

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Rudolf Wassermann

Kriminalität und Sicherheitsbedürfnis  
Zur Bedrohung durch Gewalt und Kriminalität  
in Deutschland

Hans-Ludwig Zachert

Die Entwicklung der Organisierten Kriminalität  
in Deutschland

Ursachen, Bilanz, Perspektiven

Jürgen Storbeck

Europol: Chance für eine Verbesserung  
der gemeinsamen Verbrechensbekämpfung in der  
Europäischen Union

Rudolf Müller/Heinz-Bernd Wabnitz

Wirtschaftskriminalität  
Eine Bedrohung für Staat und Gesellschaft

B 23/95

2. Juni 1995

Rudolf Wassermann, Dr. jur. h.c., geb. 1925; 1971–1990 Präsident des Oberlandesgerichts Braunschweig; Mitglied des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu politischen und rechtlichen Fragen.

Hans-Ludwig Zachert, geb. 1937 in Japan; Studien der Rechtswissenschaften und Japanologie in Bonn; Fachbereichsleiter für Kriminalistik und Kriminologie an der Polizei-Führungsakademie in Münster-Hiltrup; Gruppenleiter des Arbeitsbereichs „Polizeiliche Spionagebekämpfung“; Leiter der Abteilung „Sicherungsgruppe“. Seit 1990 Präsident des Bundeskriminalamtes in Wiesbaden.

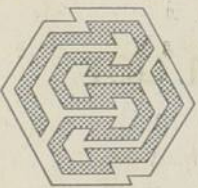
Zahlreiche Veröffentlichungen zu Fragen der Inneren Sicherheit.

Jürgen Storbeck, geb. 1946; deutscher Beamter im Generalsekretariat der IKPO-Interpol; Stellvertretender Leiter der Abteilung Rauschgift-Bekämpfung im Bundeskriminalamt; Leiter des Nationalen Zentralbüros von Interpol in Wiesbaden; Leiter des Aufbaustabes EUROPOL in Straßburg; seit Juni 1994 Koordinator der Europol-Drogeneinheit in Den Haag.

Rudolf Müller, Dr. jur., geb. 1918; Oberstaatsanwalt a.D.; ehemaliger Abteilungsleiter für Wirtschaftsstrafsachen bei der Schwerpunktstaatsanwaltschaft zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität in Hof.

Heinz-Bernd Wabnitz, Dr. jur., geb. 1944; Oberstaatsanwalt; Abteilungsleiter für Wirtschaftsstrafsachen bei der Schwerpunktstaatsanwaltschaft zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität in Hof.

Veröffentlichungen der beiden letztgenannten Autoren u. a.: Wirtschaftskriminalität. Eine Darstellung der typischen Erscheinungsformen mit praktischen Hinweisen zur Bekämpfung, München 1993; gemeinsame Beiträge in: Betriebs-Spionage, hrsg. von Karlhans Liebl, Ingelheim 1987; Direktorat T, Industriespionage des Ostens, hrsg. von Jay Turk, Heidelberg 1988; zahlreiche Aufsätze in Fachzeitschriften.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Kriminalität und Sicherheitsbedürfnis Zur Bedrohung durch Gewalt und Kriminalität in Deutschland

---

## I. Gewalt und organisierte Kriminalität

---

Gewalt ist komplex. Dies gilt vor allem dann, wenn man mit Johan Galtung auch die sogenannte „strukturelle Gewalt“ darunter subsumiert<sup>1</sup>. Wird der Gewaltbegriff jedoch auf alle Erscheinungen ausgedehnt, die der menschlichen Selbstentfaltung im Wege stehen – also auf Abhängigkeit, Armut oder Entfremdung –, verliert der Begriff nicht nur seine wissenschaftliche Trennschärfe, sondern stiftet auch Verwirrung. Der Siegeszug dieses Gewaltbegriffs in der publizistischen und politischen Diskussion hat u. a. das zweifelhafte Verdienst, Akte physischer Gewalt als „Gegengewalt“ zu rechtfertigen, die sonst das Unwerturteil träge, das illegale Gewaltanwendung normalerweise auslöst.

Aber auch dann, wenn man – etwa mit der Unabhängigen (Anti-)Gewaltkommission der Bundesregierung – den Gewaltbegriff herkömmlicherweise aus der Sicht des staatlichen Gewaltmonopols primär auf die physische Gewaltsamkeit beschränkt<sup>2</sup>, bleibt Gewalt ein facettenreiches Phänomen. Nicht nur an die Unterscheidung der Gewalt an Personen von der an Sachen ist zu denken, die in den Anfän-

gen der Studentenbewegung eine Rolle spielte. Allein die Fülle an Straftatbeständen, die sich gegen Gewaltausübung richten, zeigt, wie vielfältig die Erscheinungsformen der Gewalt sind. Kaum noch bestritten ist, daß der seit langem zu beobachtende Wertewandel, der von einem mehr an Pflicht- und Akzeptanzwerten orientierten Wertsystem zu einem Selbst- und Weltverständnis führt, das die individuelle Selbstentfaltung in den Vordergrund stellt<sup>3</sup>, in Wechselwirkung mit Unzufriedenheit und wirklichen oder auch nur subjektiv für wahr gehaltenen Mißständen zu den förderlichen Bedingungen von Gewaltsamkeit gehört. Spontane Gewaltausbrüche insbesondere von Jugendlichen wechseln dabei mit der geplanten Gewaltanwendung durch organisierte Gruppen, wie sie namentlich für terroristische und extremistische Gruppierungen kennzeichnend ist.

Die Beschönigung, Verherrlichung und alltägliche „Normalität“ von Gewalt, wie sie vor allem durch das Fernsehen vermittelt wird, hat dazu beigetragen, daß in Deutschland ein viel zu gewaltfreundliches Klima herrscht. Da sich die Faszination, die offensichtlich für viele von der Gewalt ausgeht, mit einer schleichenden Gewöhnung an Gewaltsamkeit verbindet, sei daran erinnert, was der Aggressionsforscher Friedrich Hacker dazu bemerkt hat: „Gewalt ist verwerfenswert aus moralischen Gründen. Sie bedroht, schädigt und zerstört den Mitmenschen, der grundsätzlich dieselben Merkmale aufweist wie wir selbst und daher prinzipiell dieselben Rechte besitzt. Wir begeben uns des eigenen Anspruchs auf menschliche Solidarität, wenn wir ihn im Mitmenschen verletzen. Gewalt reduziert den Mitmenschen zum Objekt und Mittel, beleidigt und erniedrigt ihn und bewirkt über die verschiedenen Formen der Dehumanisierung schließlich eine irreversible Verdinglichung und Vernichtung.“<sup>4</sup>

---

1 Vgl. Johan Galtung, Gewalt, Frieden und Friedensforschung, in: ders., Strukturelle Gewalt, Beiträge zur Friedens- und Konfliktforschung, Reinbek 1975, S. 9; ders., Gewalt, Frieden und Friedensforschung, in: Dieter Senghaas (Hrsg.), Kritische Friedensforschung, Frankfurt am Main 1971, S. 55–104. Galtungs Kernsatz lautet: „Gewalt liegt dann vor, wenn Menschen so beeinflußt werden, daß ihre aktuelle somatische und geistige Verwirklichung geringer ist als ihre potentielle Verwirklichung.“ Kritisch dazu: Friedhelm Neidhardt, Soziale Bedeutungen und sozialwissenschaftliche Bestimmungen des Begriffs, in: Bundeskriminalamt (Hrsg.), Was ist Gewalt?, Band 1, Wiesbaden 1986, S. 109, 129f.; Rudolf Wassermann, Politisch motivierte Gewalt in der modernen Gesellschaft – Herausforderung und Antworten, Hannover 1989, S. 17ff.

2 Vgl. Hans-Dieter Schwind/Jürgen Baumann u. a. (Hrsg.), Ursachen, Prävention und Kontrolle von Gewalt. Analysen und Vorschläge der Unabhängigen Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt (Gewaltkommission), Band I, Endgutachten und Zwischengutachten der Arbeitsgruppen, Berlin 1990, S. 35ff.

3 Vgl. Helmut Klages, Wertorientierungen im Wandel, Frankfurt am Main–New York 1994, S. 27ff.; ders., Wertedynamik. Über die Wandelbarkeit des Selbstverständlichen, Zürich 1988, S. 48ff.

4 Friedrich Hacker, Aggression, Wien–München–Zürich 1971, S. 166.

Ähnlich vielschichtig ist das, was man unter organisierter Kriminalität versteht. Als der Begriff aufkam, siedelte man ihn im Bereich der Wirtschaftskriminalität an. Man dachte an die Mafia und an ähnlich weit verzweigte internationale Verbrecherbanden – die kriminellen Vereinigungen aus „ehrenwerten“ Leuten. Diese fanden in unserer Gesellschaft aufgrund der Entschlossenheit von Medien und Politikern, diese Gefahr nicht zur Kenntnis zu nehmen, einen geradezu idealen Nährboden. Immer wieder versuchte man sich – als ob es darauf ankäme – an möglichst exakten, wissenschaftlichen Definitionen; ja, man zog sich sogar den Ruf zu, das Problem der organisierten Kriminalität als Vorwand oder „Sesam-öffne-dich“ für verbesserte Maßnahmen der Gefahrenabwehr und Verbrechensaufklärung zu benutzen<sup>5</sup>. Solche Verdächtigungen, die in Politik und öffentlicher Meinung den Widerstand gegen für nötig erachtete Methoden der Kriminalitätsbekämpfung (verdeckte Ermittler, Kronzeugen, „Großer Lauschangriff“, geheimdienstliche Mittel) schürten, verhinderten, daß die organisierte Kriminalität schon in ihren Anfängen, als dies noch durchaus möglich war, wirksam bekämpft werden konnte. Es wäre eine eigene Untersuchung wert, den eingetretenen wie den zu erwartenden Schaden zu beziffern, der durch diese fahrlässige „Laissez-faire“-Haltung entstanden ist und weiter entstehen wird.

Charakteristisch für die organisierte Kriminalität sind nach wie vor die internationalen Bezüge, die eine Vielzahl von Staaten tangieren. Der Präsident des Bundeskriminalamtes, Hans-Ludwig Zachert, der sich als unermüdlicher und kenntnisreicher Warner vor der organisierten Kriminalität große Verdienste erworben hat, nennt 76 Staaten<sup>6</sup>. Dabei ist der Anteil Nichtdeutscher an der organisierten Kriminalität deutlich höher als bei der in den Polizeistatistiken erfaßten Gesamtkriminalität; und in zahlreichen Verfahren wirken Tatverdächtige unterschiedlicher Nationalität zusammen.

Das Lagebild des Bundeskriminalamts<sup>7</sup> zur italienischen organisierten Kriminalität in Deutschland, die überwiegend der Mafia zuzuordnen ist, ver-

5 Vgl. Winfried Hassemer, Gefahr heiligt nicht alle Mittel, in: Die Zeit, Nr. 49 vom 3. Dezember 1993, S. 7.

6 Vgl. Hans-Ludwig Zachert, Die OK-Pyramide. Wie das schmutzige Geld verdient wird, in: Martina Fietz/Michael Jach (Hrsg.), Zündstoff Kriminalität. Innere Sicherheit auf dem Prüfstand, München-Landsberg am Lech 1994, S. 55 ff.; ders., Organisierte Kriminalität, Herausforderung für die Innere Sicherheit in Deutschland und Europa, Bundeskriminalamt (hektograph. Typoskript), Wiesbaden 1993, S. 4.

7 Vgl. H.-L. Zachert, Organisierte Kriminalität, ebd., S. 5 ff.

zeichnet als Schwerpunkte die Schutzgelderpressung und die Rauschgiftkriminalität. Immer stärker wird jedoch das Potential, das aus Osteuropa nach Deutschland hineinwirkt. Vornehmlich handelt es sich dabei um den Diebstahl und die Verschiebung von Kraftfahrzeugen, um Diebstahl von Antiquitäten und Kunstwerken, Rauschgift- und Falschgeldkriminalität, Schmuggel von Alkohol und Tabak, aber auch um Waffen- und Menschenhandel, wobei Frauen in Rußland, Polen, Tschechien, Ungarn und Bulgarien sowie in der Slowakei mit lockenden Versprechungen angeworben und in Deutschland der Prostitution zugeführt werden. Schließlich spielen das Einschleusen von „Asylbewerbern“ und das illegale Vermieten von Arbeitnehmern eine gewichtige Rolle, ferner die Steigerung illegal erzielter Gewinne durch sogenannte Geldwäsche – all dies ist mehr oder weniger straff organisiert, etwa in Gestalt von durch Informationsnetze miteinander verbundenen Gruppen.

Solange die organisierte Kriminalität vornehmlich auf Gebieten wucherte, die dem Durchschnittsbürger verschlossen oder kaum erkennbar sind, fehlte es in der Bevölkerung an Sensibilität für die Bedrohung, die aus der organisierten Kriminalität erwächst. Das hat sich indessen geändert, seitdem organisierte Straftäter in weite Bereiche der Massenkriminalität eingedrungen sind (selbst in die sogenannte Bagatellkriminalität) und sich der Unterschied zwischen organisierter und Allgemeinkriminalität verwischt. Nichts berührt Menschen stärker als die Verbrechen, die sie selbst oder in ihrem sozialen Umfeld erleben. Dazu gehört nicht zuletzt das Treiben von Banden, die sich auf Kfz- oder Einbruchdiebstähle spezialisiert haben.

Bedauerlicherweise ist die Wahrscheinlichkeit, daß solcherart Kriminalität – von Mord und vorsätzlicher Tötung außerhalb des politisch motivierten Terrorismus abgesehen – aufgeklärt wird und die Täter strafrechtlich verfolgt und verurteilt werden, nur gering. Bei rund der Hälfte aller Straftaten werden die Täter nicht zur Rechenschaft gezogen. Auch dann, wenn Täter ermittelt sind, kann davon, daß die Strafe der Tat auf dem Fuße folgt, nicht die Rede sein. Zwar ist allgemein anerkannt, daß es auf eine schnelle Verurteilung ankommt, wenn die Kriminalitätsbekämpfung effektiv sein soll. Aber die Verfahren ziehen sich oft in die Länge, wobei die Gründlichkeit der Gerichte und die Taktik der Verteidiger miteinander konkurrieren. Bekannt ist auch, daß heute wieder – wie gegen Ende der Weimarer Republik<sup>8</sup> – ein Strafen-

8 Vgl. Franz Exner, Studien über die Strafzumessungspraxis der deutschen Gerichte, Leipzig 1931.

schwund festzustellen ist. Um Straffälligen die Haft in den Vollzugsanstalten möglichst zu ersparen, ist der Anwendungsbereich der Strafaussetzung zur Bewährung immer mehr erweitert worden. Obwohl der Gesetzgeber Sicherungen gegen die allzu weite Ausdehnung der Bewährungsstrafe eingebaut hat, ist es heute üblich, so gut wie in jedem Fall bei einem Strafmaß, das zwei Jahre Haft nicht übersteigt, die Strafe zur Bewährung auszusetzen. Ebenso kann ein Straftäter, der im Strafvollzug nicht unangenehm aufgefallen ist, nach der Verbüßung von zwei Dritteln der Strafe in Freiheit gesetzt werden.

---

## II. Sicherheit als Menschenrecht

---

Hohe Kriminalitätsrate plus unzulängliche Strafverfolgung haben sich im Bewußtsein weiter Bevölkerungsteile zu dem Bild verfestigt, daß das Verbrechen überhandnimmt und der Staat nicht in der Lage ist, seine Bürger davor zu schützen. Es ist keineswegs so, daß die Deutschen – wie früher in ihrer Geschichte – die Freiheit, die sie genießen, geringerschätzen. Das Gegenteil ist der Fall. Aber sie fühlen sich durch die steigende Kriminalität bedroht und vermissen die schützende Gewalt des Staates, die sie die Freiheiten, die sie haben, in Sicherheit genießen läßt.

Das ergibt auch die neueste Allensbacher Umfrage<sup>9</sup>. Danach sind nur 47 Prozent der Befragten der Meinung, daß man in Deutschland alles in allem in Sicherheit leben kann. 41 Prozent fühlen sich durch unser Recht nicht beschützt; in den ostdeutschen Ländern sind dies sogar 72 Prozent. Mit dem Schutz durch die Polizei nicht zufrieden sind in ganz Deutschland 50 Prozent, im Osten 76 Prozent. 36 Prozent der Befragten im Westen und 52 Prozent im Osten meinen, daß in unserem Staat ein Verbrecher besser geschützt wird als die normalen Bürger. Auch für den, der Umfragen nicht überschätzt, sind das alarmierende Zahlen. Ein Gemeinwesen ist nicht in Ordnung, wenn ein so hoher Prozentsatz der Bürgerinnen und Bürger sich von Verbrechen bedroht fühlt und zugleich der Auffassung ist, der Staat unternehme zu wenig, um dieses Sicherheitsinteresse auch gegen Widerstand durchzusetzen. Es ist eine primäre Aufgabe des Staates, seinen Bürgern und Bürgerinnen Schutz vor Verbrechen zu gewährleisten. Haben

die dafür Verantwortlichen vergessen, daß Freiheit ein zerbrechliches Gut ist, das der Sicherheit und des Vertrauens bedarf, um nicht gefährdet zu sein?

Die Worte Freiheit und Sicherheit können nicht gegeneinander ausgespielt werden; beide sind grundlegende Menschenrechte. Die berühmten Erklärungen, von denen die neuere Menschenrechtstradition ihren Ausgang nahm, statuierten nicht nur die Freiheit, sondern auch die Sicherheit als Menschenrecht<sup>10</sup>, so die Virginia Bill of Rights vom 12. Juli 1776, die Französische Erklärung der Rechte der Menschen und der Bürger von 1789 und die Französische Verfassung vom 24. Juni 1793. Daß diese Menschenrechtstradition bei der inneren Sicherheit, bei der es primär um den Schutz vor dem Verbrechen geht, heute weitgehend vergessen ist, hat mit der Dominanz der Abwehrrechte gegen den Staat in den vom Liberalismus geprägten neueren Verfassungen zu tun. Diese ändert aber nichts daran, daß es sich bei der Sicherheit um ein Menschenrecht handelt. Der Bürger wird nicht bloß von Machtansprüchen des Staates bedroht, sondern gerade heute auch und in noch viel größerem Maße von der Kriminalität.

Die Kriminologie unterscheidet zwischen Sicherheitslage und Sicherheitsgefühl. Betrifft die Sicherheitslage den objektiven Zustand der Gefährdung, so ist unter Sicherheitsgefühl die subjektive, innere Einschätzung der Sicherungslage zu verstehen, das Ausmaß der von der Bevölkerung empfundenen Betroffenheit durch die Gefährdung<sup>11</sup>. Sicherheit ist also die subjektive Befindlichkeit des Menschen, wobei sich Gefühl, Bewußtsein und Verhaltensdisposition miteinander verbinden. Maßgebend ist dabei nicht etwa die unmittelbar selbst erlebte persönliche Gefährdung. Bestimmungsgründe sind auch die Kommunikation und der Erfahrungsaustausch im sozialen Nahraum, das kollektive Alltagswissen sowie die veröffentlichte und die öffentliche Meinung.

Es ist richtig, daß die Furcht vor Kriminalität größer ist als der objektive Befund, das Sicherheitsgefühl also negativer als die tatsächliche Sicherheitslage. Das läßt sich statistisch belegen. Zwar nimmt die Eigentumskriminalität zu und das Berufsverbrechertum breitet sich aus. Bei Kapitalverbrechen ist jedoch kein nennenswerter Anstieg zu beobachten. Verteilt auf 80 Millionen Bundesbürger

---

<sup>9</sup> Vgl. Elisabeth Noelle-Neumann, Kein Schutz, keine Gleichheit, keine Gerechtigkeit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. März 1995, S. 5.

<sup>10</sup> Vgl. Hans-Jürgen Kerner, Kriminalitätseinschätzung und Innere Sicherheit, BKA-Forschungsreihe Nr. 11, Wiesbaden 1980, S. 42f.

<sup>11</sup> Vgl. ebd., S. 50.

liegt – wie man ausgerechnet hat<sup>12</sup> – das Risiko, Opfer einer Gewalttat zu werden, bei 0,1875 Prozent. Mehr Menschen kommen im Straßenverkehr um als durch Gewaltverbrechen.

Aber berechtigt dies dazu, den Deutschen vorzuhalten, daß sie ein „Volk von Angsthasen“ seien, die Lust auf Angst hätten und sich „an der Furcht vor Verbrechen berauschen“<sup>13</sup>? Kriminalitätsfurcht orientiert sich nicht an Zahlen. Die Angst sitzt mittlerweile tief – so tief, daß sie nicht durch Statistiken weggeredet werden kann, erst recht nicht durch die hier wiedergegebenen Zynismen oder dadurch, daß man den Menschen, die fürchten, Opfer einer Straftat zu werden, Hysterie vorwirft.

Verfehlt ist es auch, die Verbrechensfurcht einseitig den Medien anzulasten. Der Boulevardpresse, die mit Crime und Sex ihre Schlagzeilen macht, steht eine Vielzahl von Zeitungen gegenüber, die durchaus sachlich über Kriminalität berichten, aber auch Publikationen – siehe oben –, die vor allem die durch Ausländer verursachte Kriminalität tabuisieren. Gunther Arzt, dem wichtige Studien über die Kriminalitätsfurcht zu verdanken sind<sup>14</sup>, meint, abgesehen von Zuständen akuter Erregung solle man der Bevölkerung eine zutreffende Einschätzung zutrauen. Kriminalitätsfurcht ist nicht nur die Angst um Leib und Leben. Namentlich massenhafte Kleinkriminalität, demonstrative und ohne Ahndung bleibende Rechtsbrüche, die den Staat in seiner Hilflosigkeit „vorführen“, aber auch Ordnungsstörungen, die alle Spielarten des Vandalismus wie Schmierereien, aggressives Betteln und Verwahrlosung umfassen, wirken sich aus. Bedenkt man des weiteren, daß einerseits die Taten immer brutaler, die Täter aber immer jünger werden, andererseits die Polizei Überfälle und Eigentumsdelikte nur noch registriert, aber kaum noch aufzuklären vermag, dann braucht man sich über das desolatte Sicherheitsgefühl in der Bevölkerung nicht zu wundern.

Zu Recht weist Arzt auf die für das Sicherheitsgefühl höchst nachteiligen Folgen hin, wenn die Erwartung, der Staat werde das Recht durchsetzen, dauerhaft enttäuscht wird<sup>15</sup>. Das gilt nicht nur für die als „ziviler Ungehorsam“ ausgegebenen,

selektiven Rechtsbrüche, die Arzt im Auge hatte, sondern vor allem für die Alltagskriminalität. Während z. B. Parkverstöße unerbittlich geahndet werden, herrscht weithin Gleichgültigkeit gegenüber anderen Bereichen der sogenannten Bagatellkriminalität. Der kürzliche Vorschlag des Deutschen Anwaltvereins, die ersten vier Ladendiebstähle straflos und erst beim fünften Bestrafung eintreten zu lassen, erschien weiten Kreisen geradezu als Manifestation solcher Teilnahmslosigkeit, wie denn auch die Beobachtung, daß die um sich greifende Korruption eher auf die leichte Schulter genommen statt als Herausforderung für Justiz und Verwaltung begriffen wird, das Sicherheitsgefühl negativ beeinflusst. „Der Ehrliche ist der Dumme“ heißt das Buch eines Fernsehredakteurs, das seit Monaten obenan auf der Bestsellerliste steht<sup>16</sup>. Weit entfernt, den Titel des Buches als Provokation zu empfinden, wird er als zutreffende Sachverhaltsbeschreibung angesehen. Dem Niedergang der Moral in einer Gesellschaft, in der die Pflichtwerte einer unbekümmerten egoistischen Selbstentfaltung gewichen sind, entspricht die erstaunliche „Toleranz“ staatlicher Stellen, die gegenüber Straftaten geübt wird. Zum Glück, so stellte ein Staatsanwalt fest, weiß die breite Öffentlichkeit nicht, in welchem Umfang Strafverfahren wegen Geringfügigkeit eingestellt werden. „Die Kriminellen“, so faßt der Schriftsteller Günter Kunert seine Beobachtungen über die mindere Moral als Nährboden für Kriminalität zusammen, „sind absolutiert, weil wir ihnen kein Ethos entgegenzusetzen haben.“<sup>17</sup> Und wer dies dennoch versucht, wird nicht selten öffentlich diffamiert.

---

### III. Ausländer-Kriminalität

---

Soll diese negative Entwicklung nicht noch weitergehen, so muß die Verbrechensfurcht der Bevölkerung ernster genommen werden als bisher. Zu Recht mahnt der Bochumer Kriminologe Hans-Dieter Schwind: „Der Staat hat nicht nur für die Eindämmung der Kriminalitätsphänomene zu sorgen, sondern auch für die Eindämmung der Bedrohtheitsgefühle, die die Lebensqualität seiner Bürger beeinträchtigen können.“<sup>18</sup> Von der Gewalt ist gesagt worden, sie sei ansteckend wie Cho-

12 So der Strafrechtler Peter Alexis Albrecht, in: Frankfurter Rundschau vom 11. Februar 1995, S. 20.

13 Vgl. Jan Feddersen, Lust auf Angst, in: Die Woche vom 27. Januar 1995, S. 25.

14 Vgl. Gunther Arzt, Der Ruf nach Recht und Ordnung. Ursachen und Folgen der Kriminalitätsfurcht in den USA und in Deutschland, Tübingen 1976.

15 Vgl. ders., Ursachen und Folgen der Kriminalitätsfurcht, in: Juristische Blätter, (1978) 100, S. 173, 175.

16 Vgl. Ulrich Wickert, Der Ehrliche ist der Dumme. Über den Verlust der Werte, Hamburg 1994.

17 Günter Kunert, Räuber als wahre Helden, in: Die Welt vom 10. Februar 1995, S. 7.

18 So in seinem Vortrag „Kriminalpolitik als Zukunftsaufgabe“ am 17. November 1994 auf dem Kongreß des Staatsmi-

lera. Nichts anderes gilt für die Kriminalitätsfurcht und das Gefühl mangelnder Sicherheit. Beides kann problematische Folgen für eine freiheitliche Demokratie haben.

Voraussetzung für den Erfolg von Strategien, die sowohl die Kriminalität als auch die Bedrohtheitsgefühle eindämmen, ist die Anerkennung der Realität auch und gerade dort, wo die Sicht durch ideologische Brillen getrübt wird. Zu dem Bild, das die nahezu acht Millionen Ausländer, die in Deutschland leben, so darstellt, wie man sie zu sehen wünscht, paßt der hohe Anteil von Kriminalität nicht, der jedoch vor allem auf das Konto von Asylbewerbern sowie der illegal oder als „Touristen“ einreisenden Ausländer geht. Deshalb soll davon nicht gesprochen, ja ihr Anteil nicht gesondert in den Kriminalstatistiken ausgewiesen werden. Seit den rassistischen Ausschreitungen gegen Ausländer – insbesondere gegen Asylbewerber – fürchtet man, daß Angaben darüber der virulent gewordenen Feindseligkeit gegen Ausländer weiteren Auftrieb geben könnten.

Nichts ist indessen falscher als Tabuisierungen. Natürlich haben bestimmte Ausländergruppen Grund, sich bedroht zu fühlen, wenn man an die zahlreichen Brandstiftungen und Attentate denkt. Aber nicht zu übersehen ist, daß sich auch Deutsche von bestimmten Gruppen von Ausländern bedroht fühlen. Außer Frage steht, daß die Statistik ein verzerrtes Bild der Ausländer-Kriminalität gibt – vor allem, weil darin Straftaten – wie Verstöße gegen das Ausländer- und das Asylverfahrensgesetz – einfließen, die von Deutschen nicht begangen werden können. Aber der „statistische Nachteil“ betrifft nicht den Kern der Problematik. Es läßt sich z. B. nicht leugnen, daß die hohe Beteiligung von Ausländern die organisierte Kriminalität kennzeichnet<sup>19</sup>. Auch Heime von Asylbewerbern stehen unter dem Verdacht, als zentrale Anlaufstellen mißbraucht zu werden, etwa für den Rauschgifthandel, für Euroscheck-Diebstähle, Trickdiebstähle und Betrügereien<sup>20</sup> – ganz zu schweigen vom verbreiteten Mißbrauch des Asylrechts selbst.

nisteriums Baden-Württemberg „Innere Sicherheit – Herausforderung für Staat und Bürger“. Der Vortrag wird demnächst in der Kongreßdokumentation veröffentlicht.

19 Vgl. H.-L. Zachert, Organisierte Kriminalität (Anm. 6), S. 4. Danach sind von insgesamt über 8000 in der Polizeilichen Kriminalstatistik erfaßten Tatverdächtigen etwas über 50 Prozent Nichtdeutsche. Der Anteil Nichtdeutscher bei der organisierten Kriminalität liegt damit deutlich höher als bei der registrierten Gesamtkriminalität (1992 ca. 30 Prozent).

20 So der Berliner Oberstaatsanwalt Fätkinhäuser; vgl. Jochen Kummer, Ausländerkriminalität. Legende und Fakten zu einem Tabu, Berlin 1993, S. 188.

Zur derzeitigen Situation der Ausländer-Kriminalität äußerte sich kürzlich der Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, Prof. Kurt Schel-ter: „In den letzten Jahren hatte sich die Ausländer-Kriminalität insgesamt sprunghaft erhöht. Eine wesentliche Ursache hierfür war der Anstieg der Asylbewerber-Kriminalität. Von der Mitte der 80er Jahre bis 1993 verzeichneten wir eine kontinuierliche und Anfang der 90er Jahre sprunghafte Zunahme tatverdächtiger Asylbewerber. Dies betraf sowohl die absoluten Zahlen als auch den Anteil der Asylbewerber an den nichtdeutschen Tatverdächtigen insgesamt. Gerade die Gruppen der ‚Asylbewerber‘ und derjenigen Ausländer, die nur kurz in unserem Land verweilen, sind stark kriminalitätsbelastet, stellen doch Asylbewerber auch 1994 wieder 26,3 Prozent der nichtdeutschen Tatverdächtigen. 1984 waren es nur 7,7 Prozent. Daher muß immer wieder – um nicht falschen Schlüssen den Weg zu ebneten – festgestellt werden: Die Kriminalitätsbelastung der bereits langfristig in der Bundesrepublik Deutschland lebenden ausländischen Mitbürger unterscheidet sich kaum von der der deutschen Bevölkerung. Es ist vielmehr das Verhalten der kurzfristig sich in Deutschland aufhaltenden Gruppen von Ausländern, die überproportional insgesamt und bei bestimmten Straftaten in Erscheinung treten, dadurch die Innere Sicherheit gefährden und das ansonsten problemlose Zusammenleben zwischen Deutschen und Ausländern gefährden können. Besonders hohe Quoten an ausländischen Tatverdächtigen stellen wir bei Delikten wie Waffen-, Menschen- und Falschgeldhandel sowie Diebstahl, Unterschlagung, Raub, Erpressung und im Bereich der Drogenkriminalität fest. Besonders erfreulich ist es daher, wenn wir sagen können, daß die 1994 zu verzeichnende Abnahme der nichtdeutschen Tatverdächtigen in erster Linie eine Folge des rapiden Rückgangs tatverdächtiger Asylbewerber ist . . . Die rückläufige Zahl nichtdeutscher Tatverdächtiger ist vor allem eine Folge des geänderten Asylrechts.“<sup>21</sup>

Die von Staatssekretär Schel-ter angesprochene hohe Kriminalitätsrate bei Asylbewerbern ist wohl dann nicht verwunderlich, wenn man sich der Tatsache bewußt ist, daß es sich hier bereits im ‚Vorfeld‘ um einen weitverbreiteten, in betrügerischer Absicht – auch in Formen der organisierten Kriminalität – begangenen Mißbrauch des Asylrechts handelt. Allein die Kosten dieses betrügerischen Mißbrauchs dürften mittlerweile einen höheren

21 Rede Kurt Schelters vor dem Bundesdelegiertentag der Deutschen Polizeigewerkschaft im Deutschen Beamtenbund am 6. April 1995, in: Das Bundesministerium des Innern teilt mit, Bonn, 6. April 1995.

zweistelligen Milliardenbetrag ausmachen. Nach wie vor verwunderlich ist jedoch, wie wenig Politik und veröffentlichte Meinung auf diesen skandalösen, die innen- wie außenpolitischen Interessen Deutschlands in hohem Maße beeinträchtigenden Sachverhalt reagieren. Dabei hätten gerade diejenigen allen Grund, vernehmbar gegen diesen eklatanten Mißbrauch eines elementaren Menschenrechts zu protestieren, die stets auf 1933 verweisen.

Die im Bundeskriminalamt erarbeiteten Lagebilder über die organisierte Kriminalität enthalten konkrete Angaben, und die Experten stimmen darin überein, daß insbesondere die Öffnung der Grenzen nach Osten für einen ständigen Zustrom von Ausländern sorgt, die in Deutschland Straftaten begehen. Bei der Öffnung der Grenzen innerhalb der Europäischen Union aufgrund des Schengener Abkommens wird sich noch zeigen müssen, inwieweit damit weitere Kriminalität „importiert“ wird.

Ausländer-Kriminalität gibt es in beträchtlichem Umfang auch außerhalb der organisierten Kriminalität, wofür Jochen Kummer detailliertes Material zusammengetragen hat<sup>22</sup>. Diese Untersuchung ist weit davon entfernt, Ausländer pauschal als kriminell zu denunzieren. Die gesetzestreuen, arbeitsamen Ausländer, die die große Mehrheit bilden, verurteilen selbst – wie kürzlich der Ausländerbeirat von Frankfurt am Main – das kriminelle Verhalten von Nichtdeutschen, weil sie befürchten, daß es auf sie zurückschlägt. Aber auch wenn man differenziert, stößt man auf bedrückende Fakten, etwa auf die hohe kriminelle Energie von Ausländern, mit der Straftaten begangen werden.

Beispielhaft dafür, wie z.B. die immer mehr zunehmenden Banden aus Osteuropa vorgehen, ist der Bericht aus der Berliner Ausgabe der Tageszeitung „Die Welt“, in dem es u. a. heißt: „Sobald die Dämmerung einsetzt, schlagen gutorganisierte Banden im Süden Berlins zu. Ihr Ziel sind Einfamilienhäuser und Wohnungen in abgelegenen Seitenstraßen, die Späher vorher ausgekundschaftet haben. Sie hebeln lautlos die Fenster oder Terrassentüren auf oder steigen über Balkone im ersten Stock ein. Bei den Tätern handelt es sich nach Angaben der Polizei um Südosteuropäer, vorwiegend aus dem ehemaligen Jugoslawien, aus Rumänien, und Täter aus Polen. So werden seit Ende vergangenen Jahres jeden Monat rund 300

Wohnungseinbrüche registriert. Zuvor waren es 150 Einbrüche weniger, die die Polizei pro Monat bearbeiten mußte.“<sup>23</sup> Die Aufklärungsquote liege bei höchstens zehn Prozent.

Wie Schwind berichtet, sind derzeit – mit zunehmender Tendenz – 20 bis 30 Prozent der im Strafvollzug einsitzenden Straftäter Nichtdeutsche, im Jugendstrafvollzug noch weit mehr<sup>24</sup>. Beunruhigend ist auch die importierte, politisch motivierte Kriminalität, die daraus hervorgeht, daß politische Auseinandersetzungen aus dem Ausland nach Deutschland verlagert werden – häufig unter dem Deckmantel des Asylanspruchs – und sich in Brandanschlägen, Mordtaten und anderen Gewaltdelikten entladen, wie etwa im Fall der PKK („Arbeiterpartei Kurdistans“).

Das Zauberwort, mit dem man der Ausländer-Kriminalität präventiv Herr zu werden hofft, heißt Integration. Vielfach haben sich die Erwartungen erfüllt, in großem Umfang aber auch nicht. Das gilt auch für die Kinder der Ausländer, also für die sogenannte zweite und dritte Ausländergeneration. Schwind zieht daraus – übereinstimmend mit den Warnungen von Politikern wie Wehner und Helmut Schmidt schon aus den frühen achtziger Jahren – den Schluß, daß man nur so viele Zuwanderer aufnehmen darf, wie integriert werden können, wobei der kulturelle Hintergrund der Zuwanderer bedeutsam ist<sup>25</sup>. Bisher hat man die Folgen der Zuwanderung für die Kriminalität ebenso unterschätzt wie die sozialen Folgen. Erst allmählich wächst die eigentlich selbstverständliche Erkenntnis, daß die Bevölkerung des Aufnahmelandes sich bedroht fühlt, wenn dem Zustrom von Ausländern kaum wirksame Grenzen gesetzt sind. Dies zumal dann, wenn für sie weder Wohnungen noch Arbeitsplätze zur Verfügung stehen – der Ausweg in die Kriminalität also vorgegeben ist. Die multikulturelle (realistischer: multiethnische) Gesellschaft funktioniert nirgends richtig, auch nicht in dem klassischen Einwanderungsland USA, wo der Begriff des „Schmelztiegels“ längst durch den Verzicht auf Integration zugunsten konfliktträchtigen Nebeneinanders von Ethnien und Kulturen abgelöst ist,

23 Die Welt vom 7. März 1995, S. B 1.

24 Vgl. H.-D. Schwind (Anm. 18). Nach einer Studie von Günter Freiberg, Gewerkschaft der Polizei, über Ausländerkriminalität (Oktober 1994) beträgt in Nordrhein-Westfalen der Anteil der Ausländer an der Strafhaft gegen 30 Prozent. Die Gefangenen stammen aus 60 verschiedenen Ländern, so daß Verständigungsschwierigkeiten und Konflikte an der Tagesordnung sind. In keinem Bundesland ist der Strafvollzug auf diese Situation angemessen eingestellt.

25 Vgl. H.-D. Schwind (Anm. 18).

22 Vgl. J. Kummer (Anm. 20), S. 17 ff.



die in vielfältigen Auseinandersetzungen ihre Sonderheit zu bewahren suchen. Damit zeichnet sich die Gefahr ab, daß die Separierung zur Bildung von Ghettos führt, in denen die Kriminalität überproportional zu Hause ist.

---

#### IV. Abbau von Kriminalität und Kriminalitätsfurcht

---

Die Ausländer-Kriminalität ist nur ein Ausschnitt aus dem Gesamtbereich der Kriminalität, wenngleich ein gesellschaftlich wie kriminalpolitisch und nicht zuletzt von seinen Tatbeständen her besonders brisanter. Macht man sich das klar, dann dürfte es nicht mehr weit bis zu der Erkenntnis sein, daß der wuchernden Kriminalität und dem starken Bedrohtheitsgefühl in der Gesellschaft mit punktuellen Eingriffen nicht beizukommen ist. Not tut eine kriminalpolitische Gesamtstrategie, die fälschlich aufgebaute Polarisierungen bzw. Tabuisierungen überwindet. So ergibt es wenig Sinn, Repression und Prävention in einen Gegensatz zu bringen. Beide müssen zusammenwirken, wenn die objektive Sicherheitslage verbessert und das subjektive Bedrohtheitsgefühl vermindert werden soll.

Berechtigt ist zunächst einmal die Forderung, daß der Staat, populär gesprochen, dem Verbrechen die Zähne zeigen, also entschiedener mit den Mitteln des Strafrechts gegen Straftäter vorgehen und das Mißerfolgsrisiko erhöhen muß. Das bedeutet keine Abkehr von der Strafrechtsreform der siebziger Jahre, sondern eher eine Rückbesinnung auf deren Zweck<sup>26</sup>. Die einseitige Betonung der liberalen Komponente der Reform hat dazu geführt, daß deren gesellschaftspolitische Komponente – der Schutz der Gesellschaft gegenüber dem Verbrechen – ebenso zurücktrat wie die Aufgabe, einer pluralistischen Gesellschaft mit unterschiedlichen Wertvorstellungen die Normen des gesellschaftlichen Miteinanders zu verdeutlichen. Das zu ändern tut not – nicht im Sinne einer rigiden Kriminalpolitik, für die der Begriff „Law and Order“ steht, sondern im Blick darauf, daß gerade eine liberale, humane Rechtsordnung auf ihre konsequente Durchsetzung angewiesen ist, wenn sie nicht zum Gespött werden und das ohnehin ge-

schwächte Rechtsbewußtsein nicht weiter der Erosion ausgesetzt werden soll<sup>27</sup>.

Nehmen wir z. B. die Jugendkriminalität: Allzuoft ist festzustellen, daß Elternhaus und Schule es nicht vermocht haben, jungen Gewalttätern klarzumachen, daß es Grenzen gibt, die auch in einer liberalen Gesellschaft nicht überschritten werden dürfen. So glauben die jungen Menschen, um die es sich hier handelt, sich alles erlauben zu dürfen. Die Menschenwürde anderer existiert für sie nicht, erst recht nicht die von Ausländern. In dieser Situation müssen sich die Jugendgerichte *nolens volens* der Aufgabe stellen, den straffällig gewordenen jungen Menschen die Erfahrungen der Grenze zu vermitteln und zu vereiteln, daß diese das Gefaßtwerden lediglich als Betriebsunfall werten, der sie nur lehrt, sich nicht wieder erwischen zu lassen.

Das bedeutet, daß auf den Appell, der in der Strafe liegt, nicht verzichtet werden kann. Die Sanktion muß so gestaltet werden, daß sie das begangene Unrecht verdeutlicht, vornehmlich aber die Werte und Normen, die das Strafrecht schützt. „Ausgrenzen“ darf man jedoch auf keinen Fall. So schlimm junge Menschen auch gefehlt haben, so wenig dürfen sie aufgegeben werden. Repression darf deshalb nicht die einzige Antwort des Staates bleiben. Aber man muß dort, wo Unrechtsbewußtsein und Reue über das Getane fehlen, auf fühlbare Weise deutlich machen, daß die Gesellschaft ein Recht hat, ihre Werte zu verteidigen, wenn diese nicht respektiert werden<sup>28</sup>.

Ebenso wichtig – ja, langfristig betrachtet, sogar noch wichtiger – ist die Prävention, weil sich diese an den primären Ursachen von Kriminalität orientieren kann. Das ist heute allgemein anerkannt, ebenso, daß nicht nur eine effektive Strafverfolgung, sondern auch deutliche und nachhaltige Bemühungen um Kriminalitätsverhütung den Bürgern das Gefühl, der Kriminalität ausgeliefert zu sein, nehmen können. Vor allem Pionierleistungen auch ehrenamtlich tätiger Gruppen außerhalb der Staatsbürokratie haben den Weg zur Erkenntnis freigemacht, daß die Kriminalitätsbekämpfung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu verstehen ist, die jeden Bürger angeht<sup>29</sup>. In den darauf beruhenden Programmen, die in allen Bundesländern un-

---

27 Vgl. Rudolf Wassermann, *Rechtsstaat ohne Rechtsbewußtsein?*, Hannover 1988, S. 12 ff.

28 Vgl. Hans Peter Bull, *Innenpolitik zwischen Sicherheitsgesetzen und Sozialreform*, in: *Recht und Politik*, (1995) 1, S. 9, 13.

29 Vgl. Hans Peter Bull, *Die Bürger müssen sich an der Kriminalitätsbekämpfung beteiligen*, in: *Frankfurter Rundschau* vom 12. Januar 1995, S. 10.

26 Vgl. Rudolf Wassermann, *Verbesserung des strafrechtlichen und strafprozessualen Instrumentariums bei Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus*, in: *Recht und Politik*, (1993) 4, S. 181 f.

ter Verwertung auch ausländischer Erfahrungen angelaufen sind, wird die Bedeutung struktureller Mängellagen wie Arbeits- und Perspektivlosigkeit hervorgehoben, aber besonders auch die von Elternhaus und Schule, deren erzieherischer Einfluß auf junge Menschen zu unterstützen ist<sup>30</sup>. Die positive Beeinflussung des Freizeitverhaltens wird ebenso verlangt wie die Abkehr von Fernsehsendungen, die die Gewöhnung an Gewalt fördern, indem sie Gewalttätigkeit als Konfliktlösungsmethode darstellen.

Adressat der Programme ist in besonderem Maße die ehrenamtliche Jugend- und Sozialarbeit. Der Beitrag, den die Polizei zur Kriminalitätsverhütung leisten kann, besteht nicht nur in der wünschenswerten Erhöhung ihrer Präsenz, sondern auch in der professionellen Information und Beratung in Sicherheitsfragen. Für alternative Sanktionsformen in der Justiz, die der Prävention dienen, liefern die Begriffe „Diversions“ (Absehen von Strafe im Jugendstrafrecht auf Grund anderweitigen erzieherischen Zugriffs) und „Täter-Opfer-Ausgleich“ die Stichworte. Kriminalitätsabwehrende Bauplanung und Architektur sowie reformorientierte Drogenpolitik, die Drogenabhängige in engem Kontakt zu Hilfseinrichtungen bringt, runden die Präventionsprogramme ab, die auch die ausländischen Mitbürger und Zuwanderer einbeziehen müssen.

Die besten Chancen hat die Kriminalprävention im lokalen Umfeld<sup>31</sup>. Zur Bündelung und Abstimmung der Maßnahmen kommunaler Kriminalprävention sind vielfach „Runde Tische“ einge-

30 Es sei daran erinnert, daß Hans-Dieter Schwind als Justizminister des Landes Niedersachsen (1978–1982) als erster umfassende Präventionsprogramme konzipiert und umgesetzt hat; vgl. Hans-Dieter Schwind/Friedhelm Berckhauer/Gernot Steinhilper (Hrsg.), Präventive Kriminalpolitik. Beiträge zur ressortübergreifenden Kriminalprävention aus Forschung, Praxis und Politik, Heidelberg 1980; Hans-Dieter Schwind/Gernot Steinhilper (Hrsg.), Modelle zur Kriminalitätsvorbeugung und Resozialisierung. Beispiele praktischer Kriminalpolitik in Niedersachsen, Heidelberg 1982.

31 So der baden-württembergische Ministerpräsident Erwin Teufel auf dem in Anm. 18 erwähnten Kongreß: „Ein Schlüssel zu langfristig erfolgreicher Kriminalprävention liegt bei den Kommunen. An die 70 Prozent aller Tatverdächtigen werden am eigenen Wohnort (Gemeinde, Landkreis) strafällig. Deshalb müssen vor Ort alle diejenigen Personen und Einrichtungen an einen Runden Tisch, die einen Beitrag zur Kriminalitätsbekämpfung erbringen können.“ In der Praxis war Schleswig-Holstein Vorreiter dieser auch von der Gewaltkommission der Bundesregierung erhobenen Forderung. Vgl. H. P. Bull (Anm. 28), S. 13f. Bull unterstützt auch die Schwindsche Forderung nach einem „Deutschen Rat für Kriminalprävention“ auf Bundesebene. Ein Landespräventionsrat wird zur Zeit in Niedersachsen gebildet.

richtet, die teilweise nach skandinavischem Vorbild als „Räte zur Kriminalitätsverhütung“ institutionalisiert sind. Es ist der Vorzug der lokalen Kriminalprävention, daß sie auch die kleinen Probleme des Alltags einbezieht, um Ängste abzubauen: von der Straßenbeleuchtung und den Schulwegen der Kinder bis zur Aktivierung von Nachbarschaftshilfe und der nachbarlichen Information.

Als Mittel, das Gefühl der Unsicherheit zu steuern, macht sich manchenorts auch der Selbstschutz der Bürger bemerkbar, etwa durch Patrouillengänge in gefährdeten Gebieten oder in öffentlichen Verkehrsmitteln. Private Sicherheitsdienste, Bürgerwehren und Sicherheitswachen sollen darüber hinaus die unter fehlendem Personal leidende Polizei insoweit unterstützen, als es sich nicht um Ausübung hoheitlicher Befugnisse handelt; sie stoßen aber auch häufig auf Kritik wegen der ihnen fehlenden rechtlichen und fachlichen Ausbildung.

Vielfach sind im kommunalen Bereich Arbeitsgruppen, Gesprächskreise oder Bürgerforen eingerichtet, in denen interessierte Bürger über Kriminalitätsverhütung nachdenken und sich Schritte zur größeren Sicherheit der Bürger überlegen. Die brandenburgische Regierung z. B. läßt auf Bürgerversammlungen aus den Reihen der interessierten Bürger „Sicherheitspartner“ bestellen, die zur Ergänzung der Polizeiarbeit dort eingesetzt werden, wo in besonderem Maße das Bedürfnis nach Schutz besteht<sup>32</sup>.

Man kann dieses Programm sozialer Verteidigung durch engagierte Teilnahme der gesamten Gesellschaft als Kriminalitätsverhütung unter der Leitidee bürgerschaftlicher Verantwortung und Verpflichtung bezeichnen. Seine fortschreitende Verwirklichung hat alle Aussicht, nicht nur der Kriminalität wirksam zu Leibe zu rücken, sondern auch die Voraussetzung dafür zu schaffen, daß sich mehr und mehr ein Gefühl von Sicherheit, vielleicht sogar von Geborgenheit entwickelt, wo derzeit Angst vor dem Verbrechen anzutreffen ist.

32 Vgl. das Merkblatt des brandenburgischen Ministeriums des Innern über den Modellversuch „Partner für mehr Sicherheit“. Dort wird Gottfried Keller zitiert: „Keine Regierung und keine Bataillone vermögen Recht und Freiheit zu schützen, wo der Bürger nicht imstande ist, selber vor die Haustür zu treten und nachzusehen, was es gibt.“ Zu den polizeilichen Modellprojekten in Bielefeld vgl. Horst Kruse, Verbrechensbekämpfung vor Ort. Ein Weg zu mehr Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1994.

# Die Entwicklung der Organisierten Kriminalität in Deutschland

## Ursachen, Bilanz, Perspektiven

---

### I. Einleitung

---

Fast täglich werden die Bürger unseres Landes mit Meldungen konfrontiert, in denen auf die wachsende Kriminalitätsbelastung in Deutschland, insbesondere durch die Organisierte Kriminalität, kurz als OK bezeichnet, hingewiesen wird. Das Gefühl der Bedrohung durch Kriminalität, das belegen Umfrageergebnisse eindeutig, ist in der Bevölkerung seit Beginn der neunziger Jahre erheblich gewachsen.

Die Kriminalitätsstruktur in Deutschland wird im wesentlichen von der Alltagskriminalität mit den sogenannten „Massendelikten“ und hier insbesondere von der Diebstahlskriminalität bestimmt. Gerade in diesem Deliktbereich aber treten mittlerweile häufig mehr oder weniger durchorganisierte Tätergruppen auf, die der Alltagskriminalität eine qualitativ neue Dimension hinzufügen. Ein Beispiel macht dies deutlich: Im Jahre 1994 blieb von mehr als 140 000 entwendeten Kraftfahrzeugen über ein Drittel auf Dauer verschwunden. Verschiebung und Absatz solcher Mengen rechtswidrig erlangter Fahrzeuge setzt Planung, Arbeitsteilung, organisierte Strukturen und Logistik voraus. Eine so hohe Anzahl dauerhaft abhanden gekommener Pkws ist deshalb ein Indikator dafür, daß Kfz-Diebstähle von organisierten Tätergruppen ausgeführt werden.

OK-Täter haben ihre Aktivitäten inzwischen auf weitere Bereiche der Massenkriminalität wie etwa Einbruchdiebstahl und Betrugsdelikte ausgedehnt und sehen hier in Deutschland durchaus einen „Wachstumsmarkt“.

Angesichts der Gefährdung weiter Bereiche der Gesellschaft ist das organisierte Verbrechen, vor allem aber die international organisierte Kriminalität zu einem bestimmenden Thema der Inneren Sicherheit nicht nur in Deutschland geworden. Polizei, Justiz, Politik und Medien haben das Phänomen OK in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerückt. Mit wachsendem Informations-

stand über Ausmaß und Bedrohungspotential der OK werden angemessene Forderungen nach verbesserten Bekämpfungsinstrumentarien erhoben. „Waffengleichheit“ zwischen Tätern und Strafverfolgern heißt die Formel, die gerade im Kampf gegen die Organisierte Kriminalität immer wieder angeführt wird. Ziel der Erweiterung von Möglichkeiten zur Reaktion auf OK kann aber letztlich nicht Waffengleichheit, sondern nur Überlegenheit gegenüber den Möglichkeiten der Rechtsbrecher sein.

Organisierte Kriminalität löst zum Teil noch heute – wo sich eigentlich kaum noch jemand über die Ernsthaftigkeit des Problems im unklaren sein kann – zwiespältige Empfindungen und Reaktionen aus. Eine sachgerechte Abwägung widerstreitender Interessen – zum einen möglichst effektiver Schutz der Gesellschaft durch Verfolgung von Straftätern, zum anderen Schutz vor ungerechtfertigt erscheinenden Eingriffen in die Privatsphäre der Bürger durch die Strafverfolgungsbehörden – setzt eine sorgfältige Bewertung der Quantität und Qualität Organisierter Kriminalität voraus. Dabei muß, insbesondere im Hinblick auf die Kriminalprävention, auch die Frage nach den spezifischen Entstehungsbedingungen gestellt werden.

---

### II. Ursachen der Organisierten Kriminalität

---

Eine einheitliche, durchgängig plausible Begründung für die Entstehung von Organisierter Kriminalität gibt es ebensowenig wie für einzelne Erscheinungsformen der „Allgemeinkriminalität“. Die Ursachenfrage für die in Deutschland erkennbaren Erscheinungsformen von OK ist differenziert zu betrachten. Spezifisch deutsche Organisierte Kriminalität dürfte auf andere Ausgangs- und Entwicklungsbedingungen zurückzuführen sein als die osteuropäische, italienische oder die Organisierte Kriminalität ostasiatischen, westafrikanischen oder südamerikanischen Ursprungs.

Gemeinsam ist all diesen Erscheinungsformen jedoch, daß die Akteure bestrebt sind, mit einem Minimum an Risiko höchstmögliche Gewinne zu erzielen. In einzelnen Fällen – hier ist etwa an die Mafia in Italien zu denken – geht es zudem um politischen Einfluß und Macht.

Organisierte Kriminalität entsteht gewissermaßen zwangsläufig in den Bereichen, in denen Einzeltäter angesichts der Komplexität der Sachverhalte und „Arbeitsabläufe“ schlicht „überfordert“ sind. Ein Beispiel dafür ist die Rauschgiftkriminalität. Hier sind Spezialisten erforderlich für die Produktion von Betäubungsmitteln, für den Transport, den Schmuggel und letztlich für die Verteilung. Die erforderliche Logistik muß aufgebaut und instand gehalten werden. Die finanzielle Grundausstattung muß beschafft werden, Gewinne sind zu verwalten und nutzbringend weiterzuverwenden. Für Hilfsdienste – Aktivitäten, die nicht immer strafbar sein müssen – ist ebenso Personal bereitzuhalten wie für die Aufrechterhaltung der organisationsinternen Disziplin, die Auseinandersetzung mit Konkurrenten oder die Betreuung inhaftierter Mitglieder der jeweiligen Gruppierung und ihrer Angehörigen.

Der Organisationsgrad einer Tätergruppierung erhöht sich tendenziell aber auch mit zunehmendem Verfolgungsdruck von seiten der Polizei. Lernprozesse bei erfolgreichen Mitbewerbern beschleunigen die Professionalisierung der Täter und die Perfektionierung der Tatbegehungsweisen. Veränderungen im Rechtsbewußtsein – so die Betrachtung krimineller Verhaltensweisen als „Geschäft“ – und der Wegfall von Hemmschwellen bei bislang legal tätigen Geschäftsleuten, wenn es um die Frage der Konkurrenzfähigkeit und des geschäftlichen Überlebens geht, spielen eine ebenso bedeutende Rolle wie marktwirtschaftliche Kosten-Nutzen-Überlegungen oder die Perfektionierung der Verschleiertechniken von Geschäften und Geldwegen durch ein intensives Zusammenspiel von illegalen und legalen Wirtschaftsstrukturen.

Eine Beschleunigung erfährt das OK-Wachstum möglicherweise auch durch erkennbare Folgenlosigkeit für die Täter. So könnte der Eindruck entstehen, daß (vor allem organisierte) Kriminalität sich lohnt. Angesichts dieser Erkenntnis könnten Täter von der ineffizienten „Alltagskriminalität“ zur lukrativeren OK hin abwandern. Die sukzessive Organisierung traditioneller Kriminalitätsbereiche trägt ihrerseits zur weiteren Ausbreitung von OK bei<sup>1</sup>.

1 Vgl. Uwe Dörmann/Karl-Friedrich Koch/Hedwig Risch/Werner Vahlenkamp, Organisierte Kriminalität – wie groß ist die Gefahr?, Wiesbaden 1990 (BKA-Forschungsreihe), S. 18.

Begünstigend wirkt sich zudem die den Strafverfolgungsbehörden oftmals nachgesagte Schwerfälligkeit der Reaktion auf neuartige Erscheinungsformen der Kriminalität aus. Die unbefriedigende Datenbasis zur Organisierten Kriminalität läßt die von ihr ausgehenden Gefahren abstrakt und ihre Bedeutung in manchen Bereichen gering erscheinen. Internationale Straftäterverflechtungen bleiben undurchsichtig für an nationalen Denkweisen ausgerichtete Strafverfolgungsbehörden. Ethnisch homogene Tätergruppierungen ziehen Nutzen aus ihrer Unzugänglichkeit für die Ermittler. Dies gilt insbesondere für ostasiatische und afrikanische Organisationen.

Die angeführten Beispiele für Ursachen und Einflußfaktoren stellen mit Sicherheit keine abschließende Aufzählung dar. Organisierte Kriminalität hat sich, auch wegen der Vielfalt ihrer Erscheinungsformen, einer vertieften wissenschaftlichen Betrachtung – so auch Längsschnittuntersuchungen zur historischen Entwicklung (zumindest in Deutschland) – bislang entzogen<sup>2</sup>. Nach Ansicht von Experten sind aber eine Reihe von Faktoren erkennbar, die gerade für die Ausbreitung der Organisierten Kriminalität in Deutschland von ausschlaggebender Bedeutung sein dürften. Dazu gehören beispielsweise

- die günstigen Wirtschaftsstrukturen; insbesondere die Finanzzentren bilden Anreize für Straftaten und eine umfangreiche Palette an Tatgelegenheiten;
- die infrastrukturellen Gegebenheiten, hier vor allem die nationalen und internationalen Verkehrsverbindungen;
- die technologische Entwicklung und Infrastruktur, speziell auf dem Informations- und Kommunikationssektor. Dadurch ist es OK-Tätern etwa möglich, ihre Aktivitäten von ländlichen Gebieten aus zu steuern, wo der Verfolgungsdruck gering und die Bevölkerung noch wenig sensibel für OK ist;
- die Ballungsgebiete mit gewachsenen „Milieus“ als Brutstätten der OK;
- die Populationsdichte, hohe Fluktuation und Mobilität der Bevölkerung und die damit einhergehende Anonymität;
- das Vorhandensein ethnischer Bevölkerungsgruppen, die OK-Tätern gleicher ethnischer

2 Vgl. Erich Rebscher/Werner Vahlenkamp, Organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1988 (BKA-Forschungsreihe), S. 147.

Zugehörigkeit Ruheräume bieten, ein Rekrutierungspotential darstellen, aber auch Reservoirs potentieller Opfer bilden;

- ambivalente Einstellungen in der Bevölkerung, z.B. zur Wirtschaftskriminalität. Oftmals fehlt die persönliche Betroffenheit; so wird eine Reihe auch schwerer Straftaten eher als Kavaliersdelikte angesehen;
- Veränderungen in der Sozialstruktur. Eine zunehmende Kluft zwischen Arm und Reich kann einerseits das Rekrutierungspotential für OK vergrößern, andererseits entstehen weitere Märkte für deren Waren, Dienstleistungen und Kapital.

Von Interesse wäre auch die Klärung der Frage, inwieweit der Wirtschaft durch OK nicht nur Konkurrenz erwächst, sondern auch Profit zufließt, so beispielsweise durch Anlage illegal erworbenen Geldes in legalen Wirtschaftsbetrieben. Zurückhaltung bei der Anzeigeerstattung in (OK-)Verdachtsfällen trägt zur Vergrößerung des Dunkelfeldes bei.

---

### III. Phänomenologie der Organisierten Kriminalität

---

#### Definition der Organisierten Kriminalität

Seit Anfang der siebziger Jahre wurden umfassende Diskussionen über Existenz und spezifische Erscheinungsformen der OK in Deutschland geführt. Umfang und Gefährlichkeit der OK waren auch aus dem Grunde strittig, weil eine allseits anerkannte Definition dafür fehlte<sup>3</sup>. Nach vielfältigen Erklärungs- und Definitionsversuchen einigte sich im Jahre 1990 eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Justiz und Polizei auf folgende Definition:

„Organisierte Kriminalität ist die von Gewinn- oder Machtstreben bestimmte planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig

- a) unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen,

3 Vgl. Heinz-Josef Möhn, Ist der Begriff „Organisierte Kriminalität“ definierbar?, in: Kriminalistik, 48 (1994) 8-9, S. 534-536.

- b) unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder

- c) unter Einflußnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken.“

Obwohl damit eine weitgehend praktikable Lösung vorliegt, steht eine als notwendig erachtete Legaldefinition weiterhin aus<sup>4</sup>. Zur eindeutigen Abgrenzung gegen Allgemein- und politisch motivierte Kriminalität (z.B. „RAF“-Terrorismus) ist der Definition eine Indikatorenliste an die Seite gestellt worden, die OK-typische Verhaltensweisen in den Bereichen Tatvorbereitung/-planung, Tatausführung, Beuteverwertung, Geldwäsche, konspiratives Täterverhalten, Gruppenstruktur, Hilfe für Gruppenmitglieder, Korruption, Monopolbildung und Öffentlichkeitsarbeit aufzeigt.

#### Grundformen der Organisierten Kriminalität

Die *Strukturen* organisierter Straftätergruppen können erheblich variieren. Einer in den Jahren 1985 und 1986 durchgeführten empirischen Untersuchung des Bundeskriminalamtes zufolge sind in Deutschland im wesentlichen zwei Grundformen Organisierter Kriminalität feststellbar<sup>5</sup>:

1. Mehr oder weniger lockere Straftäterverflechtungen, die schwerpunktmäßig in den Ballungsbereichen ansässig sind und in denen sich von Fall zu Fall Zweckgemeinschaften bilden. Diese vor allem für deutsche Täterkreise typische Form von organisatorischem Zusammenhalt setzt weitreichende, kriminell nutzbare Kontakte unter den Beteiligten voraus. In der Regel werden „Geschäfte“ abgewickelt, die durchaus auch verschiedene (spezialisierte) Täterkreise einbeziehen können. Dieses Wesensmerkmal stellt in Strafverfahren wegen Verdachts der Bildung bzw. Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung eine außerordentliche Erschwernis für die Beweisführung dar.

2. Eigenständige Straftätergruppierungen mit einer eher gefestigten Personalstruktur und zum Teil streng hierarchischem Aufbau, die auch vom Ausland nach Deutschland hineinwirken.

4 Dieser Umstand liefert gelegentlich die Begründung für kriminalpolitische Untätigkeit oder zögerliches gesetzgeberisches wie kriminalstrategisches Handeln. Die gegenwärtige Situation bietet Kritikern viele Angriffsflächen und kann Anwender der Definition gelegentlich dazu verführen, ihre Merkmale allzu leichtfertig Straftatbeständen zuzuschreiben, was über den dann unumgänglichen Abnutzungseffekt zu einer ungewollten Verharmlosung der realen Gefahrenlage führt.

5 Vgl. E. Rebscher/W. Vahlenkamp (Anm. 2), S. 31.

OK-typische *Verhaltensmuster* sind in Deutschland vor allem in den folgenden Deliktsbereichen feststellbar:

- Rauschgiftkriminalität
- Straftaten im Zusammenhang mit dem Nachtleben (z. B. illegales Glücksspiel, Förderung der Prostitution, Zuhälterei, Menschenhandel)
- Gewaltkriminalität (z. B. Schutzgelderpressung)
- Waffen-/Sprengstoffkriminalität
- Eigentumskriminalität (z. B. Kfz- und Einbruchsdiebstähle mit zentraler Beuteverwertung; Großhehlerei)
- Wirtschaftskriminalität (z. B. Fälschung/Mißbrauch unbarer Zahlungsmittel, illegale Arbeitnehmerüberlassung) sowie
- Falschgeldkriminalität.

---

#### IV. Lagebild der Organisierten Kriminalität

---

Konspiratives Verhalten, Abschottung und das Verbergen gewinnträchtiger geschäftlicher Vorgänge vor jeglicher Art von „Konkurrenz“ sorgen mit dafür, daß viele Aktivitäten der Straftäter im Verborgenen bleiben und ein derzeit nicht einschätzbares Dunkelfeld bilden. Erst allmählich tritt das Ausmaß der gesellschaftsumspannenden Bedrohung zutage, wobei deutlich wird, daß das Vorgehen gegen die Organisierte Kriminalität auch in den kommenden Jahren ohne Zweifel ein bedeutsamer Schwerpunkt der Arbeit von Polizei und Justiz sein wird<sup>6</sup>.

Ausgangspunkt für die Auseinandersetzung mit Organisierter Kriminalität und ihren Begleiterscheinungen ist eine möglichst umfassende Beurteilung der Lage. Läßt sich diese nach außen hin nicht eindeutig vermitteln<sup>7</sup>, so hängt die Einschätzung der Gefährlichkeit weitgehend vom ideologi-

schen Standort ab, von dem aus man OK-relevante Sachverhalte betrachten kann. Einsicht in die Notwendigkeit adäquater Gegenmaßnahmen ist dann unter Umständen nur schwer zu bewirken.

OK-Delikte sind überwiegend der sogenannten Kontrollkriminalität zuzurechnen. Je größer Ausmaß und Intensität polizeilicher Vorstöße in das Dunkelfeld sind, desto mehr Delikte werden erkannt und registriert. Daß dies so ist, hängt auch damit zusammen, daß OK-Täter vorzugsweise in Deliktsbereichen wie z. B. Rauschgift- und Falschgeldkriminalität tätig werden, in denen es „klassische Opfer“ nicht gibt und aus diesem Grunde eine Anzeigeerstattung selten ist. Den Strafverfolgungsbehörden vorliegende Daten beschränken sich daher weitgehend auf Hellfelderkenntnisse.

Einige Zahlen aus dem „Lagebericht Organisierte Kriminalität 1994“, in dem Erkenntnisse des Bundeskriminalamtes, der Landeskriminalämter und des Bundesgrenzschutzes zusammengefaßt sind, erscheinen hilfreich, das Ausmaß und Bedrohungspotential der OK in Deutschland zu beleuchten.

#### Ermittlungsverfahren und Delikte

Insgesamt waren im Jahre 1994 in Deutschland 789 OK-Ermittlungsverfahren anhängig, die 97 877 Einzeldelikte umfaßten. 497 dieser Verfahren waren Erstmeldungen. Die quantitative Bewertung der OK ist jedoch zweitrangig, weil die tatsächliche Bedrohung für die Allgemeinheit in der Qualität eines Großteils der Straftaten sowie darin zu sehen ist, daß die kriminellen Täterstrukturen auf Dauer angelegt sind.

Wie bereits in den Vorjahren handelte es sich bei den bekanntgewordenen OK-Straftaten vorwiegend um Vermögensdelikte. Weitere bedeutende Deliktsbereiche sind die unter „sonstige Delikte“ zusammengefaßten, nicht weiter differenzierten Straftaten sowie Eigentumsdelikte, Rauschgiftkriminalität und Gewaltdelikte. Eine bedeutende Rolle spielten im Berichtsjahr Straftaten im unbaren Zahlungsverkehr, Delikte der Wirtschaftskriminalität (darunter Betrugsdelikte, Produktpiraterie, illegale Arbeitnehmerüberlassung und illegale Abfallentsorgung), Wohnungseinbrüche, Kraftfahrzeugdiebstähle, Menschenhandel<sup>8</sup> und illegale Schleusung von Personen, aber auch – der spezifischen Gefährdung wegen – Fälle der Nuklearkriminalität, auch wenn in den in diesem Zusam-

6 Zur Antizipation der zukünftigen Entwicklung insbesondere in Deutschland vgl. U. Dörmann u. a. (Anm. 1).

7 Vgl. hierzu z. B. Hans-Christoph Schaefer, Organisierte Kriminalität – eine kaum hilfreiche öffentliche Diskussion, in: Neue Juristische Wochenschrift, 47 (1994) 12, S. 774–775. Dort heißt es u. a. (S. 774): „Eine präzise Beschreibung dessen, was organisierte Kriminalität eigentlich ist, vor allem bei uns, erfährt man so gut wie nie. Wie soll aber sachgerecht über die geeigneten Bekämpfungsinstrumente diskutiert werden, wenn nicht genau feststeht, was eigentlich zu bekämpfen ist?“

8 Dazu aktuell Willi Flormann, Rotlichtmilieu – Menschenhandel als Teilbereich der Organisierten Kriminalität, in: der kriminalist, 27 (1995) 4, S. 178–185.

menhang durchgeführten Ermittlungsverfahren bisher noch keine OK-Bezüge konkret belegt werden konnten.

### **Internationalisierung der Organisierten Kriminalität**

Organisierte Kriminalität ist heutzutage überwiegend „grenzenlose“ Kriminalität. Rund zwei Drittel der Ermittlungsverfahren (66,1 %) wiesen internationale, weitere 13,5 % überregionale und 20,4 % lediglich regionale Bezüge auf. Die bereits in den Vorjahren festgestellte Tendenz zur internationalen Tatbegehung hat sich weiter verstärkt.

In 121 Verfahren konnten Verbindungen zu ausländischen Täterorganisationen festgestellt werden, darunter zur Mafia, zur Camorra, zur PKK („Arbeiterpartei Kurdistans“), zur „russischen Mafia“ oder zu den südamerikanischen Rauschgift-„Kartellen“.

### **Tatverdächtige**

1994 sind insgesamt 9256 Tatverdächtige ermittelt worden. Erneut ist der Anteil nichtdeutscher Tatverdächtiger im OK-Bereich (zusammen 58,7 %) im Vergleich zu ihrem Anteil an der Gesamtkriminalität (30,1 %) auffallend hoch. Türken (14,2 %), Staatsangehörige aus Rest-Jugoslawien (7,3 %), Italiener (4,6 %) und Polen (3,1 %) stellen die größten Kontingente. Weitere bedeutende Gruppen, deren Anteil in Zukunft möglicherweise noch wachsen wird, sind Vietnamesen (2,9 %), Nigerianer (2,7 %), Rumänen (2,6 %) und Russen (2,2 %).

Bei den Tatbeteiligten wurden sowohl homogene Zusammensetzungen, d.h. bestehend aus Tätern einer Nationalität, als auch heterogene Gruppierungen festgestellt. In letzteren – ihr Anteil macht 67,6 % aus – arbeiteten bis zu 22 unterschiedliche Nationalitäten zusammen. Homogene Strukturen ließen sich vor allem bei Deutschen, Türken, Vietnamesen, Italienern und Polen aufzeigen.

### **Gewaltbereitschaft und Gewaltanwendung**

Bei mehr als der Hälfte aller OK-Verfahren im Inland wurde 1994 die Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel festgestellt. Damit setzte sich der steigende Trend der Vorjahre fort (1992: 43,1 %; 1993: 52,8 %; 1994: 57,5 %). Die Formen der Gewaltanwendung sind vielfältig und reichen von subtilen Drohungen bis hin zu Tötungsdelikten.

Mit dieser Entwicklung geht eine sinkende Aussagebereitschaft von Zeugen einher, auch treten

ernsthafte Probleme im Zusammenhang mit dem Einsatz von Dolmetschern in OK-Verfahren auf. Infolgedessen müssen zunehmend mehr langfristige und aufwendige Zeugenschutzmaßnahmen durchgeführt werden. 1994 wurden in 103 Verfahren Zeugenschutzmaßnahmen für insgesamt 187 Personen eingeleitet.

### **Schaden**

Der durch Organisierte Kriminalität im Jahre 1994 entstandene Schaden beläuft sich auf annähernd 3,448 Milliarden DM. In einem einzigen Ermittlungskomplex wurde ein Schaden in Höhe von ca. 2,5 Milliarden DM festgestellt. Hinzu kommt ein hoher, nicht quantifizierbarer materieller sowie immaterieller Schaden, z.B. durch Delikte wie Menschenhandel oder im Betäubungsmittelbereich. Der darüber hinaus erzielte Gewinn in Deliktbereichen, in denen nach polizeilichen Statistik-Konventionen kein Schaden im Sinne eines rechtswidrig erlangten Geldwertes feststellbar war, wurde auf rund 1,231 Milliarden DM geschätzt. Hiervon entfallen allein ca. 400 Millionen DM auf ein einzelnes Verfahren.

### **Korruption**

Korruption bedroht den Staat, die Wirtschaft und letztlich die gesamte Gesellschaft, weil sie die Grundlage für Abhängigkeiten und Erpressung bildet. Sie dient OK-Tätern dazu, Einfluß auf Entscheidungen und Abläufe zu nehmen, Machtpositionen aufzubauen oder behördeninterne Informationen zu erlangen. Die damit einhergehende Gefährdung der betroffenen Bereiche läßt sich nur schwer bestimmen, darf jedoch angesichts des den Tätern zur Verfügung stehenden Kapitals auf keinen Fall unterschätzt werden.

Bei den im Jahre 1994 durchgeführten Ermittlungsverfahren gegen die Organisierte Kriminalität waren in 102 Verfahren (17,9 % der Sachverhalte) Einflußnahmen auf Justiz, öffentliche Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Medien feststellbar. Den Schwerpunkt bildeten Einflußnahmen ausländischer Tätergruppen in ihren Heimatländern. In Einzelfällen ist inzwischen jedoch auch in Deutschland Korruption durch OK nachweisbar. Der OK-Lagebericht weist speziell 28 OK-Verfahren mit strafrechtlich relevanten Korruptionshandlungen aus. Dabei handelt es sich im einzelnen in 12 Fällen um Vorteilsgewährung, 26 Straftaten betrafen Vorteilsannahme, außerdem wurden 691 Bestechungsdelikte und 686 Fälle der Bestechlichkeit registriert.

---

## V. Das Vorgehen gegen Organisierte Kriminalität

---

Reaktionen auf die vielfältigen Formen der Organisierten Kriminalität müssen sachgerecht auf verschiedenen Ebenen stattfinden. Sie sollten gleichzeitig stattfinden und gut abgestimmt sein. Nur wenn alle erfolgversprechenden Ansätze zur Verhütung und Verfolgung von Straftaten auf politischer, polizeilicher, justitieller und gesellschaftlicher Ebene, national und vor allem auch international, intensiv verfolgt werden, kann einem Ausufern der OK Einhalt geboten werden.

Im Rahmen einer solchen gesamtgesellschaftlich ausgerichteten Konzeption müssen – zum Beispiel auch durch praxisorientierte Forschung – Informationsdefizite beseitigt, das Problembewußtsein gefördert, aber auch übertriebene Ängste abgebaut werden. Neue Bekämpfungsmethoden sind zu entwickeln, Lücken im Netz gesetzlicher Instrumentarien zu schließen. Die Ausweitung und Intensivierung der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden im nationalen, vor allem aber im internationalen Rahmen besitzt hohe Priorität.

Einige der aktuellen kriminalstrategischen Konzeptionen zur OK-Bekämpfung erfüllen bereits mehrere dieser Forderungen gleichzeitig. Als Beispiele seien folgende genannt:

1. *Die Strategie der Vorverlagerung der Rauschgiftbekämpfung in die Anbau-, Produktions- und Transitländer.* Durch die Entsendung von Verbindungsbeamten wird eine intensive Zusammenarbeit mit den Polizeibehörden der Aufnahmestaaten organisiert. Weiterhin sollen Erkenntnisse über OK-relevante Täterstrukturen und Verhaltensweisen erlangt werden. Die Verbindungsbeamten erfüllen zugleich einen Beratungsauftrag, sammeln aber auch Erkenntnisse über Methoden der Rauschgift- und OK-Bekämpfung in den Aufnahmeländern.

2. *Die Durchführung sogenannter Intelligence-Projekte.* Sie befassen sich mit eingrenzbaaren kriminalistischen Problemen, zu deren Lösung alle relevanten Informationsquellen erschlossen und neue Auswertungs- und Analysemethoden entwickelt werden. Die Ergebnisse werden zielgruppengerecht aufbereitet, indem laufende Ermittlungsverfahren direkt unterstützt, aber auch neue Verfahren (deliktorientierte und Strukturverfahren) initiiert werden.

3. *Der sogenannte „verwertungsbezogene Ansatz“.* Damit werden Geschäftsabläufe bei der Verwertung deliktisch erlangter Güter beleuchtet. So setzt z. B. die Verwertung großer Mengen gestohlener Objekte (z. B. Fahrzeuge, Schmuck) oder spezieller Güter mit eng begrenztem Absatzmarkt (z. B. Rohstoffe) umfangreiche Kenntnisse und Verbindungen voraus, die in der Regel nur bei organisierten Tätergruppen vorhanden sind.

4. *Die Einrichtung projektbezogener Arbeitsgruppen,* wie die Arbeitsgruppe Italienische Gruppierungen (AGIG), in der die Bundesländer, in denen in der Vergangenheit schwerpunktmäßig italienische OK-Täter in Erscheinung getreten sind, das Bundeskriminalamt sowie die italienische Anti-Mafia-Behörde DIA (Direzione Investigativa Antimafia mit Sitz in Rom) zusammenarbeiten.

5. *Der Logistikanatz.* Im Rahmen eines Forschungsprojektes wurde festgestellt, daß in bestimmten Deliktsbereichen der OK in Deutschland „komplexe Tätergruppen mit Hilfe einer ausgefeilten Logistik geschäftsähnlich agieren und dadurch erhebliche Finanz- und Machtpositionen erreichen“<sup>9</sup>. Für eine nachhaltige Bekämpfung der OK muß intensiv gegen die von der Organisation geschaffenen Logistikstrukturen und die genutzten Beschaffungs- und Absatzmärkte vorgegangen werden. Es reicht nicht aus, die ersetzbaren Hintermänner und Drahtzieher festzunehmen und abzurteilen.

Überlegungen zur Verbesserung der Erkenntnislage umfassen auch die beschleunigte Zusammenführung und Umsetzung gewonnener Informationen. Dazu sollen DV-technische Systeme so weiterentwickelt werden, daß der Abgleich sowie die Aufbereitung von Informationen ohne Zeitverzug möglich werden. In Teilbereichen der Informationsverarbeitung sollten neue Auswertungskonzepte eingesetzt werden. Dabei ist vor allem an automatisierte Auswertungsprozesse zu denken, die dem Informationssystem das selbständige Erkennen und Melden neuer Entwicklungen und Tendenzen im OK-Bereich ermöglichen. Auch sind bereits EDV-gestützte Anwendungen entwickelt worden, die einzelne Arbeitsabläufe automatisieren, beispielsweise die Visualisierung von Personen- und Geschäftsverbindungen im Bereich der Organisierten Kriminalität.

<sup>9</sup> Vgl. Ulrich Sieber/Marion Bögel, *Logistik der Organisierten Kriminalität*, Wiesbaden 1993 (BKA-Forschungsreihe), S. 6.



Die bisher unternommenen Anstrengungen zeigen Wirkung: 1994 ist mehr als die Hälfte (55 %) der OK-Verfahren aufgrund polizeilicher Erkenntnisse (davon 16,6 % mit aktiver Informationsbeschaffung) eingeleitet worden.

---

## VI. Internationale Zusammenarbeit

---

Mit dem Wegfall der Grenzen in Europa muß es vorrangiges Ziel der Strafverfolgungsbehörden sein, es den Tätern zumindest gleichzutun und im gesamteuropäischen Rahmen zu agieren. Die Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität erfordert bereits die Zusammenarbeit über Kontinente hinweg. Die Mehrzahl der Herkunftsländer von Betäubungsmitteln liegt außerhalb Europas, die Transitwege für Rauschgifte umspannen den gesamten Erdball.

### IKPO-Interpol

Seit vielen Jahren gewährleistet die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (IKPO-Interpol) mit derzeit 176 angeschlossenen nationalen Polizei- und Justizbehörden die internationale Zusammenarbeit und den Informationsaustausch. Die umfassende, das gesamte Feld der Kriminalität abdeckende Aufgabenstellung von Interpol läßt strategische Auswertungen im speziellen Bereich der OK nur eingeschränkt zu. Dem Aspekt der Intelligence-Arbeit wird mit der Anfang 1994 erfolgten Einrichtung einer Organisationseinheit für kriminalpolizeiliche Erkenntnisauswertung (Analytical Criminal Intelligence Unit - ACIU) Rechnung getragen.

### Artikel K4 des Vertrages von Maastricht

Ein weiterer Anlauf zu erfolversprechender Intelligence-Zusammenarbeit auf europäischer Ebene wurde im Rahmen des Vertrages zur Gründung einer Europäischen Union (Vertrag von Maastricht) unternommen. Mit seinem Inkrafttreten wurde die europäische Zusammenarbeit auf ministerieller Ebene auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. Gemäß Artikel K4 des Vertrages gehören unter anderem die Bekämpfung der Drogenkriminalität und die polizeiliche Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität zu den Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse.

## EUROPOL

Das für die polizeiliche Bekämpfung der OK wesentliche Ergebnis dieses Vertrages ist die Schaffung von EUROPOL, das am 16. Februar 1994 in Den Haag seine Arbeit aufgenommen hat<sup>10</sup>. EUROPOL soll zunächst im Rahmen der internationalen Rauschgiftbekämpfung und zukünftig auch bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität zwei Schwerpunkte wahrnehmen: die zentrale Sammlung und systematische Auswertung aller im nationalen und internationalen Bereich gewonnenen Erkenntnisse sowie die Umsetzung der Analysen und Lagebilder in Bekämpfungskonzepte und -maßnahmen bis hin zur Weitergabe von Ermittlungsansätzen an die Polizeibehörden der Mitgliedsstaaten. Eine weitere zentrale Aufgabe soll die Beratung und Unterstützung nationaler Polizeibehörden bei internationalen Ermittlungen werden.

Auch die Staaten Mittel- und Osteuropas werden sukzessive in gemeinsame Bekämpfungsstrategien eingebunden<sup>11</sup>. Seit Ende der achtziger Jahre sind mit der Mehrheit der osteuropäischen Staaten Regierungsabkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, speziell der Rauschgiftkriminalität, abgeschlossen worden, um die Kooperation auf eine vertragliche Grundlage zu stellen. Des Weiteren wurden Initiativen zur Aus- und Fortbildung ins Leben gerufen. Bi- und multilaterale Arbeitsgruppen sollen mit ihren Beratungsergebnissen die unmittelbare polizeiliche Kooperation fördern.

Zwischen dem allseits bekräftigten Ziel der gemeinsamen Bekämpfung der OK und dem erkennbaren Realisierungswillen sind noch teilweise erhebliche Diskrepanzen festzustellen. Erforderlich ist ein Mindestmaß an Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften und die Bereitschaft, auch Zugeständnisse in Souveränitätsfragen zu machen. Akzeptanzprobleme ergeben sich beispielsweise für Vorschläge, EUROPOL zukünftig auch eine Zuständigkeit im Ermittlungsbereich zuzuweisen. Diese Zuständigkeit könnte sich auf reine Koordinierungsaufgaben beschränken, aber auch Weisungsbefugnisse gegenüber den nationalen Polizeidienststellen bis hin zur Übernahme eigener Ermittlungen beinhalten.

---

10 Zu EUROPOL vgl. Jürgen Storbeck, EUROPOL - Symbol ihrer Zeit, in: Kriminalistik, 48 (1994) 3, S. 201-204, sowie auch seinen Beitrag in diesem Heft.

11 Zu Zusammenarbeitsfragen vgl. etwa Janos Fehervary, Innere Sicherheit in Europa. Grenzüberschreitende und internationale polizeiliche Zusammenarbeit, in: Die Neue Polizei, 49 (1995) 3, S. 123-127.

---

## VII. Das gesetzliche Instrumentarium

---

Probleme bei der Koordinierung unterschiedlicher nationaler Rechtssysteme und abweichende Organisationsstrukturen der für Organisierte Kriminalität zuständigen Strafverfolgungsbehörden erschweren die Bekämpfung der internationalen OK. Diese zieht ihrerseits aus den bestehenden Regelungsdefiziten ihren Nutzen. Fehlende Erfolge bei ihrer Bekämpfung können allerdings nicht nur an Defiziten im internationalen Bereich festgestellt werden. Es gilt, auch im nationalen Bereich alle Möglichkeiten einer effektiven Verbrechensbekämpfung auszuschöpfen. Die Erhöhung des Verfolgungsdrucks gegen OK hängt letztlich auch von einer Verbesserung der gesetzlichen Rahmenbedingungen ab, die derzeit im politischen und öffentlichen Diskussionsprozeß stehen<sup>12</sup>. Dazu zählen beispielsweise:

1. Die Ermächtigung des Bundeskriminalamtes zu Initiativermittlungen. Es ist beabsichtigt, das reaktive Vorgehen aufgrund ermittlungsauslösender Signale durch einen offensiven, initiativen Bekämpfungsansatz abzulösen.

2. Im Zusammenhang damit die Möglichkeit, die Identität des VE geheimzuhalten und eine Offenbarung über den engen Bereich der Polizei hinaus aus grundsätzlichen Erwägungen auszuschließen.

3. Der Einsatz technischer Mittel auch in Wohnungen, um gegen die Konspiration und Abschottung der OK-Straftäter vorgehen zu können. Enge Zulässigkeitsvoraussetzungen wie die Beschränkung auf schwerste Straftaten, Richtervorbehalte und Einschränkungen bei der Beweisverwertung sollten den „Ultima-ratio-Charakter“ dieses Einsatzmittels unterstreichen.

4. Gewinnabschöpfung, Beweislastumkehr und Verhinderung von Geldwäsche angesichts der Tatsache, daß Vermögenseinbußen für OK-Täter den Verlust von Macht und Einflußmöglichkeiten bedeuten. Der Erfolg der OK-Bekämpfung hängt entscheidend davon ab, ob es künftig gelingt, der OK in nennenswertem Umfang die kriminellen Gewinne zu entziehen<sup>13</sup>. Intensives Wahrnehmen

---

12 Vgl. dazu H.-Chr. Schaefer (Anm. 7).

13 Zur ökonomischen Bedeutung des OK-Kapitals vgl. z.B. Ekkehard Hetzke/Kai Hirschmann/Martin Potthoff, Die volkswirtschaftliche und politische Bedeutung „illegal erworbenen Geldes“ durch global operierende Organisierte Kriminalität, in: dies. (Hrsg.), Weltwirtschaft und Sicherheit 1994, Berlin u. a. 1994, S. 135-144.

der Ermächtigungen auf diesem Sektor dürfte zugleich Tatanreize vermindern und Gewinnerwartungen der Täter reduzieren.

1994 sind Maßnahmen der Gewinnabschöpfung in 54 OK-relevanten Verfahren durchgeführt worden. Dabei konnten mit 17,5 Millionen DM in Form von Bargeld, Wertpapieren, Gegenständen und Immobilien nur rund 1,4 % der geschätzten kriminellen Gewinne abgeschöpft werden.

In 37 der für das Bundeslagebild 1994 analysierten OK-Verfahren ergaben sich Hinweise auf 115 Geldwäschedelikte. Insgesamt gab es bundesweit 3282 Geldwäsche-Verdachtsmeldungen, die zur Einleitung von 2738 Ermittlungsverfahren führten. Der Umfang der Transaktionen belief sich auf rund 1,373 Milliarden DM. Der Verdacht der Geldwäsche konnte aber nur in 4 % der Verfahren bestätigt werden. Die Gesamtsumme der letztlich beschlagnahmten Vermögenswerte betrug annähernd nur 20 Millionen DM.

Die in der täglichen Anwendung auftretenden Probleme mit den neuen Regelungen haben die zuständigen Stellen dazu veranlaßt, deren Praxis-tauglichkeit einer intensiven Prüfung zu unterziehen und als dringlich erachtete Fragen wie etwa die Beweislastumkehr nochmals intensiv zur Diskussion zu stellen.

---

## VIII. Ausblick

---

Wie die Bekämpfung der Kriminalität im allgemeinen ist auch das entschlossene Vorgehen gegen die weiter an Boden gewinnende Organisierte Kriminalität als gesamtgesellschaftliche Aufgabe nicht nur zu propagieren, sondern auch zu praktizieren. Alle Beteiligten müssen sich beispielsweise darüber im klaren sein, daß OK nicht den gegenwärtigen Stellenwert einnehmen könnte, wenn nicht offensichtlich auch ein verbreitetes Bedürfnis nach gerade den Gütern und Dienstleistungen bestünde, welche die OK „effizienter“ und „kostengünstiger“ befriedigen kann als die legale Wirtschaft.

Hier eröffnet sich ein weites Feld für bisher möglicherweise vernachlässigte Präventionsansätze, durch welche die generalpräventive Wirkung einschlägiger Strafgesetze verstärkt werden könnte.

Insbesondere die technische Prävention<sup>14</sup> läßt hier für wichtige Bereiche der Massenkriminalität positive Ergebnisse erwarten, was etwa am Beispiel des Rückgangs der Diebstahlszahlen entsprechend gesicherter Kraftfahrzeuge nachvollziehbar wird.

Ein wichtiger Aspekt ist darüber hinaus die verstärkte wissenschaftliche Begleitung und Unterstützung, um zusätzliche Erkenntnisse über Organisierte Kriminalität zu erlangen, aber auch, um

14 Dazu z. B. Winfried Hassemer, Aktuelle Perspektiven der Kriminalpolitik, in: Strafverteidiger, 14 (1994) 6, S. 333-337.

Rückwirkungen der Verbrechensbekämpfungsmaßnahmen auf gesellschaftliche Rahmenbedingungen zu untersuchen. Zur daran anknüpfenden Umsetzung der Erkenntnisse ist eine verantwortungsbewußte Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben.

Die Organisierte Kriminalität kann nur dann wirkungsvoll eingedämmt werden, wenn der von einem breiten Konsens getragene Wille dazu besteht. Die in vorderster Linie beteiligten gesellschaftlichen Kräfte – unter ihnen nicht zuletzt die Medien – müssen alles tun, um die Akzeptanz für das offensichtlich Notwendige zu erreichen.

# Europol: Chance für eine Verbesserung der gemeinsamen Verbrechensbekämpfung in der Europäischen Union

---

## I.

---

In den letzten fünf, sechs Jahren ist Europa in Bewegung geraten: Strukturen weichen auf, verändern sich, zerbrechen. Die sowjetische Weltmacht besteht nicht mehr; die Sowjetunion selbst ist zerfallen. Eine schleichende Völkerwanderung von Ost nach West, aber auch von Süd nach Nord hat eingesetzt und ist kaum zu stoppen.

In Westeuropa bis hin nach Mitteleuropa ist ein großer gemeinsamer Wirtschafts- und Lebensraum entstanden, in dem über dreihundert Millionen Menschen leben. Der „Eiserne Vorhang“ nach Osteuropa besteht nicht mehr, so daß teilweise schon jetzt, spätestens aber in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre nach der Ausgabe von Pässen an die russische Bevölkerung sich fast sechshundert Millionen Bürger mehr oder weniger ungehindert in Europa bewegen können. Andererseits besteht ein gewaltiges Wohlstandsgefälle zwischen West- und Osteuropa, zwischen Südost- und Nordeuropa, zwischen Europa und anderen Kontinenten. Osteuropa und Südosteuropa sind darüber hinaus durch kriegerische Auseinandersetzungen im Rahmen der Neuordnung der dortigen Staaten betroffen, deren Auswirkungen wir auch auf die Kriminalitäts- und Sicherheitslage bei uns in den nächsten Jahren mehr und mehr erleben werden.

Das Ende dieses Jahrhunderts erlebt zugleich einen ungeheuren Wertewandel: Das Christentum und herkömmliche politische Ideologien verlieren an Bedeutung, Moral und Ethik verändern sich. Wir sind in Europa nicht mehr so widerstandsfähig gegenüber Organisierter Kriminalität; unser politisches und gesellschaftliches Immunsystem ist geschwächt.

Grenzen bestehen in Europa zwar noch; sie sind jedoch mühelos zu überwinden. Menschen, Güter und Dienstleistungen bewegen sich auf unserem Kontinent in Tages- und Stundenfrist von einem an praktisch jeden anderen Ort. Diese Mobilität be-

sitzen natürlich auch Kriminelle, kriminogene Güter und illegale Dienstleistungen. Und wie Wirtschaft und Handel erstarken können, so bilden sich im Wirtschaftsraum Europa auch gewaltige kriminelle Organisationen mit äußerst beängstigenden Verdienstmöglichkeiten und – als Folge davon – großer Macht.

Westeuropa liefert durch sein freiheitliches Rechtssystem und nicht zuletzt durch liberale Aufenthalt- und Asylbestimmungen vielfache Anreize für internationale Kriminalität. Straftäter können zudem die in Europa teilweise sehr unterschiedlichen Straf-, Verwaltungs- und Wirtschaftsgesetze zu ihren Gunsten nutzen. Ihre Methoden sind dort besonders wirksam, wo gesetzliche Regelungen und Durchführungsvorschriften häufig kompliziert sind und durch ihre Unterschiedlichkeit, ja sogar Widersprüchlichkeit Lücken aufweisen, die eine grenzüberschreitende Strafverfolgung entscheidend behindern. Strafverfolgungsbehörden sind darüber hinaus durch die Bindung an bestehendes Recht für Straftäter berechenbar.

Die Koordinierung von Bekämpfungsmaßnahmen ist aufgrund dieser unterschiedlichen nationalen Rechtssysteme und des teilweise übersteigerten Souveränitätsdenkens schwerfällig, während Kriminalität flexibel und ohne nationale Engstarrigkeit agieren kann. So ist das Aufspüren von illegalen Vermögensgewinnen durch die Polizei schwieriger als das innovative Aufspüren und Nutzen von Marktchancen und Möglichkeiten der Finanztransaktionen durch das organisierte Verbrechen.

Unsere liberalen europäischen Rechtssysteme, die Erleichterungen im Grenzverkehr, aber auch die Möglichkeiten, die der weltweite Handel und Transport von Gütern bieten, werden verstärkt für Rauschgiftgeschäfte genutzt. Kolumbianische Kartelle steigern ihre Exporte nach Europa, wie wir aus den immer größeren Sicherstellungen von Kokain (1994 fast 30 Tonnen Kokain in Europa) erkennen und aufgrund des großen Angebots bei uns feststellen müssen. Die Kartelle nützen nicht nur die traditionellen Routen über Spanien, die Häfen

Rotterdam, Antwerpen, Hamburg und Bremen oder die Flughäfen Frankfurt, Paris, London, Rom, sondern führen Kokain inzwischen auch über Rußland, Polen usw. in die wirtschaftlich reichen Regionen Europas ein. Überhaupt gewinnen die Staaten Osteuropas wachsenden Einfluß auf die Rauschgiftzufuhr nach Mittel- und Westeuropa. Die Balkanroute als „klassischer“ Versorgungsweg der Konsumenten von Heroin in Westeuropa hat sich weit nach Norden und Osten verlagert und führt teilweise über die Ukraine, Rußland und Polen.

Beunruhigender ist jedoch, daß auch osteuropäische Kriminalität sich mehr und mehr auf die Produktion von Rauschgift für Westeuropa verlegt:

- Polen ist mit 15–20 Prozent drittgrößter Produzent in Europa von Amphetamin.
- Ungarische Kriminelle haben letztes Jahr bedeutende Mengen von Amphetamin-Derivaten (MDEA) hergestellt.
- In Riga ist vor zwei Jahren eine große Fabrik zur Herstellung von Amphetamin-Derivaten (MDA) entdeckt worden.
- Eine südamerikanische Gruppe hat 1993 zusammen mit Ungarn versucht, in Budapest ein Kokain-Labor aufzubauen.
- Besondere Gefahren gehen jedoch von den ehemaligen Republiken der Sowjetunion aus. Opium, Cannabis und Ephedrin werden in großen Mengen in Kasachstan, Kirgisien, Usbekistan, Tadschikistan und Rußland angebaut und inzwischen dort auch schon „veredelt“.

Mit Kraftfahrzeugdiebstahl und internationaler Kfz-Verschlebung hat sich neben der Rauschgiftkriminalität ein weiterer bedeutender krimineller „Wirtschaftsweg“ entwickelt. So dürften im vergangenen Jahr ca. 300 000 Pkw und Kombi auf Dauer in den Staaten der EU verschwunden sein. Der Schaden beläuft sich auf rund sechs Milliarden DM. Führend in dieser Kriminalität sind polnische Tätergruppen, aber mehr und mehr auch Weißrussen, Russen, Ukrainer und Bulgaren. Abnehmer der Beutefahrzeuge finden sich nach wie vor in den Staaten des Nahen und Mittleren Ostens, von wo aus Fahrzeuge bis in den Fernen Osten weiterverschoben werden. Unsere Nachbarstaaten im Osten sind seit Jahren Ziel-, vermehrt aber auch Transitländer für die Belieferung von mittlerweile ganz Osteuropa und den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion mit Kraftfahrzeugen.

Ein anderes, völlig neues Kriminalitätsphänomen stellt der illegale Handel mit radioaktiven und

nuklearen Substanzen dar. Der Zerfall der ehemaligen Sowjetunion in viele souveräne Republiken hat das Risiko erhöht, daß nukleares Material in unbefugte Hände geraten kann und auf dem illegalen Markt gehandelt wird. Ende 1994 konnten deutsche Sicherheitsbehörden in mehreren Fällen waffenfähiges Nuklearmaterial sicherstellen, bei dem zumindest die Vermutung nahelag, daß es aus russischer Produktion stammt. Der Nuklearschmuggel stellt eine neue Dimension der Bedrohung dar, wie Ende April 1995 u. a. M. Attari, der Sicherheitsberater des französischen Staatspräsidenten Mitterrand, warnte.

Zusätzlich scheint Organisierte Kriminalität mehr und mehr auch in das normale Geschäfts- und Wirtschaftsleben einzudringen. Ein Beispiel dafür ist die immer bedeutsamere Schleusung und illegale Beschäftigung von Arbeitnehmern. Die Schlepper und Vermittler nutzen die schlechten wirtschaftlichen Verhältnisse in den Staaten Osteuropas und Asiens aus, um illegale Einwanderer gegen Zahlung von 5 000,-/6 000,- DM pro Person in die Europäische Union einzuschleusen und sie dann häufig weiter auszubeuten, indem sie als Arbeitskräfte zu Billigtlöhnen vermittelt werden. Sie werden konkurrenzlos billig im Baugewerbe, in der Produktion oder im Dienstleistungsgewerbe eingesetzt und verschaffen dem jeweiligen Unternehmen erhebliche wirtschaftliche Vorteile, auch weil Steuern und Sozialversicherungsbeiträge meist nicht abgeführt werden.

Ähnliche Veränderungen, neue Trends sowie eine Professionalisierung und Internationalisierung des Verbrechens lassen sich in fast allen Bereichen der Kriminalität feststellen. Für die Staatsgewalt, den Polizeibeamten und den Zöllner haben sich somit seit ca. fünf Jahren das Arbeitsfeld und seine „Kunden“ in einer Weise verändert wie vielleicht nie zuvor in der neueren Geschichte.

---

## II.

---

Wie haben sich nun Regierungen und Strafverfolgungsbehörden auf diese neuen Herausforderungen eingestellt? Einige Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben durch Verbesserung der Ausrüstung und Nachrichtentechnik sowie durch Intensivierung der Aus- und Fortbildung *national* erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Effektivität ihrer Strafverfolgungsbehörden – und hier vor allem die der Polizei und des Zolls – zu erhöhen. In organisatorischer Hinsicht tut sich al-

lerdings weniger: Nur in Großbritannien und Belgien arbeitet man gegenwärtig an einer grundlegenden Neuorganisation der Polizei nach modernen Erkenntnissen von Management und Einsatzlehre. Am schleppendsten ist jedoch die Modernisierung des rechtlichen Instrumentariums und der Rechtsgrundlagen für Polizeibehörden, wie wir z. B. an der fast neun Jahre währenden Arbeit am neuen BKA-Gesetz und dem langen Gesetzgebungsverfahren zur Geldwäsche in Deutschland sehen.

*International* erfolgt die Reaktion auf die moderne Entwicklung eher noch langsamer. Zwar hat die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation IKPO-Interpol ihr Fernmeldenetz und ihre interne Datenverarbeitung seit Ende des letzten Jahrzehnts sehr rasch modernisiert und auf einen hohen technischen Standard gebracht, doch die Arbeitsmethoden innerhalb dieser Organisation und in ihren nationalen Zentralbüros sind weitgehend dieselben geblieben. Und seit zehn Jahren haben wir an dem Schengener Informationssystem geplant und es endlich eingerichtet, ohne daß es allerdings schon in allen Schengener Mitgliedsstaaten voll funktionsfähig in Betrieb ist. Damit hinken wir in der internationalen Verbrechensbekämpfung rechtlich, organisatorisch, technisch und methodisch mehrere Jahre hinter den politischen Veränderungen und der Entwicklung organisierter Kriminalität hinterher. Das mögen folgende Beispiele zeigen:

Um für ein konkretes Ermittlungsverfahren einer lokalen oder regionalen Polizeibehörde Informationen über Person, Sachen oder Modus operandi aus anderen Staaten zu erhalten, bedarf es aufgrund rechtlicher und bürokratischer Hindernisse, einer noch mangelnden internationalen Organisation und wegen der Unterschiedlichkeit der Methoden und Sprachen häufig mehrerer Tage, meist jedoch mehrerer Wochen. Führt zum Beispiel die Polizei Frankfurt gegen britische, französische und italienische Wirtschaftskriminelle oder Rauschgifttäter ein Verfahren und benötigt zur Vorbereitung einer Durchsuchung bzw. zur Beschlagnahme von Unterlagen Informationen aus den Herkunftsländern der Verdächtigen, so müssen diese mühsam und bürokratisch über das Landeskriminalamt Hessen, das Bundeskriminalamt, die Interpol-Dienststellen in Rom, Paris und London und dann die regionalen oder lokalen Dienststellen in diesen Staaten eingeholt werden. Trotz teilweise moderner Informationstechnik der Polizei kann die ermittlungsführende Behörde in Frankfurt aufgrund der zeitaufwendigen aktenmäßigen Bearbeitung, eines zwingend zu durchlaufenden bürokratischen

Genehmigungsverfahrens und der teilweise notwendigen Übersetzung in und von Fremdsprachen innerhalb der einzelnen Behörden normalerweise erst nach zehn bis vierzehn Tagen auf die notwendigen Informationen hoffen. Schnelle Ermittlungen sind daher regelmäßig nicht möglich. Verdächtige sind somit in der Lage, Beweismaterial zu vernichten, Verbrechensgewinne in Sicherheit zu bringen oder auch zu fliehen.

Vielleicht noch schwerwiegender ist, daß die bei den Polizei- und Sicherheitsbehörden vorhandenen Informationen nur in wenigen Staaten Europas national zusammengeführt und ausgewertet werden. Im internationalen Zusammenhang geschieht das praktisch überhaupt nicht. Wertvolle Ermittlungsansätze gehen verloren. Internationale Straftäter können unbemerkt und ungehindert quer durch Westeuropa reisen, um ihren „Geschäften“ nachzugehen. Doch selbst wenn sie auf jeder Station ihrer Reise von den Sicherheitsbehörden bemerkt und ihre Kontakte mit örtlichen Straftätern genau registriert werden, so bleiben diese Informationen, sofern sie nicht zufällig bei der Begehung einer konkreten Straftat ertappt werden, ungenutzt. Sie schlummern möglicherweise mehrere Monate oder Jahre in den Archiven und werden dann gelöscht. Auch jetzt noch gibt es keine Stelle in Europa, die aufgrund der europaweit den Polizeibehörden vorliegenden Informationen die internationalen Aktivitäten von Tätern oder kriminellen Organisationen erkennen und daraufhin konkrete Ermittlungen initiieren kann. Das führt u. a. dazu, daß in vielen Fällen Ermittlungen in den Staaten Europas parallel gegen dieselben Täter oder dieselben kriminellen Organisationen geführt werden, ohne daß eine Dienststelle mit der anderen kooperiert. Es besteht also ein dringendes Bedürfnis nach Koordinierung von Ermittlungen gegen international agierende kriminelle Organisationen einschließlich der Koordination von international operativen Einsätzen, wie z. B. gleichzeitigen Durchsuchungen, Festnahmen oder der Durchführung von sogenannten kontrollierten Lieferungen.

Schließlich ist anzumerken, daß lokale, regionale und nationale Strafverfolgungsbehörden häufig durch den Umfang der Ermittlungen gegen internationale organisierte Kriminalität personell, finanziell und technisch überfordert sind. Gerade im Bereich der Wirtschaftskriminalität und der Rauschgiftkriminalität haben nationale Dienststellen größte Schwierigkeiten, erfolgreich gegen internationale kriminelle Organisationen wie kolumbianische Drogenkartelle, chinesische Triaden, Mafia, Cosa Nostra usw. erfolgreich zu ermitteln.

Schon für ein nationales Ermittlungsverfahren in Wirtschaftsstrafsachen von nicht nur lokaler Bedeutung sind mehrköpfige Ermittlungsteams über Jahre beschäftigt. Sie ermitteln gegen Organisationen, die einen jährlichen Umsatz machen, der dem Staatshaushalt von kleineren europäischen Staaten entspricht. Wie sollen dann lokale oder regionale Kriminalpolizeien erfolgreich gegen die vielfachen Aktivitäten dieser internationalen Verbrechenskonzerne vorgehen können? Selbst großen nationalen Polizeidienststellen wie dem Bundeskriminalamt oder New Scotland Yard sind da Grenzen gesetzt.

Besonders problematisch ist schließlich, daß wir gerade zu neuen Formen internationaler Kriminalität keine gleichlautenden Strafgesetze haben, ja daß zu einzelnen Bereichen in manchen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union überhaupt noch keine Strafvorschriften bestehen. So bekämpfen die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union den illegalen Handel mit radioaktiven Stoffen und biologischen und chemischen Waffen, das illegale Einschleusen von Arbeitnehmern, den Organhandel, bestimmte Bereiche der Computerkriminalität und die Umweltkriminalität wie z. B. den Mülltourismus einerseits mit Strafgesetzen, andererseits mit Steuer- und Finanzvorschriften, teilweise mit einfachen Verwaltungsvorschriften und häufig überhaupt noch nicht. Da aber eine gemeinsame internationale Verbrechensbekämpfung grundsätzlich die Strafbarkeit in den beteiligten Staaten voraussetzt, ist eine Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg gegen die modernen Verbrechensformen derzeit nur sehr eingeschränkt möglich und findet tatsächlich auch kaum statt.

---

### III.

---

Vor diesem Hintergrund mangelhafter internationaler Verbrechensbekämpfung einerseits und dem Abschluß des Maastrichter Vertrages andererseits ist nun die Errichtung von Europol zu sehen. Der Vertrag von Maastricht markiert für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union eine neue Phase der Zusammenarbeit auch auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit. Die bisherige, außerhalb der Gemeinschaftsstrukturen erfolgte informelle Kooperation („TREVI“) wurde abgelöst und institutionalisiert durch den Rat der Innen- und Justizminister der Union. Erstmals wurden Regelungen zur Innen- und Justizpolitik der Mitgliedsstaaten im nun entstandenen Unionsrecht verankert. Sie bil-

den – neben einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik und einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – den „dritten Pfeiler von Maastricht“.

Bei der gemeinsamen Innen- und Rechtspolitik der Union handelt es sich – wie der Vertrag ausdrücklich hervorhebt – um „Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse“. Hierzu zählen u. a. die polizeiliche Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität.

Da die Politikbereiche von Innerem und Justiz zu den zentralen Bereichen staatlicher nationaler Souveränität gehören, gestaltet sich der Verhandlungsprozeß auf diesen Gebieten sehr schwierig. Je mehr die Integration an den Kern dieser staatlichen Souveränität rührt, desto weniger sind die Mitgliedsstaaten bereit, einer „Politik der großen Schritte“ zuzustimmen.

Die Frage, inwieweit in der polizeilichen Zusammenarbeit eine Vergemeinschaftung stattfinden kann, ist zum ersten Mal auf dem Europäischen Rat von Luxemburg im Juni 1991 aufgeworfen worden. Dort schlug die deutsche Bundesregierung die Harmonisierung der europäischen Asyl-, Einwanderungs- und Ausländerpolitik in formeller und materieller Hinsicht sowie die vertragliche Festlegung auf die Einrichtung einer Europäischen kriminalpolizeilichen Zentralstelle (Europol) vor. Nach dem Wunsch der Bundesregierung sollte in diesen Bereichen eine Vergemeinschaftung erfolgen. Der Europäische Rat erklärte sich mit den Zielen dieser Initiative weitgehend einverstanden, doch konnte sich der deutsche Vorschlag für die Änderung des EWG-Vertrages in Maastricht letztendlich nicht durchsetzen. So entsprechen die in den Artikeln K 1 bis K 9 des Vertrages über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 (EUV) gefundenen Regelungen den klassischen Formen zwischenstaatlicher Abstimmungsmechanismen, d. h. intergouvernementaler Kooperation.

Neben der Asyl- und Einwanderungspolitik stellte die polizeiliche Zusammenarbeit in Verbindung mit dem Aufbau einer Europäischen kriminalpolizeilichen Zentralstelle (Europol) den Schwerpunkt von Art. K 1 EUV dar. Die polizeiliche Zusammenarbeit soll dabei inhaltlich die Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität umfassen. Erforderlichenfalls soll auch eine Zusammenarbeit mit den Zollbehörden in die Arbeit miteinbezogen werden. In einer dem Maastrichter Unionsvertrag beigefügten „Erklärung zur polizeilichen Zusam-

menarbeit“ werden u. a die Aufgaben und Kompetenzen, die Europol zunächst haben soll, präzisiert. Operative Handlungsbefugnisse (eigene Ermittlungsfunktionen) werden Europol danach nicht eingeräumt. Europol soll zunächst nur dem Informations- und Erfahrungsaustausch, einer zentralen Analyse und der weitgehenden Unterstützung der nationalen Polizeibehörden dienen. Diese Aufgabenbeschränkung stellt momentan das Maximum des politisch Durchsetzbaren dar.

Da durch eine ganze Reihe von Konventionen und bilateralen Verträgen zur Bekämpfung von Rauschgiftkriminalität und Geldwäsche eine ausreichende Rechtsgrundlage für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit besteht, hat nach dem Willen der Mitgliedsstaaten Europol seine Aufgaben zunächst als Europol-Drogeneinheit (EDU) in der Rauschgiftbekämpfung und der damit verbundenen Geldwäsche zu erfüllen. Schwerpunkte sind dabei die Informationsverarbeitung und Analyse.

Zur Errichtung einer gemeinsamen Europol-Datenbank mit auch personenbezogener Information und Übertragung für weitergehende Aufgaben in zusätzlichen Kriminalitätsbereichen ist für alle Mitgliedsstaaten eine internationale Konvention unabdingbare Voraussetzung, deren Erarbeitung wohl noch in diesem Jahr abgeschlossen sein wird, für deren Ratifizierung danach noch ein bis zwei Jahre erforderlich sind. Deshalb haben sich die EU-Staaten für eine Übergangszeit auf eine Lösung geeinigt, nach der Verbindungsbeamte aus allen Mitgliedsstaaten zu Europol entsandt werden. Diese Verbindungsbeamten haben jeweils Direktzugang zu ihren nationalen Informationssystemen.

Europol kommen in dieser ersten Form zwei Funktionen zu: Zum einen dient Europol der Übermittlung personenbezogener Daten zur Unterstützung konkreter polizeilicher Ermittlungen. Zum anderen sollen auf der Grundlage allgemeiner, nicht personenbezogener Daten Lagebilder erstellt und Kriminalitätsanalysen vorgenommen werden. Diese Form der Zusammenarbeit bietet im Vorfeld einer Konvention die Möglichkeit, sich rechtlich im Rahmen der bisherigen bilateralen Zusammenarbeit zu bewegen. In der Praxis wird durch die räumliche Nähe die Effektivität des gemeinsamen Informationsaustausches wesentlich erhöht. Auskunftersuchen eines Mitgliedsstaates in laufenden Ermittlungsverfahren können ohne Übersetzungsprobleme und langwierigen „Papierkrieg“ gleichzeitig durch die Verbindungsbeamten der anderen Staaten im Wege der Abfrage in den nationalen Systemen und weitergehenden Recherchen in Stundenfrist erfüllt werden.

Politische und rechtliche Grundlage für die Aktivitäten von Europol in der Vor-Konventionsphase ist ein *Ministerial Agreement* der Innen- und Justizminister der EU-Staaten. Diese Ministervereinbarung vom Juni 1993, die am 30. Oktober 1993 in Kraft trat, sieht vor, daß die Verbindungsbeamten die Informationersuchen auf der Grundlage ihrer entsprechenden nationalen Gesetze und Regelungen entgegennehmen, bearbeiten und weiterleiten. Dabei haben die Verbindungsbeamten bei Europol Zugang nicht nur zu Fahndungsdaten, wie man sie im Schengener Informationssystem oder bei Interpol findet, sondern zu weitergehenden, national bestehenden Dateien. Diese nationalen Dateien lassen polizeiliche Recherchen zu und enthalten für die Bereiche Rauschgiftkriminalität und später auch andere Formen der organisierten Kriminalität Daten über Täter, Tätergruppen, Adressen, Telefonnummern, Verdachtsmomente usw. Hierbei handelt es sich teilweise um noch nicht ausermittelte Informationen, die einer Bewertung bedürfen, um sie für die polizeiliche Arbeit nutzbar zu machen.

Inzwischen ist diese Ministervereinbarung durch eine sogenannte *Joint Action* vom 10. März 1995, die durch Veröffentlichung im Journal der EU am 20. März 1995 in Kraft trat, um die Zuständigkeiten der EDU auf die Bekämpfung der Nuklearkriminalität, auf die illegale organisierte Einwanderung, auf die Verschiebung gestohlener Kraftfahrzeuge, auf damit verbundene Geldwäsche und auf darin verwickelte kriminelle Organisationen ausgedehnt, ohne daß die Bezeichnung „Europol-Drogeneinheit“ geändert wurde.

Europol in der Form der Europol-Drogeneinheit nahm in der beschriebenen Form Anfang 1994 seine Arbeit in Den Haag auf. Das geschah in der für internationale Verhältnisse erstaunlich kurzen Zeit von etwas mehr als zwei Jahren nach der politischen Entscheidung der EU-Staatschefs im Dezember 1991 in Maastricht. Insgesamt hat Europol inzwischen in mehr als 1000 internationalen Fällen den nationalen Polizei- und Zollbehörden der Mitgliedsstaaten Unterstützung geleistet.

Schwieriger gestaltet sich auf der Grundlage der Ministervereinbarung die zentrale Intelligence-Arbeit, d. h. die zentrale Analysearbeit unter Verwendung moderner Datenverarbeitung und Software – insbesondere, weil Europol ja wegen der fehlenden Konvention nur nicht-personenbezogene Daten zentral speichern darf.

Die Europol-Analytiker arbeiten an strategischen Analysen über das rechtliche und technische Instrumentarium der Rauschgiftbekämpfungsbehörden



in den Mitgliedsstaaten sowie über neue Rauschgiftsmuggelrouten, Methoden der Geldwäsche usw. In der taktischen Analyse haben Untersuchungen begonnen über Methoden und auffallende Aktivitäten von kriminellen Organisationen im Bereich der Rauschgiftproduktion, des Rauschgifthandels und der Geldwäsche sowie künftig auch in den neuen Zuständigkeitsbereichen.

Die nationalen Polizei- und Zollbehörden benötigen aber verstärkt auch operative Analysen. Diesem Wunsch kommt die Europol-Drogeneinheit unter Wahrung der Regelungen der Ministervereinbarung dadurch nach, daß die Europol-Analysen in internationalen Großverfahren durch Intelligence-Arbeit, basierend auf Sachdaten und anonymisierten Personendaten, unterstützen.

Schließlich ist die Europol-Drogeneinheit mehr und mehr mit ihren Verbindungsbeamten auch an operativen Einsätzen nationaler Polizei- und Zolldienststellen beteiligt, ohne dabei selbst und eigenverantwortlich aktiv zu werden. So haben die „Europol-Beamten“ mehrere kontrollierte Lieferungen von Rauschgift quer durch Europa koordiniert oder bei schwierigen Ermittlungen beraten.

---

#### IV.

---

Das bisherige Geschilderte zeigt Struktur, Aufgaben und Bedeutung von Europol in den voraussichtlich nächsten zwei Jahren. Wenn in den Staaten der Europäischen Union jedoch der entsprechende politische Wille vorhanden ist, dann könnte Europol mit seinen Verbindungsbeamten und Analytikern durch eine zusätzliche Erweiterung des *Ministerial Agreements* nach den beschriebenen Arbeitsweisen auch in der Bekämpfung weiterer Formen international organisierter Kriminalität tätig werden.

Der eigentliche, entscheidende Schritt vorwärts beim Auf- und Ausbau von Europol wird mit der Ratifizierung der in Vorbereitung befindlichen Europol-Konvention gemacht. Dann soll Europol für einen Großteil der schwerwiegenden Formen des internationalen Verbrechens – einschließlich übrigens auch des internationalen Terrorismus – zuständig sein, wie schon in dem Kapitel VI, Art K1 des Maastrichter Vertrages vorgesehen ist. Darüber, was schwerwiegende Formen des internationalen Verbrechens sind, besteht jedoch

noch keine volle Übereinstimmung. Gegenwärtig wird eine Liste von Kriminalitätsbereichen diskutiert, zu denen u. a. gehören:

- Terrorismus
- Geldwäsche
- Fälschung von Geld, Schecks, Kreditkarten und anderen Wertpapieren sowie die damit zusammenhängende Kriminalität
- Umwelt- und Nuklearkriminalität
- Schutzgelderpressungen und Raub
- Tötungsdelikte und schwerste Fälle von Körperverletzung
- Entführung und Geiselnahme
- illegaler Handel mit Waffen, Munition und Sprengstoffen
- illegaler Handel mit Kunstgegenständen und Antiquitäten, internationale Hehlerei
- Kapital-Investmentbetrug und andere Formen des Betrugs gemäß Artikel K1 Nr.5 des Maastrichter Vertrages
- Computerkriminalität
- Produktpiraterie
- illegaler Transfer von Technologie
- unerlaubter Organhandel.

In der dem Maastrichter Vertrag als Anhang beigefügten Erklärung über polizeiliche Zusammenarbeit werden Europol in diesem weiten Kriminalitätsrahmen folgende Aufgaben zugewiesen:

- Unterstützung nationaler Kriminalpolizeien und Sicherheitsbehörden, z.B. durch Technik oder durch spezialisierte Beamte, Wissenschaftler und Techniker;
- Aufbau von Dateien, zentrale Analyse und Zurverfügungstellung neuer Informationen;
- Sammlung und Analyse von nationalen Präventionsprogrammen;
- Aufgaben im Bereich Ausbildung, Fortbildung, Forschung und Kriminaltechnik.

Ob Europol tatsächlich noch in diesem Jahrhundert eigenständig Ermittlungen führen wird und eigene Exekutivbefugnisse in der Art eines europäischen FBI erhält, wie von Bundeskanzler Kohl 1991 gefordert, ist gegenwärtig allerdings politisch und rechtlich völlig ungeklärt. Nach Vorstellung des Europäischen Parlaments sollten für Europol eigene Ermittlungsbefugnisse bei

Straftaten vorgesehen werden. Auch einzelne Justiz- oder Innenminister von anderen Mitgliedsstaaten stehen neuerdings gewissen eigenen Ermittlungsbefugnissen von Europol – mit allerdings sehr begrenzten Eingriffsrechten – nicht völlig ablehnend gegenüber.

Allerdings ist fraglich, ob das unterschiedliche Straf-, Strafverfahrens- und Polizeirecht in den Mitgliedsstaaten eine ausreichende rechtliche Grundlage für Ermittlungstätigkeiten bietet. Sind darüber hinaus internationale oder nationale Justizbehörden vorhanden oder aufzubauen, um dann Europol zu ergänzen und zu kontrollieren? Und wie steht es mit der Akzeptanz von Europol-Ermittlungsbeamten durch die Bürger in unseren Mitgliedsstaaten? Dennoch besteht ein dringender Bedarf an internationalen Ermittlungen – wer immer diese federführend leistet – und an einer effektiven operativen Unterstützung solcher Ermittlungen.

Unter Fachleuten besteht Einigkeit darüber, daß Großverfahren gegen internationale Gruppierungen – z. B. in Geldwäscheaktivitäten, die über mehrere Staaten laufen und in denen Informationen und Unterlagen in unterschiedlichen Sprachen benötigt und ausgewertet werden – von normalen nationalen Dienststellen kaum noch umfassend erfolgreich durchgeführt werden können. Bei einem solchen Sachverhalt laufen meist nur in ein oder zwei Staaten Ermittlungsverfahren gegen einzelne Mitglieder und Tatkomplexe. Die kriminelle Organisation verliert so zwar einzelne Mitglieder – vielleicht sogar aus dem mittleren kriminellen Management –, die aber schnell ersetzt werden. Und der mögliche finanzielle Verlust durch gelegentliche Beschlagnahme von Rauschgift, Gütern oder größeren Summen ist in der Kalkulation ohnehin enthalten.

Solche internationalen Großverfahren binden darüber hinaus die ohnehin schon seltenen Spezialisten in Polizei und Staatsanwaltschaft über Jahre, wobei die Abwicklung durch Sprachprobleme, das komplizierte Rechtshilferecht und die Unkenntnis des nationalen Rechts der beteiligten Partnerstaaten weiter verlangsamt wird.

Auch hier zeichnen sich schon für die vor-konventionelle und mehr noch für die nach-konventionelle Phase durch Europol Alternativen ab. So könnten unter Vermittlung und Koordination von Europol die von den kriminellen Aktivitäten ebenfalls betroffenen Partnerstaaten eigene nationale Ermittlungsverfahren aufgrund eigenen nationalen Rechts eröffnen. Die Verbindungsbeamten und später die jeweiligen Europol-Spezialisten koordi-

nieren dann die rechtlich voneinander unabhängigen Ermittlungsverfahren und die operativen Maßnahmen, sorgen für den reibungslosen Informationsfluß, sind die sprachliche Brücke, beraten und unterstützen, ohne daß die Souveränität der Mitgliedsstaaten verletzt wird und ohne daß Europol damit eigene Ermittlungen führt.

Ein weiterer Schritt hin zur gemeinsamen internationalen Ermittlungskompetenz im Rahmen von Europol könnte dann bald folgen. So wie national mehr und mehr in schwierigen und umfangreichen Verfahren oder bei Ermittlungen und Kontrollen, in denen die Befugnisse, Kenntnisse und technischen Möglichkeiten unterschiedlicher Strafverfolgungsbehörden genutzt werden müssen, Sonderkommissionen aufgestellt oder *Task Forces* eingerichtet werden, so werden sich auch künftig internationale Ermittlungen entwickeln. In einzelnen Fällen haben in Europa schon auf einen bestimmten Zweck beschränkte und zeitlich begrenzte internationale *Task Forces* Verfahren erfolgreich durchgeführt. So arbeiteten über mehr als ein halbes Jahr Spezialisten aus Polizei und Zoll von insgesamt acht Staaten in einem Verfahren gegen eine kriminelle internationale Organisation zusammen, die im Bereich der Wirtschaftskriminalität, des Falschgeldes und der Geldwäsche aktiv war. Die Beamten agierten von einem zentralen Ort aus, wobei die Ermittlungsmaßnahmen und exekutiven Eingriffe in den beteiligten Staaten jeweils von ihren eigenen Beamten in der *Task Force* initiiert oder durchgeführt wurden.

Bei der Einrichtung der damaligen *Task Force* mußten jedoch erhebliche politische, organisatorische, technische und finanzielle Hindernisse überwunden werden. Solche internationalen *Task Forces* können – wie im damaligen Fall – an neutraler Stelle durch Anmieten von Büroraum und Aufbau spezieller Kommunikationsverbindungen oder bei einer großen nationalen Stelle eingerichtet werden. Am sinnvollsten wäre es jedoch, zunächst vorübergehende und später ständige *Task Forces* bei Europol anzusiedeln, wo Raum, Kommunikationsverbindungen, ein gewisser internationaler Status und personelle Unterstützung gewährleistet werden können. Die Arbeit dieser *Task Force* wäre unter alleiniger rechtlicher und politischer Verantwortung und Kontrolle der Mitgliedsstaaten, könnte jedoch die Möglichkeiten und Vorteile von Europol voll nutzen.

Wichtig für die Akzeptanz, aber auch die Effektivität der Europol-Drogeneinheit und später für Europol insgesamt ist die demokratische und rechtliche Kontrolle. Die politische Kontrolle so-

wie die Rechts- und Fachaufsicht der Europol-Drogeneinheit und später von Europol obliegt dem Rat der Innen- und Justizminister, der sich dazu eines Verwaltungsrates, eines „Aufsichtsrates“ von hohen Beamten der Ministerien oder Leitern der nationalen Polizeien bedient. Die parlamentarische Kontrolle haben gegenwärtig und wohl auch mittelfristig die nationalen Parlamente, allenfalls langfristig das Europäische Parlament.

Die nationalen Datenschutzbeauftragten üben im Augenblick noch die Datenschutzkontrolle hinsichtlich der Tätigkeiten ihrer jeweiligen Verbindungsbeamten aus. Nach Inkrafttreten der Konvention wird damit eine gemeinsame Europol-Datenschutzkommission beauftragt.

Nach Inkrafttreten der Konvention wird der Europäische Rechnungshof Europol kontrollieren, was jetzt noch durch eine unabhängige niederländische Institution erfolgt. Die justitielle Kontrolle hingegen ist noch ungeklärt. Wie weit hierbei der Europäische Gerichtshof Aufgaben erhält, ist gerade Gegenstand von Verhandlungen.

---

## V.

---

Bisher wurde nur über die zentrale Behörde Europol berichtet. Europol kann aber nicht alleine gesehen werden, vielmehr baut die Europol-Arbeit auf der Zusammenarbeit mit den nationalen Zentralstellen für Kriminalitätsbekämpfung, den nationalen Europol-Behörden auf; in Deutschland ist es das Bundeskriminalamt.

Der gegenwärtige Aufbau oder Ausbau solcher Zentralstellen, der nicht zuletzt auf der Gründung von Europol beruht, fördert in besonderer Weise eine gemeinsame europäische Sicherheitsstrategie. In zentralen nationalen Einheiten werden inzwi-

schen die internationalen Interessen und Aktivitäten von Polizei, Gendarmerie und Zoll der jeweiligen Mitgliedsstaaten zusammengeführt – also von Behörden, die bisher miteinander konkurriert haben. Europaweit werden gleiche moderne Bekämpfungsstrategien und Methoden eingeführt; Computer-, Fernmelde- und sonstige Technik wird international schrittweise kompatibel gemacht.

Vielleicht besteht sogar die Chance, daß zumindest gleichlautende nationale Strafgesetze für neue, akute Kriminalitätsformen geschaffen werden, um im Rahmen von Europol besser zusammenzuarbeiten.

Teilweise bisher nicht erkannte Probleme und die nur beispielhaft aufgezählten offenen Fragen überwiegen in Anzahl und Schwere immer noch das, was bisher geschaffen oder geregelt ist. Und bei der künftigen Gestaltung von Europol sind nicht nur sein Personal sowie die Regierungen und Ministerien der Mitgliedsstaaten gefordert, sondern auch Parlamente, gesellschaftliche Gruppen und selbst die Bürger in allen Mitgliedsstaaten sind aufgerufen, Europol so zu formen, daß diese neue Behörde nach rechtsstaatlichen, demokratischen Prinzipien arbeitet, aber auch schnellstmöglich effektiv und effizient internationale Kriminalität bekämpfen kann.

Dabei sollte bewußt sein, daß Europol kein Allheilmittel zur Bekämpfung der internationalen Organisierten Kriminalität sein kann und sollte. Es bedarf dazu auch umfassender gesellschaftlicher Anstrengungen in Prävention und Repression in Europa. Bedeutungsvoll erscheint aber, daß erstmals eine multilaterale polizeiliche Zusammenarbeit unter Mitarbeit und Zustimmung von Regierungen, Parlamenten sowie von Polizei-, Zoll- und anderen Sicherheitsbehörden gestaltet wird. Insofern ist Europol auch ein Symbol für die zunehmende Einigung von Europa.

## Wirtschaftskriminalität Eine Bedrohung für Staat und Gesellschaft

Die Massenmedien berichten oft in sensationeller Weise über weltumspannende Wirtschafts- und Steuerkriminalität, wobei zahlreiche Schilderungen so gestaltet sind, daß bei dem Leser und Zuschauer eher Schadenfreude über den betroffenen Staat oder die Opfer und sogar ein Glorienschein um den Täter erzeugt wird. Durch diese negativen „Vorbilder“ erwachsen auch unter der gesetzestreuen Bevölkerung Zweifel am Recht und seiner Durchsetzbarkeit. Die organisierte Wirtschaftskriminalität nagt zunehmend an den Stützfeilern unseres Staates. Nicht nur in Italien oder in den GUS-Staaten, sondern weltweit haben mafiaähnliche Organisationen der Rechtsgemeinschaft den Krieg erklärt.

Die Unterschätzung der Bedrohung durch organisierte Wirtschaftsstraftäter und die Anpassung vieler Unternehmer und Einzelpersonlichkeiten sowie die Gleichgültigkeit einzelner Politiker gegenüber diesen Gefahren können langfristig den gesellschaftlichen Zusammenbruch und die Vernichtung einer Demokratie zur Folge haben. Die Weiße-Kragen-Täter sind in alle wichtigen Schaltstellen der Wirtschaft und Verwaltung eingedrungen und verstehen es, ihren Einfluß in weite Bereiche der Politik auszudehnen. Nicht nur unerfahrene Bevölkerungskreise, sondern auch erfahrene Repräsentanten des öffentlichen Lebens scheinen sich jedoch durch den von den Weiße-Kragen-Tätern verbreiteten Nimbus anlocken und verführen zu lassen. Diese Entwicklung ist auch mitursächlich dafür, daß sich in zahlreiche Verwaltungsbereiche eine früher nie für denkbar gehaltene Korruption eingeschlichen hat. Die Steuerhinterziehung in ihrer besonderen Ausprägung der Steuerflucht in das Ausland wird mit Werbesprüchen wie „Ihre Tochter in Paris, Ihr Haus auf den Bermudas, Ihr Geld im sicheren Hafen in Luxemburg“ gesellschaftsfähig und populär gemacht. In ähnlicher Weise entwickelte sich auch die Schattenwirtschaft, der kein Unwerturteil breiter Bevölkerungsschichten entgegengesetzt wird, obwohl ungeheure negative Auswirkungen auf die Einnahmen des Staates und die Entscheidungen der Wirtschaftspolitik zu erkennen sind.

Eine besondere Gefahr der Wirtschaftskriminalität besteht auch darin, daß der einzelne Staatsbürger die Aktionen der organisierten Kriminellen nicht sofort – wie z. B. beim Raub oder Diebstahl – als Bedrohung erlebt, sondern, wenn überhaupt, erst nach mehreren Jahren registriert. „Es ist Aufgabe der verantwortungsbewußten Massenmedien und nicht zuletzt unserer Politiker, die sich aber selber von manchem anrühigen Ballast befreien müssen, die unserer Rechtsgemeinschaft drohenden Gefahren bewußt zu machen und die Rechtstreue der Unternehmer und der Bevölkerung zu stärken, sie aus ihrer Staatsverdrossenheit herauszuführen und neue moralische Akzente zu setzen.“<sup>1</sup> Auch Vorbilder sind hier gefragt.

Zur Abwehr dieser Bedrohung sind die Staatsanwaltschaften, die Polizei, die Steuer- und Zollfahndung, die Gerichte, die Justiz- und Finanzverwaltung sowie nicht zuletzt die für die Rechtspolitik zuständigen Parlamente berufen. Dabei stellen sich folgende Fragen: welche Abwehrmechanismen sind bereits vorhanden, wie haben sich diese bewährt, welche Lücken sind noch zu schließen und an wen sind die Forderungen zur verstärkten Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität zu richten?

---

### Forderungen an die Strafrechtswissenschaft

---

Dem Gesetzgeber ist es bislang nicht gelungen, eine Legaldefinition des Begriffes „Wirtschaftskriminalität“ zu finden. Auch die Strafrechtswissenschaft hat zu keiner entscheidenden Klärung beigetragen. Lediglich die Polizei hat für die statistische Erfassung ein Meldeschema eingeführt. Unverkennbar ist, daß durch die Tathandlungen unter Ausnützung der Instrumente des modernen Wirtschaftsverkehrs nicht nur Individualinteressen, sondern auch die staatliche Wirtschaftsordnung in ihrer Gesamtheit bedroht werden.

1 Rudolf Müller/Heinz-Bernd Wabnitz, Wirtschaftskriminalität, München 1993, S. 2.

---

## Der Gesetzgeber im Brennpunkt der Rechtspolitik

---

Anfänglich wurde nur versucht, unter prozessualen Gesichtspunkten Abwehrmechanismen durch Einfügung des § 74c Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) im Jahr 1970 zu schaffen. Wirtschaftsstraftaten sollten durch Schwerpunktstaatsanwaltschaften aufgeklärt und durch Wirtschaftsstrafkammern der Landgerichte abgeurteilt werden, wobei der Gesetzgeber hoffnungsvoll davon ausging, eine hinreichende Zahl speziell im Bereich des Wirtschaftslebens ausgebildeter Staatsanwälte und Richter einsetzen zu können. In § 74c GVG wurden in 6 Ziffern Tatbestände aufgeführt, die als Wirtschaftsstraftaten zu beurteilen sind. Hierzu gehören z.B. Straftaten nach dem Patentgesetz, Urheberrechtsgesetz, Außenwirtschaftsgesetz, den Steuergesetzen, dem Computerbetrug, dem Kapitalanlagebetrug, dem Bankrott; außerdem Vergehen des Betrugs, der Untreue, des Wuchers, der Vorteilsgewährung und Bestechung, soweit zur Beurteilung des Falles besondere Kenntnisse des Wirtschaftslebens erforderlich sind.

Diese Kenntnisse des Wirtschaftslebens werden jedoch an den deutschen Universitäten in nicht ausreichender Weise vermittelt. Der Wirtschaftsstaatsanwalt, der Steueramtsrichter oder die Richter einer Wirtschaftsstrafkammer müssen aber die wesentlichen Wirtschaftsmechanismen kennen. Hierzu zählen Buchführungs- und Bilanzkenntnisse, das Bank- und Finanzwesen mit den verschiedensten Verflechtungen der Kreditvergabe, des allgemeinen Zahlungsverkehrs, der Wechsel- und Scheckhingabe, des Termin- und Devisenhandels, der Akkreditivbestellung, des Börsenrechts und der buchungstechnischen Abläufe, das Marktordnungsrecht, Wettbewerbsrecht und insbesondere das Vertrautsein mit der modernsten elektronischen Technik. Hinzu kommt selbstverständlich das straf- und zivilrechtliche Grundwissen.

Die zwischen der Strafverfolgungspraxis und der Rechtslehre bestehende Kluft muß dringend geschlossen werden. Daher darf die Ausbildung der jungen Juristen an den Universitäten und im Vorbereitungsdienst an dem Gebiet der Wirtschaftskriminalität nicht vorbeigehen; sie muß die Kriminalitätsentwicklung zeitnah erfassen. Bis nämlich Universitäten eine wissenschaftlich fundierte Auswertung abgeschlossener Strafverfahren vornehmen, liegt die Tatsachenforschung fünf bis zehn Jahre hinter dem strafbaren Ereignis zurück und ist daher unter Berücksichtigung der rasanten Weiterentwicklung der Wirtschaftskriminalität veraltet. Erkennen und Bekämpfen wirtschaftsparasitärer Verhaltensweisen ist nur möglich, wenn Wirtschaftsabläufe und Zusammenhänge in der Praxis zeitnah beobachtet und analysiert werden.

Die Überwindung der Zwangswirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg ließ das Problem der Wirtschaftskriminalität nur in geringem Maße in das Bewußtsein von Politik und Gesetzgebung vordringen. Gleichwohl wurden bereits in den fünfziger Jahren in der Strafverfolgungspraxis Geschehensabläufe erkannt, durch die z.B. Banken und Lieferanten in Millionenhöhe geschädigt wurden, obwohl es sich scheinbar um rechtmäßige Vorgänge im Wirtschaftsleben handelte. In Wahrheit lag eine Wechsel- und Scheckkreiterei vor, der ordnungsgemäße Handelsgeschäfte nicht zugrunde lagen. Diese als Betrug zu qualifizierenden Tatbestände waren weder in der Literatur noch in der Rechtsprechung praxisnah behandelt. Selbst der Bundesgerichtshof verkannte z.B. bei der Privatisierung des VW-Werkes und der kriminellen Erschleichung sozialgebundener VW-Aktien den Tatbestand des Betrugs und revidierte erst durch den Großen Senat aufgrund neuer Anklagen und Urteile diese Fehlentscheidung.

Als Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre die Wirtschaftskriminellen ihre Aktionen über Briefkastenfirmen aus „Oasenländern“ steuerten, waren weder durch den Gesetzgeber noch durch die Justiz- und Finanzverwaltung ausreichende Abwehrmechanismen geschaffen worden. Selbst die einschlägigen Kommentare des Strafgesetzbuches und der Nebengesetze befaßten sich nicht mit diesen Erscheinungsformen wirtschaftsdeliktischen Verhaltens. Erst die hartnäckig wiederholten Berichte und Abhandlungen aus der Strafverfolgungspraxis, die Veröffentlichungen in den Medien und die besorgniserregenden Hinweise aus der Wirtschaft über Subventionserschleichungen in Millionenhöhe, Kapitalanlagebetrügereien, Hinterziehung von Sozialversicherungsbeiträgen, neuartige Formen der Konkursdelikte, Kreditbetrügereien, Mißbräuche an der Börse u. a. veranlaßten den Gesetzgeber, Reformüberlegungen anzustellen und im Jahre 1976 Lücken des geltenden Rechts durch zahlreiche Einzelregelungen im 1. Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität (1. WiKG) zu schließen. Als neue Tatbestände wurden z.B. der Subventionsbetrug (§ 264 StGB) und der Kreditbetrug (§ 265b StGB) eingeführt; außerdem wurde das Konkursstrafrecht vereinheitlicht und in das Strafgesetzbuch zurückgeführt.

Gleichwohl zeigte sich sofort, daß die Weiße-Kragen-Täter neue Strategien, insbesondere unter Ausnützung des Computers, entwickelt hatten. Auch die neuen Formen des Zahlungsverkehrs, z. B. durch Scheck- und Kreditkarten sowie die Inanspruchnahme von Geldautomaten, ermöglichten den Tätern im Hinblick auf die widersprüchliche Rechtsprechung straflose Manipulationen. Der Gesetzgeber reagierte aber erst 1986 auf diese Varianten durch Erlass des 2. Gesetzes zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität. Schwerpunkt dieser Gesetzesnovelle war die Schaffung von Strafnormen gegen Computerkriminalität, den Mißbrauch von Scheck- und Kreditkarten, den Kapitalanlagebetrug, das Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelten.

Weiterhin wurde auch der strafrechtliche Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, insbesondere gegen gefährliche Formen der Industriespionage, in § 17 des Gesetzes gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) ausgeweitet. Im 2. WiKG war aber der Schutz des geistigen Eigentums noch nicht der rasanten Verbrechensentwicklung angepaßt worden. Verstöße gegen das Warenzeichengesetz, Urheberrechtsgesetz, Geschmacksmustergesetz, Patentgesetz, Gebrauchsmustergesetz, Halbleiterschutzgesetz und Sortenschutzgesetz waren mit völlig unzulänglichen Sanktionen bedacht. Diese Tathandlungen waren noch nicht einmal als Wirtschaftsstraftaten gem. § 74c GVG eingestuft. Erst durch das am 1. 7. 1990 in Kraft getretene „Gesetz zur Stärkung des Schutzes des geistigen Eigentums und zur Bekämpfung der Produktpiraterie“ wurde eine effektivere Strafverfolgung ermöglicht. Gleichwohl war diese gesetzgeberische Maßnahme bezüglich des Rechtsschutzes für Computerprogramme gemäß der EG-Richtlinie vom 14. 5. 1991 unzureichend. Hierauf erging durch den Bundesgesetzgeber das 2. Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes vom 9. 6. 1993, in Kraft getreten am 24. 6. 1993. Dadurch wurde die geistige Arbeit des Schöpfers eines Computerprogramms bezüglich ihrer Individualität besser geschützt.

Aber auch das Außenwirtschaftsstrafrecht wurde aufgrund der jeweiligen politischen Verhältnisse – insbesondere seit 1990 – häufig geändert. Dadurch entstand eine unübersichtliche und schwer überschaubare Gesetzeslage. Während früher die Ausfuhr strategischer Güter in den Ostblock unter Beachtung der Cocom-Liste verhindert werden sollte, trat nach Abbau dieser Konfrontation der Gegensatz zu den Schwellenländern (z. B. Libyen, Irak u. a.) ein, die ihre ABC-Rüstung vervollständigen wollten. Hierbei kam es im Rahmen der Strafverfolgung zur sogenannten Dual-Use-Problematik

bei jenen Handelsgütern, die sowohl militärisch als auch zivil nutzbar waren. Auch die „Atomisierung“ einer Anlage in so viele Teile, daß sie nicht mehr als Bestandteil einer ausfuhrgenehmigungspflichtigen Ware erkannt werden konnte, war eine Umgehungsvariante der Außenwirtschaftsstraftäter.

Zahlreiche Verstöße sind lange Zeit durch den Gesetzgeber nur als Ordnungswidrigkeiten eingestuft worden, so daß eine Strafverfolgung scheiterte. Erst seit 1990 kam es zu entscheidenden Ergänzungen des Außenwirtschaftsstrafrechts. Hervorzuheben ist hierbei die Befugnis des Zollkriminalamtes, das seit 28. 2. 1992 zur Verhütung von Straftaten nach dem Außenwirtschaftsgesetz und dem Kriegswaffenkontrollgesetz berechtigt ist, das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis zu durchbrechen und den Fernmeldeverkehr zu überwachen.

Leider wurde auch die Geldwäsche der organisierten Wirtschaftskriminalität lange Zeit nicht beachtet. Sie entwickelte sich daher zu einem Schlüsselproblem für die Verbrechensbekämpfung. Die jeweiligen Straftäter und ihre Hintermänner sind gezwungen, ihre illegal erzielten Einnahmen zu „waschen“, d. h. unter Verschleierung ihrer wahren Herkunft wieder in den legalen Wirtschafts- und Finanzkreislauf einzuschleusen. Allein im Drogenhandel werden pro Tag in Deutschland fast 50 Millionen DM umgesetzt. International operierende Verbrecherorganisationen erzielten 1994 nach Schätzungen einen Umsatz von über 800 Milliarden US-Dollar – eine Summe, die den Haushalt eines mittleren Staates übersteigt. Gelder aus Drogenhandel, Waffenhandel, Nuklearkriminalität, dem Terrorismus, Kidnapping, Schutzgelderpressungen, Prostitution, Menschenhandel, organisierten Kfz-Diebstählen und anderen schweren Vermögensdelikten müssen geräuschlos und unauffällig in nutzbringende Investitionen umgepolt werden.

Der gesamte Finanz- und Wirtschaftsverkehr wird in allen seinen Formen zum Geldwaschen mißbraucht. Ganze Straßenzüge fallen in europäischen Staaten, insbesondere auch in den neuen Bundesländern Deutschlands, in die Hände von Immobilienaufkäufern. Die Geldanlagen in deutschen Firmen weiten sich aus; bei Aktiengesellschaften können die Strohleute überhaupt nicht mehr kontrolliert werden. Insolvente Firmen werden aufgekauft und erzielen alsbald wundersame Gewinne. Im Rotlichtmilieu werden bauliche Investitionen und Veränderungen wie in Luxusbadeorten vorgenommen.

Um der Geldwäsche zu begegnen, fügte der Gesetzgeber mit Wirkung vom 22. 9. 1992 den § 261 – Geldwäsche – in das Strafgesetzbuch ein. In unzulänglicher Weise bestimmte er als Vortaten für

kriminelle Geldwäsche Verbrechen, Vergehen nach dem Betäubungsmittelgesetz und Vergehen, die von einem Mitglied einer kriminellen Vereinigung begangen wurden. Erst zum 1.12. 1994 wurden als weitere Vortaten Vergehen der Unterschlagung, des Betrugs, der Untreue und der Bestechung eingefügt – aber nur, wenn sie bandenmäßig und gewerbsmäßig begangen wurden. Strafbar wegen Geldwäsche macht sich z.B. ein Bankangestellter, der Gelder hereinnimmt, obwohl er weiß oder leichtfertig nicht weiß, daß dieses Geld aus einer dieser Vortaten herrührt. Auch ein Gebrauchtwagenhändler begeht strafbare Geldwäsche, wenn er beim Verkauf eines teuren Luxuswagens das Geld mit gleichem Wissen wie der vorerwähnte Bankangestellte annimmt.

Das zur Bekämpfung der Geldwäsche zusätzlich erforderliche Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten – Geldwäschegesetz – trat erst am 29. 11. 1993 in Kraft.

Zwei Schwerpunkte dieses Gesetzes sind hervorzuheben:

Zum einen haben Banken, aber auch Gewerbetreibende, Spielbanken und Versicherungsunternehmen die Pflicht, bei Annahme oder Abgabe von Bargeld, Wertpapieren oder Edelmetallen im Wert von 20000,- DM oder mehr denjenigen zu identifizieren, der ihnen gegenüber auftritt. So muß etwa auch ein Juwelier, der beim Verkauf wertvollen Schmucks Bargeld von mehr als 20000,- DM entgegennimmt, persönliche Daten des Käufers erfassen. Diese Aufzeichnungen müssen sechs Jahre lang aufbewahrt werden. Der zweite Schwerpunkt ist die vorgeschriebene Meldepflicht gem. § 11 des Gesetzes. Hiernach muß jedes Kreditinstitut, aber auch eine Spielbank, der Staatsanwaltschaft unverzüglich Anzeige erstatten, wenn der Verdacht besteht, daß die Finanztransaktion einer strafbaren Geldwäsche gem. § 261 StGB zuzuordnen ist.

Im Gesetz fehlt jedoch eine Definition des Geldwäscheverdachts und ein Katalog verdachtsbegründender Umstände. Durch das Bundeskriminalamt wurde deshalb in Zusammenarbeit mit dem Bankenverband ein Verdachtsraster ausgearbeitet, der eine wertvolle Hilfe bei Ermittlungen sein kann. Der Verdacht der Geldwäsche ist dem jeweils zuständigen Generalstaatsanwalt mitzuteilen. Dieser muß innerhalb von 48 Stunden entscheiden, ob er die Überweisung genehmigt oder eine Beschlagnahme herbeiführt. In den meisten Bundesländern – es ist nur eine Ausnahme bekannt – wurden bislang Anklagen wegen Geldwäsche nicht erhoben. Nur in wenigen Einzelfällen

kam es zur Beschlagnahme, obwohl die Verdachtsanzeigen in die Tausende gehen.

Die organisierten Wirtschaftsstraftäter haben längst die gesetzlichen Abwehrmaßnahmen geprüft und in raffinierter Weise unterlaufen. Bundesweit werden beim Geldverkehr die Beträge unterhalb der Meldegrenze von 20000,- DM so gestückelt, daß ein Addieren wegen der unterschiedlichen Einzahler nicht möglich ist. Viel raffinierter aber ist der Weg über Notare, Rechtsanwälte und Steuerberater. Die Angehörigen dieser Berufsgruppen genießen im Wirtschaftsleben ein hohes Ansehen und unterliegen nach dem Gewinnaufspürgeretz keiner Meldepflicht. Soweit durch sie bei Kreditinstituten sogenannte Anderkonten eingerichtet werden, haben sie lediglich gem. §§ 2, 8 des Geldwäschegesetzes die Person zu nennen, die die Hinterlegungsanweisung erteilt hat. Der wahre wirtschaftlich Berechtigte ist im Gegensatz zum schweizerischen Recht nicht festzustellen.

Den Akteuren der organisierten Wirtschaftskriminalität fällt es somit leicht, im Bundesgebiet unverdächtige Personen zwischenschalten und die Spur damit zu verwischen. Nach den Richtlinien der Bundesnotarkammer vom November 1993 soll der Notar gem. § 3 bei der Annahme des Bargeldes den Einzahler identifizieren. Wird von ihm die Frage nach einem eventuellen Hintermann gestellt, kann sich der Notar mit jeder Antwort begnügen. Weitere Nachforschungen sind nicht anzustellen. Für Rechtsanwälte ist es noch einfacher. Sie errichten ein Sammelanderkonto, d.h. ein Treuhandkonto für die Abwicklung einer unbestimmten Anzahl von Zahlungen ihrer Mandanten. Durch Kreditinstitute finden aber grundsätzlich bei späteren Einzahlungen auf dieses Konto keine Prüfungen des wirtschaftlich Berechtigten statt.

Der Gesetzgeber hat sich bislang der Illusion hingegeben, daß die Geldwäsche im wesentlichen nur über Kreditinstitute erfolgt. Neuanleger können aber leicht schmutziges Geld am Bankschalter vorbei dadurch waschen, daß sie sich als stille Gesellschafter an Wirtschaftsunternehmen beteiligen, die sie in der Folgezeit sogar übernehmen. Bundesweit werden Investitionen in Gewerbebetrieben vorgenommen, deren Aufhellung in der Praxis scheitert. Im Hinblick auf die Unterbringungsmöglichkeiten von derartigen Geldern arbeiten die Wirtschaftsstraftäter außerhalb des Bankensystems mit Bartransaktionen über Kuriere. Beliebt ist auch das Geldwaschen durch verdecktes Bieten per Telefon oder durch Hintermänner bei Auktionen.

Um den verschiedenen Geldwäschemöglichkeiten begegnen zu können, muß durch den Gesetzgeber der Vortatenkatalog des § 261 StGB durch Aufnahme weiterer Delikte der organisierten Kriminalität, wie z. B. Schutzgelderpressung, Menschenhandel, Zuhälterei, Hehlerei erweitert werden. Schließlich muß beim Verdacht der Geldwäsche sowohl eine Telefonüberwachung gem. § 100a StPO als auch der Einsatz eines verdeckten Ermittlers gem. § 110a StPO zulässig sein. Zu erleichtern ist auch die Möglichkeit der Beschlagnahme von Geldern, die aus verdächtigen Transaktionen bei Banken stammen. § 111b StPO fordert einen dringenden Tatverdacht, der in der Praxis jedoch nicht innerhalb von 48 Stunden begründet werden kann. Genau wie bei sonstiger Beschlagnahme von Beweismitteln muß daher der einfache Tatverdacht genügen – § 102 StPO.

Mit der Neuregelung des Markenschutzrechtes ließ sich der Gesetzgeber bis zum Ablauf der letzten Legislaturperiode Zeit, obwohl durch die EG bereits am 21. 12. 1988 die 1. Richtlinie zur Harmonisierung des Markenrechts in den Mitgliedstaaten erlassen worden war. Erst am 1. 1. 1995 trat das dringend gebotene Markengesetz nach mehrjähriger Verspätung in Kraft. Ob dadurch in der Praxis Wettbewerbsverfälschungen und Handelshemmnisse hinreichend beseitigt wurden, läßt sich noch nicht beurteilen. Für die deutsche Rechtspraxis wurde aber die bislang an der Staatsgrenze durch den Zoll vorzunehmende „Grenzbeschlagnahme“ stark eingeschränkt. Sie ist künftig nur noch bei einer widerrechtlichen Kennzeichnung der Waren mit geschützten geographischen Herkunftsangaben möglich. Ausgeschlossen ist diese Maßnahme aber bei widerrechtlicher Kennzeichnung mit Marken sowie sonstigen Aufschriften und Zeichen, die unmittelbar oder mittelbar falsche Angaben über die betriebliche Herkunft, Gattung, Art oder charakteristische Eigenschaften dieser Waren darstellen. Es ist wahrscheinlich, daß nach der zollrechtlichen Abfertigung diese Gesetzesverstöße nicht mehr geahndet werden.

Auch das am 1. 1. 1995 in Kraft getretene Gesetz über den Wertpapierhandel (WpHG) und zur Änderung börsenrechtlicher und wertpapierrechtlicher Vorschriften (2. Finanzmarktförderungsgesetz) hinkte den EG-Richtlinien jahrelang hinterher. Durch das neu geschaffene Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel in Frankfurt sollen vor allem Insiderdelikte ermittelt, die Publizitätspflicht der Firmen überwacht und bedeutende Beteiligungen im Auge behalten werden. Durch die Umsetzung der EG-Richtlinien von 1989 soll der Insiderhandel mit Wertpapieren und Derivaten,

die innerhalb des europäischen Wirtschaftsraums an staatlich geregelten Märkten (Börsen) gehandelt werden, verboten und präventiv bekämpft werden. Der Bundesgesetzgeber hat nun das Ausnutzen von Insiderkenntnissen unter Strafe gestellt – § 14 WpHG – und sich dazu durchgerungen, verbotene Handlungen des „Sekundärinsiders“ zu definieren und mit Strafe zu bedrohen, denjenigen also, der indirekt erhaltene Informationen entsprechend verwertet. Schwierig wird es aber sein, den Kreis der Sekundärinsider abzugrenzen. Insbesondere wird erst durch die Rechtsprechung festzulegen sein, was unter „Insider-Informationen“ fällt, die den Kurs eines Wertpapiers „erheblich beeinflussen“. Hier kann die amerikanische Rechtsprechung auch den deutschen Gerichten zum Vorbild werden.

Die Fülle der Gesetzgebung seit den siebziger Jahren kann bei dem unbefangenen Betrachter das trügerische Gefühl des Schutzes und der Sicherheit vor Wirtschaftskriminalität hervorrufen. In Wahrheit hatte aber der Gesetzgeber nicht einmal die Kraft, ein umfassendes Wirtschaftsstrafgesetz in das StGB einzufügen. Die einzelnen Bestimmungen und Strafvorschriften sind in so vielen Gesetzen verstreut, daß selbst ein Fachmann den Überblick verliert.

Zahlreiche Dienststellen in Bund und Ländern sind damit betraut, in diesem Gesetzeslabyrinth eine Abwehrfront gegen die Wirtschaftskriminalität zu bilden und die Verfolgung aufzunehmen. Neben den bereits erörterten Schwerpunktstaatsanwaltschaften wurden bei der Kriminalpolizei Abteilungen mit besonders im Wirtschaftsrecht ausgebildeten Beamten geschaffen und Sonderdezernate im Bundeskriminalamt und in den Landeskriminalämtern eingerichtet. Darüber hinaus werden im Bereich der Zoll- und Steuerkriminalität sowie des EG-Marktordnungsrechts das Zollkriminalamt, die Zollfahndungsstellen und Beamte der Steuerfahndung tätig.

Alle diese Dienststellen arbeiten mit einer Vielzahl öffentlicher und privater Institutionen zusammen, wobei z. B. das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, das Bundesamt für Wirtschaft, das Bundesausfuhramt, das Bundesamt für Finanzen, das Bundeskartellamt, die Bundesanstalt für Arbeit mit ihren nachgeordneten Dienststellen, die Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, die Industrie- und Handelskammern, der Deutsche Schutzverband gegen die Wirtschaftskriminalität und sonstige Organe der freiwilligen Selbsthilfe zu nennen sind.



Leider ist trotz aller gesetzlichen und organisatorischen Maßnahmen die Wirtschaftskriminalität mit immer neuen Variationen in einem Ausmaß im Vordringen, daß stets neue Abwehrstrategien des Gesetzgebers im Einklang mit der Praxis unerlässlich sind. Vorrangig muß aber der einzelne Bürger zur Rechtstreue gegenüber dem Staat aktiviert werden, wobei die Politiker eine Vorbildfunktion haben.

---

## Besondere Erscheinungsformen der Wirtschaftskriminalität

---

Wenn die Deutsche Bundesbank im März 1995 den durch steuerpflichtige Anleger im Jahr 1994 verursachten *Zinsverlust* auf 14 Milliarden DM schätzt, dann handelt es sich hier nur um einen Bruchteil jenes Vermögensflusses, der im Inland der Besteuerung entzogen wird. Leider haben bei den steuerschädlichen Transaktionen in das Ausland auch Kreditinstitute mitgewirkt, so daß das Bundesverfassungsgericht 1994 den Verdacht aussprach, daß „die Organisation der Bank und ihrer Luxemburger Tochter systematisch im groß angelegten Stil zu Hilfeleistungen bei der Hinterziehung von Einkommen- und Vermögenssteuer mißbraucht wurde“.

Durch Steuerfahnder wurde festgestellt, daß bestimmte Banken bei der Kontoführung gegen die Wahrheitspflicht verstießen. Überweisungen wurden nämlich über Sammelkonten und nicht auf Konten des jeweiligen Kunden gebucht, wobei die Einzahlungsbelege keine Unterschriften, sondern nur Zahlungen enthielten. Die Rückübertragung der verschobenen Geldbeträge erfolgte mittels anonymer Barschecks der Tochterbank im Ausland, gezogen auf die Mutterbank in der Bundesrepublik.

Aber auch die im Ausland zum Zwecke der *Steuerhinterziehung* gegründeten Briefkastenfirmen und Stiftungen erleben eine Hochblüte, die noch dadurch begünstigt wird, daß Rechtshilfe in Steuer-sachen durch verschiedene ausländische Staaten nicht geleistet wird. Selbst ein Steuerkrimineller, der in achtstelliger Millionenhöhe durch Zollmanipulationen Steuern verkürzte, kann nach wie vor nach seiner Flucht in ein „Oasenland“ seine lukrativen Geschäfte weiter betreiben<sup>2</sup>.

---

2 Zur Wirtschafts- und Steuerkriminalität unter Einschaltung von sogenannten Domizilfirmen vgl. R. Müller/H.-B. Wabnitz (Anm. 1), S. 221 ff.

Die Steuerehrlichkeit der Bundesbürger wird auch dadurch untergraben, daß unser Steuersystem übermäßig kompliziert ist. In der Bundesrepublik gibt es mehr als 90 Steuergesetze und mehr als 100 Rechtsverordnungen sowie außerdem mehr als 120 Steuervergünstigungen. Nur geschulte Spezialisten sind noch in der Lage, alle Vorteile der Steuergesetze auszuloten. Es ist daher kein Wunder, daß – zusammen mit den hohen Steuer- und Abgabebelastungen – die Steuerverdrossenheit und der Steuerwiderstand zunehmen. Hinzu kommt die Überzeugung, daß von der Politik wirkliche Abhilfemaßnahmen überhaupt nicht erstrebt werden.

Zwar unterliegen die einzelnen Betriebe der Außenprüfung durch Finanzbeamte; die hierbei erzielten Ergebnisse führen jedoch nur in seltenen Fällen zu einer Strafverfolgung. Durch die Festlegung des Prüfungszeitpunktes kann sich der Steuerpflichtige wochen-, oft monatelang auf diesen Prüfungstermin vorbereiten. Der einer Punktebewertung unterliegende Außenprüfer hat grundsätzlich ein Interesse daran, seine begonnenen Prüfungen zu Ende zu führen. Ein Abschluß seiner Arbeiten ist aber dann gefährdet, wenn er die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens gem. § 397 Abs. 3 Abgabenordnung (AO) dem Steuerpflichtigen bekannt gibt. In der Schlußbesprechung wird häufig eine einverständliche Regelung in rein steuerlichen Fragen durch die Zusage begünstigt, daß das Prüfungsergebnis keinen Anlaß zu strafrechtlichen Ermittlungen biete. Im übrigen verleitet die vom Gesetzgeber in § 371 AO geschaffene Möglichkeit der strafbefreienden Selbstanzeige in Einzelfällen den Steuerpflichtigen zur kalkulierbaren, riskanten Steuerhinterziehung. Jedenfalls ist der Pseudooptimismus des Gesetzgebers, daß durch die strafbefreiende Selbstanzeige die Steuerehrlichkeit gefördert würde, fehl am Platze.

Nachdrücklich muß der Gesetzgeber den Tendenzen, daß sich das Steuerstrafrecht zur Privilegierung des intelligenten und einflußreichen Täters entwickelt, mit geeigneten Maßnahmen entgegen-treten, wobei auch die Bevorzugung durch das Steuergeheimnis einer Überprüfung bedarf.

Besonders bedenklich ist es, daß die im Gesetz zur Entlastung der Justiz für die Staatsanwaltschaften geschaffenen strafprozessualen Erweiterungen auch den Finanzbehörden eingeräumt wurden. Sie können nämlich jetzt gem. §§ 153, 153a StPO bei Vergehen der Steuerhinterziehung auch im Bereich der mittleren Kriminalität ohne Zustimmung des Richters von einer Strafverfolgung absehen. Ihnen steht auch die Befugnis zu, Strafbefehle mit

einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr mit Bewährung zu beantragen. Während die Finanzbehörden fiskalisch denken und der zweiten Gewalt, somit der Verwaltung angehören, hat die Staatsanwaltschaft keine Doppelfunktion. Sie wird der dritten Gewalt, der Rechtsprechung, zugeordnet. Im Hinblick auf die bisherige Praxis der Finanzämter ist eine Aushöhlung des Legalitätsprinzips im Steuerstrafrecht zu befürchten.

Die *Korruption* und das *Schmiergeldunwesen* haben sich in alle Bereiche der Politik, der Verwaltungen und der Wirtschaft eingeschlichen. Diesen Korruptionssumpf vermutete man nur in unterentwickelten Staaten. In der Bundesrepublik ist beispielsweise das öffentliche Bauwesen zu einem Selbstbedienungsladen für zahlreiche Unternehmer geworden, wobei bestochene Amtsträger mitwirken. Der durch Korruption jährlich verursachte Schaden wird auf über zehn Milliarden DM geschätzt. Unverständlich bleibt aber für den Normalbürger, daß Schmiergeldzahlungen in der Bundesrepublik dann als Betriebsausgabe steuerlich absetzbar sind, wenn der Geber dokumentiert, wer die Gelder empfangen hat. Eine tatsächliche Offenlegung dieser Bestechung wird jedoch durch das Steuergeheimnis umfassend verhindert. Bei Auslandsgeschäften erkennen die Finanzämter in der Regel ein dem Verhältnis des Warenumsatzes angemessenes Bestechungsgeld ohne weiteren Nachweis als Betriebsausgabe an. Damit werden kriminelle Praktiken vom Staat zu Lasten der Allgemeinheit anerkannt und sogar noch honoriert.

Der Gesetzgeber sollte das Werk „Die hohe Kunst der Korruption“ von Horst-Eberhard Richter als Warnsignal auffassen. In Anlehnung an Machiavelli stellte er nämlich folgende provokative These auf: „Korruption ist ein unentbehrliches Herrschaftsmittel der Führungsschicht... Ohne Verfilzung von Geld, ohne betrügerische Manipulation der Massen ist keine moderne Gesellschaft mehr regierbar.“<sup>3</sup> Wollte man dieser These folgen, wäre das Ende jeder Demokratie vorprogrammiert. Deshalb müssen alle Verantwortlichen in Bund und Ländern an der Ausräumung des Korruptionssumpfes interessiert sein<sup>4</sup>.

Bayerische Landesbehörden haben zu Recht gefordert, daß dem Kartell der Korruption ein „Kartell der Korruptionswächter“ entgegengestellt werden müsse. Auch die Schaffung eines Korruptionsregisters sowie eine klare Regelung für die Anzei-

gepflicht von Staatsdienern im Falle eines Korruptionsverdachts ist sachdienlich und zu begrüßen.

Die *Insolvenzen* sind in den letzten Jahrzehnten gestiegen und überschreiten wohl in diesem Jahr die Zahl von 25 000. Der hierbei verursachte Schaden wird sich der 30-Milliarden-Grenze nähern. Bei über zwei Drittel dieser Verfahren erfolgt eine Ablehnung der Eröffnung mangels Masse. Dies bedeutet, daß keine Vermögenswerte mehr vorhanden sind und alles verwirtschaftet wurde. Opfer sind die „kleinen Leute“, deren Existenz dadurch gefährdet oder vernichtet wird. Von einer Gleichheit der Gläubiger kann längst keine Rede mehr sein. Die sogenannten Großen der Branche, insbesondere die Geldinstitute, haben ein raffiniertes Absicherungssystem entwickelt, bei dem der verlängerte Eigentumsvorbehalt, Verarbeitungsklauseln, Sicherungsübereignungen, Vorausabtretungen oder die Abtretung von Forderungen (Globalzessionen) eine entscheidende Rolle spielen.

Unsere nahezu 120 Jahre alte Konkursordnung ist überholt. Vor Inkrafttreten einer neuen Insolvenzordnung ist nicht mit wirtschaftlich sinnvollen Konkurs- oder Vergleichsverfahren zu rechnen. Verfehlt wäre es aber, den anhaltenden Pleiteboom nur als eine Art ökonomischen Ausleseprozeß anzusehen. Nach Erkenntnissen in der Praxis haben nämlich etwa 80 Prozent aller Insolvenzen einen kriminellen Hintergrund. Zumindest können die Strafverfolgungsbehörden den Tatbestand des Vorenthaltens und Veruntreuens von Arbeitsentgelt gem. § 266a StGB, der Verletzung der Buchführungspflicht und – bei Gesellschaften mit beschränkter Haftung – der unterlassenen oder verspäteten Konkursantragstellung bejahen. Strafverfolgungsfeindlich sind Bestrebungen einzelner Bundesländer, die Insolvenzüberprüfung durch Staatsanwälte einzuschränken.

In unserer Informationsgesellschaft sind aber noch besondere Probleme entstanden. Der Kampf gegen die Wirtschaftskriminalität ist zwischenzeitlich zu einer Auseinandersetzung mit und gegen den *Computer* geworden. Nur das Wissen um diese Technologie wird den Staatsanwalt und Kriminalisten in die Lage versetzen, den Abstand zwischen den technisch vorseilenden Wirtschaftsverbrechern und der Strafverfolgung zu verkürzen. Wirtschaftskriminalität ohne Computerbezug ist mittlerweile so undenkbar wie ein Auto ohne Motor. Täglich werden Geldbeträge in unvorstellbarer Höhe beleglos um den Erdball transferiert. Hier von werden nicht unerhebliche Summen in die Taschen der Wirtschaftskriminellen abgezweigt.

3 Horst-Eberhard Richter, Die hohe Kunst der Korruption, Hamburg 1990.

4 Vgl. zu diesem Problem R. Müller/H.-B. Wabnitz (Anm. 1), S. 195 ff., S. 346, 347.

Weltweit können Börsenkurse durch den Einsatz von Computern manipuliert werden.

Unter *Computerkriminalität* im engeren Sinne werden jedoch nur jene Tatbestände erfaßt, die durch das 2. WiKG eingefügt wurden. Es handelt sich hier u. a. um Ausspähen von Daten (§ 202 a StGB), Computerbetrug (§ 263 a StGB), Datenveränderung (§ 303 a StGB), Computersabotage (§ 303 b StGB) und weitere urkundenspezifische Delikte. Darüber hinaus wird der Computer von organisierten Wirtschaftsstraftätern oder politisch motivierten Akteuren zunehmend im Rahmen weltweiter Nachrichtenübermittlung eingesetzt. Hier haben insbesondere Mailboxen (elektronische Briefkästen) eine große Bedeutung erlangt. Der Betrieb von Mailboxen ist jedermann mit geringem Aufwand möglich. Unentdeckt können Waffenschieber, Großschmuggler und andere vergleichbare Tätergruppen Nachrichten in alle Länder aussenden oder empfangen. Bislang sind Mailboxen wie Funktelefone überwachungsfrei.

Diesem Informationsvorsprung der Wirtschaftskriminellen hat unser Gesetzgeber bislang nahezu tatenlos zugesehen, so daß im Bereich der *Mobilkommunikation* ein rechtsfreier Raum entstanden ist. Daher dürfen künftig neue Nachrichtentechnologien nur dann genehmigt werden, wenn im Bedarfsfall eine Überwachung technisch möglich und wirtschaftlich realisierbar ist. Erstaunlich ist, daß

der Gesetzgeber bislang nicht einmal ausdrücklich das „Hacking“ bzw. den Versuch dazu unter Strafe gestellt hat.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß unter die Computerkriminalität auch das illegale Nutzbarmachen von Programmen und Daten durch *Raubkopien* fällt, welches in den kommenden Jahren die Strafverfolgungsbehörden vor große Probleme stellen wird. Schon jetzt wird der durch Raubkopien verursachte Schaden bei den Softwareherstellern weltweit auf mehrere hundert Milliarden DM geschätzt. Die Problematik wird auch durch die jüngsten wirtschaftlichen Spannungen zwischen den USA und China verdeutlicht, bei denen die Raubkopien die auslösenden Faktoren waren.

Abschließend müssen aber nochmals die Sorgen der Praxis hervorgehoben werden: Der zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität eingesetzte Staatsanwalt oder sonstige Beamte müssen durch geeignete Aus- und Fortbildung das Rüstzeug für seine Arbeit erhalten und mit der technischen Entwicklung und Handhabung vertraut gemacht werden.

Der Gesetzgeber sollte die Belehrung des Don Quixote an den vermeintlichen Statthalter Sancho Pansa beherzigen, wonach dieser wenige, aber gute Gesetze machen und dafür sorgen sollte, daß sie gehalten werden!

## **Rudolf Wassermann: Kriminalität und Sicherheitsbedürfnis. Zur Bedrohung durch Gewalt und Kriminalität in Deutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/95, S. 3–10

Die derzeit hohe Kriminalitätsrate sowie die offensichtlich unzulängliche Verfolgung durch Polizei und Justiz haben sich im Bewußtsein weiter Bevölkerungskreise zu dem Bild verfestigt, daß das Verbrechen überhandnimmt und der Staat nicht in der Lage ist, seine Bürger und Bürgerinnen davor ausreichend zu schützen. Die Studie untersucht die Gründe für die verbreitete Kriminalitätsfurcht und die zunehmende Sorge wegen mangelnder Sicherheit. Sicherheit ist – wie die Freiheit – seit der Virginia Bill of Rights als grundlegendes Menschenrecht anerkannt; der Wunsch, in Freiheit *und* in Sicherheit zu leben, ist ein elementares Bedürfnis, das ernst genommen werden muß. Der Verfasser skizziert die Sicherheitslage in bezug auf die organisierte wie die allgemeine Kriminalität und warnt insbesondere vor einer fortgesetzten Tabuisierung bzw. Beschönigung der Ausländer-Kriminalität. Daß insgesamt die Kriminalitätsfurcht größer ist als der objektive Befund, sollte allerdings nicht einseitig den Medien angelastet werden. Bestimmend für das Gefühl mangelnder Sicherheit ist nicht nur das eigene, unmittelbare Erleben, sondern auch und vor allem die Kommunikation im sozialen Nahraum und das kollektive Alltagswissen.

Der Verfasser plädiert dafür, das Bedrohtheitsgefühl der Bevölkerung ernst zu nehmen. Zur Minderung der Kriminalitätsfurcht, sei eine Strategie geeignet, die im Zusammenwirken von Repression und Prävention die Kriminalitätsphänomene eindämmt und den Bürgern und Bürgerinnen den begründeten Eindruck verschafft, es werde wirksam gegen die Kriminalität vorgegangen. Erwartungen setzt er – sowohl was die objektive Sicherheitslage als auch was das Bedrohtheitsgefühl angeht – nicht zuletzt auf die engagierte Mitarbeit von Bürgern und Bürgerinnen insbesondere im Rahmen der kommunalen Gewaltprävention.

## **Hans-Ludwig Zachert: Die Entwicklung der Organisierten Kriminalität in Deutschland. Ursachen, Bilanz, Perspektiven**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/95, S. 11–19

Neben einer Allgemeinkriminalität auf hohem Niveau gewinnt in Deutschland – wie in anderen Staaten Europas – die Organisierte Kriminalität (OK) an Bedeutung. Für deutsche OK typische Straftäterverflechtungen teilen sich vor allem mit italienischen, osteuropäischen, russischen, westafrikanischen, südamerikanischen und ostasiatischen Tätergruppierungen einen lukrativen Markt. Deutschland bietet dank seiner Wirtschafts- und Infrastruktur und seiner Stellung als Drehscheibe in Europa eine Fülle an Tatgelegenheiten und Tatanreizen.

Rauschgift- und Falschgeldkriminalität, Menschenhandel und Kraftfahrzeugdiebstahl, Waffenhandel, vielfältige Betrugsdelikte und im Einzelfall die Einflußnahme auf Entscheidungsträger sind eine Herausforderung für Polizei- und Justizbehörden. Einerseits sind Ressourcen knapp, andererseits fehlen wichtige Aspekte gesetzlicher Eingriffsbefugnisse, um gegen die konspirativen Verhaltensweisen der OK-Täter effektiv vorgehen zu können. Obwohl mittlerweile eine Vielzahl von Kooperationsformen und Vereinbarungen insbesondere mit den Staaten der EU und mit osteuropäischen Staaten existieren, stößt zudem die staatenübergreifende Bekämpfung der international operierenden OK weiterhin auf Probleme, die es zu lösen gilt.

Durch Förderung des Problembewußtseins gegenüber der Organisierten Kriminalität, gezielte Präventionsmaßnahmen und Ausschöpfung aller Möglichkeiten zur nationalen und internationalen Zusammenarbeit muß versucht werden, die Ausweitung ihres Einflusses einzudämmen, bevor die Organisierte Kriminalität das Rechts- und Wirtschaftssystem der von ihr betroffenen Staaten zu ihren Gunsten unterwandert und dank der illegal erworbenen finanziellen Potenz ihrer Protagonisten unangreifbar wird.

## **Jürgen Storbeck: Europol: Chance für eine Verbesserung der gemeinsamen Verbrechensbekämpfung in der Europäischen Union**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/95, S. 20–27

Die politischen, rechtlichen, technischen und sozialen Gegebenheiten, unter denen die Kriminalpolizei das Verbrechen zu bekämpfen hat, haben sich in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und in ihren Nachbarstaaten dramatisch verändert. Internationale Kriminalität perfektioniert sich in diesem Rahmen immer mehr. Um auf diese tiefgreifenden Veränderungen zu reagieren, stehen der Kriminalpolizei noch nicht genügend moderne und effektive Methoden, Instrumente und Kooperationsmodelle für eine EU-weite Verbrechensbekämpfung zur Verfügung. Schwachpunkte liegen im internationalen Informationsaustausch, in der Kriminalitätsanalyse, in der Unterschiedlichkeit von Straf- oder Verbotsnormen für neue Formen der Kriminalität sowie im Fehlen von internationalen Ermittlungen, d. h. von gemeinsamen Ermittlungen gegen die Organisierte Kriminalität in der gesamten Europäischen Union.

Anstrengungen, um diesen Anforderungen an die Kriminalpolizei zu genügen, werden in der 3. Säule der Europäischen Union auf folgenden Gebieten unternommen: Harmonisierung der Innen- und Rechtspolitik; Auf- und Ausbau der Europol-Drogeneinheit als Vorläufer von Europol; Planungen zur Errichtung von Europol und Erarbeitung der Europol-Konvention.

Derzeit ermöglicht Europol in der Form der Europol-Drogeneinheit in noch begrenztem Umfang die qualitative Verbesserung und Beschleunigung des internationalen kriminalpolizeilichen Informationsaustauschs, die strategische und taktische Analyse, die Unterstützung der nationalen Kriminalpolizeien bei der operativen, fallbezogenen Analyse, die Unterstützung bei der Koordination grenzüberschreitender bzw. internationaler kriminalpolizeilicher Ermittlungen und operativer Einsätze sowie die Förderung des kriminalpolizeilichen Erfahrungsaustauschs und der Entwicklung gemeinsamer Strategien der Verbrechensbekämpfung.

Europol erhält mit der Europol-Konvention Zuständigkeiten bei der Bekämpfung weiterer Bereiche international organisierter Kriminalität, aber keine eigene Ermittlungskompetenz. Internationale Ermittlungen könnten in den nächsten Jahren unter der rechtlichen und politischen Verantwortung der Mitgliedstaaten durch internationale Sonderkommissionen – sog. Task Forces – geführt werden.

Europol unterliegt der Rechts- und Fachaufsicht der Innen- und Justizminister sowie der demokratischen Kontrolle der nationalen Parlamente. Es wird eine eigene Datenschutzkommission für Europol eingerichtet. Die Finanzkontrolle wird dem Europäischen Rechnungshof obliegen. Die künftige justitielle Kontrolle von Europol ist noch nicht geklärt.

## **Rudolf Müller/Heinz-Bernd Wabnitz: Wirtschaftskriminalität. Eine Bedrohung für Staat und Gesellschaft**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/95, S. 28–35

Organisierte Wirtschaftsstraftäter erstreben und erreichen auf Kosten einzelner wie der Gemeinschaft rechtswidrige Vermögensvorteile und gefährden dadurch die staatliche Ordnung. Weder Staatsformen noch Staatsgrenzen sind hierbei ein Hindernis. Die Wirtschaftskriminellen haben ihre Angriffs- und Verschleierungsmethoden der jeweiligen Wirtschaftsordnung so angepaßt, daß ein Erkennen und eine Abwehr nur hochspezialisierten Ermittlern möglich ist. Die Ausbildung der mit der Verfolgung und Aburteilung betrauten Juristen entspricht weder auf den Universitäten noch in der Praxis den gestellten Anforderungen. Aber auch die durch den Gesetzgeber zu schaffenden Abwehrmöglichkeiten hinken seit Jahrzehnten den in immer neuen Variationen tätigen Wirtschaftsstraftätern hinterher. Erst allmählich wurde erkannt, daß die durch die Organisierte Kriminalität erlangten Gewinne wieder in den Wirtschaftskreislauf geschleust und dadurch „gewaschen“ werden sollen. Sowohl mit dem neugeschaffenen § 261 StGB (Geldwäsche) als auch mit dem Ende November 1993 in Kraft getretenen Geldwäschegesetz wird versucht, eine Barriere gegen diese illegale Geldflut zu schaffen.

Die Erscheinungsformen der Wirtschaftskriminalität sind so vielfältig, daß im Beitrag nur typische Beispiele herausgegriffen werden können. Hierzu gehören u. a. die Steuerhinterziehung, die durch Geldverlagerungen in das Ausland aktuell in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gelangt ist, und die Korruption, die in alle Bereiche der Politik, der Verwaltung und der Wirtschaft eingedrungen ist. Die durch kriminelle Konkurse verursachten Schäden erreichen mehrstellige Milliardenhöhe und können redliche Kaufleute in den Ruin treiben. Eine besondere Aktualität hat die von den Weiße-Kragen-Tätern umfassend ausgenutzte Telekommunikation erreicht, die leider noch nicht hinreichend überwacht werden kann.

Die Politik ist aufgerufen, die Rechtstreue der Bevölkerung durch eigenes Vorbild, durch Förderung eines getreuen, unbestechlichen und gut ausgebildeten Beamtenapparats sowie durch Schaffung von für die Bürger verständlichen und in der Praxis anwendbaren Gesetzen zu fördern und zu stärken.

# Jahresbände

## Aus Politik und Zeitgeschichte

mit komplettem  
Inhaltsverzeichnis, Sach-  
und Personenregister



**25,- DM**

zuzügl. Versandkosten

*Jahrgang* **1993**

*Noch begrenzt vorrätig (Preise w. o.)*

**Jahrgang: 1992**



Bundeszentrale  
für politische  
Bildung

Bestell- **Das Parlament,** Vertriebsabteilung  
Adresse: Fleischstraße 62 – 65, 54290 Trier  
Telefax (06 51) 46 04-153

Aus Politik  
und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Gesamtverzeichnis  
1953–1992

Bundeszentrale für politische Bildung

Vierzig Jahre  
**Aus Politik  
und Zeitgeschichte**

**Gesamtverzeichnis  
1953–1992**

Chronologisches Register,  
Autorenregister,  
Schlagwortregister

286 Seiten, broschiert

**Preis: 15,- DM**  
zuzügl. Versandkosten