

Luczak

Organisierte Kriminalität im internationalen Kontext



Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts
für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg im Breisgau

Reihe K: Kriminologische Forschungsberichte

Herausgegeben von
Hans-Jörg Albrecht und Günther Kaiser

Band K 120

Organisierte Kriminalität im internationalen Kontext

Konzeption und Verfahren in England,
den Niederlanden und Deutschland

Anna Luczak

 edition
iuscrim

Freiburg im Breisgau 2004

Anna Luczak, Dr.jur., Jahrgang 1976, war zwischen 1998 und 2004 Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg i. Br.

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2004 edition iuserim

Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht
Günterstalstraße 73, D - 79100 Freiburg im Breisgau

<www.mpicc.de>

Alle Rechte vorbehalten

Druck:: Typos-Digital Print, spol.s r.o.,Plzeň

Vorwort

Organisierte Kriminalität ist für die kriminalpolitische Diskussion der Gegenwart von großer Bedeutung. Die besondere Brisanz des Themas beruht darauf, dass die in Hinblick darauf erfolgten Veränderungen in der Praxis der Strafverfolgung dazu geeignet sind, das System der strafrechtlichen Aufarbeitung von Kriminalität grundlegend zu verändern. Dabei ist frappant, dass der begrifflichen Unschärfe zum Trotz organisierte Kriminalität in verschiedenen Ländern gleichermaßen als Begründungsmuster für die neuartige Verfahrensform dient. Die vorliegende Arbeit dient deshalb dem Interesse, den Zusammenhang zwischen der offenen Konzeption und den Gegenmaßnahmen zu eruieren. Der Vergleich der OK-Diskurse in England, den Niederlanden und Deutschland bietet die Möglichkeit, vor dem Hintergrund der unterschiedlichen historischen und politischen Gegebenheiten Gemeinsamkeiten herauszustellen, die Rückschlüsse auf diesen Zusammenhang zulassen.

Herrn Prof. Dr. Hans-Jörg Albrecht danke ich herzlich dafür, dass er mich in der Vorgehensweise bei der Aufarbeitung des Themas unterstützt hat. Ihm gebührt auch dafür Dank, dass ich bei der Erstellung der Arbeit von den hervorragenden Arbeitsbedingungen am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht profitieren konnte. Die Max-Planck-Gesellschaft hat durch die großzügige Förderung der Promotion dazu beigetragen, dass ich in einem Zeitraum von weniger als drei Jahren den Arbeitsplan konzentriert verwirklichen konnte. Herrn Prof. Dr. Josef Kürzinger danke ich für die sehr zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Privatdozent Dr. Jörg Kinzig ist dafür zu danken, dass ich durch die Mitarbeit an seinen Projekten nicht nur die Grundlagen wissenschaftlichen Arbeitens kennen lernen durfte, sondern auch mit dem Phänomen „organisierte Kriminalität“ in Berührung kam. Die Diskussionen zu seinem Habilitationsthema haben mich nie vergessen lassen, wie viele verschiedene Perspektiven auf die Wirklichkeit eröffnet sind.

Für die Durchführung der Untersuchung waren die Interviews mit Expertinnen und Experten in den verschiedenen Ländern von großer Bedeutung, deren profunde Kenntnisse und offene Äußerungen die Arbeit sehr bereichern haben. Ich danke meinen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern aus Polizei, Politik und Wissenschaft für die Selbstverständlichkeit, mit der sie sich bereit erklärten, für ausführliche Befragungen zur Verfügung zu stehen.

Das Manuskript der Arbeit wurde im Mai 2004 abgeschlossen, sie wurde im Sommersemester 2004 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität als Dissertation angenommen.

Ich danke meinen Mitbewohnerinnen aus dem Zimmer 131 des Max-Planck-Instituts: Irini Kiriakaki, Christiane Krüpe, Bettina Lang und Maria Elena Zegada – die und die mit ihnen durchlittenen und in Freude geteilten Erfahrungen werden in der Erinnerung immer mit dieser Arbeit verbunden bleiben, sowie dem einzigen männlichen Vertreter in Zimmer 131, Yen Chin-Chao. Spezielle Erwähnung gebührt auch der Edv-Abteilung des Max-Planck-Instituts, die „seltsamen“ Computerproblemen stets so begegnete, dass die alltägliche Arbeit am Manuskript nie eintönig wurde.

Ich danke meiner Familie und Jan Michael Wrangel, die mir das Selbstvertrauen vermittelten, das für die Erstellung einer Dissertation nötig ist. Meine Familie ließ mir jede denkbare Unterstützung zukommen, sei es ideeller oder finanzieller Art; Lena und Steffi Luczak haben einen großen Beitrag zum Gelingen dieser Arbeit geleistet, indem sie den gesamten Text durchsahen. Besonderer Dank für die Diskussion des Deutschlandkapitels und des Schlussteils gilt Tillmann Löhr. Für Anmerkungen danke ich ferner Monika Becker, Sandra Collinet, Jörg Kinzig, Bettina Lang, Johannes Luczak, Coinneach McCabe, Bettina Wißmann und Jan Michael Wrangel. Herr Michael Knecht bereitete die Drucklegung der Arbeit vor.

Berlin, im August 2004

Anna Luczak

Inhaltsübersicht

Kapitel 1: Einleitung	1
Teil A: Landesberichte	9
Kapitel 2: England	9
1. Innenpolitik allgemein	9
2. Entwicklung des OK-Diskurses	16
3. Inhalt des OK-Diskurses	19
3.1 Gang und Grundlage der Untersuchung	19
3.2 OK-Konzeption	20
3.3 OK-Maßnahmen	66
3.4 Der OK-Diskurs insgesamt	81
4. Die Beurteilung des OK-Diskurses in England	83
Kapitel 3: Niederlande	85
1. Innenpolitik allgemein	85
2. Entwicklung des OK-Diskurses	98
2.1 Verlauf der Diskussion	98
2.2 Zusammenfassung der Diskussion	105
3. Inhalt des OK-Diskurses	106
3.1 Gang und Grundlage der Untersuchung	106
3.2 OK-Konzeption	107
3.3 OK-Maßnahmen	155
3.4 Der OK-Diskurs insgesamt	172
4. Die Beurteilung des OK-Diskurses in den Niederlanden	172
Kapitel 4: Deutschland	175
1. Innenpolitik allgemein	175
2. Entwicklung des OK-Diskurses	187
3. Inhalt des OK-Diskurses	198
3.1 Gang und Grundlage der Untersuchung	198
3.2 OK-Konzeption	198
3.3 OK-Maßnahmen	240
3.4 Der OK-Diskurs insgesamt	260
4. Die Beurteilung des OK-Diskurses in Deutschland	262

Teil B: Vergleich und Schlussfolgerungen	263
Kapitel 5: Zusammenfassung der Landesberichte	263
1. Grundlage der Landesberichte	263
2. OK-Konzeption	264
2.1 Definitionen.....	265
2.2 OK-Merkmale	269
2.3 OK-Delikte	276
2.4 Ergebnis zum OK-Konzept.....	279
3. OK-Maßnahmen.....	280
4. Der OK-Diskurs insgesamt	283
Kapitel 6: Interviews.....	285
1. Methodik	285
1.1 Durchführung	285
1.2 Kreis der Befragten	285
1.3 Fragestellung	286
1.4 Auswertung	288
2. Inhalt der Gespräche	289
2.1 Verlauf des OK-Diskurses	289
2.2 Begriffsverständnis	292
2.3 Maßnahmen.....	298
3. Ergebnisse	308
Kapitel 7: Vergleich	311
1. OK-Konzeption	311
2. OK-Maßnahmen.....	317
3. OK-Diskurs	320
4. Ergebnis des Vergleichs.....	321
Kapitel 8: Schlussfolgerungen.....	323
1. Zusammenhang OK-Konzeption – pro-aktives Vorgehen	323
1.1 Besonderheit der Kriminalitätsform OK.....	323
1.2 Verknüpfung mit pro-aktiven Ermittlungen	325
1.3 Bewertung der OK-Ermittlungen.....	327
2. Implikationen des pro-aktiven Verfahrens.....	328
2.1 Ermittlungsverfahren	328
2.2 Strafprozess.....	330
2.3 Drittbetroffene.....	331
3. Fazit der Diskursanalyse	331

Gliederung

Kapitel 1: Einleitung	1
1. Überblick	1
2. Ausgangspunkt der Untersuchung	2
3. Gang der Untersuchung	3
3.1 Auswahl der Länder	3
3.2 Methodik	4
3.2.1 Diskursanalyse	4
3.2.2 Interviews	4
3.2.3 Vergleich	4
4. Ablauf der Untersuchung	4
4.1 Inhalt der Länderberichte	5
4.1.1 Innenpolitik allgemein	5
4.1.2 Verlauf des OK-Diskurses	5
4.1.3 Inhalt des OK-Diskurses	5
4.1.3.1 OK-Konzeption	6
4.1.3.2 OK-Maßnahmen	7
4.1.4 Beurteilung des OK-Diskurses	7
4.2 Vergleich	7
4.3 Schlussfolgerungen	8
Teil A: Landesberichte	9
Kapitel 2: England	9
1. Innenpolitik allgemein	9
1.1 Entwicklung der innenpolitischen Diskussion	9
1.2 Kriminalpolitische Maßnahmen	11
1.2.1 Gesetzliche Regelungen	12
1.2.2 Institutionen	14
1.3 Ergebnis in Bezug auf die Innenpolitik	16
2. Entwicklung des OK-Diskurses	16
3. Inhalt des OK-Diskurses	19
3.1 Gang und Grundlage der Untersuchung	19
3.2 OK-Konzeption	20
3.2.1 OK-Definitionen	20
3.2.1.1 <i>NCIS working definition</i>	20
3.2.1.2 Andere Definitionen	22
3.2.1.3 Kritik der Definitionen	24
3.2.1.4 Ergebnis zu den Definitionen	25

3.2.2 OK-Merkmale	26
3.2.2.1 Entwicklung der OK-Merkmale	26
3.2.2.1.1 Anfangszeit der Diskussion	26
3.2.2.1.2 Beschreibungen Anfang der neunziger Jahre	29
3.2.2.1.3 Beschreibungen in der Innenausschuss- Anhörung	30
3.2.2.1.4 Struktur-Merkmale in der Innenausschuss- Anhörung	32
3.2.2.1.5 Kritische Stimmen	34
3.2.2.1.6 These von den lokalen Netzwerken	35
3.2.2.1.7 Markt-orientierte Deutungen	38
3.2.2.1.8 Darstellungen des Innenministeriums	40
3.2.2.1.9 Polizeiliches OK-Verständnis	42
3.2.2.1.10 Ergebnis zur Entwicklung der OK-Merkmale	48
3.2.2.2 Merkmalsbasierte Beschreibung	49
3.2.2.3 Ergebnis in Bezug auf die Merkmale	51
3.2.3 OK-Delikte	52
3.2.3.1 Traditionelle Zuschreibung in den siebziger Jahren	52
3.2.3.2 Zuwendung zu den illegalen Märkten	54
3.2.3.2.1 Drogenhandel	54
3.2.3.2.2 Waffenhandel	55
3.2.3.2.3 Menschenhandel/ illegale Einwanderung	55
3.2.3.2.4 Sonstige Deliktsfelder der illegalen Märkte	56
3.2.3.3 Bedeutungsverlust für die traditionellen Delikte	56
3.2.3.3.1 Raub	56
3.2.3.3.2 Diebstahl	57
3.2.3.3.3 Betrug	58
3.2.3.3.4 Fälschung	58
3.2.3.4 Andere Deliktsfelder	58
3.2.3.4.1 Geldwäsche	58
3.2.3.4.2 <i>Football hooliganism</i>	59
3.2.3.4.3 <i>Paedophile crime</i>	61
3.2.3.4.4 Umweltkriminalität	62
3.2.3.4.5 <i>Hi-tech crime</i>	63
3.2.3.5 Ergebnis zu den OK-Delikten	63
3.2.4 OK-Konzeption – Merkmale und Deliktsfelder	65
3.3 OK-Maßnahmen	66
3.3.1 Polizeistruktur	67
3.3.2 Ermittlungsstruktur	70
3.3.2.1 Ermittlungsansatz	71

3.3.2.2 Ermittlungsmethoden.....	74
3.3.2.3 Internationalisierung von Ermittlungen.....	77
3.3.2.4 Finanzermittlungen.....	78
3.3.2.5 Ergebnis zur Ermittlungsstruktur.....	79
3.3.3 Strafrechtliche Regelungen.....	79
3.3.4 Ergebnis in Bezug auf die Maßnahmen.....	81
3.4 Der OK-Diskurs insgesamt.....	81
4. Die Beurteilung des OK-Diskurses in England.....	83
Kapitel 3: Niederlande.....	85
1. Innenpolitik allgemein.....	85
1.1 Entwicklung der innenpolitischen Diskussion.....	85
1.2 Kriminalpolitische Maßnahmen.....	92
1.2.1 Gesetzliche Regelungen.....	92
1.2.2 Institutionelle Neuerungen.....	94
1.3 Ergebnis in Bezug auf die Innenpolitik.....	97
2. Entwicklung des OK-Diskurses.....	98
2.1 Verlauf der Diskussion.....	98
2.2 Zusammenfassung der Diskussion.....	105
3. Inhalt des OK-Diskurses.....	106
3.1 Gang und Grundlage der Untersuchung.....	106
3.2 OK-Konzeption.....	107
3.2.1 OK-Definitionen.....	107
3.2.1.1 CRI-Kriterien.....	108
3.2.1.2 Fijnaut-Definition.....	113
3.2.1.3 Andere Definitionen.....	118
3.2.1.4 Ergebnis zu den Definitionen.....	119
3.2.2 OK-Merkmale.....	119
3.2.2.1 Entwicklung der OK-Merkmale.....	120
3.2.2.1.1 Ursprung der Debatte bis Anfang der neunziger Jahre.....	120
3.2.2.1.2 Plan van aanpak.....	123
3.2.2.1.2.1 Innere Struktur.....	124
3.2.2.1.2.2 Diskurs-Kritik.....	125
3.2.2.1.3 Van-Traa-Enquête-Kommission.....	126
3.2.2.1.4 WODC-Monitor.....	130
3.2.2.1.5 Gesamtverlauf der Entwicklung der OK- Merkmale.....	135
3.2.2.2 Merkmalsbasierte Beschreibung.....	136
3.2.3 OK-Delikte.....	137

3.2.3.1 Anfänglich offene Zuordnung	138
3.2.3.2 Orientierung an marktformigen Delikten	138
3.2.3.2.1 Drogenhandel	139
3.2.3.2.2 Waffenhandel	140
3.2.3.2.3 Glücksspiel	141
3.2.3.2.4 Sexuelle Ausbeutung	142
3.2.3.2.5 Menschenhandel	143
3.2.3.2.6 Umweltdelikte	145
3.2.3.2.7 Illegale Beschäftigung	147
3.2.3.2.8 Kfz-Verschiebung	147
3.2.3.2.9 Zwischenergebnis zu den marktformigen Delikten	148
3.2.3.3 Sonstige Delikte	149
3.2.3.3.1 Betrug	149
3.2.3.3.2 Typische Nebendelikte	151
3.2.3.3.3 Delikte von untergeordneter Bedeutung	152
3.2.3.3.4 Zwischenergebnis zu den sonstigen Delikten	153
3.2.3.4 Ergebnis zu den Delikten	153
3.2.4 OK-Konzeption – Merkmale und Deliktsfelder	154
3.3 OK-Maßnahmen	155
3.3.1 Polizeistruktur	156
3.3.2 Ermittlungsstruktur	159
3.3.2.1 Ermittlungsansatz	159
3.3.2.2 Ermittlungsmethoden	161
3.3.2.3 Ergebnis zur Ermittlungsstruktur	164
3.3.3 Grundstruktur des Vorgehens gegen organisierte Kriminalität	165
3.3.3.1 „Krieg gegen OK“	165
3.3.3.2 Prohibition	167
3.3.3.3 Fokussierung auf den Drogenhandel	168
3.3.3.4 Strategien	169
3.3.4 Ergebnis in Bezug auf die Maßnahmen	171
3.4 Der OK-Diskurs insgesamt	172
4. Die Beurteilung des OK-Diskurses in den Niederlanden	172
Kapitel 4: Deutschland	175
1. Innenpolitik allgemein	175
1.1 Entwicklung der innenpolitischen Diskussion	175
1.2 Kriminalpolitische Maßnahmen	181
1.2.1 Gesetzliche Regelungen	181

1.2.2 Institutionen	185
1.3 Ergebnis in Bezug auf die Innenpolitik	186
2. Entwicklung des OK-Diskurses	187
3. Inhalt des OK-Diskurses	198
3.1 Gang und Grundlage der Untersuchung	198
3.2 OK-Konzeption.....	198
3.2.1 OK-Definitionen	199
3.2.1.1 Vorläufer der „Arbeitsdefinition“	199
3.2.1.2 Die „Arbeitsdefinition“	201
3.2.1.3 Rezeption der „Arbeitsdefinition“	204
3.2.1.4 Ergebnis zur Definition.....	208
3.2.2 OK-Merkmale	209
3.2.2.1 Entwicklung der OK-Merkmale	210
3.2.2.1.1 Abgrenzung zum US-amerikanischen OK- Modell.....	210
3.2.2.1.2 Ergänzung eigener Beschreibungen.....	212
3.2.2.1.3 Strukturmerkmale	215
3.2.2.1.4 Unternehmerische Kriminalität.....	218
3.2.2.1.5 Kritische Würdigungen.....	220
3.2.2.2 Merkmalsbasierte Beschreibung.....	223
3.2.3 OK-Delikte.....	224
3.2.3.1 Kriminalität der illegalen Märkte	225
3.2.3.1.1 Drogenhandel.....	225
3.2.3.1.2 Schmuggel sonstiger Waren	226
3.2.3.1.3 Handel mit gestohlenen Gütern	227
3.2.3.1.4 Sexuelle Ausbeutung	228
3.2.3.1.5 Menschenhandel/ Schleusen.....	229
3.2.3.1.6 Illegale Beschäftigung	230
3.2.3.1.7 Glücksspiel.....	231
3.2.3.1.8 Verschiebung von Abfall.....	231
3.2.3.1.9 Zwischenergebnis zu den marktformigen Delikten.....	231
3.2.3.2 Sonstige Delikte	233
3.2.3.2.1 Betrug.....	233
3.2.3.2.2 Wirtschaftskriminalität	234
3.2.3.2.3 Fälschung.....	235
3.2.3.2.4 Erpressung.....	235
3.2.3.2.5 Raub	236
3.2.3.2.6 Geldwäsche	236
3.2.3.2.7 Zwischenergebnis zu den sonstigen Delikten.....	236

3.2.3.3 Ergebnis zu den Delikten	237
3.2.4 OK-Konzeption – Merkmale und Deliktsfelder	238
3.3 OK-Maßnahmen.....	240
3.3.1 Polizeistruktur	241
3.3.2 Ermittlungsstruktur	243
3.3.2.1 Ermittlungsansatz.....	343
3.3.2.2 Ermittlungsziel	249
3.3.2.3 Ermittlungsmethoden.....	251
3.3.2.4 Ergebnis zur Ermittlungsstruktur	255
3.3.3 Grundstruktur des Vorgehens	256
3.3.3.1 Internationalität	256
3.3.3.2 Profitbezogene Maßnahmen	257
3.3.3.3 Weitere Gesetzesänderungen.....	258
3.3.3.4 Einbeziehung des gesellschaftlichen Umfelds.....	258
3.3.4 Ergebnis in Bezug auf die Maßnahmen	259
3.4 Der OK-Diskurs insgesamt	260
4. Die Beurteilung des OK-Diskurses in Deutschland.....	262
Teil B: Vergleich und Schlussfolgerungen.....	263
Kapitel 5: Zusammenfassung der Landesberichte	263
1. Grundlage der Landesberichte	263
1.1 England	263
1.2 Niederlande	263
1.3 Deutschland.....	264
2. OK-Konzeption	264
2.1 Definitionen.....	265
2.1.1 England	265
2.1.2 Niederlande	266
2.1.3 Deutschland.....	268
2.2 OK-Merkmale	269
2.2.1 Innere Struktur	270
2.2.1.1 England	270
2.2.1.2 Niederlande	271
2.2.1.3 Deutschland.....	272
2.2.2 Handlungsmodalitäten	273
2.2.2.1 England	273
2.2.2.2 Niederlande	274
2.2.2.3 Deutschland.....	275
2.3 OK-Delikte	276
2.3.1 England	277

2.3.2 Niederlande	277
2.3.3 Deutschland.....	278
2.4 Ergebnis zum OK-Konzept.....	279
2.4.1 England	279
2.4.2 Niederlande	280
2.4.3 Deutschland.....	280
3. OK-Maßnahmen.....	280
3.1 England.....	281
3.2 Niederlande.....	281
3.3 Deutschland	282
4. Der OK-Diskurs insgesamt	283
4.1 England.....	283
4.2 Niederlande.....	283
4.3 Deutschland	284
Kapitel 6: Interviews.....	285
1. Methodik	285
1.1 Durchführung	285
1.2 Kreis der Befragten	285
1.3 Fragestellung	286
1.4 Auswertung	288
2. Inhalt der Gespräche	289
2.1 Verlauf des OK-Diskurses	289
2.2 Begriffsverständnis	292
2.2.1 Definitionen	292
2.2.2 Konzeption.....	294
2.2.2.1 Abstrakte Deutung	294
2.2.2.2 Konkrete Beschreibung.....	295
2.2.3 Kriminalitätsfelder	296
2.2.4 Bedrohungspotential	296
2.2.4.1 Unterwanderungsgefahr	297
2.2.4.2 Gefahr der sekundären Schäden	297
2.2.4.3 Ergebnis zum Bedrohungspotential	298
2.3 Maßnahmen.....	298
2.3.1 Prioritäten.....	299
2.3.1.1 England	299
2.3.1.2 Niederlande	299
2.3.1.3 Deutschland.....	300
2.3.1.4 Ergebnis	301
2.3.2 Pro-aktive Ermittlungen.....	301

2.3.2.1 England	301
2.3.2.2 Niederlande	302
2.3.2.3 Deutschland	304
2.3.2.4 Ergebnis	307
2.3.3 Außerstrafrechtliches Vorgehen	307
3. Ergebnisse	308
Kapitel 7: Vergleich	311
1. OK-Konzeption	311
1.1 Definitionen	311
1.2 Merkmale	314
1.2.1 Innere Struktur	314
1.2.2 Handlungsmodalitäten	314
1.3 Delikte	315
1.4 Ergebnis zu den Konzeptionen	316
2. OK-Maßnahmen	317
3. OK-Diskurs	320
4. Ergebnis des Vergleichs	321
Kapitel 8: Schlussfolgerungen	323
1. Zusammenhang OK-Konzeption – pro-aktives Vorgehen	323
1.1 Besonderheit der Kriminalitätsform OK	323
1.1.1 Kriminalität der illegalen Märkte	324
1.1.2 Kriminelle Milieus	324
1.2 Verknüpfung mit pro-aktiven Ermittlungen	325
1.2.1 Ansatzpunkte und Schwierigkeiten der Ermittlungen	325
1.2.2 Gestalt der pro-aktiven Ermittlungen	326
1.3 Bewertung der OK-Ermittlungen	327
2. Implikationen des pro-aktiven Verfahrens	328
2.1 Ermittlungsverfahren	328
2.1.1 Entscheidung über den Ermittlungsansatz	328
2.1.2 Kontrolle von pro-aktiven Ermittlungen	329
2.2 Strafprozess	330
2.3 Drittbetroffene	331
3. Fazit der Diskursanalyse	331
Literatur	333

Einleitung

Organisierte Kriminalität ist seit den achtziger Jahren ein wichtiger Gegenstand nationaler und internationaler politischer Debatten. Die Notwendigkeit der Bekämpfung der organisierten Kriminalität wird dabei als Begründungsmuster für die Umsetzung verschiedener Maßnahmen verwendet. Ziel dieser Arbeit ist es, anhand einer ländervergleichenden Diskursanalyse den Zusammenhang zwischen Begriffsinhalt und den diesbezüglichen Maßnahmen darzustellen.

1. Überblick

Die Untersuchung beschäftigt sich mit dem Gesamtkomplex der Konzeption von organisierter Kriminalität auf der einen und der im Hinblick darauf unternommenen Maßnahmen auf der anderen Seite. Die Analyse steht dabei vor dem Hintergrund der Feststellung, dass der Begriff „organisierte Kriminalität“ keinen eindeutigen Gehalt aufweist. Gleichzeitig gibt es kein abstrakt bestimmbares Konzept der dagegen gerichteten Maßnahmen.

Eine Betrachtung des in verschiedenen Ländern vorherrschenden Begriffsverständnisses und den ergriffenen Maßnahmen soll darüber Aufschluss geben, ob und in welcher Weise von einem Zusammenhang zwischen ihnen ausgegangen werden muss. Ein solcher Vergleich gründet sich auf eine Diskursanalyse in den Ländern England, den Niederlanden und Deutschland. Ergänzend werden die Erkenntnisse aus Interviews mit Expertinnen und Experten in den untersuchten Ländern hinzugezogen. Für die untersuchten Länder zeigt sich als Fazit trotz einiger Abweichungen im konkreten Umgang mit dem Thema ein weitgehend einheitliches Bild.

Einer sehr umfassend angelegten Beschreibung des Phänomens „organisierter Kriminalität“, die eine Vielzahl von Umständen beinhaltet, steht eine Praxis der Ermittlungen gegenüber, die aufgrund einer Verschiebung von Anlass, Methodik und Ziel der Ermittlungen eine ebenso umfassende Gesamtheit von Umständen einschließt. Die Konzeption organisierter Kriminalität (OK) und der als „pro-aktiv“ zu bezeichnende Ermittlungsansatz verhalten sich also spiegelbildlich zueinander. Die Realität des pro-aktiven OK-Verfahrens birgt grundsätzliche Implikationen für das Strafrechtssystem.

2. Ausgangspunkt der Untersuchung

Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Feststellung, dass seit den achtziger Jahren die organisierte Kriminalität und das Vorgehen dagegen wichtige Themen der politischen Agenda sind. Die Situation organisierter Kriminalität wird sowohl auf internationaler Ebene durch supranationale Gremien der Europäischen Union oder im Zusammenschluss der Vereinten Nationen als auch auf einzelstaatlicher Ebene durch Studien erfasst.¹ Gleichzeitig werden umfangreiche Maßnahmen ergriffen, die die Bekämpfung der organisierten Kriminalität zum Ziel haben.²

Bei einer Annäherung an das Thema wird jedoch klar, dass weder nach dem Inhalt der politischen Konzepte noch aufgrund wissenschaftlicher Erforschung abschließend geklärt ist, was unter dem Begriff „organisierte Kriminalität“ zu verstehen ist.³ Der Vergleich von OK-Verständnis und OK-Maßnahmen in einzelnen Ländern verspricht also Aufschluss über ein international ebenso bedeutsames wie ungeklärtes Thema zu geben.

¹ Von den Vereinten Nationen wurde ein so genannter World Organised Crime Report in Auftrag gegeben (www.unicri.it/html/world_organised_crime_report.htm); Die europäische Polizeibehörde Europol erstellt für die Europäische Union (European Union organised crime situations report) und der Unterausschuss Committee of Experts on criminal law and criminological aspects of organised crime (PC-S-CO) des European Committee on Crime Problems (CDPC) für den Europarat einen jährlichen Bericht (Report on the Organised Crime Situation in Council of Europe Member States). Für Deutschland: BKA Lagebild 1993ff; für England: NCIS; UK Threat Assessment 2000ff; für die Niederlande: KLEEMANS/ BRIENEN/ BUNT 2002 und KLEEMANS/ BERG/ BUNT 1998; für Italien: Parlamento Italiano, Rapporto Sul Fenomeno della Criminalità Organizzata Anno 1994; für Dänemark: Rigspolitichefen: Situationsrapport om organi-seret kriminalitet i Danmark, 1994ff; für die Schweiz: Bundesamt für Polizei – Kriminalpolizeiliche Zentralstellen, Szene Schweiz, 1999ff etc.

² Die Vereinten Nationen haben im Dezember 2000 eine Konvention zu organisierter Kriminalität verabschiedet (United Nations Convention against Transnational Organized Crime), dazu allgemein: WOLTRING 1993, 195; PARIS-STEFFENS 1990, 13ff; BOULOUKOS 1999, 393. Die Europäische Union verfolgt seit 1997 einen „Aktionsplan gegen das organisierte Verbrechen“ (ABl. Nr. C 251 vom 15.8.1997), dazu allgemein: HEINE 2000, 403. Auch auf nationaler Ebene werden vielfältige Maßnahmen umgesetzt, dazu siehe nur: GROPP/HUBER 2001a; GROPP 1993.

³ So stellt die EU-Kommission explizit fest, dass über Charakter und Umfang der organisierten Kriminalität nichts bekannt sei, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen SEK (2001) 433, unter 4.1.; zum wissenschaftlichen Kenntnisstand: REUTER 1994, 91; BESOZZI 1997, 44; WEIGEND 1999, 182; FEEST 2000, 351.

3. Gang der Untersuchung

Die Fragestellung der Untersuchung betrifft den Gesamtkomplex von OK-Begriff einerseits und OK-Maßnahmen andererseits. Dies mündet in die Frage nach der Bedeutung des OK-Diskurses in verschiedenen Ländern.

Bei der Auswahl der untersuchten Länder wird zunächst von der Prämisse ausgegangen, dass eine ähnliche Grundstruktur die Voraussetzung für die Bewertung von Unterschieden darstellt.

Der Ländervergleich zeigt, welche nationale Eigenheiten und welche Übereinstimmungen der OK-Diskurse in verschiedenen Ländern zu beobachten sind. Der Inhalt der OK-Diskurse wird aufgrund einer Analyse schriftlicher Quellen eruiert, die durch eine Befragung von Expertinnen und Experten zu organisierter Kriminalität ergänzt wird.

3.1 Auswahl der Länder

Bei der Suche nach geeigneten Ländern spielt die Überlegung eine Rolle, dass bei einer ähnlichen politischen und kulturellen Grundstruktur die festgestellten Unterschiede besser bewertet werden können als bei stark voneinander abweichenden Systemen. Divergiert zum Beispiel der Grad der Stabilität des staatlichen Systems, kann die Relevanz von Elementen der Korruption nicht anhand derselben Kriterien bestimmt werden.

Aus dieser Erwägung heraus ist die Auswahl der Länder zunächst auf die Europäische Union beschränkt, da dort die politischen und gesellschaftlichen Bedingungen weitgehend gleich sind. Vorab ausgeschlossen ist mit derselben Begründung der Vergleich mit dem italienischen OK-Diskurs, da die Besonderheiten der dort existierenden Mafia große Unterschiede mit sich bringen, die keiner abstrakten Bewertung offen stehen. Bei der Auswahl aus dem Kreis der anderen europäischen Staaten wird nach dem Kriterium entschieden, in welchen der Länder aussagekräftige Quellen zu Konzeption und Maßnahmen existieren. Zu den Ländern, die über einen längeren Zeitraum hinweg eine grundsätzliche Diskussion über organisierte Kriminalität geführt haben, so dass eine Vielzahl von Quellen zur Verfügung steht, zählen neben Deutschland die Niederlande und England⁴.

⁴ Die Untersuchung beschränkt sich auf die Situation in England (im Folgenden synonym für „England und Wales“), da die rechtlichen Systeme in den Provinzen Großbritanniens zu unterschiedlich sind, um sie gemeinsam darzustellen.

3.2 Methodik

Diese Arbeit bedient sich verschiedener methodischer Vorgehensweisen, um sich der Fragestellung zu nähern. Zunächst werden für die einzelnen Länder Berichte zu den jeweiligen Auseinandersetzungen mit dem Thema „organisierte Kriminalität“ erstellt. Die Länderuntersuchungen basieren auf der Auswertung schriftlicher Quellen im Sinne einer Diskursanalyse, die durch die Durchführung von Interviews mit Expertinnen und Experten in den einzelnen Ländern flankiert wird. Die für die Länder geltenden Ergebnisse werden dann im vergleichenden Teil zusammengeführt und hinsichtlich der Gemeinsamkeiten und Unterschiede ausgewertet.

3.2.1 Diskursanalyse

Die bei der Erstellung der Länderberichte verwendete Methode ist eine Diskursanalyse, die schriftliche Quellen auswertet. In allen untersuchten Ländern werden dafür Texte aus den Bereichen Politik, Polizei und Wissenschaft herangezogen, die das Thema „organisierte Kriminalität“ behandeln. Dabei wird darauf Wert gelegt, einen umfassenden Überblick über die Literatur zu vermitteln, die für die Fortentwicklung des Diskurses von Bedeutung war.

3.2.2 Interviews

Die Interviews mit Expertinnen und Experten in den einzelnen Ländern schließen sich zur Evaluierung der im Rahmen der Diskursanalyse erzielten Ergebnisse an. Sie sind als strukturierte Interviews gestaltet, bei denen in offener Form die einzelnen Fragestellungen der Diskursanalyse angesprochen werden. Sie bereiten so die Zusammenführung der Ergebnisse für den Vergleich vor.

3.2.3 Vergleich

Die gesamte Untersuchung ist auf die Grundstruktur des Ländervergleichs ausgerichtet, das heißt, bei den die einzelnen Länder betreffenden Erhebungen wurde einheitlich vorgegangen. Der Vergleich im engeren Sinne schließt sich an die vorangehende Darstellung der einzelnen Länderuntersuchungen an. Dabei werden zunächst die konkreten Ergebnisse einander gegenübergestellt und in einem zweiten Schritt zueinander in Beziehung gesetzt.

4. Ablauf der Untersuchung

Der Inhalt der Untersuchung besteht aus zwei Teilen. Zunächst wird für jedes Land gesondert erhoben, wie der OK-Diskurs verlaufen ist und was

er beinhaltet. Die Ergebnisse dieser Länderberichte werden sodann ergänzt durch Stellungnahmen von Expertinnen und Experten, die im Rahmen von Interviews geäußert werden. Im Anschluss daran werden die daraus resultierenden Erkenntnisse zusammengeführt. Aus dem Gesamtbild des Ländervergleichs werden Schlussfolgerungen abgeleitet, die das System der Strafverfolgung betreffen.

4.1 Inhalt der Länderberichte

Die Länderberichte bestehen aus vier Teilen. Einleitend wird die Innenpolitik des jeweiligen Landes erläutert, die den Hintergrund für den OK-Diskurs darstellt. Im Anschluss daran wird der Verlauf des OK-Diskurses überblicksartig nachgezeichnet, was bei der folgenden, tieferen Analyse des Diskurses als Orientierung dient. Der Hauptteil der Länderberichte besteht aus einer grundlegenden Darlegung des Inhalts des OK-Diskurses in den einzelnen Ländern. Dieser Teil ist untergliedert in Abschnitte zur OK-Konzeption und zu den OK-Maßnahmen. Der letzte Teil beinhaltet eine abschließende Beurteilung des Diskurses.

4.1.1 Innenpolitik allgemein

Die Ausführungen zur allgemeinen innenpolitischen Situation bilden den Hintergrund für die Bewertung des OK-Diskurses. Sie sind unterteilt in zwei Abschnitte. Im allgemeinen Teil werden die Entwicklung der innenpolitischen Diskussion in Bezug auf Grundprinzipien sowie wichtige Einzelthemen behandelt. Im zweiten Abschnitt werden konkrete kriminalpolitische Maßnahmen aufgeführt.

4.1.2 Verlauf des OK-Diskurses

Der zweite Teil der Länderberichte gibt eine kurze Einführung in den formalen Verlauf des OK-Diskurses. Dabei werden die Hauptlinien der Diskussion nachgezeichnet sowie die wichtigsten Akteure benannt. Dieser Abriss ermöglicht die spätere Einordnung von Einzelpunkten, die im Hauptteil der Länderberichte als Inhalt des OK-Diskurses behandelt werden, in den Gesamtzusammenhang der Diskussion.

4.1.3 Inhalt des OK-Diskurses

Der wichtigste Teil der Länderberichte behandelt den Inhalt des OK-Diskurses. Als OK-Diskurs wird dabei die Auseinandersetzung mit dem Gesamtkomplex von OK-Konzeption einerseits und OK-Maßnahmen andererseits verstanden. Die Untersuchung widmet sich nacheinander den bei-

den Seiten – dem begrifflichen Verständnis und der Bekämpfung des Phänomens, die als verschiedene Perspektiven auf den Diskurs als ganzen fungieren.

4.1.3.1 OK-Konzeption

Unter dem Obertitel „OK-Konzeption“ wird erörtert, welches Begriffsverständnis von organisierter Kriminalität in den untersuchten Ländern vorherrscht. Grund für die Vertiefung dieser Fragestellung ist die Tatsache, dass der Begriff als solcher nicht klar bestimmt ist.

Die Erforschung der Konzeption organisierter Kriminalität beginnt mit der Analyse der abstrakten Beschreibung von Gruppierungen, die der organisierten Kriminalität zugerechnet werden, und schließt mit der Wiedergabe der in diesem Zusammenhang genannten Delikte. Methodischer Ansatz der Diskursanalyse ist die Analyse schriftlicher Quellen. In allen untersuchten Ländern umfassen diese schriftlichen Quellen Texte aus dem Bereich der Wissenschaft sowie polizeiliche und politische Publikationen. Die schriftlichen Quellen decken ein weites Spektrum verschiedener Formen der Beschreibung ab.

Erste Bezugsgröße für die Beschreibung organisierter Kriminalität sind Definitionen. Die Definitionen organisierter Kriminalität sind jedoch in allen untersuchten Länder weder so bestimmt noch in der Weise allgemein anerkannt, dass sie einziger Referenzpunkt bleiben könnten.

Die Basis für die Bestimmung der OK-Konzeption wird deshalb in allen Landesberichten über Definitionen hinaus erweitert. Um ein erschöpfendes Bild zu erhalten, werden alle Merkmale in die Untersuchung miteinbezogen, die im Rahmen unterschiedlicher Beschreibungsansätze zur Beschreibung organisierter Kriminalität verwendet werden. Zu diesen Ansätzen zählen abstrakt-theoretische Erläuterungen, einfache Auflistungen oder konkrete Referenzsachverhalte. Die Merkmale betreffen inhaltlich Bereiche wie die innere Struktur oder besondere Verhaltensweisen von der organisierten Kriminalität zugeordneten Gruppierungen.

Aus der Gesamtheit der Merkmale soll sich im Anschluss ein Bild von organisierter Kriminalität ergeben, das die Grundlage für die OK-Konzeption in den verschiedenen Ländern darstellt. Bei der Ermittlung der OK-Merkmale wird dabei zunächst chronologisch vorgegangen. Sobald sich Zusammenhänge ergeben, weil eine bestimmte Zuschreibung mehrfach aufgenommen wird, werden diese Entwicklungslinien gemeinsam erörtert.

Ergänzt werden die so ermittelten OK-Merkmale durch die Untersuchung der Delikte, die der organisierten Kriminalität zugeschrieben wer-

den. Hier werden sowohl abschließend angelegte Aufzählungen als auch Einzelnennungen von Delikten berücksichtigt. Bei der Darstellung wird zwischen den Delikten, die mit illegalen Märkten in Zusammenhang stehen, und anderen Kriminalitätsfeldern unterschieden.

Am Ende der Untersuchung im Hinblick auf die in den einzelnen Ländern vertretene OK-Konzeption steht ein Gesamtbild, das die den OK-Gruppierungen zugeschriebenen Merkmale und die Besonderheiten der OK-Delikte vereint.

4.1.3.2 OK-Maßnahmen

Das zweite Feld der Analyse des OK-Diskurses sind die mit Bezug zur organisierten Kriminalität eingeführten Maßnahmen. Die Untersuchung der OK-Maßnahmen wird untergliedert in Abschnitte, die die organisatorischen, die faktischen und die rechtlichen Veränderungen des Systems der Strafverfolgung sowie spezielle Einzelmaßnahmen betreffen. Im Vordergrund stehen dabei die Veränderungen in der Ermittlungspraxis.

4.1.4 Beurteilung des OK-Diskurses

Der abschließende Teil der Länderberichte führt die einzelnen Ergebnisse zur Innenpolitik, zum formalen Verlauf und zum Inhalt des OK-Diskurses zusammen und präsentiert so ein Gesamtbild der kriminalpolitischen Bedeutung des Themas in dem jeweiligen Land. Es wird darauf verzichtet, grundlegende Bewertungen vorzunehmen und die weiteren Implikationen anzusprechen, da dies einer abschließenden Feststellung nach der vergleichenden Gegenüberstellung vorbehalten bleibt.

4.2 Vergleich

Der Vergleich der Länder wird eingeleitet durch die Interviews mit Expertinnen und Experten in den einzelnen Ländern. Sie werden in der Weise aufbereitet, dass die einzelnen Aussagen den Fragestellungen zum OK-Diskurs zugeordnet werden, so dass sich auch hier eine Untergliederung in Abschnitte zum Verlauf und zum Inhalt des Diskurses in Bezug auf OK-Konzeption und OK-Maßnahmen findet. Daraus ergibt sich eine erste Gegenüberstellung der Positionen in den einzelnen Ländern.

Im Anschluss daran werden die Ergebnisse der Diskursanalyse in analoger Untergliederung nacheinander zusammengefasst und dann in einem zweiten Schritt zueinander in Beziehung gesetzt. Dieser im eigentlichen Sinn vergleichende Teil mündet in eine konzentrierte Darstellung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden. Wichtigstes Ergebnis des Vergleichs ist

die Übereinstimmung von komplexen OK-Konzeptionen und breit angelegten OK-Ermittlungen. Deutlichster Unterschied zwischen den untersuchten Ländern ist die Form des Umgangs mit den Besonderheiten von OK-Konzeption und OK-Maßnahmen.

4.3 Schlussfolgerungen

Der abschließende Teil der Arbeit behandelt die sich aus den Länderberichten und deren Vergleich ergebenden grundsätzlichen Implikationen für das System der Strafverfolgung. Dabei geht es vordringlich um die Folgen der Umgestaltung des Ermittlungsverfahrens im Sinne eines pro-aktiven Vorgehens.

Teil A

Landesberichte

England

1. Innenpolitik allgemein

1.1 Entwicklung der innenpolitischen Diskussion

Insbesondere im Vergleich zu anderen Themen der politischen Auseinandersetzung wie zum Beispiel der Wirtschaftspolitik kann die Innen- und Kriminalpolitik in England nicht als traditionelles Feld der politischen Profilierung angesehen werden. Im Gegenteil galt das Kriminalitätsaufkommen als weitgehend unbeeinflussbar von politischen Maßnahmen und war Polizei und Justiz vorbehalten.¹ Erst in den 70er Jahren kam in England der heute von der politischen Bühne nicht mehr wegzudenkende Begriff der *law-and-order*-Politik auf. Nach leichten Anklängen in den Wahlkämpfen von 1970 und 1974 griff die konservative Partei der *Tories* vor allem im Wahlkampf 1979 die in der Bevölkerung nach dem Streikwinter des vorangegangenen Jahres entstandenen Sicherheitsbedürfnisse auf und warf der regierenden *Labour*-Partei vor, nicht hart genug gegen Kriminalität vorzugehen.²

Nach der Regierungsübernahme durch die *Tories* lag der Focus der Innenpolitik in den achtziger Jahren zunächst auf der Verbesserung der Ausstattung und der Kompetenzen von Polizei und Gerichten und einer Verschärfung des Strafsystems. Entgegen der Erwartung der Regierung erfolgte darauf jedoch kein Rückgang der Kriminalitätsraten. Darüber hinaus kam es 1984/85 zu einer weitaus größeren Streikwelle als derjenigen im Winter 1978/79, die teilweise in gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Streikenden und Polizei endete.³ In der Folge nahm die Regierung von der Behauptung Abstand, sie könne durch politische Maßnahmen das Kriminalitätsaufkommen verringern, und wandte sich nun der Vorstellung

¹ DOWNES/MORGAN 2002, 287.

² REINER 1991, 2.

³ JONES 1998, 19.

zu, dass die Wurzeln der Straffälligkeit in der Gesellschaft lägen. Konkret ging damit ein Bedeutungszuwachs für den Präventionsgedanken und das Verständnis von Kriminalitätsbekämpfung als Gemeinschaftsaufgabe einher.⁴ Gleichzeitig passte sich die damalige Oppositionspartei *Labour* den Gegebenheiten an und akzeptierte zum Beispiel die Ausweitung der polizeilichen Kompetenzen aufgrund des *Police and Criminal Evidence Act (PACE) 1984*. Insgesamt gesehen betrachteten in den 90er Jahren beide großen Parteien das *law and order*-Thema als wichtigen Bereich der politischen Äußerung, verabschiedeten sich aber von der Vorstellung, dass es lediglich darum gehe, die Regierung zu stellen und die eigene Politik konsequent durchzusetzen, um der Kriminalität Herr zu werden. 1991 nahmen die *Tories* durch den Erlass des *Criminal Justice Act 1991* sogar die von ihnen zehn Jahre vorher mit dem *PACE 1984* verfolgte Politik in Teilen wieder zurück.⁵

Die folgenden Wahlkämpfe verliefen zwar nicht ohne Vorwürfe der jeweiligen Oppositionspartei, dass die Regierung bei der Kriminalitätsbekämpfung versagt habe, zeichneten sich aber nicht durch große programmatische Gegensätze aus. Damit soll jedoch nicht gesagt werden, dass das Thema von abnehmender Wichtigkeit wäre, im Gegenteil stellt bis heute der abstrakte Verweis „*to be tough on crime*“ eine wichtige Stütze der Parteienpräsentation dar.⁶ Erklärt wird dies unter anderem damit, dass aufgrund der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Zeit bei den Bürgern ein allgemeines Sicherheitsbedürfnis entstanden ist, das zu befriedigen die Kriminalitätspolitik herangezogen wird.⁷

Ohne in der politischen Diskussion großes Aufsehen zu erregen, wurden während dieser Phase der abstrakten Präsenz des Themas verschiedene Bereiche des Strafverfolgungssystems umgestaltet. So kam es zu einer Etablierung der polizeilichen Vorfeldüberwachung im Rahmen von verdachtsunabhängigen Ermittlungen oder präventiver Überwachung von bestimmten Gegenden oder Personen.⁸ Dabei spielen seit den neunziger Jahren insbesondere die Anwendung verdeckter Methoden (wie der Einsatz von Informanten oder Telefonüberwachung)⁹ und die so genannte *intelligence*-

⁴ GREGORY 1994, ix.

⁵ DINGWALL/DAVENPORT 1995, 33.

⁶ CARLEN/MORGAN 1999, 2.

⁷ SHEPTYCKI 1998a, 486.

⁸ NORRIS/ARMSTRONG 1999, 77, 81ff.

⁹ MAGUIRE/JOHN 1996, 316-334.

Arbeit, bei der die Datensammlung und -auswertung im Vordergrund stehen, eine große Rolle.¹⁰

Der Trend der Verlagerung der Polizeitätigkeit in das Vorfeld von Kriminalität greift im Bereich der Kriminalpolitik über in den allgemeinen Trend der Privatisierung. So genannte Sicherheitspartnerschaften zwischen Bürgern und Polizei sollen den Staat finanziell und auch in Bezug auf seine Verantwortlichkeit entlasten. Der Zusammenhang mit der Ausweitung der Kriminalitätsprävention ist dadurch gegeben, dass durch die Einbeziehung von Bürgern in die Aufgabe der Herstellung von Sicherheit ein größerer Bereich des Gemeinwesens abgedeckt werden kann.

Auf der anderen Seite lässt sich eine Entwicklung hin zur Zentralisierung und Internationalisierung der Strafverfolgung beobachten, was dadurch miteinander verknüpft ist, dass internationale Zusammenarbeit das Vorhandensein eines von außen eindeutig bestimmbar Gesprächspartners voraussetzt und eine zentrale nationale Behörde diese Bestimmbarkeit erleichtert. Die Tendenz der Internationalisierung selbst geht auf die sich immer stärker ausbreitende Erkenntnis zurück, dass viele Sachfragen des modernen Gemeinwesens nicht länger auf nationaler Ebene gelöst werden können, sondern dass grenzüberschreitende Probleme auch eine grenzüberschreitende Herangehensweise erfordern. Außer der Erklärung als Folge der Globalisierung gibt es noch die folgende Deutungsmöglichkeit für die Zentralisierung innerhalb des Nationalstaats: der Wunsch nach einer direkten Einwirkungsmöglichkeit der Regierung auf eine national agierende Behörde.

Insgesamt gesehen haben diese Trends trotz der geringen Beachtung, die sie in der öffentlichen Diskussion fanden, die sich mit undifferenzierten Verweisen auf *law and order* begnügte, weitreichende Umgestaltungen mit sich gebracht. Es ist jedoch deutlich, dass der Bedeutungszuwachs für innenpolitische Themen sich auch in der Realität der Innenpolitik manifestierte.

1.2 Kriminalpolitische Maßnahmen

Die wichtigsten Veränderungen, die sich in England im Zuge der innenpolitischen Diskussion ergaben, betreffen zum einen das Ermittlungsverfahren und zum anderen den institutionellen Aufbau von Polizei und Strafver-

¹⁰ FRANCIS/DAVIES/JUPP 1997, 14.

folgungsbehörden. Beides zusammen bedeutete weitreichende Umgestaltungen der Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden.

1.2.1 Gesetzliche Regelungen

Zu den wichtigsten Änderungen im Bereich des Ermittlungsrechts zählt der Erlass des *PACE* von 1984. Seit den sechziger Jahren herrschte große Unzufriedenheit in Bezug auf die Regelungen der polizeilichen Befugnisse sowie der Beweiserhebung,¹¹ der nach einem langwierigen und kontroversen Gesetzgebungsverfahren mit der Umsetzung des *PACE* und sich darauf beziehender Ausführungsvorschriften (*Codes of Practices*) abgeholfen wurde.¹² Im Einzelnen wurden Regelungen getroffen zur Durchsuchung von Gebäuden, Fahrzeugen und Personen sowie zur Festnahme von Personen und zur Beschlagnahme von Gegenständen. Auf der abstrakten Ebene beinhaltete der *PACE* eine strukturelle Veränderung des Strafverfolgungssystems in England. Denn aufgrund dessen, dass es keine geschriebene Verfassung und damit auch keine daraus ableitbaren subjektiven Rechte des einzelnen gibt, ist zunächst jedes staatliche Handeln, also auch jede polizeiliche Maßnahme, erlaubt. Die Einführung von gesetzlichen Voraussetzungen für staatliches Handeln bedeutete demzufolge eine Einschränkung und nicht den Ausbau der Befugnisse. Diese Wirkung der gesetzlichen Voraussetzungen – eine zentrale Bedeutung kommt hierbei dem Vorliegen eines Verdachts¹³ zu – wurde insbesondere dadurch noch verstärkt, dass die Gerichte nach Erlass des *PACE* viel stärker als früher die Rechtmäßigkeit polizeilichen Vorgehens kontrollieren müssen.¹⁴ Nichtsdestoweniger wurde jedoch weiterhin kritisiert, dass die neuen Regelungen aufgrund der inhaltlichen Unbestimmtheit zu weitreichende Eingriffe ermöglichten.¹⁵

Dabei ist vor allem von Bedeutung, dass die grundsätzliche Aufgabenstellung der Polizei nicht gesetzlich definiert ist. Stattdessen wird, um den Zuständigkeitsbereich der Polizei zu skizzieren, häufig die Aussage ROBERT PEELS, der mit der Londoner *Metropolitan Police Force* 1829 die erste uniformierte Polizei in England initiierte, zitiert, wonach „die Abwesenheit von Kriminalität und Unordnung das Hauptziel der Polizei ist“¹⁶. Da-

¹¹ ZANDER 1990, xi.

¹² LIDSTONE/PALMER 1996, vii.

¹³ „reasonable suspicion“ oder „reasonable grounds to believe or suspect“.

¹⁴ HUBER/KLUMPE 1993, 226.

¹⁵ National Council for Civil Liberties 1993, 10.

¹⁶ „the absence of crime and disorder“, zitiert nach BOWLING/FOSTER 2002, 996.

mit ist gerade im Bereich der Prävention, also in dem Bereich, in dem nicht-traditionelle Zwangsmaßnahmen zum Einsatz kommen, ein sehr weites Feld polizeilicher Betätigungsmöglichkeit eröffnet, für den aufgrund des Fehlens einer geschriebenen Verfassung der oben genannte Grundsatz gilt, dass jede Maßnahme so lange erlaubt ist, wie sie nicht explizit gesetzlich verboten ist.

Vor diesem Hintergrund der weiten Ermächtigung der Polizei kam es in den neunziger Jahren zu weiteren gesetzlichen Regelungen in Bezug auf das Ermittlungsverfahren. Nach der Aufdeckung spektakulärer Fehlurteile und einer damit einhergehenden grundsätzlichen Diskussion des Strafjustizsystems wurden die Regelungen des *PACE* durch den *Criminal Justice Act 1988* und durch den *Criminal Justice and Public Order Act 1994* ergänzt, der ebenfalls Beweiserhebung und Beweisverwertung behandelt.¹⁷

Bis zum Jahr 2000 blieben allerdings der präventive wie der repressive Einsatz der neuen Überwachungsmethoden nur rudimentär normiert. Ausnahmen bildeten die Telefonüberwachung, deren Voraussetzungen zunächst im *Interception of Communications Act 1985* festgelegt waren, und die akustische Überwachung, die vorher im *Police Act 1997* normiert war. Andere Methoden wie zum Beispiel der Einsatz von Informanten oder Verdeckten Ermittlern oder die Kontrolle des elektronischen Datenverkehrs blieben lange Zeit nur Gegenstand administrativer Richtlinien oder der Rechtsprechung. Insbesondere im Sonderfall des „provocierenden“ Vorgehens des Verdeckten Ermittlers (*agent provocateur*) stieß die Frage der rechtlichen Zulässigkeit auf Bedenken.¹⁸ Erst der *Regulation of Investigatory Powers Act 2002* und seine *Codes of Practice* trafen für diese technische Maßnahmen (im Einzelnen: Telefonüberwachung, technische und akustische Überwachung, Gewinnung verschlüsselter elektronischer Daten, Einsatz von Verdeckten Ermittlern), die sehr einschneidende Eingriffe in die Privatsphäre der Bürger mit sich bringen, eine umfassende Regelung. Allerdings bleibt auch hier Kritik bestehen, die eine verstärkte Beachtung der Menschenrechte einfordert.¹⁹ Weiterhin fehlt unter anderem eine gesetzliche Regelung des Einsatzes von Informanten.

Im Bereich der an Bedeutung gewinnenden, so genannten *intelligence*-Tätigkeit, bei der vorhandene Daten zusammengeführt und aufgrund der Auswertung neue Erkenntnisse erlangt werden sollen, zeigt sich ebenso,

¹⁷ LIDSTONE/PALMER 1996, 3.

¹⁸ Siehe im Einzelnen: HUBER/KLUMPE 1993, 287ff.

¹⁹ Siehe dazu: FENWICK 2001, 536.

dass die rechtliche Regelung nicht mit den einschneidenden Veränderungen Schritt hält, die diese Art der Ermittlung zur Folge hat. Der *Data Protection Act 1984* und die dazugehörigen *Codes of Practice* sind immer noch die einzige Regulierung, die die Voraussetzung für den Einsatz von Computern durch die Polizei beinhalten. Als für den Trend der zunehmenden Internationalisierung der Strafverfolgung exemplarisches Regelwerk ist der *Criminal Justice (International Co-operation) Act 1991* zu nennen, der spezielle Vorschriften für die Rechtshilfe über den Austausch von Beweismitteln und andere zwischenstaatliche Kooperation beinhaltet.²⁰

1.2.2 Institutionen

Die aufgeführten Änderungen im Bereich des Ermittlungsverfahrens wurden ergänzt durch die Etablierung einer neuen Strafverfolgungsbehörde zwischen der Polizei und dem Gericht, der Anklagebehörde *Crown Prosecution Service (CPS)*.²¹ Diese Behörde nimmt die Aufgabe wahr, über die Einreichung der von der Polizei ermittelten Sachverhalte bei Gericht zu entscheiden und sie dort zu vertreten.²² Die Einführung des CPS bedeutet also eine Unterstützung der Polizei durch juristische Fachkompetenz. Im Vergleich zu dem kontinentaleuropäischen Pendant der Staatsanwaltschaft sind ihre Kompetenzen jedoch sehr gering, die Leitung der Ermittlungen obliegt allein der Polizei.

Zu den wichtigsten institutionellen Neuerungen der englischen Innenpolitik zählte die Einrichtung des *National Crime Intelligence Service (NCIS)*, der aus der ebenfalls national agierenden *National Drugs Unit* hervorging. Der NCIS erlangte aufgrund des *Police Act 1997* 1998 die Unabhängigkeit von der Zentralregierung, wurde jedoch 2002 aufgrund des *Police and Criminal Justice Act 2001* wieder der direkten Finanzierung durch das Innenministerium unterstellt. Die Hauptaufgabe des NCIS ist die bereits genannte *intelligence*-Arbeit, bei der Daten gesammelt und ausgewertet werden. Zudem ist er zuständig für die internationale Kooperation der englischen Strafverfolgungsbehörden mit denen anderer Staaten. So sind sowohl die Verbindungsbüros für die internationale Polizeibehörde *Interpol* als auch die für die europäische Polizeibehörde *Europol* beim NCIS angesiedelt.

²⁰ GREGORY 1994, xxii.

²¹ Rechtsgrundlage: *Prosecution and Offences Act 1985*.

²² ASHWORTH 2000.

Daneben entstand durch den *Police Act 1997* aus den vormalig sechs *Regional Crime Squads* der *National Crime Squad (NCS)*, der schwere Kriminalität auf der nationalen Ebene bekämpfen soll. Dabei liegt der Fokus auf der pro-aktiven Arbeit. Der *NCS* soll aber weiterhin nicht eigenständig, sondern nur auf Anfrage von den lokalen Polizeibehörden tätig werden. Im Gegensatz zum *NCIS* ist der *NCS* auch mit operationellen Befugnissen ausgestattet. Beide Behörden sind nur auf die Bekämpfung der Tätigkeit von „Schwerkriminellen“²³ und nicht auf andere Formen von Kriminalität ausgerichtet, die die Bereiche regionaler Polizeien überschreiten.

Die letzte Entwicklung in Bezug auf die Zentralisierung der Polizeistruktur ist die in diesem Jahr annoncierte Errichtung einer gemeinsamen Behördenstruktur, in der nicht nur *NCS* und *NCIS* zusammengeführt, sondern auch Teile der Zollbehörde *HM Custom and Excise* und des *Immigration Service* des Innenministeriums eingebunden werden sollen.²⁴ Außerdem sollen dem Stab spezialisierte Staatsanwälte zugeordnet werden.²⁵ Allgemein wird erwartet, dass noch im Jahr 2004 die Leitungsfunktion für die *Serious and Organised Crime Agency (SOCA)* benannte Behörde vorläufig besetzt werden soll, um die konkrete Umsetzung voranzutreiben.

Parallel zu dieser Entwicklung der polizeilichen Struktur fand Anfang der neunziger Jahre eine Umgestaltung der Aufgaben und Kompetenzen der Geheimdienste (*MI5, MI6, GCHQ*) statt, die nach dem Ende der Zweimächte-Konfrontation mit dem Untergang der Sowjetunion ihr eigentliches Betätigungsfeld verloren hatten. Um dem neuen Ansatz der geheimpolizeilichen Kriminalitätsbekämpfung eine gesetzliche Grundlage zu verschaffen, wurde der *Intelligence Services Act 1994* umgesetzt, der die Verhinderung oder Aufdeckung von schwerer Kriminalität als Aufgabe des *Intelligence Service* festschreibt.²⁶ Dabei bringen die Geheimdienste insbesondere ihre spezielle Art des Vorgehens, das heißt den Einsatz geheimer Methoden, in die Strafverfolgungspraxis ein.

Diese seit den neunziger Jahren erfolgte Reorganisation und nationale Ausrichtung der Sicherheitsbehörden hat mehrere grundsätzliche Verände-

²³ Im Original: „*criminals of core criminal status and criminals of current nominal status*“.

²⁴ Home Office 2004, 21-23.

²⁵ Ebd., 22.

²⁶ BAILEY/ HARRIS/ JONES 1995, 500; *Intelligence Services Act 1994: 1. (2) The functions of the Intelligence Service shall be exercisable only – (a) ... (c) in support of the prevention or detection of serious crime.* Andere Rechtsgrundlagen: *Security Service Act 1989, Security Service Act 1996.*

rungen im Strafverfolgungssystem zur Folge. Mit der Einrichtung der nationalen Behörden geht nicht nur die Zentralisierung der Entscheidungen einher, sondern sie war auch Wegbereiterin der Internationalisierung der Polizeiarbeit. Darüber hinaus kam es zu einer radikalen Veränderung der Ermittlungsmethodik.²⁷ Sowohl NCS als auch NCIS sowie die Geheimdienste sind nun vorrangig im Vorfeld von Straftaten und auf verdeckte Art und Weise tätig.

1.3 Ergebnis in Bezug auf die Innenpolitik

Die Untersuchung der Entwicklung der englischen Innenpolitik ergibt, dass das Thema „*law and order*“ sich seit der erstmaligen Erwähnung in den siebziger Jahren in der Diskussion behauptet. Gleichzeitig war keine Regierung bisher in der Lage, die Kriminalitätsrate zu beeinflussen. Die Konzepte der Kriminalitätspolitik der politischen Akteure haben sich in diesem Zeitraum immer weiter angenähert.

Weitgehend unbeeinflusst von der abstrakten öffentlichen Diskussion zu „*law and order*“ vollzogen sich substantielle Veränderungen des Strafverfolgungssystems. Grob gesagt lassen sich drei Trends beobachten, die weitreichende Umgestaltungen der Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden mit sich brachten: Die Abkehr von der lokal ausgerichteten Polizei hin zu zentralen Behörden; die Abwendung von den traditionellen Instrumenten der Verbrechensbekämpfung zugunsten der neueren proaktiven, auf der Informationsverarbeitung basierenden Methoden; die Internationalisierung.

2. Entwicklung des OK-Diskurses

Der Begriff der organisierten Kriminalität wurde in den siebziger Jahren in England eingeführt. Erste Texte sind dabei stark von der amerikanischen Debatte inspiriert, die zu dieser Zeit stattfand.²⁸ So war der Verfasser der ersten größeren Publikation „*Criminal Organization: Its Elementary Forms*“²⁹ der amerikanische OK-Forscher DONALD R. CRESSEY, der 1971 eine Gastprofessur am *Churchill College* in England wahrnahm. Eigener europäischer Initiative entspringend, wenn auch gleichfalls ohne die amerikanische Diskussion undenkbar, sind die weiteren wissenschaftlichen Ver-

²⁷ Zur Abschbarkeit dieser Entwicklung bereits: DORN/ SOUTH 2000, 173ff.

²⁸ LAMPE 1999, 97ff.

²⁹ CRESSEY 1972.

öffentlichungen zum Thema, die sich aus einem Auftrag des Europarats von 1970 ergaben, einen Bericht zur europäischen organisierten und professionellen Kriminalität zu erstellen.³⁰ Schlusspunkt dieser frühen Befassung mit organisierter Kriminalität in England ist ein vergleichender Aufsatz von 1975, der starke Unterschiede in der Kriminalitätslage in den USA und Großbritannien ausmacht.³¹

Nach dieser eindeutig von der amerikanischen Debatte ausgelösten und auch sehr vom Vergleich mit der amerikanischen Situation geprägten wissenschaftlichen Auseinandersetzung verschwand das Thema „organisierte Kriminalität“ wieder vollständig aus dem Blickfeld. Der öffentliche Diskurs zu organisierter Kriminalität, der in den Medien, in Politik, Polizei und Wissenschaft, das heißt auf breiter gesellschaftlicher Basis geführt wurde, nahm dann in England seinen Anfang mit Beginn der neunziger Jahre. Wiederum von der wissenschaftlichen Literatur ausgehend, erreichte das Thema 1993 die staatliche Ebene, als sich der parlamentarische Innenausschuss mit der organisierten Kriminalität in England auseinandersetzte.³² Im Rahmen dieser Auseinandersetzung wurden verschiedene Anhörungen durchgeführt, bei denen Regierung, Polizei und Sachverständige aus anderen Bereichen ihre Bewertungen von Art und Umfang der organisierten Kriminalität in England und der daraus resultierenden Gefahren für das Gemeinwesen abgaben.³³

Dabei ist anzumerken, dass bereits früher eine Form internationaler Kriminalität – die Drogenkriminalität – viel Beachtung fand, die eine Diskussion über neue polizeiliche Maßnahmen auslöste.³⁴ So wurde die Notwendigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit sowie der Anwendung neuartiger Ermittlungsmethoden mit dem Verweis auf die Gefahren des Drogenhandels begründet.³⁵ Der Inhalt des oben genannten *Criminal Justice (International Co-operation) Acts* von 1990 ging maßgeblich auf die *Vienna Convention Against Illicit Trafficking in Narcotic Drugs* zurück und beinhaltete hauptsächlich Regelungen zur transnationalen Ermittlungszu-

³⁰ MACK 1975; aus der Vorphase: Ders. 1973, Ders. 1972.

³¹ ALBINI 1975.

³² Abschlussbericht: House of Commons, Session 1994-95, Home Affairs Committee, Organised Crime, Report, London HMSO 1995.

³³ Dokumentation der Sachverständigen-Berichte: House of Commons, Session 1994-95, Home Affairs Committee, Organised Crime, Minutes of Evidence and Memoranda, London HMSO 1994.

³⁴ SHEPTYCKI 1998b, 217ff.

³⁵ Dazu: DORN/SOUTH 2000.

sammenarbeit.³⁶ Das angenommene Gefährpotential organisierter Kriminalität ergänzte in dieser Hinsicht später das anhand des Drogenhandels entwickelte Begründungsmuster.

Die Aufnahme der Diskussion zum Thema „organisierte Kriminalität“ in der Öffentlichkeit lässt sich auf verschiedene auslösende Momente zurückführen. Zum einen war Anfang der neunziger Jahre eine Reihe von Aufsätzen erschienen, die ausgehend von Amerika ein weltweites Problem durch organisierte Kriminalität statuierten.³⁷ Ein wichtiges Datum in der Geschichte der englischen Auseinandersetzung mit grenzüberschreitender Kriminalität, als die die organisierte Kriminalität galt, war die Einführung des europäischen Binnenmarktes 1992. England betrachtete den damit einhergehenden Wegfall der Grenzkontrollen unter dem Gesichtspunkt der inneren Sicherheit äußerst skeptisch.³⁸

Insgesamt zeitigte gerade auch im Bereich der Innen- und Justizpolitik der allgemeine Trend der Europäisierung weitere Teile der vormals rein national ausgerichteten Politikfelder durch die immer enger werdende Vergemeinschaftung innerhalb der Europäischen Union (vormals Europäische Gemeinschaften) große Wirkung. Dabei war der „Kampf gegen die organisierte Kriminalität“ ein innenpolitisches Ziel, das sich vielfach in europäischen Verlautbarungen finden ließ. Aber nicht nur auf der Verlautbarungsebene, sondern auch auf der Entscheidungs- und Umsetzungsebene gab es innerhalb der EU handfeste institutionelle Reformen, die Folgen für die Innenpolitik der Mitgliedstaaten hatten. Ein Beispiel dafür ist die Einrichtung des Europäischen Polizeiamts, *Europol*, das durch die Forderung der Entsendung von Verbindungsbeamten die Nationalstaaten dazu zwang, sich auf eine dafür zuständige Stelle zu einigen und damit der Zentralisierungstendenz Vorschub leistete. Daneben kam es zu einer Umorientierung der Geheimdienste, die nach dem Ende der Blockkonfrontation ein neues Betätigungsfeld suchten und wegen der Internationalität ihrer bisherigen Tätigkeit auch bei einem möglichen neuen Betätigungsfeld die internationale Dimension in den Vordergrund stellten.

So stellen die allgemeine Bedeutung von *Law-and-order*-Themen, der Einfluss der amerikanischen Diskussion, die Europäisierung sowie der Wegfall der Blockkonfrontation den Hintergrund dar, vor dem der die organisierte Kriminalität betreffende Diskurs in England aufkam. Seit dem

³⁶ LIDSTONE/PALMER 1996, 221.

³⁷ U.a.: FJNAUT 1990a, 53-97.

³⁸ ROBERTSON 1991.

Wiederaufleben der OK-Debatte in England in den 90er Jahren hat diese verschiedene Höhepunkte und Flauten durchlaufen, die jeweils mit innen- und sicherheitspolitischen Ereignissen zusammenhingen. Nach der Veröffentlichung des Berichts des Innenausschusses ebte das Interesse in den Jahren 1996/97 kurzfristig ab, um 1998 nach dem Regierungswechsel zur *Labour*-Partei und unter dem Einfluss der doppelten Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union und der (damals) G7-Staaten einen weiteren Höhepunkt zu erleben. Mit der Einführung einer für die Öffentlichkeit freigegebenen Version der vom *NCIS* jährlich publizierten Bedrohungsanalysen (*UK Threat Assessment*)³⁹ im Jahr 2000 hat das Thema organisierte Kriminalität seinen festen Platz im Jahresrhythmus der Medienwelt gefunden.

3. Inhalt des OK-Diskurses

3.1 Gang und Grundlage der Untersuchung

Die Untersuchung des Inhalts des OK-Diskurses orientiert sich an der Untergliederung in OK-Konzeption auf der einen und OK-Maßnahmen auf der anderen Seite. Die Diskursanalyse beruht auf schriftlichen Quellen. Der Zeitraum, aus dem der überwiegende Teil der Texte stammt, umfasst die Jahre 1990 bis 2002. Dies deckt sich mit der oben festgestellten Tatsache, dass die Diskussion über organisierte Kriminalität nach einem kurzen Zwischenspiel in den siebziger Jahren erst in den neunziger Jahren zu ihrer Blüte gelangte.

Eine besondere Stellung nehmen Bericht und Protokoll der Innenausschusssitzungen zum Thema „organisierte Kriminalität“ aus den Jahren 1994 und 1995 ein, die Einschätzungen und Gutachten aus den verschiedenen Bereichen, sowohl von Seiten der Politik (Innenministerium) als auch von Seiten der Polizei und Strafverfolgungsbehörden sowie von Forschern und Sachverständigen beinhalten. Sie stellen insofern eine Verknüpfung zwischen den Vorstellungen und Handlungsaufforderungen der einzelnen Akteure dar.⁴⁰

³⁹ Zuletzt: *NCIS: UK Threat Assessment* 2003.

⁴⁰ Dokumentation der Sachverständigen-Berichte: House of Commons, Minutes of Evidence and Memoranda; Abschlussbericht: House of Commons, Report.

3.2 OK-Konzeption

Der Inhalt der OK-Konzeption wird im folgenden anhand von Definitionen und anderen Beschreibungen eruiert, die auf die der organisierten Kriminalität zugeschriebenen Merkmale hin untersucht werden. Vervollständigend wird dieses Bild durch die Untersuchung der Deliktsbereiche, in denen organisierte Kriminalität verortet wird.

3.2.1 OK-Definitionen

Eine allgemein anerkannte bzw. durchweg verwendete Definition oder gar eine strafrechtlich verbindliche Auslegung des Begriffs „organisierte Kriminalität“ gibt es in England nicht.

3.2.1.1 NCIS working definition

Die erste von offizieller Seite verwendete Definition wurde in der Expertenanhörung des Innenausschusses im Gutachten des NCIS als *working definition* eingeführt,⁴¹ von anderen Sachverständigen in ihren Gutachten übernommen⁴² und fand schließlich Jahre später noch in einem Artikel⁴³ Erwähnung. Sie lautet: *Organised crime constitutes any enterprise, or group of persons, engaged in continuing illegal activities which has its primary purpose in the generation of profits, irrespective of national boundaries.* Generell lässt sich zunächst feststellen, dass diese Definition sehr weit ist, mit anderen Worten, dass danach unterschiedlichste Formen von Illegalität der organisierten Kriminalität zugerechnet werden können. Die Definition ist aus fünf Bestandteilen zusammengesetzt:

- Unternehmen, bzw. Personengruppe
- illegale Aktivitäten
- fortgesetzt
- Profiterlangung als vorrangiges Ziel
- grenzüberschreitend.

Im Einzelnen ist dazu zu sagen, dass jedes dieser Merkmale, für sich genommen, ein breites Spektrum an möglichen Varianten anspricht. Die Cha-

⁴¹ ORGANISED CRIME UNIT, NCIS: Memorandum 7, 30. November 1993, 141; in: siehe House of Commons, Minutes of Evidence and Memoranda.

⁴² HOME OFFICE: Memorandum 1, November 1993, 77; HM CUSTOMS AND Excise: Memorandum 3, Dezember 1993, 101; CPS: Memorandum 4, Januar 1994, 111; ACPO: Memorandum 5, Dezember 1993, 117; RCS: Memorandum 6, November 1993, 135; in: House of Commons, Minutes of Evidence and Memoranda.

⁴³ CLAY 1998, 93.

rakterisierung der Art der Personenverbindung als Unternehmen oder Personengruppe umfasst jeden Zusammenschluss mehrerer Personen, sei es ein Rentnerehepaar, eine Jugendbande, eine mafiose Familie oder eines der *global player* genannten Firmenimperien. Der Begriff „illegale Aktivität“ meint jede gegen ein Strafgesetz verstoßende Handlung. Unter fortgesetztem Handeln wiederum kann jede Mehrfachtäterschaft verstanden werden, das heißt jede „zweite“ Straftat kann als fortgesetzte Illegalität subsumiert werden. Auch das Merkmal der Profitorientierung ist nicht geeignet, eine klare Eingrenzung der angesprochenen Varianten zu bewirken, denn eine große Zahl von strafrechtlich als Delikt qualifizierten Handlungen zeichnet sich dadurch aus, dass die Gewinnerzielung eines ihrer vorrangigen Motive ist. Dies ist bei jedem Engagement auf illegalen Märkten, das strafrechtlich beispielhaft als Drogenhandel, Menschenhandel, Zuhälterei, Waffenhandel oder Hehlerei relevant ist, sowie bei Eigentumsdelikten wie Diebstahl, Raub oder Betrug der Fall. Noch weiter eingeschränkt wird die Aussagekraft dieses Merkmals, wenn man mit einbezieht, dass die Profiterlangung nur als vorrangiges Ziel unter anderen gegeben sein muss. Dadurch ergibt sich wiederum ein noch breiteres Spektrum an denkbaren Handlungsalternativen, die von diesem Merkmal abgedeckt werden. Zuletzt birgt auch der Begriff „grenzüberschreitend“ kein Potential in sich, aus der von den anderen Merkmalen eröffneten Bandbreite von Handlungen eine klar umgrenzte Gruppe auszusondern. Grenzüberschreitend ist vielmehr jede illegale Aktivität, die entweder einen Täter anderer Nationalität, die Begehung eines Teils der Tathandlungen im Ausland, eine an die Tat anschließende Flucht ins Ausland oder andere Auslandsbezüge aufweist.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Art der Kriminalität, die unter dieser Definition zusammengefasst werden kann, von einem Zusammenschluss von drei Freunden, die mehrmals Einbrüche im benachbarten Ausland durchführen, bis zu hierarchisch strukturierten Syndikaten, die durch arbeitsteilige Betätigung beim transnationalen Handel mit illegalen Gütern große Gewinne erzielen, reicht. Abstrakt lässt sich sagen, dass die Kombination der in der Definition enthaltenen Merkmale eine Skala eröffnet, auf der sich verschiedene Mehrfachtäterzusammenschlüsse mit jeweils mehr oder weniger deutlicher Ausprägung der einzelnen Merkmale finden. Zur Konkretisierung des Inhalts eines OK-Konzepts kann diese Definition also nichts beitragen. Diese Schwäche der Definition war wohl auch dem Sitzungsleiter der *NCIS-Konferenz* 1993 bewusst, als er anmerkte, organisierte Kriminalität sei „like an elephant – we know what it is, but it is difficult to describe.“

3.2.1.2 Andere Definitionen

Interessanterweise taucht die *NCIS working definition* organisierter Kriminalität in den späteren *NCIS*-Veröffentlichungen wie dem jährlichen Tätigkeitsbericht oder der öffentlichen Version des *UK Threat Assessment* nicht mehr auf. So wird im *NCIS UK Threat Assessment* aus dem Jahr 2000 eine an der Europäischen Union orientierte Definition verwendet, die abweichend lautet: *Organised crime groups are those which satisfy all of the following criteria:*

- *contains at least three people*
- *criminal activity is prolonged or indefinite*
- *criminals are motivated by profit or power*
- *serious criminal offences are being committed.*⁴⁴

In dieselbe Richtung weist die wiederum veränderte Herangehensweise an die begriffliche Klärung im *UK Threat Assessment 2000*, in dem zusammengesetzte Begriffe gebildet werden. So wird, aufbauend auf der Definition von *serious crime (crimes for which a person aged 21 or over on first conviction could expect to be imprisoned for three or more years)*, definiert, was organisierte Kriminelle sind: *those involved, normally working with others, in continuing serious criminal activities for substantial profit or gain, whether based in the UK or elsewhere.*⁴⁵ Allerdings brachten weder die Orientierung an der europäischen Lesart noch der Umweg über die Definition von *serious crime* bei genauer Betrachtung einen Gewinn an begrifflicher Schärfe mit sich. Die Merkmale, auf die bei beiden Versionen Bezug genommen wird, sind wiederum die Mehrfach- und Gruppentäterschaft und die Profitorientierung, das Merkmal der grenzüberschreitenden Aktivität hingegen fällt weg. Neu hinzugekommen ist die Anforderung, dass eine gewisse Schwere des Delikts für die Einordnung als organisierte Kriminalität gegeben sein muss. Dadurch kann zwar die Gruppe der Kriminellen, die nur geringfügige Taten begehen, ausgeschlossen werden, jedoch bleibt das Spektrum der von der Definition umfassten Personenverbindungen weiterhin sehr weit.

Gleiches gilt für den Ansatz, den der *NCS* zur Begriffsbestimmung von organisierter Kriminalität wählt. Der *NCS* unterscheidet zwischen *current and core nominals*, die beide der organisierten Kriminalität zugerechnet werden, wobei die Definitionen folgendermaßen lauten: *core nominal – a*

⁴⁴ NCIS: UK Threat Assessment 2000, 6.

⁴⁵ Zuletzt: NCIS: UK Threat Assessment 2003, 4f.

*major criminal of international, national or regional significance believed to be involved in the commission of crime at the highest level and current nominal – a major criminal of international, national or regional significance who does not qualify for the status of Core nominal but nevertheless is actively engaged in the commission of serious crime.*⁴⁶ Da als qualifizierende Merkmale hier mit den Begriffen „significance“, „highest level“ und „serious crime“ Worte gewählt wurden, die in ihrer Vieldeutigkeit dem Begriff „organisierte Kriminalität in nichts nachstehen, muss festgestellt werden, dass diese Deutung organisierter Kriminalität noch weniger Erkenntnisgewinn mit sich bringt als die weite *working definition* aus der Anfangszeit des NCIS.

Auch international gängige Definitionen haben in der englischen Debatte keine große Verbreitung gefunden. So schließen sich überhaupt nur zwei Autoren solchen Definitionen an. Beide äußerten sich dazu im Rahmen eines Sonderheftes der Zeitschrift „*International Journal of Risk, Security and Crime Prevention*“, das das Thema organisierte Kriminalität behandelt.⁴⁷ Der Wissenschaftler FRANK GREGORY verweist auf die Charakterisierung von *transnational organised crime* nach dem UN-Aktionsplan von Neapel 1985: *group organisation to commit crime; hierarchical links or personal relationships which permit the leaders to control the group; violence, intimidation and corruption to earn profits or control territories or markets; laundering of illicit proceeds both in furtherance of criminal activity and to infiltrate the legitimate economy; the potential for expansion into any new activities and beyond national borders, and cooperation with other organised transnational criminal groups.*⁴⁸ Auf eine andere internationale Definition greift PETER CLAY zurück, der als Direktor der nationalen Abteilung des NCIS als Gastautor des Sonderheftes fungiert. Er referiert neben der hauseigenen *working definition* des NCIS die EU-Ratsdefinition von November 1993.⁴⁹ Dabei müssen von den elf Merkmalen mindestens sechs und auf jeden Fall das erste, das fünfte und das elfte gegeben sein:

1. *Collaboration of more than 2 people.*
2. *Each with own appointed tasks.*
3. *For prolonged or indefinite period of time.*
4. *Using some form of discipline and control.*

⁴⁶ NCS: Annual Report 2000/2001, London, 14.

⁴⁷ International Journal of Risk, Security and Crime Prevention, Vol. 3, No. 2 (1998).

⁴⁸ GREGORY 1998, 134.

⁴⁹ CLAY 1998, 94.

5. *Suspected of the commission of serious criminal offences.*
6. *Operating on an international level.*
7. *Using violence or other means suitable for intimidation.*
8. *Using commercial or businesslike structures.*
9. *Engaged in money laundering.*
10. *Exerting influence on politics, the media, public administration, judicial authorities or the economy.*
11. *Determined by the pursuit of profit or power.*

Diesen beiden Definitionen gelingt es dadurch, dass sie zu den fünf Grundmerkmalen der *NCIS working definition* weitere Charakteristika wie Arbeitsteilung, besondere innere Struktur, Einwirkung auf die legale Geschäftswelt und andere gesellschaftliche Gruppen durch Mittel wie Gewalt und Einschüchterung etc. hinzufügen, ein klareres Bild der Art von Kriminalität zeichnen, die als organisierte Kriminalität angesehen wird. Als repräsentativ für die Vorstellung von organisierter Kriminalität in England können diese beiden Definitionen jedoch nicht angesehen werden, da überhaupt nur zwei Autoren sie zum Ausgangspunkt ihrer Darstellung machen. Andere Autoren setzen sich zwar mit diesen Definitionen auseinander, schließen sich ihnen jedoch nicht an.⁵⁰ Sie werden deshalb nicht in weiteren Einzelheiten behandelt.

3.2.1.3 Kritik der Definitionen

Viel weiter verbreitet als offizielle Definitionen sind die Kritik daran oder die generelle Ablehnung der Möglichkeit, sinnvolle Definitionen zu entwickeln. Eine Position, die die Festlegung einer präzisen Definition organisierter Kriminalität ablehnt, gibt zu bedenken, dass mit einer derartigen Bestimmung immer auch der Ausschluss bestimmter Sachverhalte und damit im Ergebnis auch die Begrenzung der Möglichkeiten der Strafverfolgungsbehörden, sich auf das Vorliegen von organisierter Kriminalität zu berufen, einhergehen. In dem Bericht, der am Ende der Befassung des Innenausschusses mit organisierter Kriminalität erstellt wurde, wird dies folgendermaßen ausgedrückt: *...we conclude that the search for intelligence about organised criminal activity should not be hindered by concern about precise definitions of what is and what is not "organised crime" ... The danger is that a precise definition could be counter productive if it led to criminal activities getting an inadequate response because – while they might be serious – they were not, technically, "organised" ... What is important is*

⁵⁰ LEVI 2002a, 882.

*that the law enforcement bodies should all be properly attuned to the various ways in which serious or complex crime can manifest itself and that the criminal justice system should be properly equipped to deal with.*⁵¹

Aus einer anderen Richtung begründen hauptsächlich Wissenschaftler ihre Ablehnung von Definitionsversuchen damit, dass die Voraussetzungen für das Formulieren einer Definition nicht gegeben sind. So stellt FRANK GREGORY in seinem Sachverständigenbericht für den Innenausschuss fest, dass aufgrund fehlender empirischer Erkenntnisse und der Unmöglichkeit der Übertragung von Erfahrungen eines Landes auf die Situation in anderen Staaten das Erstellen von Merkmalstypologien eher zur Klärung beitrage.⁵² Der Kriminologe DICK HOBBS hingegen sieht die mangelnde Abgrenzbarkeit der organisierten von anderen Formen professioneller oder unternehmerischer Kriminalität als Hindernis für die begriffliche Bestimmung: *Because of the transformation to entrepreneurial criminality, overlaps with other criminological categories are unavoidable, and such idiosyncratic domains as white-collar, professional, corporate, or organized may become problematic if they are studied as isolated phenomena.*⁵³ Auch an anderer Stelle verweist HOBBS auf die Schwierigkeit, aus einer unbestimmten Vielzahl von Phänomenen eine Definition zu bilden.⁵⁴ Diese Problematik der mangelnden Klarheit des Begriffs greift auch MICHAEL LEVI in seinem Beitrag für die dritte Auflage des „*Oxford Handbook of Criminology*“ auf: *It is hard to avoid discussing “organized crime” as if it were a coherent noun describing a well-understood set of arrangements to commit crime: this term indeed is part of the problem for critics.*⁵⁵

Das Fehlen einer allgemein anerkannten Definition von organisierter Kriminalität wird also in England nicht nur hingenommen, sondern die Entwicklung einer solchen teilweise mit der Begründung, dass dies eine unwillkommene Beschränkung zur Folge habe, teilweise auch als Unmöglichkeit explizit abgelehnt.

3.2.1.4 Ergebnis zu den Definitionen

Insgesamt lässt sich also feststellen, dass es in England keine Definition gibt, die eine dem Diskurs zugrunde liegende, einhellige Vorstellung von

⁵¹ House of Commons, Session 1994-95, Home Affairs Committee, Third Report, Organised Crime, London 1995, xi.

⁵² GREGORY, FRANK: Memorandum 13, in: siehe House of Commons, Minutes of Evidence and Memoranda, 184.

⁵³ HOBBS 1995, 11.

⁵⁴ HOBBS 1997, 822.

⁵⁵ LEVI 2002a, 878.

organisierter Kriminalität abbildet. Die einzige Definition, die mehrfach Erwähnung findet – die unter 1.3.3.1.1 behandelte *working definition* des NCIS – ist für sich genommen kaum eindeutiger als der Begriff „organisierte Kriminalität“ selbst, da die darin aufgeführten Merkmale ein breites Spektrum an Sachverhalten vereinen. Die Grundbestandteile der Definitionen (Gruppenaktivität, Profitorientierung, besonderes Ausmaß der kriminellen Betätigung und Internationalität) können als Merkmale organisierter Kriminalität nur die rudimentäre Basis für ein konkretes Bild darstellen.

3.2.2 OK-Merkmale

Zur Ergänzung des nicht abschließenden Bildes von organisierter Kriminalität, das die Definitionen transportieren, werden im Folgenden ergänzend die Merkmale analysiert, die der organisierten Kriminalität in konkreten beschreibenden Auflistungen oder aufgrund von abstrakten theoretischen Erörterungen zugeschrieben werden. Nach einer chronologischen Darstellung der Entwicklung der OK-Merkmale wird auf der Grundlage der Merkmale eine zusammenfassende Beschreibung organisierter Kriminalität in England ausgeführt.

3.2.2.1 Entwicklung der OK-Merkmale

Die Merkmale, die im Laufe der Debatte in England der organisierten Kriminalität zugeschrieben wurden, decken insgesamt ein sehr viel breiteres Spektrum ab als die Definitionen. Dabei ist zudem ein Wandel des Verständnisses zu beobachten.

3.2.2.1.1 Anfangszeit der Diskussion

Bereits in einem der ersten in England zum Thema organisierte Kriminalität erscheinenden Bücher wird das Fehlen eindeutiger Begrifflichkeiten kritisiert.⁵⁶ Der US-amerikanische Forscher CRESSEY weicht deswegen in seiner Darstellung auf die Aufzählung einiger Charakteristika aus: *It should be possible to place these organizations on a continuum of rationality, perhaps according to characteristics such as the skills required of the participants, permanence, discipline, and immunity from arrest.*⁵⁷ Dabei ist auffällig, dass die hier benannten Merkmale nicht die Form der kriminellen Betätigung betreffen, sondern die Form des Zusammenschlusses der Kriminellen.

⁵⁶ CRESSEY 1972, 5.

⁵⁷ Ebd., 18.

Auch der Engländer JOHN MACK bezieht sich in seiner Studie zur Schwerkriminalität auf die Form der kriminellen Zusammenschlüsse. Er befasst sich mit den so genannten *professional criminals*, womit er auf einen Begriff zurückgreift, der bereits in den dreißiger Jahren von dem Wissenschaftler DONALD SUTHERLAND für diejenigen Kriminellen entwickelt wurde, die planvoll, unter Anwendung ausgeklügelter Techniken und im Gegensatz zur großen Mehrheit der Straftäter nicht nur einmalig oder bei Gelegenheit illegalen Aktivitäten nachgehen.⁵⁸ MACK selbst benennt als Topos seiner Untersuchung „those criminals who make a full-time job of crime, and who establish relationships, including networks, in the pursuance of their common occupational interests.“⁵⁹ Damit wird als charakteristische Form der Zusammenarbeit die opportunistische Verbindung in Netzwerken eingeführt. Dabei ist allerdings zu beachten, dass diese Studie nicht speziell organisierte Kriminalität behandelt, sondern den gesamten Bereich der Schwerkriminalität mit einbezieht. Insofern muss diese Beschreibung vor dem Hintergrund seines ein Jahr später erscheinenden Artikels, „*The "Organised" and "Professional" Labels Criticised*“,⁶⁰ gelesen werden, in dem er – unter Hinweis auf die noch mangelnde empirische Erforschung und die Uneindeutigkeit der Begrifflichkeit – sowohl zwischen verschiedenen Formen der Schwerkriminalität als auch zwischen den unterschiedlichen OK-Begriffen in England und in den USA differenziert. Danach existieren in Europa organisierte kriminelle Gruppierungen, von MACK „*mobs*“ genannt, die weder aus „*front-line operators*“ bestehen noch syndikatsähnlich strukturiert sind, sondern eher als Netzwerke mit rudimentärer Aufgabenteilung anzusehen sind.

Dieselbe Kritik an der Uneindeutigkeit der Begrifflichkeit wiederholt MACK in dem im selben Jahr erscheinenden, auf dem im Auftrag des Europarats erstellten Bericht zur organisierten Kriminalität in Europa basierendem Buch „*The Crime Industry*“⁶¹ und unternimmt im Anschluss daran erneut den Versuch, klarere Zuschreibungen vorzunehmen. Im Ergebnis stellt er grundsätzliche Überlegungen zu den Bereichen „*professional/organised crime*“, „*crime industry/business-type crime*“, „*syndicated crime*“ und „*mafia*“ an, wobei er grundsätzlich davon ausgeht, dass es in Europa keine hierarchisch strukturierten, hauptsächlich im Rahmen illegaler Märkte tätigen

⁵⁸ SUTHERLAND 1937.

⁵⁹ MACK 1972, 44.

⁶⁰ MACK 1973.

⁶¹ MACK 1975, 53f.

Syndikate gibt und dementsprechend auch keine Gruppierungen, die die Anforderungen des US-amerikanischen OK-Begriffs erfüllen. Er ist jedoch der Überzeugung, dass in Europa netzwerkförmige Zusammenschlüsse von Kriminellen mit Arbeitsteilung auf niedrigstem Niveau existieren. Zur Beschreibung dieser Netzwerke stellt MACK im Landesbericht *United Kingdom* die Art der Zusammenarbeit heraus: den Einsatz von technischen Kenntnissen und Fähigkeiten, die besondere Planung, den kontrollierten Einsatz von Gewalt und die Einbindung von Spezialisten in das kriminelle Geschehen.⁶²

Die Wissenschaftlerin MARY MCINTOSH untersucht in ihrer Arbeit „*The organisation of crime*“ die so genannte „professionelle Kriminalität“, als deren Unterscheidungsmerkmal zu anderen Aktivitäten sie einen speziellen Organisationsgrad benennt. Auch sie kommt zu dem Schluss, dass es sich dabei vorrangig um kriminelle Netzwerke handele. Deren konkrete Gestalt hält sie für sehr unterschiedlich, da jede kriminelle Gruppe sich an den größeren sozialen Kontext anpasse, in dem sie agiere.⁶³

In einem Vergleich der Situation in Großbritannien mit der in den USA kommt der Wissenschaftler JOSEPH ALBINI ebenfalls zu dem Schluss, dass in Großbritannien an Stelle von syndikatsähnlichen Strukturen eher netzwerkförmige Verbindungen zwischen Kriminellen zu beobachten seien.⁶⁴ Er vertritt die Ansicht: *Here we find it best to refer to this system of interaction as a network of contacts. By network here we mean a system of contacts whereby individual criminals may procure certain services or benefits through knowing and having available to them individuals who are in a position to offer such services.*⁶⁵ Zudem hält er gegenseitiges Vertrauen und die Anpassung der Gruppenstruktur an die jeweilige Aufgabenstellung für charakteristisch.⁶⁶

Zu der Untersuchung der Merkmale, die in der erstmaligen Diskussion des Themas „organisierte Kriminalität“ in England in den siebziger Jahren benannt wurden, lässt sich folgendes Zwischenergebnis festhalten: die Äußerungen zum Bild der organisierten Kriminalität zeigen große Übereinstimmungen. So gehen alle Beschreibungen von netzwerkartigen Verbindungen zwischen Kriminellen aus, die sich für bestimmte Vorhaben auf-

⁶² MACK 1975, 53f.

⁶³ MCINTOSH 1975, 12f.

⁶⁴ ALBINI 1975, 297ff.

⁶⁵ Ebd., 302.

⁶⁶ Ebd., 301.

grund ihrer speziellen Fähigkeiten opportunistisch zu einem arbeitsteiligen Vorgehen zusammenschließen. Negiert wird dagegen für England das Vorhandensein von syndikatsähnlichen Verbindungen zwischen Kriminellen. Daneben werden zwei andere Punkte angesprochen: zum einen geht es um die Frage nach der Herstellung des Zusammenhalts zwischen diesen Netzwerken, wozu CRESSEY die These von der gruppeninternen Disziplin und ALBINI die vom gegenseitigen Vertrauen aufstellen, und zum anderen um die Frage nach der Art der kriminellen Betätigung.

3.2.2.1.2 Beschreibungen Anfang der neunziger Jahre

Anfang der neunziger Jahre, zu einem Zeitpunkt, bevor sich der Innenausschuss dem Thema zuwendet, nehmen bereits einige Wissenschaftler die Beschäftigung damit wieder auf. Der hochrangige englische Polizist SIMON CRAWSHAW meldet sich im Jahr 1990 in einem US-amerikanischen Sammelband zu Wort. Seine Vorstellung von organisierter Kriminalität in England passt sich gut in das Vorstellungsbild der siebziger Jahre ein: *It is not a formally structured, hierarchical organization with one individual controlling and running his operation, but rather, it is a loose-knit, intricate web of associations where individuals are selected for their particular skills. The flexibility of the extended family concept allows major criminals to band together when necessary to commit serious crime. Features of a business enterprise are recognizable with specifically qualified individuals specializing on the operational side (acquisition, marketing, and distribution), while others supply the support services (finance, accounting and legal) which also involves the laundering and disposal of assets.*⁶⁷ Hier taucht wiederum die Vorstellung einer netzwerkartigen Struktur mit arbeitsteiligem Vorgehen einzelner Spezialisten auf. CRAWSHAW bringt bei dieser Beschreibung zusätzlich den Punkt der Geschäftsmäßigkeit des Vorgehens ins Spiel.

Ein weiterer Aufsatz aus dem Jahr 1990, der die organisierte Kriminalität in Europa allgemein und in einigen Staaten im Besonderen behandelt, darunter Großbritannien, ist überschrieben mit: *Organized Crime: The forms it takes, backgrounds and methods used to control it in Western Europe and the United States.*⁶⁸ Der Wissenschaftler CYRILLE FIJNAUT beruft sich in seiner Beschreibung der englischen Situation stark auf den oben erwähnten Aufsatz von ALBINI aus dem Jahr 1975 und kommt demzufolge auch nicht

⁶⁷ CRAWSHAW 1990, 30.

⁶⁸ FIJNAUT 1990a.

zu einem davon in starkem Maße abweichenden Bild von organisierter Kriminalität. Allerdings stellt er – ohne einen empirischen Nachweis führen zu können – die Hypothese auf, dass seitdem die organisierte Kriminalität verstärkt auch in Europa Fuß fassen können. Ursache dafür sei, dass aufgrund restriktiver staatlicher Drogenpolitik die Betätigung im Rahmen illegaler Märkte für Kriminelle inzwischen lohnenswerter erscheint und mit dieser Betätigung gleichzeitig ein höherer Grad an Organisation einhergehe.⁶⁹

Ebenfalls in einem US-amerikanischen Sammelband präsentiert der englische Wissenschaftler KEN ROBERTSON seine Ansichten zur Gefahr von organisierter Kriminalität in England.⁷⁰ Er beschreibt dabei das Phänomen nicht explizit, lässt aber deutlich werden, dass er das Unternehmerische bzw. die Profitorientierung als die spezifische Besonderheit der organisierten Kriminalität ansieht.⁷¹ Insgesamt zeigen alle drei Texte in Bezug auf die ihnen zugrunde liegende Vorstellung von organisierter Kriminalität kaum Differenzen zu denen der siebziger Jahre.

3.2.2.1.3 Beschreibungen in der Innenausschuss-Anhörung

Von sehr großer Bedeutung sind die Positionen, die im Rahmen der Anhörungen und der Befassung des Innenausschusses mit dem Thema „organisierte Kriminalität“ geäußert wurden. Die Beschreibungen, die im Zuge dieser Erörterungen entwickelt wurden, prägen bis heute die Diskussion.

Einige immer wiederkehrende Bestandteile wiederholt der Innenausschuss in seinem Abschlussbericht: *Organised crime is distinguishable from other kinds of crime by a number of special features. These can be characterised in a number of ways, but would generally be taken to include the following elements:*

- *it is a group activity,*
- *undertaken for profit,*
- *involving long-term criminal activity,*
- *frequently international in nature,*
- *large scale,*
- *frequently combining both licit and illicit operations,*

⁶⁹ Ebd., 69.

⁷⁰ ROBERTSON 1991.

⁷¹ Ebd., 71.

- involving some form of internal discipline amongst the group, including use of violence and intimidation.⁷²

Zu den schon aus den Definitionen bekannten Merkmalen der Gruppenbetätigung, besonderes Ausmaß der Kriminalität, Profitorientierung und Internationalität kommen damit drei weitere Voraussetzungen hinzu: Dauerhaftigkeit, die Verknüpfung von legalen und illegalen Aktivitäten und eine besondere Art der gruppeninternen Disziplin, die auch durch den Gebrauch von Gewalt und Einschüchterung aufrechterhalten wird.

Facettenreicher ist das Bild, das die *Association of Chief Police Officers (ACPO)* in ihrem Sachverständigengutachten für den Innenausschuss zeichnet: *Criminal activity can be expressed as a continuum from the opportunist individual through to the highly organised criminal. Position on that continuum can be set by the actual number of 16 key factors pertaining at any one time. The key factors are: Power, profit, planning, project crime, structure, self perpetuating, successful, access to supply of crime goods and services, continuing, conspiracy, controlled, corrupting, intricate, seeking immunity, intimidating, not impulsive.*⁷³ Diese Charakterisierung zeichnet sich zunächst durch die Vielzahl unterschiedlicher Elemente wie planvolles Vorgehen im Rahmen von Projekten, Selbsterhaltungsfähigkeit, Komplexität und Streben nach Immunität vor Strafverfolgung aus. Darüber hinaus ist das Bemerkenswerte an dieser Aufstellung der *ACPO*, dass die Merkmale als Schlüsselfaktoren bezeichnet werden, durch die eine Skala eröffnet sei, an deren Spitze die organisierte Kriminalität stehe. Das heißt, dass organisierte Kriminalität nicht als etwas grundsätzlich von anderen Formen von Kriminalität unterscheidbares Anderes, sondern als Steigerungsform angesehen wird. Diese Einschätzung trifft eine genauere Aussage über die Vorstellung von organisierter Kriminalität als die Merkmale an sich.

Ebenfalls unter dem Etikett „Schlüsselbegriff“ laufen im Sachverständigenbericht der Zollbehörde *HM Customs and Excise* die Gruppenbetätigung, die Profitorientierung, die Dauerhaftigkeit der Strukturen, die Internationalität, der besondere Umfang, die Re-Investition von Gewinnen und die interne Disziplinierung, auch durch die Anwendung von Einschüchterungsmethoden und Gewalt.⁷⁴

⁷² House of Commons, Session 1994-95, Home Affairs Committee, Third Report, Organised Crime, London 1995, x.

⁷³ ACPO: Memorandum 5, Dezember 1993, 120, in: House of Commons, Minutes of Evidence and Memoranda.

⁷⁴ HM CUSTOMS AND EXCISE: Memorandum 3, Dezember 1993, in: House of Commons, Minutes of Evidence and Memoranda, 101.

Das Innenministerium fügt in seinem Memorandum zur Anhörung ergänzend ebenfalls die beiden Punkte interne Disziplin, die auf der einen Seite durch Gewalt und Drohung, auf der anderen Seite aber auch durch Identifizierung und Loyalität zustande kommt, und Einsatz der Gewinne in der legalen Geschäftswelt hinzu.⁷⁵

Die in allen Beschreibungen einhellig genannten, besonderen Merkmale betreffen zwei Bereiche: zum einen die interne Disziplinierung, auch durch den Einsatz von Drohung und Gewalt, und zum anderen die Betätigung der Gruppierungen auch im legalen Bereich, sei es durch legale Geschäfte oder durch die Re-Investition von Gewinnen. Die ACPO geht noch darüber hinaus und macht weitere Aussagen zu der Art des Zusammenwirkens (*planning, project crime, successful, intricate, not impulsive*) sowie zu den Zusammenschlüssen (*self perpetuating, continuing, conspiracy, controlled*) und deren Wirkung auf die Außenwelt (*corrupting, seeking immunity, intimidating*). Die grundlegenden Beschreibungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie Punkte betreffen, die über die Art der kriminellen Betätigung hinausgehen. Sie zeigen dementsprechend, dass unter organisierter Kriminalität nicht nur ein spezifisches kriminelles Verhalten verstanden wird, sondern dass das Phänomen außerhalb des engen Rahmens strafrechtlich relevanten Verhaltens gedeutet wird.

3.2.2.1.4 Struktur-Merkmale in der Innenausschuss-Anhörung

Ein weiteres Feld der Anhörungen, das aufgrund seiner Bedeutung eigenständig behandelt wird, ist die innere Struktur von Gruppierungen. Eine Reihe von Positionen schließt sich an die Einschätzungen der siebziger Jahre an, denen zufolge in England keine hierarchisch strukturierten Syndikate existieren, sondern eher Netzwerke von professionellen Schwerkriminellen. Die ACPO spricht von Netzwerken von so genannten *career criminals*: *While the expression "organised crime" is used frequently in the United Kingdom, it is usually applied to career criminals involved in serious or major crime [...] What characterises the United Kingdom career criminal is the extent of "networking" between individuals or small criminal groups [...] The networking occurs in order to service a particular criminal enterprise by providing key component parts or skills.*⁷⁶

⁷⁵ HOME OFFICE: Memorandum 1, November 1993. In: House of Commons, Minutes of Evidence and Memoranda, 78.

⁷⁶ ACPO: Memorandum 5, Dezember 1993, In: House of Commons, Minutes of Evidence and Memoranda, 120.

Auch die Reaktion der Regierung auf den Bericht des Innenausschusses schließt sich diesem Urteil an. Danach könne für England in nur sehr geringem Umfang von der Aktivität subversiv handelnder, mafia-artiger Organisationen die Rede sein, hauptsächlich gehe es um „*teams of serious, professional criminals*“, die auf Gewinnerzielung aus seien.⁷⁷

Anders äußern sich die Vorläuferbehörden des NCS, die *Regional Crime Squads (RCS)* in ihrem Sachverständigenbericht, die von zwei nebeneinander existierenden Formen organisierter Kriminalität ausgehen: *Organised crime should not be considered solely as a fixed entity. There are organisational distinctions, some being "family" or "hierarchical" based. Others are operatives of major criminals who organised their criminality on a national or international level, treating crime as a business or investment.*⁷⁸ Das Vorhandensein beider Arten von Gruppierungen statuiert auch der NCIS.⁷⁹ Trotz dieser abschließenden abstrakten Feststellung, dass zwischen ausländischen Syndikaten und einheimischen Schwerekriminellen differenziert werden muss, klingt die voranstehende Beschreibung sehr einseitig: *The criminal groups are usually self perpetuating and hierarchical in nature with an exclusive membership and operate within their own code of behaviour.*⁸⁰

Auch die Charakterisierung des *Crown Prosecution Service* lässt eher auf die Vorstellung von einer dauerhaften, starren Verbindung, die eben nicht von grundsätzlich unabhängig agierenden einzelnen Schwerekriminellen nur für bestimmte Zwecke eingegangen wird, schließen. Er stellt die besondere Abschottung der Gruppierungen und die Ersetzbarkeit der einzelnen Gruppenmitglieder in einer festen Gruppenstruktur in den Vordergrund der Darstellung.⁸¹

Die wissenschaftlichen Sachverständigen hingegen verbergen in ihren Berichten für den Innenausschuss nicht, dass ihrer Ansicht nach über die Art der Gruppenstruktur so wenig bekannt ist, dass sie allenfalls sagen

⁷⁷ Home Affairs Committee, House of Commons, Session 1995-96, First Special Report, Government Reply to the Third Report from the Home Affairs Committee Session 1994-95: Organised Crime. London 1996, iv.

⁷⁸ RCS: Memorandum 27, November 1993. In: House of Commons, Minutes of Evidence and Memoranda, 135.

⁷⁹ NCIS: Memorandum 6, November 1993. In: House of Commons, Minutes of Evidence and Memoranda, 146.

⁸⁰ Ebd., 143.

⁸¹ CPS: Memorandum 4, Januar 1994. In: House of Commons, Minutes of Evidence and Memoranda, 111-116.

können, dass jede über die Feststellung, dass es verschiedenste Formen von Gruppierungen gibt, hinausgehende Aussage eine verkürzte Darstellung wäre.⁸²

Als Ergebnis der Anhörung des Innenausschusses lässt sich neben der allgemeinen Erweiterung der Merkmale in einen Bereich, der über die eigentliche kriminelle Betätigung hinausreicht, feststellen, dass sich im Vergleich zu den Positionen, die in den siebziger Jahren vertreten werden, das Bild der inneren Struktur von der organisierten Kriminalität zugerechneten Gruppierungen wandelt. In den siebziger Jahren wird klar zwischen einer ursprünglichen, auf den US-amerikanischen OK-Diskurs zurückgehenden Bedeutung, die starr strukturierte Syndikate meine, und einer genuin europäischen Bedeutung unterschieden, die sich auf opportunistisch gebildete Netzwerke von einheimischen Schwermkriminellen beziehe. Im Rahmen der Expertenanhörung des Innenausschusses werden nun auch Meinungen vertreten, denen zufolge in England beide Formen nebeneinander existierten. Innenministerium, *RCS*, *NCIS* und *CPS* äußern sich in ihren Sachverständigengutachten dahingehend, dass jedenfalls zusätzlich zu den lose strukturierten Netzwerkverbindungen auch starre, hierarchisch aufgebaute Gruppen mit festen Mitgliedern und eigenen Verhaltensregeln existieren. Wenngleich andere Sachverständige diese Auffassung nicht teilen, stellt dies einen Bruch im Verhältnis zu der ansonsten weitgehend einhelligen Beschreibung organisierter Kriminalität als einer Kriminalitätsform, die sich durch besondere Umstände im Umfeld von Taten auszeichne, dar.

3.2.2.1.5 Kritische Stimmen

In den Jahren ab 1993 findet parallel zur Anhörung des Innenausschusses in der wissenschaftlichen Literatur eine Auseinandersetzung mit dem Thema „organisierte Kriminalität“ statt. Der Tenor dieser Auseinandersetzung ist zunächst als kritisch zu bezeichnen, es lassen sich gleich mehrere Texte finden, die die Kritik an der Unbestimmtheit des Begriffs organisierte Kriminalität in den Vordergrund stellen und eine eigene Beschreibung des Phänomens eher vernachlässigen. Der Wissenschaftler LEVI beanstandet vor allem die fehlende empirische Grundlage und die Weite des Begriffs.⁸³ Der Forscher M. ANDERSON kommt, nachdem er die Instrumentalisierung

⁸² RIDER, BARRY: Memorandum 15, November 1993, 196 und LEVI, MICHAEL: Memorandum 14, Februar 1994, 187. In: House of Commons, Minutes of Evidence and Memoranda.

⁸³ LEVI 1993, 61.

des Begriffs als Begründungsmuster zur Stärkung der Strafverfolgung angemahnt hat,⁸⁴ zu dem Schluss: [...] *it may indeed be better not to use the term at all.*⁸⁵

Harsche Kritik am OK-Begriff äußert auch der Kriminologe DICK HOBBS in einem seiner späteren Texte: *The relationship between the State and serious crime is now established as so varied and indeed ambiguous that the term "transnational organised crime" only has some meaning when situated in within the political science inspired moral panics that have emerged as a response to the fragmentation of the Eastern bloc and found a home within the budget wars of declining western states.*⁸⁶ JAMES SHEPTYCKI spricht vom Begriff der organisierten Kriminalität als Instrument für die Durchsetzung transnationaler Strafverfolgungstätigkeit.⁸⁷ Zuletzt drückt IAN LOADER diesen Gedanken so aus: *We have witnessed over recent decades the extension across Europe of an enhanced policing capability ... These developments have been accompanied – and justified – by a set of public narratives that highlight the threat posed by various "criminal" and "alien" Others (migrants, drug traffickers, organized crime syndicates and so forth) to Europe.*⁸⁸

3.2.2.1.6 These von den lokalen Netzwerken

Eine andere Linie der wissenschaftlichen Auseinandersetzung ist von dem Versuch geprägt, eigene Deutungen des Phänomens zu entwickeln. Der Wissenschaftler HOBBS lässt in seinem in der ersten Auflage des „*Oxford Handbook of Criminology*“ erscheinenden Kapitel zur organisierten Kriminalität,⁸⁹ auf die Kritik der Unbestimmtheit des Begriffs eine umfangreiche eigene Charakterisierung folgen, in deren Mittelpunkt die Ausrichtung auf die illegalen Märkte steht. Als weiteren Indikator nennt er in Übereinstimmung mit den oben referierten Positionen die unternehmerische Kultur sowie die Anwendung von Gewalt. Von Bedeutung ist ferner, dass HOBBS wie die Mehrzahl der Sachverständigen für England von der Existenz sowohl hierarchisch strukturierter, mafioser Gruppierungen als auch lokal angebundener Netzwerke ausgeht.⁹⁰

⁸⁴ ANDERSON 1993, 296.

⁸⁵ Ebd., 308.

⁸⁶ HOBBS 1998a, 407.

⁸⁷ SHEPTYCKI 1996, 64.

⁸⁸ LOADER 2002, 125.

⁸⁹ HOBBS 1994.

⁹⁰ Ebd., 457ff.

Einen anderen Ansatz wählt derselbe Autor in seinem ein Jahr später veröffentlichten Buch „*Bad Business. Professional Crime in Modern Britain*“.⁹¹ Hier sind Ausgangspunkt der Betrachtung der nach SUTHERLAND⁹² so genannte *professional criminal* und dessen unternehmerisches Engagement im Rahmen illegaler Märkte, das für den „tautologischen Begriff organisierte Kriminalität“ zu komplex sei.⁹³ Die professionellen Kriminellen sind HOBBS zufolge untereinander durch Netzwerke verbunden, die auf der Grundlage persönlicher Kontakte und gegenseitigen Vertrauens, aber auch durch Gewaltdrohung funktionieren und für den Austausch von Spezialisten sowie teilweise für die Reinvestition von Gewinnen sorgen.

Noch stärkeren Bezug auf die Netzwerkstruktur nimmt HOBBS in seinem Kapitel zur organisierten Kriminalität in der zweiten Auflage des „*Oxford Handbook of Criminology*“: *We should view organized crime as a cultural phenomenon rather than as a police problem: the local and particular manifestations of criminal collaborations, territorially rooted in multiple indicators of disadvantage, sensitive to markets yet informed by precedent.*⁹⁴ Insgesamt machten das Unternehmerische, die Profitorientierung, der Einsatz von Bedrohung, Gewalt oder Korruption sowie das Engagement auf illegalen Märkten die organisierte Kriminalität aus.⁹⁵

Später beschreibt HOBBS die Marktteilnehmer der illegalen Märkte als lokal angebundene, flexible und kurzfristige Personenverbindungen innerhalb eines Netzwerks von Kontakten. Er formuliert an dieser Stelle die These von der lokalen Anbindung der Netzwerke genauer aus. Danach gibt es keine überregionalen (und erst recht keine transnationalen) kriminellen Zusammenschlüsse im Sinne von zentral kontrollierten, aus festen Mitgliedern bestehenden Gruppierungen. Vielmehr ist die einzige Form von Verknüpfung, die auf höherer Ebene zu beobachten ist, das lose und dauernden Veränderungen unterworfenen Netzwerk zwischen lokalen Personenverbindungen: *ever mutating interlocking networks of locally-based serious criminality.*⁹⁶ Dieselbe These vertritt HOBBS erneut in einem Debattenbeitrag der Zeitschrift „*International Journal of Risk, Security and Crime Prevention*“: *The co-ordination between individuals and groups is assured not by*

⁹¹ HOBBS 1995.

⁹² SUTHERLAND 1937.

⁹³ HOBBS 1995, 112.

⁹⁴ HOBBS 1997, 830.

⁹⁵ Ebd., 822.

⁹⁶ HOBBS 1998a, 419.

*some arcane code of the underworld, nor by impersonal edicts from the "Management", but by constant mediations and re-negotiations that are duplicated as perpetually mutating social systems of culturally indeterminate extraction and eclectic commercial destination.*⁹⁷

In einem weiteren Aufsatz aus demselben Jahr für einen Sammelband zur europäischen Kriminologie ziehen HOBBS und sein Co-Autor COLIN DUNNIGHAN aus dieser Beobachtung folgende theoretische Schlussfolgerung: *Contemporary organised criminality is expressed through local trading networks and appropriate commercial viability is assured by the continual realignment of local precedents in the context of global markets ... The scope and extent of this activity depends upon the degree of connectedness rather than corporate identity that forms the structural connotation inherent in "organised crime".*⁹⁸ Zu diesem Punkt kommt die Feststellung, dass keine weitergehenden, allgemein gültigen Aussagen über die Merkmale organisierter Kriminalität getroffen werden könnten, da diese von den lokalen Gegebenheiten sozialer und wirtschaftlicher Art abhängig und je nach dessen Umfeld unterschiedlich seien.⁹⁹

Die These, dass die einzelnen Zusammenschlüsse nicht global agieren, sondern dass die globale Ebene eine reine Abstraktionsebene sei, wiederholen die beiden Autoren auch in einem weiteren Text für einen Sammelband, in dem die Reaktion der Strafverfolgungsbehörden auf die organisierte Kriminalität im Vordergrund der Betrachtung steht.¹⁰⁰ Auch in dem letzten von HOBBS zu diesem Thema veröffentlichten Aufsatz bleibt er bei dieser Sicht der Dinge.¹⁰¹

Insgesamt zeigen die von HOBBS geäußerten Ansichten Kontinuität in Bezug auf die Merkmale illegale Marktanbindung und unternehmerisches Vorgehen. Veränderungen unterliegt hingegen seine Einschätzung der inneren Struktur, die Gruppierungen annehmen. Zuletzt schließt er sich vollständig der Position an, die besagt, dass die organisierte Kriminalität netzwerkförmig strukturiert und lokal angebunden ist. Daran schließt sich die These an, dass keine allgemein gültigen Feststellungen über die konkrete Form dieser lokalen Verbindungen gemacht werden könne, da diese flexibel an das Umfeld angepasst sei.

⁹⁷ HOBBS 1998b, 142.

⁹⁸ HOBBS/ DUNNIGHAN 1998, 298.

⁹⁹ Ebd.; HOBBS 1998b, 143.

¹⁰⁰ HOBBS/ DUNNIGHAN 1999.

¹⁰¹ HOBBS 2001.

HOBBS' These von der lokalen Anbindung der organisierten Kriminalität hat Einfluss auf die englische Debatte genommen. So nimmt der Autor PETER STELFOX die Vorstellung von lokal angebundenen, kleinen, nicht syndikatsähnlichen Gruppierungen auf, deren Aktivitäten, abstrakt gesehen, sowohl die lokale als auch die nationale und internationale Ebene betreffen, und zieht daraus den Schluss, dass eine effektive Strategie keine der Ebenen ausblenden und deswegen nicht auf eine Zentralisierung der Polizeitätigkeit gesetzt werden sollte.¹⁰²

Auch der Wissenschaftler PADDY RAWLINSON stellt in Frage, ob der Ansatz der Zentralisierung und der *intelligence*-Arbeit der Polizei der Tatsache angemessen sei, dass die Folgen organisierter Kriminalität vorrangig auf lokaler Ebene einträten.¹⁰³

Ein weiterer Punkt, der bei HOBBS' Beschreibung der organisierten Kriminalität von Bedeutung ist, die Netzwerkförmigkeit der organisierten Kriminalität zugerechneten Gruppierungen, findet sich bei anderen Wissenschaftlern wieder. Der Forscher NIGEL COLES nimmt die These der Netzwerkförmigkeit sogar zum Anlass, als neuen methodischen Ansatz für die Erforschung der organisierten Kriminalität die so genannte *modern social network analysis* vorzuschlagen.¹⁰⁴ Der Wissenschaftler LEVI, der sich bereits im Rahmen der Sachverständigenanhörung und im Anschluss daran mit einem Aufsatz¹⁰⁵ zum Thema äußerte, hält in einem Artikel aus dem Jahr 1998 an seiner Position fest, dass die in England vorhandene organisierte Kriminalität in Netzwerken strukturiert ist: *British organised criminals tend to be relatively short-term groups drawn together for specific projects from a pool of long-term professional criminals on a within-force or regional basis.*¹⁰⁶

3.2.2.1.7 Markt-orientierte Deutungen

Neben den wissenschaftlichen Erklärungsansätzen, die von der Perspektive der inneren Struktur von der organisierten Kriminalität zugerechneten Gruppierungen ausgehen, gibt es eine Deutungsvariante, die die Marktförmigkeit der organisierten Kriminalität zum Ausgangspunkt ihrer Darstellung macht.

¹⁰² STELFOX 1998, 401.

¹⁰³ RAWLINSON 2002, 298.

¹⁰⁴ COLES 2001.

¹⁰⁵ LEVI 2002a.

¹⁰⁶ LEVI 1998, 338; so auch: Ders. 2002a, 891.

Ein derartiges Modell basiert auf dem der wirtschaftlichen Mafia-Theorie den Weg bereitenden Werk „Mafiose Ethik und der Geist des Kapitalismus. Die unternehmerische Mafia“¹⁰⁷ von PINO ARLACCHI.¹⁰⁸ Danach sind notwendige Voraussetzungen organisierter Kriminalität das Vorhandensein von strategischem und organisatorischem Können, wozu neben den sowohl von Vertrauen als auch von der Drohung mit Gewalt und von negativer Informationskontrolle geprägten Beziehungen zwischen den Mitwirkenden das notwendige Anfangskapital und die Fähigkeit zur Abwehr von Strafverfolgung zählen, sowie bestimmte taktische, logistische und operationelle Vorkehrungen wie die Regelung des Waren- und Geldtransfers sowie die genaue Planung der einzelnen Handlungen.

Auch der Wissenschaftler LEVI geht in seinem Kapitel für das „*Oxford Handbook of Criminology*“ von dem Bezugspunkt der illegalen Märkte aus. So lautet die Überschrift eines Zwischenabschnitts: *The nature of organized crime and "its" markets*.¹⁰⁹ Aus diesem Engagement im Rahmen klandestiner Märkte leitet er dann wiederum eine Reihe von Merkmalen ab: die Internationalität des Vorgehens, die darauf zurückzuführen sei, dass viele illegale Güter aus anderen Ländern stammten; die Einbeziehung von gewaltsamen Mitteln zur Durchsetzung von Ansprüchen aus illegalen Geschäften; die Notwendigkeit korruptiver Elemente wegen der Unmöglichkeit, das Marktgeschehen in völliger Abschottung zu vollziehen.¹¹⁰

Insgesamt wird dieser Bezug zu den illegalen Märkten von vielen Wissenschaftlern in der englischen Debatte als Kernelement der organisierten Kriminalität eingeordnet. VINCENZO RUGGIERO macht, von der Annahme der Marktförmigkeit der organisierten Kriminalität ausgehend, den Versuch eines neuen theoretischen Ansatzes der ökonomischen Einordnung der Kriminalität.¹¹¹ Zwei weitere Texte behandeln im Rahmen der Untersuchung des Drogenmarktes die Struktur der organisierten Kriminalität und kommen zu dem Ergebnis, dass die Ausrichtung auf die Bedürfnisse des Marktes im Vordergrund stehe. So präsentieren die Wissenschaftler NICHOLAS DORN and NIGEL SOUTH verschiedene Modelltypen von Marktorganisation und stellen dann in Bezug auf den von ihnen untersuchten engli-

¹⁰⁷ ARLACCHI 1989.

¹⁰⁸ DORN/OETTE/WHITE 1998, 543.

¹⁰⁹ LEVI 2002a, 889.

¹¹⁰ Ebd., 891.

¹¹¹ RUGGIERO 1998, 121.

schen Drogenmarkt fest, dass er zersplittert und unbeständig sei.¹¹² Die Co-Autoren GEOFFREY PEARSON und HOBBS bringen in ihrer Untersuchung des englischen Drogenmarkts aus dem Jahr 2001 die Ausrichtung auf den illegalen Markt für Drogen und die Netzwerkstruktur der darin involvierten Gruppierungen in Zusammenhang: *The most useful way to characterise serious crime networks operating within middle market drug distribution is as small, constantly mutating, flexible systems.*¹¹³

3.2.2.1.8 Darstellungen des Innenministeriums

Auch nach dem Abschluss der Befassung des Innenausschusses mit dem Thema „organisierte Kriminalität“ zeigt die Seite der Politik weiter Interesse. Im Vordergrund der Befassung mit organisierter Kriminalität stehen für das Innenministerium wie für die Regierung die Maßnahmen, die gegen die organisierte Kriminalität ergriffen werden sollen. Was bereits in der Antwort der Regierung zum Abschlussbericht des Innenausschusses zu beobachten war, in dem zehn Seiten Text zu den zu ergreifenden Maßnahmen vier Seiten Text zum Phänomen selbst gegenüber standen, setzt sich in späteren Jahren fort. Während im Jahresbericht des Innenministeriums aus den Jahren 1998/99 noch ein eigenes Unterkapitel innerhalb des dritten Teils von insgesamt neun Teilen die organisierte Kriminalität zum Thema hat (in dem diese beschrieben wird als „*increasing sophistication and international capability of major league criminals*“¹¹⁴), fällt in den folgenden Jahren mit der Eigenständigkeit im Sinne eines eigenen Unterkapitels auch jegliche Beschreibung dessen, was nach Vorstellung des Innenministeriums organisierte Kriminalität ist, weg.

Im Jahresbericht 1999 geht die Koppelung von Terrorismus und organisierter Kriminalität so weit, dass von „*terrorism and other forms of organised crime*“ gesprochen wird.¹¹⁵ In den Jahren 2000 und 2001 werden darüber hinaus organisierte und Schwerekriminalität kombiniert.¹¹⁶ Im Jahr

¹¹² DORN/ SOUTH 2000, 178ff.

¹¹³ PEARSON/ HOBBS 2001, 11.

¹¹⁴ Home Office Annual Report 1998/99, Part 3: Tackling Terrorism and Organised Crime, Chapter 11: Organised and International Crime, 11.4.

¹¹⁵ Home Office Annual Report 1999, Chapter 5: Prevention of terrorism, reduction in other organised and international crime, and protection against threats to national security, 30.

¹¹⁶ Home Office Annual Report 1999/2000, Section 3: Delivering better public services achievements in 1999/2000, Aim 3: Prevention of terrorism, reduction in other organised crime, and protection against threats to national security, 32; Home Office Annual Report 2000/2001, Section 3: Delivering better public services: achievements

2002 fällt der Begriff der Schwere Kriminalität wieder weg, stattdessen wird nun von „*international and organised crime*“ gesprochen.¹¹⁷ Den einzigen Hinweis auf ein genaueres Bild organisierter Kriminalität beinhalten die vereinzelt Benennung der Gruppierungen als „*organised criminal enterprises*“¹¹⁸ und die im Zusammenhang damit erwähnten Delikte, die durchweg Delikte der illegalen Märkte sind.

Erneut umfassend setzt sich das Innenministerium im Jahr 2004 mit dem Thema auseinander. In dem Strategiepapier „*One Step Ahead. A 21st Century Strategy to Defeat Organised Crime*“ wird nicht nur die Errichtung einer neuen zentralen Behörde behandelt, sondern auch die aktuelle Einschätzung der organisierten Kriminalität erörtert. Dem zufolge wird organisierte Kriminalität begriffen als unternehmerische Kriminalität, die auf sehr ausgefeilte Art und Weise vorgehe. Besondere derartige Taktiken sind Gegenobservation gegenüber Strafverfolgungsbehörden und der Rückgriff auf Drohung und Gewalt, um die Aktivitäten abzuschirmen.¹¹⁹ Das Innenministerium legt sich dabei nicht fest, welcher innere Organisationsgrad eine Gruppierung als OK-Gruppierung qualifiziert: *Many organised crime groups are, at root, businesses, and often sophisticated ones. In practice, most criminal groups exist on a spectrum of organisation. There is no clear cut-off point, at which any group should be categorised as being involved in organised crime.*¹²⁰ Andererseits wird in der Vorbemerkung zum Strategiepapier ohne weiteres statuiert, dass OK-Gruppierungen mit Terroristen die starren inneren Strukturen gemein hätten.¹²¹

Insgesamt kann aus den Veröffentlichungen des Innenministeriums nicht abgeleitet werden, welche konkrete Vorstellung von organisierter Kriminalität dort generell existiert. Es lässt sich nur vage erkennen, dass ein gewisser Grad an Schwere der kriminellen Betätigung und unter Umständen auch die Verbindung zu illegalen Märkten sowie die Internationalität als Kriterien für die Einordnung als organisierte Kriminalität herangezogen werden.

in 2000, Aim 3: Prevention of terrorism, reduction in other organised crime, and protection against threats to national security, 39.

¹¹⁷ Home Office Annual Report 2002, Section 3 – Delivering Better Public Services – Achievements in 2001, Aim 2: To reduce organised and international crime, including trafficking in drugs, people and weapons, and to combat terrorism and other threats to national security, in co-operation with EU partners and the wider international community, 53.

¹¹⁸ Home Office Annual Report 1999/2000, siehe Fn. 128, 32.

¹¹⁹ Home Office 2004, 7.

¹²⁰ Ebd.

¹²¹ Ebd., 1.

3.2.2.1.9 Polizeiliches OK-Verständnis

Ein eigenes Verständnis von organisierter Kriminalität transportieren die Veröffentlichungen der Polizei. Die wichtigsten Texte sind insoweit die Jahresberichte der nationalen Polizeibehörden *NCS* und *NCIS* sowie das *UK Threat Assessment*, das der *NCIS* ebenfalls jährlich zur OK-Bedrohungslage in England erstellt.

In seinem ersten Jahresbericht gibt der *NCS* keine Definition organisierter Kriminalität, trifft aber verschiedene Aussagen, denen Merkmale organisierter Kriminalität entnommen werden können. So finden sowohl das Charakteristikum der Geschäftsmäßigkeit als auch die Marktorientierung Erwähnung: *transnational organised commodity-based criminals, who in many respect adopt big business principles*.¹²² Das unternehmerische Moment der organisierten Kriminalität wird später wiederholt: *the entrepreneurial approach of those involved in serious and organised crime*.¹²³ In Bezug auf die innere Struktur der Gruppierungen ergibt die Untersuchung dieses Berichts ein widersprüchliches Ergebnis. Im Text wird an verschiedenen Stellen, indem von „Führungsfiguren“ oder dem „zweiten Mann in der Rangfolge“ gesprochen wird, der Eindruck erweckt, der *NCS* gehe von einem eher hierarchischen Modell aus. Hingegen werden im Rahmen der Fallbeispiele eher Netzwerke ohne starren inneren Aufbau präsentiert.¹²⁴ Es bleibt unklar, welche Vorstellung von der Struktur der Personenverbindungen, die der organisierten Kriminalität zugeordnet werden, beim *NCS* vorherrscht.

Im *NCS*-Jahresbericht 2000/2001 kommen neben der *NCIS*-Definition von *core* und *current criminal*, die nichts weiter aussagt, als dass zur Einordnung als organisierte Kriminalität ein gewisser Umfang der kriminellen Betätigung notwendig ist, drei Aspekte zur Sprache: die Überregionalität, die Verbindung zu den illegalen Märkten und das korruptive Element.¹²⁵ Als Formen der kriminellen Personenverbindungen werden in diesem zweiten Jahresbericht neben Netzwerken so genannte *rings* angeführt. Bei einer Betrachtung der Summe der Fallbeispiele ist die Schlussfolgerung zu ziehen, dass eher ein nicht hierarchisches Modell angenommen wird.

¹²² The National Crime Squad and The Service Authority for The National Crime Squad Annual Report 1998/1999, 9.

¹²³ Ebd., 18.

¹²⁴ Ebd., 18-22.

¹²⁵ *NCS Annual Report 2000/2001, Combating Serious and Organised Crime*, 12ff.

Gleichzeitig mit dem Jahresbericht 2000/2001 hat der *NCS* ein Strategiepapier veröffentlicht, dem ein mit dem der Jahresberichte übereinstimmendes Bild organisierter Kriminalität zugrunde liegt. Danach ist diese Kriminalität überregional, korruptiv und orientiert an den Trends der illegalen Märkte.¹²⁶ Der Jahresplan 2002-2005 des *NCS* wiederum, der auch einen Strategie-Teil beinhaltet, trifft überhaupt keine Aussagen zur Gestalt der organisierten Kriminalität und beschränkt sich in der Darstellung des Phänomens rein auf die kriminellen Aktivitäten.¹²⁷

Der *NCIS* veröffentlicht jährlich zwei Berichte, zum einen den Bericht über die eigenen Tätigkeiten und zum anderen das so genannte *UK Threat Assessment*, das die grundsätzlichen Erkenntnisse des *NCIS* zur Lage der organisierten Kriminalität in England zusammenfasst. Im Jahresbericht 1999-2000¹²⁸ wird keine Definition von organisierter Kriminalität gegeben. Die Beispiele, die Erwähnung finden, bilden ein breites Spektrum von Vorstellungen zur inneren Struktur von Gruppierungen ab – im Einzelnen genannt werden: *criminal organisations, serious and organised criminal networks, top level of criminality, determined organised criminal gang, organised elements, criminal enterprises, major criminal groups*. Daraus ergibt sich, dass jedenfalls nicht nur syndikatsähnliche Gruppierungen vom OK-Begriff des *NCIS* umfasst sind. Einzelne Merkmale, die dem Jahresbericht zu entnehmen sind, sind die besonders weit entwickelten Methoden (*sophistication*), die deliktübergreifende und internationale Betätigung der organisierten Kriminalität.

Im *UK Threat Assessment* für das Jahr 2000 werden sehr viel weitergehende Aussagen dazu gemacht, was nach Ansicht des *NCIS* unter organisierter Kriminalität zu verstehen sei. Neben einer definitorischen Annäherung, die die Merkmale der Mehrpersonenverbindung, der Dauerhaftigkeit, Profitorientierung und der Schwere der begangenen Delikte beinhaltet,¹²⁹ wird insbesondere auf die Feststellung Wert gelegt, dass organisierte Kriminalität sich an Besonderheiten im Umfeld der eigentlichen Delinquenz erkennen lasse. Entscheidende Charakteristika seien in diesem Sinne die Verbindungen zwischen illegaler und legaler Geschäftswelt über die Re-

¹²⁶ *NCS*: Strategic Plan 2000/2003, 10, 14, 6.

¹²⁷ *NCS*: Corporate Plan 2002 to 2005, incorporating the Strategic Plan for the National Crime Squad 2002/2005 and the Service Plan for the National Crime Squad Service Authority 2002/2003, 11ff.

¹²⁸ The Service Authority Annual Report and The National Criminal Intelligence Service: Annual Report 1999-2000.

¹²⁹ *NCIS*: UK Threat Assessment 2000, 6.

Investition der kriminell erwirtschafteten Gewinne oder durch Geldwäsche allgemein, die Korruption oder andere Formen der Einwirkung auf das Verfahren (z.B. die Bedrohung von Zeugen oder Mitgliedern der Strafverfolgungsbehörden) sowie die Gewaltanwendung – sowohl als Bestandteil der kriminellen Aktivität als auch als deren Nebenprodukt, im Sinne von Gewalt innerhalb von kriminellen Gruppierungen zur Aufrechterhaltung der gruppeninternen Disziplin.¹³⁰ Ein wichtiger Aspekt der Darstellung ist ferner das Engagement der organisierten Kriminalität im Rahmen illegaler Märkte: *Market demand sets the framework for many criminal activities, and organised crime exploits many illicit markets.*¹³¹ Der NCIS schließt eine sehr ausführliche Beschreibung der einzelnen Deliktsfelder sowie der einzelnen ethnisch oder durch andere Eigenschaften verbundenen Gruppierungen an. Insgesamt wird deutlich, dass der NCIS organisierte Kriminalität als breit gefächertes Phänomen auffasst.

Im NCIS-Jahresbericht 2000-2001¹³² werden unterschiedliche Formen von Gruppierungen von „*syndicates*“ über „*enterprises*“ bis „*groups*“ angesprochen. Daneben wird eine relativ genaue Beschreibung des Phänomens gegeben: *Major criminals are businesslike in their activities, constantly seeking new markets, profit driven, exploiting new technology and learning quickly from mistakes because of their desire to survive. They network effectively, not only within the UK but, increasingly, internationally. Their activities impact adversely upon every local community through their exploitation of others for their selfish ends – by providing illegal goods, using or encouraging violence, as a recruiting ground and by fuelling volume crime.*¹³³ Außer den hinlänglich bekannten Punkten kommen hier als neue Varianten der Beschreibung unter anderem die Geschäftsähnlichkeit des Vorgehens, die ständigen Bemühungen um neue Märkte, die Verwendung moderner Technologien, die Anpassungs- bzw. Lernfähigkeit und die Netzwerkförmigkeit dazu.

Noch sehr viel ausführlicher präsentiert sich die Beschreibung der organisierten Kriminalität im *UK Threat Assessment*¹³⁴ desselben Jahres, die sowohl die innere Struktur der Gruppierungen als auch die Art ihrer Betäti-

¹³⁰ Ebd., 8-12.

¹³¹ Ebd., 15.

¹³² The National Crime Squad Service Authority Report and The National Crime Squad Annual Report 2000-2001.

¹³³ The Service Authority Annual Report and The National Criminal Intelligence Service: Annual Report 2000-2001, 9.

¹³⁴ NCIS: UK Threat Assessment 2001.

gung umfasst. Es wird vorab erklärt, dass zwischen organisierter und Schwerkriminalität in dem Sinne differenziert werden müsse, dass nicht jede schwerkriminelle Tat auf das Konto organisierter Gruppierungen gehe.¹³⁵ Darauf folgt die Einschätzung des NCIS zur Art dieser organisierten Gruppierungen: *Equally, not all organised criminal activity is perpetrated by cadre members of organised crime groups acting to some group agenda (many organised crime groups are, in any event, much more loosely and flexible structured than the term might imply). But for such groups to function, others outside the group itself become involved in related criminality. In other words, an organised crime group's activities require not only to be organised in the sense that they are planned, but they rely on some form of criminal infrastructure to support them.*¹³⁶ An anderer Stelle wird diese These wiederholt: *Organised crime groups vary in size, composition, and the extent to which they are structured or have a clear hierarchy.*¹³⁷ Der NCIS geht also nicht davon aus, dass alle der organisierten Kriminalität zugerechneten Gruppierungen eine starre und abgeschottete innere Struktur haben, sondern zählt auch flexible und eher lose Personenverbindungen dazu.

Der weit längere Teil der Darstellung im *UK Threat Assessment 2001* betrifft allerdings die der organisierten Kriminalität zugeordneten Aktivitäten, die nach Aussage des NCIS der Ausgangspunkt der Begriffsbestimmung im *UK Threat Assessment (UKTA)* sein sollen: *The UKTA looks less at the particular actions of identified organised crime groups and more at the anatomy of serious and organised criminal activity.*¹³⁸ Die diese Aktivität betreffenden Merkmale umfassen ein breites Spektrum an Aspekten. Nach Aussage des NCIS ist die Gestalt der organisierten Kriminalität grundsätzlich geprägt durch die Profitorientierung und damit verbunden durch die Geschäftsähnlichkeit bzw. die unternehmerische Herangehensweise.¹³⁹ Aus dieser Grundposition wiederum ergeben sich weitere Eigenarten der organisierten Kriminalität wie die Einbindung der legalen Geschäftswelt, die deliktsübergreifende Tätigkeit, die Anpassungsfähigkeit und die besonderen Taktiken, worunter die Anwendung von Zwangsmitteln, Zusammenarbeit mit anderen, betrügerisches Vorgehen, Korruption, Gewalt innerhalb von Gruppen zur Herstellung von Disziplin und gegen-

¹³⁵ Ebd., 6.

¹³⁶ Ebd.

¹³⁷ Ebd., 12.

¹³⁸ Ebd., 6.

¹³⁹ Ebd., 7f.

über Außenstehenden, zum Beispiel zur Verhinderung von Zeugenaussagen, verstanden werden.¹⁴⁰ An diese generelle Einschätzung schließt der NCIS wie schon im *UK Threat Assessment* des vorigen Jahres eine ausführliche Befassung mit einzelnen Deliktsfeldern an.¹⁴¹ Dabei steht die Kriminalität der illegalen Märkte im Vordergrund. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der NCIS im Jahr 2001 eine sehr differenzierte Sicht dessen, was unter organisierter Kriminalität verstanden wird, präsentiert.

Im Jahresbericht 2002¹⁴² verzichtet der NCIS ganz auf eine Darstellung des Phänomens, dessen Bekämpfung das Ziel seiner in dem Bericht vorgestellten Arbeit ist. Im *UK Threat Assessment 2002* hingegen gibt die Behörde erneut eine ausführliche Beschreibung. Nach der einleitenden Vorstellung der weiten Definitionen von *serious crime* (*crimes for which a person aged 21 or over on first conviction could expect to be imprisoned for three or more years*) und *organised crime* (*those involved, normally working with others, in continuing serious criminal activities for substantial profit or gain, whether based in the UK or elsewhere*) erneuert der NCIS seine Feststellung, dass nicht jede Form von Schwermriminalität der organisierten Kriminalität zuzurechnen sei.¹⁴³

Gleichzeitig wird konstatiert, dass es keine bestimmte Form der inneren Struktur der Gruppierungen sei, die die organisierte Kriminalität ausmache: [...] *the term fails to express the wide range of structures that exist. While some organised crime groups resemble the traditional, tightly-controlled British "firm" or Italian mafia, with permanent members, each with a distinct role, and a hierarchy in which there are clear chains of command and communication, other groups are, in practice, loose networks, members of which coalesce around one or more prominent criminals for particular criminal ventures of greater or lesser complexity, structure and length.*¹⁴⁴ Von vorrangiger Bedeutung für die Zusammenarbeit von verschiedenen Personen sei das Vorhandensein von Vertrauen, das sich häufig darauf gründe, dass ein gemeinsamer Hintergrund gegeben sei, sei es aufgrund von familiären oder ethnischen Verbindungen oder aufgrund gemeinsamer Erfahrungen wie eines Gefängnisaufenthalts.¹⁴⁵

¹⁴⁰ Ebd., 6, 8, 12.

¹⁴¹ Ebd., 17-54.

¹⁴² NCIS Annual Report 2001/2002 – A year in the fight against serious and organised crime.

¹⁴³ Ebd., 5.

¹⁴⁴ Ebd., 14.

¹⁴⁵ Ebd., 15.

Mangels einer konkreten Orientierung an einer besonderen inneren Struktur von OK-Gruppierungen werden zur genaueren Bestimmung dessen, was unter dem Begriff organisierte Kriminalität zu verstehen ist, weitere Aussagen zu den besonderen Eigenheiten der organisierten Kriminalität getroffen. Als wichtigste Punkte werden dabei die deliktsübergreifende Betätigung und die Anpassungsfähigkeit dargestellt, die dem kriminellen Unternehmen dienen sollen: *Serious and organised criminals engage in a wide range of criminal activities. They are quick to adapt to opportunities and challenges, and take steps to extent their criminal businesses and to protect their interests.*¹⁴⁶ In Bezug auf das allgemein häufig benannte OK-Merkmal der Ausrichtung auf die Erzielung von Gewinnen wird an dieser Stelle das Begriffsverständnis entscheidend modifiziert: Zu den Deliktsbereichen, in denen organisierte Kriminalität sich betätigt, wird hier die so genannte *paedophile crime*, die nicht vorrangig auf die Gewinnmotivation zurückgeführt werden kann, mit der Begründung hinzugefügt, dass Art, Folgen und Notwendigkeit der Bekämpfung eine Gleichbehandlung notwendig machten. Nichtsdestoweniger wird im Rahmen der Auseinandersetzung mit der Vorgehensweise der organisierten Kriminalität das Unternehmerische daran, das heißt die Abwägung der möglicherweise zu erzielenden Gewinne und des damit einhergehenden Risikos, in den Vordergrund der Betrachtung gestellt: *The vast majority of serious and organised criminal activity is directly or indirectly concerned with making money. The criminals look to do so without getting caught, and therefore they manage risk. The crime or combinations of crime they commit, how, where, when, and with whom they go about them, involve a balancing of anticipated profit and risk, but also rely on identifying an opportunity and having the capability to exploit it.*¹⁴⁷ Als Hauptbetätigungsfeld werden trotz der Erweiterung der traditionellen um andere Deliktsbereiche wie *paedophile crime* auch hier die illegalen Märkte genannt. Die verschiedenen Deliktsfelder werden konkret in sieben Einzelkapiteln abgehandelt.¹⁴⁸

Überdies geht das *UK Threat Assessment* auf das weitere Umfeld der kriminellen Betätigung ein; dazu werden der Einsatz von Gewalt, Korruption und Identitätsfälschung ebenso gerechnet wie Gegen-„Ermittlungen“ gegen Strafverfolgung, sowie das Engagement auch im Rahmen der legalen Geschäftswelt sowie die Nutzung hoch entwickelter Techniken.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Ebd., 6.

¹⁴⁷ Ebd., 13.

¹⁴⁸ Ebd., 22-63.

¹⁴⁹ Ebd., 16ff.

Im *UK Threat Assessment* für das Jahr 2003 wird die Grundeinschätzung des Vorjahres geteilt: *In practice, the persistent nature of the threats is such that they are likely to remain broadly the same from year to year. Any differences are in detail. Therefore, this forth public version of the UKTA follows the format and uses largely the same text as last year's version.*¹⁵⁰ Die Darstellungen zur inneren Struktur der Gruppierungen und den Besonderheiten im weiteren Umfeld der Betätigung stimmen weitgehend wortgleich überein.

Der *NCIS* legt im Ganzen eine sehr komplexe Darstellung der organisierten Kriminalität vor. In der Zusammenschau der vier allgemein zugänglichen, das heißt nicht vertraulichen Versionen des *UK Threat Assessment* zeigt sich, dass der *NCIS* sich nicht auf eine vordergründige Beschreibung des Phänomens beschränkt, sondern ein vielschichtiges Bild der organisierten Kriminalität zeichnet, indem er in allen Einzelheiten die unterschiedlichen Arten der Personenverbindungen und der Verhaltensweisen im Rahmen der kriminellen Betätigung sowie das Umfeld der eigentlichen Tatbegehung beschreibt.

3.2.2.1.10 Ergebnis zur Entwicklung der OK-Merkmale

Bei Analyse der OK-Merkmale zeigen sich einige Entwicklungslinien. In der Frühphase der Debatte in den siebziger Jahren ist das Verständnis von organisierter Kriminalität weitgehend einhellig. Die an der damaligen Diskussion beteiligten Wissenschaftler zeichnen ein Bild von Netzwerken von profitorientierten Schwermkriminellen, die in besonders strukturierter Weise vorgehen und einander in besonderer Weise verbunden sind. Nach dem Wiederaufleben der Debatte in den neunziger Jahren bleibt dieses einheitliche Bild zunächst bestehen, bis die Anhörung des Innenausschusses den Kreis der OK-Merkmale erweitert und in Bezug auf die Frage nach der inneren Struktur Diskrepanzen aufwirft. Die verschiedenen Experten ergänzen eine Reihe von Merkmalen, durch die die Beschreibung organisierter Kriminalität weit über den eigentlichen Bereich der kriminellen Betätigung hinausreicht. Als einhellig anerkannte, neue Aspekte des Begriffsverständnisses kommen das Verhalten der Gruppierungen bei und nach der Tat (zur Vermeidung von Aufdeckung und zur Erhaltung der Gewinne). Gleichzeitig entstehen Meinungsverschiedenheiten in Bezug auf die innere Struktur von Gruppierungen. Die Ansichten darüber, welche Formen organisierter Kriminalität in England ansässig sind, gehen in der Form auseinander, dass

¹⁵⁰ *NCIS: UK Threat Assessment 2003*, 5.

manche Sachverständige weiter von der in England allein ansässigen Netzwerkstruktur ausgehen, während andere auch die Existenz starr strukturierter, hierarchischer Organisationen bejahen.

Diese Diskrepanz bleibt auch im weiteren Verlauf der Diskussion bestehen. Die Wissenschaftler, die im späteren Verlauf Debatte Aussagen zu den besonderen Merkmalen organisierter Kriminalität treffen, sprechen vorrangig von der Netzwerkstruktur und von der Orientierung auf die illegalen Märkte. Daraus leiten sie verschiedene weitere Charakteristika ab. Dazu zählen die Unbeständigkeit und Variationsbreite der Personenverbindungen ebenso wie die Notwendigkeit der Integration von gewaltsamen Methoden in das Verhaltensrepertoire. Die Veröffentlichungen aus den Reihen von Polizei und Politik sind demgegenüber in Bezug auf die innere Struktur weniger entschieden und erkennen zumeist zwei nebeneinander existierende Grundformen an. Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass OK-Merkmale ein breites Feld unterschiedlicher Bereiche betreffen, wengleich die Verknüpfung zwischen den benannten Eigenheiten weniger stark ausgeprägt ist, als bei den theoretisch angelegten wissenschaftlichen Veröffentlichungen.

Insgesamt lässt sich nach der Untersuchung der in verschiedenen Texten der organisierten Kriminalität zugeschriebenen Merkmale sagen, dass die Texte sowohl ein in unterschiedlichem Grad differenziertes als auch ein inhaltlich uneinheitliches Bild organisierter Kriminalität transportieren.

3.2.2.2 Merkmalsbasierte Beschreibung

Die Merkmale, die im Rahmen der Debatte zu organisierter Kriminalität angeführt werden, betreffen zwei verschiedene Themenfelder. Zum einen geht es um die innere Struktur der der organisierten Kriminalität zugerechneten Gruppierungen, zum anderen wird die Art der Vorgehensweise angesprochen. Diese lässt sich wiederum in zwei Aspekte unterteilen, auf der einen Seite die kriminelle Betätigung selbst und auf der anderen Seite das Verhalten im Umfeld der Taten. In Bezug auf die innere Struktur der der organisierten Kriminalität zugerechneten Gruppierungen lassen sich zwei verschiedene Modelle ausmachen: auf der einen Seite das Modell eines hierarchisch aufgebauten, syndikatsähnlichen starren und abgeschlossenen Systems, das in der Öffentlichkeit wohl gemeinhin als *Mafia* bezeichnet werden würde, und auf der anderen Seite das Modell von Netzwerken grundsätzlich voneinander unabhängiger Personen, die sich zur Verfolgung einzelner Vorhaben zusammenschließen. Im zeitlichen Verlauf der Auseinandersetzung mit organisierter Kriminalität zeigt sich in Bezug auf diese beiden Modelle eine interessante Entwicklung.

In den Anfangszeiten der Debatte, in den siebziger Jahren, wird oftmals die europäische Situation mit der US-amerikanischen kontrastiert und daraus die Schlussfolgerung gezogen, dass es in Europa im Gegensatz zu den USA keine kriminellen Syndikate gebe, sondern eher Netzwerke von professionellen Kriminellen, die sich zur Ausführung bestimmter krimineller Vorhaben zu einem arbeitsteiligen Vorgehen zusammenschließen. Hier wird das Netzwerkmodell also alternativ zum hierarchischen Modell gesehen. Dasselbe gilt immer noch bei der Wiederaufnahme der Debatte Anfang der neunziger Jahre. Im Rahmen der parlamentarischen Befassung tauchen hauptsächlich aus den Kreisen der Polizei die ersten Vertreter des hierarchischen Modells auf, die international tätige mafiose Personenverbindungen auch in England erkennen wollen. Dagegen wenden sich ausdrücklich die Anhänger der Gegenansicht und kritisieren, dass diese so genannte *alien-conspiracy*-These suggerieren würde, dass organisierte Kriminalität ein von außen kommendes Phänomen sei, für dessen Existenz niemand die Verantwortung tragen müsse. Auf Seiten der Wissenschaft wird in der Folge der Parlamentsdebatte auf breiter Basis das Netzwerkmodell vertreten. Ergänzt wird dieses Modell dort um den Gesichtspunkt der lokalen Anbindung sowie um die besondere Variationsbreite in der konkreten Ausgestaltung – was teilweise (so vor allem von HOBBS) in einen kausalen Zusammenhang gebracht wird, indem die Unterschiedlichkeit auf das jeweilige lokale Umfeld zurückgeführt wird. Gleichzeitig beharrt insbesondere die Polizei auf dem Standpunkt, dass auch festere Strukturen existieren, wobei sie beide Modelle kumulativ verwendet. Insgesamt lässt sich also festhalten, dass die Vorstellung von der inneren Struktur der Gruppierungen, die der organisierten Kriminalität zugeordnet werden, in England zwei Varianten aufweist. Dabei wird das Netzwerkmodell kontinuierlich über die Zeit hinweg von allen Seiten benannt, während auf das hierarchische Modell inzwischen nur noch von Seiten der Polizei in Ergänzung zum Netzwerkmodell rekuriert wird.

Diese strukturellen Modelle werden flankiert von Merkmalen, die Aussagen zur Betätigung der organisierten Gruppierungen treffen. Ein bestimmter Komplex von Merkmalen betrifft die Beschreibung der organisierten Kriminalität als Kriminalität illegaler Märkte. Mit der Ausrichtung auf die illegalen Märkte werden das Merkmal der Profitorientierung und die Bezeichnung der organisierten Kriminalität als unternehmerische Kriminalität (*enterprise crime*) verknüpft. Ein Zusammenhang wird auch zwischen der deliktsübergreifenden Betätigung und dem unternehmerischen Moment hergestellt, da die Orientierung am Marktgeschehen auch die An-

passung an die aktuelle Nachfrage und insofern auch die Flexibilität in Bezug auf die der Nachfrage entsprechend anzubietende Ware erfordert.

Über das engere Feld der unternehmerischen Betätigung im Rahmen illegaler Märkte hinaus reichen die OK-Merkmale, die die Rahmenbedingungen der Betätigung betreffen. Dazu zählen auf der einen Ebene die Anwendung von Gewalt oder das Vorhandensein von besonderem Vertrauen, die zur internen Disziplin der Personenverbindungen beitragen und verhindern sollen, dass einzelne Beteiligte entweder die ihnen übertragenen Aufgaben nicht oder mangelhaft erfüllen oder das Stillschweigen nicht bewahren und dadurch das kriminelle Vorhaben gefährden. Auf der nächsten Ebene geht es um die Einflussnahme auf Unbeteiligte, die verschiedene Formen annehmen kann. Ein eher abstrakter Bereich der Einflussnahme ist die Re-Investition von im Rahmen illegaler Märkte erwirtschafteten Gewinnen in die legale Geschäftswelt. Konkreter spürbar sind indes die Ausübung von Gewalt oder Drohung gegenüber Zeugen, um nachteilige Aussagen zu verhindern, oder die direkte Einflussnahme auf die Strafverfolgungsbehörden durch Korruption. Für das gesamte Verhalten vor, während und nach der eigentlichen Tat gilt zudem die Annahme, dass mit besonderer Taktik und unter Einsatz spezieller Methoden vorgegangen wird, wozu die detaillierte Planung ebenso gehört wie die Verwendung hoch entwickelter Techniken, die es unter Umständen auch erlauben, so genannte „Gegen“-Ermittlungen anzustellen, die das Aufdeckungsrisiko vermindern sollen.

3.2.2.3 Ergebnis in Bezug auf die Merkmale

Nachdem festgestellt wurde, dass die Definitionen organisierter Kriminalität aufgrund ihrer Weite nur unbefriedigend darüber Auskunft geben, welche spezifischen Sachverhalte das Phänomen ausmachen und welche gerade nicht gemeint sind, hat die Untersuchung der Texte im Hinblick auf die darin enthaltenen Merkmale die Entwicklung eines weitaus substantielleren Begriffsverständnisses ermöglicht.

Dem Ergebnis ist voranzustellen, dass sich dieses integrierte Konzept organisierter Kriminalität erst aus der Gesamtschau der untersuchten Veröffentlichungen und unter Beachtung der zeitlichen Entwicklung ergibt. Die andere Facette der Untersuchung der Merkmale ist, dass diese nicht in der Form als zusammengehörig erkannt werden, dass sie ein allgemein anerkanntes Gesamtkonzept bilden. Verschiedene Autoren und Autorinnen stellen verschiedene Einzelheiten in den Vordergrund ihrer Beschreibung. Das heißt, dass die Feststellung, dass die Netzwerkstruktur weitgehend als

die innere Struktur der organisierten Kriminalität angesehen wird, keineswegs bedeutet, dass auch in jedem Text darauf eingegangen wird. Zudem wandelte sich das Bild seit Aufnahme der Debatte in den siebziger Jahren immens.

Es ist also zu sagen, dass das hier geschilderte Konzept nicht ein gemeinhin geltendes und seit den siebziger Jahren unverändertes Begriffsverständnis widerspiegelt, sondern wiederkehrende Motive und fortentwickelte Beschreibungsbestandteile zu einer kongruenten Vorstellung zusammenfügt, ohne die Tatsache verschleiern zu wollen, dass von verschiedenen Seiten und zu verschiedenen Zeiten sehr unterschiedliche Sachverhalte dem Phänomen organisierte Kriminalität zugeordnet werden, die zudem in sehr unterschiedlichem Grad theoretischer Natur sind.

Das OK-Konzept, das sich trotz dieser Einschränkungen aus der Gesamtschau der OK-Merkmale ableiten lässt, ist ein Bild von netzwerkförmig strukturierten Personenverbindungen, die im Rahmen illegaler Märkte zur Erzielung von besonderen Gewinnen opportunistisch dem Umfeld angepasst tätig werden und dabei bestimmte professionelle Taktiken anwenden, um die Erreichung ihrer Gewinnerzielungsabsicht bestmöglich zu fördern und dabei nur das kleinstmögliche Entdeckungsrisiko einzugehen. Das Bild der organisierten Kriminalität ist demnach geprägt von den Rahmenbedingungen des kriminellen Tuns. Es geht insbesondere um das weitere Umfeld der Taten, die Planung und die besonderen Taktiken, ebenso wie um das soziale Gefüge, in dem sich die Täter bewegen. Organisierte Kriminalität ist demzufolge ein soziales, gesellschaftliches und ökonomisches Phänomen.

3.2.3 OK-Delikte

Einen eigenen Bestandteil der OK-Konzeption stellen die Deliktsfelder dar, in denen die Aktivitäten organisierter Kriminalität verortet werden. Im Verlauf der Debatte ist der Kanon der OK-Delikte Veränderungen unterworfen gewesen.

3.2.3.1 Traditionelle Zuschreibung in den siebziger Jahren

In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Thema in den siebziger Jahren standen bei den Deliktsfeldern mit Diebstahl und Raub als originäre Betätigungsfelder der englischen OK-Gruppierungen zwei traditionelle Formen der Eigentums kriminalität an erster Stelle. Beide Delikte decken für sich genommen ein sehr breites Spektrum an Taten unterschiedlichen Schweregrads ab. So kann unter Diebstahl ein einfacher Ladendieb-

stahl ebenso verstanden werden wie ein aufwendiger Einbruch, bei dem Sicherheitsvorkehrungen überwunden werden müssen und großer Schaden angerichtet wird.

Dennoch stellt nur der Forscher MACK in seinem auf dem Gutachten für den Europarat zur Lage der organisierten Kriminalität in Europa basierenden Buch differenziert dar, welche Formen von Diebstahl und Raub er meint. Für ersteren führt er aus, dass es vorrangig um Kfz-Verschlebung (*vehicle theft*), das heißt den Diebstahl und den Weiterverkauf von Kraftfahrzeugen und daneben den Sonderfall des Diebstahls von Lkw-Ladungen gehe.¹⁵¹ Beim Raub ist nach seinen Ausführungen die Höhe der Schadenssumme der ausschlaggebende Faktor für die Einschätzung als organisierte Kriminalität.¹⁵² ALBINI macht im Gegensatz zu MACK keine abstrakten Angaben zur besonderen Begehungsform, die einen Diebstahl zu organisiertem Diebstahl machen, spricht aber in seinen Fallbeispielen ebenfalls den Diebstahl von Lkw-Ladungen an.¹⁵³ Daneben erwähnt er Banküberfälle und Einbrüche in Privathäuser. Aus den beiden einzigen Texten, die überhaupt nähere Angaben zur Art der Taten machen, lässt sich ablesen, dass als Unterscheidungsmerkmal die Art der Tatbegehung im Sinne von besonderer Planung oder besonderem Ausmaß des verursachten Schadens herangezogen wird. Allgemein erscheint jedoch die Unterscheidung anhand anderer, nicht mit der Art der Tat zusammenhängender Kriterien vorgenommen zu werden. ALBINI zum Beispiel wählt als Ausgangspunkt seiner Untersuchung bestimmte Gruppierungen und betrachtet erst an zweiter Stelle, welche Straftaten sie begehen.

In dieser Form, das heißt ohne weiteres Eingehen auf die konkrete Ausgestaltung der Taten, werden in den siebziger Jahren außerdem die Delikte Betrug, Fälschung, Glücksspiel, Pornographie, Erpressung und Drogenhandel genannt. Dabei sind Betrug, Fälschung und Erpressung den traditionellen Vermögensdelikten zuzurechnen und stellen entsprechend wiederum vor die Frage, welche Arten von Betrug und Fälschung sich aus welchem Gründen als organisierte Kriminalität qualifizieren. Der Wissenschaftler CRESSEY spricht von organisierter Kriminalität als sozialer Kategorie,¹⁵⁴ die damit eine andere Ebene als die der rechtlichen Definition der Delikte betrifft. Daraus ließe sich die allgemeine Schlussfolgerung ziehen, dass je-

¹⁵¹ MACK 1975, 51f.

¹⁵² Ebd., 52.

¹⁵³ ALBINI 1975, 302.

¹⁵⁴ CRESSEY 1972, 82.

des Deliktsfelds auch ein Feld organisierter Kriminalität sein kann und die benannten Kriminalitätsformen nur Beispielscharakter haben.

Glücksspiel, Pornographie und Drogenhandel hingegen stehen im Zusammenhang mit illegalen Märkten, die elementarer Bestandteil des OK-Konzepts sind. Sowohl Glücksspiel als auch der Vertrieb von Pornographie und erst recht der Handel mit Drogen sind in England nicht frei gegeben, sondern reguliert. Der Handel mit Gütern oder Dienstleistungen, der staatlicher Kontrolle unterliegt, ist das originäre Feld illegaler Märkte. In den siebziger Jahren ist insgesamt für die im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität benannten Deliktsfelder festzustellen, dass vorrangig traditionelle Formen der Vermögensdelinquenz dazu gezählt werden. Nur am Rande erwähnt werden drei Varianten der Betätigung auf illegalen Märkten.

3.2.3.2 Zuwendung zu den illegalen Märkten

Seit den neunziger Jahren ist eine Bedeutungszunahme der Delikte der illegalen Märkte zu beobachten. Dazu zählen an erster Stelle der Drogenhandel, gefolgt von Waffenhandel, Vertrieb von Pornographie, Menschenhandel/ illegaler Einwanderung sowie Glücksspiel.

3.2.3.2.1 Drogenhandel

Bereits vor der parlamentarischen Befassung mit dem Thema in den neunziger Jahren ergibt sich als entscheidender neuer Punkt, dass den Autoren FINAUT,¹⁵⁵ CRAWSHAW¹⁵⁶ und ROBERTSON¹⁵⁷ nun der Drogenhandel als wichtigstes Delikt erscheint. Die wissenschaftlichen Sachverständigen¹⁵⁸ GREGORY, RIDER und LEVI in der Expertenanhörung des Innenausschusses teilen diese Einschätzung. Auch die polizeilichen Sachverständigengutachten verweisen an erster Stelle auf den Drogenhandel als Betätigungsfeld der organisierten Kriminalität,¹⁵⁹ alle anderen Delikte stehen in der Häufigkeit ihrer Benennung dahinter zurück.

In den Jahresberichten des Innenministeriums werden jeweils Hauptziele der Politik (*key objectives/ targets*) präsentiert, die bis ins Jahr 2000 abstrakte Angriffspunkte behandeln (z.B.: „to improve the ability to reduce

¹⁵⁵ FINAUT 1990a.

¹⁵⁶ CRAWSHAW 1990.

¹⁵⁷ ROBERTSON 1991.

¹⁵⁸ Memoranda 13-15, in: House of Commons, Minutes of Evidence and Memoranda.

¹⁵⁹ Memoranda 3-6, in: House of Commons, Minutes of Evidence and Memoranda.

*organised and serious crime*¹⁶⁰), im Jahr 2002 aber speziell die Bekämpfung des Drogenhandels benennen.¹⁶¹

3.2.3.2.2 Waffenhandel

Der Bereich des Waffenhandels wird von den verschiedenen Akteuren der Sachverständigen-Anhörung des Innenausschusses ohne weitere Erläuterungen als OK-Delikt benannt. Um welche konkreten Transaktionen es dabei geht, ob der Verkauf von Feuerwaffen im kriminellen Milieu oder groß angelegte Kriegswaffen-Geschäfte gemeint sind, bleibt offen. Der Jahresbericht 2002 des Innenministeriums nennt den Waffenhandel gleichrangig mit dem Drogenhandel.¹⁶²

3.2.3.2.3 Menschenhandel/ illegale Einwanderung

In Zusammenhang mit der Expertenanhörung des Innenausschusses wird außerdem der Komplex Menschenhandel/ illegale Einwanderung angesprochen. Dabei bleibt die genaue Deutung des Begriffs unklar.

Im weiteren Verlauf der Debatte nach dem Abschluss der Befassung des Innenausschusses mit dem Thema wird weitgehend nur noch der Begriff der illegalen Einwanderung verwendet, der des Menschenhandels bleibt unerwähnt. Illegale Einwanderung meint anders als „Menschenhandel“ nicht das Einschleusen von Personen zum Zweck der anschließenden sexuellen oder sonstigen Ausbeutung. Es stellt sich also zunächst die Frage, welche Phänomene der Begriff „illegale Einwanderung“ beschreibt. Der NCIS äußert sich zum Inhalt des Begriffs „*organised immigration crime*“ folgendermaßen: *Many immigrants are unable to make all or part of their journey unaided, especially as countries tighten measures to prevent illegal immigration, and organised criminals exploit this and profit by arranging transport, providing documentation and, in some cases, jobs.*¹⁶³ Der NCIS meint also mit illegaler Einwanderung die Erleichterung des illegalen Grenzübertritts von Personen, denen eine legale Einreise verwehrt ist.

¹⁶⁰ Home Office Annual Report 1999-2000, Section 3: delivering better public services achievements in 1999/2000, Aim 3: Prevention of terrorism, reduction in other organised crime, and protection against threats to national security, 32.

¹⁶¹ Home Office Annual Report 2002-2003, Section 3 – Delivering Better Public Services – Achievements in 2001, Aim 2: To reduce organised and international crime, including trafficking in drugs, people and weapons, and to combat terrorism and other threats to national security, in co-operation with EU partners and the wider international community, 61.

¹⁶² Ebd.

¹⁶³ NCIS: UK Threat Assessment 2002, 1.13.

Der Bedeutungszuwachs für dieses Delikt, das als Angebot einer nicht erlaubten Dienstleistung im Bereich der illegalen Märkte zu verorten ist, steht im Zusammenhang mit den Befürchtungen, die in England die allgemeine Grenzöffnung in Europa nach dem Maastrichter Vertrag auslöste. Aus der Sorge vor dem ungehemmten Personenverkehr folgte eine Diskussion um die illegale Einreise. Öffentliche Aufmerksamkeit für dieses Thema und die für organisierte Kriminalität legen eine Verknüpfung nahe.

3.2.3.2.4 Sonstige Deliktsfelder der illegalen Märkte

Ohne genauere Erläuterungen werden seit der Befassung des Innenausschusses mit dem Thema „organisierte Kriminalität“ regelmäßig der Vertrieb von Pornographie sowie das Glücksspiel als OK-Delikte aufgeführt.

3.2.3.3 Bedeutungsverlust für die traditionellen Delikte

Der Trend der Bedeutungszunahme für die Delikte der illegalen Märkte ist als allgemeine Entwicklung zu bezeichnen. Während in den siebziger Jahren nach Ansicht der Autoren noch die Felder traditioneller Vermögenskriminalität, vordringlich besonderer Formen des Diebstahls und des Raubs, den Aktionsradius der organisierten Kriminalität bestimmen, treten diese beiden Delikte seit Anfang der neunziger Jahre in den Hintergrund und werden von marktförmiger Delinquenz abgelöst.

Charakteristisch für die traditionellen Delikte, die mit organisierter Kriminalität in Verbindung gebracht werden, ist, dass bei ihnen grundsätzlich sowohl geringfügige als auch schwerwiegende Einzelfälle denkbar sind. Sie bedürfen also der Ergänzung durch andere Besonderheiten, um als organisierte Kriminalität zu gelten. Ein gewisses Ausmaß oder eine spezifische Begehungsform müssen gegeben sein. Neben den Hauptbeispielen Diebstahl und Raub gehören zu dieser Gruppe von Delikten Betrug und Fälschung. Für alle diese Delikte gilt, dass sie seit den neunziger Jahren entweder gar nicht mehr oder nur noch in besonderen Fällen der organisierten Kriminalität zugeordnet werden.

3.2.3.3.1 Raub

Der Bedeutungsverlust des Raubes als Delikt der organisierten Kriminalität ist nicht durch eine rückläufige Zahl der Raubüberfälle zu erklären, weil diese in dem besprochenen Zeitraum weitgehend gleich bleibend ist. Zurück geht nur die Zahl der Aufsehen erregenden Raubüberfälle auf Banken oder, in früherer Zeit, auf Züge. Dass der Raub nicht mehr als Delikt der organisierten Kriminalität eingeschätzt wird, lässt sich also nicht statistisch

begründen. Die Begründung kann hingegen im symbolischen Charakter der Kriminalitätsform „organisierte Kriminalität“ liegen. Dem symbolischen Gehalt nach ist organisierte Kriminalität besonders gefährlich und von besonderem Interesse für die Öffentlichkeit. Daraus ergibt sich umgekehrt die These, dass die besondere öffentliche Sensibilität für ein Thema darüber entscheiden kann, ob ein bestimmtes Delikt der organisierten Kriminalität zugerechnet wird oder nicht.

Diese These findet im Fall des Raubes Unterstützung durch die Tatsache, dass, während in den siebziger Jahren noch spektakuläre Banküberfälle die öffentliche Aufmerksamkeit erregten, in den neunziger Jahren an ihre Stelle die als Geschäftsmänner agierenden, gut verdienenden Drogenhändler treten. Der Wissenschaftler LEVI drückt das folgendermaßen aus: *As the Age of the Robber ended, the Age of the Dealer began.*¹⁶⁴ Danach können die Streichung des Raubes aus dem Katalog der der organisierten Kriminalität zugeordneten Taten und die generelle Bedeutungszunahme des Drogenhandels damit begründet werden, dass das öffentliche Interesse an dem einen Thema zurückgeht und die Sensibilität für das andere Thema zunimmt.

3.2.3.3.2 Diebstahl

Der Diebstahl zählt in den siebziger Jahren neben dem Raub als wichtigstes OK-Delikt. Anders als der Raub gerät dieses Delikt in den neunziger Jahren nicht vollkommen in den Hintergrund. Allerdings ist festzustellen, dass nur noch bestimmte Einzelfälle von Diebstahl, die sich durch besondere Charakteristika auszeichnen, Erwähnung finden. Dies sind durchgängig Fallbeispiele, die einen Bezug zu illegalen Märkten aufweisen. Darunter sind der Diebstahl von Kunstwerken und Antiquitäten, von Kraftfahrzeugen sowie von wertvollem technischen Gerät.¹⁶⁵ Alle diese Diebstahlvarianten sind wesentlich mit dem Weiterverkauf der gestohlenen Güter verbunden. Ein Kunstdieb, der das gestohlene Werk bei sich zu Hause aufhängt, ist schwerlich vorstellbar. Das bedeutet im Ergebnis, dass die Beispiele von Diebstahl, die als OK-Delikte angesehen werden, der Kriminalität der illegalen Märkte zugeordnet werden können. Sie stellen also keine verbleibenden Elemente traditioneller Kriminalität unter den Aktivitäten der organisierten Kriminalität dar, sondern gehören ohne weiteres deren Hauptbetätigungsfeld im Rahmen der illegalen Märkte an.

¹⁶⁴ LEVI 1998, 339.

¹⁶⁵ Memoranda 3-6, in: House of Commons, Minutes of Evidence and Memoranda.

3.2.3.3.3 Betrug

Dieselbe Beschränkung auf Varianten, die mit illegalen Märkten in Verbindung zu bringen sind, ist beim Betrug zu beobachten. Hier werden der Betrug mit gefälschten Kreditkarten¹⁶⁶ oder Markenpiraterie angesprochen.

In diesem Deliktsbereich führt der NCIS Überlegungen zu der Unterscheidung verschiedener Varianten der traditionellen Delikte aus. Er merkt an, dass es keine eindeutige Verknüpfung zwischen dem Delikt Betrug und der organisierten Kriminalität gibt: *Fraud covers a wider range of criminal activities ... many significant frauds are the work of individuals operating alone or in small groups and who do not fit the generally accepted profile of serious and organised criminals. However, serious and organised criminals are heavily involved in various excise frauds, smuggling tobacco, alcohol and fuels into the UK, as well as VAT frauds.*¹⁶⁷ Danach unterstützt der NCIS die These, dass erst bestimmte Umstände einer Betrugshandlung, die begrifflich dem Konzept „organisierte Kriminalität“ entsprechen, deren Zuordnung zur organisierten Kriminalität zur Folge haben.

3.2.3.3.4 Fälschung

Dasselbe gilt für vereinzelt genannte Varianten von Fälschungsdelikten wie Geldfälschung, Fälschung von Kreditkarten oder erst recht die Variante des geschäftsmäßigen „Raubkopierens“ von digitalen Medien oder Markenprodukten.

3.2.3.4 Andere Deliktsfelder

Eine Reihe von Deliktsfeldern, die seit den neunziger Jahren mit organisierter Kriminalität in Verbindung gebracht werden, ist weder als traditionell einzuordnen, noch besteht ein offensichtlicher Bezug zu den illegalen Märkten. Diese Deliktsfelder umfassen so unterschiedliche Varianten wie die Geldwäsche, *football hooliganism*, Umweltkriminalität oder *paedophile crime*.

3.2.3.4.1 Geldwäsche

Zur Geldwäsche ist insbesondere anzumerken, dass sie zum ersten Mal im Rahmen der parlamentarischen Debatte der organisierten Kriminalität zugeordnet und in der Folge insbesondere ab dem Jahr 1998 in Publikationen

¹⁶⁶ Ebd.

¹⁶⁷ NCIS: UK Threat Assessment 2002, 1.14.

aus den Reihen von Wissenschaft und Polizei benannt wird.¹⁶⁸ Daraus ergibt sich wiederum die Frage, woher diese Bedeutungszunahme für Geldwäsche als Delikt organisierter Kriminalität rührt. Hier kann man auf die Hypothese von der entscheidenden Wirkung des öffentlichen Interesses für ein bestimmtes Thema zurückgreifen, die die Zuordnung zur organisierten Kriminalität zur Folge hat. Seit Anfang der neunziger Jahre war das Thema Geldwäsche auf der internationalen Ebene präsent und fand schließlich, ausgehend von internationalen Zusammenschlüssen wie *G7* oder *Europäischer Union* sowie Organisationen wie der *Financial Action Task Force (FATF)*, auch auf der nationalen Ebene Beachtung.¹⁶⁹ Die Aufnahme der Geldwäsche in den Kanon der OK-Delikte könnte also im Zusammenhang mit der öffentlichen Aufmerksamkeit dafür stehen. Der Zusammenhang zur organisierten Kriminalität wird inhaltlich so konstruiert, dass die durch organisierte Kriminalität erwirtschafteten illegalen Gewinne im Zuge der „Geldwäsche“ in den legalen Wirtschaftskreislauf eingebracht werden.

3.2.3.4.2 Football hooliganism

Ein Sonderfall unter den als OK-Delikte eingeordneten Delikten ist der Bereich des *football hooliganism*. Erstmals in den Jahren 1998 und 1999 benennt das Innenministerium dieses Feld in seinen Jahresberichten als OK-Delikt.¹⁷⁰ Auch in den jährlichen Veröffentlichungen von *NCS* und *NCIS* aus diesem Zeitraum Ende der neunziger Jahre ist dieses Kriminalitätsfeld zu finden.

Der Begriff *football hooliganism* ist relativ eindeutig: es geht um gewaltbereite Fußballanhänger, die Fußballspiele zum Anlass nehmen, untereinander Kämpfe auszutragen oder die Polizei anzugreifen. Unklar ist hingegen, wieso die Ausschreitungen von Fußballanhängern der organisierten Kriminalität zugeordnet werden. Zunächst lässt sich in Betracht ziehen, ob zumindest teilweise besondere Charakteristika dieses Delikts mit OK-Merkmalen übereinstimmen. *Football hooliganism* ist originäres Gruppenverhalten und erfordert ein gewisses Maß an interner Absprache. Jedoch ist der Grad an Festigkeit der inneren Struktur innerhalb von Gruppen von Fußballanhängern, die im Zusammenhang mit bestimmten Sportereignissen

¹⁶⁸ GREGORY 1998, 136; RUGGIERO 1998, 121; NCIS Annual Report 2000, 20.

¹⁶⁹ LEVI 2002b, 317.

¹⁷⁰ Home Office Annual Report 1999, Chapter 5: Prevention of terrorism, reduction in other organised and international crime, and protection against threats to national security, 33.

gemeinsam Gewalttätigkeiten verüben, nicht sehr hoch. Bei weitem nicht jede Form von krimineller Gruppenaktivität wird nur wegen der gemeinschaftlichen Begehung als organisierte Kriminalität angesehen – in diesem Fall wäre die große Mehrzahl der unter dem Begriff „Jugendkriminalität“ zusammengefassten Taten der organisierten Kriminalität zuzurechnen. Gegen eine Übereinstimmung mit OK-Merkmalen spricht zudem der Umstand, dass nach einhelliger Meinung organisierte Kriminalität einen gewissen Schweregrad aufweist und die Zielrichtung der organisierten Kriminellen die Profiterlangung ist – beides ist bei den *Hooligans* nicht gegeben.

Dies erkennt auch der NCIS an, indem er, während er noch in den *UK Threat Assessments* aus den Jahren 2000 und 2001 dem Phänomen *hooliganism* ein eigenes Kapitel einräumt, dies im Jahr 2002 unterlässt: *Not all serious crimes are the work of serious and organised criminals ... Similarly, evidence of organisation is not in itself sufficient. Football hooliganism has significant impact nationally and in terms of the UK's reputation and sporting and other interests overseas. It is highly organised, in terms of prior planning, and it attracts other criminal activity, for example low-level drugs dealing ... However, as it is related only tangentially to the other threats from organised and serious crime, it is not covered in the UK Threat Assessment.*¹⁷¹

Der Grund für die Zuordnung dieses Delikts zu den OK-Delikten kann nicht in besonderen Charakteristika, die einen inhaltlichen Zusammenhang zum OK-Verständnis aufweisen, liegen. Eine Erklärung für die Verknüpfung von *football hooliganism* und organisierter Kriminalität können hingegen die besondere Außenwirkung bzw. das besondere öffentliche Interesse an diesem Bereich bieten. Einen Anhaltspunkt für diese These gibt der NCIS selbst in einem Nebensatz seiner Begründung dafür, dass in das *UK Threat Assessment* des Jahres 2002 der *football hooliganism* keine Aufnahme mehr findet. Dort heißt es, der *football hooliganism* habe auf nationaler Ebene und für das Ansehen sowie auf sportlichen Interessen Großbritanniens auf internationaler Ebene beträchtliche Auswirkungen.¹⁷² Damit wird die Außenwirkung als wichtiger Punkt für die Einschätzung eines Delikts bestätigt. Weiter kann zur Unterstützung dieser These die Tatsache herangezogen werden, dass *football hooliganism* so im Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit stand, dass die Sorge um das internationale Ansehen Englands nicht übertrieben erscheint, als im Jahr 1998 die Fußballwelt-

¹⁷¹ NCIS: *UK Threat Assessment* 2002, 5.

¹⁷² Ebd.

meisterschaft in Frankreich stattfand, bei der es zu gewalttätigen Ausschreitungen großen Ausmaßes kam und dasselbe für die Fußballeuropameisterschaft im Jahr 2000 in England befürchtet wurde. Nach dem Ende der Fußballeuropameisterschaft verliert das Thema hingegen in der Mediendiskussion immer mehr an Bedeutung, gleichzeitig wird ihm im *UK Threat Assessment 2002* noch nicht einmal mehr ein eigenes Unterkapitel gewidmet. Im Fall des *football hooliganism* spricht also viel dafür, dass das öffentliche Interesse an einem Thema für dessen Einordnung in die Gruppe der OK-Delikte entscheidend sein kann.

3.2.3.4.3 Paedophile crime

Der Begriff *paedophile crime* wird erstmals vom Innenministerium mit dem Kanon der OK-Delikte in Zusammenhang gebracht.¹⁷³ Die Zuordnung der so genannten *paedophile crime* zur organisierten Kriminalität lässt sich systematisch ebenso wenig wie der *football hooliganism* mit dem oben dargestellten OK-Konzept der opportunistisch auf die Gewinnerzielung ausgerichteten und professionell von Tätergruppen durchgeführten Kriminalität in Einklang bringen. Der herkömmlichen Vorstellung von pädophil veranlagten Personen entsprechend sind dies auf sich gestellte Einzeltäter, die nicht planvoll, sondern eher spontan agieren.

Der *NCIS* ordnet im *UK Threat Assessment* aus dem Jahr 2002 gleichwohl diese Kriminalitätsform der organisierten Kriminalität zu und beschreibt sie folgendermaßen: *Most identified paedophiles operate alone. Organised paedophile groups are relatively rare. However, networking by paedophiles is significant, and it involves the exchange of paedophile material and pornography together with the positive reinforcement of paedophile views ... While most of this activity involves paedophiles distributing material for pleasure rather than profit, although these are not mutually exclusive, some paedophiles internet sites have been created by non-paedophile serious and organised criminals solely as money-making ventures.*¹⁷⁴ Demgemäß erkennt der *NCIS* durchaus an, dass *paedophile crime* grundsätzlich nicht die Eigenschaften aufweist, die der organisierten Kriminalität gemeinhin und auch nach seiner eigenen Darstellung zugeschrieben werden.

¹⁷³ Home Office Annual Report 1998/99, Part 3: Tackling Terrorism and Organised Crime, Chapter 11: Organised and International Crime, 11.8.

¹⁷⁴ *NCIS*: *UK Threat Assessment 2002*, 9.

Die Begründung für die dennoch erfolgende Zuordnung zur organisierten Kriminalität kann wiederum nur in der besonderen öffentlichen Aufmerksamkeit für das Thema gesehen werden. Europaweit nahm seit Aufdeckung des spektakulären Falls „Dutroux“ in Belgien eine breite Medienöffentlichkeit verstärkt an derartigen Fällen Anteil. Darauf folgte auf europäischer Ebene und in den einzelnen Mitgliedstaaten ein verstärktes Engagement von Polizei und Politik in diesem Feld. Auch für *paedophile crime* kann also angenommen werden, dass es die öffentliche Aufmerksamkeit und die Einschätzung als besondere Gefahr sind, die die Zuordnung zum Bereich der organisierten Kriminalität bedingen, obwohl die Art der Kriminalität und die Eigenschaften der Täter in diesem Feld dem grundlegenden Konzept organisierter Kriminalität diametral entgegenstehen.

3.2.3.4.4 Umweltkriminalität

Der Begriff *environmental crime* taucht zuerst in der parlamentarischen Debatte zu organisierter Kriminalität auf¹⁷⁵ und bleibt in der Folge beständig Teil des Deliktkanons. Zunächst wird nicht genauer spezifiziert, was darunter verstanden wird, es werden lediglich Fallbeispiele wie die illegale Müllentsorgung angesprochen.¹⁷⁶ Im *NCIS UK Threat Assessment 2002* werden drei verschiedene Varianten genannt (*wildlife crime, illegal waste disposal, trading in ozone depleting substances*). Zur Verknüpfung zwischen Umwelt- und organisierter Kriminalität wird festgestellt: *The level of serious and organised criminal involvement in these crimes is difficult to determine, but the profits to be made are significant and likely to attract growing serious and organised crime interest, and the global nature of the trades provides an opportunity for those groups with established international links and smuggling capability to profit.*¹⁷⁷ Außerdem wird auf die Entstehung internationaler illegaler Märkte aufgrund internationaler Verbote umweltpolitischen Ursprungs hingewiesen. Für die konkret benannten Bereiche der Umweltkriminalität lässt sich somit festhalten, dass wie bei anderen OK-Delikten die Verortung auf den illegalen Märkten und die besondere internationale Aufmerksamkeit die entscheidenden Faktoren für eine Verbindung mit organisierter Kriminalität sind.

¹⁷⁵ Memoranda 3-6, in: House of Commons, Minutes of Evidence and Memoranda.

¹⁷⁶ House of Commons, Session 1994-95, Home Affairs Committee, Third Report, Organised Crime, 1995, xvi.

¹⁷⁷ NCIS: UK Threat Assessment 2002, 11.

3.2.3.4.5 *Hi-tech crime*

Etwas anders gelagert ist der Fall der so genannten *hi-tech crime*, bei der bislang nicht von besonderer öffentlicher Aufmerksamkeit gesprochen werden kann, weswegen die Hypothese vom Zusammenhang zwischen öffentlichem Interesse und der symbolischen Zuschreibung zu organisierter Kriminalität hier keine Geltung erlangen kann. Der Begriff *hi-tech crime* wird zum ersten Mal in polizeilichen Texten aus dem Jahr 2000 erwähnt¹⁷⁸ und von der Politik schließlich im Jahr 2002¹⁷⁹ aufgenommen. Seine Definition lautet: *Hi-tech crime or "cybercrime" encompasses a variety of criminal activity. Firstly there are: "new crimes, new tools" – new crimes committed against computers and IT networks which present new opportunities to criminals and new challenges to law enforcement agencies, for example hacking and viruses, denial of service attacks and spoof websites. The second type of cybercrime is: "old crimes, new tools" – traditional crimes supported by the use of the Internet and hi-technology, such as fraud, blackmail and extortion, paedophilia and pornography, identity theft and cyber-stalking.*¹⁸⁰ Danach umfasst der Begriff verschiedene kriminelle Handlungen, bei denen schwere und leichte Formen, Einzeltäterbetätigung oder Gruppenaktivität, große und kleine Schadenssummen denkbar sind. Es ist davon auszugehen, dass die Kombination bestimmter Taten mit anderen Charakteristika organisierter Kriminalität, wie beim Diebstahl, einen Teil des Deliktsspektrums der organisierten Kriminalität zuweist.

3.2.3.5 Ergebnis zu den OK-Delikten

Zusammenfassend lässt sich für die Gesamtheit der Delikte, die mit der organisierten Kriminalität in Verbindung gebracht werden, sagen, dass sie äußerst heterogen zusammengesetzt ist und nicht nur aus Delikten besteht, die ausschließlich als OK-Delikte betrachtet werden. Das Innenministerium stellt zu diesem Sachverhalt knapp fest: *In practice, organised criminal groups become involved in a range of illegal activities, none of which are*

¹⁷⁸ National Crime Squad Annual Report 2000/2001. Combating Serious and Organised Crime. London 2001, 20.

¹⁷⁹ Home Office Annual Report 2002-2003. Section 3 – Delivering Better Public Services – Achievements in 2001. Aim 2: To reduce organised and international crime, including trafficking in drugs, people and weapons, and to combat terrorism and other threats to national security, in co-operation with EU partners and the wider international community, 57.

¹⁸⁰ National hi-tech crime unit 2002, 2.

exclusive to them.¹⁸¹ So steht in der heutigen Diskussion organisierter Kriminalität Drogenhandel neben sexuell motivierten Straftaten pädophil veranlagter Personen und Kfz-Verschlebung neben Gewalttätigkeiten von Fußballanhängern.

Zudem ist festzustellen, dass die Kombination der Delikte nicht gleich bleibend ist, sondern seit Beginn der Debatte in den siebziger Jahren weitreichenden Veränderungen unterworfen war. Ursprünglich wurden traditionelle Delikte wie Diebstahl oder Raub in Kombination mit einer besonderen Begehungsweise oder anderen hervorstechenden Charakteristika als vorrangiges Aktionsfeld von OK-Gruppierungen angesehen. In den neunziger Jahren rücken hingegen die illegalen Märkte in den Vordergrund der Beschreibung und damit auch die dazugehörigen Delikte, allen voran der Drogenhandel, gefolgt von Waffenhandel, Menschenhandel/illegaler Einwanderung und Prostitution. Auch bei den herkömmlichen Delikten wie Diebstahl oder Fälschung ist eine Bedeutungsverschiebung hin zu den der Varianten, die mit illegalem Marktgeschehen zusammenhängen, wie Kfz-Verschlebung oder „Raubkopieren“ von Markenprodukten, zu beobachten.

Allerdings bietet der Bezug zu den illegalen Märkten allein nur unzureichendes Erklärungspotential für die heutige Zusammensetzung des Kanons der Delikte, die der organisierten Kriminalität zugerechnet werden. So können weder die Einbeziehung des *football hooliganism* noch die Einstufung von *hi-tech* oder *paedophile crime* als OK-Delikte mit deren Zugehörigkeit zu illegalen Märkten begründet werden. Ein weiterer entscheidender Faktor für die Zuordnung von Delikten zur organisierten Kriminalität sind besondere Charakteristika bestimmter Deliktsvarianten. Ein Beispiel dafür ist zunächst das Kriminalitätsfeld *hi-tech crime*, das als solches ein breites Spektrum an Verhaltensweisen umfasst, die sich nur darin ähneln, dass dabei durch die Verwendung hoch entwickelter Technik eine besonders komplexe und undurchsichtige Art der Durchführung verschiedener Delikte ermöglicht wird. Im Fall von *football hooliganism* und *paedophile crime* versagen jedoch die an mit OK-Merkmalen übereinstimmenden besonderen Charakteristika orientierten Erklärungsversuche. Dasselbe gilt für den Bedeutungsverlust des traditionellen Delikts „Raub“.

Die Begründung für die Herstellung oder Ablehnung eines Zusammenhangs zur organisierten Kriminalität ist hier eine besondere öffentliche

¹⁸¹ HOME OFFICE: Memorandum 1, in: House of Commons, Minutes of Evidence and Memoranda, 77.

Aufmerksamkeit. Sowohl im Fall des Raubes, dessen spektakuläre Varianten zwar in den siebziger Jahren großes Aufsehen erregten, der aber heute in der öffentlichen Wahrnehmung das Refugium wenig erfolgreicher und nicht heimlich bewunderter Einzeltäter ist, als auch für die Deliktsfelder *hooliganism* und *paedophile crime* kann festgestellt werden, dass ihre Zuordnung zum Kanon der Delikte der organisierten Kriminalität mit ihrer Bedeutung in der öffentlichen Meinung korreliert. Diesen Beispielen zufolge kann der Grad der öffentlichen Aufmerksamkeit für ein bestimmtes Delikt dessen Einschätzung als organisierte Kriminalität ebenso bedingen wie verhindern.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Kanon der Delikte, die der organisierten Kriminalität zugerechnet werden, sich zum einen aus dem generellen Verständnis der organisierten Kriminalität ableiten lässt, zum anderen aber auch aus der öffentlichen Einschätzung der Bedeutung der Delikte.

3.2.4 OK-Konzeption – Merkmale und Deliktsfelder

Als Vorbemerkung ist zunächst festzuhalten, dass die Untersuchung des die organisierte Kriminalität betreffenden Diskurses ergeben hat, dass sowohl in Bezug auf das abstrakte Verständnis der Art der tätigen Gruppierungen und ihres Vorgehens als auch in Bezug auf die Art der kriminellen Betätigung keine feste Vorstellung eruiert werden konnte, die im Laufe der Zeit gleich geblieben ist. Im Gegenteil ist das Bild der organisierten Kriminalität seit Beginn der Debatte in den siebziger Jahre starken Veränderungen unterworfen gewesen und umfasst auch in seiner heutigen Form ein breites Spektrum unterschiedlicher Täter und Taten. Insgesamt lässt sich aber bei einer Zusammenschau der OK-Merkmale mit den damit in Verbindung gebrachten Delikten ein Kernbereich dessen, was unter organisierter Kriminalität verstanden wird, ausmachen. Organisierte Kriminalität ist nach den obigen Erläuterungen als die Kriminalität zu beschreiben, die von netzwerkförmig strukturierten Täterverbindungen im Hinblick auf die Erreichung größtmöglicher Gewinne unter Einsatz besonderer Taktiken und Vorgehensweisen bei Begehung und im Umfeld der Taten im Rahmen illegaler Märkte begangen wird und auf der strafrechtlichen Ebene auf diesen illegalen Märkten zu verortende Delikte betrifft. Dieses Kernkonzept organisierter Kriminalität umfasst zwar einen weiten Bereich unterschiedlicher Beispiele von der kleinen, einheimischen Gruppe von spezialisierten Kunstdieben, die die gestohlenen Werke weiterverkauft, bis zur unüber-

sichtlichen Verbindung von Drogenerzeugern, Vermittlern, Großhändlern und Kleindealern, die, ohne sich gegenseitig zu kennen, insgesamt gesehen ein solches Netzwerk darstellen, kann jedoch nichtsdestoweniger als systematisch zusammengehörig erkannt werden. Am Rande zu erwähnen sind als nicht damit in Übereinstimmung zu bringende Beschreibungselemente die Vorstellung von einer starren inneren Struktur oder Delikte wie *football hooliganism* und *paedophile crime*, die keine Verbindung zu illegalen Märkten aufweisen. Ein Erklärungsansatz für die Abweichungen vom Kernkonzept organisierter Kriminalität ist die besondere Bedeutung, die diesen Elementen in der öffentlichen Meinung zukommt.

Ausgangspunkt der Zuschreibung zu organisierter Kriminalität ist demnach der soziale, gesellschaftliche und ökonomische Gehalt des kriminellen Geschehens. Die Illegalität eines bestimmten Marktes wie auch die einer Vorgehensweise zugeschriebene besondere Gefährlichkeit sind soziale Kategorien, die nicht eindeutig festgelegt sind, sondern von äußeren Ereignissen und inneren Einstellungen abhängig sind. Das Konzept „organisierte Kriminalität“ repräsentiert keine klar umrissene Vorstellung von einer bestimmten Kriminalitätsform, sondern kann nur eine Annäherung an ein soziales Phänomen bedeuten.

3.3 OK-Maßnahmen

Elementarer Bestandteil der Debatte zu organisierter Kriminalität sind die in diesem Zusammenhang erwähnten Maßnahmen. Dabei muss vor allem darauf hingewiesen werden, dass die Auseinandersetzung über die adäquaten Maßnahmen, die zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität eingesetzt werden sollten, häufig mehr Raum einnimmt als die Befassung mit dem eigentlichen Phänomen. Viele Akteure der Debatte gehen nur in den einleitenden Ausführungen darauf ein, was sie unter organisierter Kriminalität verstehen, problematisieren kaum die Schwierigkeiten der begrifflichen Klärung, legen aber extensiv unterschiedliche Ansatzpunkte für ein Vorgehen gegen das Phänomen dar.

Die diskutierten Maßnahmen betreffen unterschiedliche Ebenen der Kriminalpolitik. Dabei kann allgemein gesagt werden, dass jede Stufe einer staatlichen Bekämpfung von Straftaten von der Prävention über die Verfolgung durch die Polizei bis zur gerichtlichen Aburteilung angesprochen wird.

Im Vordergrund stehen eindeutig Umstrukturierungen des Aufbaus der Strafverfolgungsbehörden und die Einführung von neuen Methoden im

Rahmen der eigentlichen Polizeiarbeit. Daran schließen sich grundsätzliche Erwägungen zur generellen Ausrichtung der Polizeitätigkeit und der strafrechtlichen Regelung an. Ebenfalls erörtert werden Spezialbereiche wie der Zeugenschutz vor Gericht, an den Gewinnen orientierte Maßnahmen sowie die Internationalisierung der Strafverfolgung.

Generell kann festgehalten werden, dass der Umfang der Veränderungen auf der tatsächlichen und insbesondere der institutionellen Ebene an Bedeutung die neu eingeführten rechtlichen Regelungen klar übertrifft. Wie sehr sich die Neuerungen auf das Vorgehen der Strafverfolgungsbehörden in Fällen auswirken, die der organisierten Kriminalität zugerechnet werden, kann anhand der einzelnen Umgestaltungen dargestellt werden.

3.3.1 Polizeistruktur

Die institutionellen Reformen, denen der Aufbau der Polizeibehörden in England insgesamt unterzogen wurde, haben weitreichende Veränderungen mit sich gebracht. Die Entwicklungsrichtung ging dabei über verschiedene Zwischenstufen von der kommunalen Orientierung des englischen Polizeiapparats mit seinen *Chief Constables*, die als Verkörperung von Recht und Ordnung und gleichzeitig als Mittel der Abschreckung generalpräventiv wirken sollten,¹⁸² bis hin zu einer zentraleren Ausrichtung mit übergeordneten national zuständigen Behörden.

Bereits in den siebziger Jahren sprach JOHN A. MACK in seinem Bericht für den Europarat davon, dass die Einrichtung eines das gesamte Staatsgebiet abdeckenden Netzwerks regionaler Polizeibehörden (*Regional Crime Squads*) ein Markstein in der Geschichte der britischen Polizei sei: *The squads have built up a nation-wide criminal intelligence network devoted to accumulating information about target criminals.*¹⁸³ Hier wird also die institutionelle Zentralisierung der Polizeitätigkeit als wichtiger Bestandteil des Vorgehens gegen schwerere und organisierte Kriminalität angesehen. An bedeutender Stelle wurde die Zentralisierung des Polizeiapparats auch in der parlamentarischen Auseinandersetzung mit organisierter Kriminalität Anfang der neunziger Jahre behandelt.¹⁸⁴ Als Argument für die Notwendigkeit der Zentralisierung von Ermittlungen wurde vorrangig vorgebracht,

¹⁸² FUNK/KAUSS/ZABERN 1980, 19.

¹⁸³ MACK 1975, 57.

¹⁸⁴ House of Commons, Session 1994-95, Home Affairs Committee, Third Report, Organised Crime, London 1995, xxxiv; HOME Office: Memorandum 1, November 1993, in: House of Commons, Minutes of Evidence and Memoranda, 81ff.

dass die Gruppierungen, die der organisierten Kriminalität zugeordnet wurden, sich nicht auf die lokale Begehung von Taten beschränkten, sondern überregional tätig seien. Deswegen behindere die Ortsgebundenheit der Polizeibehörden eine umfassende Aufklärung der Betätigung solcher Gruppierungen, da jeweils nur ein Teil der Taten behandelt und so kein Gesamtbild erstellt werden könne. Die Polizei müsse danach spiegelbildlich auf jeder Betätigungsebene organisierter Kriminalität handeln können, um effektive Verfolgungsarbeit leisten zu können. Nachdem zunächst die Zahl der *Regional Crime Squads* im Vergleich zu den ursprünglichen neun *Squads* aus dem Jahre 1964 nach der Reform von 1993 schließlich auf sechs der verringert wurde, wurde im Jahr 1998 gemäß dem *Police Act 1997* aus diesen sechs Behörden ein einheitliches Organ, der *National Crime Squad (NCS)*, gebildet. Der *NCS* ist zuständig für die Verfolgung von Tätern, die der Begehung grenzüberschreitender, schwerer und organisierter Kriminalität verdächtig sind. Zu den typischen Deliktsbereichen zählen Drogenhandel, *immigration crime*, Waffenhandel, Geldwäsche, Geldfälschung, Entführung und Erpressung. Er hat dabei auch operationelle Befugnisse, so dass seine Ermittlungen parallel zu denen der regulären, lokal angesiedelten Polizeien laufen.

Dies gilt nicht für die andere nationale Behörde, den *National Criminal Intelligence Service (NCIS)*, dessen Entwicklung ebenso schrittweise vorstatten ging. Ursprünglich gab es bei der Londoner Zentrale des *Metropolitan Police Service* eine die Informationen der örtlichen Spezialeinheiten zusammenführende Datenbank. Eine Unterabteilung dieser Datenbank war die so genannte *National Drugs Intelligence Unit*, aus der im Jahr 1992 die *National Criminal Intelligence Unit (NCIU)* hervorging. Das Feld der Delikte, für deren Erfassung die Einheit zuständig war, wurde im Laufe der Zeit weit über den Bereich der Drogenkriminalität ausgeweitet. Der heutige *NCIS* hat besondere Abteilungen (*Specialist Intelligence Divisions*) für die Felder Drogenhandel, Wirtschaftskriminalität, illegale Einwanderung, Kfz-Verschlebung, Fälschung, *football hooliganism*, Entführung und Erpressung und *wildlife crime* und befasst sich im Rahmen seiner allgemeinen nationalen Einheit (*UK Division*) mit weiteren Kriminalitätsfeldern. Die Kompetenzen des *NCIS* beschränken sich auf das nicht-operationelle Feld der Datensammlung und -auswertung, die so genannte *intelligence-Tätigkeit*. Diese Beschränkung bedeutet dabei keineswegs, dass der *NCIS* von geringerer Bedeutung ist als der *NCS*. Im Gegenteil ist die Art des Vorgehens mit der eines Geheimdiensts zu vergleichen und eröffnet damit ganz andere Möglichkeiten der Erforschung als diejenigen, die traditionelle

Polizeitaktiken haben. Teilweise wird der *NCIS* zu aktuellen Ermittlungen hinzugezogen und entwirft dafür auf Datenanalysen basierende spezielle Strategien oder unterstützt die Durchführung von komplexeren Ermittlungsmaßnahmen. Der *NCIS* erstellt aufgrund seiner Erkenntnisse eine jährliche Bedrohungsanalyse zur Lage der organisierten Kriminalität in Großbritannien, wodurch ihm innerhalb der Polizei weitgehende Deutungsmacht in Bezug auf Art und Umfang des Problems zukommt. Außerdem fungiert der *NCIS* als Verbindungsorgan zu internationalen Polizeien wie *Interpol* und *Europol* sowie zu anderen nationalen Polizeien und ist insofern häufig beteiligt an Fällen mit internationalem Bezug. Der *NCIS* wird (wie auch der *NCS*) von einer *Service Authority* kontrolliert und ist ihr verantwortlich.

Zwischen beiden Behörden besteht ein enges Kooperationsverhältnis, was vorrangig darauf zurückzuführen ist, dass ihre Kompetenzen nicht konkurrieren, sondern sie sich in ihren jeweiligen speziellen Fähigkeiten ergänzen. Die Kooperation zwischen verschiedenen Behörden allgemein ist das Ziel, das nach der Umsetzung der Zentralisierungsbestrebungen mit der Einrichtung von *NCIS* und *NCS* in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit von Akteuren der OK-Debatte trat.¹⁸⁵ Kooperation erscheint überall dort erforderlich, wo entweder Überschneidungen in den Zuständigkeiten auftreten, so dass eine Übereinkunft darüber notwendig ist, welcher Stelle der Vorrang eingeräumt wird, damit keine gegenläufigen Maßnahmen ergriffen werden. Gleichzeitig müssen Vereinbarungen getroffen werden, damit keine Lücken entstehen, weil sich keine Stelle für kompetent hält. Auf die Abgrenzungsproblematik verweist nachdrücklich die Zollbehörde *HM Customs and Excise*, die Beispiele aus der Praxis anführt, in denen die Durchführung verdeckt kontrollierter Lieferungen von Drogen aus dem Ausland, um deren Auftraggeber zu ermitteln, wegen fehlender Absprachen zwischen Zoll- und Polizeibehörden fehlgeschlagen ist.¹⁸⁶ Durch die verbesserte Zusammenarbeit soll auch allgemein die Effizienz der Arbeit gesteigert werden.¹⁸⁷ Zur Sicherstellung der guten Vernetzung zwischen

¹⁸⁵ Home Affairs Committee, House of Commons, Session 1995-96, First Special Report, Government Reply to the Third Report from the Home Affairs Committee Session 1994-1995: Organised Crime, London HMSO 1996, iv; National Crime Squad, Strategic Plan 2000/2003, Strategic Aims.

¹⁸⁶ HM Customs and Excise: Memorandum 3, December 1993, in: House of Commons, Minutes of Evidence and Memoranda, 103.

¹⁸⁷ Home Office Annual Report 1999-2000, The Government's Expenditure Plans 2000-2001 to 2001-2002 for the Home Office and the Charity Commission, section 3

den nationalen und regionalen Polizeieinheiten hat der *NCS* über dreißig und der *NCIS* sechs über das Land verteilte Verbindungsbüros.

Die aktuelle Weiterentwicklung dieser Zentralisierung des Behördenaufbaus hat im Jahr 2004 eine weitere Stufe erreicht. Nach einer Ankündigung im Frühjahr veröffentlicht das Innenministerium in seinem Strategiepapier „*One Step Ahead. A 21st Century Strategy to Defeat Organised Crime*“ konkrete Vorstellungen zu der Errichtung einer gemeinsamen *Serious and Organised Crime Agency (SOCA)*.¹⁸⁸ In dieser zentralen, nationalen Behörde sollen *NCS* und *NCIS* mit den für organisierte Kriminalität zuständigen Abteilungen der Zollbehörde *HM Custom and Excise* und des *Immigration Service* des Innenministeriums vereinigt werden.¹⁸⁹ In demselben Strategiepapier äußert das Innenministerium im Anschluss sogleich Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Behörden durch Informationsaustausch und Kooperation.¹⁹⁰

An der Möglichkeit einer Verbesserung der polizeilichen Tätigkeit aufgrund von Zentralisierung und Kompetenzverteilung zwischen verschiedenen Behörden zweifeln Stimmen aus der Literatur, die dagegen einwenden, dass konkrete Taten vorrangig auf lokaler Ebene verübt und konkrete Zusammenschlüsse innerhalb der kriminellen Netzwerke eben dort entstünden.¹⁹¹ Daraus folgern diese Autoren, dass die Polizei die Tätigkeit auf der lokalen Ebene nicht vernachlässigen solle, um an die jeweiligen Gegebenheiten angepasst reagieren zu können, was spezialisierten und übergeordneten Behörden nicht ohne weiteres möglich sei.¹⁹²

Die Zentralisierung und die Spezialisierung der Behörden sind trotz der Kritik in die Praxis umgesetzt worden und entfalten Konsequenzen für die Art des Vorgehens. Diese passen sich ein in den allgemeinen Trend der Veränderung der Form der Ermittlungen.

3.3.2 Ermittlungsstruktur

Die Struktur der Ermittlungen wurde im Laufe der Beschäftigung mit organisierter Kriminalität ebenso häufig und ausführlich behandelt wie der Um-

delivering better public services achievements in 1999/2000, aim 3: Prevention of terrorism, reduction in other organised crime, and protection against threats to national security, 34.

¹⁸⁸ Home Office 2004, 21-23.

¹⁸⁹ Home Office 2004, 21-23.

¹⁹⁰ Ebd., 23-28.

¹⁹¹ HOBBS 2001; Ders. 1998b.

¹⁹² STELFOX 1998, 401; RAWLINSON 2002, 296; HOBBS/ DUNNIGHAN 1999, 68.

bau des Polizeiapparats. Gleichzeitig bringen die faktischen Veränderungen in diesem Bereich noch tiefer greifende Konsequenzen für die Gestalt des Strafrechts mit sich als die institutionellen Reformen. Sie beziehen sich auf verschiedene Bereiche der Ermittlungen.

3.3.2.1 Ermittlungsansatz

Die gravierendste Neuerung ist die Abkehr vom traditionellen, tatorientierten und reaktiven Ansatz der strafrechtlichen Verfolgung hin zu einem eher auf Tätergruppierungen fokussierten und pro-aktiven Vorgehen. Dieser grundsätzliche Wandel betrifft zwei Punkte, zum einen den Anlass für Ermittlungen und zum anderen ihr Angriffsobjekt.

Schon in den siebziger Jahren wurde eine frühe Aufnahme von Ermittlungen als unablässige Voraussetzung für ein effektives Vorgehen gegen organisierte Kriminalität postuliert.¹⁹³ Dabei geht die Idee einer Vorverlagerung so weit, dass Ermittlungen unabhängig von der Kenntniserlangung in Bezug auf eine begangene Tat aufgenommen werden sollen, wenn die Polizei von sich aus den Verdacht schöpft, dass Taten geplant werden. CRESSEY führt dazu aus: *By "preventive criminology" Keating means proactive methods in which the police attack crime by acting as detectives on their own behalf, without waiting for a citizen's complaint.*¹⁹⁴ Der Ursprung für diese veränderte Herangehensweise kann schon in dem Prinzip der 1960 auf regionaler Ebene beim *Metropolitan Police Service* noch vor dem ständigen *Serious Crime Squad* eingerichteten *Criminal Intelligence Section* gesehen werden, sich mehr für die Pläne der Kriminellen als für bereits begangene Taten zu interessieren. Begründung für diese Neuausrichtung des Interessensfokus' war zunächst die Grundannahme, dass organisiert kriminelle Gruppierungen aufgrund ihrer besonderen Taktiken und inneren Gruppenstruktur besonders unauffällig agieren und damit aktiv das Entdeckungsrisiko vermindern. Hinzu kam die Einschätzung der der organisierten Kriminalität zugeordneten Delikte als Kriminalität der illegalen Märkte, die deswegen kaum angezeigt wird, weil es keine Opfer gibt, die ein direktes Interesse an der strafrechtlichen Verfolgung haben könnten.

Der Ansatz des so genannten *pro-active policing*, der auch in der Debatte der neunziger Jahre durchgängig von allen Seiten für wichtig gehalten wurde, gehört heute originär zum polizeilichen Konzept beim Vorgehen

¹⁹³ CRESSEY 1972, 97; MACK 1975, 57.

¹⁹⁴ CRESSEY 1972, 97.

gegen organisierte Kriminalität.¹⁹⁵ Damit hat sich das polizeiliche Selbstverständnis prinzipiell gewandelt. Ursprünglich war die Polizei in England wie auch in anderen europäischen Staaten zum einen für die repressive Aufarbeitung begangener Straftaten und zum anderen für die Prävention zuständig. Prävention sollte auf abstrakter Ebene aufgrund der Abschreckungswirkung und auf konkreter Ebene durch das Ergreifen von Gegenmaßnahmen in gefährlichen Situationen wie Patrouillen in unsicheren Gegenden oder Aufklärung über Sicherheitsvorkehrungen erreicht werden. Dazu kann als Randbemerkung festgehalten werden, dass die ebenfalls zu den häufig angesprochenen Aufgaben der Polizei im Rahmen der Bekämpfung der organisierten Kriminalität zählende Strategieentwicklung eine moderne Form solcher Präventionsmaßnahmen darstellt.¹⁹⁶

Die pro-aktive Tätigkeit der Polizei steht zwischen diesen beiden Polen und vereint sie in einer Weise, die eine ganz andere Art der polizeilichen Betätigung bedeutet. Beim pro-aktiven Vorgehen unterscheidet sich der Interessenfokus sowohl von dem der Prävention als auch von dem des repressiven Ansatzes. Präventionsmaßnahmen folgen auf eine abstrakte Gefahreinschätzung, auf die reagiert wird, während Repressionsmaßnahmen einen konkreten Anlass, die Tat betreffen. Bei pro-aktivem Vorgehen wird nun die Existenz einer bestimmten Personengruppierung, von der die Polizei meint, dass diese unter Umständen Taten begehen könnte, zum Anlass für konkrete Ermittlungen genommen. Das Instrumentarium der Repression richtet sich beim *pro-active policing* gegen ein bestimmtes Angriffsobjekt, der Anlass dafür jedoch ist eher der Systematik der Prävention zuzuordnen: eine vermutete Gefahr. Insofern bedeutet *pro-active policing* eine grundlegende Erweiterung des Rahmens der polizeilichen Betätigung. Während bei nicht eindeutigen Gefahrenlagen nach dem Gedanken der Prävention nur deren vergleichsweise schwaches Instrumentarium zur Verfügung steht und das „starke“ Instrumentarium der Repression nur in bestimmten Fällen – nach der Realisierung einer Gefahr – zum Einsatz kommen darf, werden dieser neuen Methodik zufolge beide Pole zusammengefügt.

Trotz dieser mit der pro-aktiven Herangehensweise einhergehenden, drastischen Ausweitung des polizeilichen Aktionsradius⁷ wird diese Neuerung in der englischen Debatte zu organisierter Kriminalität im Gegensatz zu der sehr viel weniger tief greifenden Zentralisierung kaum kritisiert und

¹⁹⁵ NCS: Annual Report 2000/2001, 19.

¹⁹⁶ The Service Authority Annual Report and The National Criminal Intelligence Service Annual Report 1999-2000, NCIS 2000, 10.

teilweise sogar aus den Reihen der Wissenschaft begrüßt und für notwendig erklärt.¹⁹⁷ Denkbar wäre, dass diese Abwesenheit von kritischen Stimmen damit zusammenhängt, dass das englische Rechtssystem aufgrund des Fehlens einer geschriebenen Verfassung keine grundsätzlichen Grenzen für staatliches Handeln kennt. Ausgangspunkt für die Beurteilung polizeilicher Betätigung ist also nur die Frage der Effektivität und nicht, wie es in anderen Staaten der Fall ist, die Beachtung abstrakter Grundsätze wie subjektiver Rechte der Bürger. Unter dem Einfluss der Europäisierung lässt sich zwar in neuerer Zeit eine wachsende Sensibilisierung für Bürgerrechte und Kompetenzgrenzen beobachten, allerdings beschäftigen sich die Vertreter solcher Themen hauptsächlich mit konkreten Fragen, zum Beispiel mit polizeilichen Überwachungs- oder anderen Eingriffsmaßnahmen,¹⁹⁸ und nicht mit der theoretischen Beurteilung des abstrakten Systems der Eingriffe, deren Voraussetzungen und Angriffspunkt.

Das Grundprinzip *pro-active policing* findet in verschiedenen verwandten Punkten seine Entsprechung. Der von Seiten der Polizei als feststehender Begriff verwendete Ausdruck „*target the criminal not the crime*“, der vor allem von einer Sonderkommission als insbesondere im Zusammenhang mit schwererer Kriminalität gewinnbringender Ansatz evaluiert wurde,¹⁹⁹ als Gedanke aber auch früher auftaucht,²⁰⁰ ist im Grunde bereits Bestandteil der pro-aktiven Herangehensweise an sich, indem keine konkrete Tat den Anlass für das polizeiliche Tätigwerden bietet, sondern der Verdacht, dass eine bestimmte Personengruppe Taten begehen könnte. Allerdings hat dieser Begriff einen darüber hinausreichenden Gehalt, da er nicht nur für pro-aktive Ermittlungen Anwendung findet, sondern auch für die klassische Variante der aufgrund von begangenen Straftaten eingeleiteten Ermittlungen. Für den gesamten Bereich der Ermittlungen bedeutet diese Umorientierung weg von der Tat hin zu den Tätern eine Veränderung des traditionellen Strafrechtsverständnisses. Während die im Strafrechtssystem angelegte Ausrichtung auf die Aufklärung bestimmter Taten bedeutet, dass nur die mit diesem Ereignis zusammenhängenden Umstände der Verdächtigen erhoben werden, führt eine Fokussierung auf die Täter dazu, dass deren gesamte Lebensweise in ihren wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Dimensionen Gegenstand der Ermittlungen wird. Ein so um-

¹⁹⁷ CLAY 1998, 98.

¹⁹⁸ Z. B.: National Council for Civil Liberties 1993.

¹⁹⁹ Audit Commission 1993, 54.

²⁰⁰ CRAWSHAW 1990, 31.

gestaltetes Strafrechtssystem betrifft insofern nicht mehr nur ein bestimmtes, nach außen zu Tage tretendes Verhalten, sondern das gesamte Umfeld einer Person.

Neuerdings ergibt sich eine weitere parallele Erscheinung, das Ziel der so genannten Zerschlagung (*disruption*) von Gruppierungen, die der organisierten Kriminalität zugeordnet werden. Das Bemerkenswerte daran ist, dass die Erreichung dieses Ziels in der polizeilichen Literatur auf gleicher Ebene mit der der justiziellen Aufarbeitung derartiger Kriminalität steht.²⁰¹ In Verbindung mit der Vorverlagerung des Ermittlungsbeginns in vermutete Planungsstadien und der Orientierung auf die handelnden Personen statt auf deren Verhalten kann diese veränderte Zielrichtung als weiterer Baustein der grundsätzlichen Umgestaltung des Strafrechtssystems angesehen werden. Da die Zerschlagung von Personenverbindungen der strafrechtlichen Verfolgung gleichgestellt wird, wird schließlich auch die Zielrichtung von der Fixierung auf eine Straftat gelöst. An die Stelle der Aufklärung von Taten oder der Verhinderung von Taten tritt hier eine neue Zielrichtung polizeilichen Handelns. Es geht um die Verhinderung des Zusammenschlusses von Personen, ohne dass ihnen die Planung oder Begehung von Straftaten gerichtlich nachgewiesen werden könnte.

In der Kombination dieser in der Debatte zu organisierter Kriminalität entwickelten und heute tatsächlich umgesetzten Ansätze des *pro-active policing*, der Fokussierung auf die kriminellen Personen und die Zielrichtung der Zerschlagung anstelle von Aburteilung ergibt sich neben der weiterhin existierenden herkömmlichen Form der Ermittlungen im Falle von begangenen Straftaten, die in einer Aburteilung dieser Straftaten münden soll, eine neue Form von polizeilicher Betätigung, deren Anlass ein von der Polizei selbst generierter Verdacht gegen eine bestimmte Personengruppe ist, die im Ergebnis zerschlagen werden soll. Diese neue Form der Ermittlungen ist also abstrakt denkbar, ohne dass eine konkrete Straftat eine Rolle spielt.

3.3.2.2 Ermittlungsmethoden

Die Ermittlungsmethoden haben sich parallel zu dieser grundsätzlichen Ausrichtung des Ermittlungsverfahrens verändert.²⁰² Die traditionellen Me-

²⁰¹ The National Crime Squad and The Service Authority for the National Crime Squad Annual Report 1998/1999, Strategic Aims: *bringing to justice or disrupt organised crime*. (Unterstreichung Verf.)

²⁰² Zu diesem Zusammenhang: MAGUIRE/ JOHN 1996.

thoden wie Vernehmung, Durchsuchung und Spurensicherung sind auf die klassische Variante des Ermittlungsverfahrens zugeschnitten, in dem es darum geht, eine begangene Tat, also ein in der Vergangenheit liegendes Ereignis aufzuklären. Sie sind jedoch wenig hilfreich, wenn es gilt, ohne Hinweis auf eine Straftat Verdacht im Hinblick auf eine vermutlich kriminelle Gruppierung zu schöpfen. Die Erforderlichkeit besonderer Methoden wird daraus abgeleitet, dass die OK-Gruppierungen aufgrund ihrer besonders professionellen Vorgehensweise und ihrer inneren Struktur über Abwehrmechanismen gegen Strafverfolgung verfügen, die mit besonderen Methoden von Seiten der Polizei umgangen werden müssten.²⁰³

An dieses Anforderungsprofil besser angepasst sind neue Formen von Ermittlungsinstrumenten. An erster Stelle steht dabei die so genannte *intelligence*-Arbeit, die nicht nur von Polizeibehörden und Politik als unabdingbarer Bestandteil der Bekämpfung der organisierten Kriminalität angesehen wird.²⁰⁴ Besonders nachdrücklich wurde der allgemeinen Verbreitung dieser Vorgehensweise von der einflussreichen Evaluationsstudie der *Audit Commission* gefordert.²⁰⁵ Mit *intelligence* ist die Sammlung von grundsätzlichen Kenntnissen über Gruppierungen und deren Vorgehen gemeint.²⁰⁶ Diese Erkenntnisse stützen sich auf die Erhebung und Auswertung von Daten. Erster Ansatzpunkt für die Gewinnung der Informationen ist die Zusammenführung der bereits vorhandenen Datensätze verschiedener Zentralstellen. Indem Datensätze systematisch nach bestimmten Personen oder nach Übereinstimmungen in Begehungsweisen von Delikten durchsucht werden, kann durch den Abgleich der vorhandenen Einzelkenntnisse ein aussagekräftiges Gesamtbild entstehen. Ein einfaches Beispiel für solche Kenntniserweiterung über Datenabgleich wäre die Untersuchung von Tatprofilen und dem Aufenthalt verdächtiger Personen: wenn in verschiedenen Gegenden unter Anwendung derselben Taktik Kraftfahrzeuge gestohlen werden, so kann die Kenntnis von der Tatsache, dass sich zur selben Zeit

²⁰³ ACPO: Memorandum 5, Dezember 1993, in: House of Commons, Minutes of Evidence and Memoranda, 123.

²⁰⁴ National Crime Squad, Strategic Plan 2000/2003, 6-7; House of Commons, Session 1994-95, Home Affairs Committee, Third Report, Organised Crime, London 1995, xx; The Government's Expenditure Plans 1998/1999 for the Home Office and Charity Commission, Part 3: Tackling Terrorism and Organised Crime, Chapter 11: Organised and International Crime, 11.4 Intelligence Led Policing; ROBERTSON 1991, 67.

²⁰⁵ Audit Commission 1993.

²⁰⁶ NCIS: UK Threat Assessment 2002, 3.

eine bestimmte Person in eben diesen Gegenden aufhält, sehr bedeutsam für den Fortgang der Ermittlung sein.

Weitergehende Möglichkeiten für die *intelligence*-Arbeit bietet die Generierung eigener Daten. Zur Erhebung von „neuen“ Informationen, das heißt solchen Information, die nicht bereits gesammelt wurden, kommen andere moderne Polizei-Methoden zum Tragen, die nicht nur im Rahmen von *intelligence*-Tätigkeit, sondern auch in klassischen Ermittlungsverfahren nach Tatbegehung zum Einsatz gelangen. Oftmals werden die über diese neuen Instrumente gewonnenen Informationen auch in dem Sinne doppelt verwendet, dass sowohl die konkret zur Klärung eines Falls wichtigen Tatsachen aufgezeichnet und bei der Strafverfolgung vorgebracht als auch die nur am Rande mit erhobenen Fakten gespeichert und der *intelligence*-Analyse zugänglich gemacht werden.

Zu den neuen Ermittlungsmethoden zählen die Telefon- und die sonstige akustische Überwachung, der Einsatz von Informanten, verdeckten Ermittlern und die Observation. Ein konkretes Beispiel für die oben angesprochene Doppelverwertung wäre bei der Telefonüberwachung der Fall, dass bei der Aufzeichnung von Gesprächen zum einen die Aussagen zu einer bestimmten Tat verwertet werden, zum anderen aber auch alle Gesprächspartner, unabhängig davon, ob sie zu dieser bestimmten Tat Aussagen getroffen haben, daraufhin überprüft werden, ob sie nicht andere Taten planen oder begangen haben.

Die Anwendung solcher Methoden, die sich vorrangig durch ihre Heimlichkeit auszeichnen, wurde allgemein seit Anfang der neunziger Jahre im Bereich der OK-Verfolgung als unumgänglich angesehen.²⁰⁷ Nur vereinzelt wurde von Seiten der Wissenschaft am unreflektierten Einsatz dieser neuen Methoden Kritik geäußert. Diesen Kritikern zufolge bringe jede Modifikation des polizeilichen Handelns nur neue Aktionsweisen der Kriminellen hervor, so dass ein endloser Prozess einsetze, bei dem sich beide Seiten gegenseitig immer weiter hochschaukelten.²⁰⁸ Als Beispiel dafür wird angeführt, dass die Unterwanderung der Drogenmärkte durch verdeckt arbeitende Polizisten zur Folge hatte, dass die Drogenmärkte heute stark zersplittert

²⁰⁷ Home Affairs Committee, House of Commons, Session 1995-96, First Special Report, Government Reply to the Third Report from the Home Affairs Committee Session 1994-1995: Organised Crime, London HMSO 1996, xiii; ACPO: Memorandum 5, Dezember 1993, in: House of Commons, Minutes of Evidence and Memoranda, 123.

²⁰⁸ Bereits frühzeitig: CRESSEY 1972, 91ff; HOBBS/DUNNIGHAN 1999, 68.

und schnellen Veränderungen unterworfen sind, wodurch wiederum die Ermittlungen erschwert werden.²⁰⁹ Abgesehen von diesen wenigen kritischen Anmerkungen wurden die einzelnen Methoden wie der Einsatz von verdeckten Ermittlern oder die akustische Wohnraumüberwachung wenig diskutiert, häufiges Thema der Auseinandersetzung war nur die fehlende gesetzliche Regelung dieser Methoden.²¹⁰ Mit dem *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* besteht dieses Problem nicht mehr.²¹¹ Wie schon das Prinzip des *pro-active policing* wurden aber auch die den neuen Methoden gemeinsame Form der Heimlichkeit und auch die dahinter liegende Verwertungsstruktur für die so erhobenen Informationen (*intelligence*) nicht grundsätzlich hinterfragt.

Es zeigt sich also auf der Ebene der Ermittlungsstruktur eine grundsätzliche Veränderung, die neben dem Ansatzpunkt und der Zielrichtung von Ermittlungen auch den Bereich der Methodik erfasst. Diese Veränderungen werden häufig mit der besonderen Gefahr von in England agierender organisiert krimineller Gruppierungen begründet. Allerdings ist der Einsatz solcher Methoden nicht auf den Bereich der organisierten Kriminalität beschränkt. Sie fanden auch in grundsätzlichen Studien zur Arbeit der Strafverfolgungsbehörden Erwähnung, die sich mit der Kriminalitätsbekämpfung allgemein befassen.²¹² Die Verknüpfung zwischen dem Phänomen „organisierte Kriminalität“ und dieser grundsätzlichen Umgestaltung des Ermittlungsverfahrens kann nicht als so weit gehend eingestuft werden, dass es eine festgelegte Struktur für Ermittlungen gegen organisierte Kriminalität und eine andere für Verfahren in anderen Fällen gibt. Vielmehr wird diese Umstrukturierung des Verfahrens als allgemein notwendige Weiterentwicklung angesehen.

3.3.2.3 Internationalisierung von Ermittlungen

Ein weiterer, seit der Aufnahme der Debatte in den neunziger Jahren immer wiederkehrender Punkt, der sich auf die Art des Ermittlungsverfahrens bezieht, ist die Internationalisierung der Strafverfolgung. Insgesamt wird damit jede Art der Kooperation angesprochen, von der traditionellen Form

²⁰⁹ DORN/ SOUTH 2000, 184.

²¹⁰ House of Commons, Session 1994-95, Home Affairs Committee, Third Report, Organised Crime, li.

²¹¹ Home Office Annual Report 2001-2002, section 3: Delivering better public services: achievements in 2000, aim 2: Prevention of terrorism, reduction in other organised and international crime, and protection against threats to national security, 63.

²¹² Audit Commission 1993.

der Rechtshilfe über informelle Kontakte bis zur institutionell abgesicherten Zusammenarbeit *Europol*.²¹³ Einfluss auf die Grundstruktur der Ermittlungen hat das insofern, als ein Hauptbetätigungsfeld der internationalen Polizeien heute der Austausch und die Analyse von Daten im Sinne der *intelligence*-Methode ist und sie eine solche Herangehensweise auch bei den nationalen Behörden fördern. Daraus ließe sich ableiten, dass die Verbreitung der *intelligence*-Arbeit in der englischen Polizei auf internationale Entwicklungen zurückgeht.

Die Internationalisierung der Polizeisysteme wird von wissenschaftlicher Seite aus grundsätzlichen Erwägungen heraus kritisiert, da mit jeder neuen Ebene ein weiterer Kontrollverlust und damit schließlich bei einem europäisierten oder globalisierten Polizeisystem ein Demokratiedefizit einhergehe.²¹⁴

3.3.2.4 Finanzermittlungen

Einen Nebenbereich betrifft das Feld der Finanzermittlungen. Aufgrund der Vorstellung, dass organisierte Kriminalität an der Erzielung von Gewinnen orientierte Kriminalität sei, wird abgeleitet, dass die Strafverfolgung genau an diesem Punkt ansetzen müsse, um die kriminellen Personenvereinigungen zu treffen.²¹⁵ Für besonders wichtig erachtet wird dabei die Gewinnabschöpfung. Im Jahresbericht des Innenministeriums wird die Steigerung der sichergestellten Summen als Ziel der Politik benannt.²¹⁶ Im *Proceeds of Crime Bill 2002* wurden Regelungen getroffen, die die Ermittlung der Finanzströme erleichtern sollen. Im Zuge dessen wurde ein eigenes Organ (*Asset Recovery Agency*) eingerichtet, das nur für das Auffinden der Gewinne zuständig ist.

²¹³ Home Office Annual Report 1999, The Government's Expenditure Plans 1999-2000 to 2001-2002 for the Home Office and the Charity Commission, Chapter 5: Prevention of terrorism, reduction in other organised and international crime, and protection against threats to national security, 32; National Crime Squad Performance – The First Three Years, Combating Serious and Organised Crime, September 2001.

²¹⁴ LOADER 2002; SHEPTYCKI 1996, 62ff.

²¹⁵ RIDER: Memorandum 15, Januar 1994, in: House of Commons, Minutes of Evidence and Memoranda, 218.

²¹⁶ Home Office Annual Report 2001-2002, section 3: Delivering better public services: achievements in 2000, aim 2: Prevention of terrorism, reduction in other organised and international crime, and protection against threats to national security, 56.

3.3.2.5 Ergebnis zur Ermittlungsstruktur

Insgesamt lässt sich sagen, dass die Kombination von *pro-activation*, des Grundsatzes „*target the criminal and not the crime*“ und der Verbreitung der so genannten *intelligence*-Arbeit eine grundsätzliche Umstrukturierung des Ermittlungsverfahrens zur Folge hatte. Während die damit notwendig gewordenen Anpassungen des Instrumentariums mit dem *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* inzwischen gesetzlich gefasst sind, spielten sich diese grundsätzlichen strukturellen Veränderungen auf der rein informellen, tatsächlichen Ebene ab. Deshalb gibt es auch keine klare Zuschreibung in dem Sinne, dass das veränderte Verfahren nur in Fällen der organisierten Kriminalität, für deren Behandlung es ursprünglich für nötig erachtet und entwickelt wurde, anzuwenden ist. Vielmehr steht die neuartige Struktur gleichrangig neben der klassischen Form der Ermittlungen zur Aufklärung einer begangenen Tat. Die Debatte zu organisierter Kriminalität, in deren Rahmen seit den siebziger Jahren die Abstimmung des polizeilichen Vorgehens auf die organisierte Kriminalität gefordert wurde, hat damit vorrangig im Bereich der nicht gesetzlichen, sondern faktischen Umgestaltungen Wirkung entfaltet.

3.3.3 Strafrechtliche Regelungen

Im Vergleich zu den tatsächlichen Veränderungen aufgrund institutioneller und praktischer Umgestaltungen der Polizeitätigkeit standen die strafrechtlichen Regelungen vollkommen in Hintergrund der Debatte und sind entsprechend wenigen Wandlungen unterzogen worden.

Im Rahmen der Auseinandersetzung wurden zwar verschiedene Vorschläge unterbreitet, die auch materielle Änderungen des Strafrechts bedeuteten hätten, deren Umsetzung jedoch kaum in Betracht gezogen wurde. Zu diesen Vorschlägen zählt bis heute in erster Linie die Einführung eines Straftatbestands der kriminellen Vereinigung.²¹⁷ Dies wird allgemein deswegen nicht für notwendig erachtet, weil die Strafbarkeit der *conspiracy*, also der Verabredung von Straftaten, den kriminellen Vorfeldbereich ausreichend abdecke.²¹⁸

Häufiger angesprochen wird die Frage der möglichen Übertragbarkeit der amerikanischen *RICO* (*Racketeer Influenced and Corrupt Organizati-*

²¹⁷ CRESSEY 1972, 81.

²¹⁸ House of Commons, Home Affairs Committee, Session 1995-96, First Special Report: Government Report to the Third Report from the Home Affairs Committee, Session 1994-95: Organised Crime. London HMSO, xiv.

ons Act)-Gesetzgebung auf England.²¹⁹ Die *RICO*-Gesetze umfassen verschiedene Sonderbefugnisse für die Strafverfolgungsbehörden, bestimmte Möglichkeiten der Kombination von straf- mit zivilrechtlichen Sanktionen und andere Regelungen, die speziell darauf zugeschnitten sind, gegen hierarchisch organisierte Gruppierungen vorzugehen. Aber auch diese Form der gesetzlichen Veränderung wird generell nicht für nötig erachtet. Der *NCIS* gibt in seinem Sachverständigengutachten für den Innenausschuss zudem zu bedenken, dass die *RICO*-Gesetzgebung auf die spezielle amerikanische Situation ausgerichtet und deshalb nicht ohne weiteres übertragbar sei.²²⁰

Eine grundlegend andere Herangehensweise an die Problematik betreffend Überlegungen dazu, ob administrative Regulierung von illegalen Märkten nicht zur Verhinderung der Entstehung organisierter Kriminalität besser beitragen könne als absolute Verbote von bestimmten Gütern und Dienstleistungen.²²¹ Die Begründung für diese These lautet, dass die Illegalisierung bestimmter Güter deren Wert steigern und deswegen erst das Interesse krimineller Gruppierungen am Handel damit hervorrufe. Als diesbezügliches Beispiel wird häufig das Glücksspiel genannt, das in den USA verboten ist und einen der Kernbereiche der Betätigung organisiert krimineller Syndikate darstellt, wohingegen in Großbritannien das Glücksspiel lizenziert und kein diesbezügliches kriminelles Engagement erkennbar ist. Allerdings bleibt die Auseinandersetzung mit dieser These abstrakt, und es werden daraus keine Forderungen nach Legalisierung von Gütern, die in England verboten sind, abgeleitet. Im Gegenteil wird die Entkriminalisierung von Drogen vom Innenausschuss sogar ausdrücklich abgelehnt.²²²

Der einzige Bereich, in dem aus der Diskussion eine strafrechtliche Regelung hervorging, ist der Bereich der Geldwäsche. Die Orientierung auf die Gewinne der organisierten Kriminalität wird daraus abgeleitet, dass davon ausgegangen wird, dass organisiert kriminelle Gruppierungen hauptsächlich durch die Möglichkeit der Gewinnerzielung motiviert werden.

²¹⁹ RIDER: Memorandum 15, Januar 1994, und RCS: Memorandum 6, November 1993, in: House of Commons, Minutes of Evidence and Memoranda, 218 und 135.

²²⁰ NCIS: Memorandum 7, November 1993, in: House of Commons, Minutes of Evidence and Memoranda, 143.

²²¹ MACK 1975, 40; ALBINI 1975, 305; CRESSEY 1972, 3; LEVI 1993, 59; HOME Office: Memorandum 1, November 1993, in: House of Commons, Minutes of Evidence and Memoranda, 81.

²²² House of Commons, Home Affairs Committee, Session 1994-95, Third Report: Organised Crime, London 1995, xxii.

Gleichzeitig wird angenommen, dass das Einbringen illegal erworbener Gelder in den legalen Wirtschaftskreislauf den marktförmig ausgerichteten OK-Straftaten wie Drogen- oder Waffenhandel notwendig nachfolgt und deshalb weitere Angriffspunkte für Ermittlungen bietet.²²³ Insgesamt wurde die Regelung der Geldwäsche breit diskutiert.²²⁴

3.3.4 Ergebnis in Bezug auf die Maßnahmen

Bei einer Zusammenschau der rechtspolitischen Entwicklung in England in dem Zeitraum, in dem dort der OK-Diskurs stattfand, zeigt sich, dass dieser mit weit reichenden Veränderungen des Strafverfolgungssystems einherging. Die Umgestaltung ließ jedoch das materielle Recht in seiner Ursprungsgestalt weitgehend unberührt. Ganz im Gegensatz dazu wurden die rechtlichen und tatsächlichen Umstände des Ermittlungsverfahrens in England einer grundsätzlichen Umgestaltung unterzogen.

3.4 Der OK-Diskurs insgesamt

Der OK-Diskurs, wie er sich nach Untersuchung des darin zum Ausdruck kommenden OK-Konzepts und der damit in Verbindung gebrachten Maßnahmen darstellt, ist sehr komplex. Das Konzept der organisierten Kriminalität zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass es sich nicht nur auf das kriminelle Handeln als solches bezieht, also nicht eine besondere Form von Straftaten bezeichnet, sondern auf die Lebensumstände bestimmter Personen rekurriert. Im Vordergrund der Beschreibung organisierter Kriminalität stehen Elemente der inneren Struktur der handelnden Personenverbindungen sowie Abläufe im Umfeld der eigentlichen kriminellen Akte an sich. So spielt die Herstellung von Disziplin innerhalb von Gruppierungen oder die Abwehr von Strafverfolgungsanstrengungen durch Gewalt, Drohung oder korruptive Verhaltensweisen eine besondere Rolle bei der Einordnung als organisierte Kriminalität. Der Ansatz der so genannten *enterprise crime theory* ergänzt das Bild in Hinblick auf die der Kriminalität zugrunde liegenden Motivationen und Handlungsrichtlinien wie Risikoabschätzung und Profitorientierung. Hinzu kommt, dass über diese soziale und die wirtschaftliche Erklärungsebene hinaus auch die öffentliche Einschätzung, ob

²²³ Siehe zum Verfahren: 1.3.4.2.4.

²²⁴ U.a.: THE BANK OF ENGLAND/BRITISH BANKERS' ASSOCIATION: Memorandum 11/12, May 1994, in: House of Commons, Minutes of Evidence and Memoranda, 171-181; GOLD/LEVI 1994; SANDEEP 2001.

eine Form von Kriminalität als allgemeine Bedrohung gewertet werden muss, Wirkung in Bezug darauf entfaltet, ob eine Handlungsvariante der organisierten Kriminalität zugerechnet wird. Ein Beispiel dafür ist die Einordnung eines Delikts wie *paedophile crime* als eines der organisierten Kriminalität, das jedoch mit dem generellen Konzept der marktförmigen Kriminalität von Personengruppen nicht ohne weiteres in Einklang zu bringen ist.

Insgesamt ergibt sich aus der Analyse des Diskurses, dass in England das OK-Konzept sehr breit angelegt ist und Gesichtspunkte wie die Motivation, den Zusammenhalt zwischen den Personen oder deren Handlungsweisen allgemein beinhaltet, die über die damit in Verbindung stehenden kriminellen Betätigungen hinausgehen. Diese Breite des Konzepts bedeutet eine strukturelle Besonderheit im Vergleich zu anderen Kriminalitätskonzepten, die sich in ihren Beschreibungsbestandteilen am Tatbestand von Straftaten, also dem kriminellen Handeln an sich, orientieren. Der Begriff „organisierte Kriminalität“ bezeichnet ein Konzept, das über Kriminalität (im Sinne von gesetzwidrigen Handlungen) hinausgeht. In der Diskussion zu organisierter Kriminalität wird auf verschiedene Ebenen der Verbindung zwischen Personen rekurriert, von denen die kriminelle Aktivität nur eine ist.

Betrachtet man die mit der organisierten Kriminalität in Verbindung gebrachten Maßnahmen, kommt man zu dem Ergebnis, dass sie sich ebenfalls durch eine besondere Breite auszeichnen. Insgesamt werden nur in sehr geringem Maße konkrete einzelne Schritte diskutiert. Es werden kaum Veränderungen gefordert oder unternommen, die sich als neu eingefügte Absätze in materiellen Gesetzen oder als spezielle Verfahrensregeln für die Polizei in Fällen der organisierten Kriminalität niederschlagen. Wenn auch die vorrangige Begehung marktförmiger Delikte Teil der Beschreibung der organisierten Kriminalität ist, so geht damit nicht parallel eine Systematisierung oder eine grundsätzliche Neugestaltung dieser Delikte einher.

Grundsätzlich lässt sich sagen, dass der Schwerpunkt der Maßnahmen, die im Rahmen des Vorgehens gegen organisierte Kriminalität angesprochen oder umgesetzt werden, im Bereich des polizeilichen Ermittlungsverfahrens liegt. Dabei sind insbesondere die Aspekte Zentralisierung und Internationalisierung auf der institutionellen Seite sowie *proactive policing* und *intelligence* auf der inhaltlichen Ebene von Bedeutung. Aus den Veränderungen in Zusammenhang mit Zentralisierung und Internationalisierung ergibt sich, dass die Orientierung des Verfahrens an lokalen Manifestationen von Kriminalität von einer eher überblicksartigen Annäherung an das Phänomen abgelöst wird. *Proactive policing* und *intelligence* stellen in

ihrem Zusammenspiel eine grundlegende Abkehr von der traditionellen reaktiven und nicht verdeckten Form der polizeilichen Ermittlungen dar. Dabei stehen Personenverbindungen und deren Gesamtverhalten im Focus der Untersuchungen, aus denen sich ableiten lassen soll, inwieweit diese Personen mit kriminellen Aktivitäten befasst sind.

4. Die Beurteilung des OK-Diskurses in England

Der Diskurs zu organisierter Kriminalität betrifft sowohl hinsichtlich des abstrakten Verständnisses als auch hinsichtlich des konkreten Vorgehens gegen das Phänomen sehr breite Konzepte. Auf der Ebene des abstrakten Verständnisses wird organisierte Kriminalität so gedeutet, dass sie sich nicht allein durch besondere Begehungsformen, sondern hauptsächlich durch das Verhalten im Umfeld der Taten, die Art und Weise der Verbindung zwischen den Akteuren und deren Motivationen auszeichnet. Für die Maßnahmen, die mit dieser Kriminalitätsform in Verbindung gebracht werden, gilt, dass sie eine Umgestaltung des Ermittlungsverfahrens mit sich bringen, die eben dazu geeignet ist, genau diese Breite der Merkmale, die der organisierten Kriminalität zugeschrieben werden, abzudecken.

Der Betrachtung von organisierter Kriminalität als Phänomen, das nicht nur eine spezifische Form von kriminellem Handeln, sondern ein umfassendes Konzept der sozialen Wirklichkeit von Personenverbindungen darstellt, entspricht die Hinwendung der Polizeitätigkeit in Richtung dieser Gesamt-Wirklichkeit. Die Ermittlungen erstrecken sich über die Manifestationen der kriminellen Betätigung hinaus auf ein breites Spektrum der Lebensumstände von Personenverbindungen.

Die begriffliche und tatsächliche Abkehr des Strafverfolgungssystems von dem, was grundsätzlich unter Kriminalität verstanden wird, nämlich bestimmte Verhaltensweisen, die der Staat gesetzlich als verboten definiert hat und mit Strafe bedroht, hat weit reichende Konsequenzen. Da nicht der Nachweis einer begangenen Straftat Voraussetzung für die Einleitung von Ermittlungen ist, deren Aufnahme für die Betroffenen aufgrund ihres verdeckten Charakters außerdem nicht ohne weiteres erkennbar ist, entfalten Strafverfolgungsanstrengungen eine sehr viel breitere Wirkung für die gesamte Bevölkerung. Wenn der Fokus der Aufmerksamkeit der Strafverfolgungsbehörden über die Kriminalität als solche hinausreicht, so gibt es abstrakt keinen Lebensbereich mehr, der außerhalb der Reichweite des Strafverfolgungssystems liegt. Wenn nicht durch die gesetzliche Festschreibung eines Delikts abschließend abgegrenzt ist, welche Handlung ein Strafver-

fahren nach sich ziehen kann und welche nicht, entsteht ein diffuses System von Erwartungen, welche Verhaltensweisen für die Strafverfolgungsbehörden Anlass für die Aufnahme von Untersuchungen sein könnten. Nach dem Prinzip der *pro-aktiven* Ermittlungen wird der Zeitpunkt der Verdachtsgenerierung weit in das Vorfeld der Begehung von Straftaten ausgedehnt. Objekt der Ermittlungen sind Personenverbindungen, die potentiell Straftaten begehen könnten. Dabei eine exakte Grenze zwischen Personenverbindungen, die eben dieses Potential aufweisen, und solchen, die dies nicht tun, zu ziehen, ist kaum möglich. Insofern bezieht sich die strukturelle Veränderung des Ermittlungsverfahrens, die mit der Diskussion der organisierten Kriminalität einherging, nicht nur auf einen nicht eindeutig abgrenzbaren Bereich von „Kriminellen“, sondern betrifft potentiell einen großen Teil der Bevölkerung.

Niederlande

1. Innenpolitik allgemein

1.1 Entwicklung der innenpolitischen Diskussion

Die Veränderung des Strafrechtssystems vor dem Hintergrund der Debatte zu organisierter Kriminalität steht in den Niederlanden wie in England im Zusammenhang mit allgemeinen Entwicklungen in der Innenpolitik, die wiederum mit gesamtgesellschaftlichen Veränderungen einhergehen.

Seit den sechziger Jahren ist eine Zunahme der öffentlichen Aufmerksamkeit für die Themen Polizei und innere Sicherheit zu beobachten, die sich schließlich in den neunziger Jahren so weit steigert, dass das „Kriminalitätsproblem“ eine besonders herausragende Stellung auf der politischen Agenda der Niederlande einnimmt. Nachdem im Verlauf der Auseinandersetzung dieses Problem zunächst nur für sich betrachtet wurde, erweiterte sich der Blickwinkel nach dem so genannten *IRT*-Skandal Mitte der neunziger Jahre auf die Rechtsstaatlichkeit und Legitimität der Strafverfolgung generell.¹ Bis dahin lag das Augenmerk wie in anderen europäischen Ländern² auf Bereichen wie der inadäquaten polizeilichen Bewältigung gewalttätiger Ausschreitungen,³ auf den wachsenden Kriminalitätsraten und dem steigenden Unsicherheitsgefühl der Bevölkerung. Nach dem Bekanntwerden einer weit verbreiteten Praxis der Ermittlungsbehörden, im Rahmen ihres Vorgehens gegen schwere Kriminalität nicht gesetzlich vorgesehene Methoden einzusetzen, dehnte sich das Themenfeld auf die Aufgabe der Strafverfolgung insgesamt und die Implikationen aus, die die Art ihrer Ausführung für den Rechtsstaat hat. In dieser „Krise der Strafermittlung“ (*crisis in de opsporing*), wie sie von einer zur Aufklärung der Vorkommnisse eingesetzten parlamentarischen Enquête-Kommission genannt wurde,⁴ spiegeln sich grundsätzliche Entwicklungen der niederländischen Innenpolitik wider.

Als Reaktion auf die Geschehnisse des Zweiten Weltkriegs verstärkte sich in den fünfziger Jahren die traditionell humanistische Grundeinstel-

¹ BRANTS 2001, 29.

² Siehe England 1. 1; Deutschland 1.1.

³ HART 1994, 32ff.

⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1995-1996, No. 24072, Enquête Opsporingsmethoden, Nr. 11. Eindrapport. 's-Gravenhage 1996 (im Folgenden zitiert als Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport), 413.

lung der niederländischen Gesellschaft noch.⁵ Bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts war die politische Kultur im Ganzen ebenso wie die Kriminalpolitik im Besonderen gekennzeichnet von den Grundprinzipien Kompromiss und Konsens.⁶ So war das niederländische Strafrechtssystem bekannt für seine große Toleranz, die niedrigen Haftstrafen⁷ und dafür, dass die strafrechtliche Aufarbeitung von Kriminalität generell als „letztes Mittel“ zum Einsatz kam. Ein anderes Charakteristikum war die parallele strikte Bindung an die Beachtung der Rechte der Einzelnen. Insofern zeichnet das niederländische Strafrechtssystem eine Balance zwischen der von Toleranz geprägten Betrachtung von Kriminalität als sozialer Frage einerseits und der strengen Bindung an das Legalitätsprinzip andererseits aus.⁸

In der Folge der allgemeinen Korrosion der Grundprinzipien Kompromiss und Konsens, die in den sechziger Jahren ihren Ausgang nahm, änderte sich schleichend auch die Einstellung gegenüber der Kriminalität.⁹ Als in den siebziger Jahren der Glaube an die „Formbarkeit“ der Gesellschaft im Wohlfahrtsstaat der (sozial-demokratischen) Politik zugrunde lag,¹⁰ baute der rationale kriminalpolitische Ansatz auf wissenschaftlichen Grundlagen auf. Dabei ging es vornehmlich nicht um polizeiliche „Kriminalitätsbekämpfung“, sondern um Fragen nach den Ursachen von Kriminalität oder um die Rolle der Polizei als in die Gesellschaft integrierte „Nachbarschaftspolizei“.

In den achtziger Jahren änderte sich das innenpolitische Klima fundamental. Wie in anderen europäischen Staaten¹¹ wurde vor den Wahlen 1981 zum ersten Mal das „Kriminalitätsproblem“ zum Wahlkampfthema. Nach dem Wahlsieg der Konservativen kam es in der Folge zu einer vermehrten Befassung mit dem Thema „Kleinkriminalität“ (*kleine criminaliteit*) auf der einen und der Schwerekriminalität (*zware criminaliteit*) bzw. moderneren Formen der Kriminalität wie Betrug oder der illegaler Drogenhandel auf der anderen Seite. Dabei wurde die Kleinkriminalität als die Kriminalitätsform eingeschätzt, die als so genannte Alltagskriminalität für das Unsicherheitsgefühl der Bevölkerung verantwortlich sei.¹²

⁵ KELK 1995, 1.

⁶ BRANTS 2001, 34.

⁷ TAK 1999, 1.

⁸ KELK 1995, 4.

⁹ BRANTS/FIELD 2000, 95.

¹⁰ HART 1986, 85.

¹¹ Siehe England 1.1.

¹² Commissie Kleine Criminaliteit 1984.

Deutlich an dieser Aufspaltung des Kriminalitätsgeschehens in zwei strikt voneinander getrennte Bereiche orientiert war der Regierungsplan „*Samenleving en criminaliteit*“¹³ aus dem Jahr 1985.¹⁴ Ausgangspunkt für diesen Plan war die Feststellung, dass sich in dem Zeitraum von 1970 bis 1983 die Zahl registrierter Straftaten vervierfacht hatte.¹⁵ „*Samenleving en criminaliteit*“ zufolge sollte der Kleinkriminalität durch ein vornehmlich zivilgesellschaftliches Präventionskonzept begegnet werden,¹⁶ bei dem die Strafverfolgungsbehörden erst als letztes Glied in der Kette eingreifen sollten. Dagegen wurde die Verfolgung der Schwermriminalität als vordringliche Aufgabe der Polizei angesehen. Der Schwerpunkt dieses Plans lag weiterhin auf der Auseinandersetzung mit der Alltagskriminalität. Dabei ist zu sagen, dass der Plan ein sehr viel differenzierteres Bild des Gesamtkriminalitätsaufkommens zeichnete als in anderen Ländern üblich. Als Beispiel sei nur die abstrakte Forderung des englischen Wahlkampfmottos „*get tough on crime*“ genannt.¹⁷

„*Samenleving en criminaliteit*“ stellt gleichzeitig die erste grundsätzliche Manifestation der Anerkennung der Ernsthaftigkeit des „Kriminalitätsproblems“ dar, worunter vorrangig die „Schwermriminalität“ verstanden wird.¹⁸ Diese Themensetzung ist nicht auf zahlenmäßig erfassbare Veränderungen zurückzuführen, denn im Gegensatz zum Gesamtkriminalitätsaufkommen ist im betreffenden Zeitraum die Zahl der typischen Delikte in der Kategorie der schwereren Kriminalität wie Verstöße gegen das Opium- und das Feuerwaffengesetz zurückgegangen.¹⁹ In Bezug auf diese Kriminalitätsform wird in dem Plan ein umfassendes repressives Bekämpfungsmodell entwickelt. Damit findet der niederländischen Kriminalpolitik bis dahin unbekanntes Ansatz einer Bewältigung von Kriminalität allein mit den Mitteln des Strafrechts seinen Ausgang und die Einschätzung ihr Ende, dass strafrechtliche Aufarbeitung erst als letztes Mittel zum Einsatz kommen soll.

Das folgende innenpolitische Regierungsprogramm „*Recht in beweging*“²⁰ aus dem Jahr 1990 bedeutet eine Fortentwicklung dieses neuen Ansatzes. Als Ausgangspunkt des Plans wird gefordert, dass gegen die schwe-

¹³ Gesellschaft und Kriminalität.

¹⁴ HART 1986, 95.

¹⁵ MULDER 1986, 271.

¹⁶ DOWNES 1988, 194.

¹⁷ Siehe England 1.1.

¹⁸ BRANTS 1986, 219.

¹⁹ MULDER 1986, 280.

²⁰ Recht in Bewegung.

re Kriminalität hart vorgegangen werden müsse.²¹ Der von Justiz- und Innenministerium verfasste Bericht „*Georganiseerde criminaliteit: Drievingsbeeld en plan van aanpak*“²² aus dem Jahr 1992 betrifft schließlich dezidiert die Kriminalitätsform „organisierte Kriminalität“, die vorher nur implizit angesprochen war, wenn die schwere Kriminalität behandelt wurde. Während sich generell im Strafrechtssystem eine immer deutlichere Abwendung von der Doktrin des Strafrechts als letztem Mittel zeigte – ein Begleitphänomen waren die wachsenden Haftraten ebenso wie längere Haftzeiten –, rückte mit der organisierten Kriminalität ein Kriminalitätsbereich in den Mittelpunkt, dessen Bewältigung kaum mit anderen als strafrechtlichen Mitteln denkbar schien. Insofern stiegen damit die Erwartungen an die Strafverfolgungsbehörden, die nun nicht länger nur als letzte Instanz gefragt waren, sondern als Hauptverantwortliche für einen Bereich angesehen wurden, der auf der politischen Agenda sehr hoch angesiedelt war.²³ Während die strafrechtliche Bewältigung von Kriminalität im Lauf der Debatte einen immer prominenteren Platz einnahm,²⁴ traten die Befassung mit der Alltagskriminalität und damit der präventive Ansatz wieder in den Hintergrund. Von der Auseinandersetzung damit bleibt die Expansion der sozialen Kontrolle in ein breites Feld gesellschaftlichen Lebens zurück.²⁵

Die kontinuierliche Veränderung der Definition des „Kriminalitätsproblems“ und die konkludent gestiegenen Erwartungen an die Polizei in Bezug auf die Strafverfolgungstätigkeit wurden schließlich auch zum Auslöser des so genannten *IRT*-Skandals. Die gesetzlichen Vorgaben für die polizeilichen Handlungen und für deren Kontrolle waren den gewandelten Anforderungen an die polizeiliche Praxis nicht mehr gewachsen und wurden deshalb häufig von den an der Ermittlung schwerer bzw. organisierter Kriminalität beteiligten Behörden nicht eingehalten. So deckte die zur Aufklärung der Vorkommnisse eingesetzte parlamentarische Enquête-Kommission, die nach ihrem Vorsitzenden *Van-Traa*-Enquête-Kommission genannt wurde, vielfältige Verstöße gegen die rechtlichen Vorschriften auf. Dazu zählen die Anwendung von nicht gesetzlich vorgesehenen Ermittlungsmethoden, zum Beispiel der Einsatz Dritter zur Infiltration von kriminellen Gruppierungen, und die Nicht-Berücksichtigung der normierten Vorausset-

²¹ FRANKE 1990, 253.

²² Deutsch: Organisierte Kriminalität: Bedrohungsanalyse und Bekämpfungsstrategie.

²³ BOEK 1995, 365.

²⁴ DOELDER 2000, 196.

²⁵ KELK 1995, 17f.

zungen für andere Ermittlungsmethoden. In diesem „Wildwuchs der Ermittlungsmaßnahmen“²⁶ sieht die *Van-Traa-Enquête-Kommission* eine fundamentale „*normeringscrisis*“.²⁷ Zudem wertet sie die Tatsache, dass die ungesetzlichen Praktiken lange unentdeckt blieben, als Indikator dafür, dass es gleichzeitig eine Krise der Verantwortlichkeit und Kontrolle der polizeilichen Betätigung gab, die so genannte „*gezagscrisis*“.²⁸

In der Folge der Tätigkeit der parlamentarischen *Enquête-Kommission*, die 1995 in ihrem Abschlussbericht ausführliche Angaben zu den einzelnen Ermittlungsmethoden sowie zum institutionellen Aufbau der Strafverfolgungsbehörden und deren internem Verantwortungs- und Kontrollsystem macht,²⁹ kam es zu vielfältigen institutionellen und gesetzlichen Reformen, von denen als die wichtigste der Erlass eines Gesetzes (*Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden/Wet BOB*) gilt, das die besonderen Ermittlungsmethoden regelt. Diese Umgestaltungen untermauern die veränderte Position, die die Polizei einnimmt, seitdem die Kriminalitätsbekämpfung als wichtiges innenpolitisches Thema auf der Tagesordnung steht. Sie werden jedoch dafür kritisiert, dass sie in der Praxis weiterhin Lücken lassen. Noch weitergehende Kritik bezweifelt, ob die Änderungen nicht mehr als symbolischer Aktionismus seien, und vertritt die Ansicht, dass die Grundfrage nach den Grenzen der Legitimität der Strafverfolgung im Rechtsstaat weiterhin offen sei.³⁰

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass mit der allmählichen Abkehr der niederländischen Gesellschaft von den Prinzipien Kompromiss und Konsens seit den sechziger Jahren eine grundsätzliche Veränderung der Einstellung gegenüber der Kriminalpolitik einherging. Während bis dahin die Kriminalität kein Thema des politischen Diskurses war, folgte auf die emanzipatorischen Vorstellungen von einer „Lösung“ des neu entdeckten Kriminalitätsproblems, die sich aus der Auseinandersetzung mit den Ursachen von Kriminalität ergeben sollte, schließlich mit einem in Richtung des Konservatismus veränderten politischen Klima in den achtziger Jahren der grundsätzliche Umschwung, nach dem die Ernsthaftigkeit des „Kriminalitätsproblems“ allgemein anerkannt wurde. Solange dabei die so genannte

²⁶ Im Original: *wildgroei in opsporingsmethoden*. *Enquête Opsporingsmethoden*. Eindrapport, 427.

²⁷ Krise der Gesetzgebung. In: *Enquête Opsporingsmethoden*. Eindrapport, 413.

²⁸ Krise der Verantwortlichkeit. In: Ebd.

²⁹ *Enquête Opsporingsmethoden*. Eindrapport, 72-411 sowie Bijlage 5, 6.

³⁰ BRANTS 2001, 61.

Alltagskriminalität im Zentrum der Aufmerksamkeit stand, waren die Handlungskonzepte zivilgesellschaftlicher Natur, während das Strafrecht als zuletzt einzusetzendes Mittel galt. Der bereits in dem sehr einflussreichen Regierungsprogramm „*Samenleving en criminaliteit*“ mitbehandelte Gegenpart zur so genannten Alltagskriminalität, die Schwerekriminalität, erfuhr in den Folgejahren stetig wachsende Aufmerksamkeit, die in der Veröffentlichung des Regierungsberichts „*De georganiseerde criminaliteit in Nederland: Dreigingsbeeld en plan van aanpak*“ von 1992 kulminierte, der sich nur noch mit der Sonderform „organisierte Kriminalität“ befasste. Aufgrund dieser Bedeutungszunahme für das Thema „Schwerekriminalität“ erhielt die Auseinandersetzung mit kriminalpolitischen Strategien schließlich einen neuen Schwerpunkt:³¹ Die repressive Bekämpfung der Kriminalität mit rein strafrechtlichem Instrumentarium durch die Strafverfolgungsbehörden wurde zur wichtigsten Handlungsvariante.

Insgesamt lässt sich also sagen, dass in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts die Kriminalität ein immer wichtigeres Thema der innenpolitischen Debatte wurde, mit zeitlicher Verzögerung folgte dann die Verbreitung der Vorstellung, dass das Instrumentarium des Strafrechts die angemessene Bewältigungsform biete. Demzufolge ist die Entwicklung der innenpolitischen Diskussion eine Geschichte des Bedeutungszuwachses für das Thema Kriminalität an sich sowie der Höherbewertung der Wirkungsmacht strafrechtlicher Verfolgung.

Neben dieser allgemeinen kriminalpolitischen Entwicklung, die aus Veränderungen des innenpolitischen Klimas in den Niederlanden resultierte, sind weitere partikuläre Modifikationen zu erkennen.

Der Regierungsplan „*Samenleving en criminaliteit*“ beinhaltete neben der Aufspaltung der Kriminalität in Klein- und Schwerekriminalität sowie der Neuausrichtung der Konzeption auf das Vorgehen gegen die schwerere Kriminalität einen weiteren Punkt, der als prinzipielle Neuerung eingeschätzt werden kann. Was in den siebziger Jahren in Bezug auf die lokale Rolle der Polizei als so genannte Nachbarschaftspolizei bereits angeklungen war, fand sich hier in der Form wieder, dass auf lokaler Ebene Sicherheitspartnerschaften gebildet werden sollten, um der Alltagskriminalität an ihren Wurzeln zu begegnen. Im Regierungsprogramm „*Samenleving en criminaliteit*“ von 1985 wurde diese Idee so weiter entwickelt, dass die Zusammenarbeit von Polizei, anderen staatlichen Behörden sowie privaten

³¹ HOOGENBOOM 1994, 34.

Dritten angestrebt, das heißt explizit die staatliche Alleinverantwortung aufgegeben wurde. Diese Form von Kooperation wird „öffentlich-private Zusammenarbeit“ (*publiekprivate samenwerking*) genannt. Im Fortgang der Diskussion verfestigte sich dieser Trend immer mehr, so dass in einer Rückschau auf die Konsequenzen, die sich aus „*Samenleving en criminaliteit*“ ergeben haben, davon gesprochen werden kann, dass dieser Bericht den Ausgangspunkt für die Privatisierung der Sicherheit gebildet hat.³²

Parallel zu der Einbeziehung Privater in das System der Kriminalitätsbekämpfung erweiterte sich dessen Rahmen. Erstmals war im Zusammenhang mit der Alltagskriminalität die Rede von einer Vorverlagerung des Zeitpunkts, an dem die soziale Kontrolle eingreifen sollte. Der Aspekt der Kriminalitätsverhinderung durch lokale, nachbarschaftliche „Sicherheitspartnerschaften“ bedeutete insofern nicht nur eine Ausweitung des Beteiligtenkreises, sondern auch eine Ausdehnung des Kontrollbereichs in das Vorfeld der Taten.³³ Was zunächst auf den Bereich der Alltagskriminalität bezogen war, wurde mit dem Bedeutungszuwachs der schwereren Kriminalität auch auf dieses Feld übertragen. Am Ende dieses Prozesses steht eine Anwendung des repressiven strafrechtlichen Instrumentariums im Vorfeld schwererer Taten, die so genannte „*pro-actieve Phase*“³⁴ der Ermittlungen, die mit der Aufklärung des *IRT*-Skandals durch die *Van-Traa*-Enquête-Kommission ans Licht gebracht wurde. Die Verlagerung des Vorgehens gegen Kriminalität in das Vorfeld begangener Taten ist somit ein weiterer Trend der niederländischen Kriminalpolitik.

Mit der Grenzöffnung innerhalb der Europäischen Gemeinschaften mit dem Vertrag von Maastricht von 1991 wurden auch die Europäisierung und die Internationalisierung der Strafverfolgung zum innenpolitischen Thema in den Niederlanden. Wie in anderen europäischen Staaten ging damit eine stärkere Hinwendung zur Datenerhebung und -verarbeitung im Rahmen von Strafermittlungen einher, die den Informationsaustausch zwischen Staaten in Bezug auf grenzüberschreitende Kriminalität erleichtern sollte. Diese neue Methodik wird auch in den Niederlanden „*intelligence*“-Ermittlung genannt.³⁵ Im Zuge der veränderten Anforderungen an die Polizei im Laufe der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts setzte zudem eine Zentralisierung dieser ursprünglich sehr stark lokal angebundenen Institution ein.

³² HOOGENBOOM 1995, 89.

³³ Ebd., 93.

³⁴ Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport, 450.

³⁵ HEIJDEN, TOON VAN DER 1997, 150.

Zusammengefasst steht die Entwicklung der innenpolitischen Diskussion unter dem Vorzeichen eines rapiden Bedeutungszuwachses für das Thema „Kriminalität“ und für deren strafrechtliche Aufarbeitung. Weniger Beachtung erfuhr die Tatsache, dass gleichzeitig die soziale Kontrolle auf ein breiteres Fundament gestellt wurde, indem der Zeitpunkt für das Vorgehen gegen Kriminalität vorverlegt und die Beteiligung auch nicht-staatlicher Akteure an der Kriminalitätsprävention eingeführt wurde. Ein weiterer Aspekt der Veränderung ist die Technisierung und räumliche Unbegrenztheit der Strafverfolgung. Zentralisierte Behörden nutzen inzwischen die Möglichkeiten der Datenverarbeitung, um auf überregionaler und sogar internationaler Ebene Informationen auszutauschen.

1.2 Kriminalpolitische Maßnahmen

Die fundamentalen Veränderungen, die die innenpolitische Diskussion in den Niederlanden in den letzten vierzig Jahren prägten, gingen einher mit verschiedenen Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung gesetzlicher und institutioneller Art.

1.2.1 Gesetzliche Regelungen

Die grundsätzliche Wandlung der polizeilichen Tätigkeit, die aus der wachsenden Aufmerksamkeit für die schwerere Kriminalität seit dem Ende der achtziger Jahre resultierte, blieb lange Zeit ohne Auswirkung auf die gesetzliche Regelung des Verfahrens. Die einzige rechtliche Veränderung war die Erweiterung des Straftatbestandes für die Bildung einer kriminellen Vereinigung nach Art. 140 des *Wetboek van Strafrecht* (Strafgesetzbuch) 1988, in dem der Begriff juristische Person durch den Begriff „Organisation“ ersetzt wurde. 1999 wurde ferner die Strafandrohung für dieses Delikt erhöht.

Die bis in die neunziger Jahre fehlende Anpassung an die veränderten Anforderungen an polizeiliche Ermittlungen führte dazu, dass sich eine informelle Praxis ohne gesetzliche Grundlage ausbildete. Dabei lag die fragliche Betätigung der Polizei meist in dem Sonderbereich zwischen der allgemeinen Herstellung der öffentlichen Ordnung als polizeirechtlicher Kompetenz und vor einem begründeten Verdacht, der nach Art. 27 des *Wetboek van Strafvordering* (Strafprozessordnung) Voraussetzung für die Aufnahme von Strafermittlungen ist.³⁶ Erhielt die Rechtsprechung Kenntnis

³⁶ HENDRIKS 1999, 88.

davon, wurde dies als „tatsächliche Handhabung der öffentlichen Ordnung“ geduldet; zumeist wurden solche frühen Phasen der Ermittlungen jedoch vor Gericht ganz ausgeblendet und nur die später gesetzeskonform gewonnenen Beweismittel präsentiert.³⁷ Dies wurde, soweit es in Ansätzen erkannt wurde, nicht stark problematisiert oder als notwendiges Übel eingeschätzt. Tatsächlich ging die Missachtung der Gesetzesbindung durch die Strafverfolgungsbehörden jedoch so weit, dass die Situation, als sie schließlich in der Nachfolge des IRT-Skandals durch die *Van-Traa*-Kommission offen gelegt wurde, „*normeringscrisis*“ genannt wurde.³⁸

Dementsprechend gehen fast alle gesetzlichen Neuerungen, die sich im Bereich des Strafrechts und des Strafverfahrens ergeben haben, auf die Ergebnisse der Enquête-Kommission zurück. Im Vordergrund steht dabei der Erlass des Gesetzes zu den besonderen Ermittlungsmethoden (*Wet BOB*), darin insbesondere die Einfügung eines besonderen Paragraphen, der die Ermittlungen vor dem Vorliegen eines Verdachts gemäß Art. 27 der Strafprozessordnung regelt.

Das Gesetz zu den besonderen Ermittlungsmethoden, das im Februar 2000 in Kraft trat, behandelt im Einzelnen die drei Varianten der Tätigkeit von verdeckt ermittelnden Polizisten (*undercoverbevoegdheden*), im Einzelnen Infiltration, Pseudokauf und systematische Informationssammlung, sowie einzelne Überwachungsmaßnahmen, konkret die systematische Observation, die Abfrage von Verkehrsdaten, das Betreten geschlossener Räume, die Wohnraumüberwachung und die Überwachung der Telekommunikation.

Nach Art. 132 a innerhalb von Titel V der Strafprozessordnung, der durch das *Wet BOB* eingefügt wurde und der insgesamt die „Befugnisse zur Ermittlung schwerer Verbrechen, die organisiert begangen oder geplant werden“, behandelt, gilt die Vorverlegung des Zeitpunkts für die zulässige Aufnahme von Ermittlungen in den Bereich vor dem Verdacht der Begehung konkreter Straftaten nicht allgemein, sondern nur für Fälle organisierter Kriminalität. In diesen Fällen ist der Verdachtsbegriff erweitert. Darüber noch hinaus geht die Regelung des Art. 126 gg der Strafprozessordnung, nach der eine den eigentlichen Strafermittlungen vorgeschaltete „Untersuchung mit dem Ziel der Ermittlungsvorbereitung“ durchgeführt werden kann.

Insgesamt sind mit diesen Neuerungen viele in der Praxis bereits über Jahre hinweg ohne gesetzliche Grundlage verwandte Ermittlungsmethoden

³⁷ REYT 1993, 501 f.

³⁸ Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport, 413.

rechtlich geregelt worden. Es bleibt jedoch weiterhin offen, ob in der Praxis der Ermittlungen damit ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem Interesse an einer effektiven Strafverfolgung und den Rechten der einzelnen Bürger gefunden wurde. So wird in der Diskussion dieser Neuerungen darauf hingewiesen, dass Legalisierung nicht gleichbedeutend mit Legitimität sei.³⁹

1.2.2 Institutionelle Neuerungen

Noch sehr viel umfangreicher als die gesetzlichen Änderungen waren die institutionellen Reformen, denen die Strafverfolgungsorgane unterzogen wurden. Die erste grundsätzliche Neuerung waren die bereits Ende der siebziger Jahre von einzelnen Polizeien auf regionaler wie nationaler Ebene informell etablierten Abteilungen für Informationsverarbeitung, teilweise wurden auch nur Einzelpersonen mit dieser Form „taktischer Recherche“ betraut. Diese zunächst „spontan“ gebildeten Vorläufer der Behörden für die so genannte *intelligence*-Arbeit, die in der Folge um die Anwendung verdeckter Methoden zur Informationssammlung ergänzt wurde, erhielt ihre institutionelle Verankerung in den so genannten *Criminelen Inlichtingen Diensten (CID)*. Erst 1985 wurde deren Betätigung rechtlich geregelt und bei jeder Polizei auf regionaler wie nationaler Ebene eine derartige Einheit eingerichtet. Auf nationaler Ebene ist der *CID* eine Unterabteilung des *Centrale Recherche Informatie (CRI)*, der heute *Dienst Nationale Recherche Informatie (NRI)* genannt wird und unter dem Dach der nationalen Polizeibehörde (*Korps landelijke politiediensten/KLPD*) firmiert. Die *CID-regelingen* von 1985/86 wurden im Laufe der Zeit mehrfach ergänzt, unter anderem durch das Gesetz zu den Polizeiregistern (*Wet politieregisters*) von 1991. Die Aufgabe der *CID* besteht darin, Register zu führen, in denen Informationen zu bestimmten Personen und Sachverhalten so vorgehalten werden, dass sie verknüpft werden können.

Neben dieser institutionellen Neuerung innerhalb der einzelnen Polizeien finden sich auch weit reichende Umgestaltungen der Gesamtstruktur. Bis Anfang der neunziger Jahre gab es noch 148 dezentrale städtische Polizeien, eine nationale Polizeibehörde und eine gewisse Anzahl spezieller Behörden mit unterstützender Funktion. Dabei waren Verwaltung und Kontrolle der einzelnen Behörden in einem äußerst komplexen System geographisch und funktional aufgeteilt. Dieser Aufbau sollte nach langer Diskus-

³⁹ BRANTS 2001, 63.

sion mit dem Polizeigesetz (*Politiewet*) von 1993 abgeschafft und durch ein vereinfachtes Modell ersetzt werden.⁴⁰ In dem so geschaffenen Gefüge wurde zwar die ausdrückliche Trennung zwischen den neu geschaffenen 25 städtischen Polizeien und der nationalen Polizei (*KLPD*) aufgehoben. Jedoch blieb die strikte Trennung der Zuständigkeit je nach Art der polizeilichen Tätigkeit unangetastet – bei Aufgaben in Bezug auf die Herstellung der öffentlichen Ordnung ist der Bürgermeister der betreffenden Gemeinde zuständig und letztlich das Innenministerium, bei Strafermittlungen die Staatsanwaltschaft und letztlich das Justizministerium.⁴¹ Die Führung der regionalen Polizeien ist sehr kompliziert ausgestaltet. Für deren Verwaltung ist der Bürgermeister der größten Stadt in der Region verantwortlich und berät sich diesbezüglich mit dem leitenden Staatsanwalt. Die ständige Leitung der Polizei ist dem regionalen Behördenleiter, meist einem Polizeipräsidenten, übertragen. Beschlüsse über die Hauptlinien der Tätigkeit fasst ein Gremium, dem alle Bürgermeister der Region sowie der leitende Staatsanwalt angehören. Wichtig ist daneben das so genannte Triumvirat (*driehoeksoverleg*), das aus dem Bürgermeister, dem Staatsanwalt und dem Polizeichef besteht und das über allgemeine Entwicklungen, Politik und Ergebnisse berät.

Insgesamt ist durch die Umstrukturierung der Polizei durch das Polizeigesetz von 1993 keine grundsätzliche Reduktion der Komplexität der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten erreicht worden. Diese Komplexität hat zur Folge, dass wegen des ineffizienten Dualismus' zwischen Verantwortlichkeit und Verwaltung große Lücken in der Kontrolle der polizeilichen Tätigkeit entstehen.⁴²

Ein besonderes Kontrollproblem besteht in Bezug auf die Sondereinheiten, die speziell für die Ermittlung in Fällen der organisierten Kriminalität zuständig sind. Die Einrichtung solcher Einheiten geht teilweise ebenfalls auf das Polizeigesetz von 1993 zurück, in dem die Institutionalisierung von OK-Abteilungen auf regionaler Ebene und die Etablierung von Spezialeinheiten zur Durchführung von Observationen und Finanzermittlungen geregelt sind. Bereits im Jahr 1988 wurden mit dem Ziel der Bekämpfung der nicht an lokale Grenzen gebundenen schweren, organisierten Kriminalität Kapazitäten frei gemacht und so genannte *Interregionale Recherche-Teams (IRT)* aufgebaut, die seit dem Jahr 1994 *Kernteam*s genannt werden. Aktu-

⁴⁰ TAK 1999, 15.

⁴¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2000, 11.

⁴² MULLER 2002, 252.

ell gibt es sechs dieser *Kernteams* in den Regionen Nord-Ost-Niederlande, Randstad-Nord und Mitte, Süd, Rotterdam, Haaglanden sowie Amsterdam-Amstelland/Gooi und Vechtstreek, die seit dem Sommer 2003 unter dem gemeinsamen Dach der *Nationalen Recherche* zusammengefügt sind.⁴³

Die besonderen Schwierigkeiten bei der Kontrolle der *IRTs/Kernteams* sowie der anderen genannten OK-Einheiten ergeben sich aus deren Sonderstellung sowohl in Bezug auf besondere Kenntnisse und Fähigkeiten aufgrund ihrer Spezialisierung als auch aufgrund ihrer internationalen Kontakte zu anderen Polizeien. Die Staatsanwaltschaft als Kontrollorgan ist nicht ohne weiteres an den Informationsfluss angebunden, sondern davon abhängig, dass die Spezialeinheiten ihr Wissen mit ihr teilen.⁴⁴ Dieses Informationsgefälle führte dazu, dass viele Ermittlungsverfahren in Fällen der organisierten Kriminalität, wie die *Van-Traa*-Kommission offen legte, nicht darauf hin kontrolliert wurden, ob sie in gesetzeskonformer Weise durchgeführt wurden.⁴⁵ Auf der einen Seite wurden auf Legalität des Verfahrens bedachte Staatsanwaltschaften erst gar nicht im Einzelnen über die Vorgänge informiert, sondern erst mit dem Ermittlungsergebnis konfrontiert, auf der anderen Seite identifizierten sich bestimmte Staatsanwaltschaften mit der Polizei und unterstützten nicht gesetzlich vorgesehene Varianten der Ermittlungsarbeit.⁴⁶ Insgesamt führte das zu einer eindeutigen Abkehr nicht nur vom traditionellen Verfahren an sich, sondern auch von der Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Verfahrens. Mit der Aufdeckung des *IRT*-Skandals wurden diese schwerwiegenden Mängel des institutionellen Kontrollsystems offenbar. Gleichwohl war es jedoch ein Kontrollgremium, das so genannte *Driehoeksoverleg* von Amsterdam, das den Skandal auslöste, weil es die Verantwortung für die vom *IRT* verwandten Methoden nicht länger tragen wollte und Mitteilung an höhere Ebenen von Justiz und Verwaltung bis hin zum Justizminister machte.

In der Folge des *IRT*-Skandals und dessen Aufarbeitung im Rahmen der *Van-Traa*-Kommission wurde auf verschiedene Weise versucht, das Informationsgefälle zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft zu verringern, um überhaupt die Ausübung einer effektiven Kontrolle zu ermöglichen. 1999 trat ein Gesetz zur Reorganisation der Staatsanwaltschaft in Kraft, wonach eine neu eingeführte zentrale Leitungsebene den lokal angebotenen

⁴³ Ministerie van Justitie 2003.

⁴⁴ DOELDER 2000, 191.

⁴⁵ BRANTS/ FIELD 2000, 99.

⁴⁶ BRANTS 2001, 46.

Staatsanwaltschaften übergeordnet ist. Die Leitungsebene und zuletzt auch das Justizministerium sind berechtigt, nicht nur generelle Anweisungen zu geben, sondern auch konkret Einfluss auf einzelne Verfahren auszuüben. Weitere verfahrenstechnische Kontrollmechanismen enthält das ausführlich oben dargestellte Gesetz zu den besonderen Ermittlungsmethoden (*Wet BOB*), das im Februar 2000 in Kraft trat, dem gemäß alle Ermittlungsmaßnahmen der Staatsanwaltschaft gemeldet und daraufhin von ihr in den Akten festgehalten werden müssen. In Bezug auf bestimmte schwerwiegende Methoden wie Infiltration ist vorgeschrieben, dass die Staatsanwaltschaft laufend über den Einsatz unterrichtet wird. Diese Kontrolldichte wird noch erhöht bei der Ausübung besonders problematischer Ermittlungsbefugnisse wie dem Einsatz von Mitgliedern krimineller Organisationen als Informanten – in diesen Fällen liegt die Erlaubniskompetenz beim Justizminister selbst.⁴⁷

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in den letzten Jahren die Zentralisierung und die Spezialisierung die bestimmenden Motive der institutionellen Neuerungen der Strafverfolgungsbehörden in den Niederlanden darstellen. Damit ergaben sich besondere Schwierigkeiten der Kontrolle. Besonders augenfällig wurde dies in Bezug auf die überregionalen Spezialeinheiten im so genannten *IRT*-Skandal. In der Folge wurden die Kontrollkompetenzen der übergeordneten Behörden ausgebaut, jedoch die grundsätzlich durch starke Komplexität gekennzeichnete Struktur der Polizei beibehalten.

1.3 Ergebnis in Bezug auf die Innenpolitik

Die niederländische Innenpolitik stand in den letzten Jahrzehnten stark unter dem Einfluss einer zunehmenden Aufmerksamkeit für das Thema „Kriminalität“ und deren Bekämpfung. Dabei sind verschiedene Tendenzen zu beobachten. Neben einer deutlichen Hinwendung zu punitiven Ansätzen im Umgang mit Kriminalität und der Abkehr vom Verständnis des Strafrechts als letztem Mittel wurde räumlich wie zeitlich der Zuständigkeitsbereich der auch institutionell umgestalteten Strafverfolgungsbehörden ausgeweitet. Die nach der Aufdeckung einer weitgehend ungesetzlichen Praxis der Ermittlungen in der Folge des *IRT*-Skandals eingeführten Regelungen beinhalten eine Fülle von Befugnissen für verdeckte Informationssammlung.

⁴⁷ DOELDER 2000, 195.

2. Entwicklung des OK-Diskurses

Der Diskurs zur organisierten Kriminalität wurde bereits mehrfach im Rahmen der Darstellung der innenpolitischen Diskussion angesprochen, da das Vorgehen gegen schwere und organisierte Kriminalität Anfang der 90er Jahre einen wichtigen Bestandteil der kriminalpolitischen Zielvorgaben darstellte. Dieser wichtigen Stellung innerhalb der Debatte ging eine im Laufe der Zeit stetig zunehmende Befassung mit dem Thema „organisierte Kriminalität“ voraus. Nachdem in der Frühphase der Diskussion der Begriff nur von Seiten der Polizei verwendet wurde, folgte in den achtziger Jahren die wissenschaftliche Literatur; mit dem innenpolitischen Regierungsprogramm „*Samenleving en criminaliteit*“ beinhaltete zum ersten Mal ein politischer Text Ausführungen zur schweren bzw. organisierten Kriminalität. Anfang der 90er Jahre erhielt das Thema mit gewissen Spitzen nach dem Erscheinen des Untersuchungsberichts der *Van Traa-Enquête-Kommission*, der sich zum ersten Mal systematisch mit den Erscheinungsformen organisierter Kriminalität auseinandersetzte, und der Veröffentlichung der ersten Bedrohungsanalyse des wissenschaftlichen Instituts *Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)* eine gleich bleibend hohe Aufmerksamkeit.

2.1 Verlauf der Diskussion

Noch in den sechziger und siebziger Jahren wurde in den Niederlanden den schweren Formen von Kriminalität kaum Interesse entgegengebracht. Einzige Ausnahme bildete das Phänomen des Terrorismus, das wie in Deutschland zu dieser Zeit als Bedrohung der Gesellschaft wahrgenommen wurde.⁴⁸ Das Phänomen „organisierte Kriminalität“, das in den USA bereits breit diskutiert wurde,⁴⁹ fand nur an wenigen Stellen Erwähnung. Der Leiter der Rotterdamer Polizei J. A. BLAAUW behandelte zuerst in Artikeln aus dem Jahr 1974 die Gefahr, die seiner Ansicht nach der niederländischen Gesellschaft aufgrund von professionellen kriminellen Gruppierungen droht, die sich dem Zugriff der Polizei entziehen.⁵⁰ Dabei wendet er sich jedoch gegen eine Gleichsetzung dieser „professionellen Kriminellen“ mit der organisierten Kriminalität nach dem Modell der amerikanischen Mafia.

⁴⁸ BEESTRA/MOURIK/NEEFE/RIDDER 1994, 237.

⁴⁹ LAMPE 1999, 97ff.

⁵⁰ BLAAUW 1974.

Ebenso zurückhaltend in Bezug auf den Organisationsgrad der „professionellen Kriminellen“ äußert sich im Jahr 1975 der britische Wissenschaftler JOHN A. MACK in dem die Niederlande betreffenden Teil des Buchs „*The Crime Industry*“, das auf dem im Auftrag des Europarats erstellten Bericht zur organisierten Kriminalität in Europa basiert.⁵¹ Seiner Einschätzung nach, die auf Interviews mit über dreißig vornehmlich aus dem Bereich der Polizei stammenden Experten basiert, ist das Land zu klein, um mehr als den wenigen „einsamen Wölfen“ einen Aktionsraum zu bieten.⁵² Als „einsame Wölfe“ bezeichnet er Berufskriminelle, die sich zur Durchführung von größeren Diebstählen oder anderen Taten zeitweilig zusammenschließen.⁵³

Zu Beginn der achtziger Jahre wurde das Thema „organisierte Kriminalität“ von Seiten der Polizei weiter verfolgt. Neben dem Rotterdamer Polizeichef BLAAUW⁵⁴ äußerte sich nun auch der Amsterdamer Leiter der Polizei K. J. H. H. SIETSMA dazu im „*Algemeen Politieblad*“,⁵⁵ der Fachzeitschrift für die Polizei. Die Ausbreitung des illegalen Handels mit Drogen und der Organisationsgrad der daran beteiligten Gruppierungen, der BLAAUW zufolge ebenfalls zugenommen habe (weshalb er jetzt Parallelen zur amerikanischen organisierten Kriminalität sieht) waren die bestimmenden Grundeinschätzungen, an die sich Ausführungen zur angemessenen polizeilichen Taktik anschlossen – BLAAUW behandelt in diesem Zusammenhang *undercover*-Einsätze und SIETSMA die Anwendung analytischer Methoden.

Mitte der achtziger Jahre reagierten schließlich auch Akteure aus Wissenschaft und Politik auf diese Themensetzung durch die Spitzen großstädtischer Polizeien. Dabei wurden grundsätzlich eher zurückhaltende Stellungnahmen zu der polizeilichen Einschätzung abgegeben, dass organisierte Kriminalität eine neuartige Bedrohung darstelle, die ein besonders energisches Auftreten von Seiten des Staates erfordere. Der Kriminologe CYRILLE J. C. F. FIJNAUT, der in der Folge eine große Zahl von Veröffentlichungen zum Thema vorzuweisen hat, stellt zuerst im Jahr 1984 fest, dass nicht negiert werden könne, dass es einige Anzeichen für einen zunehmenden Organisationsgrad der Kriminalität in den Niederlanden gibt,⁵⁶ lehnt

⁵¹ MACK 1975, 77-81.

⁵² Ebd., 79f.

⁵³ Ebd.

⁵⁴ BLAAUW 1980.

⁵⁵ SIETSMA 1980.

⁵⁶ FIJNAUT 1984, 581f.

aber gleichzeitig die Entfesselung eines „Kriegs“ gegen die organisierte Kriminalität ab.⁵⁷ Mit dem einflussreichen innenpolitischen Regierungsprogramm „*Samenleving en criminaliteit*“ aus dem Jahr 1985 taucht der Begriff organisierte Kriminalität erstmals in einem politischen Text auf. Ohne genauere Definitionsversuche oder empirische Nachweise werden dort verschiedene Formen schwerer Kriminalität zusammengefasst und statuiert, dass eine Zunahme der organisierten Kriminalität in neuer Form zu verzeichnen sei, der nur mit repressiver strafrechtlicher Gegenwehr begegnet werden könne.⁵⁸ Auch in Reaktion darauf widmet die wissenschaftliche Zeitschrift „*Justitiële verkenningen*“, die vom *WODC* herausgegeben wird, Ende des Jahres 1985 eine ihrer Ausgaben dem Gegenstand.⁵⁹ In dieser Ausgabe zieht wiederum FIJNAUT in Zweifel, dass diese Kriminalitätsform nachweislich im Wachstum begriffen ist,⁶⁰ und kritisiert den rein polizeilichen Bekämpfungsansatz.⁶¹ Ausgangspunkt der Beschreibung dessen, was als organisierte Kriminalität angesehen wird, sind für E. G. M. NUIJTEN-EDELBROEK in derselben Ausgabe die polizeilichen Schwierigkeiten im Umgang damit.⁶²

Ende der achtziger Jahre hatte sich die Ansicht, dass organisierte Kriminalität ein auch die Niederlande betreffendes Problem sei, so weit verfestigt, dass im Jahr 1988 auf nationaler Ebene der *CRI* aufgrund von Angaben der *CIDs* (bei den lokalen Polizeien angesiedelte, Informationen verarbeitende Einheiten), die erste überregionale Bedrohungsanalyse⁶³ erstellte. Die Bedrohungsanalyse enthält quantitative Angaben zur Zahl der in den Niederlanden tätigen kriminellen Gruppierungen. Diese Form der zahlenmäßigen Erfassung aufgrund einer relativ breiten Definition, die am US-amerikanischen hierarchischen Modell der organisierten Kriminalität orientiert ist, wird vielfach kritisiert,⁶⁴ teilweise werden die Angaben aber auch übernommen⁶⁵ oder jedenfalls die Methode für die unter den gegebenen Umständen bestmögliche gehalten.⁶⁶

⁵⁷ Ebd., 583.

⁵⁸ FIJNAUT/BOVENKERK/BRUISMA/BUNT 1998, 10.

⁵⁹ *Justitiële verkenningen* Nr. 9 (1985).

⁶⁰ FIJNAUT 1985, 27.

⁶¹ Ebd., 35.

⁶² NUIJTEN-EDELBROEK 1985, 61.

⁶³ *CRI* 1988.

⁶⁴ BRUISMA 1993, 835; BOVENKERK 1991, 73; DUYNE 1992, 66.

⁶⁵ FIJNAUT 1990b, 335.

⁶⁶ HEIDEN, A. W. M. VAN DER 1993, 105-117.

Anfang der neunziger Jahre wuchs die Aufmerksamkeit, die dem Thema „organisierte Kriminalität“ gewidmet wurde, weiter. Neben der kurzen Erwähnung im auf das Regierungsprogramm „*Samenleving en criminaliteit*“ folgenden innenpolitischen Programm „*Recht in beweging*“ von 1990 gab es eine Vielzahl weiterer Veröffentlichungen aus den Reihen der Polizei, worunter einige auf die wichtige Konferenz zu organisierter Kriminalität unter niederländischer und US-amerikanischer Schirmherrschaft zurückgingen.⁶⁷ Zudem folgten weitere Bedrohungsanalysen, nun durch die *Centrale Politieke Recherche Commissie (CPCR)*.⁶⁸ Dabei gab es gegenüber der Erhebung von 1988 keine Änderung der Methode oder des zugrunde liegenden OK-Begriffs, denn die Ergänzung um drei weitere Merkmale kann nicht als inhaltliche Neuorientierung angesehen werden.⁶⁹

Auch von Seiten der Wissenschaft war rege Beschäftigung mit dem Gegenstand zu erkennen. Von großer Tragweite war die im Auftrag des WODC von einer Forschergruppe um PETRUS C. VAN DUYNE durchgeführte Studie zu den „unternehmerischen Kriminellen“.⁷⁰ Das Ziel der Untersuchung wurde dabei auf die Frage beschränkt, wie unternehmerische Kriminelle bei kriminellen Unternehmungen auf gewinnbringenden Märkten vorgehen.⁷¹ Durch diese Einschränkung wurde eine Entscheidung für eine Definition organisierter Kriminalität willentlich umgangen.⁷² Diesen Ansatz der „*misdaadonderningen*“⁷³ verfolgt VAN DUYNE auch nach dem Erscheinen der Untersuchung weiter.⁷⁴ Seine wichtigste Publikation ist das grundsätzliche Werk „*Het spook en de dreiging van de georganiseerde misdaad*“⁷⁵, das als Nachfolgeuntersuchung der WODC-Studie zu den unternehmerischen Kriminellen, ausgehend von einer Analyse der illegalen Märkte, feststellt, dass in Westeuropa die organisierter Kriminalität nicht als bedrohliche Gegenmacht zum Staat eingeschätzt werden kann.⁷⁶

Einen anderen Strang der wissenschaftlichen Diskussion bildete zu Beginn der neunziger Jahre der Vergleich der Situation in den Niederlanden

⁶⁷ PJJL 1991; BAARLE 1991.

⁶⁸ CPCR 1991/ 1993/ 1995.

⁶⁹ FIJNAUT/ BOVENKERK / BRUISMA / BUNT 1998, 20.

⁷⁰ DUYNE / KOUWENBERG/ ROMELJN 1990.

⁷¹ Ebd., v.

⁷² Ebd.

⁷³ Kriminelles Unternehmen.

⁷⁴ DUYNE 1991, 56; 1993a, 11; 1993b, 103.

⁷⁵ DUYNE 1995; deutsch: Der Spuk/Das Phantom und die Bedrohung der organisierten Kriminalität.

⁷⁶ Ebd., 193.

mit der in den USA. Dabei gelangten die Autoren zu dem Ergebnis, dass die niederländische organisierte Kriminalität zwar professioneller werde, dass aber von einer Unterwanderung der legalen Geschäftswelt und Politik durch hierarchisch strukturierte Gruppierungen im Sinne des US-amerikanischen OK-Modells nicht gesprochen werden könne.⁷⁷ Das amerikanische Interesse am Austausch mit niederländischen Wissenschaftlern sowie der Polizei zum Phänomen „organisierte Kriminalität“, das sich bereits in der gemeinsamen Konferenz im Jahr 1990 niedergeschlagen hatte, wird teilweise als ausschlaggebend dafür angesehen, dass sich die OK-Debatte in den Niederlanden entfaltete.⁷⁸

Ende 1992 präsentierte die Regierung, die noch im innenpolitischen Regierungsprogramm „*Recht in beweging*“ eher kurz darauf eingegangen war, einen Bericht, der ausschließlich das Thema „organisierte Kriminalität“ behandelte. Der Bericht „*De georganiseerde criminaliteit in Nederland: Dreigingsbeeld en plan van aanpak*“ beinhaltet eine sehr alarmierende Lagebeschreibung, der zufolge die organisierte Kriminalität in den Niederlanden stark zu- und eine neue Gestalt angenommen habe. Gegen die damit einhergehende elementare Bedrohung der Gesellschaft müsse deshalb mit einem umfassenden integrierten Bekämpfungskonzept vorgegangen werden. Dieser vorläufige Höhepunkt der Einschätzung von organisierter Kriminalität als ernsthafter Gefahr für die niederländische Gesellschaft wurde aufgrund seiner fraglichen tatsächlichen Grundlage zwar harsch kritisiert,⁷⁹ entfaltete aber nichtsdestoweniger eine starke Wirkung auf die polizeiliche Praxis in den folgenden Jahren. Die im Rahmen des Berichts präsentierten Vorschläge zur Errichtung von regionalen Ermittlungsbehörden oder der Verbesserung der so genannten *intelligence*-Arbeit finden sich in der polizeilichen Wirklichkeit wieder.

Mit dem „*Plan van aanpak*“ wurde das Thema „organisierte Kriminalität“ endgültig als Gegenstand der öffentlichen Diskussion etabliert. Die wissenschaftlichen Veröffentlichungen widmeten sich im Fortgang der Debatte sowohl generellen Fragen wie der Darstellung der Entwicklung der Diskussion,⁸⁰ der Auseinandersetzung mit dem Begriff⁸¹ oder den Bedin-

⁷⁷ FIJNAUT 1990a, 68; 1990b, 336; BOVENKERK 1991, 74.

⁷⁸ BEESTRA/ MOURIK / NEEFE/ RIDDER 1994, 241; FIJNAUT/ BOVENKERK/ BRUISMA, / BUNT 1998, 14.

⁷⁹ BUNT 1993, 9; BRUISMA 1993, 834.

⁸⁰ BEESTRA/ MOURIK / NEEFE/ RIDDER 1994.

⁸¹ DUYNÉ 1992.

gungen für die Etablierung von Erscheinungsformen organisierter Kriminalität⁸² als auch konkreten Überlegungen zur Eignung bestimmter Maßnahmen.⁸³

Ende des Jahres 1993 bildete der so genannte *IRT*-Skandal den Ausgangspunkt dafür, dass die Diskussion einen neuen Schwerpunkt erhielt. Im Vordergrund stand nunmehr die polizeiliche Praxis im Umgang mit der organisierten Kriminalität.⁸⁴ Dabei spielte zugleich die Beschreibung von Art und Ausmaß der organisierten Kriminalität insoweit weiterhin eine Rolle, als die konkrete Gestalt des Phänomens, dessentwegen die Polizei zu den umstrittenen Methoden griff, als entscheidend für die Beurteilung galt, ob eben diese Methoden notwendig und geeignet sind.

Die Verknüpfung der Legitimität der Gegenmaßnahmen mit der realen Gestalt der organisierten Kriminalität spiegelt sich in Vorgehen und Schlussbericht der *Van-Traa*-Enquête-Kommission. Die Untersuchungskommission war damit betraut, sich grundsätzlich mit der Praxis der Strafverfolgung auseinanderzusetzen, die aufgrund der Vorfälle des *IRT*-Skandals ins Zwielficht geraten war, und verfolgte den Untersuchungsauftrag mit der Zweiteilung der Untersuchung, wobei die eine Seite die Beurteilung der einzelnen Methoden und die andere die Bestimmung von Art, Umfang und Bedeutung der organisierten Kriminalität betreffen sollte. Wichtigstes Ergebnis dieser Untersuchung ist, dass die Strafermittlung in eine Krise geraten war, die so tief gehend war, dass sie eine Krise des Rechtsstaats bedeutete. In Bezug auf die organisierte Kriminalität wurde statuiert, dass sie in den Niederlanden in sehr unterschiedlicher Form Gestalt annehme, aber generell keine strukturelle Verwobenheit mit legalen Sektoren bestehe. Der Schlussbericht⁸⁵ und insbesondere sein die Beschreibung der organisierten Kriminalität betreffender Teil,⁸⁶ der von der Arbeitsgruppe um den Wissenschaftler *FIJNAUT* erstellt wurde, haben den *OK*-Diskurs in den Niederlanden in den folgenden Jahren stark geprägt. Sehr viele Veröffentlichungen beschäftigten sich mit den inhaltlichen Aussagen und der Methodik der *Fijnaut*-Arbeitsgruppe, einige davon zusammengefasst in einer dem Thema

⁸² *FIJNAUT* 1993, 619.

⁸³ *SCHAAP* 1993; *TAK* 1994; *ESHOF/ VEGTER* 1994.

⁸⁴ *BRANTS* 2001, 53.

⁸⁵ *Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport.*

⁸⁶ *Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1995-1996, No. 24072, Enquête Opsporingsmethoden, Nr. 16. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland. 's-Gravenhage 1996 (im Folgenden zitiert als Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland.)*

gewidmeten Ausgabe der „*Tijdschrift voor Criminologie*“.⁸⁷ Auf diese Reaktionen zum Untersuchungsbericht folgten Erwidernungen der daran beteiligten Forscher.⁸⁸ Die Definition, die die *Fijnaut*-Arbeitsgruppe in deutlicher Abgrenzung zur *CRI*-Definition ihrer Untersuchung zugrunde legte, fand sich in allgemeinen Texten zur organisierten Kriminalität wieder.⁸⁹ Schließlich wurde der *Fijnaut*-Untersuchungsbericht in englischer Sprache in Buchform veröffentlicht.⁹⁰

Während allgemein die Arbeit der Enquête-Kommission vorrangig mit den daraufhin vorgenommenen gesetzlichen Neuerungen in Zusammenhang gebracht wird, insbesondere mit dem Gesetz zu den besonderen Ermittlungsmethoden (*Wet BOB*), war die wichtigste Konsequenz in Bezug auf den OK-Diskurs die Etablierung einer regelmäßig durchzuführenden wissenschaftlichen Bedrohungsanalyse. Dies ging auf die Feststellung der *Fijnaut*-Arbeitsgruppe zurück, dass ihr keine eindeutige Entscheidung in Bezug auf die Frage des Bestehens oder Entwicklungspotentials einer tatsächlichen Bedrohung möglich war, da es an einem geeigneten Vergleichspunkt für eine Prognose fehlte.⁹¹ Die Ergebnisse der ersten wissenschaftlichen Bedrohungsanalyse des *WODC* wurden im Jahr 1998 veröffentlicht, der zweite Bericht erschien im Jahr 2002.⁹² An die Kernthesen der Berichte knüpften die daran beteiligten Wissenschaftler mit einer Vielzahl erläuternder Ausführungen in wissenschaftlichen Zeitschriften an.⁹³ Auch in der weiteren wissenschaftlichen Literatur fanden die Thesen Rückhalt,⁹⁴ so dass insgesamt davon gesprochen werden kann, dass die *WODC*-Berichte die Debatte zuletzt in Richtung einer theoretischen Annäherung an das Phänomen aus soziologischer Perspektive beeinflusst haben.

⁸⁷ *Tijdschrift voor Criminologie* Jrg. 38, Nr. 2 (1996); HAAN; EFFERS/ HESSING; BRANTS/ BRANTS; ZAITCH/ JANSSEN.

⁸⁸ BOVENKERK/ BRUISMA/ BUNT/ FIJNAUT 1993.

⁸⁹ DIJK/ SAGEL-GRANDE/ TOORNVLIET 1996, 252; HOOGENBOOM/ HOOGENBOOM-STATERIA 1996, 295.

⁹⁰ FIJNAUT/ BOVENKERK / BRUISMA/ BUNT 1998.

⁹¹ Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland, 142.

⁹² KLEEMANS/ BERG/ BUNT 1998; KLEEMANS/ BRIENEN/ BUNT 2002.

⁹³ KLEEMANS/ KRUISSINK 1999; BUNT/ BERG/ KLEEMANS 1999; KLEEMANS/ BUNT 1999; WEERMAN/ KLEEMANS 2002.

⁹⁴ WEERMAN 2001, 28; BRUISMA/ BERNASCO 2002; CALSTER 2002.

2.2 Zusammenfassung der Diskussion

Rückblickend kann festgestellt werden, dass mit dieser theoretischen Wendung Ende der neunziger Jahre die wissenschaftlichen Autoren die bestimmende Rolle im OK-Diskurs der Niederlande übernommen haben, nachdem sie bis dahin eher begleitend zu den von Polizei und Politik gesetzten Inhalten Stellung bezogen. In den siebziger und achtziger Jahren leistete allein die Polizei der Verbreitung der Vorstellung Vorschub, dass die organisierte Kriminalität das niederländische Gemeinwesen bedrohe. Manifestation dessen war die Veröffentlichung der ersten *CRI*-Bedrohungsanalyse im Jahr 1988. In zunehmendem Maße bezog dann – ausgehend vom Regierungsprogramm „*Samenleving en criminaliteit*“ von 1985 – auch die Politik das Thema „organisierte Kriminalität“ in ihre Agenda mit ein, ohne dass sie dafür andere empirische Grundlagen vorzuweisen hatten als die viel kritisierten zahlenmäßigen Erfassungen des *CRI*. Dabei wurde dieser Prozess der gegenseitigen Verstärkung auch von Kritikern nicht als „Komplott“ zwischen polizeilichen Akteuren, die sich eine bessere Ausstattung erhoffen, und politischen Akteuren, die auf die Möglichkeit einer Demonstration ihrer Handlungsfähigkeit spekulieren, bewertet, sondern als sich selbst verstärkende Spirale.⁹⁵ Während im Jahr 1992 mit dem Bericht „*Georganiseerde criminaliteit: Dreigingsbeeld en plan van aanpak*“ der Innen- und der Justizminister zeigten, dass die „Bekämpfung der organisierten Kriminalität“ ein vordringliches Ziel ihrer Politik ist, konnte die wissenschaftliche Literatur, die sich nach vorsichtigen Annäherungen an das Thema in den achtziger Jahren mit dem Beginn der neunziger Jahre ebenfalls vermehrt dazu äußerte, nur wenig Einfluss auf die allgemeine Einschätzung der Lage nehmen. Die Veröffentlichungen aus dem Zeitraum zu Beginn der neunziger Jahre, die oftmals beschreibender oder vergleichender Natur waren und dabei oft eine zurückhaltende Position zum tatsächlichen Bedrohungspotential des Phänomens einnahmen, blieben oft ohne Wirkung. So wurde der theoretische Ansatz der „*misdaadondernemingen*“ von VAN DUYNÉ, der aus anderen Ländern als „*enterprise crime theory*“ bekannt ist, von diesem zwar ausdauernd verfolgt, entfaltete jedoch in der öffentlichen Debatte kaum Wirkung. Erst in der Nachfolge des *IRT*-Skandals kam es im Rahmen der Tätigkeit der *Van-Traa*-Enquête-Kommission zu einer Verbindung von wissenschaftlicher Auseinandersetzung mit dem Thema und politischer Einschätzung der Lage. An die Stelle der regelmäßigen polizei-

⁹⁵ BEESTRA/MOURIK/NEEFE/RIDDER 1994, 249.

lichen rein quantitativen Bedrohungsanalysen traten die methodisch ausgefeilten qualitativen Erhebungen des *WODC*. Gleichzeitig mit der wachsenden Bedeutung der wissenschaftlichen Analyse des Themas ließ die Beschäftigung damit durch Polizei und Politik nach – so fand das Thema im innenpolitischen Regierungsprogramm „*Naar een veiliger samenleving*“⁹⁶ von 2002 allein in Bezug auf die spezielle Frage der kommunalen Kriminalitätsprävention im Amsterdamer Wallengebiet Erwähnung. Auch in den Jahresberichten der Polizei aus den Jahren 2000 und 2001 nimmt das Thema nur jeweils drei bzw. zwei Seiten ein.⁹⁷

Grundsätzlich lässt sich sagen, dass der OK-Diskurs in den Niederlanden seit den siebziger Jahren sowohl von wechselnden Akteuren als auch von wechselnden Schwerpunkten geprägt war. Ein eher diffuses polizeiliches Bedrohungsszenario zu Beginn der Diskussion, das die Notwendigkeit einer energischen staatlichen Gegenwehr implizierte, wurde im Laufe der Zeit ergänzt um genauere wissenschaftliche Erkenntnisse zu den Erscheinungsformen sowie durch sorgfältige Analysen der adäquaten Gegenmaßnahmen. Heute besteht eine breite Übereinkunft in Bezug darauf, dass es in den Niederlanden eine Form von Kriminalität gibt, die als organisiert bezeichnet werden kann, dass aber eine abgewogene Strategie gefunden werden muss, wie dagegen vorgegangen werden sollte, ohne dass Legitimität und Rechtsstaatlichkeit des Strafrechtssystems darunter leiden.

3. Inhalt des OK-Diskurses

Der Inhalt des OK-Diskurses, dessen Verlauf seit den siebziger Jahren von wechselnden Schwerpunkten und Akteuren geprägt ist, lässt sich anhand einer genaueren Darstellung der Konzeption organisierter Kriminalität und der in Bezug auf diese Kriminalitätsform diskutierten Maßnahmen nachzeichnen.

3.1 Gang und Grundlage der Untersuchung

Die Untersuchung der OK-Konzeption betrifft allgemein der organisierten Kriminalität zugeschriebene Merkmale, die die Verbindung zwischen OK-

⁹⁶ Ministerie van Justitie/Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2002.

⁹⁷ Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: 2001, 24-27; 2002, 22-24.

Kriminellen oder deren generelles Verhalten beschreiben, und die Delikte, die als charakteristische Straftaten der organisierten Kriminalität eingeordnet werden. Die andere Seite der Erhebung befasst sich mit den OK-Maßnahmen. Von manchen werden die OK-Maßnahmen bereits als Teil der OK-Konzeption angesehen, indem organisierte Kriminalität, ausgehend von den Gegenstrategien, als die Form von Kriminalität definiert wird, der die traditionelle polizeiliche Arbeit nicht gewachsen ist.⁹⁸ Die beiden Seiten des Diskurses werden nacheinander dargestellt.

Die in die Untersuchung miteinbezogenen Texte stammen aus dem gesamten Zeitraum der OK-Diskussion in den Niederlanden, der größte Teil, dem Verlauf der Debatte entsprechend, aus den neunziger Jahren. Neben Artikeln in Fachpublikationen mit wissenschaftlichem oder polizeipraktischem Schwerpunkt wurden die innenpolitischen Regierungsprogramme der Jahre 1985, 1990 und 1992 und polizeiliche Berichte erfasst. Besondere Aufmerksamkeit wird den Veröffentlichungen geschenkt, die den Verlauf der Diskussion besonders stark geprägt haben: dem Bericht der *Van-Traa-Enquête-Kommission* und den *WODC*-Bedrohungsanalysen.

3.2 OK-Konzeption

Die Darstellung der OK-Konzeption behandelt nacheinander drei Beschreibungsebenen: zunächst wird von der Ebene der theoretischen Festlegung, die Definitionen bieten, zu der Ebene der Wiedergabe konkret angesprochener einzelner Merkmale übergegangen. Daran schließt sich eine Wiedergabe der OK-Delikte an. Innerhalb der einzelnen Ebenen wird chronologisch vorgegangen, sofern sich nicht Bedeutungszusammenhänge ergeben.

3.2.1 OK-Definitionen

In den Niederlanden gibt es keine allgemein anerkannte Definition oder strafgesetzliche Festlegung des Begriffs organisierte Kriminalität; auch der Terminus „Organisation, die die Begehung von Straftaten intendiert“, in Artikel 140 des Strafgesetzbuchs wird nicht näher bestimmt.⁹⁹ Die neuere Rechtsprechung legt ihn in dem Sinn aus, dass eine Organisation eine

⁹⁸ NUIJTEN-EDELBROEK 1985, 61.

⁹⁹ Im Original: *Wetboek van Strafrecht Artikel 140. – 1. Deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven*, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.

strukturierte und dauerhafte Verbindung zur Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehr Personen mit einem gewissen Organisationsgrad ist.¹⁰⁰

Mehrheitlich wird bei der Beschreibung der organisierten Kriminalität auf zwei der nicht offiziellen Definitionen rekurriert. Die eine kommt von Seiten der Polizei, genauer ursprünglich vom *CRI*, der für die Erstellung der ersten Bedrohungsanalyse zuständig war, und die andere geht auf die Arbeitsgruppe um den Wissenschaftler *Fijnaut* zurück, die im Rahmen der *Van-Traa-Enquêtekommision* damit betraut war, Feststellungen zu Art, Umfang und Bedeutung der organisierten Kriminalität in den Niederlanden zu treffen.

3.2.1.1 *CRI*-Kriterien

Die so genannte *CRI*-Definition und ihre Handhabung im Rahmen der Bedrohungsanalyse haben die niederländische OK-Diskussion deutlich beeinflusst. Die Definition beinhaltet in ihrer ersten Version, auf der die Bedrohungsanalyse des Jahres 1988 basierte, fünf Kriterien, die in Form von Fragen formuliert sind. Ob eine OK-Gruppierung vorliegt, entscheidet sich danach, ob folgende Fragen bejaht werden können:

1. *Gibt es innerhalb der Gruppierung eine hierarchische Struktur mit einer festen Aufgabenteilung?*
2. *Gibt es ein internes Sanktionssystem?*
3. *Ist die Gruppierung deliktsübergreifend tätig?*
4. *Gibt es kriminelle Kontakte zu Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes oder zu Personen in ansonsten legalen Firmen?*
5. *Hat sich die Gruppierung mit Geldwäsche beschäftigt?*¹⁰¹

Diese fünf Kriterien werden in der zweiten bis vierten Version der Bedrohungsanalyse aus den Jahren 1991 und 1995, die vom *CRPR* durchgeführt wurden, um drei weitere ergänzt. Weitere Fragen lauten nun:

6. *Wird durch die Gruppierung von Tarnfirmen Gebrauch gemacht?*

¹⁰⁰ CLEIREN/NIJBOER 1997: Boek II, Titel V, Art. 140, 10 b.

¹⁰¹ Im Original:

1. *Is er binnen de groep sprake van een hiërarchische structuur met een min of meer vaste taakverdeling?*
2. *Is er sprake van een intern sanctiesysteem?*
3. *Maakt de groep zich schuldig aan het plegen van meerdere soorten delicten?*
4. *Is er sprake van criminele contacten met overheidsfunctionarissen of met personen uit overigens legale bedrijven?*
5. *Houdt de groep zich bezig met het witwassen van geld?*

7. *Erstrecken sich die Aktivitäten der Gruppierung bereits über einen längeren Zeitraum?*
8. *Versucht die Gruppierung ihre Position innerhalb der Konkurrenz in der kriminellen Welt durch den Gebrauch von Gewalt gegen Personen im kriminellen Milieu zu behaupten?*¹⁰²

Insgesamt bietet die Definition ein breites Spektrum von Charakteristika für Gruppierungen der organisierten Kriminalität. Neben zwei Kriterien sehr allgemeiner Art (deliktsübergreifende Betätigung; Dauerhaftigkeit) betreffen zwei die innere Struktur (hierarchischer Aufbau mit Aufgabenteilung; internes Sanktionssystem) und vier das Verhalten in Bezug zur Umwelt (Korruption; Geldwäsche; Tarnfirmen; externe Gewalt).

Dabei sind die einzelnen Kriterien nicht sehr stark eingegrenzt. So kann zum Beispiel unter „deliktsübergreifender Betätigung“ sowohl die dauerhafte parallele Begehung von Drogen-, Waffen- und Menschenhandelsdelikten verstanden werden als auch die hauptsächliche Ausführung von Betrugshandlungen, die einmalig durch einen Diebstahl ergänzt werden.

Zudem ist zwischen den verschiedenen Kriterien keine Hierarchie vorgesehen. So wiegt das Vorliegen eines Sachverhalts wie des Vollzugs mehrerer Liquidationen im kriminellen Milieu (Kriterium: Gewalt gegen Personen im kriminellen Milieu) genauso schwer wie der Nachweis, dass eine Gaststätte als Scheingewerbe fungiert (Kriterium: Gebrauch von Tarnfirmen) – beides führt dazu, dass ein Kriterium erfüllt ist.

Ohne eine derartige Gewichtung innerhalb der Auslegungsspannbreite der jeweiligen Kriterien sowie zwischen den einzelnen Kriterien erscheint die Handhabung der Definition bedenklich, da gar nicht alle Kriterien erfüllt sein müssen, damit eine Gruppierung als organisiert eingeordnet wird. Im Rahmen der Bedrohungsanalyse gehen die *intelligence*-Dienststellen der Polizei (*CIDs*) methodisch so vor, dass sie zunächst die möglicherweise als organisiert einzuordnenden Gruppierungen erfassen und dann untersuchen, welche Kriterien der Definition sie erfüllen. Sie werden dann daraufhin kategorisiert, wie viele der Kriterien sie erfüllen. Das heißt, dass mit jedem vorliegenden Kriterium, unabhängig von dessen faktischer Grundla-

¹⁰² Im Original:

6. *Wordt door de groep gebruik gemaakt van dekmantelfirma's?*
7. *Hebben de activiteiten van de groep zich reeds over een langere periode uitgestrekt?*
8. *Tracht de groep zijn concurrentiepositie in de criminele wereld te handhaven door geweld te gebruiken tegen personen binnen het criminele milieu?*

ge, die in einem breiten Spektrum sehr schwerwiegender bis eher alltäglicher Sachverhalte liegen kann, die Gruppierung um einen Punkt auf der Skala höher bewertet wird. Als hoch organisiert gelten dann diejenigen, auf die sechs bis acht der Merkmale zutreffen. Das waren zum Beispiel im Jahr 1991 von 599 gezählten aktiven Gruppierungen 59, im Jahr 1993 waren es 98 von 312.

Ein problematischer Nebeneffekt dieser Praxis ist darüber hinaus, dass erst sekundär der Organisationsgrad ausgewiesen wird und primär die überhaupt erfassten „aktiven Gruppierungen“ gezählt werden. Wenn (wie oftmals praktiziert) nur das Ergebnis der primären Zählweise referiert wird, ohne dass explizit Erwähnung findet, dass darunter auch Gruppierungen sind, die keines der genannten Kriterien erfüllen, wird ein verzerrtes Bild der graduellen Zuordnung wiedergegeben. So hat es der *CRI*-Erfassung in der Rezeption geschadet, dass im Jahr 1988 vielfach von 189 aktiven OK-Gruppierungen die Rede war, obwohl nur auf drei dieser Gruppierungen alle (damals fünf) Kriterien zutrafen und auf annähernd 100 nur eines (61) oder gar keines (36) der Merkmale.

Die Verbindung von unscharfen einzelnen Kriterien und einer Erfassung der Gruppierungen in gradueller Abstufung, die sich nach der Zahl der erfüllten Kriterien richtet, ist einer der wesentlichen Kritikpunkte, die den *CRI*-Bedrohungsanalysen entgegengehalten wurden. Diese beiden Punkte sind bei der Bewertung der Definition nicht voneinander zu trennen, denn die fragliche Ambiguität einer Definition manifestiert sich in ihrer methodischen Anwendung. Insofern beinhaltet die Kritik an großen Unterschieden innerhalb der Praxis der Auslegung der Kriterien gleichzeitig einen Einwand gegen die Definition an sich.

Neben diesen grundsätzlichen Bedenken in Bezug auf die mangelnde Eindeutigkeit der Definition, die von verschiedener Seite geäußert werden, erzeugt sie Widerspruch wegen der Vorstellung von organisierter Kriminalität, die ihr zugrunde liegt. Die stärkste Ablehnung erfährt dabei das erste Kriterium der hierarchischen Struktur mit fester Aufgabenteilung, weil es der Realität in den Niederlanden nicht entspreche, sondern eher einem unbedacht aus den USA oder Italien übernommenen Modell der „Mafia“ entspringe.¹⁰³

Beispielhaft seien hier einige Argumente gegen die Kriterien und deren Anwendung durch den *CRI* aufgeführt. Die Forschergruppe um VAN DUYN

¹⁰³ Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport, 24.

NE, die im Jahr 1990 die *WODC*-Untersuchung zu den unternehmerischen Kriminellen durchführt, vertritt die Ansicht, dass Definitionsversuche wie der des *CRI* verkennen, dass zwischen der Begrifflichkeit der Sprache und der bunten Wirklichkeit des alltäglichen Lebens Friktionen bestünden.¹⁰⁴ In einem späteren Text wendet sich VAN DUYNÉ gegen die zahlenmäßige Erfassung von OK-Gruppierungen an sich, da er schon allein die Möglichkeit für nicht gegeben erachtet, feste Gruppierungen mit bestimmten Mitgliedern ausmachen zu können.¹⁰⁵ Insbesondere die gleichberechtigte Geltung jedes vorliegenden Kriteriums, unabhängig von seinem konkreten Gehalt, lehnt VAN DUYNÉ ab.¹⁰⁶ Der Wissenschaftler FRANK BOVENKERK hingegen verwirft die Orientierung der Definition am US-amerikanischen Cosa-Nostra-Modell, dem er die Merkmale der hierarchischen Struktur, des internen Sanktionssystems, der Re-Investition illegaler Gewinne sowie Korruption und Bedrohung von Vertretern der Öffentlichkeit bzw. der legalen Geschäftswelt meint eindeutig zuordnen zu können. Er macht diese seiner Ansicht nach auf die niederländischen Verhältnisse nicht anwendbaren Kategorien dafür verantwortlich, dass im Jahr 1988 nur die verschwindend geringe Anzahl von drei Gruppierungen alle Kriterien erfüllt, obwohl er grundsätzlich davon ausgeht, dass es in den Niederlande gleichwohl eine Form schwerer Kriminalität gibt, die als organisiert zu bezeichnen wäre.¹⁰⁷ Aus denselben Gründen hält der Wissenschaftler GERBEN BRUISMA die *CRI*-Kriterien aus wissenschaftlicher Sicht für fragwürdig.¹⁰⁸ Auch die *Van-Traa*-Enquête-Kommission lehnt in ihrem Endbericht die *CRI*-Kriterien mit dem Argument ab, dass in den Niederlanden die Annahme von selbstständigen, nach bürokratischen Prinzipien vorgehenden Organisationen nicht realistisch sei.¹⁰⁹ Im ersten *WODC*-Bericht zur organisierten Kriminalität in den Niederlanden grenzt sie sich von den *CRI*-Bestandsaufnahmen ab, da diese allein auf die Erlangung von Ergebnissen mit direktem operationellen Gehalt ausgerichtet gewesen sei.¹¹⁰

Auf die Ergebnisse der Bedrohungsanalysen nach den *CRI*-Kriterien und die Kriterien selbst wird jedoch nicht ausschließlich aus kritischer Perspektive Bezug genommen. Im Folgenden zeigen einige Zitate, dass die Defini-

¹⁰⁴ DUYNÉ/KOUWENBERG/ROMELIJN 1990, 9.

¹⁰⁵ DUYNÉ 1992, 66.

¹⁰⁶ DUYNÉ 1995, 10f.

¹⁰⁷ BOVENKERK 1991, 73.

¹⁰⁸ BRUINSMA 1993, 835.

¹⁰⁹ Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport, 24.

¹¹⁰ KLEEMANS/BERG/BUNT 1998, 18.

tion und die darauf aufbauenden Daten im Rahmen des OK-Diskurses auch Unterstützung erfahren. So verweist FIJNAUT auf die Erkenntnisse des *CRI*, bevor er statuiert, dass es in den Niederlanden Gruppierungen gibt, die auf einer begrenzten Skala als kriminelle Organisationen eingeordnet werden können¹¹¹ und die sich möglicherweise in Richtung der in den USA oder Italien fest etablierten Organisationen weiterentwickeln.¹¹² Der Leiter des *IRT Noord-Holland*, BURG VAN BAARLE, spricht von einer deutlichen Zunahme der organisierten Kriminalität in den Niederlanden und beruft sich zur Untermauerung dieser These auf die Daten des *CRI*.¹¹³ Dasselbe gilt für den Regierungsbericht „*Georganiseerde criminaliteit: Dreigingsbeeld en plan van aanpak*“ aus dem Jahr 1992. Der Wissenschaftler A. P. SCHMID zitiert die *CRI*-Definition im Rahmen seiner Darstellung der „gut organisierten Unterwelt“.¹¹⁴ Der Wissenschaftler C. D. SCHAAP spricht davon in Bezug auf den Umgang mit kriminellen Gewinnen.¹¹⁵ Eine ausführliche Verteidigung von Definition und Methodik der *CRI*-Bedrohungsanalysen findet sich bei A. M. W. VAN DER HEIJDEN, der aus deren Ergebnissen ableitet, dass es gute Gründe für ein strategisches Vorgehen gegen organisierte Kriminalität in den Niederlanden gebe.¹¹⁶

Insgesamt zeigt die breite Behandlung der *CRI*-Definition, sei es in sich daran anlehrender oder in ablehnender Weise, dass diese Kriterien in der OK-Debatte in den Niederlanden eine wichtige Rolle gespielt haben. Verweise auf die Definition und ihre Anwendung haben die Einschätzung etabliert, dass „organisierte Kriminalität“ ein die Niederlande betreffendes Phänomen ist. Auf der anderen Seite haben die kritischen Stimmen dafür gesorgt, dass das Verständnis von organisierter Kriminalität in den Niederlanden korrigiert und die Methodik der OK-Analyse weiterentwickelt wurden. Dies hat schließlich dazu geführt, dass die Bedrohungsanalysen des *WODC* eine grundsätzlich andere, sehr viel stärker qualitativ ausgerichtete Methodik verfolgen. Insofern haben die positive wie die negative Auseinandersetzung mit den *CRI*-Kriterien und deren Handhabung großen Einfluss auf den OK-Diskurs entfaltet.

¹¹¹ FIJNAUT 1990a, 68.

¹¹² FIJNAUT 1990b, 335.

¹¹³ BAARLE 1991, 157.

¹¹⁴ SCHMID 1992, 4.

¹¹⁵ SCHAAP 1993, 91.

¹¹⁶ HEIJDEN 1993.

3.2.1.2 *Fijnaut*-Definition

Die dem Bericht für die *Van-Traa*-Enquête-Kommission zu Art, Umfang und Bedeutung der organisierten Kriminalität zugrunde gelegte Definition wurde von der zuständigen *Fijnaut*-Arbeitsgruppe in deutlicher Abgrenzung zu verschiedenen anderen Definitionen entwickelt. Gegen die *CRI*-Definition wird dabei vorgebracht, dass ihre Perspektive zu eng gewesen sei, da sie sich auf die zahlenmäßige Erfassung von Gruppierungen sowie deren Aktivitäten und Organisationsgrad beschränkt habe.¹¹⁷ Auch die Definition des deutschen *Bundeskriminalamts* (*BKA*), die in dem Werk „*Het spook en de dreiging van de georganiseerde misdaad*“ von VAN DUYNÉ als Gegenbeispiel zur *CRI*-Definition in die niederländische Debatte eingeführt wurde,¹¹⁸ lehnt die Arbeitsgruppe ab. Die *BKA*-Definition ist ihrer Ansicht nach so weit, dass damit Kriminalitätsformen der organisierten Kriminalität zugeordnet werden, die weder in anderen west-europäischen Ländern noch in Nord-Amerika jemals damit in Zusammenhang gebracht wurden.¹¹⁹ Aber auch zu enge Definitionen wie diejenige der US-amerikanischen *Task Force on Organized Crime* aus dem Jahr 1967, die sich an mafiaartigen Zusammenschlüssen orientiert, finden nicht die Zustimmung der *Fijnaut*-Arbeitsgruppe.¹²⁰

Bei der Entwicklung der eigenen Definition strebt die *Fijnaut*-Arbeitsgruppe ausdrücklich eine Variante an, die weder so offen wie die *BKA*-Definition gestaltet ist noch sich auf mafiose Organisationen beschränkt wie die *Task-Force*-Version oder die Perspektive auf die zahlenmäßige Erfassung einengt wie die *CRI*-Kriterien. Sie soll im Gegensatz dazu spezifisch und gleichzeitig sehr differenziert sein.¹²¹ Dabei wird explizit vom Aspekt der „Aufstellung“¹²² der Straftäter ausgegangen, die sich von anderen Straftätern unterscheiden, indem sie in gewisser Hinsicht bereit seien, „weiter zu gehen“.¹²³ Ein Ansatz, der sich auf die „Funktion“ der organisierten Kriminalität bezieht, also zum Beispiel auf die Versorgung illegaler

¹¹⁷ Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland, 20.

¹¹⁸ DUYNÉ 1995, 10.

¹¹⁹ Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland, 21.

¹²⁰ Ebd., 23.

¹²¹ Ebd.

¹²² Im Original: *opstelling* (Aufstellung, Haltung, Formation).

¹²³ Ebd., 24.

Märkte, wird hingegen verworfen.¹²⁴ Die Definition lautet: *Es ist von organisierter Kriminalität die Rede, wenn Gruppierungen, die sich primär an der Erzielung von illegalem Gewinn orientieren, systematisch Straftaten mit ernsten Folgen für die Gesellschaft begehen und in der Lage sind, sich auf sehr effektive Weise abzuschirmen, insbesondere durch die Bereitschaft, physische Gewalt zu gebrauchen oder Personen durch Korruption einzubinden.*¹²⁵

Die Definition besitzt demnach drei Bestandteile, die jeweils dazu dienen, die organisierte und andere Formen der Kriminalität voneinander zu unterscheiden, denen eine dieser drei spezifischen Eigenheiten fehlt: die primäre Ausrichtung auf die Gewinnerzielung, die systematische Begehung von Straftaten mit schwerwiegenden Konsequenzen für die Gesellschaft sowie die Abschirmungskomponente. Eben diese Kriterien sind zwar nach Auffassung der *Fijnaut*-Arbeitsgruppe im Fall der organisierten Kriminalität untrennbar miteinander verbunden, werden jedoch begrifflich einzeln konkretisiert.¹²⁶ So soll der Verweis auf die ernsthaften Folgen für die Gesellschaft die organisierte Kriminalität von anderen Kriminalitätsformen abgrenzen, deren gesamtgesellschaftlicher Schaden gering ist.¹²⁷

Die Erfassung der Gruppierungen, die diese Definition erfüllen und demnach in den Bereich der Untersuchung mit einbezogen werden, ist noch weiter ausdifferenziert. Im Einzelnen wird die weitere Erhebung in der Weise gehandhabt, dass die Quellen, die über eine bestimmte Gruppierung Auskunft geben, nach folgendem Schema analysiert werden:

I. Die Beschreibung der Gruppierung

I.1. Ursprung

I.2. Interne Organisation

I.3. Externe (kriminelle) Verbindungen (national und international)

I.4. Dauerhaftigkeit der Gruppierung

I.5. Syndikats-ähnliche Machtpositionen

II. Die Beschreibung der illegalen Aktivitäten

¹²⁴ Ebd.

¹²⁵ Im Original: *Er sprake is van georganiseerde criminaliteit indien groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving, en in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen, in het bijzonder door de bereidheid te tonen fysiek geweld te gebruiken of personen door middel van corruptie uit te schakelen.* Ebd.

¹²⁶ Ebd., 25ff.

¹²⁷ Ebd., 26.

- II.1. Die Lieferung von illegalen Gütern und Dienstleistungen
- II.2. Illegales Auftreten auf legalen Märkten und Industrien (*racketeering*)
- II.3. Andere illegale Aktivitäten
- II.4. Verflechtung der Aktivitäten gemäß II.1-II.3

III. Die Beschreibung der modi operandi

- III.1. Zufügung von Gewalt
- III.2. Abschirmung (gegen die Staatsgewalt)
- III.3. Besitz von Produktions- und Verteilungsmitteln
- III.4. Einbeziehung sachkundiger Dritter
- III.5. Kontakte zu einflussreichen Personen, Betrieben, Vereinigungen, Organisationen

IV. Verwendung des Einkommens. ¹²⁸

Dieses Analyseschema ergänzt die drei Bestandteile der Definition um eine Vielzahl weiterer Einzelheiten, so dass die Erhebung für die *Van-Traa*-Enquête-Kommission insgesamt sowohl offen als auch differenziert ist. Dies ist auf die Trennung zwischen Definition und Analyseschema zurückzuführen. Die Definition soll aufgrund ihrer offenen Perspektive zunächst den Bereich der Sachverhalte, die in die Erhebung miteinbezogen werden, nur geringfügig begrenzen. In der weiteren Untersuchung ist vorgesehen, diese offene Herangehensweise durch das fein gegliederte Analyseschema wieder einzuengen. Im Ergebnis soll auf diese Weise gewährleistet sein,

¹²⁸ Im Original:

Hoofdlijnen Analyseschema

I. De omschrijving van de groepen

- I.1. Origine
- I.2. Interne Organisatie
- I.3. Externe (criminele) relaties (nationaal en internationaal)
- I.4. Duurzaamheid groepen
- I.5. Syndicaat-achtige machtsposities

II. De omschrijving van de illegale activiteiten

- II.1. De levering van illegale goederen en diensten
- II.2. Illegaal optreden in legale markten en nijverheden (*racketeering*)
- II.3. Andere illegale activiteiten
- II.4. Vervlechting van activiteiten genoemd in II.1-II.3

III. De omschrijving van de modi operandi

- III.1. Toepassing van geweld
 - III.2. Afscherming (tegen de overheid)
 - III.3. Bezit productie- en distributiemiddelen
 - III.4. Inschakeling deskundige derden
 - III.5. Connecties met invloedrijke personen, bedrijven, verenigingen, organisaties
- IV. Besteding inkomsten.** Ebd., 34f.

dass weder voreilig bestimmte Erscheinungsformen präkludiert, noch dass stark variierende Phänomene grob verkürzt dargestellt werden, indem sie in einer zahlenmäßigen Ordnung zusammengefasst werden.

Zudem versucht die *Fijnaut*-Arbeitsgruppe bei der Erstellung ihres Berichts für die *Van-Traa*-Enquête-Kommission, methodisch perspektivische Offenheit zu bewahren, indem sie das Phänomen von komplementären Ausgangspunkten ausgehend untersucht. Dabei werden sowohl die nationale Ebene als auch die lokale Situation in fünf verschiedenen Städten in den Blick genommen. Gleichzeitig befassen sich zwei für sich stehende Teile der Erhebung mit den agierenden Gruppierungen auf der einen Seite und den möglicherweise betroffenen gesellschaftlichen Bereichen, das heißt vorrangig gewerblichen Sektoren, auf der anderen Seite. Diese große Bandbreite von Betrachtungsansätzen in Verbindung mit der offenen Perspektive der Definition soll ein großes Untersuchungsfeld eröffnen, das anschließend durch das fein gegliederte Analyseschema qualitativ aufbereitet werden kann.¹²⁹

Insgesamt erklärt die *Fijnaut*-Arbeitsgruppe, dass die Untersuchungsmethodik hauptsächlich darauf ausgerichtet ist, die Art der organisierten Kriminalität zu beschreiben, da es illusorisch und auch wissenschaftlich nicht vertretbar gewesen sei, konkrete quantitative Aussagen zu Umfang und Bedrohungspotential zu machen.¹³⁰ Sie zeichnet in ihrem Untersuchungsbericht ein detailreiches Bild der organisierten Kriminalität, das sie selbst als eine bessere Darstellung bezeichnet als alle, die es bislang in den Niederlanden gegeben habe.¹³¹

Ob die *Fijnaut*-Arbeitsgruppe ihr erklärtes Ziel auch tatsächlich erreicht hat, mit der Definition eine offene Perspektive zu bewahren, wird jedoch auch in Zweifel gezogen. So kritisiert der Kriminologe WILLEM DE HAAN, dass die Definition nicht auf die qualitative Untersuchungsmethode abgestimmt sei, sondern nur im Rahmen einer quantitativen Bestimmung hätte nutzbringend eingesetzt werden können, weil sie zu streng sei.¹³² Diese Strenge der Definition macht er unter anderem daran fest, dass die *Fijnaut*-Arbeitsgruppe die „*organisatiecriminaliteit*“ ausgeschlossen hat,¹³³ womit in den Niederlanden kriminelle Aktivitäten an sich legaler Unternehmen

¹²⁹ Ebd., 32ff.

¹³⁰ Ebd., 45.

¹³¹ Ebd.

¹³² HAAN 1996, 188, 196.

¹³³ Ebd., 186, 188f.

gemeint sind – ein anderer Begriff für diese Kriminalitätsform ist „*white collar crime*“. Allerdings stellt er im Anschluss an seine Kritik an der Definition fest, dass deren offene Begrifflichkeiten und Handhabung im Gegensatz zu der von ihm statuierten Strenge stehen.¹³⁴

Andere wiederum ziehen den Nutzen der Definition gerade wegen ihrer Offenheit in Zweifel. So stellen die Wissenschaftler HENK ELFFERS und DICK HESSING in Frage, ob Definitionsbestandteile wie „ernste Folgen“ oder „sehr effektive Weise“, die stark von der persönlichen Einschätzung abhängen, überhaupt etwas zur Konkretisierung beitragen können.¹³⁵ Insgesamt ordnen sie die Ergebnisse der Untersuchung als „*Sammelband mit Erzählungen*“¹³⁶ ein.¹³⁷ Die Wahl des Definitionsbestandteils „ernste Folgen für die Gesellschaft“ wird auch von VAN DIJK ET AL. als subjektiv und wissenschaftlich unbrauchbar verworfen.¹³⁸

Andere Wissenschaftler schließen sich hingegen ohne Bedenken der *Fijnaut*-Definition an.¹³⁹ So ergänzt sogar der Mitarbeiter des CRI TOON VAN DER HEIJDEN nach der einleitenden Grundaussage, dass organisierte Kriminalität so vielfältig in ihren Erscheinungsformen sei, dass jede Definition sich als zu eng erweise,¹⁴⁰ seine Darstellung der organisierten Kriminalität in den Niederlanden durch eine Wiedergabe von Definition und Ergebnissen der *Fijnaut*-Arbeitsgruppe.¹⁴¹ FREDERIK JANSEN und GERBEN BRUINSMAN legen ihrer Untersuchung der modernen Polizeiarbeit ein an diesen Resultaten orientiertes Bild zugrunde, nachdem sie sowohl den „Godfather-Mythos“, der in Teilen der Polizei noch vorherrsche, als auch die Ansicht verwerfen, dass jede Gruppe, die ansatzweise kooperiere, der organisierten Kriminalität zuzurechnen sei.¹⁴²

Die wichtigste Referenz beinhaltet der *WODC*-Monitor der organisierten Kriminalität, indem diese grundsätzliche, qualitative Erhebung auf der *Fijnaut*-Definition aufbaut.¹⁴³ Der Monitor ist von Beginn an ausgerichtet auf die qualitative Bestimmung der Art der organisierten Kriminalität in den

¹³⁴ Ebd., 191.

¹³⁵ ELFFERS/ HESSING 1996, 145.

¹³⁶ im Original: *verhalenbundel*.

¹³⁷ ELFFERS/ HESSING 1996, 151.

¹³⁸ DIJK/ SAGEL-GRANDE/ TOORNVLIET 1996, 253.

¹³⁹ HOOGENBOOM/ HOOGENBOOM-STATEMA 1996, 295.

¹⁴⁰ HEIJDEN, TOON VAN DER 1997, 154.

¹⁴¹ Ebd., 155ff.

¹⁴² JANSEN/ BRUINSMAN 1997, 85, 87.

¹⁴³ KLEEMANS/ BERG/ BUNT 1998, 2.

Niederlanden und ist deshalb nicht der Kritik ausgesetzt, dass quantitative und qualitative Fragestellungen nicht aufgrund ein und derselben Methode eruiert werden können. Nichtsdestoweniger ergänzt auch der *WODC-Monitor* die Analyse der aufgrund der Anwendung der Definition ermittelten Sachverhalte um weitere untersuchungsleitende Fragen.¹⁴⁴ Die Veröffentlichungen des *WODC-Monitors* lösen in der Folge den *Fijnaut*-Untersuchungsbericht als Referenzpunkt der Diskussion ab – allerdings verliert die *Fijnaut*-Definition dadurch nicht an Bedeutung, sondern erhält im Gegenteil durch ihre Verwendung in diesem neuen Rahmen weitere Bestätigung. Insgesamt gesehen stellen der *Fijnaut*-Bericht und damit auch die ihm zugrunde liegende Definition einen Referenzpunkt dar, der im Fortgang der Debatte von ernst zu nehmenden Äußerungen zum Diskussionsgegenstand „organisierte Kriminalität“ nicht mehr außer Acht gelassen werden durfte.¹⁴⁵

3.2.1.3 Andere Definitionen

Andere Definitionen spielen in der Diskussion eine nur geringfügige Rolle. Die Forschergruppe um VAN DUYNÉ wählt in ihrer *WODC*-Untersuchung zu den unternehmerischen Kriminellen eine sehr knappe Festlegung dessen, was ein kriminelles Unternehmen¹⁴⁶ sei: eine dauerhafte, marktorientierte, ungesetzliche Betätigung und eine personelle und räumliche Organisation.¹⁴⁷ Unter dem Begriff Markt wird dabei die Struktur für den Handel mit Gütern und Diensten verstanden. Dieser sehr offene Begriff wird in der Diskussion organisierter Kriminalität in den folgenden Jahren nicht weiter gebraucht. Auch VAN DUYNÉ selbst verwendet in dem grundsätzlichen Werk *„Het spook en de dreiging van de georganiseerde misdaad“* diese Definition nicht wieder und bezieht sich in Abgrenzung zu den *CRI*-Kriterien auf die Definition des deutschen *BKA*, die lautet: *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 oder (b) unter Anwendung von Gewalt oder*

¹⁴⁴ Ebd., 19.

¹⁴⁵ BRANTS/ BRANTS 1996, 412.

¹⁴⁶ Im Original: *misdaadonderneming*.

¹⁴⁷ Im Original: *een bestendige marktgerichte onwettige bedrijvigheid, samenwerking en een personele en ruimtelijke organisatie*. nach DUYNÉ/ KOUWENBERG/ ROMELIJN 1990, 14.

anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder (c) unter Einflussnahme von Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken.¹⁴⁸ Aber auch diese Definition findet keine weitere Verbreitung und wird von Seiten der *Fijnaut*-Arbeitsgruppe sogar entschieden abgelehnt, weil sie so uferlos weit sei, dass sie eine unbestimmte Vielzahl von Erscheinungen der organisierten Kriminalität zuordne.¹⁴⁹

3.2.1.4 Ergebnis zu den Definitionen

Die Entwicklung von abstrakten Definitionen der organisierten Kriminalität ist in den Niederlanden nicht sehr weit verbreitet. Die einzigen Definitionen, auf die rekurriert wird, sind die Kriterien des *CRI* und die dem Untersuchungsbericht der *Fijnaut*-Arbeitsgruppe für die *Van-Traa*-Enquête-Kommission zugrunde gelegte Variante. Beide werden in der Folge ihrer erstmaligen Verwendung häufig zitiert und bilden einen klaren Referenzpunkt für die Diskussion organisierter Kriminalität in den Niederlanden. Dabei wird jedoch nicht allfällig der diesen Definitionen inhärenten Vorstellungen von organisierter Kriminalität zugestimmt, sondern vielseitige Kritik geübt. Während im Fall der *CRI*-Kriterien bemängelt wird, dass die starren Strukturmerkmale der vielgestaltigen und veränderlichen Realität der kriminellen Gruppierungen in den Niederlanden nicht entsprechen, wird der *Fijnaut*-Definition ihr aufgrund der offenen Begrifflichkeit zu geringes Abgrenzungspotential vorgeworfen.

Insofern kann in Bezug auf die OK-Debatte in den Niederlanden festgehalten werden, dass sie nicht auf eine in einer Definition festgeschriebene Vorstellung organisierter Kriminalität fokussiert ist. Allgemein besteht eher eine offene Auseinandersetzung über bestimmte Charakteristika der organisierten Kriminalität.

3.2.2 OK-Merkmale

Die Merkmale, die im Laufe der Diskussion der organisierten Kriminalität zugeschrieben werden, können in ihrer Zusammenschau ein umfassendes Bild vom Verständnis des Phänomens in den Niederlanden vermitteln, wo

¹⁴⁸ Gemeinsame Richtlinie der Justizminister/-senatoren und der Innenminister/-senatoren der Länder über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität, veröffentlicht in: Meyer-Goßner (2003), RiStBV Anlage E, Punkt 2.1.

¹⁴⁹ Enquête Oporingsmethoden. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland, 21.

zu die Definitionen aufgrund ihrer Weite und mangelnden allgemeinen Anerkennung nicht in der Lage sind. Die beiden wichtigsten OK-Definitionen bieten jedoch in ihren Beschreibungsbestandteilen bereits eine Grundlage für dieses Bild.

Die CRI-Kriterien schreiben OK-Gruppierungen neben einer besonderen inneren Struktur mit hierarchisch bestimmter Arbeitsteilung und internem Sanktionssystem eine deliktsübergreifende Betätigung, Dauerhaftigkeit sowie besondere Einwirkungsmöglichkeiten auf die Umwelt über Korruption, Geldwäsche und die Errichtung von Scheinfirmen zu. Die *Fijnaut*-Definition stellt demgegenüber ebenso wie die Arbeitsgruppe um VAN DUYNÉ in der Untersuchung zu den unternehmerischen Kriminellen die Profitorientierung in den Vordergrund der Beschreibung. Daneben werden systematisches Vorgehen und ein gewisser Schweregrad der Folgen der kriminellen Betätigung gefordert. Das dritte Charakteristikum ist der *Fijnaut*-Definition zufolge die Abschirmung der kriminellen Tätigkeit nach außen, die wiederum eine besondere Unangreifbarkeit zur Folge hat.

3.2.2.1 Entwicklung der OK-Merkmale

3.2.2.1.1 Ursprung der Debatte bis Anfang der neunziger Jahre

In der Anfangszeit der Debatte in den siebziger und achtziger Jahren herrscht ein offenes Bild von dem vor, was in den Niederlanden als schwere oder organisierte Kriminalität angesehen werden könne. Dabei werden diese beiden Begriffe teilweise – wie zum Beispiel im innenpolitischen Regierungsprogramm „*Samenleving en criminaliteit*“ – auch synonym gebraucht. Der Polizist BLAAUW und der Wissenschaftler MACK sind sich zu diesem frühen Zeitpunkt einig, dass charakteristische Merkmale der „professionellen kriminellen Gruppierungen“, wie sie von beiden in Vermeidung des Begriffs organisierte Kriminalität genannt werden, die Überregionalität ihrer Betätigung und die Geschäftsmäßigkeit ihres Vorgehens sind.¹⁵⁰ Die Geschäftsmäßigkeit des kriminellen Geschehens rückt auch der Kriminologe FIJNAUT in seinen frühen Texten in den Vordergrund der Beschreibung, die er bewusst offen hält, da er einen breiten Ansatz dem Versuch einer eindeutigen Definition vorzieht. Er schreibt, dass organisierte Kriminalität eine Kriminalitätsform sei, bei der eine Zahl von Menschen mit dem Ziel der Gewinnerzielung und der Umgehung von strafrechtlicher Verfolgung aus der gemeinschaftlichen Begehung von Straftaten ein „Un-

¹⁵⁰ MACK 1975, 79f; BLAAUW zitiert nach: NUIJTEN-EDELBROEK 1985, 65.

ternehmen“ mache.¹⁵¹ Hier werden also bereits früh die Art des kriminellen Verhaltens und die Beziehungen zur Umwelt als Beschreibungsfelder entdeckt.

Eine andere Form der Annäherung an das Phänomen wählt FIJNAUT in seinem grundsätzlichen Artikel aus dem Jahr 1985, in dem er unter dem Oberbegriff „organisierte Kriminalität“ die Erscheinungen „berufsmäßige Kriminalität“, „kriminelle Syndikate“ und „white-collar crime“ zusammenfasst.¹⁵² Diese Phänomene selbst wiederum werden nicht genauer definiert, so dass keine Klärung des Begriffs erfolgt, sondern im Gegenteil drei weitere nicht deutlich abgegrenzte Felder der Beschreibung eröffnet werden.

In demselben Sonderband der Zeitschrift „*Justitiële Verkenningen*“ lehnt der Autor NUIJTEN-EDELBROEK die Festlegung auf eine Definition ab und begibt sich auf eine andere Ebene der Auseinandersetzung, indem er feststellt, dass letztlich nur ausgehend von der Polizei als der Institution, die das Thema zuerst behandelt hat, bestimmt werden kann, was unter organisierter Kriminalität verstanden wird. Demnach handele es sich bei organisierter Kriminalität um schwere, komplexe Formen von Kriminalität, die in Art und Umfang die lokalen Polizeien überforderten.¹⁵³

Nach der Veröffentlichung der ersten *CRI*-Bedrohungsanalyse im Jahr 1988 beziehen sich die Debattenbeiträge zunächst häufig auf deren Kriterien und Ergebnisse. Auch FIJNAUT orientiert seine Darstellung der organisierten Kriminalität in den Niederlanden im Vergleich zu der Situation in den Vereinigten Staaten aus dem Jahr 1990 daran. Er betont allerdings – ohne dass diese Idee aus der *CRI*-Bedrohungsanalyse stammt – den Netzwerk-Charakter der in den Niederlanden zu beobachtenden Erscheinungsformen, zu deren operationellen Methoden Drohung und der Gebrauch von Gewalt zählten.¹⁵⁴ Damit wird bereits zu einem frühen Zeitpunkt die spezifische Art der Verbindung zwischen den Straftätern in Form von Netzwerken erwähnt.

Dagegen stellt die Forschergruppe um VAN DUYN die Art des kriminellen Verhaltens in den Vordergrund ihrer Darstellung, indem sie in ihrer Untersuchung zu den unternehmerischen Kriminellen deren Profit- und Marktorientierung besonders hervorhebt.¹⁵⁵ In einer Aufarbeitung der Er-

¹⁵¹ FIJNAUT 1984, 581.

¹⁵² FIJNAUT 1985, 27.

¹⁵³ NUIJTEN-EDELBROEK 1985, 61.

¹⁵⁴ FIJNAUT 1990b, 335.

¹⁵⁵ DUYN/ KOUWENBERG/ ROMELIJN 1990.

gebnisse der Studie legt VAN DUYNÉ auch im Tagungsband zu der US-amerikanisch-niederländischen Konferenz aus dem Jahr 1991 besonderen Wert auf die Darstellung der marktförmigen Ausrichtung der kriminellen Unternehmen, die er ausführlich mit der *enterprise theory* erklärt.¹⁵⁶

Eine weitere Perspektive wählt der Wissenschaftler BOVENKERK in seinem Beitrag zu der Veröffentlichung der Konferenzergebnisse. Nach seiner Auffassung hängt die besondere Form der Kriminalität innerhalb des Handels mit illegalen Gütern und Dienstleistungen von den näheren politischen, historischen und gesellschaftlichen Faktoren ab, innerhalb derer der illegale Markt sich entfaltet. Deshalb gebe es deutliche Unterschiede zwischen den hierarchisch strukturierten und stabilen kriminellen Unternehmen in den Vereinigten Staaten und der heterogenen Versammlung von kleinen und unabhängigen Unternehmern innerhalb des umfangreichen und flexiblen Netzwerks sozialer Beziehungen in der niederländischen Unterwelt.¹⁵⁷

Eine sehr ausführliche Darlegung von Merkmalen der organisierten Kriminalität wiederum schließt der Leiter des *IRT Noord-Holland*, VAN BAARLE, in demselben Tagungsband an eine grundsätzliche Erklärung krimineller Organisationen als dichte kriminelle Netzwerke an.¹⁵⁸ Nach dieser Merkmals-Liste sind OK-Organisationen und deren kriminelles Vorgehen gekennzeichnet durch: *nicht offensichtliche kriminelle Betätigung, keine festen Hierarchien, Miteinbezug der Möglichkeit der Liquidation, Sanktionssysteme, Anwendung von Gewalt/ Drohung innerhalb und außerhalb der Organisationen, Schutzgewähr gegen Bezahlung, Schutzgelderpressung im Gaststättengewerbe/ Übernahme von Gaststätten, schneller Ersatz für Mitglieder, Kommunikation über moderne Kommunikationsmittel, hpts. persönliche Kommunikation, besonderer Schutz der Hintermänner, Mieten von Kfz, kugelsichere Westen, teilweise Zellenstruktur, nur begrenzter Informationsfluss, mehr oder weniger permanente Funktionen (Fahrer, Kurier etc), fester Kern mit wechselnden Mitarbeitern, eigene Anwälte, Notare und Makler, Scheinfirmen, Kontakte zur legalen Welt, Aufenthalt in Hotels, Barzahlung und große Trinkgelder, luxuriöser Lebensstil, internationale Kontakte, Re-Investition in die legale Geschäftswelt, legale Geschäfte, evidente kriminelle Betätigung.*¹⁵⁹ Diesem Merkmalskatalog zufolge zeich-

¹⁵⁶ DUYNÉ 1991, 55.

¹⁵⁷ BOVENKERK 1991, 74.

¹⁵⁸ BAARLE 1991, 153.

¹⁵⁹ Ebd., 162-164.

nen sich OK-Gruppierungen durch sehr spezifisch ausgeprägte interne Verhältnisse, Außenbeziehungen und Verhaltensweisen aus.

Als im Jahr 1992 das Regierungsprogramm „*Georganiseerde criminaliteit: Dreigingsbeeld en plan van aanpak*“ erscheint, kann also nicht davon die Rede sein, dass Einigkeit in Bezug auf die Frage nach der spezifischen Gestalt der organisierten Kriminalität herrscht. Vielmehr gibt es Beschreibungsvarianten, die rein auf der theoretischen Annäherung an das Phänomen über dessen Marktorientierung beruhen. Ersten Ausführungen zur Netzwerkstruktur der Personenverbindungen stehen Ansichten gegenüber, denen zufolge organisierte Kriminalität hierarchisch strukturiert ist. Hinzu kommen mehr oder minder ausführliche Zusammenstellungen von Charakteristika, die das spezifische Verhalten der der OK zugeordneten Gruppierungen intern und extern betreffen. Die *Fijnaut*-Arbeitsgruppe drückt später diesen Umstand der großen Diskrepanz zwischen den einzelnen Vorstellungen von organisierter Kriminalität bis zum Beginn der neunziger Jahre folgendermaßen aus: *Diese Kriminalitätsform konnte offenbar ebenso hierarchisch organisierte Gruppierungen, die sich mit Gewalt und Korruption einen Weg zu dauerhaften Machtpositionen in bestimmten wirtschaftlichen Bereichen bahnen, wie auch Gruppen von gerissenen Schwindlern und Räubern, die bandenmäßig gewagte Aktionen durchführen, umfassen.*¹⁶⁰

3.2.2.1.2 Plan van aanpak

Der „*Plan van aanpak*“ geht auf diese äußerst unterschiedlichen Rezeptionsmuster organisierter Kriminalität nicht ein und beschränkt sich darauf, den internationalen Operationsmaßstab, den groß angelegten Vermögensaufbau, die systematische Abschirmung und die Unterwanderung der legalen Oberwelt als Kennzeichen der organisierten Kriminalität zu benennen.¹⁶¹ Diese Beschreibung vermeidet eine Festlegung in Bezug auf die Frage nach der Art der Personenverbindung ebenso wie nach den Besonderheiten der Tatbegehung, indem Folgeerscheinungen wie der Vermö-

¹⁶⁰ Im Original: *Deze criminaliteit kon kennelijk evengoed betrekking hebben op hiërarchisch georganiseerde groeperingen die zich met geweld en corruptie een weg banen naar duurzame machtsposities in bepaalde economische sectoren als op groepjes gewiekste flessentrekkers en overvallers die benedegewijze gedurfde acties uitvoeren.* In: *Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland*, 16.

¹⁶¹ Im Original: *Kenmerkend voor de hedendaagse georganiseerde misdaad zijn de internationale schaal van opereren, de grootschalige vermogensopbouw, de systematische afscherming en de penetratie in de legale bovenwereld.*

gensaufbau oder das Verhältnis zur Umwelt in den Vordergrund gestellt werden.

Die Debatte, die auf den „*Plan van aanpak*“ als endgültige Anerkennung von organisierter Kriminalität als wichtiges Thema von Seiten der Regierung folgt, ist nicht auf bestimmte Themen beschränkt. Es gibt sowohl Auseinandersetzungen mit dem Diskurs auf der Meta-Ebene, in denen der bisherige Verlauf der Debatte wie die Motivationen dafür behandelt werden, als auch die Entwicklung von umfassenden Konzepten oder genauere Darlegungen zum Netzwerktheorem sowie zum Charakter von organisierter Kriminalität im engeren Sinn, also der Frage nach dem Aufbau der Gruppierungen und deren kriminellen Vorgehen.

3.2.2.1.2.1 Innere Struktur

Ein Exponent der Beschäftigung mit der Frage nach der inneren Gestalt ist der Forscher VAN DUYNÉ, der sich in der *WODC*-Studie zu den „*misdaadondernemingen*“ und in den Folgeartikeln weitgehend auf die theoretische Beschäftigung mit dem unternehmerischen Aspekt der organisierten Kriminalität beschränkt hatte, sich aber in seinen Artikeln seit dem Jahr 1993 zusätzlich auch zur inneren Struktur äußert. So spricht er von flexiblen Netzwerken, die auf gemeinsamen Interessen und Kontakten basieren, die deutlich von monolithischen (Mafia-)Organisationen zu unterscheiden sind, „*die auf die Übernahme der Kontrolle der Gesellschaft zu marschieren*“. ¹⁶² Gegen die traditionelle Vorstellung von kriminellen Syndikaten stellt er das Bild des eher fragmentarisch und schlecht organisierten Drogenhandels und von besser organisierten, aber nicht in bürokratischer Weise miteinander verbundenen Wirtschaftskriminellen. ¹⁶³ Auch in dem grundlegenden Werk „*Het spook en de dreiging van de georganiseerde misdaad*“ hält VAN DUYNÉ, während er zudem auf die starke Veränderlichkeit, Dynamik und Anpassungsfähigkeit der „*sich organisierenden Kriminalität*“ ¹⁶⁴ auf offenen, unregulierten Märkten hinweist, die These von der mangelnden Unterscheidbarkeit von organisierter Kriminalität und kriminellem Unternehmertum aufrecht. ¹⁶⁵ Die Netzwerkstruktur und das Ziel der Risikovermeidung und Profiterlangung sind nach seiner Einschätzung aus dem Jahr 2000 die einzigen Beschreibungsbestandteile, die der widersprüchlichen und verwir-

¹⁶² DUYNÉ 1993a, 11, 26.

¹⁶³ DUYNÉ 1993b, 103f.

¹⁶⁴ DUYNÉ 1995, 8, 27.

¹⁶⁵ Ebd., 98.

renden Natur der organisierten Kriminalität ohne weiteres zugeschrieben werden können.¹⁶⁶

Im Gegensatz dazu schreibt der Wissenschaftler SCHMID der organisierten Kriminalität eine mafia-artige, feste hierarchische innere Struktur zu, und sieht darin eine fundamentale Bedrohung des Gemeinwesens.¹⁶⁷ Einen anderen Einwand bringt HENK VAN DE BUNT vor, der die von VAN DUYNÉ zusammengefassten Formen, die organisierte und die unternehmerische Kriminalität, ausdrücklich voneinander trennen möchte. Seiner Ansicht nach besteht ein fundamentaler Unterschied zwischen der kriminellen Betätigung von eigentlich legalen Wirtschaftsunternehmen und der ausschließlichen Betätigung auf illegalen Märkten, bei der die Respektabilität nur Fassade ist.¹⁶⁸ Er fordert, dass der Verschiedenheit der Gefahren und der Erscheinungsformen unbedingt Rechnung getragen werden müsse. Insgesamt verortet er die verschiedenen Varianten organisierter Kriminalität auf einem Kontinuum mit steigendem Organisationsgrad.¹⁶⁹

3.2.2.1.2.2 Diskurs-Kritik

In dem Zeitraum nach der Veröffentlichung des Regierungsprogramms „*plan van aanpak*“ Anfang der neunziger Jahre behandeln verschiedene Diskussionsbeiträge außerdem das Thema organisierte Kriminalität auch auf einer darüber liegenden Ebene. In der Nachfolge NUIJTEN-EDELBROEKS, der bereits im Jahr 1985 organisierte Kriminalität, ausgehend von den Schwierigkeiten der Polizei im Umgang damit, definierte, übt BRUINISMA in einem Artikel aus dem Jahr 1993 grundsätzliche Diskurskritik und bezeichnet die Vorstellung einer „Mafia als Gegenstück zur legalen Welt“ als von den Medien und den mit Strafrecht befassten Institutionen (d.h. Strafverfolgungsbehörden oder Innenministerium) erschaffenen Mythos.¹⁷⁰

In einer ähnlichen Weise beabsichtigen T. A. BEESTRA ET AL. im Rahmen einer sozialwissenschaftlichen Analyse des Phänomens an, „die Prozesse offen zu legen, die dazu geführt haben, dass man sich in den Niederlanden offenbar keine von der öffentlichen abweichende Meinung über die Nicht-Existenz ‚der‘ organisierten Kriminalität erlauben kann.“¹⁷¹ Ausgehend von

¹⁶⁶ DUYNÉ 2000, 370f.

¹⁶⁷ SCHMID 1992, 1, 3.

¹⁶⁸ BUNT 1992, 7.

¹⁶⁹ BUNT 1993, 9, 11.

¹⁷⁰ BRUINISMA 1993, 834ff.

¹⁷¹ BEESTRA/MOURIK/NEEFE/RIDDER 1994, 239.

der grundsätzlichen theoretischen Vorannahme, dass jede Form von Kriminalität eine Konstruktion auf gesetzlicher, staatlicher und gesellschaftlicher Ebene ist, befassen sie sich im einzelnen mit dem Verlauf der Diskussion zu organisierter Kriminalität und den Akteuren, die darauf Einfluss genommen haben. Dabei steht für BEESTRA ET AL. eindeutig die Polizei im Mittelpunkt,¹⁷² die ihrer Ansicht nach die Konstruktion „organisierte Kriminalität“ als Argument für die Notwendigkeit „strafprozessualer Neuheiten“¹⁷³ genutzt habe.¹⁷⁴ Dabei könne allerdings nicht von einem bewussten Prozess oder gar von einem „Komplott“ die Rede sein, es sei vielmehr eine „Spirale der Übertreibung“¹⁷⁵ eines Phänomens zu beobachten gewesen, das nicht objektiv messbar sei.¹⁷⁶

Einer sehr sachlichen Befassung mit der kriminalistischen Methode des „*fenomeenonderzoek*“, einer Art Felduntersuchung im Rahmen der Polizeiarbeit, stellt BOVENKERK eine sehr prägnante Einordnung des Phänomens organisierte Kriminalität in demselben Duktus voran.¹⁷⁷ Ohne weitere Ausführungen ordnet er die OK-Diskussion in den Niederlanden als „*moral panic*“¹⁷⁸ ein, die mit dem Regierungsprogramm „*Samenleving en criminaliteit*“ ihren Ausgang genommen habe und im Zuge derer eine Vielzahl von Delikten unter diesen Sammelbegriff gefasst worden sei.¹⁷⁹ Im Jahr 2001 nähert sich schließlich die Wissenschaftlerin CHRISJE BRANTS dem Thema, indem sie eine Rückschau auf den Verlauf der Diskussion zu organisierter Kriminalität vornimmt, die sie in den Gesamtkontext der veränderten Sicht auf das Strafrechtssystem im Verhältnis zum Rechtsstaat stellt.¹⁸⁰

3.2.2.1.3 *Van-Traa*-Enquête-Kommission

Der für die OK-Debatte in den Niederlanden nächste zentrale Text nach dem „*Plan van aanpak*“ aus dem Jahr 1992 war der Bericht der *Van-Traa*-Enquête-Kommission, der im Jahr 1996 veröffentlicht wurde. Der parlamentarische Untersuchungsausschuss präsentiert in Zusammenarbeit mit der so genannten *Fijnaut*-Arbeitsgruppe aufgrund der eigens dafür entwi-

¹⁷² Ebd., 249.

¹⁷³ Im Original: *strafvorderlijke noviteiten*.

¹⁷⁴ Ebd., 237.

¹⁷⁵ Im Original: *amplificatiespiraal*.

¹⁷⁶ Ebd., 239.

¹⁷⁷ BOVENKERK 1998.

¹⁷⁸ im Original: *morele paniek*.

¹⁷⁹ Ebd., 29.

¹⁸⁰ BRANTS 2001.

ckelten Definition ein sehr umfassendes, qualitatives Bild der organisierten Kriminalität in den Niederlanden. Dabei nähert sich das Ausgangsschema der Untersuchung von drei Seiten der Fragestellung. Zunächst werden die Gruppierungen, die der organisierten Kriminalität zugerechnet werden – unterschieden nach ihrem ethnischen Ursprung –, in Augenschein genommen, im Anschluss daran aus einem anderen Blickwinkel heraus die möglicherweise betroffenen legalen Bereiche betrachtet und schließlich das über die eigentliche kriminelle Betätigung hinausgehende Verhalten der Gruppierungen untersucht, das heißt sowohl ihre Gegenstrategien gegen strafrechtliche Verfolgung als auch ihr Umgang mit den illegalen Gewinnen. Kurz zusammengefasst lautet das Ergebnis dieser Untersuchung: *Die Art der organisierten Kriminalität differiert stärker als angenommen. Die Gruppierungen handeln auf sehr unterschiedliche Weise. Es gibt eher weniger starre hierarchische Strukturen als angenommen. Die organisierte Kriminalität in den Niederlanden besteht vorrangig aus dem Handel mit Drogen. Die Bedrohung durch die organisierte Kriminalität liegt vor allem in den großen illegalen Gewinnen in Höhe von hunderten Millionen Gulden, der wirtschaftlichen Macht, die sich daraus ergibt, der Erpressung, der Gewalt und den erfolgreichen Versuchen, sich gegen die Staatsgewalt abzuschirmen. Daneben spielt Schaden in anderer Hinsicht eine Rolle. In Teilen von Amsterdam und Arnhem droht die organisierte Kriminalität in bestimmten Vierteln zuviel Macht zu bekommen. Das gilt insbesondere für das Gaststättengewerbe.*¹⁸¹ Darüber hinaus wird festgestellt, dass es keine Verwobenheit der legalen „Oberwelt“ allgemein mit der kriminellen „Unterwelt“ gebe und die legalen Wirtschaftszweige generell nicht von organisierter Kriminalität infiltriert seien.¹⁸² Ein weiteres Ergebnis der Untersuchung lautet, dass es tatsächlich nur wenig Erkenntnis zu Höhe und Art der

¹⁸¹ Im Original: *De aard van de georganiseerde criminaliteit is gedifferentieerder dan werd aangenomen. De groepen opereren op zeer uiteenlopende wijzen. Van strakke hiërarchische lijnen is minder sprake dan werd aangenomen. De georganiseerde criminaliteit in Nederland bestaat voor het merendeel uit handel in drugs. De ernst van de georganiseerde criminaliteit is vooral gelegen in het grote illegale gewin van honderden miljoenen guldens, de economische macht die daaruit voortkomt, de afpersing, het geweld en de geslaagde pogingen zich van de overheidsmacht af te schermen. Daarnaast speelt schade in andere opzichten een rol. In delen van Amsterdam en Arnhem dreigt de georganiseerde criminaliteit teveel macht in bepaalde wijken te krijgen. Dat geldt in het bijzonder voor de horeca-sector. In: Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport, 419.*

¹⁸² Ebd., 418.

Re-Investition der Gewinne gebe.¹⁸³ Zur inneren Struktur wird statuiert, dass die autochthonen Gruppierungen vornehmlich die Form von Netzwerken und nicht hierarchische (kraken-artige) Strukturen annähmen,¹⁸⁴ die ausländischen und allochthonen Gruppierungen hingegen zeichneten sich durch starke Divergenz aus.¹⁸⁵ Das Gefahrenpotential der ausländischen Gruppierungen ließe relativieren, denn sie nutzten die Niederlande hauptsächlich als Transitstaat.¹⁸⁶ Auch sei der Staat sicher nicht korrumpiert und unterwandert.¹⁸⁷

Damit präsentiert die *Van-Traa-Enquête-Kommission* ein sehr umfassendes Bild davon, welche tatsächliche Gestalt die der organisierten Kriminalität zugeordneten Phänomene in den Niederlanden annehmen. Die organisierte Kriminalität in den Niederlanden besteht danach aus sehr unterschiedlich strukturierten Gruppierungen sehr unterschiedlicher Herkunft, die sich hauptsächlich im Rahmen illegaler Märkte, dabei in erster Linie des Drogenmarkts, betätigen und die bislang weder den Staat noch bestimmte Geschäftszweige der legalen Wirtschaft zu unterminieren drohen.

Der Arbeit der *Enquête-Kommission* wurde insgesamt sehr starke Aufmerksamkeit gezollt. Mit Verweis auf deren Ergebnisse ordnen VAN DIJK ET AL. die Auffassung, dass organisierte Kriminalität als Konstruktion anzusehen sei, als erwiesene Fehleinschätzung ein¹⁸⁸ und beschreiben in Übereinstimmung mit dem Untersuchungsbericht, dass die OK-Gruppierungen verschiedener ethnischer Herkunft häufig wechselnde Zusammenstellungen hätten, Liquidationen und Gewalt ausübten und versuchten, auf Polizei und Justiz einzuwirken.¹⁸⁹ Auch BOB HOOGENBOOM und PIEN HOOGENBOOM-STATEMA rekurren in ihrer Darstellung der organisierten Kriminalität im Bereich des Gaststättengewerbes in Rotterdam auf den Ansatz der *Fijnaut-Arbeitsgruppe*, indem sie die Fragestellung aus der Perspektive der Gruppierungen, aber auch aus der Perspektive der betroffenen legalen Betriebe untersuchen.¹⁹⁰ Sie kommen dabei für den von ihnen untersuchten Bereich zu dem Schluss, dass der größte Teil der Kri-

¹⁸³ *Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland*, 89.

¹⁸⁴ *Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport*, 34.

¹⁸⁵ *Ebd.*, 43.

¹⁸⁶ *Ebd.*, 44.

¹⁸⁷ *Ebd.*, 66.

¹⁸⁸ DIJK/SAGEL-GRANDE/TOORNVLIET 1996, 250.

¹⁸⁹ *Ebd.*, 254ff.

¹⁹⁰ HOOGENBOOM/HOOGENBOOM-STATEMA 1996.

minalität im Gaststättengewerbe nicht als organisierte Kriminalität zu bezeichnen sei, dass jedoch innerhalb bestimmter allochthoner Gemeinschaften Erpressungen vorgenommen würden¹⁹¹ und dass in Bezug auf andere Bereiche der traditionellen illegalen Märkte ein diffuses Bild vorherrsche.¹⁹²

Selbst ein Mitarbeiter des *CRI*, TOON VAN DER HEIJDEN, lehnt sich in einem Artikel aus dem Jahr 1997 an die *Fijnaut*-Untersuchung an, indem er zwischen einheimischen, eingewanderten und ausländischen Gruppierungen unterscheidet.¹⁹³ Allerdings vertritt er in Bezug auf die innere Struktur eine insoweit abweichende Meinung, als er als typisch für die Mehrzahl der Zusammenschlüsse einen hierarchischen Aufbau mit festgelegter Arbeitsteilung sowie besonderer Gruppendisziplin erachtet.¹⁹⁴ Im Gegensatz dazu dient der Verweis auf die *Van-Traa*-Enquête-Kommission FREDERIK E. JANSEN und GERBEN J. N. BRUISMA dazu, neben der Verneinung des Vorhandenseins systematischer Unterwanderung legaler Sektoren die These von der losen Verbindung innerhalb eines Netzwerks persönlicher Kontakte zwischen Kriminellen zu untermauern.¹⁹⁵ Diese Deutung unterstützen auch Mitglieder der *Fijnaut*-Arbeitsgruppe selbst, als sie im Jahr 1996 in einer Erläuterung einiger Punkte nach der ersten Debatte des Ursprungsberichts in den Vordergrund der Beschreibung stellen, dass die organisierte Kriminalität in den Niederlanden sehr unterschiedliche Formen annimmt, es jedoch eindeutig keine krakenförmigen, straff geführten Organisationen gibt.¹⁹⁶ Dieselbe Einschätzung wiederholen sie im folgenden Jahr in einer Reaktion auf die Kritik an den Methoden und Ergebnissen der Untersuchung im Rahmen der *Van-Traa*-Enquête-Kommission.¹⁹⁷

Insgesamt ist die Art der umfassenden Beschreibung der organisierten Kriminalität in Bezug auf ihre innere Struktur, ihr kriminelles Vorgehen sowie ihre Beziehungen zur Umwelt in der Nachfolge der *Van-Traa*-Enquête-Kommission eine häufig gewählte wissenschaftliche Herangehensweise an das Phänomen.

¹⁹¹ Ebd., 298f.

¹⁹² Ebd., 86.

¹⁹³ HEIJDEN, TOON VAN DER 1997, 164ff.

¹⁹⁴ Ebd., 158.

¹⁹⁵ JANSEN/BRUISMA 1997, 88f.

¹⁹⁶ BUNT/FIJNAUT/BOVENKERK/BRUISMA 1996, 114f.

¹⁹⁷ BOVENKERK/BRUISMA/BUNT/FIJNAUT 1997, 62.

3.2.2.1.4 WODC-Monitor

Zentralen Raum innerhalb dieser umfassenden Beschreibungen nimmt die These von der Netzwerkstruktur der der organisierten Kriminalität zugeordneten Gruppierungen ein. Sie erhält besonders großen Zuspruch nach der Veröffentlichung des ersten WODC-Untersuchungsberichts¹⁹⁸ im Jahr 1998. Der „WODC-Monitor der organisierten Kriminalität“ basiert auf der qualitativen Analyse von Fällen, die nach der *Fijnaut*-Definition der organisierten Kriminalität zugerechnet werden können.¹⁹⁹ Im Gegensatz zur *Fijnaut*-Arbeitsgruppe unterscheidet die Forschergruppe dabei nicht zwischen Gruppen verschiedener ethnischer Herkunft und verschiedenen Deliktsbereichen, da sie davon ausgeht, dass weder ethnische Homogenität der personellen Verbindungen²⁰⁰ noch deliktische Spezialisierung²⁰¹ zu beobachten seien. Sie beschäftigt sich neben der Erläuterung der Art der organisierten kriminellen Zusammenschlüsse ausführlich auch mit den Verknüpfungen zwischen der organisierten Kriminalität und dem legalen Umfeld.²⁰² Im Einzelnen befasst sich die Analyse mit folgenden Fragenstellungen:

- 1.) *Welcher Art sind die kriminellen Zusammenschlüsse, die in den Niederlanden Taten der organisierten Kriminalität begehen?*
- 2.) *Welche Möglichkeiten werden den kriminellen Zusammenschlüssen von der Umgebung geboten und wie gehen sie damit um?*
- 3.) *Welchen Risiken begegnen kriminelle Zusammenschlüsse von Seiten ihrer Umgebung und wie gehen sie damit um?*
- 4.) *Welche Implikationen haben die Untersuchungsergebnisse für die Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität in den Niederlanden?*²⁰³

¹⁹⁸ KLEEMANS/ BERG/ BUNT 1998.

¹⁹⁹ Ebd., 20-26.

²⁰⁰ Ebd., 7.

²⁰¹ Ebd., 55.

²⁰² Ebd., 10ff.

²⁰³ Im Original:

- 1.) *Wat is de aard van de criminele samenwerkingsverbanden die zich in Nederland schuldig maken aan georganiseerde criminaliteit?*
- 2.) *Welke mogelijkheden worden aan criminele samenwerkingsverbanden geboden door de omgeving en hoe gaan criminele samenwerkingsverbanden met deze mogelijkheden om?*
- 3.) *Met welke risico's worden criminele samenwerkingsverbanden vanuit hun omgeving geconfronteerd en hoe gaan zij met deze risico's om?*

Im Fortgang der Untersuchung wird also der Blickwinkel vom Gesichtspunkt der inneren Struktur der der organisierten Kriminalität zugeordneten Zusammenschlüsse hin zu externen Einflüssen und der Reaktion auf diese Einflüsse erweitert. Im Rahmen dieser Vorgehensweise kommt die *WODC*-Bedrohungsanalyse zunächst zu dem Ergebnis, dass bei den Organisationsformen der Gruppierungen eine große Variationsbreite herrsche, allerdings keine pyramidenförmig aufgebauten Strukturen zu finden seien, sondern vornehmlich kriminelle Netzwerke, innerhalb derer Täter in wechselnden Verbindungen zusammenarbeiteten.²⁰⁴ Allerdings gebe es durchaus innerhalb der Netzwerke hierarchische Verhältnisse, auch nähmen bestimmte Personen, zum Beispiel Finanziere und Organisatoren, eine viel zentralere Rolle ein als andere, da eine starke Abhängigkeit von deren Funktionen bestehe.²⁰⁵

Die *WODC*-Untersuchung beschränkt sich nicht auf die Beschreibung des inneren Aufbaus der organisierten Kriminalität als Netzwerkstruktur, sondern geht darüber hinaus auf die Beschaffenheit der Netzwerke selbst ein. Die Grundlage der Netzwerke seien soziale Beziehungen, die nicht willkürlich, sondern aufgrund von sozialer und geographischer Nähe entstünden. Deshalb gebe es oftmals familiäre Verknüpfungen oder örtliche Verbundenheit innerhalb krimineller Gruppierungen. Die gleiche ethnische Herkunft sei hingegen nicht als solche ein verbindendes Merkmal, sondern nur im Zusammenspiel mit anderen Faktoren für soziale Nähe.²⁰⁶ In Bezug auf die innere Struktur betont die *WODC*-Forscherguppe um EDWARD R. KLEEMANS zuletzt, dass die kriminellen Zusammenschlüsse der organisierten Kriminalität sehr dynamisch und komplex seien.²⁰⁷ Es bestünden Querverbindungen zwischen Tätern, Unterstützern und der Logistik, innerhalb derer nach einem „*Schneeballsystem*“ über bestimmte Knotenpunkte konkrete Verabredungen und Zusammenschlüsse aufeinander folgten.²⁰⁸

Die *WODC*-Studie widmet einen eigenen Teil den spezifischen Verbindungen organisierter Kriminalität zur Umwelt. Dazu wird festgestellt, dass organisierte Kriminalität nicht trotz, sondern wegen ihres legalen Umfelds existiere.²⁰⁹ Die Art der Verbindung nehme drei verschiedene Formen an,

4.) *Welke implicaties hebben de onderzoeksresultaten voor de preventie en de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in Nederland?* Ebd., 2.

²⁰⁴ Ebd., 35.

²⁰⁵ Ebd., 41.

²⁰⁶ Ebd., 42f.

²⁰⁷ Ebd., 57ff.

²⁰⁸ Ebd., 125.

²⁰⁹ Ebd., 61.

sie könne parasitär, symbiotisch oder „*miteinander verwachsen*“²¹⁰ sein. Grundlage für diese Verbindungen seien die Unterstützung bei Herstellung und Angebot illegaler Güter und Dienstleistungen oder Beiträge legaler Firmen wie Transport- oder Finanzdienstleistungsunternehmen. Demgegenüber stehe die gegenteilige Wirkung der Umwelt auf die organisierte Kriminalität als Risikofaktor, die sich aus der Konkurrenz mit anderen kriminellen Gruppierungen genauso wie aus der staatlichen Verfolgung ergebe.²¹¹

Zusammenfassend stellen die *WODC*-Forscher KLEEMANS, BERG und BUNT in der ersten *WODC*-Bedrohungsanalyse fest, dass ihre Perspektive auf die Interaktionen ausgerichtet sei, die zwischen organisierter Kriminalität und der gesellschaftlichen, das heißt sowohl der legalen als auch der illegalen Umwelt stattfänden. Organisierte Kriminalität sei als durch Wechselwirkung mit der Umwelt gestaltete soziale Erscheinung zu erklären und nicht durch die *alien-conspiracy*-These.²¹²

An dieser Grundaussage hält die *WODC*-Forschungsgruppe, die im Jahr 2002 den zweiten „*WODC*-Monitor der organisierten Kriminalität“ erstellt, weiter fest. Die Ergebnisse des ersten Berichts bilden die Grundlage für diese zweite Bedrohungsanalyse.²¹³ Überdies werden die Ergebnisse ergänzt durch Ausführungen zum Transitcharakter der organisierten Kriminalität in den Niederlanden sowie zu der besonderen Bedeutung der Logistik des grenzüberschreitenden Handelsverkehrs. Von diesen Einzelpunkten hebt die Forschergruppe um KLEEMANS, BRIENEN und BUNT den Transitcharakter der organisierten Kriminalität besonders hervor, um darzulegen, dass diese Kriminalitätsform in den Niederlanden nicht im Begriff sei, dem staatlichen Gewaltmonopol gegenüberstehende eigene territoriale Machtpositionen einzunehmen.²¹⁴

Das Gesamtkonzept ist jedoch weiterhin bestimmt durch die Fokussierung auf die sozialen Beziehungen. Dabei wird nun vor allem auf die Position der „Brückenbauer“²¹⁵ eingegangen.²¹⁶ Deren besondere Bedeutung ergebe sich daraus, dass sie die Beschränkungen des Aktionsradius’ der untersuchten Gruppierungen, die nur über soziale Vertrauensbeziehungen

²¹⁰ Im Original: *vergroeiing* (Verwachsung).

²¹¹ Ebd., 5, 93ff, 105ff.

²¹² Ebd., 123.

²¹³ KLEEMANS/ BRIENEN/ BUNT 2002, 2ff.

²¹⁴ Ebd., 140.

²¹⁵ Im Original: *bruggenbouwers*.

²¹⁶ Ebd., 142ff.

und entlang erprobter Wege operierten, überwinden, mit anderen Worten „Brücken bauen“ könnten und somit zur Ausweitung der kriminellen Aktivitäten beitragen.²¹⁷

Im Bereich der Beziehungen zur Umwelt wiederholt die zweite *WODC*-Bedrohungsanalyse zunächst die Ausführungen der ersten, indem sie auf die gesellschaftliche Verbundenheit mit der legalen wie der illegalen Umgebung verweist, die sowohl als „Bundesgenosse“ als auch als Risikofaktor eine Rolle spielt. Als neuer Untersuchungsgegenstand kommt die Frage nach den kriminellen Geldströmen hinzu, das heißt die Frage nach der Re-Investition von durch kriminelle Unternehmungen erlangten Gewinnen in die legale oder wiederum in die illegale Ökonomie.²¹⁸ Dazu wird festgehalten, dass ein großer Teil dieser Gelder für einen aufwendigen Lebensstil verbraucht wird, allerdings nicht ausgeschlossen werden kann, dass gleichzeitig kriminell erwirtschaftetes Geld langfristig im legalen Wirtschaftskreislauf angelegt wird.²¹⁹

Insgesamt kommt auch der zweite „*WODC*-Monitor der organisierten Kriminalität“ zu dem Ergebnis, dass von den aufgrund der *Fijnaut*-Definition der organisierten Kriminalität zugerechneten, auf sozialen Beziehungen basierenden Netzwerken nicht zu befürchten ist, dass sie die niederländische Gesellschaft unterlaufen. Die beiden *WODC*-Bedrohungsanalysen zugrunde liegende These von der Netzwerkstruktur der organisierten Kriminalität fand durch Folgeveröffentlichungen der *WODC*-Forschungsgruppe angehörigen Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen eine weitere Verbreitung und wurde schließlich auch von anderen Autoren aufgenommen.

Im Anschluss an die Veröffentlichung des ersten *WODC*-Berichts führten KLEEMANS und BUNT in der internationalen Zeitschrift „*Transnational Organized Crime*“ die These von der sozialen Einbettung der OK-Gruppierungen weiter aus.²²⁰ Unter Berufung auf die *WODC*-Daten erläutern sie nach ausführlicher Darstellung der Bedeutung der sozialen Beziehungen, dass ethnische Übereinstimmung allenfalls eine Folge der sozialen Nähe innerhalb einer Familie oder eines Ortes und nicht die Quelle der kriminellen Verbindung ist.²²¹ Ferner beschreiben sie den „Schneeballeff-

²¹⁷ Ebd., 143.

²¹⁸ Ebd., 101ff.

²¹⁹ Ebd., 137.

²²⁰ KLEEMANS/BUNT 1999.

²²¹ Ebd., 25.

fekt“ als das Prinzip der ständig wechselnden Verbindungen innerhalb der Netzwerke organisierter Kriminalität.²²²

Dieselben gehen gemeinsam mit dem dritten Mitglied der *WODC*-Forschungsgruppe, ELLEN VAN DEN BERG in einem Aufsatz, der ein Jahr nach der Veröffentlichung der ersten *WODC*-Bedrohungsanalyse erschien, auf die Implikationen ein, die die Ergebnisse der Untersuchung für die Strategien gegen organisierte Kriminalität von staatlicher Seite haben.²²³ Nach ihrer Ansicht beruht das Modell des „Waffenwettlaufs“²²⁴ auf einer Fehleinschätzung des Verhältnisses zwischen den Strafverfolgungsbehörden und der organisierten Kriminalität, die ihr Verhalten in Hinblick auf die sie umgebende Umwelt insgesamt ausrichtet, statt sich in einem Aktion-Reaktions-Schema nur auf die Gegenstrategien des Staates einzustellen.²²⁵ Kriminelle Gruppierungen orientierten sich an einer Vielzahl von Bedingungen, darunter sich günstig auswirkenden Faktoren wie Gewinnchancen oder einer besonders guten Infrastruktur sowie an widrigen Umständen wie der Bedrohung innerhalb des kriminellen Milieus durch konkurrierende Gruppierungen.²²⁶

Die Wirksamkeit staatlicher Verfolgungsanstrengungen behandeln auch KLEEMANS und M. KRUISSINK in ihrem Aufsatz in der vom *WODC* herausgegebenen Zeitschrift „*Justitiële Verkenningen*“, in dem verschiedene polizeiliche Methoden vor dem Hintergrund des spezifischen Verhältnisses zwischen organisierter Kriminalität und ihrer Umwelt analysiert werden.²²⁷ Der Analyse zufolge müssen sich langfristige, „schnellere“ und präventive Bekämpfungskonzepte wechselseitig ergänzen, um effektiv auf die Dynamik der kriminellen Netzwerke oder deren Querverbindungen zur Umwelt eingehen zu können.²²⁸

Nicht in personeller Verbindung zur *WODC*-Forscherguppe steht im Jahr 2001 der Wissenschaftler FRANK M. WEERMAN, als er in einer grundlegenden Studie zur Zusammenarbeit in kriminellen Verbindungen beispielhaft auch zur organisierten Kriminalität Stellung bezieht und deren

²²² Ebd., 33.

²²³ BUNT/BERG/KLEEMANS 1999.

²²⁴ Im Original: *wapemwedloop*.

²²⁵ Ebd., 406.

²²⁶ Ebd., 401ff.

²²⁷ KLEEMANS/KRUISSINK 1999.

²²⁸ Ebd., 105ff.

Netzwerkcharakter hervorhebt.²²⁹ Im darauf folgenden Jahr manifestiert sich die Bedeutung der Netzwerk-Theorie sowohl allgemein als auch in Bezug auf die organisierte Kriminalität, als die „*Tijdschrift voor Criminologie*“ eine Ausgabe dem Thema widmet.²³⁰ Darin kombinieren der *WODC*-Experte für organisierte Kriminalität, KLEEMANS, und der Theoretiker WEERMAN ihre Erkenntnisse über verschiedene kriminelle Zusammenarbeitsformen, in dem die sozialen Verbindungen in Netzwerken als kennzeichnend für die Dynamik der organisierten Kriminalität dargestellt werden.²³¹ BRUISMA und WIM BERNASCO befassen sich in diesem Rahmen mit dem Beispiel der transnationalen illegalen Märkte.²³² Sie erklären die Struktur der organisierten Kriminalität damit, dass Netzwerke, die sich durch eine große Dichte und eine hohe Zahl affektiver Kontakte, also durch starken Zusammenhalt, auszeichnen, besonders für Felder der Zusammenarbeit geeignet seien, in denen Vertrauen nötig ist, da große finanzielle und strafrechtliche Risiken bestehen.²³³

In der Folge der *WODC*-Berichte bestimmt also in den Niederlanden zuletzt eine die innere Struktur betreffende Deutungsweise der organisierten Kriminalität den Diskurs, die Zusammenhänge zwischen der Gestalt der Gruppierungen, deren Verhalten und den Beziehungen zur Umwelt herstellt. Nach einer von wechselnden Schwerpunkten geprägten Diskussion steht ein theoretisch fundiertes Konzept mit empirischer Grundlage im Mittelpunkt der konzeptionellen Aufbereitung des Phänomens organisierte Kriminalität.

3.2.2.1.5 Gesamtverlauf der Entwicklung der OK-Merkmale

Nach einer in den siebziger Jahren zunächst sehr offenen Annäherung an das Thema „schwere und organisierte Kriminalität“, die sich vornehmlich auf die Beschreibung des kriminellen Vorgehens als profitorientiert und marktförmig beschränkt, kommen in den achtziger Jahren Ansätze der Beschreibung der inneren Struktur und der Beziehungen zur Umwelt hinzu.

Allerdings herrscht keineswegs Übereinstimmung in Bezug auf diese weiteren Deutungskonzepte. Der „*Plan van aapak*“ legt sich ebenfalls nicht fest und benennt ausschließlich Kriterien, die nur im weiteren Sinne mit der

²²⁹ WEERMAN 2001, 28, 117; allgemein zur Netzwerktheorie später auch: WEERMAN 2003.

²³⁰ *Tijdschrift voor Criminologie* Jrg. 44, Nr. 2 (2002).

²³¹ WEERMAN/ KLEEMANS 2002.

²³² BRUISMA/ BERNASCO 2002.

²³³ Ebd., 138.

kriminellen Betätigung in Verbindung stehen wie den groß angelegten Vermögensaufbau oder die systematische Abschirmung. Im Anschluss an die dennoch mit der Veröffentlichung des „*Plan van aanpak*“ manifestierte Anerkennung des Themas als Gegenstand der niederländischen Kriminalpolitik diversifiziert sich die Vorstellung davon weiter. Neben grundsätzlichen Verwerfungen des Phänomens als konstruierter Mythos stehen Erklärungsmodelle wie die „unternehmerische Kriminalität“, die hauptsächlich VAN DUYNÉ propagiert, und konträre Darstellungen der inneren Struktur. Erst der Untersuchungsbericht der *Van-Traa*-Enquête-Kommission führt die Beschreibungsvarianten in einem integrierten Konzept zusammen, das Aussagen zur inneren Struktur mit Ausführungen zur Art der kriminellen Betätigung sowie deren Beziehungen zur sie umgebenden legalen Umwelt vereint. In der Folge lehnen sich viele Darstellungen an dieses umfassende Bild an, wobei sie allerdings nicht immer zu übereinstimmenden Ergebnissen kommen. So widersprechen sich Autoren mehrfach im Hinblick auf die innere Gestalt der kriminellen Gruppierungen. Erst in der Folge der Veröffentlichung der *WODC*-Bedrohungsanalysen wird einhellig anerkannt, dass den Verbindungen zwischen einzelnen Akteuren der organisierten Kriminalität eine Netzwerkstruktur zugeschrieben werden müsse. Diese Netzwerk-Theorie erklärt mit ihrer grundsätzlichen Anknüpfung an die verbindende Funktion sozialer Beziehungen nicht nur die innere Gestalt der organisierten Kriminalität zugeordneten Gruppierungen, sondern auch deren Vorgehen und insbesondere die Bezüge zur legalen wie illegalen Umwelt.

3.2.2.2 Merkmalsbasierte Beschreibung

Im Rahmen der Diskussion der organisierten Kriminalität in den Niederlanden lassen sich unter den der organisierten Kriminalität zugeordneten Merkmalen drei Varianten der Beschreibung ausmachen. Die erste Variante betrifft die innere Struktur der Gruppierungen, die zweite die Art ihrer kriminellen Betätigung und die dritte das Verhältnis von organisierter Kriminalität zur sie umgebenden Umwelt. Dabei gehen nicht alle Merkmalskataloge auf alle Bestandteile ein. In den Teilbereichen der Beschreibung besteht seit den siebziger Jahren keine Einstimmigkeit.

Die innere Struktur der OK-Gruppierungen wird bis zur Durchsetzung der Netzwerk-Theorie in der Nachfolge der *WODC*-Berichte entweder als hierarchischer Aufbau mit fester Aufgabenverteilung oder als heterogene Versammlung flexibler und unabhängiger Unternehmen interpretiert. Zur Art der kriminellen Betätigung werden unterschiedliche, mehr oder weniger mit den Aussagen zur inneren Struktur kongruente Feststellungen ge-

troffen. Während die einen ausführlich die Kommunikationsmethoden und den internationalen Operationsmaßstab schildern, verbleiben andere bei der kurzen Erwähnung der deliktsübergreifenden und profitorientierten Vorgehensweise. Nur VAN DUYNÉ stellt die Art der Kriminalität in den Vordergrund der Beschreibung, indem er das unternehmerische Moment als Hauptunterscheidungsmerkmal zwischen organisierter und anderen Formen von Kriminalität heranzieht.

Im Bereich des Verhältnisses zur Umwelt stehen Einschätzungen zum Ausmaß der Bedrohung aufgrund organisierter Kriminalität, nach denen die niederländische Gesellschaft keinesfalls von organisierter Kriminalität unterwandert sei, und abstrakte Zuschreibungen von Korruption und Gewaltanwendung gegen Dritte bis Mitte der neunziger Jahre weitgehend beziehungslos neben anderen Beschreibungsbestandteilen. Seit sich mit den *WODC*-Bedrohungsanalysen in der Folge der Untersuchung der *Fijnaut*-Arbeitsgruppe im Rahmen der *Van-Traa*-Enquête-Kommission ein Deutungsmodell der organisierten Kriminalität verfestigt, werden die Beziehungen zur Umwelt mit den anderen Eigenschaften der Netzwerke organisierter Kriminalität verknüpft.

Insgesamt entsteht im Diskurs zu organisierter Kriminalität in den Niederlanden schließlich ein Konzept, dem zufolge Netzwerke, die auf sozialen Beziehungen basieren, zur Gewinnerzielung in Wechselwirkung mit den Bedingungen der sie umgebenden legalen und illegalen Umwelt handeln. Demnach verbindet das Konzept organisierter Kriminalität verschiedene Elemente, die eher das weitere Umfeld der kriminellen Aktivitäten und nicht die Kriminalitätsform an sich betreffen, indem es soziale, gesellschaftliche und ökonomische Perspektiven mit einbezieht.

3.2.3 OK-Delikte

Von integraler Bedeutung für die Konzeption organisierter Kriminalität, die im diesbezüglichen Diskurs in den Niederlanden vorherrscht, sind die Deliktfelder, die als Aktionsraum der organisierten Kriminalität angesehen werden. Während die beschreibenden Merkmale die Rahmenbedingungen der Kriminalität – auf der sozialen Ebene die Bildung von Netzwerken, auf der ökonomischen Ebene die Betätigung als profitorientierte Unternehmen und auf der gesellschaftlichen Ebene dem Verhältnis zur legalen Geschäftswelt, dem kriminellen Milieu, den staatliche Behörden und dem Gemeinwesen allgemein – betreffen, kennzeichnen die deliktischen Zuschreibungen die Art der Kriminalität an sich.

Die Delikte, die im Rahmen der Debatte zum Betätigungsfeld der organisierten Kriminalität gezählt werden, variieren im Laufe der Jahre, jedoch gibt es keine tief greifenden Veränderungen. Zu den am häufigsten mit der organisierten Kriminalität in Zusammenhang gebrachten kriminellen Handlungen gehören der Handel mit illegalen Gütern und Dienstleistungen, mit anderen Worten marktformige Delikte. Daneben finden auch traditionelle Vermögensdelikte wie Betrug oder Diebstahl Erwähnung. Nachrangig ansetzende Taten, die die Sicherstellung der kriminellen Gewinne oder die Abwehr von Strafverfolgungsanstrengungen zum Inhalt haben, wie Geldwäsche oder Korruption, nehmen dagegen eine eher untergeordnete Stellung ein.

3.2.3.1 Anfänglich offene Zuordnung

In der Anfangszeit der Debatte wird nur eine geringe Zahl von Delikten mit organisierter Kriminalität in Verbindung gebracht. Vornehmlich wird der Drogenhandel angesprochen, daneben auch Betrug und Straftaten der sexuellen Ausbeutung (Prostitution/Frauenhandel). Der Artikel von NUIJTEN-EDELBROEK bildet insofern eine Ausnahme, als er einen Katalog von Straftaten enthält, wohingegen in anderen Texten nur beispielhaft Delikte genannt werden. NUIJTEN-EDELBROEK greift dabei auf Angaben des Rotterdamer Polizeichefs BLAAUW zurück und listet als Delikte der organisierten Kriminalität neben dem Handel mit Drogen den Diebstahl von Lieferwagen oder Containern mit Ladung, Überfälle, den Diebstahl von Textilien und elektronischem Gerät, Autodiebstahl, Fälschung und diverse Formen von Betrug und Computerkriminalität auf.²³⁴ In dieser Aufzählung zeigt sich, dass die marktformigen Delikte ohne weiteres der organisierten Kriminalität zugeordnet werden, dass aber, sobald traditionelle Taten der Vermögensdelinquenz aufgenommen werden, ihre Zuordnung zur organisierten Kriminalität nur in definierten Fällen geschieht. So ist bei NUIJTEN-EDELBROEK nicht der Diebstahl an sich ein OK-Delikt, sondern nur der Diebstahl bestimmter Güter, deren Weiterverkauf das eigentliche Ziel der Tat ist.

3.2.3.2 Orientierung an marktformigen Delikten

Mit Beginn der neunziger Jahre etabliert sich schließlich die Orientierung der Konzeption organisierter Kriminalität an den marktformigen Delikten, die bis heute bestehen bleibt. Zu den Delikten, die mit dem Handel im

²³⁴ NUIJTEN-EDELBROEK 1985, 65.

Rahmen illegaler Märkte in Zusammenhang stehen, zählen dabei so unterschiedliche Kriminalitätsformen wie Drogenhandel, illegale Abfallentsorgung und Glücksspiel. Den verschiedenen illegalen Handelsvarianten ist dabei gemeinsam, dass sie die gesellschaftliche Nachfrage nach einer Leistung befriedigen, deren Angebot reguliert, wenn nicht sogar verboten ist. Der Ausdruck „Handel“ steht dabei für den gesamten Ablauf von der Produktion über den Vertrieb bis zum Endverkauf der illegalen Ware. Während die Deutung der organisierten Kriminalität als Kriminalität, die hauptsächlich durch die marktformigen Delikte geprägt ist, seit Beginn der neunziger Jahre fortbesteht, ist die Einordnung einzelner Delikte in diese Gruppe vielfach deutlichen Veränderungen unterworfen.

3.2.3.2.1 Drogenhandel

Eine Ausnahme bildet der Drogenhandel, dem unter den marktformigen Delikten deshalb eine herausragende Stellung zukommt, weil seine Zuordnung zur organisierten Kriminalität von Beginn der OK-Diskussion an unumstritten ist. In annähernd jeder Aussage zu den OK-typischen Delikten, seien es polizeiliche oder wissenschaftliche Quellen, steht der Drogenhandel an erster Stelle. Die *Van-Traa-Enquête-Kommission* geht dabei so weit zu sagen, dass der Markt für illegale Drogen die Basis für die organisierte Kriminalität in den Niederlanden an sich sei.²³⁵ VAN DUYNÉ nennt den Drogenhandel die wichtigste Variante der Betätigung auf kriminellen Märkten.²³⁶ Andere betonen die Funktion der Niederlande als Transitstaat im internationalen Schmuggelgeschäft.²³⁷ Nach den quantitativen Angaben des *CRI* handeln im Jahr 1995 von den 450 Gruppierungen, die im Hinblick auf ihre Zugehörigkeit zur organisierten Kriminalität untersucht wurden, 66% mit harten und 39% mit weichen Drogen, wobei die Deliktsbereiche nicht in einem alternativen Verhältnis zueinander stehen. Diese These vom kumulativen Verhältnis verschiedener Delikte zueinander bei einer generell deutlichen Überrepräsentanz des Drogenhandels stützt auch der *WODC* in seiner ersten Bedrohungsanalyse aus dem Jahr 1998, in der er feststellt, dass neben dem Drogenhandel auch anderen Kriminalitätsfeldern Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte, da bei den meisten Gruppierungen keine Spezialisierung auf bestimmte Taten erkennbar sei.²³⁸

²³⁵ Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport, 416.

²³⁶ DUYNÉ 1995, 98.

²³⁷ SCHMID 1992, 4.

²³⁸ KLEEMANS/BERG/BUNT 1998, 23, 55.

Während der Handel mit Drogen für die gesamte Dauer der Debatte von den siebziger Jahren an bis heute als das Standardbeispiel für die Kriminalität illegaler Märkte schlechthin fungiert, der, wenn nicht als Ursprung der organisierten Kriminalität, jedenfalls als ihr hauptsächlichster Aktionsraum angesehen wird, werden die Delikte, die den Handel mit anderen Gütern und Dienstleistungen betreffen, entweder generell weniger häufig oder im Laufe der Zeit weniger kontinuierlich der organisierten Kriminalität zugeordnet. Neben dem Waffenhandel spielen das Angebot illegalen Glücksspiels, die Delikte, die mit Prostitution im Zusammenhang stehen, der Handel mit gestohlenen Kraftfahrzeugen, die illegale Abfallentsorgung und andere Umweltdelikte sowie die illegale Beschäftigung eine Rolle.

3.2.3.2.2 Waffenhandel

Gleich bleibend als wenig bedeutend eingestuft, aber wie der Drogenhandel während des gesamten Zeitraums der Debatte findet der Waffenhandel Erwähnung. Dies ist vermutlich dem Umstand geschuldet, dass er in der amtlichen Erfassung der Polizei und auch im Rahmen der offiziellen Bedrohungsanalysen der *Van-Traa-Enquête-Kommission* und des *WODC* in den Katalog der zu untersuchenden Deliktsbereiche aufgenommen wurde. Von den genannten 450 vom *CRI* erfassten Gruppierungen waren 15% auch im Waffenhandel tätig. Die *Fijnaut*-Arbeitsgruppe stellt in ihrem Bericht für die *Van-Traa-Enquête-Kommission* fest, dass die Straftaten des illegalen Waffenhandels vorrangig in Verbindung mit dem Drogenhandel und der Verschiebung gestohlener Kraftfahrzeuge verübt werden.²³⁹ Weil die offiziellen Veröffentlichungen den Waffenhandel als OK-Delikt auflisten, findet sich dieses Delikt dann auch in einzelnen Artikeln wieder, die ohne genauere Ausführungen zu den einzelnen Kriminalitätsformen die Kataloge der offiziellen Stellen zitieren.²⁴⁰ Teilweise wird nicht der illegale Handel mit Waffen als Phänomen, das sich ebenso wie der illegale Handel mit Drogen durch die miteinander verknüpften Aktionen des Schmuggels sowie des An- und Verkaufs auszeichnet, sondern nur der illegale Gebrauch und Besitz von Waffen angesprochen.²⁴¹ Diese Waffendelikte sind dabei eher als Randerscheinungen des kriminellen Verhaltens zu bewerten,

²³⁹ Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland, 76ff.

²⁴⁰ FLNAUT 1997, 33; BOVENKERK 1998, 29.

²⁴¹ HELDEN, TOON VAN DER 1997, 158; HOOGENBOOM/HOOGENBOOM-STATEMA 1996, 161ff.

da sie nicht zur Gewinnerzielung, sondern zu anderen Zwecken eingesetzt werden. Insgesamt passt sich das Erscheinungsbild des Vorgehens beim illegalen Schmuggel und Vertrieb von Waffen in die vom Drogenhandel geprägte Vorstellung von illegalen Märkten ein.

3.2.3.2.3 Glücksspiel

Ein drittes Delikt, das in den USA traditionell als Bestandteil der illegalen Märkte mit organisierter Kriminalität in Verbindung gebracht wird, ist auch in den Niederlanden das verbotene Glücksspiel. Besonders in der Anfangszeit der Debatte, in der viele Ausführungen von dem Vergleich mit der US-amerikanischen Situation getragen waren, wurde vielfach darauf eingegangen.²⁴² Dabei wird dem Glücksspiel allerdings – gerade im Gegensatz zu der Einschätzung in den USA – keine grundlegende Bedeutung zugeschrieben, weil das Glücksspiel in den Niederlanden nicht das „Rückgrat der organisierten Kriminalität bilde“²⁴³.

Insgesamt listen alle grundsätzlichen Publikationen zur Lage der organisierten Kriminalität in den Niederlanden, die neben dem Drogen- auch schon den Waffenhandel in die Gruppe der OK-Delikte aufgenommen haben, das Glücksspiel mit auf, darunter das innenpolitische Regierungsprogramm „*Samenleving en criminaliteit*“, die WODC-Untersuchung zu den kriminellen Unternehmen, der Bericht der *Fijnaut*-Arbeitsgruppe für die *Van-Traa*-Enquête-Kommission sowie die *CRI*-Erhebungen.²⁴⁴ Dabei werden allerdings zumeist keine konkreten Aussagen zur Art des illegalen Spiels getroffen. Finden sich doch Angaben zur Manifestation dieses kriminellen Geschäftszweigs in den Niederlanden, so beinhalten diese die Feststellung, dass das Glücksspiel in den Bezirken des Nachtlebens (Rotlichtmilieu) verankert sei und vielfach in Gestalt der unregistrierten und unangemeldeten Aufstellung und Inbetriebnahme von Glücksspielautomaten erfolge.²⁴⁵ Dieser irreguläre Unterhalt von Spielautomaten sei dabei eng mit dem legalen Gaststättengewerbe verzahnt, weil aufgrund einer strikteren Regelung Mitte der neunziger Jahre ehemals rechtmäßig aufgestellte Automaten illegalisiert worden seien.²⁴⁶ Insofern sind die Akteure dieses Bereichs des illegalen Marktes vornehmlich ansonsten legal agierende Un-

²⁴² BOVENKERK 1991; MACK 1975, 79.

²⁴³ BOVENKERK 1991, 74.

²⁴⁴ DUYNÉ/KOUWENBERG/ROMELN 1990, 125-128; Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland, 46.

²⁴⁵ Z. B.: Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport, 48.

²⁴⁶ HOOGENBOOM/HOOGENBOOM-STATEMA 1996, 103-116.

ternehmer auf Seiten der Automatenaufsteller wie auf Seiten der Gastwirte, die neben ihren legalen Geschäften auch illegale Absprachen treffen. Es geht also in diesem Fall eindeutig nicht um die Unterwanderung der legalen Wirtschaft durch illegale Syndikate, sondern um eine auf gesetzliche Prohibition eines bestimmten Gutes zurückgehende Illegalität im Rahmen eines an sich legalen Umfelds.

3.2.3.2.4 Sexuelle Ausbeutung

Ein anderer Bereich des illegalen Marktes, der insbesondere seit Mitte der neunziger Jahre annähernd so viel Aufmerksamkeit erfährt wie der Drogenhandel, ist wie das illegale Glücksspiel eng mit dem Nachtleben verbunden. Die so genannte Sex-Industrie betrifft neben dem traditionellen Delikt der Prostitution auch den Frauenhandel. Der Begriff Frauenhandel ist dabei zu verstehen als das Verbringen von Frauen in die Niederlande zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung. Die Prostitution als solche ist in den Niederlanden nicht verboten, sondern unterliegt wie andere Gewerbe der Regulierung. Strafrechtlich relevant ist nur die Ausübung von Zwang, um die Prostitution zu erreichen. Wenn Frauen mit dem festen Ziel der späteren sexuellen Ausbeutung aus dem Ausland in die Niederlande gebracht werden, ist ein solcher Zwang ohne weiteres gegeben.

Die Delikte Frauenhandel und Prostitution werden seit Beginn der Debatte zu organisierter Kriminalität kontinuierlich als Betätigungsfelder der organisierten Kriminalität eingeordnet. Insbesondere ab Mitte der neunziger Jahre seit der Arbeit der *Van-Traa*-Enquête-Kommission erhält dieser Bereich in der Diskussion eine annähernd gleichrangige Bedeutung wie der Drogenhandel. Dabei finden sich neben einfachen Auflistungen in Deliktskatalogen, zum Beispiel des *CRI* oder sich daran anlehrender Texte,²⁴⁷ auch ausführliche Auseinandersetzungen mit der speziellen Gestalt des Gesamtdeliktfields Frauenhandel/Prostitution.

Die *Fijnaut*-Arbeitsgruppe weist in ihrem Bericht für die *Van-Traa*-Enquête-Kommission zunächst explizit darauf hin, dass es im Bereich des Frauenhandels ein großes Dunkelfeld gebe²⁴⁸ und dass in vielen Fällen die in ihre Untersuchung einbezogenen Sachverhalte mangels Komplexität nicht als organisierte Kriminalität im Sinne der Definition qualifiziert worden seien. Sie trifft dessen ungeachtet Feststellungen dazu, woher die

²⁴⁷ Z. B. FLINAUT 1990a, 68.

²⁴⁸ Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland, 73.

Gruppierungen stammen, die sich in diesem Bereich betätigen, und dazu, wie sie im einzelnen vorgehen.²⁴⁹ Die *WODC*-Bedrohungsanalyse zeigt die Marktförmigkeit dieses Kriminalitätsfelds auf, indem sie darlegt, dass ohne die Nachfrage nach den Diensten Prostituerter dem Frauenhandel der Boden entzogen würde.²⁵⁰ *Fijnaut* sieht zwischen den illegalen Märkten für Glücksspiel und Drogen und dem Feld Prostitution und Frauenhandel Parallelen und belegt diese These mit einem Hinweis auf die Situation in Rotterdam.²⁵¹ Diese Verortung des Gesamtdeliktsfelds Frauenhandel/Prostitution in denselben räumlichen Bereich der Städte wie das Glücksspiel und andere illegale Märkte (Bezirke des Nachtlebens) unterstützt der damalige Amsterdamer Bürgermeister PATIJN im Rahmen einer Beschreibung eines präventiven Ansatzes, der im Amsterdamer *Wallengebied* erprobt wird.²⁵² In eine Reihe mit dem Drogenhandel und dem Handel mit gestohlenen Kraftfahrzeugen stellen BRUISMA und BERNASCO den Frauenhandel, wenn sie die globalen Handelswege innerhalb dieser illegalen Märkte darstellen, denen die Notwendigkeit der Überbrückung großer Distanzen, um das „Produkt“ zu den Abnehmern zu bringen, gemein ist.²⁵³

Insgesamt lässt sich feststellen, dass das Deliktsfeld Frauenhandel/Prostitution in den einzelnen Stufen von der Anwerbung der Frauen in ihren Herkunftsländern bis zur Vermittlung an einheimische Bordellbesitzer von einigen Texten sehr genau beschrieben wird. Die marktförmige Variante der sexuellen Ausbeutung stellt einen Bereich der Kriminalität dar, der für die Vorstellung davon, in welchem Aktionsraum die Gruppierungen der organisierten Kriminalität sich bewegen, eine tragende Rolle spielt. Die Angebotsseite der Märkte für illegale Drogen und für illegales Glücksspiel wird dabei in demselben Umfeld verortet wie die Prostitution. Auch die Handelswege des Frauenhandels laufen parallel zu weiteren globalen illegalen Kanälen nicht nur für Drogen, sondern auch für Waffen oder gestohlene Kraftfahrzeuge. Insofern stellt das Feld Frauenhandel/Prostitution ein typisches Delikt der illegalen Märkte dar.

3.2.3.2.5 Menschenhandel

Teilweise wird in der Diskussion zu organisierter Kriminalität in den Niederlanden außer dem Begriff Frauen- auch der Begriff Menschenhandel verwendet. Dabei ist nicht klar, ob die Kriminalitätsform Menschenhandel

²⁴⁹ Ebd., 74f.

²⁵⁰ KLEEMANS/ BRIENEN/ BUNT 2002, 5.

²⁵¹ FIJNAUT 1997, 28.

²⁵² PATIJN 1999, 44.

²⁵³ BRUISMA/ BERNASCO 2002, 131.

auch mit dem illegalen Markt Frauenhandel/Prostitution in Verbindung steht.

Der Begriff Menschenhandel ist weniger eindeutig als der Begriff Frauenhandel mit der Konnotation des an die irreguläre Einreise anschließenden Einsatzes im Prostitutionsgewerbe zu ausbeuterischen Zwecken behaftet. Spätestens seit Mitte der neunziger Jahre, als zuerst das Delikt „illegale Einwanderung“ im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität Erwähnung findet, könnte der Begriff Menschenhandel damit in Verbindung gebracht werden. „Illegale Einwanderung“ wird verstanden als die Ermöglichung eines illegalen Grenzübertritts durch so genannte „Schleuser“ gegen eine finanzielle Gegenleistung in ein Land, in das für die Betroffenen keine freie Einreise möglich ist, ohne dass währenddessen oder anschließend ein Zwangsverhältnis zwischen den „Schleusern“ und den „Geschleusten“ besteht. Die Problematik der Konsequenzen für die Beteiligten der illegalen Einwanderung liegt insofern nicht ohne weiteres auf der Hand, wohingegen der Frauenhandel wegen seines auf die Einreise folgenden ausbeuterischen Verhältnisses ein Delikt darstellt, dessen Folgen als für die Opfer schwer wiegend angesehen werden.

Der Begriff Menschenhandel ist nicht eindeutig als Synonym für eine der beiden Varianten „illegale Einwanderung“ und „Frauenhandel“ zu lesen, sondern steht dazwischen. Er bezeichnet im Verhältnis zu dem Begriff „illegale Einwanderung“ mehr als den illegalen Grenzübertritt, beinhaltet jedoch weniger klar als der Frauenhandel einen Verweis auf die ausbeuterischen Zwecke. Insofern kann der Begriff den Ausführungen des *WODC* in seiner ersten Bedrohungsanalyse zufolge sehr deutlich voneinander abweichende Sachverhalte abdecken, die in unterschiedlichem Maße eine Ausnutzung der in das Land verbrachten Personen beinhaltet.²⁵⁴ Deshalb lasse sich nach Ansicht des *WODC* dieses Deliktsfeld „im Gegensatz zum Frauenhandel nicht ohne weiteres in Bezug auf seine moralische Verwerflichkeit einordnen“²⁵⁵. Die Verwirrung um die Begrifflichkeit zeigt sich deutlich an der Darstellung des polizeilichen Jahresberichts aus dem Jahr 2001, in dem Menschenhandel und Menschenschmuggel in einem Absatz behandelt werden und ohne klare Abgrenzung in aufeinander folgenden Sätzen zunächst von der Kontrolle von Bordellen und anschließend vom Tod illegal einreisender Chinesen in einem geschlossenen Transporter die Rede ist.²⁵⁶

²⁵⁴ KLEEMANS/BERG/BUNT 1998, 68.

²⁵⁵ Ebd.

²⁵⁶ Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2001, 26.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass nur anhand der konkreten Verwendung des Begriffs erkennbar ist, ob er mit sexueller Ausbeutung, das heißt mit dem weiteren Feld der Prostitution, in Verbindung steht. Dabei zeigt sich, dass bis Mitte der neunziger Jahre der Begriff Menschenhandel nur im Zusammenhang mit unfreiwilliger Prostitution genannt wird.²⁵⁷ So behandelt der *CRI* in seiner Aufstellung der Delikte der organisierten Kriminalität aus dem Jahr 1995 Prostitution, Menschenhandel und Kinderpornographie gemeinsam und statuiert, dass ein Anteil von 6% der untersuchten Gruppierungen in diesem Bereich tätig ist. Die *Fijnaut*-Arbeitsgruppe der *Van-Traa*-Enquête-Kommission behandelt nur den die sexuelle Ausbeutung bezweckenden Frauenhandel, den sie kurz als Unterart des Menschenhandels einordnet.²⁵⁸

Erst seit der ersten *WODC*-Bedrohungsanalyse werden die beiden Begriffe Frauen- und Menschenhandel schließlich ausdrücklich nebeneinander verwendet, was deutlich macht, dass unterschiedliche Phänomene gemeint sind.²⁵⁹ Somit meint Menschenhandel ab diesem Zeitpunkt eher die Ermöglichung eines freiwilligen irregulären Grenzübertritts, dessen Problematik in der Übertretung der Einreiseregulungen der Niederlande und in den möglicherweise überhöhten Gegenleistungsforderungen und den schlechten Bedingungen während der Einreise zu sehen ist. Dieser illegale Markt für die Ermöglichung von stark reglementierter Einreise ist erst mit der Verschärfung der europäischen Grenzregime Mitte der neunziger Jahre entstanden, was erklärt, wieso dieser Deliktsbereich überhaupt erst zu diesem Zeitpunkt Erwähnung findet. Generell werden keine genaueren Ausführungen zu den Phänomenen gemacht, die der Begriff Menschenhandel abdeckt. Im Gegensatz zu den ausführlichen Erläuterungen zu Herkunft und konkretem Vorgehen der Akteure in anderen Kriminalitätsfeldern bleibt es in Bezug auf den Bereich Menschenhandel/illegale Einwanderung bei einer weitgehend oberflächlichen Präsentation.

3.2.3.2.6 Umweltdelikte

Die einzelnen Varianten der illegalen Betätigung im Bereich der Umwelt werden genauer beschrieben und bereits im Jahr 1990 erstmals als Delikt der organisierten Kriminalität benannt. Auch in Bezug auf diese Kriminali-

²⁵⁷ Z. B. DUYNE 1993a, 12.

²⁵⁸ Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland, 73.

²⁵⁹ KLEEMANS/BERG/BUNT 1998.

tätsform finden sich sowohl unkommentierte Auflistungen als auch komplexe Auseinandersetzungen mit der Frage der Entstehung und der Gestalt des Phänomens. Vorrangig wird in Zusammenhang mit Umweltdelinquenz das Beispiel der illegalen Abfallentsorgung genannt.²⁶⁰

Die Forschergruppe um VAN DUYNÉ, die mit der Erstellung der *WODC*-Studie zu den unternehmerischen Kriminellen betraut war, ordnet die illegale Entsorgung von Abfällen als eine Art marktformiger Kriminalität ein.²⁶¹ Dabei wird die Entstehung des illegalen Marktes für Abfallentsorgung wie unter anderem beim Glücksspiel mit der auf eine staatliche Entscheidung zurückgehenden Reglementierung erklärt, die hohe Abgaben für bestimmte Geschäfte verlange und so den legalen Markt finanziell belaste.²⁶² Daraus entstünde eine Preisspanne zwischen dem die Reglementierungen beachtenden legalen Geschäft und der das Gesetz missachtenden Vereinbarung, die zu einer Nachfrage in Bezug auf letztere führe und damit die Entstehung eines illegalen Marktes bedinge. Später verknüpft VAN DUYNÉ die illegale Abfallbeseitigung mit dem traditionellen Delikt des Betrugs, indem er auf die Falschdeklaration des Mülls abstellt.²⁶³ Dies ist jedoch nicht als Abkehr von der Subsumierung unter den Begriff des illegalen Marktes zu werten, da nach VAN DUYNÉ diese Form des Betrugs auf der Ausnutzung der Preisspanne beruht.²⁶⁴

Die kausale Verknüpfung zwischen den staatlichen Regulierungen und der Entstehung eines illegalen Marktes für industrielle Abfälle stellen auch andere Autoren her, die die theoretische Möglichkeit darlegen, illegale Märkte als soziales Problem aufzufassen.²⁶⁵ Die Verknüpfung mit der legalen Geschäftswelt, die darauf zurückzuführen ist, dass dieselbe nun reglementierte – oder verbotene – Aktivität vormals legal war, ist ein kennzeichnendes Merkmal der illegalen Abfallentsorgung als Delikt der organisierten Kriminalität.²⁶⁶ Sie kann deshalb mit der illegalen Aufstellung von Spielautomaten verglichen werden, die ebenfalls im Graubereich zwischen der Illegalität und der Legalität stattfindet und keineswegs als Beispiel für die Unterwanderung legaler Betriebe durch illegale Syndikate gelten kann.

²⁶⁰ Ohne weitere Erläuterungen: PIJL 1991, 103; DIJK/ SAGEL-GRANDE/ TOORNVLIET 1996, 251; BOVENKERK 1998, 29.

²⁶¹ DUYNÉ/ KOUWENBERG/ ROMELIJN 1990, 101-108.

²⁶² Ebd., 101.

²⁶³ DUYNÉ 1993b, 103.

²⁶⁴ Ebd.; so auch: KLEEMANS/ BERG/ BUNT 1998, 23.

²⁶⁵ BEESTRA/ MOURIK/ NEEFE/ RIDDER 1994, 237; ESHOF/ VEGTER 1994, 12.

²⁶⁶ JANSSEN/ BRUINSMA 1997, 87.

3.2.3.2.7 Illegale Beschäftigung

Dieselbe Feststellung in Bezug auf die Verbindung zwischen illegalen Praktiken und legaler Geschäftswelt gilt für den Bereich der illegalen Beschäftigung. Dabei ist hier die Kausalbeziehung zwischen Änderung der Gesetzeslage und Entstehung des illegalen Marktes nicht so offensichtlich wie beim Handel mit illegalen Abfällen und bei der Aufstellung von Spielautomaten, jedoch geht es auch hier um die Vermeidung staatlicher Abgabepflichten.²⁶⁷ Schwarzarbeit ist ebenfalls als soziales Problem erklärbar, das nicht als kriminelles Phänomen behandelt werden muss, sondern politischen Lösungen offen steht, die jedoch vernachlässigt wurden.²⁶⁸ Als Sonderfall der illegalen Arbeit wird ohne weitere Erläuterungen die Existenz illegaler Nähbetriebe (zuerst vom CRI im Jahr 1991) benannt.²⁶⁹ Insgesamt bleibt die Befassung mit diesem Kriminalitätsfeld sehr oberflächlich. Schließlich führt die Tatsache, dass weder die *Van-Traa*-Enquête-Kommission noch der *WODC* in seinen Bedrohungsanalysen auf den Markt für illegale Beschäftigung eingehen, dazu, dass ab Mitte der neunziger Jahre jegliche Erwähnung dieses Kriminalitätsbereichs im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität fehlt.

3.2.3.2.8 Kfz-Verschiebung

Das Kriminalitätsfeld der Kfz-Verschiebung bezeichnet ein komplexes kriminelles Geschehen, das im Diebstahl von Personenkraftwagen und anderen Fahrzeugen seinen Ausgang nimmt und über die Veränderung der Fahrzeugidentität und die Verbringung ins Ausland mit deren Weiterverkauf endet. Ein Sonderfall ist dabei der Diebstahl von Lastkraftwagen mit Ladung, bei dem zum Wiederverkauf des Fahrzeugs die Hehlerei der gestohlenen Waren kommt.²⁷⁰

Aufgrund des Weiterverkaufs der Fahrzeuge passt sich die Kfz-Verschiebung ohne weiteres in die Gruppe der handelsförmigen Delikte der illegalen Märkte ein.²⁷¹ Der *CRI* spricht im Jahr 1995 den Gruppierungen, die in diesem Deliktsbereich tätig sind, einen Anteil von 17% zu.²⁷² Die *Fijnaut*-Arbeitsgruppe erklärt ihre besondere Beschäftigung mit dieser

²⁶⁷ DUYNE/ KOUWENBERG/ ROMELIN 1990, 88.

²⁶⁸ BEESTRA/ MOURIK/ NEEFE/ RIDDER 1994, 237; ESHOF/ VEGTER 1994, 12.

²⁶⁹ FIJNAUT 1997, 33.

²⁷⁰ NULTEN-EDELBROEK 1985, 65.

²⁷¹ DUYNE 1993a, 12; JANSSEN/ BRUINSMA 1997, 88.

²⁷² DIJK/ SAGEL-GRANDE./ TOORNVLIET 1996, 254.

Form des Diebstahls damit, dass auf internationaler Ebene nicht nur Berufskriminelle solches Diebesgut anvisierten, sondern auch der organisierten Kriminalität zuzuordnende Gruppierungen, die sich bei einem geringen Strafverfolgungsrisiko ohne großen Aufwand immense Gewinne erhofften.²⁷³ Auf deren Ergebnisse bezieht sich auch TOON VAN DER HEIJDEN, wenn er für die Kfz-Verschiebung, deren Handelsroute einen umgekehrten Verlauf nimmt als die des illegalen Handels mit Drogen oder Frauen, hauptsächlich nicht einheimische Gruppierungen verantwortlich macht.²⁷⁴ Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Besonderheit der Kfz-Verschiebung im Vergleich zu anderen Diebstahlsdelikten darin besteht, dass sich an die Diebstahlhandlung ein grenzüberschreitendes Geschehen anschließt, das zur Typologie dieses Kriminalitätsfelds ebenso wie zu der der vorrangig als OK-Delikte eingeordneten Delikte gehört.²⁷⁵

3.2.3.2.9 Zwischenergebnis zu den marktformigen Delikten

Die illegalen Märkte für Güter oder Dienstleistungen bilden einen integralen Bestandteil des Aktionsraums, der der organisierten Kriminalität zugeschrieben wird. Hinsichtlich der einzelnen damit verbundenen Deliktsfelder ergeben sich vielfältige Parallelen. Zwei Kernpunkte sind dabei zum einen der Einfluss von staatlichen Regulierungen oder Verboten auf die Entstehung von illegalen Märkten und zum anderen die grenzüberschreitenden Handelswege, die einen gewissen Grad an Organisation innerhalb der Tätergruppierungen erforderlich machen. Insbesondere an den Beispielen der illegalen Märkte für Glücksspiel und Abfallentsorgung zeigt sich deutlich die Verzahnung des an sich legalen gesellschaftlichen Umfelds mit den illegalen Teilbereichen. In Bezug auf den Verlauf der Diskussion zeigt sich, dass die Zuordnung bestimmter Kriminalitätsfelder zur organisierten Kriminalität auch Veränderungen unterworfen ist. Während der Drogenhandel und die Straftaten der sexuellen Ausbeutung kontinuierlich als dem Bereich der organisierten Kriminalität zugehörig eingeschätzt werden, vermittelt die Verwirrung um die Deutung des Begriffs Menschenhandel einen Eindruck davon, dass zwischen der öffentlichen Beschäftigung mit einem Thema und dessen Verknüpfung mit der Debatte zu organisierter Kriminalität ein Zusammenhang bestehen kann.

²⁷³ Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland, 78.

²⁷⁴ HEIJDEN, TOON VAN DER 1997, 164.

²⁷⁵ KLEEMANS/ BRIENEN/ BUNT 2002, 139; BRUISMA/ BERNASCO 2002, 131f.

3.2.3.3 Sonstige Delikte

Das der organisierten Kriminalität zugeschriebene Aktionsfeld beschränkt sich jedoch nicht auf die Delikte der illegalen Märkte. Bereits im offenen Konzept der siebziger und achtziger Jahre finden sich neben dem Drogen- oder dem Waffenhandel auch Hinweise auf Betrugs kriminalität, Fälschungs- oder Eigentumsdelikte.²⁷⁶ Diese mehr traditionellen Delikte erhielten in wechselnder Zusammenstellung bis heute Aufmerksamkeit von Akteuren der OK-Debatte, wobei bestimmte Formen des Betrugs im Verhältnis zu anderen Delikten wesentlich mehr Beachtung geschenkt wird.

3.2.3.3.1 Betrug

Der Betrug stellt seit Beginn der Debatte bis heute eines der Delikte dar, die besonders häufig mit organisierter Kriminalität in Zusammenhang gebracht werden. Im Vordergrund der Betrachtung stehen dabei komplexe Betrugshandlungen mit wirtschaftlichem Hintergrund. Dazu werden bereits früh die Gründung von Scheinfirmen und die Steuerhinterziehung gezählt.²⁷⁷ Im Jahr 1990 geht FIJNAUT so weit, die professionellen Diebe und Betrüger in den Niederlanden mit den organisierten Kriminalitätsformen in den USA gleichzusetzen.²⁷⁸ Die Forschergruppe um VAN DUYNÉ, die ebenfalls im Jahr 1990 für den WODC eine Studie zu den unternehmerischen Kriminellen durchführt, widmet sich ausführlich verschiedenen Varianten des komplexen Betrugs im Bereich der Wirtschaft.²⁷⁹ Im Einzelnen werden Hochstapelei, Steuer- und Abgabebetrug, Betrug zum Nachteil der Europäischen Gemeinschaft sowie der Anlage- und Kreditbetrug genannt und unter dem Oberbegriff der „betriebsmäßigen Kriminalität“ zusammengefasst.²⁸⁰ Der EG-Betrug (später EU-Betrug) ist dabei ein Unterfall des Steuer- und Abgabebetrugs, bei dem sich Betrüger speziell die Komplexität des europäischen Subventions- und Abgabensystems zunutze machen. Diese Betrugsvariante findet auch im weiteren Verlauf der Debatte vielfach Erwähnung.²⁸¹

Grundsätzlich geht die Gegenüberstellung von Betrug als illegaler Operation im legalen Markt und Delikten der illegalen Märkte auf VAN DUYNÉ

²⁷⁶ FIJNAUT 1984, 583; NUIJTEN-EDELBROEK 1985, 65.

²⁷⁷ FIJNAUT 1984, 583; FIJNAUT 1985, 31.

²⁷⁸ FIJNAUT 1990b, 336.

²⁷⁹ DUYNÉ/KOUWENBERG/ROMELN 1990.

²⁸⁰ Ebd., 80.

²⁸¹ PILL 1991, 103; KLEEMANS/BERG/BUNT 1998, 23.

zurück.²⁸² Dieser verfolgt in zahlreichen Aufsätzen die Intention, deutlich zu machen, dass es keine klare Grenze zwischen legaler und illegaler Wirtschaft gibt.²⁸³ Deshalb zeige gerade der Bereich der Betrügereien, dass das beste Modell für organisierte Kriminalität die theoretische Deutung als unternehmerische Kriminalität sei.²⁸⁴ Er meint deshalb, dass in diesem Sinne der Betrug als illegale Praktik im Rahmen legaler Wirtschaftszweige als handelsförmig zu bewerten sei.

Auch wenn VAN DUYNÉ dementsprechend den Betrug genauso wie die Delikte der illegalen Märkte mit der so genannten *enterprise crime theory* erklärt und von einer mangelnden Abgrenzbarkeit ausgeht, wählt er in seinem wichtigsten Text „*Het spook en de dreiging van de georganiseerde misdaad*“²⁸⁵ aus dem Jahr 1995 eine differenzierte Darstellungsweise, in der er zwischen „traditioneller“ und unternehmerischer Kriminalität unterscheidet.²⁸⁶

Der Untersuchungsbericht der *Van-Traa-Enquête-Kommission* unterscheidet in seiner Darstellung zwischen den marktförmigen Delikten, die als klassischer Bereich der organisierten Kriminalität bezeichnet werden, und der Finanz- und Wirtschaftskriminalität, die im Einzelfall auch organisierte Kriminalität sein könne.²⁸⁷ Das Standardbeispiel für solche Delikte der Finanz- und Wirtschaftskriminalität sei neben der Geldwäsche der Betrug. In dieser Einschätzung widerspricht die *Van-Traa-Enquête-Kommission* VAN DUYNÉ, der den Betrug als marktförmig einordnet, weil in seiner von der *enterprise crime theory* geprägten Sichtweise der illegale Markt und der legale Markt keine getrennten Bereiche, sondern verwandte Zweige desselben gesellschaftlichen Raums darstellen. Die *Fijnaut-Arbeitsgruppe* widmet in ihrer Studie für die *Van-Traa-Enquête-Kommission* dem Betrug eine eigene Teiluntersuchung, in der sie die Verbindung zwischen legaler Geschäftswelt und betrügerischen Geschäftspraktiken untersucht.²⁸⁸ Insofern wählt die *Fijnaut-Arbeitsgruppe* in Bezug auf den Betrug eine andere Darstellungsweise als bei den anderen Deliktsbereichen, die jeweils im Zusammenhang mit Ausführungen zu bestimmten Gruppierungen stehen.

²⁸² DUYNÉ 1991, 56.

²⁸³ DUYNÉ 1992, 65.

²⁸⁴ DUYNÉ 1993b, 103.

²⁸⁵ DUYNÉ 1995.

²⁸⁶ Ebd., zum Drogenmarkt: 43-97; zur unternehmerischen Kriminalität: 98-168.

²⁸⁷ Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport, 56.

²⁸⁸ Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland, Bijlage 10.

Der *WODC* hingegen behandelt in seiner OK-Bedrohungsanalyse alle OK-Deliktsfelder gleich. Er zieht dabei zur Untersuchung neben sechzehn traditionellen Drogenfällen sieben Fälle des Handels mit synthetischen Drogen, vier des Menschen- und sieben des Frauenhandels nur insgesamt sechs zu Betrug, Geldwäsche und anderen Delikten heran und begründet dieses Vorgehen damit, dass die *Fijnaut*-Arbeitsgruppe erschöpfend dazu Stellung genommen habe.²⁸⁹

Insgesamt zeigt sich, dass der Betrug als regelmäßig mit der organisierten Kriminalität verbundenes Delikt angesehen wird, ohne dass Konsens in Bezug auf seine Einordnung als handelsförmiges, unternehmerisches oder traditionelles OK-Delikt besteht. Gleichzeitig wird deutlich, dass nicht jede Form von Betrug, sondern nur komplexeres Betrugsgeschehen dem Feld der organisierten Kriminalität zugeordnet wird.

3.2.3.3.2 Typische Nebendelikte

Auch das Delikt der Geldwäsche wird teilweise als marktförmiges Delikt eingeordnet. Insbesondere VAN DUYNEN vertritt die Position, dass es einen illegalen Markt für die Investition illegal erwirtschafteter Gewinne gebe.²⁹⁰ Der *WODC*-Untersuchung zu den kriminellen Unternehmern zufolge sind sowohl Gruppierungen zu beobachten, die über komplexe finanztechnische Konstruktionen ihre eigenen Gewinne selbst „waschen“, als auch von den *WODC*-Forschern so genannte „Weißwaschbetriebe“.²⁹¹

Insgesamt wird im Rahmen der OK-Diskussion auf dieses Delikt eher am Rande eingegangen. So ordnet die *Fijnaut*-Untersuchungsgruppe die Geldwäsche als typische Form der Folge einer Betätigung auf illegalen Märkten ein und behandelt sie zusammen mit dem Betrug in einer eigenen Teiluntersuchung.²⁹² HOOGENBOOM/ HOOGENBOOM-STATEMA lehnen sich an dieses Vorgehen an.²⁹³ Auch die zweite *WODC*-Bedrohungsanalyse aus dem Jahr 2002 widmet den kriminellen Geldströmen ein eigenes Unterkapitel, in dem sie die in die Analyse mit einbezogenen Fälle aus verschiedenen Kriminalitätsfeldern daraufhin untersucht, wie die erlangten Gewinne in den Geldkreislauf eingespist werden.²⁹⁴

²⁸⁹ KLEEMANS/ BERG/ BUNT 1998, 27.

²⁹⁰ DUYNEN/ KOUWENBERG/ ROMELIN 1990, 108-115.

²⁹¹ Ebd.

²⁹² Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland, Bijlage 10.

²⁹³ HOOGENBOOM/ HOOGENBOOM-STATEMA 1996, Hoofdstuk 12, 222-232.

²⁹⁴ KLEEMANS/ BRIJENEN/ BUNT 2002, 101-157.

Allgemein lässt sich feststellen, dass Geldwäsche als typische Neben- oder Folgeaktivität der eigentlichen organisierten Kriminalität angesehen wird, die auf die Sicherung der illegal erlangten Gewinne zielt.²⁹⁵ Anders als in anderen Ländern²⁹⁶ nimmt die Geldwäsche damit keine hervorsteckende Position als OK-Delikt ein. Sie wird vielmehr – wie auch Korruption und Erpressung – in den Varianten behandelt, die das Umfeld der organisierten Kriminalität betreffen. Dieser Einordnung nach wird der eigentlich Aktionsraum der organisierten Kriminalität auf den Märkten für illegale Güter und Dienstleistungen gesehen, für die gesellschaftliche Nachfrage besteht, während Geldwäsche, Korruption und Erpressung nur der Absicherung dienen, dass sie bei dieser Hauptbeschäftigung nicht durch Strafverfolgung oder die legale Geschäftswelt gestört werden. Geldwäsche soll dementsprechend gewährleisten, dass die Herkunft des illegal erwirtschafteten Geldes verschleiert wird, Korruption die Aufnahme von Strafermittlungen verhindert oder erschwert und Erpressung im Sinne des vom US-amerikanischen Mafia-Diskurs geprägten Begriffs „*racketeering*“ das legale Umfeld einbindet.

Das Delikt Geldwäsche trägt wie auch Korruption und Erpressung in anderer Weise zur Konzeption organisierter Kriminalität bei als die marktformigen Delikte oder der Bereich des Betrugs, weil es nicht einen Teilbereich des von den Gruppierungen besetzten kriminellen Aktionsraums bezeichnet, sondern eine Folgeerscheinung.

3.2.3.3.3 Delikte von untergeordneter Bedeutung

Von nur sehr begrenzter Relevanz für die Beschreibung der Konzeption organisierter Kriminalität sind andere dem traditionellen Deliktskanon angehörige Bereiche wie Raubüberfälle, Fälschung oder Eigentumskriminalität. Sie werden nur sporadisch angesprochen und nicht durch Fallbeispiele erläutert. Eine Ausnahme bildet wiederum die *WODC*-Untersuchung zu den unternehmerischen Kriminellen, die den berufsmäßigen Räubern ein eigenes Kapitel widmet und darstellt, dass sie aufgrund ihrer durchdachten Vorgehensweise durchaus als projektorientierte Organisationen bezeichnet werden könnten.²⁹⁷

Ergänzend zur Beschreibung herangezogen wird allenfalls die Bezeichnung der Delikte als „schwer“.²⁹⁸ Damit wird deutlich, dass diese Krimina-

²⁹⁵ So auch: DUYNE 1992, 66.

²⁹⁶ Siehe England 3.2.3.4.1; Deutschland 3.2.3.2.6.

²⁹⁷ DUYNE/KOUWENBERG/ROMELN 1990, 116.

²⁹⁸ HELDEN, TOON VAN DER 1997, 158.

litätsfelder im Gegensatz zu den Delikten der illegalen Märkte nicht als solche der Beschreibung organisierter Kriminalität dienen. Das heißt, dass nicht davon ausgegangen wird, dass schwere Eigentumskriminalität regelmäßig von organisiert kriminellen Gruppierungen durchgeführt wird, sondern nur unter anderem. Generell schwinden diese Deliktsfelder Ende der neunziger Jahre völlig aus der Diskussion, nachdem weder die *Van-Traa-Enquête-Kommission* noch die *WODC*-Bedrohungsanalysen auf sie verwiesen.

3.2.3.3.4 Zwischenergebnis zu den sonstigen Delikten

Der Betrug ist als einziges Delikt, das dem traditionellen Deliktskanon zugeschrieben werden kann, für die Eingrenzung des kriminellen Aktionsraums im Rahmen der Konzeption organisierter Kriminalität von Bedeutung. Insbesondere in den Varianten des komplexen, geschäftsmäßigen Betrugs im Bereich von Steuern, Abgaben oder EU-Subventionen stellt er einen regelmäßig wiederkehrenden Beschreibungsbestandteil dar. Anders lassen sich Geldwäsche und andere Folge- oder Nebenhandlungen der kriminellen Aktivität nicht dem Aktionsraum, sondern eher dem Gesamtbereich des Verhaltens der OK-Gruppierungen im Verhältnis zu ihrem Umfeld zuschreiben. Kaum von Bedeutung sind andere traditionelle Deliktsfelder wie Eigentumskriminalität, Überfälle oder Fälschung.

3.2.3.4 Ergebnis zu den Delikten

Überblickartig lässt sich feststellen, dass die Delikte, die im Laufe der Diskussion zu organisierter Kriminalität dieser Kriminalitätsform zugeordnet werden, weitgehend dem Bereich der illegalen Märkte zugehörig sind. Die beiden Varianten dieser Form von marktförmiger Delinquenz, denen am meisten Aufmerksamkeit geschenkt wird, sind der Drogenhandel und der Bereich der sexuellen Ausbeutung von Frauen. Mit dem Betrug steht auch ein Bereich eher traditioneller Kriminalität im Vordergrund der Beschreibungen. Während noch in den siebziger und achtziger Jahren die Zusammensetzung der Delikte, die als OK-Delikte galten, relativ offen war, begrenzte sich das Feld mit Beginn der neunziger Jahre deutlich auf die marktförmige Kriminalität.

In Bezug auf die Zuordnung einzelner Deliktsfelder zum OK-Deliktskanon lässt sich ein deutlicher Einfluss der offiziellen Veröffentlichungen, die sich zur Lage der organisierten Kriminalität äußern, ausmachen. Die Deliktgruppen, die von den *CRI*-Bedrohungsanalysen, dem Endbericht der *Van-Traa-Enquête-Kommission* oder den *WODC*-Studien aufgrund des

„OK-Monitors“ in ihre Untersuchungen miteinbezogen wurden, fanden sich im Anschluss an deren Publikationen vielfach auch in anderen Texten. Dieser Befund deckt sich mit der Feststellung, dass schon das Konzept organisierter Kriminalität in Bezug auf die innere Struktur der Gruppierungen sowie ihr Vorgehen über die eigentliche kriminelle Betätigung hinaus sehr stark von den offiziellen Präsentationen geprägt ist.

3.2.4 OK-Konzeption – Merkmale und Deliktsfelder

Das Verständnis von organisierter Kriminalität ist in der niederländischen OK-Debatte von ebenso großer Varianz wie von großer Komplexität geprägt. Während sich die OK-Merkmale bis Ende der neunziger Jahre immer weiter ausdifferenzieren und erst von der umfangreichen Arbeit der *Van-Traa-Enquête-Kommission* zu einem integrierten Konzept zusammengeführt werden, ergibt sich in Bezug auf die als Aktionsraum der organisierten Kriminalität betrachteten Kriminalitätsfelder seit Anfang der neunziger Jahre eine weitgehend einhellige Betrachtungsweise, laut der die Betätigung im Rahmen illegaler Märkte eine maßgebliche Rolle spielt.

Die Beschreibung der abstrakten Gestalt organisierter Kriminalität umfasst im Laufe der Zeit abweichende Vorstellungen sowohl im Hinblick auf die innere Struktur, die von der Vorstellung von hierarchisch aufgebauten Syndikaten bis zu losen Verbindungen reichen, als auch in Bezug auf das Verhalten im Umfeld der kriminellen Betätigung oder auf das Bedrohungspotential. Verknüpfungen von kriminellem Aktionsfeld und abstrakten Beschreibungsmerkmalen werden dabei erst in groß angelegten, theoretisch fundierten Untersuchungen des *WODC* oder der *Enquête-Kommission* vorgenommen. Erst die grundsätzliche, sich im Gegensatz zur rein zahlenmäßigen Erfassung des *CRI* an qualitativer Methodik orientierende Analyse von konkreten Fällen ermöglicht die Entwicklung umfassender Konzeptionen.

Schließlich kristallisiert sich in der niederländischen Debatte ein Verständnis von organisierter Kriminalität heraus, das im Gegensatz zur englischen Konzeption keine konträren Bestandteile aufweist. Nach der Ende der neunziger Jahre sehr weit verbreiteten Vorstellung von organisierter Kriminalität sind die im Rahmen von Märkten für illegale Güter und Dienstleistungen tätigen Gruppierungen in Form von Netzwerken strukturiert, deren Grundlage soziale Beziehungen sind. Sie bilden dabei keinen von der Umwelt abgeschotteten eigenen Bereich, sondern weisen – vermittelt sozialer Beziehungen – vielfältige Verbindungen zu ihrem Umfeld auf,

das dabei, zum Beispiel durch die Nachfrage nach den illegalen Gütern und Dienstleistungen, die Rolle eines „Bundesgenossen“ einnimmt, aber auch als Risikofaktor gelten kann, zum Beispiel im Zuge der Tätigkeit von Strafverfolgungsbehörden. Als Intention der der organisierten Kriminalität zugeordneten Gruppierungen wird die Erzielung von Gewinnen und nicht die Erlangung territorialer Macht angesehen.

Dieses Konzept offenbart ein tief greifendes Verständnis des Phänomens in seiner Komplexität, das sich nicht auf die kursorische Erwähnung einzelner besonderer Kommunikationstechniken oder speziellen gruppeninternen Verhaltens beschränkt. Deshalb ist die nach einer zwanzig Jahre währenden, auch verschiedene Umwege einschlagenden Diskussion entstandene Gesamtsicht als Konzept organisierter Kriminalität zu bewerten.

3.3 *OK-Maßnahmen*

Die Maßnahmen, die im Zuge der Diskussion zur organisierten Kriminalität für deren Bekämpfung als geeignet oder nicht geeignet erörtert wurden, stellen einen weiteren integralen Bestandteil des Diskurses dar. Teilweise wird sogar die Ansicht vertreten, dass organisierte Kriminalität als die Form von Kriminalität, gegen die in spezieller Weise vorgegangen werde, gedeutet werden könne.²⁹⁹ Aber auch ohne den OK-Begriff ausschließlich durch die OK-Maßnahmen zu bestimmen, lässt sich eindeutig festhalten, dass die kriminalpolitischen Konzepte einen Beitrag zur Deutung des Verständnisses von organisierter Kriminalität leisten. Denn aus der Art der Maßnahmen lässt sich ableiten, welche Angriffspunkte bei den OK-Gruppierungen vermutet werden. Darüber hinaus vermitteln der Umfang und der Gehalt der diskutierten und umgesetzten Maßnahmen einen Eindruck davon, welche Bedeutung dem Phänomen in der innenpolitischen Debatte zugemessen wird.

Allgemein lassen sich drei Feststellungen zur niederländischen Auseinandersetzung mit dem Vorgehen gegen organisierte Kriminalität treffen. Zum einen ist die Debatte nicht so sehr von Forderungen nach der Einführung bestimmter Maßnahmen geprägt, vielmehr steht im Mittelpunkt die Beschäftigung mit in der Praxis bereits vollzogenen Veränderungen. Zum zweiten wird statt einer Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen ein eng umgrenzter Raum von Einzelthemen behandelt. Neben grundsätzlichen Überlegungen zu Prohibition oder präventiven Ansätzen stellen die Polizei-

²⁹⁹ NULTEN-EDELBROEK 1985, 61.

und die Ermittlungsstruktur dabei die wichtigsten Themenfelder dar, wohingegen das materielle Recht oder das gerichtliche Verfahren eher im Hintergrund stehen. Drittens ist die Herangehensweise in diesem Punkt der Auseinandersetzung wissenschaftlich ausgerichtet, so dass die einzelnen Maßnahmen überwiegend verknüpft mit den Vorstellungen zur Art der organisierten Kriminalität präsentiert werden. In diesen Zusammenhang ist auch die Beobachtung einzuordnen, dass während des gesamten Verlaufs der Debatte die beiden maßgeblichen OK-Forscher in den Niederlanden FIJNAUT und VAN DUYNÉ mehrfach die Forderung nach grundsätzlicher wissenschaftlicher Erforschung des Phänomens erheben, die die Voraussetzung für ernsthafte Überlegungen zu notwendigen und effiziente Gegenmaßnahmen sei.³⁰⁰

3.3.1 Polizeistruktur

In den Niederlanden wurde im Zuge der Diskussion zu organisierter Kriminalität die Polizeistruktur Veränderungen unterzogen. Wichtigste Veränderung war dabei die Zentralisierung der Polizei, in den Niederlanden häufig mit dem Begriff „Überregionalisierung“ belegt, begleitet wurde dies von einer zunehmenden Spezialisierung der Polizeien.

Die Entwicklung in Richtung einer zentraleren Polizei vollzog sich in verschiedenen Stufen. 1993 wurden aufgrund eines Gesetzes die lokalen Polizeien in regionalen Einheiten zusammengefasst. In der Folge kam es zu der Einrichtung von Sondereinheiten sowie zu einem weiteren Ausbau der Kompetenzen der nationalen Behörden, an die sich im Jahr 1992 in der Folge des kriminalpolitischen „*Plan van aanpak*“ der Aufbau von fünf *interregionalen Rechercheteams (IRTs)* anschloss. Schließlich kulminierte diese Entwicklung im Jahr 2003 in der Schaffung einer nationalen Ermittlungseinheit.³⁰¹ Die niederländische Überregionalisierung hat sich – anders als die Zentralisierung der Polizeien in anderen Ländern – weitgehend unbeeinflusst von internationalen Forderungen nach einem vermehrten Datenaustausch ergeben.³⁰² Dies ist auf den frühen Zeitpunkt ihrer Umsetzung im Jahr 1993 zurückzuführen. Die mit der Einrichtung von *Europol* und anderen Formen der internationalen Zusammenarbeit verbundenen Reformen des Informationsaustauschs können so in den Niederlanden innerhalb der bereits umgestalteten Strukturen vorgenommen werden.

³⁰⁰ Siehe nur: FIJNAUT (1984), 583; (1985), 35; (1990), 336; (1993), 620; (1997), 41; DUYNÉ (1990), 143; (1992), 65; (1993b), 137; (2000), 347 ff.

³⁰¹ Ministerie van Justitie 2003.

³⁰² BOER 2001b, 33.

Das Thema des Umbaus der Polizeistruktur stellt von Anbeginn der Debatte zu organisierter Kriminalität einen integralen Bestandteil der politischen wie der wissenschaftlichen Auseinandersetzung dar. Bereits das innenpolitische Regierungsprogramm „*Samenleving en criminaliteit*“ aus dem Jahr 1985 spricht von der Notwendigkeit eines überregionalen Bekämpfungsansatzes. Der auf „*Samenleving en criminaliteit*“ folgende Regierungsplan „*Recht in beweging*“ aus dem Jahr 1990 wiederholt die Forderung nach einer Abkehr von der lokalen Ausrichtung hin zu einer überregionalen Struktur, die schließlich mit dem „*Plan van aanpak*“ ihre Umsetzung findet. Auf der Ebene der Wissenschaft wird frühzeitig registriert, dass die Einrichtung regionaler anstelle lokaler Behörden eng mit der zunehmenden Befassung mit dem Thema organisierte Kriminalität verknüpft ist.³⁰³ In der polizeilichen Literatur wird dieser Zusammenhang damit erklärt, dass die lokale Anbindung der Polizei ein bedeutendes Hindernis bei der Verfolgung von Fällen organisierter Kriminalität sei, da diese grundsätzlich überregionale Ausmaße hätten.³⁰⁴ Teilweise sind auch skeptische Stimmen zur Zentralisierung der Polizei zu verzeichnen. So äußern die Verfasser der lokalen Studie zum Rotterdamer Nachtleben Kritik an der Reorganisation der Polizei, durch die die Kontrolldichte abgenommen habe.³⁰⁵ Auch die der *Van-Traa*-Enquête-Kommission zuarbeitende *Fijnaut*-Arbeitsgruppe mahnte an, dass die lokale Anbindung der der organisierten Kriminalität zugeordneten Gruppierungen deren Achillesferse sei, weshalb die Polizei eben dort ansetzen müsse.³⁰⁶

Folge der Veränderung des polizeilichen Aufbaus ist die stärkere Notwendigkeit der Kooperation zwischen nun existierenden verschiedenen Ebenen.³⁰⁷ Die Förderung der Kooperation zwischen den Teilbereichen der Polizei ist so auch ein Aspekt, der in der Selbstdarstellung der Polizei betont wird.³⁰⁸

Die Überregionalisierung, die Bildung von Spezialeinheiten und der verstärkte Austausch zwischen verschiedenen Einheiten haben Konsequenzen für die Kontrolle der Polizeitätigkeit. Nicht überraschend ist deshalb, dass die Einheit, die mit ihrem nicht gesetzeskonformen Vorgehen den nach ihr

³⁰³ NUIJTEN-EDELBROEK 1985, 64; FIJNAUT 1985, 5.

³⁰⁴ BAARLE 1991, 154.

³⁰⁵ HOOGENBOOM/HOOGENBOOM-STATEMA 1996, 301.

³⁰⁶ FIJNAUT/BOVENKERK/BRUISMA/BUNT 1998, 217f.

³⁰⁷ So bereits frühzeitig: NUIJTEN-EDELBROEK 1985, 63; BAARLE 1991, 159.

³⁰⁸ Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2001, 24; 2002, 22.

benannten *IRT*-Skandal auslöste, eine der neu errichteten Sonderermittlungseinheiten zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität war. Gerade die *IRTs* standen, da sie auf einer überregionalen Ebene angesiedelt waren, zu der keine parallelen gerichtlichen, staatsanwaltschaftlichen oder politischen Ebenen existierten, zwischen allen regulären Kontrollmechanismen.³⁰⁹ Zwar war die Kontrolle bestimmter *IRTs* jeweils bestimmten Staatsanwaltschaften zugeordnet, jedoch führte die Tatsache, dass sie sich in einem größeren territorialen Bereich bewegten, dazu, dass die mit der Kontrollkompetenz ausgestatteten Institutionen nicht ohne weiteres den Überblick über die Aktionen der zu kontrollierenden Einheiten bewahren konnten. Darüber hinaus brachte die Errichtung solcher überregionaler Behörden wie der *IRTs* im Bereich der Kontrolle deswegen Schwierigkeiten mit sich, weil diese spezialisierten und ständig miteinander im Austausch stehenden Behörden Spezialwissen und -fähigkeiten entwickeln können, die über die der Staatsanwaltschaft weit hinausgehen. Ohne ausreichende Informationen und mindestens gleich große Kenntnisse der übergeordneten Behörde ist jedoch die Ausübung von Kontrolle über die untergeordneten Behörden erheblich behindert. Tatsächlich wurde den Staatsanwaltschaften häufig erst dann Mitteilung von den Ermittlungen gemacht, wenn deren Zustimmung zu bestimmten Ermittlungsmaßnahmen obligat war, ansonsten handelten die *IRTs* ohne Einbeziehung der Kontrollinstanz.³¹⁰

Diese am Beispiel der *IRTs* beschriebene Kontrollproblematik in Bezug auf überregionale Behörden bildet einen wichtigen Schwerpunkt der Arbeit der *Van-Traa-Enquête-Kommission*.³¹¹ Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die Staatsanwaltschaften große Anstrengungen leisten müssen, um ihre Verantwortlichkeit in der täglichen Praxis der Ermittlungen zur Geltung zu bringen.³¹² Sie bewertet das Problem der Kontrolle in der umgebauten Organisation der Strafverfolgungsbehörden als so schwerwiegend, dass sie gleichberechtigt neben der „Krise der Gesetzgebung“ die „Krise der Organisation und der Kontrolle“ für die „Krise des Ermittlungsverfahrens“ an sich verantwortlich macht.³¹³ Den Zusammenhang zwischen Organisations- und Kontrollproblematik und der „Krise der Gesetzgebung“ sieht die

³⁰⁹ BRANTS 2001, 44ff.

³¹⁰ Ebd., 52.

³¹¹ Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport, 355-411; sowie Bijlage VI.

³¹² Ebd., 414.

³¹³ Im Original: *crisis in de opsporing: normeringscrisis, organisatiecrisis, gezagscrisis*. In: Ebd., 413.

Kommission darin, dass aufgrund fehlender gesetzlicher Vorgaben für das neuartige Ermittlungsverfahren ein „rechtsfreier Raum“ entstanden sei, in dem sich unterschiedliche Praktiken der verschiedenen Handlungs- und Kontrollebenen ausbildeten.³¹⁴

In der Phase der Gesetzgebung nach der Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse der *Van-Traa-Enquête-Kommission* wird als Reaktion darauf bei den neu eingeführten Ermittlungskompetenzen dafür Sorge getragen, dass die Verantwortlichkeiten und Kontrollmechanismen eindeutig gefasst werden und ein grundsätzlicher Umbau der inneren Hierarchie der Staatsanwaltschaft vorgenommen wird.

3.3.2 Ermittlungsstruktur

Die Kritik der mangelnden gesetzlichen Regelung des modernen Strafverfahrens, den die *Van-Traa-Enquête-Kommission* als „*normeringscrisis*“ bezeichnete, bezieht sich auf die veränderte Struktur der Ermittlungen. Weitreichender als die Umgestaltungen des Polizeiapparates sind die Neuerungen, die das Vorgehen im Zuge von Strafermittlungen in Fällen organisierter Kriminalität betreffen. Dabei geht es sowohl um den Ansatzpunkt für Ermittlungen als auch um deren weiteren Verlauf, der vom Einsatz neuartiger Methoden geprägt ist. Die moderne Praxis der Ermittlungen entwickelt sich zunächst weitgehend ohne gesetzliche Grundlagen, bis dies mit dem *IRT-Skandal* offenbar wird. Als Reaktion auf die Ergebnisse der *Enquête-Kommission* werden einige Teilbereiche der neuen Ermittlungsstruktur schließlich gesetzlich geregelt, darunter die so genannte pro-aktive Phase der Ermittlungen und einzelne besondere Ermittlungsmethoden.

3.3.2.1 Ermittlungsansatz

Die zeitliche Vorverlagerung von Strafermittlungen in eine Phase, in dem noch keine sichere Kenntnis von der Begehung einer Tat durch einen bestimmten Täterkreis besteht, wird in den Niederlanden als die Erweiterung der Ermittlungen um die so genannte *proactieve* Phase bezeichnet. Diese frühere Einleitung von Ermittlungen gehört von Beginn der Debatte an zu den vor allem von Seiten der Polizei erhobenen Forderungen.

So kritisiert VAN BAARLE in seinem Aufsatz im Tagungsband der niederländisch-amerikanischen Konferenz Anfang der neunziger Jahre, dass in den Niederlanden keine strukturellen Ermittlungsansätze verfolgt würden,

³¹⁴ Ebd.

da sie als zu langwierig galten. Er plädiert für eine Ausweitung des „langfristigen, qualitativen, pro-aktiven und analytischen“ Vorgehens.³¹⁵ Die von ihm so genannte „erste Informationen sammelnde Phase der Ermittlungen“³¹⁶ sei in Bezug auf die Aufhellung der kriminellen Strukturen das sehr viel besser geeignete Instrument als der traditionelle, an Einzelfällen orientierte Ansatz. Der Mitarbeiter des *CRI*, A. W. M. VAN DER HEIJDEN, gibt zu, dass die OK-Ermittlungen dabei die vom Strafgesetzbuch festgesetzte Verdachtsschwelle, ab der Strafverfolgungsbemühungen aufgenommen werden können, überschreiten.³¹⁷ Er führt dies darauf zurück, dass die Umstände andere seien als bei traditioneller Schwerekriminalität. Zum einen gebe es kaum Opferanzeigen und zum anderen seien kaum forensische Spuren (Blutflecken, Fingerabdrücke) nachzuverfolgen, weil sich die OK-Straftaten nicht auf einen bestimmten Ort und auf eine bestimmte Zeit beschränkten.³¹⁸ Eben das Fehlen von sich aus verdächtiger Umstände wird häufig als die Besonderheit von OK-Ermittlungen angesehen.³¹⁹

Die *Van-Traa*-Enquête-Kommission hält – allen Beteuerungen der Notwendigkeit wegen der besonderen Umstände zum Trotz – die Praxis der Ausdehnung der Ermittlungsphase, die sich im Zuge der Aufklärung des *IRT*-Skandals offenbarte, für eindeutig rechtswidrig und mit einem rechtsstaatlichen Verfahren nicht vereinbar.³²⁰ Strafrechtliche Ermittlungen dürften kein anderes Ziel verfolgen als die Aufdeckung und Aburteilung strafbarer Taten, deshalb könne die Sammlung von abstrakten Erkenntnissen über die Strukturen des illegalen Marktes nicht in das Strafverfahren integriert werden. Mit der vermehrten Durchführung pro-aktiver Ermittlungen verfolge die Polizei aber eben solche anderen Ziele als die justitielle Aufarbeitung, denn diese Ermittlungen seien auf die Destabilisierung und Zerstörung krimineller Organisationen ausgerichtet, ohne dass das unbedingt eine gerichtliche Aburteilung zur Folge haben müsse.³²¹

Im Anschluss an die Veröffentlichung der Ergebnisse der *Van-Traa*-Enquête-Kommission regelte der Gesetzgeber in der Strafprozessordnung Voraussetzungen und Gestalt pro-aktiver Ermittlungen. Danach können pro-aktive Ermittlungen aufgenommen werden, wenn es einen Hinweis da-

³¹⁵ BAARLE 1991, 155.

³¹⁶ Ebd., 161.

³¹⁷ HEIJDEN, A. W. M. VAN DER 1993, 111.

³¹⁸ Ebd.

³¹⁹ Siehe u.a.: ELJKEN 1994, 38; HEIJDEN, TOON VAN DER 1997, 150.

³²⁰ Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport, 450.

³²¹ BRANTS 2001, 48.

für gibt, dass von einer Gruppe von Personen die Begehung schwerer Delikte (das heißt: Delikte, derenwegen Bewährung widerrufen werden kann) geplant wird. Die Ermittlungen sind auf diese Verdächtigen und deren Kontaktpersonen beschränkt und müssen aktenmäßig erfasst werden. Außerdem ist die ständige Berichterstattung an die Staatsanwaltschaft obligatorisch.³²²

Die zur Anfangszeit der Debatte geforderte rein strategische Ermittlung im kriminellen Milieu ist damit nach der heutigen Rechtslage ausgeschlossen,³²³ nichtsdestoweniger ist es nunmehr zulässig, vor der konkreten Kenntnis von einer Verbrechensverabredung ein Ermittlungsverfahren einzuleiten. Insofern hat sich der Ermittlungsansatz von der Orientierung auf bereits begangene Straftaten in Richtung einer früheren Beobachtung von sich möglicherweise in der Zukunft kriminell betätigenden Personengruppierungen verschoben.

3.3.2.2 Ermittlungsmethoden

Mit der Verschiebung des Ermittlungsansatzes geht eine Veränderung des Vorgehens während des Ermittlungsverfahrens einher. Die Vorverlagerung des Verfahrens in den Zeitraum vor Entstehung eines sicheren Verdachts hinein bringt die Notwendigkeit der Verdachtsgenerierung mit sich.³²⁴ Verdachtsgenerierung setzt wiederum die analytische Aufbereitung von Informationen voraus.³²⁵ Elementarer Bestandteil der OK-Ermittlungen ist dementsprechend die so genannte *intelligence*-Arbeit.³²⁶ In den Niederlanden wird diese Ermittlungsform, die auf der Verarbeitung von Informationen basiert, mit dem Begriff „*misdaadanalyse*“ bezeichnet. Die „*misdaadanalyse*“ wird zuerst vom kriminalpolitischen Programm „*Samenleving en criminaliteit*“ aus dem Jahr 1985 gefordert. Seitdem stellt diese Frage eines der Hauptthemen der Auseinandersetzung mit dem Vorgehen gegen organisierte Kriminalität dar.³²⁷ Im Zuge der Debatte haben sich verschiedene Unterformen der „*misdaadanalyse*“ etabliert, so zum Beispiel die Phäno-

³²² Im Einzelnen ebd., 60.

³²³ So z. B.: BAARLE, BURG VAN: Some Aspects of Investigating Organized Crime in The Netherlands. In: Fijnaut, Cyrille J. C. F./ Jacobs, James (Hrsg.), *Organized Crime and Its Containment. A Transatlantic Initiative*. Deventer, Boston 1991, 155. (s.o.)

³²⁴ HEIJDEN, A. W. M. VAN DER 1993, 111; HEIJDEN, TOON VAN DER 1997, 150.

³²⁵ NAEYÉ 1995, 17.

³²⁶ BAARLE 1991, 164.

³²⁷ FIJNAUT 1985, 34; NUIJTEN-EDELBROEK 1985, 60.

men-Untersuchung³²⁸ oder die situations- und umfeldbezogene Analyse, die gemeinsam haben, dass sich durch die Verknüpfung von Daten ein Gesamtbild ergeben soll, das der Bildung von Ansatzpunkten für Ermittlungen dient.³²⁹ Teilweise werden die so genannten Steuerungsinformationen³³⁰ dabei weder vor Gericht vorgebracht noch in den Ermittlungsakten festgehalten, sondern nur zur internen Strategieentwicklung genutzt.³³¹ Die zu analysierenden Informationen müssen dabei auf anderem Wege erlangt werden als durch die Anwendung traditioneller Ermittlungsmethoden wie zum Beispiel Verhöre von Tatzeugen und Durchsuchungen bei Tatverdächtigen,³³² da eine derartig offene Weise der Erhebung die Kriminellen vorwarnen würde. Insofern zeichnen sich pro-aktive, auf der Analyse von Informationen aufbauende Verfahren insbesondere durch den Einsatz verdeckter Methoden aus. Dazu zählen die Infiltration ebenso wie die Abschöpfung von Informanten oder das Abhören der Telekommunikation. Der Einsatz solcher Methoden war bis zur Aufdeckung des *IRT*-Skandals weit verbreitete Praxis, obwohl sie nur teilweise gesetzlich geregelt waren.

Im Zuge der OK-Diskussion werden im Themenfeld der pro-aktiven und analysierenden Ermittlungen eher nicht konkrete einzelne Maßnahmen behandelt. Der Schwerpunkt liegt vielmehr auf der Art der Verarbeitung der Informationen. Eine Aufarbeitung der einzelnen Methoden beinhaltet aber der Untersuchungsbericht der *Van-Traa-Enquête-Kommission*. Als Arten der Beobachtung³³³ behandelt er die Überwachung der Telekommunikation, von Computerdaten und Mobiltelefonen, Abhören mit technischen Hilfsmitteln, Observation und Verfolgung, Gebrauch von Geräten zur Feststellung des Standorts, Abfangen der Post, Aufnahme von Fotos und Videos, Betreten von Wohnungen.³³⁴ Außerdem werden der Abschöpfung von Informanten und der Infiltration jeweils eigene Unterkapitel gewidmet.³³⁵ Besonders großen Raum nimmt daneben die Befassung mit der so genannten *Delta-Methode* ein, die den *IRT*-Skandal auslöste.³³⁶

³²⁸ Im Original: *fenomeenonderzoek*.

³²⁹ BOVENKERK 1998; DUYNE 2000, 374ff; Ministerie van Justitie, *Perspectief op 2006, Meerjarenplan Openbaar Ministerie*, Den Haag 2003, 10.

³³⁰ Im Original: *sturingsinformatie*.

³³¹ *Enquête Opsporingsmethoden*. Eindrapport, 428.

³³² JANSEN/ BRUINSMA 1997, 85.

³³³ Im Original: *observatie*.

³³⁴ *Enquête Opsporingsmethoden*. Eindrapport, 165-203 sowie Bijlage V.3.

³³⁵ Ebd., 204-228 und 229-271 sowie Bijlage V.4. und V.5.

³³⁶ Ebd., 72-164 sowie Bijlage V.7.

Zu den einzelnen Methoden der Überwachung mit unterschiedlichen Techniken stellt die Kommission fest, dass es für keine dieser Varianten eine spezielle Rechtsgrundlage gebe. Die Rechtsprechung fasse zwar den Einsatz dieser Maßnahmen unter die Generalklausel in Art. 2 Polizeigesetz (*Politiewet*) in Verbindung mit Art. 141, 142 des Strafgesetzbuchs, jedoch erachtet die Kommission diese Vorschrift als zu eng, als dass diese Rechtsauffassung geteilt werden könne. Zudem bezweifelt sie, dass die Anwendung solcher Methoden nach dem Verhältnismäßigkeits- und Subsidiaritätsprinzip abgewogen werde. Insgesamt kommt sie zu dem Schluss, dass ohne spezifische gesetzliche Grundlage und ohne Einhaltung der Kontrollmechanismen solcher gesetzlicher Regelungen der Schaden, den der Gebrauch der „*Observatiemethoden*“ bedeute, höher sei als ihr Beitrag zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität.³³⁷

Dieselbe Position, nach der eine gesetzliche Festlegung erforderlich sei, bezieht die *Van-Traa*-Enquête-Kommission auch in Bezug auf den Bereich der Informanten. Inadäquat geregelt seien sowohl deren Befragung und Steuerung als auch die Verwendung von durch sie erlangten Informationen. Ein weiteres Problem seien Schutz von Informanten im Strafverfahren sowie die Behandlung von Straftaten, die sie begehen. Obwohl es eine Richtlinie für die Infiltration gebe und die ständige Rechtsprechung von ihrer Rechtmäßigkeit ausgehe, lehnt die Kommission deren Subsumtion unter den Begriff des strafrechtlichen Notzustands ab und fordert eine gesetzliche Grundlage.³³⁸ Darüber hinaus stellt sie die weit verbreitete Praxis der Ermittlungsbehörden, neben den circa 25 der Polizei angehörigen, verdeckt eingesetzten Personen auch die „Bürgerinfiltration“³³⁹ für verdeckte Operationen zu verwenden, generell in Frage. Bei der Kontrolle solcher Personen, die zumeist aus dem kriminellen Milieu stammten, bestünden große Schwierigkeiten und die Gefahr sei groß, dass sie selbst Straftaten begingen.³⁴⁰

Diese Einschätzung leitet die *Van-Traa*-Enquête-Kommission insbesondere aus ihrer Untersuchung der so genannten *Delta-Methode* ab. Die inzwischen nicht mehr verwendete *Delta-Methode* beinhaltete den langfristigen Einsatz von „Bürgerinfiltranten“ bei der Abwicklung von umfangreichen Drogenhandelsgeschäften, die nicht nur die erwirtschafteten Gewinne

³³⁷ Ebd., 429.

³³⁸ Ebd., 430.

³³⁹ Im Original: *burgerinfiltranten*.

³⁴⁰ Ebd., 430.

behalten, sondern auch vor Strafverfolgung sicher sein durften. Im Zuge dessen wurden große Mengen von Drogen ins Land gebracht. Genaue Zahlenangaben dazu existieren nicht, allerdings ist sicher, dass mindestens 285 t Cannabis/Marihuana und 100 kg Kokain auf diesem Wege in die Niederlande gelangten. Die Enquête-Kommission weist diese Methode insgesamt als unverantwortlich zurück.³⁴¹

Nachdem die *Van-Traa*-Enquête-Kommission den Wildwuchs³⁴² ungesetzlicher Praktiken und deren Problematik in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit des niederländischen Strafverfahrens ans Licht gebracht hatte, wurden vielfältige gesetzliche Neuerungen vorgenommen. Am wichtigsten war dabei das Gesetz zu den besonderen Ermittlungsmethoden (*Wet BOB*).³⁴³ Durch dieses Gesetz wurden Regelungen zu einzelnen Ermittlungsmaßnahmen in das Strafprozessrecht eingefügt. Im Einzelnen wurden die Voraussetzungen und Bedingungen für die Durchführung von Observationen (Art. 126g/o), die systematische Informationsgewinnung (Art. 126j/qa), den polizeilichen Scheinkauf oder die polizeiliche Scheindienstleistung (Art. 126i/q), die polizeiliche Infiltration (Art. 126h/p), das Betreten geschlossener Örtlichkeiten (Art. 126k/r), die Aufnahme vertraulicher Kommunikation (Art. 126l/s), die Telefonüberwachung sowie die Aufzeichnung von Verbindungen (Art. 126m/n/t/u) und verschiedene Varianten des unterstützenden Einsatzes von Bürgern bei Ermittlungen (Art. 126v/ij/z/w/x) in der Strafprozessordnung (*Wetboek van Strafvordering*) gesetzlich festgeschrieben. Im Zusammenhang mit den einzelnen Befugnissen wurden zugleich die Kontrollmechanismen neu strukturiert. Dabei wurden auf formeller Ebene die aktenmäßige Erfassung aller Ermittlungsschritte sowie die Berichterstattung an die Staatsanwaltschaft obligatorisch, auf materieller Ebene wurden eine strenge Verhältnismäßigkeits- und Subsidiaritätskontrolle eingeführt. Explizit verboten wurde die im Zuge des *IRT*-Skandals aufgedeckte Praxis der Einfuhr von Drogen unter Kenntnis der Ermittlungsbehörden (Art. 126 ff).

3.3.2.3 Ergebnis zur Ermittlungsstruktur

Die Regelung der einzelnen Methoden in Gesetzesform stieß grundsätzlich auf breite Zustimmung. Die gesetzliche Zulassung von so genannten pro-

³⁴¹ Ebd., 420-425.

³⁴² Ebd., 427.

³⁴³ Zum Zusammenhang zwischen dem *Wet BOB* und dem *IRT*-Skandal und der *Van-Traa*-Enquête-Kommission siehe: BOKHORST/ KOGEL/ MEIJ 2002, 16f; BURUMA 2001, 7; 1998, 19f.

aktiven Ermittlungen gegen organisierte Kriminalität nach dem mit dem *Wet BOB* neu eingefügten Art. 126gg der Strafprozessordnung wurde kritisch aufgenommen.³⁴⁴ Insbesondere wurde beanstandet, dass diese Regelung auf Fälle der organisierten Kriminalität Anwendung finden soll, obwohl eben der Begriff der organisierten Kriminalität nicht gesetzlich definiert ist. BRANTS stellt zudem in Frage, ob die gesetzliche Regelung der im Zuge des *IRT*-Skandals in die Kritik geratenen Maßnahmen die beste Handlungsvariante gewesen sei. Sie mahnt an, dass keine substantielle Diskussion der Notwendigkeit und Angemessenheit der Maßnahmen vor dem Hintergrund der konkreten Feststellungen der *Van-Traa-Enquête-Kommission* zur OK-Situation in den Niederlanden stattgefunden habe.³⁴⁵

Insgesamt lässt sich feststellen, dass sich im Zuge der Diskussion um das Vorgehen gegen organisierte Kriminalität insbesondere der Bereich der Polizeipraxis verändert hat. Das niederländische Ermittlungsverfahren ist im Zuge des OK-Diskurses sowohl in seinen zeitlichen Grenzen als auch in der Bandbreite des einsetzbaren Instrumentariums erweitert worden.

3.3.3 Grundstruktur des Vorgehens gegen organisierte Kriminalität

Neben dem konkreten Bereich des polizeilichen Vorgehens wurden im Zuge der OK-Diskussion zudem strukturelle Fragen der Strafverfolgung behandelt. Zu diesen eher grundsätzlichen Problemstellungen zählen die Frage nach dem Sinn des so genannten „Waffenwetlaufs“ mit der organisierten Kriminalität, die Auseinandersetzung mit den Auswirkungen des generellen Verbots von bestimmten Gütern und Dienstleistungen, die unter dem Begriff „Prohibitionsdebatte“ zusammengefasst werden kann, die Kritik an der vermeintlich zu engen Orientierung am Drogenhandel bei der Verfolgung organisierter Kriminalität sowie die neuere Forderung nach einem integrierten Vorgehen in diesem Bereich.

3.3.3.1 „Krieg gegen OK“

Unter den Stichworten „Waffenwetlauf“³⁴⁶ oder „Krieg gegen organisierte Kriminalität“³⁴⁷ melden einige Autoren und Autorinnen aus dem Bereich der Wissenschaft grundsätzliche Zweifel an der offiziellen Strategie der OK-Bekämpfung an. Bereits zu einem frühen Zeitpunkt der Debatte noch

³⁴⁴ Siehe nur: BRANTS 2001, 60.

³⁴⁵ Ebd., 61.

³⁴⁶ Im Original: *Wapenwetloop*.

³⁴⁷ Im Original: *Oorlog*.

in den achtziger Jahren warnt FLJNAUT aus drei Gründen vor einem zu harten Vorgehen gegen das noch gar nicht ausreichend erforschte Phänomen, weil erstens ein „Krieg“ gegen Kriminalität – wie das amerikanische Beispiel aus den sechziger Jahren zeige – immer im Fiasko ende, zweitens ein „Krieg“ – wie das Beispiel des Drogenhandels deutlich mache – den Gegenspieler eher dazu anhalte, sich noch besser zu organisieren, und drittens Opfer einer solchen Taktik regelmäßig das polizeiliche Fußvolk sei.³⁴⁸ Diesen Gründen für ein zwangsläufig auf einen „Krieg“ folgendes Fiasko fügt er in den folgenden Jahren weitere hinzu: es gebe keine überzeugenden Resultate, dafür bestehe aber die Gefahr der Korrumpierung von Polizei und Justiz,³⁴⁹ außerdem verhindere die beschränkte Sichtweise auf quasi militärisches Vorgehen die Entwicklung effektiver Präventionsmöglichkeiten³⁵⁰.

Einen weniger an der Effizienz orientierten Ansatzpunkt der Argumentation verfolgt die *Van-Traa-Enquête-Kommission*, indem sie die im Rahmen ihrer Tätigkeit aufgedeckte Missachtung der Grundsätze des demokratischen Rechtsstaats darauf zurückführt, dass sich die Strafverfolgungsbehörden beim Vorgehen gegen die organisierte Kriminalität auf deren Niveau begeben hätten, nur um „Waffengleichheit“ herzustellen.³⁵¹ VAN DUYNÉ gibt schließlich beiden Argumentationsansätzen recht, wenn er feststellt, dass der „Kampf“ gegen den Drogenmarkt zwar zu Festnahmen, aber nicht zur Auflösung des Marktes führe und zudem die Gefahr der gegenseitigen Aufschaukelung bestehe, die aus der Entstehung von „Bunkermentalität“ bei den Ermittlungsbehörden resultiere.³⁵²

Ausführlich mit der engen Verknüpfung des Verhaltens krimineller Gruppierungen mit ihrer sozialen Umgebung begründet die *WODC-Forschungsgruppe*, die die erste *WODC*-Bedrohungsanalyse erstellte, die besondere Bedeutung der Vermeidung von Gewaltspiralen wegen polizeilicher Aktionen.³⁵³ Den Ansatzpunkt dieser Forderung modifizieren die Mitglieder dieser Forschergruppe, VAN DE BUNT, VAN DEN BERG und KLEEMANS, in einem späteren Text, in dem sie die Interaktionen zwischen Ermittlungsbehörden und kriminellen Gruppierungen als zu komplex bezeichnen, als dass der Begriff „Waffenwettkampf“ von der einen wie von der

³⁴⁸ FLJNAUT 1984, 583.

³⁴⁹ FLJNAUT 1985, 6.

³⁵⁰ FLJNAUT 1993, 619.

³⁵¹ *Enquête Opsporingsmethoden*. Eindrapport, 450.

³⁵² DUYNÉ 1996, 8.

³⁵³ KLEEMANS/BERG/BUNT 1998, 135.

anderen Seite der Betrachtung adäquat erscheinen könne.³⁵⁴ Das Denken in Kategorien des „Waffenwetlaufs“ sei kurzichtig, denn es beruhe auf drei Fehleinschätzungen. Entgegen der allgemeinen Fehlvorstellung gingen kriminelle Gruppierungen nicht konfrontativ, sondern vermeidend vor, da sie Gewinne und nicht politische Macht anstrebten; zweitens würden sie ihre kriminelle Betätigung nicht allein auf den staatlichen Verfolgungsdruck ausrichten, sondern die Gefahren aus dem eigenen kriminellen Umfeld viel höher einschätzen, und drittens stehe das gesellschaftliche Umfeld oftmals in einem symbiotischen Verhältnis und nicht in Gegnerschaft zu den kriminellen Gruppierungen.³⁵⁵

Die Ablehnung eines „Krieges“ gegen organisierte Kriminalität beziehungsweise der gesamten martialischen Terminologie steht nach alledem im Zusammenhang mit einem grundsätzlich kritischen Blick auf das rein repressive Vorgehen gegen organisierte Kriminalität und ist getragen von einer differenzierten Sichtweise auf das Phänomen und seine Behandlung von Seiten der staatlichen Stellen.

3.3.3.2 Prohibition

Ein anderes Feld der grundsätzlichen strategischen Diskussion betrifft die Frage nach der Kausalbeziehung zwischen der Entstehung organisierter Kriminalität und dem staatlichen Verbot bestimmter Güter oder Dienstleistungen. FIJNAUT stellt keine klare Ursachenkette auf, nennt aber im Vergleich der Situation in Europa mit der in den Vereinigten Staaten als Ursache für die dortige Existenz von mafiosen Verbindungen deren Verbotspolitik in Bezug auf Alkohol, Prostitution und Glücksspiel.³⁵⁶ Einen deutlicheren Ursache-Wirkungszusammenhang sieht BOVENKERK, der in der Kombination von starker gesellschaftlicher Nachfrage nach einem bestimmten Gut und dessen Prohibition die klassische Situation für das Auftreten organisierter Kriminalität erkennt.³⁵⁷ Auf einer anderen Deutungsebene begreifen BEESTRA ET AL. insbesondere die Kriminalität der illegalen Märkte als gesellschaftliche Konstruktion und kommen darüber zu einem kausalen Zusammenhang mit der Prohibition.³⁵⁸

Ganz im Gegensatz dazu erklärt VAN BAARLE die Verschärfung der Situation in Bezug auf organisierte Kriminalität mit der liberalen Drogenpolitik

³⁵⁴ BUNT/BERG/KLEEMANS 1999, 398.

³⁵⁵ Ebd., 406.

³⁵⁶ FIJNAUT 1990, 78.

³⁵⁷ BOVENKERK 1991, 77, 82.

³⁵⁸ BEESTRA/MOURIK/NEEFE/RIDDER 1994, 238.

der Niederlande, durch die die Grauzone zwischen legaler und illegaler Welt ausgedehnt und dadurch Raum für kriminelle Handlungen geschaffen worden sei.³⁵⁹ Diese These vertreten auch VAN DIJK ET AL., die die tolerante Politik in Bezug auf den Gebrauch von und den Handel mit weichen Drogen seit Beginn der achtziger Jahre für die Entstehung besonderer Chancen für organisierte Kriminelle verantwortlich machen.³⁶⁰

Eine dritte Position wählt VAN DUYNÉ, der zwar feststellt, dass denklogisch nur eine staatlich kontrollierte Abgabe aller Arten von Drogen den für die Entstehung organisierter Kriminalität elementar wichtigen Preismechanismus treffen könne, gleichzeitig statuiert er jedoch, dass dieser Weg real nicht gangbar sei.³⁶¹ In der Auseinandersetzung mit dem Zusammenhang zwischen Prohibition und organisierter Kriminalität werden also konträre Ansichten vertreten, tatsächlich jedoch scheint *van Duyné* recht zu behalten, wenn er davon ausgeht, dass sich in absehbarer Zeit grundsätzlich nichts an der Prohibition oder an der staatlichen Regulierung des Angebots bestimmter Güter ändern wird.

3.3.3.3 Fokussierung auf den Drogenhandel

Aus dieser resignativen Haltung VAN DUYNÉ in Bezug auf die Chancen einer tatsächlichen Beeinflussung des Marktes für illegale Drogen durch polizeiliches Vorgehen dagegen resultiert wohl auch die in seinen Veröffentlichungen immer wiederkehrende Forderung nach einer Abkehr von der Fokussierung der Strafverfolgungsanstrengungen auf den Drogenhandel. In der grundlegenden *WODC*-Studie zu den unternehmerischen Kriminellen stellte die Forschergruppe um VAN DUYNÉ bereits heraus, dass neben dem Drogenhandel als der klassischen Form der organisierten Kriminalität auch andere Formen der unternehmerischen Kriminalität wie Geldwäsche oder Betrug beachtet werden sollten, die bislang wegen des geringen Strafverfolgungsdrucks ein attraktives Feld für kriminelle Gruppierungen gewesen seien.³⁶² Diese These von der Unterbewertung der geschäftsmäßigen unternehmerischen Kriminalität im Verhältnis zum Drogenhandel wiederholt VAN DUYNÉ auch in der Folge in mehr oder weniger ausführlicher Form.³⁶³

In dieselbe Richtung geht der Forscher VAN DE BUNT, wenn er die Kriminalität von Unternehmen³⁶⁴ als ein im Vergleich zur organisierten Krimi-

³⁵⁹ BAARLE 1991, 153f.

³⁶⁰ DIJK/ SAGEL-GRANDE/ TOORNVLIET 1996, 255.

³⁶¹ DUYNÉ 1995, 190; 1996, 8.

³⁶² DUYNÉ/ KOUWENBERG/ ROMELIJN 1990, 141.

³⁶³ DUYNÉ 1993b; 1995, 98; 1996, 8.

³⁶⁴ Im Original: *organisatiecriminaliteit*.

nalität „verwahrlostes“ Thema bezeichnet.³⁶⁵ Er erkennt zwar an, dass die Verlockung für die Strafverfolgungsbehörden groß sei, sich auf den Drogenhandel zu beschränken, da man sich dort in einem bekannten Milieu mit „echten“ Kriminellen bewege, während das Vorgehen gegen die Kriminalität von Unternehmen viel Aufwand erfordere und nicht ohne weiteres zum Erfolg führe, betont jedoch, dass dieser Verlockung nicht nachgegeben werden dürfe und die traditionellen Formen der organisierten Kriminalität nur ein Angriffspunkt unter vielen sein sollen.³⁶⁶ Dem schließt sich auch die *Van-Traa-Enquête-Kommission* an, die fordert, dass den finanziell-ökonomischen Formen der organisierten Kriminalität mehr Beachtung geschenkt werden solle.³⁶⁷

3.3.3.4 Strategien

Einen sehr wichtigen Bestandteil der Debatte, der im Laufe der Zeit noch weiter an Bedeutung zugenommen hat, stellt die Diskussion des angemessenen Verhältnisses zwischen präventiven und repressiven Maßnahmen gegen organisierte Kriminalität dar. Im Rahmen dieser Diskussion der Ausrichtung des Vorgehens auf der Ebene der grundlegenden Strategie werden tiefer gehend auch die einzelnen möglichen Vorgehensweisen in den fraglichen Bereichen behandelt. In diesem Zusammenhang werden Methoden wie „Kopffjagd“³⁶⁸, „*lange halen*“, was soviel heißt wie „mit langem Atem bis in die Grundstrukturen vordringen“, oder „*korte klappen*“, was die Verfolgung von Hintermännern meint, diskutiert.

Auf der höheren Ebene der Auseinandersetzung mit dem Verhältnis von repressiven und präventiven Ansätzen ergibt sich ein klares Bild, das für eine Kombination beider Seiten spricht. Einen ausdrücklich rein repressiven Ansatz vertreten dabei allein die innenpolitischen Regierungsprogramme aus den Jahren 1985, 1990 und 1992, „*Samenleving en criminaliteit*“, „*Recht in beweging*“ und „*Plan van aanpak*“, während andere Äußerungen zu dem Thema in verschiedenen Varianten für eine gegenseitige Ergänzung der beiden Ansätze plädieren. Bereits Anfang der neunziger Jahre sprach FIJNAUT davon, dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Repression und Prävention gefunden werden solle, ohne dass er genauere

³⁶⁵ BUNT 1992, 5.

³⁶⁶ BUNT 1993, 17.

³⁶⁷ Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport, 419.

³⁶⁸ Im Original: *koppensnellen*.

Angaben zur Gestaltung macht.³⁶⁹ Der damalige Polizeichef von Rotterdam PILL stellt die Forderung auf, dass die präventiven Anteile auch von Seiten der Zivilgesellschaft geleistet werden sollten.³⁷⁰ Die Bedeutung der gesellschaftlichen Verankerung des präventiven Gedankens im Bereich der OK-Bekämpfung betont auch die *Van-Traa-Enquête-Kommission*.³⁷¹

Sehr konkrete Vorstellungen von der Art des kombiniert präventiv-repressiven Vorgehens haben die Polizeiexperten BRUINSMAS und JANSEN.³⁷² Ihrer Ansicht nach solle in einem Modell des „*community policing*“ die traditionelle Methodik der Strafverfolgung um ein so genanntes präventives 5-Schritte-Modell ergänzt werden, nach dem staatliche und private Stellen gemeinsam eine auf einer genauen Analyse der örtlichen Situation basierende Strategie entwickeln, wie Kriminelle daran gehindert werden könnten, ihre kriminellen Aktivitäten zu erweitern.³⁷³ Der Amsterdamer Bürgermeister PATIJN erklärt exemplarisch sehr detailliert das integrierte Amsterdamer Konzept, das ebenfalls auf einer Zusammenarbeit verschiedener, auch nicht polizeilicher Stellen beruht.³⁷⁴

Tiefer gehende Analysen der Strategie leisten vor allem Mitglieder der *WODC*-Forschergruppe, nachdem zuerst VAN DUYNEN in seinem grundlegenden Werk zur organisierten Kriminalität ausführlich auf vier Strategien einging und aufgrund deren Analyse zu dem Ergebnis gelangt, dass eine Kombination verschiedener Strategien von der langfristigen, verdeckten Beobachtung, dem so genannten Fuchslochansatz,³⁷⁵ über die Verfolgung von Finanzströmen bis zur Suche nach bestimmten Hintermännern, der so genannten Kopffjagd,³⁷⁶ die angepasst an den Einzelfall miteinander verknüpft werden sollten, am besten zum Ziel führe.³⁷⁷ Die von VAN DUYNEN „Kopffjagd“ genannte Methode wird später im Rahmen der Aufklärung des *IRT*-Skandals unter dem Begriff „*korte klappen*“ bekannt und insbesondere in der *WODC*-Bedrohungsanalyse als mit der tatsächlichen Gestalt der organisierten Kriminalität, die sich in der Form von Netzwerken manifestiere,

³⁶⁹ FIJNAUT 1990a, 82ff; FIJNAUT 1993, 619.

³⁷⁰ PILL 1991, 113ff.

³⁷¹ Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport, 419.

³⁷² JANSEN/BRUINSMAS 1997, 91ff.

³⁷³ Ebd., 92.

³⁷⁴ PATIJN 1999, 45ff.

³⁷⁵ Im Original: *vossehol-aanpal*.

³⁷⁶ Im Original: *koppensnellen*.

³⁷⁷ DUYNEN 1995, 188f.

nicht vereinbar bezeichnet.³⁷⁸ Im Bereich von kriminellen Netzwerken trifft man damit allenfalls Knotenpunkte, die den Informationsaustausch zwischen den einzelnen Kriminellen leisteten, die aber selbst nur eher geringfügige Straftaten begingen.³⁷⁹ Wie VAN DUYNÉ kommt der WODC-Forscher KLEEMANS mit seiner Mit-Autorin KRUSSINK zu dem Schluss, dass solch langfristig angelegten Strategien wie „*korte klappen*“ oder die Strategie des „*lange halen*“, die im Gegensatz zu „*korte klappen*“ nicht auf konkrete Personen, sondern auf Grundstrukturen und Abläufe von kriminellen Gruppierungen ausgerichtet ist, um „schnellere“ Varianten ergänzt werden sollten, so zum Beispiel die Destabilisierung von Gruppierungen durch Festnahmen oder Beschlagnahmen.³⁸⁰ Diesem Vorschlag der Kombination verschiedener Ansätze folgt die Polizei in ihrem Jahresbericht für das Jahr 2000.³⁸¹

Insgesamt steht aber die Strategiediskussion vor dem Hintergrund, dass verlässliche und genaue Vorstellungen davon, wie das komplexe und veränderliche Phänomen der organisierten Kriminalität tatsächlich ausgeformt ist, weiterhin fehlen. Deshalb ist eine Kombination verschiedener Strategieansätze vornehmlich auch deswegen sinnvoll, weil sie am ehesten vermeidet, einer Fehlvorstellung zu folgen und den zu untersuchenden Bereich nur unvollständig abzudecken. So schließt auch die WODC-Forscherguppe den die Maßnahmen gegen organisierte Kriminalität betreffenden Teil mit der Maßgabe, dass Strategiediskussionen in der Realität, in der genaue Kenntnisse, Abwägungskriterien und Steuerungsmöglichkeiten nicht existieren, zwar wichtig seien, aber doch mit Bescheidenheit geführt werden sollten.³⁸²

3.3.4 Ergebnis in Bezug auf die Maßnahmen

Die Untersuchung der im Diskurs angesprochenen OK-Maßnahmen zeigt, dass der Diskurs sehr wissenschaftlich geprägt ist. Die behandelten Themen sind insgesamt sehr grundlegender Art, betreffen Strategien ebenso wie die konkrete Ausgestaltung von Bedingungen und die Kontrolle polizeilicher Ermittlungsmaßnahmen. Es fällt auf, dass die polizeiliche Praxis im Mittelpunkt der Erörterung steht, während materielles Strafrecht oder

³⁷⁸ KLEEMANS/BERG/BUNT 1998, 6.

³⁷⁹ Ebd., 126f.

³⁸⁰ KLEEMANS/KRUSSINK 1999, 104.

³⁸¹ Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2001, 24.

³⁸² KLEEMANS/BRIENEN/BUNT 2002, 157.

gerichtliches Verfahren kaum Erwähnung finden. Real Niederschlag gefunden hat der OK-Diskurs vornehmlich in der Praxis des polizeilichen Vorgehens, sowohl Ermittlungsansatz als auch Struktur und Ablauf des Ermittlungsverfahrens sind starken Veränderungen unterworfen gewesen. Am Ende der Debatte steht ein pro-aktives, mit verdeckten Methoden geführtes und unter der Kontrolle der Staatsanwaltschaft stehendes Verfahren der Strafverfolgung.

3.4 Der OK-Diskurs insgesamt

In den Niederlanden wird seit den siebziger Jahren dem Thema organisierte Kriminalität zunehmend stärkere Aufmerksamkeit geschenkt. Dabei differenzieren sich im Laufe der Zeit sowohl die OK-Merkmale als auch die OK-Maßnahmen immer weiter aus. Bei der Zusammenführung der beiden Seiten der Diskussion kommt der Arbeit der *Van-Traa*-Enquête-Kommission und den *WODC*-Bedrohungsanalysen entscheidende Bedeutung zu. Nachdem das Thema zuerst von der Polizei aufgenommen wurde, ist der OK-Diskurs heute stark von der wissenschaftlichen Aufarbeitung geprägt.

Das in der Beschreibung des Phänomens vorherrschende Nebeneinander verschiedener Deutungsvarianten, die sich auf die Ebenen der inneren Struktur, der Beziehungen zur Umwelt und der Art der Betätigung bezogen, wurde erst mit der grundlegenden Erforschung der der *Van-Traa*-Enquête-Kommission zuarbeitenden *Fijnaut*-Arbeitsgruppe aufgehoben. Deren Arbeit wurde von den Forscherinnen und Forschern, die für die Erstellung der *WODC*-Bedrohungsanalysen zuständig waren, noch vertieft.

In den Niederlanden ist heute eine OK-Konzeption vorherrschend, der zufolge sich Gruppierungen, die in Form von auf sozialen Beziehungen basierenden Netzwerken strukturiert sind und sich nicht in einem abgeschotteten eigenen Bereich, sondern innerhalb vielfältiger Verbindungen zur Umwelt bewegen, im Rahmen illegaler Märkte für Güter und Dienstleistungen betätigen, wobei sie Gewinnerzielung und nicht die Erlangung territorialer Macht anstreben. Dem gegenüber steht eine aus der Praxis in die Gesetzgebung übernommene besondere Form der frühzeitigen und verdeckten Ermittlung gegen die organisierte Kriminalität.

4. Die Beurteilung des OK-Diskurses in den Niederlanden

Der OK-Diskurs in den Niederlanden verläuft parallel zu dem sukzessiven Bedeutungszuwachs der Kriminalpolitik allgemein. Mit einer allgemeinen Abkehr der niederländischen politischen Kultur von den Prinzipien Kom-

promiss und Konsens bestimmt nach und nach die Besorgnis über die Schwere der Kriminalität und der Glaube an die Wirkungsmacht strafrechtlicher Mittel die innenpolitische Debatte. Insofern stellt der OK-Diskurs keinen Fremdkörper innerhalb einer toleranten Kriminalpolitik dar, sondern ist integraler Bestandteil, wenn nicht Wegbereiter für einen zunehmend punitiven und repressiven Ansatz der Kriminalitätsbekämpfung in den Niederlanden. So hat sich in den letzten Jahren der Bereich, in dem sich die polizeilichen Ermittlungen bewegen, in mehrfacher Hinsicht ausgeweitet. Auf der räumlichen Ebene ist überregionalen Behörden die Zuständigkeit für größere Territorien eingeräumt worden. In zeitlicher Hinsicht ist der Zeitpunkt, zu dem rechtmäßig Ermittlungen aufgenommen werden können, im Vorfeld konkreter Tatplanungen vorverlegt worden. Im rechtlichen Sinne ist das Instrumentarium, das der Polizei bei den Ermittlungen zur Verfügung steht, um eine Vielzahl weit reichender Maßnahmen ergänzt worden. Erst in letzter Zeit lassen sich die Konzeption organisierter Kriminalität als die auf Gewinnerzielung ausgerichtete, in Interaktion mit dem gesellschaftlichen Umfeld stehende Betätigung von auf sozialen Beziehungen beruhenden Netzwerken und die Strategien des Vorgehens dagegen zu einem integrierten Konzept wissenschaftlicher Prägung zusammenfassen.

Deutschland

1. Innenpolitik allgemein

1.1 Entwicklung der innenpolitischen Diskussion

Die innenpolitische Diskussion stand in Deutschland in den letzten Jahrzehnten unter dem Einfluss einer zunehmenden Auseinandersetzung mit dem Thema der so genannten inneren Sicherheit. Wie in anderen europäischen Ländern ging die vermehrte Berufung auf die Bedrohung dieser inneren Sicherheit mit grundlegenden Veränderungen für Polizei und Strafverfolgung einher.

Dabei galt für die Situation in Deutschland die Besonderheit, dass nach dem Zweiten Weltkrieg und dem Ende des Nationalsozialismus eine teilweise auch von den Siegermächten auferlegte Zurückhaltung in innenpolitischen Fragen vorherrschte, die so weit ging, dass sie als „Mangel an Innenpolitik“¹ bezeichnet werden kann. Insbesondere für den Bereich der Polizei bedeutete dies, dass es zunächst keine einheitliche Politik gab, sondern die im so genannten „Polizeibrief“ der Alliierten aus dem Jahr 1949 festgelegte Dezentralität und die Beschränkung auf rein ordnungs- bzw. kriminalpolizeiliche Aufgaben das Bild bestimmten.² Erst im Laufe der sechziger Jahre, als die Nachkriegsphase sowohl ökonomisch als auch außenpolitisch abgeschlossen war, wurde das Feld der Innenpolitik als Bereich der öffentlichen Diskussion wieder entdeckt.

Mitte der sechziger Jahre führte ein in den vom *Bundeskriminalamt* (BKA) herausgegebenen Statistiken zu verzeichnender deutlicher Anstieg der Kriminalitätsraten zu ersten kriminalpolitischen Reformüberlegungen.³ Die neue sozialliberale Regierung legte nach dieser Renaissance der Innenpolitik, wie bereits in ihrer Regierungserklärung im Jahr 1969 angekündigt, im folgenden Jahr das „*Sofortprogramm zur Modernisierung und Intensivierung der Verbrechensbekämpfung*“⁴ vor. Dort wird vor dem Hintergrund der hohen Zuwachsraten der Alltagskriminalität postuliert, dass das Schwergewicht aller polizeilichen Tätigkeit auf die Verbrechenverhütung

¹ So: WERKENTIN 1984, 208.

² BOLDT 2001, Rn. 75.

³ BUSCH/FUNK/KAUB/NARR/WERKENTIN 1985, 440.

⁴ Zitiert in: Taschenbuch für Kriminalisten, Bd. 21. Hilden 1971, 23-66.

gelegt werden müsse.⁵ In diesem ersten Programm ging es neben einer Verbesserung der personellen und materiellen Situation des *BKA* um den Ausbau der kriminalpolizeilichen Forschung und der technischen Möglichkeiten, insbesondere im Bereich der Datenverarbeitung, sowie die Zusammenarbeit der Polizeien. Es folgten in den Jahren 1972 und 1974 zwei weitere Programme der Innenministerkonferenzen von Bund und Ländern.

Zur Diskussion der Zuwachsraten in der Kriminalitätsstatistik kam eine weitere innenpolitische Erscheinung: die politisch motivierten Proteste, die in der Studentenschaft bereits Ende der sechziger Jahre ihren Ausgang nahmen. Nachdem zu Beginn der Reformüberlegungen die Alltagskriminalität auf der einen und die Massendemonstrationen auf der anderen Seite nahe legten, dass die Antwort des Staates auf die gesamte Gesellschaft gerichtet sein sollte, rückten im Laufe der siebziger Jahre auf beiden Ebenen jedoch spezielle Phänomene in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. In Bezug auf die Zuwachsraten der Kriminalität wurde vermehrt die besondere Schwere der Tatbegehung betont. Im Bereich der Studierenden-Proteste galten die Aktivitäten des Terrorismus beziehungsweise dessen spezifisch deutsche Ausprägungen, der *Rote-Armee-Fraktion (RAF)* und der *Bewegung 2. Juni*, als Symptom der inneren Krise.⁶ Aus der speziellen Qualität der Erscheinungsformen wurde nun in der Debatte auch auf spezielle Anforderungen an die dagegen gerichtete Programmatik geschlossen. In diesem Zusammenhang kam der Begriff der „inneren Sicherheit“ zuerst zum Tragen. Den beiden oben erwähnten Programmen der Innenministerkonferenzen von 1972 und 1974 zufolge stellen beide Phänomene eine Gefahr für den gesamten Staat dar. So heißt es im so genannten „*Programm für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland*“ aus dem Jahr 1972, dass das Anwachsen und die qualitative Veränderung der Kriminalität und die Brutalisierung politischer Ausdrucksformen Zweifel an den Fähigkeiten des demokratischen Staates entstehen ließen, dem adäquat begegnen zu können.⁷

Im Zuge dieses neuen Anforderungsspektrums wurde eine Vielzahl von innenpolitischen Reformen umgesetzt. So wurden in „Anti-Terrorismus“-Gesetzen Straf- und Strafverfahrensrecht verschärft. Gemäß dem „Radikalen-Erlass“ sollte der öffentliche Dienst für Vertreter politischer Extremmeinungen unzugänglich gemacht werden. Schließlich erhielt die instituti-

⁵ Ebd., 62.

⁶ WEHNER 1983, 294f.

⁷ BUSCH/ FUNK/ KAUB/ NARR/ WERKENTIN 1985, 230.

onell bereits „restaurierte“ Polizei mit der Wiederentdeckung der inneren Probleme für die staatliche Sicherheit als solche ein breiteres Aufgabenfeld, als ihr in der Nachkriegszeit zunächst zugestanden worden war. Über die bisherigen Aufgaben, die auf der einen Seite rein ordnungspolizeilichen Charakter hatten und auf der anderen Seite auf die Aufklärung begangener Straftaten beschränkt waren, kam es zu einer Zusammenführung der beiden Ansätze, nach der durch präventive Vorgehensweisen auch „Verbrechen verhütet“ werden sollten.⁸

Wie der Begriff der „inneren Sicherheit“ bereits impliziert, wurde die Diskussion dabei nicht auf den Umgang mit Kriminalität beschränkt, sondern ging von einer Identität von Sicherheitszwecken und Polizeiaufgaben aus und bezog das gesellschaftliche Umfeld mit ein,⁹ wohingegen zum Beispiel das englische Motto „*get tough on crime*“ ausschließlich auf Kriminalität verweist. Während vor diesem Hintergrund die einen die demokratische Verankerung der Polizei in der Bürgergesellschaft forderten,¹⁰ sprachen die anderen von der Teilnahme an der Veränderung der Rechts- und Gesellschaftsordnung durch eine helfende, „gesellschaftssanitäre“¹¹ Polizei.

In der Folge der innenpolitischen Sicherheits-Diskussion wurde diese Frage nach der gesellschaftlichen Einordnung der Polizei von keiner Seite abschließend beantwortet, jedoch stand am Ende der verschiedenen ineinander greifenden Reformmaßnahmen eine strukturelle Veränderung des „Sicherheits“-Systems wie der Institution an sich. Wichtig war dabei zunächst die Aufstockung der personellen und materiellen Mittel der Polizeien, allen voran des *BKA*, dessen Kompetenzen gleichzeitig erheblich ausgebaut wurden.¹² Während das *BKA* bei seiner Errichtung im Jahr 1951 nur der zentralen Informationssammlung diene, erhielt es nach der Gesetzesänderung von 1973 neben Forschungs- und Analyseaufgaben auch originäre Zuständigkeiten bei der Strafverfolgung.¹³ So wurde in dieser ersten Reformwelle bereits der Grundstein für die später noch stärkere Zentralisierung der Kriminalitätsbekämpfung gelegt.

Zu den bedeutendsten Reformen, die in den siebziger Jahren angestoßen wurden, zählt jedoch in allererster Linie die Ausrichtung der Kriminalitäts-

⁸ BOLDT 2001, Rn. 85.

⁹ GUSY 2000, 349.

¹⁰ WERKENTIN 1984, 210; BUSCH/ FUNK/ KAUB/ NARR/ WERKENTIN 1985, 464.

¹¹ HEROLD 1972, 133f.

¹² BOLDT 2001, Rn. 86f.

¹³ WEHNER 1983, 296f.

bekämpfung auf die so genannte „vorbeugende Verbrechensbekämpfung“, das heißt die Ausbreitung des Präventionsgedankens. Damit ging auch eine grundsätzliche Veränderung der polizeilichen Arbeitsweisen und Taktiken einher. Im Vordergrund stand dabei die fortschreitende Technisierung, insbesondere die Einführung der elektronischen Datenverarbeitung.¹⁴ Diese neue Vorgehensweise wurde mit Hinweis auf die Notwendigkeit, die Planungen und Verbindungen der terroristischen Gruppierungen zu ermitteln, begründet.

Die Möglichkeit in einer (zentralisierten) Polizei die Informationen so zusammenzuführen und aufzubereiten, dass sie, zueinander in Beziehung gesetzt, ein umfassendes Bild ergeben, stellt eine grundsätzlich neue präventive bzw. prognostische Strategie dar.¹⁵ Dabei ist die Definitionsmacht bedeutend, die aus der polizeilichen Durchdringung der gesellschaftlichen Wirklichkeit resultiert, die zur Gewinnung von Anhaltspunkten für die Prognose möglicher Gefahren für die „innere Sicherheit“ dient.¹⁶

Anfang der achtziger Jahre löste der Diskurs zur organisierten Kriminalität gleich beide Ebenen der Debatte der „inneren Sicherheit“ ab, indem er die Zunahme und besondere Qualität der begangenen Kriminalität und das abstrakte Bedrohungspotential, das dem Terrorismus zugeschrieben wurde, miteinander verband. Zum einen wurde die so genannte organisierte Kriminalität für den größten Teil der Straftaten von spezieller Qualität verantwortlich gemacht, die im Sofortprogramm der Bundesregierung des Jahres 1970 vornehmlich auf den Deliktsfeldern Rauschgiftkriminalität, Kfz-Diebstahl und Einbruchskriminalität verortet wurden.¹⁷ Zum anderen übernahm die Kriminalitätsform des organisierten Verbrechens die Rolle, die in Deutschland in den siebziger Jahren der Terrorismus als Prototyp der abstrakten Sicherheitsbedrohung spielte.¹⁸ Das Bedrohungspotential des Terrorismus war deswegen abstrakt, weil die Täter nicht einem bestimmten sozialen Umfeld zuzuordnen waren, konspirativ vorgingen und ihre Handlungen sich gerade durch die mangelnde Vorhersehbarkeit auszeichneten. Die Diffusität der Bedrohung der „Täter ohne Eigenschaften“¹⁹ findet sich ebenso in der Beschreibung der organisierten Kriminalität, die in den acht-

¹⁴ BOLDT 2001, Rn. 87.

¹⁵ WERKENTIN 1984, 200.

¹⁶ FUNK/KAUSS/ZABERN 1980, 81.

¹⁷ Taschenbuch für Kriminalisten, Bd. 21. Hilden 1971, 23ff.

¹⁸ BUSCH/FUNK/KAUB/NARR/WERKENTIN 1985, 234.

¹⁹ Ebd., 236.

ziger Jahren aus den Reihen der Polizei zunehmend verbreitet wurde. Daraus wurde die Schlussfolgerung gezogen, dass die umfassende Datenerhebung und -auswertung, die in den siebziger Jahren mit der Technisierung der Polizeiarbeit vorangetrieben wurde, weiter ausgebaut werden müsse, denn nur die nicht durch vorgegebene Kriterien beschränkte Sammlung von Informationen stelle sicher, dass die diffusen Phänomene überhaupt erfasst werden könnten. So schreibt einer der polizeilichen Vordenker dieser Zeit, der Landespolizeipräsident von Baden-Württemberg ALFRED STÜMPER, im Jahr 1981: „Vor allem in einer Zeit, die durch eine Zunahme überregional agierender Kriminalität gekennzeichnet ist, wird eine effektive Kriminalitätsbekämpfung von einer besonders hohen Informationsabhängigkeit geprägt. Gerade die Bekämpfung der schweren, bandenmäßigen und organisierten Kriminalität erfordert [...] eine systematische, über lange Zeit hin sich erstreckende Sammlung vieler, sachkomplexrelevanter Informationen, deren sorgfältige Bewertung und Auswertung.“²⁰

Aufgenommen wurde in dieser Auseinandersetzung mit der neuen Sicherheitsbedrohung das Motto der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung. Die Besonderheit der Bedrohung als nicht fassbares Phänomen brachte nach Ansicht der Sicherheitstheoretiker nicht nur die Abhängigkeit von Informationen mit sich, sondern führte auch zu einer Verlagerung des Zeitpunkts, zu dem diese Tätigkeit der Informationssammlung aufgenommen werden müsse.²¹ Prävention und Repression müssten gleichrangig sein beziehungsweise sogar kombiniert werden.²²

Hinzu kommt mit der verstärkten Diskussion des Themas organisierte Kriminalität die Argumentation der Notwendigkeit einer „Waffengleichheit“²³ von Polizei und Kriminellen. Im Zuge dessen wird bei der Forderung nach von Informationen geleitetem Vorgehen auch die Ausdehnung der Mittel der Informationsbeschaffung behandelt. Dabei standen bereits frühzeitig die verdeckten Methoden der Informationsgewinnung im Vordergrund der Betrachtung. In einem Bericht des „ad hoc-Ausschusses“ der Innenminister-Konferenz zur Bekämpfung besonderer Formen der Kriminalität von 1983 wird ausführlich zu der Frage verdeckter Methoden, insbesondere zum Einsatz verdeckter Ermittler, Stellung genommen.²⁴

²⁰ STÜMPER 1981, 93.

²¹ GEMMER 1974, 532.

²² SCHÄFER 1975, 11.

²³ REBSCHER/VAHLENKAMP 1988, 166.

²⁴ Abgedruckt in Bürgerrechte & Polizei (CILIP) 1984, Nr. 17, 76-86.

Die Debatte zu organisierter Kriminalität, die in den achtziger Jahren noch weitgehend auf die Polizei beschränkt blieb, wurde im Laufe der neunziger Jahre zum bestimmenden Feld der Innenpolitik. Auf die Diskussion der neuen Methoden der verdeckten Informationserhebung, zu denen der Einsatz von verdeckten Ermittlern, Informanten und Vertrauenspersonen sowie die Überwachung der Kommunikation und der Bewegungen Verdächtiger zählt, folgte schrittweise die erst auf Landesebene und schließlich flächendeckende Normierung dieser neuen Maßnahmen, deren Höhepunkt Anfang der neunziger Jahre die Verabschiedung des „Gesetzes zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität (*OrgKG*)“ war. Am Ende dieser Entwicklung steht ein nicht nur organisatorisch umgestaltetes, sondern auch in Ausrichtung und Kompetenzen weitgehend verändertes innenpolitisches System. Das in der Nachkriegszeit auf strikt voneinander getrennte ordnungs- und kriminalitätsbezogene Aufgabenstellungen beschränkte System wurde in den letzten Jahrzehnten durch ein Konzept der inneren Sicherheit abgelöst, das sich durch eine extreme Weite auszeichnet. Dies zeigt sich zunächst im Aufbau und in der materiellen Ausstattung der zuständigen Behörden, vor allem aber im Bereich der rechtlich zuerkannten Kompetenzen sowie in der praktischen Ausformung des Vorgehens als einer Kombination von präventivem Ansatz und repressiven Mitteln im Rahmen der so genannten vorbeugenden Verbrechensbekämpfung.

Parallel zu dieser Debatte der „inneren Sicherheit“, die die Innenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahrzehnten maßgeblich bestimmt hat, sind noch weitere Veränderungen zu verzeichnen. Mit der Restauration der Innenpolitik als Thema der öffentlichen Diskussion nach dem Ende der Nachkriegszeit ging einher, dass die zunächst sehr unterschiedliche Ausgestaltung in einzelnen Bundesländern Zug um Zug einer Vereinheitlichung unterzogen wurde, indem Musterentwürfe für die Polizeigesetze erstellt wurden und die Kompetenzen des Bundes für die Strafverfolgung sowie für *BKA* und *Bundesgrenzschutz* (*BGS*) dafür genutzt wurden, ein zentrales, einheitliches System zu errichten. Dabei spielte der Bedeutungszuwachs für die informationelle Polizeiarbeit eine Rolle, da die Zusammenführung der Daten nur in einem gemeinsamen System der Polizei überhaupt die gewünschte Verknüpfungsleistung erbringen kann.²⁵ Der Trend zur Zentralisierung hing zudem mit der Europäisierung zusammen. Die in den letzten Jahrzehnten stetig fortschreitende europäische Verge-

²⁵ WEHNER 1983, 292f, 296ff.

meinschaftung zeitigte auch in dem Bereich der Innenpolitik Konsequenzen. Die Errichtung eines gemeinsamen Binnenmarktes wurde begleitet von immer engerer Zusammenarbeit auch in anderen Bereichen, so dass die Errichtung eines gemeinsamen Datennetzes (das so genannte *Schengener Informationssystem/ SIS*) und der europäischen Polizeibehörde *Europol* Anfang der neunziger Jahre nur den Schlusspunkt einer langen Entwicklung bilden. Für Deutschland bedeutete dies, dass auf nationaler Ebene eine Behörde geschaffen werden musste, die als Verbindungsglied zu übernationalen Stellen fungieren konnte. Der Ausbau des *BKA* war insofern auch eine Antwort auf diese Anforderung.²⁶

Zuletzt zu erwähnen ist der Trend zur Privatisierung von Teilen der vormalig polizeilichen Aufgaben. Während die Polizei mit der Zuerkennung der Zuständigkeit für die innere Sicherheit der Gesellschaft ihr auf der umfassenden Informationssammlung basierendes Kontrollpotential weit über die Gruppe der einer konkreten Straftat Verdächtigen ausgedehnt hat, übernimmt auf unteren Ebenen die Bürgerschaft selbst Kontrollfunktionen und wird damit in das innenpolitische „Sicherheits“-System eingebunden.²⁷

Insgesamt folgten in Deutschland auf die Wiederentdeckung des Themas der „inneren Sicherheit“ in den letzten Jahrzehnten umfassende Reformen von Aufbau und Ausrichtung des Systems der Kriminalitätsbekämpfung. Am Ende dieser Entwicklung stehen zentralisierte, auf präventive Handlungsmuster festgelegte, mit verdeckten Methoden Informationen erhebende und auswertende Kontrollorgane mit weitem Definitionsspielraum in Bezug auf die Frage, von welchen gesellschaftlichen Erscheinungen Gefahren ausgehen könnten.

1.2 Kriminalpolitische Maßnahmen

Die wachsende Bedeutung des innenpolitischen Themas „innere Sicherheit“ wurde begleitet von einer Vielzahl von Maßnahmen rechtlicher oder institutioneller Art.

1.2.1 Gesetzliche Regelungen

In den sechziger und siebziger Jahren wurden durch die so genannten Notstands- und die Anti-Terrorismus-Gesetze erste Änderungen des Strafverfahrens- und des Strafrechts vorgenommen. Auf Bundesebene kam es dann erst wieder in den neunziger Jahren zu gesetzgeberischem Aktionismus in

²⁶ GUSY/NITZ 2000, 350.

²⁷ SACK 1995, 433.

diesem Bereich. Damit setzte die Bundesgesetzgebung einen Schlusspunkt unter die Normierungswelle der achtziger Jahre, während derer bereits viele Bundesländer ihre Gesetzgebungskompetenz in Bezug auf das Polizeirecht dazu genutzt hatten, neue Methoden der Polizeiarbeit einzuführen. Insofern bedeutete die Verabschiedung des *OrgKG* oder des so genannten *Verbrechensbekämpfungsgesetzes* in den Jahren 1993 und 1994 keinen plötzlichen Umschwung, sondern führte nur zusammen, was vorher angelegt worden war.

Aus den mannigfachen Veränderungen ist ein komplexes System von Befugnissen hervorgegangen, die in ihrer Gesamtheit eine umfassende Kontrolle ermöglichen können. Manche Instrumente wurden über die Jahre hinweg immer weiter ausgebaut, andere kamen erst mit der Weiterentwicklung technischer Möglichkeiten hinzu. Bereits zu einem frühen Zeitpunkt wurde im Jahr 1968 mit der Einführung der Telefonüberwachung in den §§ 100a, 100b Strafprozessordnung (StPO) als Teil der Notstandsgesetzgebung ein Beitrag zur Entstehung dieses Systems geleistet.²⁸ Diese Ursprungsregelung wurde im Laufe der Zeit sukzessive ausgeweitet, zum einen durch die Ergänzung des Katalogs der Straftaten um mehr als 20 weitere Tatbestände, bei deren Verdacht die Maßnahme eingesetzt werden darf,²⁹ zum anderen auf Grund des technischen Fortschritts, wodurch inzwischen auch Mobiltelefondaten oder der e-mail-Verkehr erfasst sind.

Insgesamt waren die Reformen in dem Zeitraum der sechziger und siebziger Jahre stark von dem Eindruck der Massenproteste sowie der ersten Verfahren gegen Mitglieder des terroristischen Zusammenschlusses *RAF* geprägt, so dass eine Vielzahl der Veränderungen ordnungspolizeiliche Bereiche wie das Vorgehen gegen gewalttätige Demonstrationen³⁰ betrafen sowie im engeren Sinne des Wortes strafprozessuale Fragen wie die Rechte der Verteidigung im Strafverfahren,³¹ weniger jedoch eigentliche Kontrollbefugnisse.

Diese Enthaltksamkeit in Bezug auf die tatsächliche Umgestaltung der Eingriffskompetenzen im Rahmen der Kriminalitätsbekämpfung blieb über die achtziger Jahre hinweg auf der Bundesebene bestehen, während auf der Länderebene nach der aufkommenden Debatte zu organisierter Kriminalität

²⁸ ALBRECHT/DORSCH/KRÜPE 2003, 7.

²⁹ Ebd., 8.

³⁰ Z.B. im Jahr 1972 Einführung der Möglichkeit der Anforderung des *BGS* durch die Länder zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit nach Art. 35 Abs. 2 GG.

³¹ VOGEL 1978.

und nach der Erstellung eines „Musterentwurfs für die Polizeigesetze der Länder“ im Jahr 1986 Zug um Zug besondere Ermittlungsmaßnahmen kodifiziert wurden.³² Dazu zählten die Observation, der Einsatz von Verdeckten Ermittlern und Vertrauenspersonen, die polizeiliche Beobachtung sowie die Aufzeichnung der Kommunikation innerhalb und außerhalb von Wohnungen. Die meisten dieser Methoden passen sich besonders gut in die neu entwickelte Form der „vorbeugenden Verbrechensbekämpfung“ ein, weil sie die Sammlung von Informationen aus kriminalitätsverdächtigen gesellschaftlichen Bereichen ermöglichen, ohne dass offenbar wird, dass und welche Objekte der Beobachtung ausgesetzt sind.

Die Vorreiterrolle der Länder bei den kriminalpolitischen Reformen bedeutete, dass die Ländergesetze nun weiter reichende Befugnisse beinhalten als die StPO. Dadurch verschwammen die Grenzen zwischen präventiver Polizeitätigkeit nach den Polizeigesetzen und der Strafverfolgung gemäß der StPO, da bei den besonders strukturierten Ermittlungen in Fällen der organisierten Kriminalität oftmals nicht die juristische abstrakte Abgrenzung zwischen diesen beiden Bereichen Grundlage der Entscheidung über das Vorgehen darstellte, sondern die Frage nach der weitergehenden Eingriffsberechtigung.³³ Diese Verbindung von Prävention und Repression entsprach ebenfalls dem Trend der „vorbeugenden Verbrechensbekämpfung“.

Als schließlich im Jahr 1993 das bereits seit Mitte der achtziger Jahre diskutierte Bundesgesetz, das *OrgKG*,³⁴ durch das nach den Ländergesetzen auch die StPO umgestaltet wurde, in Kraft trat, wurde dies teilweise als längst notwendige Verbesserung begrüßt.³⁵ Auch Kritiker, die das Verschwimmen der Grenzen zwischen Polizei- und Strafverfahrensrecht ablehnten, versprachen sich eine klärende Wirkung und hofften, dass das Gesetz die Abgrenzung zwischen beiden Bereichen wieder ermögliche. Der Jurist ARMIN SCHOREIT spricht insoweit von einer ersten Stufe auf dem Wege zur Wiederherstellung rechtsstaatlicher Verhältnisse im Strafverfolgungsbereich.³⁶ Durch das *OrgKG* wurden im Bereich der StPO die Rasterfahndung, der Einsatz Verdeckter Ermittler sowie technischer Mittel und die Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung geregelt, außerdem wurde der Anwendungsbereich der Telefonüberwachung ausgedehnt.³⁷

³² KINZIG 2004, 74.

³³ SCHOREIT 1992, 1013.

³⁴ Gesetz vom 15.07.1992, BGBl. I, 1302ff.

³⁵ STÜMPER 1991, 296f.

³⁶ SCHOREIT 1991, 540.

³⁷ BT-Drs. 12/989, 2.

Zu einer neuen Abgrenzung zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung kam es entgegen der geäußerten Hoffnungen trotz dieser Angleichung an die Polizeigesetze der Länder nicht. Ebenso wenig bildete das *OrgKG* den Schlusspunkt des Umbaus des Systems der Kriminalitätsbekämpfung. Insbesondere die materiellrechtlichen Veränderungen des *OrgKG*, das heißt die Einführung des Tatbestandes der Geldwäsche und auf Sanktionsebene die Etablierung der Vermögensstrafe und des so genannten erweiterten Verfalls, bauten schon im darauf folgenden Jahr zwei neue Gesetze weiter aus. Das *Geldwäschegesetz* (Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten)³⁸ und das *Verbrechensbekämpfungsgesetz*³⁹ ergänzten die Regelungen um weitere Katalogstraftaten beziehungsweise flankierende Maßnahmen. Ein weiterer wichtiger Bestandteil der auf der Diskussion organisierter Kriminalität basierenden gesetzlichen Änderungen war die Einführung des so genannten Großen Lauschangriffs durch das „Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität“ aus dem Jahr 1998, was außerdem den Anwendungsbereich des Geldwäschetatbestandes ausdehnte. Diese Erweiterung der Befugnis zur akustischen Überwachung des nichtöffentlich gesprochenen Wortes auch innerhalb privater Räumlichkeiten gemäß § 100c Abs. I Nr. 3 StPO hatte eine Grundgesetzänderung notwendig gemacht, der eine sehr kontrovers geführte Diskussion voranging.⁴⁰ Dieses Gesetz war das bislang letzte in der Reihe derer, die das System der Verbrechensbekämpfung mit Verweis auf die Bedrohung durch organisierte Kriminalität umgestaltet haben. Das nächste große innenpolitische Projekt, die Verabschiedung der so genannten Anti-Terrorpakete im Jahr 2001, beruft sich auf die Notwendigkeit des Vorgehens gegen den internationalen Terrorismus nach den Terroranschlägen in den USA im Herbst desselben Jahres. Damit wurden insbesondere auf der Ebene der Datensammlung Polizei und Geheimdiensten sehr weitgehende Befugnisse eingeräumt.

Es lässt sich feststellen, dass die kriminalpolitischen Maßnahmen auf gesetzlicher Ebene in den letzten Jahrzehnten der Diskussion in der Praxis in der Weise nachfolgten, dass die Umsetzung bestimmter Methoden der polizeilichen Arbeit auf Bundesebene oftmals dann erfolgte, wenn auf Landesebene ebensolche Methoden bereits für den Bereich der Gefahrenabwehr etabliert worden waren. Insofern hat diese Vorreiterrolle der Länder das

³⁸ Gesetz vom 25.10.1993, BGBl. I, 1770.

³⁹ Gesetz vom 28.10.1994, BGBl. I, 1770.

⁴⁰ ZWIEHOFF 2000.

System der Kriminalitätsbekämpfung maßgeblich beeinflusst. Ein Nebeneffekt dieser zeitlichen Diskrepanz in der Regelung besonderer Methoden zwischen Bund und Ländern war das Verschwimmen der Grenzen zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung. Von besonderer Tragweite ist innerhalb der rechtlichen Veränderungen die Einführung von Befugnissen zur heimlichen Informationserhebung. Diese Entwicklung ist parallel zu der in der Praxis zu beobachtenden deutlichen Bedeutungszunahme von Informationsverarbeitung zu sehen. Der Verlauf der gesetzlichen Normierung ist geprägt durch den innenpolitischen Trend der „vorbeugenden Verbrechensbekämpfung“ zur Gewährleistung einer abstrakten „inneren Sicherheit“.

1.2.2 Institutionen

Während sich in der fortschreitenden rechtlichen Regelung von informationsbezogenen Methoden der Polizeiarbeit der Trend zur Prävention widerspiegelt, repräsentiert die Veränderung des Aufbaus der Behörden die Entwicklung zu einem zentralisierten System. Anders als in anderen Ländern wurden keine speziellen Behörden errichtet, jedoch kam es zu einer Erweiterung der Kompetenzen der nationalen Einrichtungen wie *BKA*, *BGS* und im Verlauf der neunziger Jahre auch der Geheimdienste, das heißt der Verfassungsschutzämter, des Bundesnachrichtendienstes (*BND*) sowie in der Folge der Anti-Terrorgesetzgebung aus dem Jahr 2001 auch des Militärischen Abschirmdienstes (*MAD*). Insbesondere in Kombination mit der extensiven Ausgestaltung der elektronischen Datenverarbeitung erlangte das die Verarbeitungssysteme betreuende *BKA* immer größere Bedeutung. In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre übernahm mit der Einführung des ersten *INPOL*-Computersystems das *BKA* endgültig die führende Rolle als Zentralstelle für die Verbrechensbekämpfung in Bund und Ländern,⁴¹ nachdem im Jahr 1973 seine Kompetenzen in diesem Bereich so ausgebaut worden waren, dass erstmals die Landeskriminalämter nicht die umfassende originäre Zuständigkeit hatten.⁴² Die Verantwortlichkeiten des *BKA* wurden auch in den folgenden Jahren weiter ergänzt, so dass nach der heutigen Fassung des *BKA*-Gesetzes das *BKA* die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung in Fällen des international organisierten ungesetzlichen Handels mit Waffen oder Betäubungsmitteln und der inter-

⁴¹ BOLDT 2001, Rn. 86.

⁴² WEHNER 1983, 296.

national organisierten Herstellung oder Verbreitung von Falschgeld wahrnimmt, die eine Sachaufklärung im Ausland erfordern.

Nach der Einführung verdeckter Methoden in die StPO lag dann in den neunziger Jahren die Frage nahe, warum nicht die Geheimdienste, denen dieses Instrumentarium lange vorbehalten gewesen war, dies nicht auch im Rahmen der Verbrechensbekämpfung einsetzen sollten.⁴³ Nachdem durch das *Verbrechensbekämpfungsgesetz* aus dem Jahr 1994 dem BND im G 10-Gesetz das Abhören internationaler Telefonate in Bezug auf verschiedene der organisierten Kriminalität zugeordnete Kriminalitätsfelder gestattet worden war und Bayern den Beobachtungsauftrag seines Verfassungsschutzamtes ausgedehnt hatte, folgten weitere Bundesländer, die ihre Verfassungsschutzämter in die Bekämpfung der organisierten Kriminalität einbezogen.

Auf der behördeninternen Ebene ergab sich im Laufe der innenpolitischen Diskussion der letzten Jahrzehnte durch die Einrichtung von Spezial-Abteilungen eine weitere institutionelle Veränderung. Auch hier ging die Entwicklung von der Polizei aus, die schon in den siebziger Jahren spezielle OK-Abteilungen einrichtete, denen schließlich die staatsanwaltschaftliche Organisation angepasst wurde.⁴⁴ Heute finden sich flächendeckend OK-Dezernate bei Staatsanwaltschaft und Polizei, die die Mehrzahl der Fälle behandeln, die der organisierten Kriminalität zugeordnet werden.⁴⁵

Im Ganzen zeigt sich auf der institutionellen Ebene der kriminalpolitischen Reformen ein Trend zur Zentralisierung und Spezialisierung. Dabei ist bemerkenswert, dass in Deutschland keine neuen Einrichtungen geschaffen, sondern bereits vorhandene umstrukturiert oder deren Kompetenzen ausgebaut wurden. Maßgebliche Änderungen bezogen sich auf das *BKA*, das im föderalistischen Polizeiaufbau nach dem Krieg zunächst eine nur untergeordnete Rolle spielte und inzwischen die Zentralstelle für die Bekämpfung der schwereren Kriminalität geworden ist, indem es neben der Aufgabe der Zusammenführung von Informationen auch originäre Zuständigkeiten für bestimmte Felder der internationalen Kriminalität erhalten hat.

1.3 Ergebnis in Bezug auf die Innenpolitik

Im Zuge der innenpolitischen Diskussion, die in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg nach der Staatsgründung erst mit

⁴³ DROSTE 2002, 119-134.

⁴⁴ SCHAEFER 1996, 171.

⁴⁵ BKA Lagebild 2002, 4.

zeitlicher Verzögerung aufgenommen wurde, kam es seit dem Aufkommen der Idee der „inneren Sicherheit“ und der Vorstellung, dass sie von staatlicher Seite durch die Sicherheitsbehörden zu gewährleisten sei, zu weitreichenden Umgestaltungen der Polizeipraxis. Im Mittelpunkt der Veränderungen stand dabei die Verknüpfung der vormals strikt getrennten Bereiche der Polizeiarbeit, der präventiven Gefahrenabwehr auf der einen und der repressiven Aufklärung von Straftaten auf der anderen Seite, in der Konzeption der „vorbeugenden Verbrechensbekämpfung“. Unterstützt wurde diese Entwicklung durch den rasanten Fortschritt der Möglichkeiten der Datenverarbeitung, die die informationsgestützte Prognose und Aufarbeitung von Kriminalität mit sich brachte. Im Zusammenhang mit der neuen informationsorientierten Konzeption sind sowohl der Bedeutungszuwachs für zentrale polizeiliche Stellen wie das *BKA* als auch die sukzessive Ausweitung von Befugnissen verdeckter Informationssammlung zu sehen. Bereits mit den Massenprotesten der sechziger und siebziger Jahre sowie den daraus hervorgehenden terroristischen Gruppierungen und deren Aktivitäten wurde der Fokus dieser neuen Form der Sicherheitsvorsorge auf andere Bereiche gerichtet als das explizit kriminelle Verhalten einzelner. Mit der Entfaltung des OK-Diskurses im Laufe der achtziger Jahre bis heute und den daran anknüpfenden gesetzlichen, institutionellen und tatsächlichen Neuerungen der Polizeipraxis hat sich ein System der „inneren Sicherheit“ entwickelt, das weit über die Kriminalitätsbekämpfung hinausgeht.

2. Entwicklung des OK-Diskurses

Auch in Deutschland ging die Diskussion des Themas „organisierte Kriminalität“ von der Polizei aus. In den siebziger und achtziger Jahren präsentierten vornehmlich Autoren aus den Reihen der Polizei die Position, dass schwere und organisierte Formen von Kriminalität in Deutschland zunehmend bedrohliche Wirkung entfalteten. Nach einer kontinuierlichen Ausweitung der Aufmerksamkeit in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre und einer wachsenden Partizipation der Wissenschaft an der Auseinandersetzung etablierte sich der Bereich der organisierten Kriminalität in den neunziger Jahren endgültig als Gegenstand der innenpolitischen Debatte. Neben den Polizei-Autoren finden sich sowohl Gesetzesvorhaben, die auf die Bedrohung durch organisierte Kriminalität rekurrieren, als auch verschiedene wissenschaftliche Publikationen. Nachdem die Diskussion zu organisierter Kriminalität Mitte der neunziger Jahre ihren Höhepunkt erreicht hatte, nahm das Interesse daran langsam wieder ab, weil nach den Terroranschlä-

gen in den USA im Jahr 2001 stärker das Thema „internationaler Terrorismus“ behandelt wurde.

Die erste Wortmeldung zur Existenz von organisierter Kriminalität in Deutschland stammt aus dem Jahr 1968, als der Düsseldorfer Kriminalkommissar ARMIN MÄTZLER in der Fachzeitschrift für kriminalistische Wissenschaft und Praxis „*Kriminalistik*“ die Frage stellte: „Wehret den Anfängen – aber wie?“ und anhand des Beispiels eines bandenmäßig organisierten Rings französischsprachiger Zuhälter davor warnte, dass die deutsche Polizei ausländischen Verbrecherorganisationen nicht gewachsen sein könnte.⁴⁶ Jedoch betont er, dass es in Deutschland „noch“ kein „organisiertes Verbrechen in dem Wortes strenger Bedeutung“ gebe.⁴⁷

Auf diese einzelne Äußerung folgte im Jahr 1973 die erste grundsätzliche Befassung mit dem Thema in der deutschen Veröffentlichung HANS-JÜRGEN KERNERS zu der vom Europarat in Auftrag gegebenen Studie über Aspekte des organisierten und professionellen Verbrechens im gegenwärtigen Europa.⁴⁸ Die Arbeit KERNERS, der mit drei anderen europäischen Wissenschaftlern zu dem Team gehörte, das die einzelnen Länderberichte für die Gesamtstudie erstellte, konzentriert sich auf die Situation in Deutschland und in den Niederlanden. KERNER kommt darin zu dem Schluss, dass nach wie vor ein großer, qualitativer Unterschied zu denjenigen Phänomenen bestehe, die herkömmlicherweise unter dem Sammelbegriff des organisierten Verbrechens zusammengefasst werden, nämlich der sizilianisch-italienischen Mafia und der US-amerikanischen Cosa Nostra.⁴⁹ Trotz der Verneinung der Existenz so gestalteter Phänomene geht er von der Existenz einer allgemein-europäischen „Verbrechensindustrie“ aus. Der Begriff „Verbrechensindustrie“ wird von ihm als Kurzformel zur Charakterisierung einer geschäftsmäßig und in großem Ausmaß betriebenen Bereicherungskriminalität verwendet, deren Aktionen zwar neue Größenordnungen erreicht und deren Akteure in Europa neue Arbeitsmethoden entwickelt haben, die aber trotzdem nach wie vor im Rahmen der geläufigen Kategorien von Kriminalität beschrieben und verstanden werden kann.⁵⁰

In den Folgejahren wird die Diskussion vor allem von Polizei-Organisationen wie dem *BKA* oder dem *Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK)*

⁴⁶ MÄTZLER 1968, 405-407.

⁴⁷ Ebd., 405.

⁴⁸ KERNER 1973.

⁴⁹ Ebd., 219.

⁵⁰ Ebd., 294.

vorangetrieben. Das *BKA* veranstaltete im Jahr 1974 eine Fachtagung zum Thema, und der *BDK* gab im Jahr 1975 eine spezielle Dokumentation zur „Entwicklung neuzeitlicher Strategien zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens“ heraus. In der Presseerklärung zur *BKA*-Tagung ist von der Zunahme von Verbrecherzusammenschlüssen mit krimineller Zielsetzung, die teilweise unternehmensähnlich geleitet werden, die Rede.⁵¹ Der damalige *BKA*-Abteilungspräsident GEMMER stimmt in seinem Einleitungsreferat zu derselben Tagung der Einschätzung KERNERS insoweit zu, dass er das Verbrechen in der Bundesrepublik so einschätzt, dass es weder nach seiner Phänomenologie noch nach seiner Quantität dem US-amerikanischen „*organized crime*“ nahe kommt.⁵² Abweichend hingegen statuiert er, dass im organisierten Verbrechen eine akute Gefahr für die innere Sicherheit der Bundesrepublik entstehen werde, wenn nicht Gegenmaßnahmen unternommen würden.⁵³ Diese pessimistische Einschätzung teilt der *BKA*-Abteilungspräsident mit dem damaligen Direktor des Landeskriminalamts (*LKA*) Nordrhein-Westfalen, HANS-WERNER HAMACHER, der im selben Jahr von einem Trend zur Bandenbildung spricht und meint, dass in der Unterwelt allmählich ein organisiertes Gefüge entstehe.⁵⁴ HAMACHERS Urteil schließen sich auch die Autoren HANS-PETER JANSEN⁵⁵ und HERBERT SCHÄFER⁵⁶ in der Publikation des *BDK* an.

In den achtziger Jahren folgten weitere Tagungen und Veröffentlichungen von Polizeiorganisationen, neben dem *BDK*⁵⁷ und dem *BKA*⁵⁸ trat nun auch die *Gewerkschaft der Polizei (GdP)* auf.⁵⁹ Gleichzeitig begannen sich vermehrt Vertreter und Vertreterinnen aus Polizei und Justiz in allgemeinen Texten,⁶⁰ aber auch in speziellen Artikeln⁶¹ zum Thema organisierte Kriminalität zu äußern. Dabei meldeten sich viele der Hauptakteure der späteren Diskussion erstmals zu Wort, darunter der Landespolizeipräsident im In-

⁵¹ Zitiert nach Kriminalistik 1974, 534.

⁵² GEMMER 1974, 531.

⁵³ Ebd., 532.

⁵⁴ HAMACHER 1973, 69f.

⁵⁵ JANSEN 1975, 71f.

⁵⁶ SCHÄFER 1975, 8f.

⁵⁷ *BDK* 1983.

⁵⁸ REBSCHER/VAHLENKAMP 1988.

⁵⁹ Tagungsband: *GdP* 1983.

⁶⁰ STÜMPER 1981, 82ff.

⁶¹ Siehe nur: WERNER 1982; STEINKE 1982; LENHARD 1989; SIELAFF 1983.

nenministerium Baden-Württemberg, ALFRED STÜMPER⁶², der Leiter des LKA Hamburg, WOLFGANG SIELAFF⁶³, sowie der Leitende Oberstaatsanwalt von Frankfurt, CHRISTOPH SCHAEFER⁶⁴, der vorher Referent im Hessischen Innenministerium gewesen war. Dass zu dieser frühen Zeit der Debatte nicht nur durch Einzelpersonen die Politik beteiligt war, zeigt der Bericht des vom Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz (IMK) eingesetzten Ad-hoc-Ausschusses zu „Neuen Methoden der Verbrechensbekämpfung“,⁶⁵ in dem die Auffassung vertreten wird, dass neue Formen der durch konspiratives Vorgehen der Täter gekennzeichneten Schwermriminalität, insbesondere der organisierten Kriminalität, umfassende Maßnahmen unter Einbeziehung verdeckter Ermittlungen notwendig machen.⁶⁶

Mit dem Tagungsband „Definition und Geschichte der organisierten Kriminalität im kurzen Überblick“ nahm im Jahr 1987 schließlich auch die Wissenschaft, vertreten durch die „Deutsche Kriminologische Gesellschaft“, an der Debatte teil.⁶⁷ Aus dem Jahr 1989 stammt die Dissertation von CAROLA REINERS,⁶⁸ die einen Vergleich von organisierter Kriminalität in verschiedenen Ländern anstrebt.

Die Gegenüberstellung von Kriminalitätsformen in Deutschland mit den Phänomenen, die in den USA oder Italien mit dem Begriff „organisierte Kriminalität“ belegt werden, findet sich auch in anderen Texten aus diesem Zeitraum. So räumt HAMACHER ein, dass die Situation in Deutschland mit der in diesen Ländern vielleicht nicht vergleichbar sei, erklärt jedoch, dass auch so genannte latente Ausprägungen dieses Phänomens gesucht werden müssten.⁶⁹ Er vertritt die Meinung, dass ein Streit über die Frage, ob uns US-amerikanische oder italienische Verhältnisse drohten, müßig sei, denn „die hausgemachte Kost“ reiche aus, „zumal in all den vorhandenen kriminellen Strukturen der Keim einer Organisations-Verfestigung steckt“.⁷⁰ Er plädiert deshalb für einen hohen Stellenwert der Bekämpfung, damit sich die drohende Gefahr der Verfestigung nicht realisiere.⁷¹ Der BDK meint,

⁶² STÜMPER 1983, 20-26.

⁶³ SIELAFF 1983; 1989.

⁶⁴ SCHAEFER 1987.

⁶⁵ Abdruck in: Bürgerrechte und Polizei (CILIP) 1983 Nr. 17, 76-86.

⁶⁶ Ebd., 77.

⁶⁷ SCHWIND/STEINHILPER/KUBE 1987.

⁶⁸ REINERS 1989.

⁶⁹ HAMACHER 1986, 14.

⁷⁰ Ebd., 229.

⁷¹ Ebd., 237.

ebenso wenig das konkrete Ausmaß des organisierten Verbrechens feststellen zu können,⁷² fordert jedoch, dass verhindert werden müsse, dass Einfluss und Macht organisierten Verbrechertums sich weiter ausbreiten.⁷³ Weniger zurückhaltend in der Beurteilung des Verbreitungsgrades von organisierter Kriminalität präsentieren sich hingegen die polizeilichen Führungspersonen STÜMPER und SIELAFF, die von einer erheblichen Zunahme der organisierten Kriminalität ausgehen.⁷⁴ In ähnlicher Weise spricht der Sonderausschuss des Arbeitskreises II der IMK in der Einleitung seines Berichts⁷⁵ aus dem Jahr 1983 davon, dass seit Jahren ein Anwachsen der Zahl solcher Fälle von Schwermriminalität zu verzeichnen sei, die zunehmend Zeichen organisierter Kriminalität trügen.⁷⁶ Allerdings stellt der Ausschuss seinen Forderungen nach umfassenden, auch verdeckten Maßnahmen voran, dass unter organisierter Kriminalität nicht nur eine mafiaähnliche Parallelgesellschaft im Sinne des „*organized crime*“ zu verstehen sei.⁷⁷ In diesem Zusammenhang stellt der Präsident der „*Deutschen Kriminologischen Gesellschaft*“, der Wissenschaftler DIETER SCHWIND, fest, dass die Frage, ob es in Deutschland trotz der Unterschiede zu den Ländern, in denen mafiose Zusammenschlüsse existieren, organisierte Kriminalität gebe, maßgeblich von der zugrunde gelegten Definition abhängt.⁷⁸

Die Kriminalbeamten ERICH REBSCHER und WERNER VAHLENKAMP unternehmen schließlich im Jahr 1988 den ersten Versuch einer empirischen Erfassung des aktuellen Erscheinungsbildes und der Entwicklungstendenzen der organisierten Kriminalität.⁷⁹ Dabei kommen sie auf Grund einer Expertenbefragung zu dem Schluss, dass „*organized crime*“ in den USA und „organisierte Kriminalität“ in Deutschland nur sehr eingeschränkt vergleichbar seien.⁸⁰ Unabhängig davon sei die organisierte Kriminalität in Deutschland in einem weit fortgeschrittenen Stadium, jedoch noch kontrollierbar.⁸¹ Während die meisten Autoren in den achtziger Jahren eher deskriptiv vorgehen und neben der Profitorientierung und Marktförmigkeit

⁷² BDK 1983, 6.

⁷³ Ebd., 20.

⁷⁴ STÜMPER 1983, 23; SIELAFF 1989, 141.

⁷⁵ Abdruck in: Bürgerrechte und Polizei (CILIP) 1983 Nr. 17, 76-86.

⁷⁶ Ebd., 76.

⁷⁷ Ebd., 77.

⁷⁸ SCHWIND 1987, 17.

⁷⁹ REBSCHER/VAHLENKAMP 1988.

⁸⁰ Ebd., 137.

⁸¹ Ebd., 198.

vor allem die besonderen Abschottungstendenzen erwähnen,⁸² äußern REBSCHER und VAHLENKAMP sich zuerst zur grundlegenden Strukturform der organisierten Kriminalität in Deutschland.⁸³ Nach ihren Erkenntnissen gibt es im Wesentlichen zwei strukturelle Grundformen: Straftäterverflechtungen, innerhalb derer von Fall zu Fall Zweckgemeinschaften gebildet wurden, und einige eigenständige Gruppierungen.⁸⁴ Erst nach der allgemeinen Darstellung dieser Grundformen widmet sich die Studie dem typischen Täterverhalten wie Konspiration, Arbeitsteilung, Loyalität und Finanzgebaren.⁸⁵

Auf die erste empirische Erhebung folgen im Jahr 1990 zwei weitere dieser Art, die ebenfalls mit der Methode der Expertenbefragung operieren. Wiederum im Auftrag des *BKA* führen die Mitglieder des *BKA* UWE DÖRMANN, KARL-FRIEDRICH KOCH, HEDWIG RISCH und WERNER VAHLENKAMP in einem zweistufigen Verfahren Interviews mit 26 Experten durch,⁸⁶ während der Professor für Kriminologie EUGEN WESCHKE und die Soziologin KARLA HEINE-HEISS in Berlin 53 Beamte der Kriminalpolizei befragen.⁸⁷ Beide Studien knüpfen an die Einschätzung von REBSCHER und VAHLENKAMP an und sprechen sowohl von eigenständigen Gruppierungen als auch von Netzstrukturen. Dabei gehen WESCHKE und HEINE-HEISS in ihrer Analyse einen Schritt weiter und zeigen, dass die jeweils erkannte Strukturform von der Perspektive des Betrachters bestimmt wird. Das heißt, dass eine Gruppierung je nach Blickwinkel als eigenständig oder als Teil des Gesamtnetzwerks von Kriminellen gesehen werden kann.⁸⁸ Die *BKA*-Studie von DÖRMANN ET AL. dagegen beschränkt sich auf der Beschreibungsebene auf eine reine Wiederholung der Ergebnisse von REBSCHER und VAHLENKAMP und wählt – wie schon der Titel „Organisierte Kriminalität – wie groß ist die Gefahr?“ nahe legt – als Forschungsansatz die Einschätzung der weiteren Entwicklung. In diesem Zusammenhang legen die *BKA*-Angestellten zwar zunächst dar, dass es nicht möglich sei, quantitative Aussagen zu treffen,⁸⁹ konterkarieren diese Zurückhaltung jedoch durch die

⁸² Siehe nur: SIELAFF 1983, 417f.; HAMACHER 1986, 229.

⁸³ REBSCHER/VAHLENKAMP 1988, 13ff.

⁸⁴ Zu den Straftäterverflechtungen: Ebd., 31ff; zu den eigenständigen Gruppierungen: Ebd., 22ff.

⁸⁵ Ebd., 58-136.

⁸⁶ DÖRMANN/ KOCH/ RISCH/ VAHLENKAMP 1990.

⁸⁷ WESCHKE/ HEINE-HEISS 1990.

⁸⁸ Ebd., 42.

⁸⁹ DÖRMANN/ KOCH/ RISCH/ VAHLENKAMP 1990, 21.

unmittelbar anschließenden Ausführungen zu einer zu erwartenden Verdoppelung des OK-Anteils im Gesamtkriminalitätsaufkommen bis zum Jahr 2000.⁹⁰ Widersprüchlich erscheinen auch die Aussagen zur heutigen Situation und der erwarteten Entwicklung: bislang sei der Rechtsstaat noch nicht unterminiert,⁹¹ aber bis zum Jahr 2000 würden sich OK-Einflüsse auf größere Bereiche unseres Gesellschafts- und Wirtschaftslebens ausweiten und verfestigen.⁹²

Derartige Einschätzungen finden sich auch in der Anfang der neunziger Jahre weiterhin stark verbreiteten polizeilichen Literatur zu dem Thema. So spricht ZACHERT mehrfach davon, dass man ernsthaft nicht mehr in Frage stellen könne, dass Staat und Gesellschaft als Ganzes bedroht seien.⁹³ Und auch STÜMPER spricht davon, wie das „schleichende Einsickern“ der organisierten Kriminalität nach und nach durch Korruption und daraus resultierende Handlungsunfähigkeit der staatlichen Institutionen den „Tod des Rechtsstaats“ zur Folge haben und damit das gesamte private, gesellschaftliche und staatliche Leben irreparabel beschädigen werde, wenn nicht konsequente Maßnahmen der Bekämpfung ergriffen würden.⁹⁴

In anderer Weise nimmt der *BKA*-Abteilungspräsident und Leiter der *BKA*-Tagung „Organisierte Kriminalität in einem Europa durchlässiger Grenzen“ vom November 1990 EDWIN KUBE auf die Diskussion Einfluss. Er entwickelt den so genannten Logistik-Ansatz, der, beeinflusst von der internationalen Debatte zur *enterprise crime*-Theorie der organisierten Kriminalität, das Phänomen als kaufmännisch rationales Verhalten zur Gewinnmaximierung deutet.⁹⁵ Dieser Logistik-Ansatz inspiriert schließlich im Jahr 1993 die in der Forschungsreihe des *BKA* herausgegebene Studie des Strafrechtsprofessors ULRICH SIEBER und der wissenschaftlichen Mitarbeiterin MARION BÖGEL, „Logistik der Organisierten Kriminalität“ (*LOOK*), die beim *BKA* von KUBE und VAHLENKAMP unterstützt wurde.⁹⁶ Demnach kann man sagen, dass Anfang der neunziger Jahre die Seite der Polizei sowohl durch die fortgesetzte Darstellung von organisierter Kriminalität als ernstzunehmender Bedrohung als auch durch interpretatorische Ansätze auf die OK-Diskussion in Deutschland erheblich Einfluss nahm.

⁹⁰ Ebd., 24.

⁹¹ Ebd., 64.

⁹² Ebd., 61, 65ff.

⁹³ ZACHERT 1990, 623; 1991, 43.

⁹⁴ STÜMPER 1991, 696f; 1993, 59f, 109.

⁹⁵ KUBE 1991, 68; KUBE/KOCH/VAHLENKAMP 1990, 629.

⁹⁶ SIEBER/BÖGEL 1993.

Gleichzeitig mit dem Entwurf des *OrgKG* meldeten sich Anfang der neunziger Jahre erstmals zahlreiche Stimmen zu Wort, die die Einschätzung von organisierter Kriminalität als furchterregender Bedrohung nicht teilten und die bei den dagegen unternommenen Maßnahmen negative Konsequenzen für den Rechtsstaat sehen.⁹⁷ Außerdem wurden die ersten abstrakten wissenschaftlichen Darstellungen des Phänomens und des Vorgehens dagegen veröffentlicht.⁹⁸

Mitte der neunziger Jahre stehen neben dem Entwurf des *Verbrechensbekämpfungsgesetzes* eine weitere vom *BKA* in Auftrag gegebene empirische Erhebung mit der Methode der Expertenbefragung.⁹⁹ Äußerungen der bekannten Polizei-Autoren ZACHERT¹⁰⁰, KUBE¹⁰¹ und SIELAFF¹⁰², kritische Aussagen¹⁰³ und das erstmals im Jahr 1993 auch der Öffentlichkeit zugängliche, intern bereits seit 1991 erstellte „OK-Lagebild“ des *BKA*¹⁰⁴. Darin werden Lageberichte der einzelnen Polizeien auf Landes- und Bundesebene verarbeitet, die Angaben zur Zahl der Verfahren, der Art der Delikte, zur Staatsangehörigkeit der Verdächtigen ebenso wie Angaben zu den Verfahren (d.h. der Art der bearbeitenden Behörden und der Dauer etc.) beinhalten.

Doch auch trotz der Veröffentlichung dieser Daten, die sich naturgemäß vorrangig auf das Hellfeld beziehen, blieben Art und Ausmaß der organisierten Kriminalität weiterhin umstritten. So statuierte GÜNTHER KAISER im Jahr 1996, dass die Einordnung von organisierter Kriminalität zwischen Mythos und Wirklichkeit schwanke.¹⁰⁵

Eine Neuerung in Bezug auf die Rollenverteilung innerhalb der Diskussion ergab sich schließlich bei der Arbeitstagung des *BKA* im November 1996, als neben dem schon früher in zurückhaltender Manier in Erscheinung tretenden Generalstaatsanwalt von Frankfurt SCHAEFER¹⁰⁶ auch der *BKA*-Vizepräsident BERNHARD FALK kritische Äußerungen zur polizeili-

⁹⁷ U.a.: BUSCH 1991, 16; SCHOREIT 1991, 535f.; HESS 1992, 324, 326; Frankfurter Arbeitskreis für Strafrecht 1994, 693f.

⁹⁸ KRUSE 1993; KERNER 1993.

⁹⁹ WITTKÄMPER/KREVERT/KOHL 1996.

¹⁰⁰ ZACHERT 1995; 1996.

¹⁰¹ KUBE 1996.

¹⁰² SIELAFF 1996.

¹⁰³ PÜTTER/STRUNK 1995; KERNER 1995; BOERS 1995.

¹⁰⁴ *BKA* Lagebild 1993.

¹⁰⁵ KAISER 1996.

¹⁰⁶ SCHAEFER 1997a; SCHAEFER 1987.

chen Rezeption organisierter Kriminalität tätigte.¹⁰⁷ FALK beanstandete die „Inflationierung des Begriffs“¹⁰⁸ und legte nahe, das „pseudo-exakte“ Lagebild nur unter Vorbehalt als Bewertungsgrundlage zu verwenden, da sich darin das Nichtwissen spiegele, das seine wesentlichen Ursachen in der Dunkelfeldproblematik, aber auch in subjektiven Fehleinschätzungen und lückenhafter Berichterstattung habe.¹⁰⁹ Er geht hart ins Gericht mit den zahlreichen Bedrohungsprognosen, die bisher wenig mehr zu bieten gehabt hätten als die Aussage, organisierte Kriminalität werde weiter zunehmen. Er macht dafür die bislang betriebene retrospektive Summierung von statistischen Zahlen und materiellen Schäden verantwortlich, die zu genaueren Feststellungen kaum geeignet sei.¹¹⁰ Die Kritik der Darstellungspraxis kulminiert in der Forderung, dass die Polizei künftig erfolgreicher die strukturellen Gefahrenpotentiale beschreiben solle, statt „Zahlenfriedhöfe“ zu produzieren.¹¹¹ Die seiner Ansicht nach unbegründete „OK-Apokalyptik“ stehe einem angemessenen Vorgehen im Wege, da die Banalisierung Skeptiker in ihrer Kritik bestärkt und verhindert hätte, dass Einsicht in die tatsächlich drohenden Gefahren breite Unterstützung für die notwendigen Maßnahmen rekrutiere, so FALK in einem Aufsatz aus dem Jahr 1997.¹¹²

Diese harsche Kritik wurde bei der Erstellung des Lagebilds 1998 aufgenommen, bei dem das *BKA* laut eigener Darstellung erstmals qualitativ-strukturelle Aspekte einbezog.¹¹³ Im Mittelpunkt dieser neuen Herangehensweise stand die Quantifizierung des OK-Potentials der der organisierten Kriminalität zugeordneten Gruppierungen mittels eines Systems gewichteter Indikatoren, das deren Organisations- und Professionalisierungsgrad widerspiegeln soll.¹¹⁴

Die Seite der Wissenschaft gab jedoch ihre Skepsis nicht auf. Die empirischen Aussagen des Lagebilds sind für PETER-ALEXIS ALBRECHT deshalb für den Nachweis der Gefährlichkeit unbrauchbar, weil der ihnen zugrunde liegende Begriff von organisierter Kriminalität vage, vor allem aber tautologisch sei, weil regelmäßig zum Beleg des bedrohlichen Ausmaßes auf das

¹⁰⁷ SCHAEFER 1997b; FALK 1997b.

¹⁰⁸ FALK 1997b, 128.

¹⁰⁹ Ebd., 138f.

¹¹⁰ Ebd., 142.

¹¹¹ Ebd., 143.

¹¹² FALK 1997a, 16, 19.

¹¹³ *BKA* Lagebild 1998, 3.

¹¹⁴ Ebd.

Dunkelfeld verwiesen werde.¹¹⁵ Dieser Einschätzung der Aussagekraft des Lagebilds schließt sich NORBERT PÜTTER an.¹¹⁶ HANS-JÖRG ALBRECHT fasst die Einwände zusammen: *Im Trommelfeuer der Schätzungen wird aber nicht mehr nach den Grundlagen, den Quellen, noch nach dem Sinn der Zahlen gefragt. [...] Dass organisierte Kriminalität existiert, jedenfalls in dem Sinne, dass Straftaten in organisierter Weise begangen werden, steht überhaupt nicht in Frage und wird von niemandem ernsthaft bestritten. Was freilich noch nicht geklärt ist, betrifft die Frage, was die Existenz „Organisierter Kriminalität“ bedeutet und welche Schlussfolgerungen hieraus zu ziehen sind. Jedoch lässt sich die Bedeutung weder durch schiefe Zahlen bestimmen, noch darf sie durch den im Begriff der organisierten Kriminalität mitschwingenden Mythos festgelegt werden.*¹¹⁷

Ein anderer Strang der Kritik bezieht sich auf die faktischen und in der Nachfolge des *OrgKG* vielfältigen gesetzlichen Veränderungen des Systems der Strafverfolgung, die mit dem Hinweis auf die Gefahren organisierter Kriminalität umgesetzt wurden. Die wichtigste Untersuchung in diesem Bereich ist die 1998 erschienene Studie „*Der OK-Komplex*“¹¹⁸ des Politologen PÜTTER. Darin werden die Vagheit des Begriffs und die Pauschalität der Lagebilder zur „Politik der Inneren Sicherheit“ in Beziehung gesetzt.¹¹⁹ Das gegen diese Kriminalitätsform eingesetzte Modell polizeilicher Tätigkeit beschreibt PÜTTER zusammenfassend als verdachtschöpfend, proaktiv, operativ, langfristig, personen- oder strukturorientiert.¹²⁰ Wie bereits Anfang der neunziger Jahre von ARMIN SCHOREIT¹²¹ in Bezug auf die damaligen Forderungen befürchtet, hat sich durch diese Umgestaltung der Kriminalitätsbekämpfung nach der Auffassung KLAUS MARXENS im Jahr 1998 ein rechtlich unhaltbarer Zustand ergeben.¹²²

Die Debatte ist zum Ende der neunziger Jahre und zu Beginn des 21. Jahrhunderts zunehmend wissenschaftlich geprägt. Zwar sind auch weiterhin Äußerungen zu verzeichnen, nach denen im Sinne der Dunkelfeld-Argumentation die sichtbare organisierte Kriminalität nur die „Spitze des

¹¹⁵ ALBRECHT, PETER-ALEXIS 1997, 230f.

¹¹⁶ PÜTTER 1997.

¹¹⁷ ALBRECHT 1998, 3, 8.

¹¹⁸ PÜTTER 1998.

¹¹⁹ Ebd., 284, 298, 301.

¹²⁰ Ebd., 158.

¹²¹ SCHOREIT 1991, 536.

¹²² MARXEN 1998.

Eisbergs“ sei¹²³ und die eigentliche Gefahr darin liege, dass die „Alarmrufe der Kriminalisten“ als Panikmache fehl gedeutet und deshalb die notwendigen Maßnahmen unterlassen würden.¹²⁴ Jedoch zeichnet sich die Mehrzahl der Publikationen durch eine eher theoretische Herangehensweise an das Thema aus. Vielfach wird der Versuch unternommen, eine konzeptionelle Klärung zu erreichen.¹²⁵ Außerdem werden sowohl der Verlauf der Diskussion als auch die strukturellen Veränderungen des Strafprozesssystems ausführlich untersucht.¹²⁶

Die seit Ende der neunziger Jahre zu beobachtende Zurückhaltung der Polizei¹²⁷ in Bezug auf Äußerungen zu Art und Ausmaß der organisierten Kriminalität geht in den letzten Jahren so weit, dass das *BKA* im Lagebild 2002 einräumt, dass ein qualitativer Vergleich der OK-Lagebilder der letzten Jahre zur Einschätzung einer im Wesentlichen gleich bleibenden Ausprägung der erkannten Organisierten Kriminalität in Deutschland führt.¹²⁸ Wenngleich immer noch vor der Verfestigung von Strukturen im Zuge der Verbindung legaler und illegaler Märkte gewarnt wird,¹²⁹ werden keine Einschätzungen mehr geäußert, denen zufolge innerhalb des nächsten Jahrzehnts eine Verdoppelung der Raten der organisierten Kriminalität zu befürchtet sei.¹³⁰ Der Sicherheitsbericht, der im Jahr 2001 von Innen- und Justizministerium herausgegeben wurde, zeigt schließlich, dass auch die Politik von der Vorstellung eines einhelligen Problemverständnisses ebenso Abstand genommen hat¹³¹ wie von der Entwicklung eines Gesamtkonzepts der Bekämpfung von organisierter Kriminalität.¹³²

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der OK-Diskurs in Deutschland, der seit seinen Anfängen in den siebziger Jahren über einen langen Zeitraum von der Seite der Polizei dominiert war, im letzten Jahrzehnt nach den ersten Versuchen, empirische Befunde auch über die Gestalt organisierter Kriminalität zu erlangen, schließlich von mehr theoretisch interessierten wissenschaftlichen Akteuren bestimmt wurde. Nachdem bis dahin

¹²³ MOHR 1999, 24.

¹²⁴ HAMACHER 2000, 7, 9; so auch: SCHNEIDER 2000, 326ff.

¹²⁵ PAOLI 2000; NEUMAHN 1999; LAMPE 1999; 2001.

¹²⁶ WESSEL 2001; GROPP/SCHUBERT/WÖRNER 2001c; 2000.

¹²⁷ Siehe nur: WEIGAND/BÜCHLER 2002; RATZEL/BRISACH/ SOINÉ 2001.

¹²⁸ *BKA Lagebild 2002*, 26.

¹²⁹ Ebd.

¹³⁰ DÖRMANN/KOCH/RISCH/VAHLENKAMP 1990, 24.

¹³¹ Bundesministerium des Inneren / Bundesministerium der Justiz 2001, 234.

¹³² Ebd., 260.

die abstrakte Bedrohungsdarstellung im Mittelpunkt der Debatte stand, ist nun ein breiterer Betrachtungsansatz unter Einbeziehung der mit dem Diskurs verbundenen kriminalpolitischen Veränderungen maßgeblich.

3. Inhalt des OK-Diskurses

Der genaue Inhalt des OK-Diskurses in Deutschland wird im folgenden Teil anhand einer näheren Untersuchung der Vorstellung von der konkreten Gestalt des Phänomens auf der einen und der Modelle seiner Bekämpfung auf der anderen Seite ausgeführt.

3.1 Gang und Grundlage der Untersuchung

In Deutschland existiert weder in Bezug auf die Vorstellung von organisierter Kriminalität noch in Bezug auf die geeigneten Bekämpfungsmaßnahmen zu einem bestimmten Zeitpunkt oder zwischen den Akteuren jemals eine einhellige Meinung. Die Untersuchung wird die beiden Seiten – die Gestalt und die Bekämpfung des Phänomens – nacheinander behandeln und schließlich aus einer Zusammenführung der Ergebnisse eine Gesamtschau des OK-Diskurses entwickeln.

Als Grundlage der Untersuchung dient die Analyse von wissenschaftlichen, polizeilichen und politischen Äußerungen, die zumeist aus den Jahren 1990 bis 2000 stammen, als die Debatte in Deutschland ihre Hochphase erlebte. Die Beiträge aus den Reihen der Polizei stammen zum weit überwiegenden Teil vom *BKA*, das neben der Veröffentlichung von Tagungsbeiträgen auch eine eigene Forschungsreihe unterhält, sowie aus der „Fachzeitschrift für die kriminalistische Wissenschaft und Praxis *Kriminalistik*“. Wichtig ist daneben auch das jährlich vom *BKA* herausgegebene „Lagebild Organisierte Kriminalität Bundesrepublik Deutschland“. Die wissenschaftlichen Texte sind neben empirischen Studien abstrakte Auseinandersetzungen mit dem Diskussionsverlauf oder kritische Stellungnahmen.

3.2 OK-Konzeption

Die OK-Konzeption ergibt sich aus der Gesamtheit der Merkmale, die der organisierten Kriminalität zugeschrieben werden. Ausgangspunkt der Erhebung sind Definitionen, im Anschluss werden Merkmale ergänzt, die darüber hinausgehende Feststellungen zur Gestalt organisierter Kriminalität treffen. Am Ende dieser Präsentation wird mit der modellförmigen Zusammenfassung der Merkmale eine abstrakte Beurteilung stehen.

3.2.1 OK-Definitionen

Bislang hat in Deutschland keine Definition organisierter Kriminalität Gesetzesrang erhalten. Von Seiten der Polizei wurden in der Frühzeit der Debatte verschiedentlich Versuche unternommen, eine offizielle Definition zu etablieren, aber bis heute hat selbst die am weitesten verbreitete und als Grundlage des Lagebildes dienende begriffliche Festlegung,¹³³ auf die sich die *IMK* im Jahr 1990 einigte, keinen höheren Status erlangt als den einer „Arbeitsdefinition“. Sie wird als „Arbeitsdefinition“ bezeichnet, da sie in der praktischen Arbeit die Grundlage für die Einordnung von Sachverhalten als organisierte Kriminalität darstellt. Dies ist auch dem Umstand geschuldet, dass der Streit um die Definition innerhalb der Polizei in den frühen Jahren der Befassung mit dem Thema sehr extensiv geführt wurde, so dass schon in den achtziger Jahren dafür plädiert wurde, die diesbezügliche Diskussion zu beenden und zum eigentlichen Problem (der Kriminalität als solcher) zurückzukehren.¹³⁴ Insoweit kann die Zurückhaltung in Bezug auf die gesetzliche Etablierung einer Definition auch so gedeutet werden, dass sie ein Wiederaufleben dieses Streits verhindern soll. Außer der so genannten Arbeitsdefinition und ihren Vorläufern sind in Deutschland keine weiteren Begriffsbestimmungsversuche zu verzeichnen, die von Bedeutung gewesen wären.

3.2.1.1 Vorläufer der „Arbeitsdefinition“

Die im Jahr 1973 von der Arbeitsgemeinschaft „Kripo“ (*AG Kripo*)¹³⁵ ins Leben gerufene Fachkommission, die vor dem Hintergrund der zunehmenden Aufmerksamkeit für die schwerere Kriminalität das Thema „organisierte Kriminalität“ grundlegend bearbeiten sollte, legte sich auf folgende Definition fest: *Der Begriff der „Organisierten Kriminalität“ umfasst Straftaten, die von mehr als zweistufig gegliederten Verbindungen oder von mehreren Gruppen in nicht nur vorübergehendem, arbeitsteiligen Zusammenwirken begangen werden, um materielle Gewinne zu erzielen oder Einfluss im öffentlichen Leben zu nehmen.*¹³⁶

¹³³ Gemeinsame Richtlinie der Justizminister/-senatoren und der Innenminister/-senatoren der Länder über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität, nach: Meyer-Goßner (2003), RiStBV Anlage E, Punkt 2.1.

¹³⁴ BDK 1983, 11.

¹³⁵ Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter mit dem *BKA*.

¹³⁶ Zitiert nach: JANSEN 1975, 72.

Die Vorbereitungskommission der ersten *BKA*-Tagung zum Thema organisierte Kriminalität im Oktober 1974 hatte eine Entscheidung für eine Definition getroffen, weil sie der Ansicht war, dass eine solche als Grundlage für eine Bedrohungsanalyse wie auch für die praktische Arbeit der Informationssammlung über Straftäterzusammenschlüsse, die der organisierten Kriminalität zugeordnet werden könnten, unabdingbar sei.¹³⁷ Sie einigte sich auf den von dem der Fachkommission kaum abweichenden Wortlaut: *Der Begriff der organisierten Kriminalität umfasst Straftaten, die von mehr als zweistufig gegliederten Verbindungen oder von mehreren Gruppen in arbeitsteiligem Zusammenwirken begangen werden, um Gewinne zu erzielen oder Einfluss im öffentlichen Leben zu nehmen.*¹³⁸

Der damalige Leiter der Polizeiführungsakademie Münster-Hiltrup, WOLFGANG STEINKE, rügte diese Definition für ihre mangelnde Praktikabilität und schlug die Streichung der gruppenstrukturellen Elemente und die Ergänzung um weitere Merkmale vor: *Organisiertes Verbrechen ist die kriminelle Tätigkeit von Personengruppen, die mit weit voraus greifender Planung und arbeitsteilig dauerhaft schwerwiegende Straftaten begehen, um Gewinne zu erzielen, mit denen sie überwiegend ihren Lebensunterhalt bestreiten.*¹³⁹ Er kommt zu dem Schluss, dass für die Praxis die Verwendung von „Indikatoren“ ein geeigneter Weg sei.¹⁴⁰ Indikatoren könnten ein breiteres Spektrum von Merkmalen abdecken, ohne durch abschließende Festlegung eine zu hohe Hürde zu errichten. Im Vergleich zu einer Definition sollen Indikatoren also in dem Sinne unverbindliche Hinweise auf das Gemeinte geben, dass bei einem Nicht-Vorliegen einzelner Indikatoren die Einordnung als organisierte Kriminalität nicht ausgeschlossen ist. In derselben Weise sprechen sich in der Folge eine Reihe von Autoren gegen eine Definition und für einen praktischen „Arbeitstitel OK“ aus.¹⁴¹

Nichtsdestoweniger unternimmt der Ad-hoc-Ausschuss des „Arbeitskreises II Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ (AK II) der IMK in seinem Bericht aus dem Jahr 1983 einen weiteren Versuch: *Unter organisierter Kriminalität (OK) ist nicht nur eine mafiaähnliche Parallelgesellschaft im Sinne des „organized crime“ zu verstehen, sondern ein arbeitsteiliges, bewusstes und gewolltes, auf Dauer angelegtes Zusammenwirken mehrerer*

¹³⁷ GEMMER 1974, 530.

¹³⁸ Ebd.

¹³⁹ STEINKE 1982, 98.

¹⁴⁰ Ebd., 80.

¹⁴¹ BOGE 1983, 27; KORNECK 1983, 16; SIELAFF 1983, 417.

*Personen zur Begehung strafbarer Handlungen – häufig unter Ausnutzung moderner Infrastrukturen – mit dem Ziel, möglichst schnell hohe finanzielle Gewinne zu erreichen.*¹⁴² Teilweise wird diese Definition ohne weiteres wiedergegeben.¹⁴³ Von anderer Seite wird weiterhin ein „Ende der Beschreibungen und Definitionen“ gefordert, da endlich gehandelt werden müsse¹⁴⁴ oder weil ein „Sozialprozess“ wie organisierte Kriminalität überhaupt nicht definitorisch erfasst werden könne.¹⁴⁵ Dritte lehnen die Definition inhaltlich kategorisch ab¹⁴⁶.

3.2.1.2 Die „Arbeitsdefinition“

Die so genannte Arbeitsdefinition ist der wichtigste Anknüpfungspunkt der OK-Debatte. Sie lautet:

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 oder

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

*(c) unter Einflussnahme von Politik, Medien, öffentlicher Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken.*¹⁴⁷

Dabei ist zu beachten, dass die drei Bestandteile „gewerbliche/ geschäftsähnliche Strukturen“, „Anwendung von Gewalt/ Einschüchterung“ und „Einflussnahme“ nicht in einem kumulativen, sondern in einem alternativen Verhältnis zueinander stehen.

Die Entstehungsgeschichte der Definition ist vor dem Hintergrund ihrer Vorläufer zu sehen. Als die *IMK* im Rahmen der Gemeinsamen Richtlinien über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Ver-

¹⁴² Zitiert in: Bürgerrechte & Polizei (CILIP) 1984, Nr. 17, 77.

¹⁴³ BOEDEN 1987, 26; KÜSTER 1991, 54.

¹⁴⁴ HAMACHER 1986, 229.

¹⁴⁵ REINERS 1989, 13.

¹⁴⁶ REBSCHER/ VAHLENKAMP 1988, 5.

¹⁴⁷ Gemeinsame Richtlinie der Justizminister/-senatoren und der Innenminister/-senatoren der Länder über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität, nach: Meyer-Goßner (2003), RiStBV Anlage E, Punkt 2.1.

folge der Organisierten Kriminalität im Jahr 1990 die heutige „Arbeitsdefinition“ verabschiedet, ist bei der Polizei der Elan, der die Begriffsdiskussion zu Beginn der Auseinandersetzung mit dem Thema „organisierte Kriminalität“ kennzeichnete, weitgehend erloschen. Gleichzeitig hat die Entwicklung der Definition eine institutionelle Vorgeschichte, die von der niedrigsten Ebene der innenpolitischen Akteure bis zum einflussreichsten Gremium reicht.

Die erste Definitionsbemühung unternahm im Jahr 1973 eine Fachkommission des rein polizeilichen Gremiums *AG Kripo*, im Jahr 1983 meldete sich die nächst höhere Ebene, ein Ad-hoc-Ausschuss des *AK II* der *IMK*, zu Wort, und im Jahr 1990 beschloss die *IMK* selbst die bis heute gängige Definition. Die *AG Kripo* ist innerhalb der innenpolitischen Kräfteverhältnisse der Zusammenschluss, der als Vereinigung der Leitungsebenen der Landeskriminalämter und des *BKA* der polizeilichen Seite am nächsten ist, aber keine weiteren Möglichkeiten der direkten politischen Einflussnahme hat, als dem *AK II* Stellungnahmen vorzulegen. Der *AK II* wiederum hat die Befugnis, Vorlagen bei der *IMK* einzureichen, und hört als von den Innenministerien der Länder besetztes Gremium die Vertretungen der Polizeien nur als Gäste an. Die *IMK* ist das höchste Gremium. Sie ist für die Gesamtkonzeption der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern im polizeilichen Bereich zuständig. Die Entstehung der Arbeitsdefinition hat demzufolge einen Weg von der polizeinächsten, aber am wenigsten einflussreichen Arbeitsgruppe bis zum mächtigsten Akteur vollzogen.

Die besondere Bedeutung der Definition ergibt sich aus ihrer Verwendung als Arbeitsgrundlage des *BKA*-Lagebilds seit dem Jahr 1991, das heißt ein Jahr nach ihrer Etablierung. Das *BKA*-Lagebild soll eine Einschätzung der Situation in Bezug auf organisierte Kriminalität mit bundesweiter Gültigkeit abgeben, indem es die Daten, die in den einzelnen Bundesländern dazu gesammelt werden, auf Grund eines einheitlichen Schemas in einem so genannten Raster erfasst und zusammenführt. Ein Themenfeld des Lagebilds sind die Wesensmerkmale der organisierten Kriminalität, die anhand der drei Alternativen der Definition bestimmt werden. Das Lagebild stellt für jedes Berichtsjahr dar, welche Zahl von OK-Gruppierungen welches Charakteristikum erfüllt. Teilweise beinhaltet das Lagebild darüber hinaus Angaben dazu, was unter den einzelnen Alternativen verstanden wird.

Zur ersten Alternative, der „Verwendung gewerblicher und geschäftsähnlicher Strukturen“, die nach den Bilanzen des Lagebilds regelmäßig mehr als drei Viertel der Gruppierungen erfüllen, wird ausgeführt, dass

damit die Einrichtung von Scheinfirmen oder die planmäßige Nutzung einzelner Wirtschaftsbereiche,¹⁴⁸ zusammengefasst „die ganze Bandbreite der Tarnung der illegalen Aktivitäten durch Vermischung mit legalen Geschäftsstrukturen“¹⁴⁹, gemeint seien. Der Begriff der „Geschäftsähnlichkeit“ wird als Auffangtatbestand für professionelles Vorgehen, die Verwendung besonderer Strategien oder Logistik benannt.¹⁵⁰

Die zweite Alternative, „Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel“, liegt dem Lagebild zufolge regelmäßig bei der Hälfte der Gruppierungen vor. Einschüchterung und Gewalt seien gängige Mittel zur Durchsetzung der kriminellen Ziele sowie zur Sicherung der Machtansprüche; zum Einsatz käme eine ganze Palette denkbarer Repressalien.¹⁵¹ Die sichtbare Gewaltanwendung lässt im Laufe der Jahre nach, jedoch wird dies nicht als Indiz für eine sinkende Gewaltbereitschaft gewertet. Statt dessen wird davon ausgegangen, dass bei „ausgereiften, in ihrer Struktur verfestigten Organisationen [...] subtilere Formen von Pressuren ausreichen“.¹⁵² Insgesamt spricht das *BKA* davon, dass der Begriff weit auszulegen sei, die Erscheinungsformen und unterschiedlichen Motive seien breit gefächert.¹⁵³

Am seltensten, regelmäßig nur bei weniger als einem Fünftel der im Lagebild der organisierten Kriminalität zugerechneten Gruppierungen als Kennzeichen genannt wird die „Einflussnahme“-Alternative. Einflussnahme wird definiert als Beeinflussung von Entscheidungsprozessen, um in verwerflicher Weise begünstigende Handlungen oder Unterlassungen zu erwirken.¹⁵⁴ Die Einwirkung müsse nicht unbedingt erfolgreich sein.¹⁵⁵ Auch hier ist die Rede von einem facettenreichen Bild bezüglich Zielsetzung und Vorgehensweise, die von der Ausnutzung bestehender Kontakte bis zum systematischen Aufbau engerer Beziehungen reichen könne.¹⁵⁶ Die geringe Bedeutung dieser Alternative wird einerseits mit Nachweisschwierigkeiten begründet, andererseits wird festgestellt, dass es wohl keine „symbiotische“ Verbindung zwischen organisierter Kriminalität und Poli-

¹⁴⁸ *BKA Lagebild* 1993, 8.

¹⁴⁹ *BKA Lagebild* 1998, 38.

¹⁵⁰ *BKA Lagebild* 2001, 29.

¹⁵¹ *BKA Lagebild* 1993, 8.

¹⁵² *BKA Lagebild* 1995, 14.

¹⁵³ *BKA Lagebild* 1999, Punkt 3.

¹⁵⁴ *BKA Lagebild* 1997, 19.

¹⁵⁵ *Ebd.*

¹⁵⁶ *BKA Lagebild* 1998, 41.

tik, Justiz, Medien, Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung gäbe.¹⁵⁷ So sei die Korruptionskriminalität in Deutschland kein integraler Bestandteil der organisierten Kriminalität.¹⁵⁸

Die Auslegung der drei Alternativen der „Arbeitsdefinition“ im *BKA*-Lagebild zeigt, dass die Definition nicht allein durch die alternative Verknüpfung der Merkmale, sondern auch durch die Merkmale als solche sehr offen gestaltet ist. Allen drei Charakteristika werden vielfältige Erscheinungsformen zugeordnet, was die Verwendung von Begriffen wie „eine ganze Bandbreite/ Palette“, „ein facettenreiches Bild“ oder „weite Auslegung“ zeigt. Die Varianzbreite möglicher Ausformungen erscheint immens, wenn beide Interpretationsebenen kumuliert werden: eine der organisierten Kriminalität zurechenbare Gruppierung muss nur eine der drei Alternativen erfüllen, die für sich wiederum eine Fülle von alternativen Sachverhalten abdecken. Der Wortlaut der Definition ist bereits erfüllt, wenn mehr als zwei Beteiligte über einen längeren Zeitraum hinweg mit Gewinnabsicht planmäßig und arbeitsteilig erhebliche Straftaten begehen (was bereits bei einer Gruppe von drei mehrfach gemeinsam handelnden Wohnungseinbrechern der Fall ist) – und dabei unter Erfüllung des „Auffangtatbestandes“¹⁵⁹ geschäftsähnliche Strukturen, zum Beispiel eine besondere Logistik der Diebesgutverwertung, erkennen lassen.

3.2.1.3 Rezeption der „Arbeitsdefinition“

Die im Rahmen der Lagebilderstellung bundesweite Verbreitung der Definition als offizielle Erfassungsbasis führte dazu, dass sie innerhalb der Polizei regelmäßig gebraucht und mithin generell akzeptiert wurde. Aber auch außerhalb der Polizei stehende Autoren geben in ihren Einschätzungen der organisierten Kriminalität die Definition wieder, ohne sie zu hinterfragen.¹⁶⁰

Widerspruch regte sich hingegen auf der Seite der mit Anfang der neunziger Jahre aufkommenden wissenschaftlichen Kritik des Diskurses insgesamt. So bezeichnet BUSCH die Definition als „Nicht-Definition“, was sich schon an der „Oder“-Verknüpfung zeige, und kritisiert eine prinzipielle Ungenauigkeit und Substanzlosigkeit.¹⁶¹ GESINE KRUSE führt in ihrem Landesbericht zu Deutschland in dem rechtsvergleichenden Band „Besondere

¹⁵⁷ BKA Lagebild 2001, 30.

¹⁵⁸ BKA Lagebild 2002, 8.

¹⁵⁹ BKA Lagebild 2001, 29.

¹⁶⁰ SCHWIND 1995, 630; SCHWEER/ STRASSER 1995, 136.

¹⁶¹ BUSCH 1992, 382.

Ermittlungsmethoden zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität“ aus, was die Unbestimmtheit der Definition ausmacht: [...] *es wird nicht hinreichend deutlich, welche Merkmale unbedingt gegeben sein müssen und welche fehlen können, um noch von Organisierter Kriminalität sprechen zu können.*¹⁶² BÖGEL kritisiert die Definition, weil sie auf Grund ihrer Untersuchungsergebnisse zur Logistik der organisierten Kriminalität zu erkennen meint, dass die einzelnen Parameter der Definition nicht den eigentlichen Kern (die Führungspersonen) von OK-Tätergruppen trafen, weil sie zu sehr am Modell der bandenmäßigen Deliktsbegehung orientiert seien.¹⁶³

Insgesamt beinhalte die Definition kein Abgrenzungspotential, so auch PÜTTER und SABINE STRUNK im Jahr 1995, „denn lediglich ungeplant-spontane Aktionen von einer oder von zwei Personen wären demnach keine ‚Organisierte Kriminalität‘.“¹⁶⁴ Alle Merkmale außer der Gruppierungsgröße seien stark interpretationsbedürftig, statuiert PÜTTER in einem späteren Text.¹⁶⁵ Zuletzt nimmt KLAUS VON LAMPE die Einschätzung BUSCHS aus dem Jahr 1990 auf und nannte die Definition wegen der vielen Alternativen „keine Definition im eigentlichen Sinne“.¹⁶⁶

Dieser Kritik an der Unbestimmtheit der Definition gibt der deutsche Gesetzgeber im Jahr 1991 bei der Umsetzung des *OrgKG* in der Weise recht, dass in der Begründung festgestellt wird, dass eine gesetzliche Verankerung der Definition aufgrund der Offenheit ihres Wortlauts nicht in Frage kommt.¹⁶⁷ Abgesehen von der im Zuge seiner Kritik des gesamten Lagebilds präsentierten Infragestellung der Definition durch FALK¹⁶⁸ hielt sich die Polizei im Vergleich zur Anfangszeit der Debatte mit Äußerungen im Definitionsstreit deutlich zurück. FALK nimmt wie bereits vorher der *BKA*-Abteilungspräsident KUBE¹⁶⁹ die Kritik BÖGELS¹⁷⁰ aus deren Logistik-Studie auf und spricht von der Notwendigkeit einer begrifflichen Präzisierung zur Unterscheidung von organisierter Kriminalität und Bandenkriminalität.¹⁷¹

¹⁶² KRUSE 1993, 114.

¹⁶³ BÖGEL 1994, 195f.

¹⁶⁴ PÜTTER/STRUNK 1995, 56.

¹⁶⁵ PÜTTER 1997, 16.

¹⁶⁶ LAMPE 2001, 466.

¹⁶⁷ BT-Drs. 12/989, 24.

¹⁶⁸ FALK 1997, 17.

¹⁶⁹ KUBE 1996, 30.

¹⁷⁰ BÖGEL 1994, 195.

¹⁷¹ Ebd.

Jedoch zeigt die Tatsache, dass die Gemeinsame Richtlinie, die im Jahr 1990 die Definition festlegte, zur Zurechnung von Fällen als Teil organisierter Kriminalität bestimmte Indikatoren vorgibt,¹⁷² dass trotz dieser nur vereinzelt öffentlichen Einwände gegen die Definition von Seiten der Polizei in der Praxis die Definition als durch weitere Elemente ergänzungsbedürftig angesehen wird. Die Fülle der in der Richtlinie festgehaltenen „generellen Indikatoren zur Erkennung OK-relevanter Sachverhalte“ ist dabei jedoch kaum dazu geeignet, den durch die Definition eröffneten Bereich genauer einzugrenzen:

Vorbereitung und Planung der Tat

- *präzise Planung*
- *Anpassung an Markterfordernisse durch Ausnützen von Marktlücken, Erkundungen von Bedürfnissen u.ä.*
- *Arbeit auf Bestellung*
- *hohe Investitionen, z.B. durch Vorfinanzierung aus nicht erkennbaren Quellen*
- *Verschaffung und Nutzung legaler Einflussphären*
- *Vorhalten von Ruheräumen im Ausland*

Ausführung der Tat

- *Präzise und qualifizierte Tatdurchführung*
- *Verwendung verhältnismäßig teurer oder schwierig einzusetzender wissenschaftlicher Mittel und Erkenntnisse*
- *Tätigwerden von Spezialisten (auch aus dem Ausland)*
- *arbeitsteiliges Zusammenwirken*
- *Einsatz von polizeilich „unbelasteten“ Personen*
- *Konstruktion schwer durchschaubarer Firmengeflechte*

Finanzgebaren

- *Einsatz von Geldmitteln ungeklärter Herkunft im Zusammenhang mit Investitionen*
- *Inkaufnahme von Verlusten bei Gewerbebetrieben*
- *Diskrepanz zwischen dem Einsatz finanzieller Mittel und dem zu erwartenden Gewinn*
- *Auffälligkeiten bei Geldanlagen, z.B. beim Kauf von Immobilien oder sonstigen Sachwerten, die in keinem Verhältnis zum Einkommen stehen*

¹⁷² Gemeinsame Richtlinie der Justizminister/-senatoren und der Innenminister/-senatoren der Länder über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität, nach: Meyer-Goßner (2003), RiStBV Anlage E, Punkt 2.4. und Anlage.

Verwertung der Beute

- Rückfluss in den legalen Wirtschaftskreislauf
- Veräußerung im Rahmen eigener (legaler) Wirtschaftstätigkeiten
- Maßnahmen der Geldwäsche

Konspiratives Täterverhalten

- Gegenobservation
- Abschottung
- Decknamen
- Codierung in Sprache und Schrift
- Verwendung modernster technischer Mittel zur Umgehung polizeilicher Überwachungsmaßnahmen

Täterverbindungen/Tatzusammenhänge

- überregional
- national
- international

Gruppenstruktur

- hierarchischer Aufbau
- ein nicht ohne weiteres erklärbares Abhängigkeits- oder Autoritätsverhältnis zwischen mehreren Tatverdächtigen
- internes Sanktionssystem

Hilfe für Gruppenmitglieder

- Fluchtunterstützung
- Beauftragung bestimmter Anwälte und deren Honorierung durch Dritte
- Aufwendung größerer Barmittel im Rahmen der Verteidigung
- hohe Kautionsangebote
- Bedrohung und Einschüchterung von Verfahrensbeteiligten
- Unauffindbarkeit von zuvor verfügbaren Zeugen
- ängstliches Schweigen von Betroffenen
- überraschendes Benennen von Entlastungszeugen
- Betreuung in der Untersuchungshaft/Strafhaft
- Versorgung von Angehörigen
- Wiederaufnahme nach Haftentlassung

Korrumpierung

- Einbeziehung in das soziale Umfeld der Täter
- Herbeiführen von Abhängigkeiten (z.B. durch Sex, verbotenes Glücksspiel, Zins- und Kreditwucher)
- Zahlung von Bestechungsgeldern, Überlassung von Ferienwohnungen, Luxusfahrzeugen usw.

Monopolisierungsbestrebungen

- „Übernahme“ von Geschäftsbereichen und Teilhaberschaften

- Führung von Geschäftsbetrieben durch Strohleute

- Kontrolle bestimmter Geschäftszweige

- „Schutzgewährung“ gegen Entgelt

Öffentlichkeitsarbeit

- gesteuerte oder tendenziöse Veröffentlichungen, die von einem bestimmten Tatverdacht ablenken

- systematischer Versuch der Ausnutzung gesellschaftlicher Einrichtungen (z. B. durch auffälliges Mäzenatentum).¹⁷³

Es wird offenbar, dass die Indikatoren, die ebenfalls in einem alternativen Verhältnis zueinander stehen, keine wirkliche Einschränkung der Definition bedeuten. Auch ihre Anwendung ist sehr stark ermessensabhängig. Am Ende bleibt die sozialwissenschaftliche Kritik bestehen, dass „weder die Definition noch die Indikatoren auf Grund ihrer Unbestimmtheit in der Lage [sind], den Kriminalitätsbereich organisierter Kriminalität einzugrenzen, präzise zu klassifizieren und damit zur Erkenntnisgewinnung bezüglich organisierter Straftatbegehungsstrukturen entscheidend beizutragen“¹⁷⁴.

Insgesamt lässt sich zu der „Arbeitsdefinition“ organisierter Kriminalität, die in Deutschland im Zuge der Etablierung des *BKA*-Lagebilds offiziellen Charakter erhalten hat, sagen, dass sie durch die alternative Verknüpfung offener Begriffe wie Geschäftsähnlichkeit oder Einflussnahme ein breites Feld schwererer krimineller Gruppentätigkeit umfasst. Diese Weite der Definition hindert die Polizei, die noch in den achtziger Jahren den Definitionsstreit sehr extensiv geführt hat, nicht daran, sie als praktikable Arbeitsgrundlage anzunehmen und anzuerkennen. Von Seiten der Polizei wird nur bemängelt, dass der Aspekt der Schattenwirtschaft nicht ausreichend erfasst werde und deswegen die Abgrenzung zur Bandenkriminalität nicht gelinge.¹⁷⁵ Von anderer Seite, insbesondere von der sozialwissenschaftlichen Forschung, wird die Offenheit der Definition hingegen zum Anlass genommen, die Einschätzung von organisierter Kriminalität als gesellschaftsbedrohender Macht zu hinterfragen.¹⁷⁶

3.2.1.4 Ergebnis zur Definition

In Deutschland gibt es bis heute keine gesetzliche Definition organisierter Kriminalität. Die vorherrschende, im offiziellen Sprachgebrauch verankerte

¹⁷³ Ebd., Anlage.

¹⁷⁴ WESSEL 2001, 61.

¹⁷⁵ FALK 1997, 17f.

¹⁷⁶ PÖTTER 1997, 16; WESSEL 2001, 61.

Definition, die dem *BKA*-Lagebild zugrunde liegt, ist den von der *IMK* beschlossenen Richtlinien entnommen. Vorläufer dieser Definition, die in der Diskussion Beachtung fanden, stammten ebenfalls aus bundesweit agierenden innenpolitischen und polizeilichen Arbeitskreisen und -gruppen, wobei im Laufe der Zeit immer einflussreichere Gremien die Initiative ergriffen. Nachdem die Diskussion um die Begriffsbestimmung zunächst mit großem Eifer polizeiintern geführt wurde, ließ deren Beteiligung nach der Etablierung der *IMK*-Definition als Arbeitsgrundlage für die bundesweit einheitliche Erfassung der organisierten Kriminalität im Lagebild stark nach. Große Teile der wissenschaftlichen Literatur zum Thema kritisieren die Definition, die wegen ihrer Offenheit keine geeignete Grundlage für eine Erfassung des Phänomens sei. Sie unternehmen dabei keine eigenen Definitionsversuche. Insgesamt kann nicht davon gesprochen werden, dass es in Deutschland eine einhellig anerkannte Definition gibt.

3.2.2 OK-Merkmale

In Ermangelung einer allgemein anerkannten Definition ergibt sich erst aus allen bei der Beschreibung der organisierten Kriminalität in Deutschland verwendeten Merkmale ein umfassendes Bild organisierter Kriminalität. Grundlegende, wenn auch nicht abschließende Merkmale enthalten bereits die Definitionen. Ausgangspunkt der Beschreibung der „Arbeitsdefinition“ ist die Begehung erheblicher Straftaten durch mehr als zwei Beteiligte. Nicht eindeutig festgelegt ist die Art der Verbindung zwischen diesen Personen, es ist also keine hierarchische Binnenstruktur erforderlich, um als organisiert-kriminelle Gruppierung eingeschätzt zu werden. Von der Definition bestimmt ist jedoch die Art des Zusammenwirkens: das Vorgehen muss arbeitsteilig und planmäßig sein. Ausgeschlossen sind also spontane Handlungen, bei denen alle Beteiligten dieselben Einzelakte vollziehen. Der Ausschluss von Spontanhandlungen wird noch unterstützt durch das Erfordernis der Dauerhaftigkeit. Zudem ist eine bestimmte Intention bei der Verbrechenbegehung vorgegeben: das Streben nach Gewinn oder Macht.

Diese Definitionsbestandteile finden sich alle auch in den ersten beiden Vorläufern der „Arbeitsdefinition“ der AG Kripo und der Vorbereitungskommission für die erste *BKA*-Tagung zum Thema im Jahr 1974. Als weiteren Bestandteil beinhalten diese beiden zusätzlich den hierarchischen Aufbau der Gruppierung, anders als bereits die *AK II*-Definition aus dem Jahr 1983, die wie die „Arbeitsdefinition“ nur das arbeitsteilige und dauerhafte Zusammenwirken mehrerer Personen erfordert. Darüber hinaus findet

sich dort das zusätzliche Charakteristikum der Ausnutzung moderner Infrastrukturen, das in der heute offiziell verwendeten Begriffsbestimmung nicht mehr enthalten ist.

Die „Arbeitsdefinition“ fügt an die in ihrem Einleitungsteil benannten Merkmale der Mehrpersonenbeteiligung, Schwere der Straftaten, Arbeitsteiligkeit, Planmäßigkeit, Dauerhaftigkeit und des Gewinn-/Machtstrebens ergänzend die drei Alternativen der Gewerbsmäßigkeit, Einsatz von Gewalt oder Drohung und Einflussnahme an. Da diese Ergänzungen jedoch in einem alternativen Verhältnis zueinander stehen, sind sie jeweils keine unabdingbaren Charakteristika organisierter Kriminalität im Sinne der Definition. Sie bilden aus Sicht der Definition keinen verpflichtenden Teil eines Konzepts organisierter Kriminalität.

Die nach der „Arbeitsdefinition“ obligatorischen Merkmale finden sich auch an anderer Stelle in der Debatte als Beschreibungsbestandteile, können also mit weiteren häufig genannten Kriterien Teil eines Gesamtbilds organisierter Kriminalität sein, das sich aus einer Untersuchung der Diskussion ergibt.

3.2.2.1 Entwicklung der OK-Merkmale

3.2.2.1.1 Abgrenzung zum US-amerikanischen OK-Modell

Zu Beginn der Debatte in den siebziger Jahren ist die Diskussion stark geprägt durch das US-amerikanische Modell von „*organized crime*“, was vornehmlich auf die dortigen Mafia-Syndikate verwies. KERNER grenzt diese US-amerikanische „Eigentümlichkeit“ vom Berufsverbrechertum in den europäischen Staaten ab.¹⁷⁷ An anderer Stelle spricht er von professionell organisiertem Verbrechen oder „Verbrechensindustrie“. Der Unterschied zwischen diesen Erscheinungen und dem US-amerikanischen Phänomen, von ihm auch „organisiertes Verbrechen im spezielleren Sinn“ genannt,¹⁷⁸ liege darin, dass es den europäischen Erscheinungen bislang noch nicht gelungen sei, unmittelbaren Einfluss auf gesellschaftliche Lebensbereiche zu gewinnen sowie in Politik und Verwaltung, Industrie und Handel, Arbeitgeberorganisationen, Gewerkschaften u. a. m. einzudringen.¹⁷⁹ Obschon er das europäische Modell teilweise auch als „professionell organisiertes Verbrechen“ bezeichnet, verdeutlicht er, dass er diese Verknüpfung mit der legalen Welt als notwendigen Bestandteil des „organisierten

¹⁷⁷ KERNER 1973, 11.

¹⁷⁸ Ebd., 21.

¹⁷⁹ Ebd., 294.

Verbrechens im spezielleren Sinn“ ansieht. Das davon unterschiedene professionelle Verbrechen in Europa bzw. Deutschland, das sich vornehmlich im Feld der Bereicherungskriminalität manifestiere, beschreibt er als planmäßig, dauerhaft, an Gewinnmaximierung orientiert, groß angelegt, aufgebaut auf einem System informeller Kontakte, arbeitsteilig, verbunden mit dem Einsatz moderner Technik und gesteigerter Mobilität sowie schwer ermittelbar.¹⁸⁰ Hier finden sich also trotz der expliziten Abgrenzung zum Begriff des „organisierten Verbrechens im spezielleren Sinne“ bereits einige der Kriterien, die die heute offizielle OK-Definition der *IMK* beinhaltet. Was also für KERNER ein Grund dafür war, diese Kriminalitätsform „nicht organisiert im spezielleren Sinn“ nennen zu wollen, ist heute Grundlage für die Zuordnung zu organisierter Kriminalität. In der die verschiedenen Landesberichte der Europaratsstudie zusammenfassenden Veröffentlichung wird für die Situation in Deutschland betont, dass zu einem bestimmten Grad das Vorgehen der professionellen Kriminalität den Vorgängen in der legalen Geschäftswelt entspreche; dazu gehörige Kennzeichen seien Profitorientierung, Ausrichtung auf Angebot und Nachfrage, exakte Kalkulation und Planung, Eingehen des geringsten Risikos sowie die Bewahrung stabiler ökonomischer Beziehungen.¹⁸¹

Anders als KERNER verwendet der *LKA*-Direktor in Nordrhein-Westfalen, HAMACHER, die Begriffe „Organisation“ und „organisiert“ auch ohne weiteres für die deutsche Situation und orientiert sich eindeutig am US-amerikanischen Modell. Er vertritt die von der Vorstellung von hierarchischen Strukturen US-amerikanischer Syndikate geprägte Auffassung, dass innerhalb eines „organisierten Gefüges [...] Manager des Gangstertums“ für bestimmte Gelegenheiten „Aktionstrupps“ zusammenstellen, dass die „große Organisation“ den „Mitgliedern“ Vorteile biete und sie durch soziale Leistungen dauerhaft an sich binde.¹⁸² Ferner sieht er „geschäftsmäßige“ Praktiken und „Intelligenztäter“ in die Unterwelt einziehen.¹⁸³ Insgesamt ergibt sich daraus ein Bild, das Strukturmerkmale des US-amerikanischen Modells mit der Professionalisierung der europäischen Kriminalität kombiniert, wenn er auch mit KERNER insoweit übereinstimmt, dass er einräumt, nicht zu wissen, wie weit die Verflechtung mit der legalen Welt gehe.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Ebd., 296ff.

¹⁸¹ MACK 1975, 85.

¹⁸² HAMACHER 1973, 69.

¹⁸³ Ebd., 159.

¹⁸⁴ Ebd., 70.

Im Rahmen der ersten *BKA*-Tagung zum Thema im Jahr 1974 wird die These vertreten, dass die organisierte Kriminalität ein unternehmerische Moment aufweise, das sich im besonderen Gespür für die Gewinnmöglichkeiten und das Ausmaß des Risikos niederschläge.¹⁸⁵ Wenngleich zudem von Abschottung oder Disziplinierung innerhalb von Täterverbindungen die Rede ist, was auf eine engere Beziehung zwischen den einzelnen Tätern hinweist, wird doch eine Vergleichbarkeit mit US-amerikanischen Erscheinungen verneint, da weder ein streng gegliederter Aufbau noch Einflussnahme auf Verwaltung, Politik und Wirtschaft durch Korruption, Protektion und Infiltration zu beobachten seien, sondern die Verbindung sich auf die Abwicklung von Projekten zeitlich und sachlich begrenzten Umfangs beschränke.¹⁸⁶ In der *BDK*-Publikation aus dem Jahr 1975 wird begrifflich zwischen Bandenkriminalität und organisierter Kriminalität bzw. „*organized crime*“ unterschieden, jedoch werden die verschiedenen Formen auf einem Kontinuum fortschreitender organisationeller Verfestigung verortet, weshalb keine unterschiedliche Betrachtungsweise für erforderlich gehalten wird.¹⁸⁷

Insgesamt ist die Debatte in ihrer Anfangszeit in den siebziger Jahren stark vom Vergleich mit dem US-amerikanischen Modell des „*organized crime*“ geprägt. Bei der Feststellung der Differenzen zwischen diesem Modell und dem deutschen Phänomen stehen zwei Punkte im Vordergrund. Zum einen die weniger hierarchische Struktur der Täterzusammenschlüsse, zum anderen die fehlende Einflussnahme auf die legale Welt, sei es über die Einbeziehung legitimer Geschäftszweige oder über die Einflussnahme auf öffentliche Institutionen. Vielfach wird aber an die Einschätzung, dass das US-amerikanische Modell und die deutsche Form der schwereren Kriminalität klar zu unterscheiden seien (weshalb der deutschen Variante zumindest teilweise die Einstufung als organisierte Kriminalität verwehrt wird), dennoch die Forderung angeknüpft, gegen das deutsche Phänomen in US-amerikanischer Weise vorzugehen.

3.2.2.1.2 Ergänzung eigener Beschreibungen

Wenn auch in der Folge bei der Darstellung der Gestalt organisierter Kriminalität weiterhin auf das US-amerikanische Modell rekurriert wird –

¹⁸⁵ GEMMER 1974, 531.

¹⁸⁶ Ebd.

¹⁸⁷ JANSSEN 1975, 71; SCHÄFER 1975, 8.

wichtigstes Beispiel ist die Definition des *AK II* aus dem Jahr 1983,¹⁸⁸ nach der unter organisierter Kriminalität „nicht nur eine mafiaähnliche Parallelgesellschaft i.S. des *organized crime*“ zu verstehen sei –, finden sich doch vermehrt eigene Beschreibungen der schwereren Form von Kriminalität, die als die „deutsche organisierte Kriminalität“ behandelt wird. Manche Erwähnung des Konzepts von Mafia-Syndikaten wird indessen auch mit dem Appell verbunden, sich von solchen Bildern der organisierten Kriminalität zu lösen und sie nicht weiter als Parameter zu benutzen, denn „das organisierte Verbrechen in Deutschland hat sein eigenes, höchst spezifisches Gepräge, eine vielgestaltige, facettenreiche und weit verzweigte Struktur“.¹⁸⁹ Im Laufe der neunziger Jahre wird auf derartige Vergleiche zumeist ganz verzichtet.

Im Zuge des in den achtziger Jahren einsetzenden Trends zur von den US-amerikanischen Vorstellungen unabhängigen Beschreibung des in Deutschland mit dem Begriff „organisierte Kriminalität“ belegten Phänomens wurde zunächst eine Vielzahl von Merkmalen vorgebracht, die mit der Art des Vorgehens verknüpft sind. Vielfach gehen die Nennungen dabei inhaltlich nicht über die aus der heute geläufigen Definition und ihren Vorgängern bekannten Kriterien (Mehrpersonenbeteiligung – planmäßig und arbeitsteilig, Schwere der Taten, Dauerhaftigkeit und Gewinnerzielungsabsicht) hinaus.¹⁹⁰ Daneben stammt ein Teil der Merkmale aus dem polizeiinternen Indikatoren-Katalog und betrifft die besondere Qualität der Planung und Durchführung der Taten, die Marktorientierung, die Investition der Gewinne und das konspirative sowie das Verhalten nach der Tat wie die Einflussnahme auf Zeugen oder die Unterstützung von Tatverdächtigen oder Inhaftierten durch soziale Leistungen oder die Bezahlung der Verteidigung.¹⁹¹

Von einigen wird vorrangig auf die konspirative Vorgehensweise und die unternehmerischen Methoden verwiesen.¹⁹² Auch der Bericht des *AK II* aus dem Jahr 1983 betont die Professionalität des Vorgehens, dessen herausragende Eigenschaft die Beachtung konspirativer Regeln sei.¹⁹³

¹⁸⁸ Abdruck in: Bürgerrechte und Polizei (CILIP) 1983 Nr. 17, 77; daneben auch Vergleiche in: STEINKE 1982, 79; STÜMPER 1983, 21; BOGE 1983, 31.

¹⁸⁹ ZACHERT 1990, 622; 1991, 38.

¹⁹⁰ Z.B.: KORNECK 1983, 16; LENHARD 1989.

¹⁹¹ STEINKE 1982, 80; SIELAFF 1983, 418; 1989, 141; KÜSTER 1991, 54.

¹⁹² STÜMPER 1981, 102; HAMACHER 1986, 229; später noch: JÄGER 1995, 189.

¹⁹³ Neue Methoden der Verbrechensbekämpfung. Bericht des vom Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz eingesetzten ad hoc-Ausschusses. Abdruck in: Bürgerrechte und Polizei (CILIP) 1983 Nr. 17, 78.

Die Frankfurter Staatsanwältin WERNER ordnet erstmals die besonderen Handlungsweisen organisierter Kriminalität als Konsequenz der wirtschaftlichen Gewinnorientierung illegaler Geschäfte ein, aus der sich sowohl das systematische Ausnutzen der modernen Kommunikations- und Verkehrswege, Arbeitsteilung und Planung als auch Abschottung gegen von außen drohende Risiken und Gewalt als außerrechtliches Regelungsinstrument ableiten ließen.¹⁹⁴ Daran schließt sich der BDK in seiner Stellungnahme aus dem Jahr 1983 an, in der eine Reihe ähnlicher Methoden, als der Durchsetzung der kriminellen Ziele der organisierten Kriminalität, Gewinnsicherung und Verhinderung der Strafverfolgung, dienend eingestuft wird.¹⁹⁵ Im einzelnen werden genannt: *Abschottung nach innen und außen; Anwendung konspirativer Verhaltensweisen; Verschleierungstaktiken und Sicherungsvorkehrungen vor, während und nach der Tat unter Einsatz hochwertiger, z. T. nicht erlaubter technischer Mittel, wie z.B. Funk- und Abhöreinrichtungen; Ausspähung kriminalpolizeilicher Fahndungs- und Ermittlungsmethoden, deren Ergebnisse und laufenden Maßnahmen; Druckausübung und Androhung von Repressalien gegenüber wankelmütigen Organisationsmitgliedern einschl. der Anwendung von Gewaltakten gegen Abtrünnige; finanzielle und rechtliche Unterstützung gefasster und inhaftierter Bandenmitglieder einschl. ihrer Angehörigen; Ausnutzung aller Rechtsmittel und nahezu ständige Bereithaltung entsprechend geeigneter Rechtskundiger zum Zwecke der Erschwerung der Beweisführung und der Prozessverzögerung; Einflussnahme auf die öffentliche Meinung zur Problematisierung und Diskriminierung polizeilicher Tätigkeit und Aufklärungsmethoden sowie Verharmlosung krimineller Intensitäten; Verschleierung der Vermögenslage und umgehende Zugriffsentziehung bei der Entdeckung durch die Strafverfolgungsbehörden.*¹⁹⁶

Die Zuordnung vielgestaltiger Verhaltensweisen zur Absicht unternehmerischer Kriminalität, Gewinne zu erzielen, stellt den ersten Ansatz einer Erklärung organisierter Kriminalität dar, der über die Abgrenzung vom US-amerikanischen Modell hinausgeht. Allerdings sind diese ersten eigenen Beschreibungsversuche noch wenig systematisch, was sich in der unübersichtlichen Aneinanderreihung von einzelnen Verhaltensmustern bei und nach Taten zeigt. Weitgehend unbeachtet bleibt nach der Abkehr von der Beschäftigung mit dem US-amerikanischen „*organized crime*“ hingegen

¹⁹⁴ WERNER 1982, 132f; ähnlich noch: ZACHTERT 1990, 623.

¹⁹⁵ BDK 1983, 10.

¹⁹⁶ Ebd.

die interne Gliederung von Gruppierungen in Deutschland. Wenn überhaupt Aussagen zum Aufbau von Straftäterverbindungen getroffen werden, so erschöpfen sie sich meist in der Feststellung, dass es verschiedenartige Formen gebe.¹⁹⁷

3.2.2.1.3 Strukturmerkmale

Deshalb bedeutet es einen neuen Ansatz in der begrifflichen Erfassung organisierter Kriminalität in Deutschland, wenn die Kriminalbeamten REBSCHER und VAHLENKAMP in der ersten empirischen Studie zu dem Phänomen vor allem die innere Struktur von OK-Gruppierungen in den Blick nehmen.¹⁹⁸ Sie präsentieren als Ergebnis ihrer Erhebung, dass in Deutschland im Wesentlichen zwei strukturelle Grundformen zu verzeichnen sind: eigenständige Gruppierungen und Straftäterverflechtungen, innerhalb derer sich von Fall zu Fall Zweckgemeinschaften bildeten.¹⁹⁹ Die eigenständigen Gruppierungen verfolgten mit einem festen Bestand von Tätern, die ein gewisses Zusammengehörigkeitsgefühl hätten, ihre kriminellen Ziele.²⁰⁰ Die Autoren attestieren ihrer Beschreibung jedoch deshalb eine beschränkte Aussagekraft, weil sie nur auf einer bestimmten Ebene der Sachverhaltsbetrachtung überhaupt trage, denn organisiert würden eigentlich Geschäftsabläufe und nicht Gruppierungen als solche.²⁰¹ Hauptsächlich sei dann auch von Straftäterverflechtungen auszugehen, die aus einem Geflecht von einzelnen Personen bestünden und innerhalb dessen vielfältige personelle Schwerpunkte gebildet werden könnten, wenn eine entsprechende Sachlage dies erfordere.²⁰² Daraus ergäben sich die Kurzlebigkeit der Verbindungen und die Unabhängigkeit der einzelnen Täter.²⁰³ REBSCHER und VAHLENKAMP halten eine dritte Betrachtungsebene für entscheidend, die Ebene der persönlichen oder geschäftlichen Personenverbindungen, die für jedes funktionierende System, sei es eine eigenständige Gruppierung oder eine Straftäterverflechtung, eine unverzichtbare Arbeitsgrundlage seien.²⁰⁴ Innerhalb dieser Personenverbindungen gebe es zentrale Personen,

¹⁹⁷ SCHÄFER 1975, 9; STÜMPER 1981, 72; SCHWIND 1987, 17f.

¹⁹⁸ REBSCHER/VAHLENKAMP 1988, 13-57.

¹⁹⁹ Ebd., 13.

²⁰⁰ Ebd., 22.

²⁰¹ Ebd., 31.

²⁰² Ebd., 31f.

²⁰³ Ebd., 32ff.

²⁰⁴ Ebd., 36.

die die Voraussetzungen für die illegalen Geschäfte schafften, dabei aber eher einen lockeren Führungsstil pflegten.²⁰⁵

Zentral sind dieser Interpretation der organisierten Kriminalität zufolge die illegalen Geschäfte, die von miteinander über verschiedenartige Beziehungen verbundenen Personen ausgeführt werden. Daran schließt sich die Einschätzung an, dass Abschottung nicht die persönlichen Täterverbindungen betreffe, sondern nur in konkrete Handlungen verschleiert würden.²⁰⁶ Arbeitsteilung und Loyalität folgten keinen innerhalb einer Gruppierung festen Regelungen, sondern orientierten sich am jeweiligen Geschäft.²⁰⁷ Es entsteht ein Bild von organisierter Kriminalität als der Organisation von bestimmten Geschäften zur Erzielung von Gewinnen durch kurzfristig zusammengeschlossene, arbeitsteilig vorgehende Täterverbindungen, die jeweils über „connections“ zusammengestellt werden.²⁰⁸ In die Diskussion zur Eigenart organisierter Kriminalität passt sich diese Darstellung ein, indem sie die Vorstellung von der unternehmerischen und gewinnorientierten Kriminalität über die Betrachtung der Ebene der Personenverbindungen mit den konkreten Handlungsweisen bei der Ausführung von Geschäften verknüpft.

Dieser Ansatz wird zu Beginn der neunziger Jahre vielfach aufgenommen, kurz zusammengefasst zum Beispiel in der Beschreibung von KUBE ET AL., die organisierte Kriminalität als kaufmännisch rationales Verhalten zur Gewinnmaximierung mit jeweils passendem operativen Personal und Instrumentarium oder als Netzstrukturkriminalität erklären, die gekennzeichnet sei durch „connections“ und Arbeitsteilung im Sinne einer abgestimmten Ablauforganisation.²⁰⁹ Auch die Autoren und die Autorin der nächsten empirischen Studie in diesem Feld, DÖRMANN/ KOCH/ RISCH/ VAHLENKAMP, wählen die Konzeption von REBSCHER/ VAHLENKAMP zum Ausgangspunkt ihrer Expertenbefragung zur erwarteten Entwicklung der organisierten Kriminalität.²¹⁰ Eine marginal abweichende Deutung der Gruppierungswirklichkeit liefern WESCHKE und HEINE-HEISS in ihrer Präsentation der organisierten Kriminalität als Netzstrukturkriminalität, indem sie neben den eigenständigen Gruppierungen innerhalb des Straftätergeflechts in Deutschland als weitere Strukturformen so genannte „Kerngrup-

²⁰⁵ Ebd., 43ff.

²⁰⁶ Ebd., 68.

²⁰⁷ Ebd., 74, 101.

²⁰⁸ Ebd., 140-142.

²⁰⁹ KUBE/ KOCH/ VAHLENKAMP 1990, 629f; ebenso in: KUBE 1991, 70.

²¹⁰ DÖRMANN/ KOCH/ RISCH/ VAHLENKAMP 1990, 13.

pen mit Umfeld“ und „Großgruppen“ ausmachen, die jeweils stärker organisatorisch bzw. hierarchisch aufgebaut seien.²¹¹ Auf der Ebene der Betrachtung des übergeordneten Straftätergeflechts schließen sie sich dem Konzept der Personenverbindung vollständig an und beschreiben ein Netzwerk von unterschiedlich strukturierten Straftätergruppierungen, das bestimmte Knoten- und Kristallisationspunkte hat.²¹²

Der Ansatz der Netzstruktur organisierter Kriminalität findet weitere Verbreitung, was sich in vielfachen Zitaten der Ergebnisse von REBSCHER/VAHLENKAMP ebenso niederschlägt wie in eigenen Feststellungen dazu.²¹³ Schließlich wird auch im *BKA*-Lagebild organisierte Kriminalität als vielschichtiges Beziehungsgeflecht erklärt, innerhalb dessen personell variable und zeitlich begrenzte Zweckbündnisse dominieren.²¹⁴ Dabei wird die vorher nur knappe Feststellung im Lagebild 1998 durch eine eigene Evaluation der Gruppierungsmodelle innerhalb des Netzwerks modifiziert.²¹⁵ Der Wechsel der Perspektive in dieser Evaluation erbrachte das Resultat, dass innerhalb des Netzes zusammenarbeitender Gruppierungen verschiedene Varianten vertikal aufgebauter Organisationen mit zumeist drei Ebenen (Führung, Koordination, Ausführung) gegeben sind.²¹⁶ Seit dem Lagebild 1999 ist der Organisationsgrad die Bemessungsgrundlage für das OK-Potential. Die Strukturanalyse erschöpft sich nun in quantitativen Angaben, denen zufolge ca. drei Viertel der Gruppierungen in den letzten Jahren ein nur mittleres oder niedriges OK-Potential aufweisen,²¹⁷ das heißt, dass die Gruppenstruktur nur bandenähnlich oder geringfügig gefestigt ist.²¹⁸ Die im Lagebild 1998 genannten drei Ebenen innerhalb der Gruppierungen, deren Zusammenarbeit untereinander als Netzwerk eingeordnet wird, bilden nach diesen Erkenntnissen keine starren Hierarchien mit klaren Über- und Unterordnungsverhältnissen, sondern stellen offenbar Arbeitsebenen dar.

In der Nachfolge der Einschätzungen von REBSCHER und VAHLENKAMP setzt sich die Idee der verschiedenen Betrachtungsebenen und damit das Nebeneinander von einem übergeordneten, horizontal strukturierten Netz-

²¹¹ WESCHKE/ HEINE-HEIB 1990, 29-37.

²¹² Ebd., 49.

²¹³ KERNER 1993, 381; 1995, 42; BÖGEL 1994, 45; KUBE 1996, 18; PÜTTER 1998, 156; LAMPE 2001, 465; sogar: ZACHERT 1996, 709; SCHNEIDER, 2000, 326ff; auch: Bundesministerium des Inneren/ Bundesministerium der Justiz 2001, 233, 260.

²¹⁴ *BKA* Lagebild 1996, 6.

²¹⁵ *BKA* Lagebild 1998, 30-37; ergänzend bereits: *BKA* Lagebild 1997, 22.

²¹⁶ *BKA* Lagebild 1998, 35.

²¹⁷ *BKA* 1999, Punkt 4; *BKA* Lagebild 2000, 18; *BKA* Lagebild 2001, 13.

²¹⁸ *BKA* Lagebild 2000, 18.

werk oder Geflecht und einzelnen Gruppierungen mit unterschiedlichen inneren Strukturen durch. Differenzen bestehen allein bei der Bewertung der dem übergreifenden Netzwerk untergeordneten Ebene der internen Gruppenstrukturen als „Kleingruppen, Kerngruppen mit Umfeld oder Großgruppen“²¹⁹, als Gruppierungen mit unterschiedlichem „OK-Potential“²²⁰ oder als „streng gegliederte Organisationen und lockere Verflechtungen“²²¹. Abgesehen von diesen terminologischen Abweichungen ergibt sich in Bezug auf die innere Struktur der organisierten Kriminalität bis heute, ausgehend von der ersten empirischen Erhebung, ein weitgehend einheitliches Bild der übergeordneten Netzwerkstruktur, die auf sozialen Personenverbindungen basiert. Damit decken sich auch Feststellungen, die aus einer anderen Betrachtungsposition resultierten, die auf die Struktur einzelner krimineller Geschäftszweige fokussiert ist, nach der innerhalb dieser Geschäftszweige keine monopolistischen Strukturen erkennbar sind.²²²

3.2.2.1.4 Unternehmerische Kriminalität

Die Untersuchung der kriminellen Geschäftszweige passt sich in den Trend ein, sich neben der Frage nach der inneren Struktur der organisierten Kriminalität auch deren unternehmerischer Natur zuzuwenden. Nachdem bereits im Laufe der achtziger Jahre die der organisierten Kriminalität zugeschriebenen Verhaltensweisen mit der Motivation der Gewinnerzielung erklärt wurden,²²³ tritt im weiteren Verlauf der Debatte verstärkt die abstrakte Beschreibung unternehmerischer Kriminalität in den Vordergrund.

So formuliert im Jahr 1989 der Leiter des Hamburgischen *LKA*, SIELAFF, dass der das Entdeckungs- und Verurteilungsrisiko kalkulierende Täter in den Vordergrund trete, für den die Verbrechensbegehung lediglich die Fortsetzung des Geschäftes mit anderen Mitteln sei.²²⁴ Der *BKA*-Chef ZACHERT meint im folgenden Jahr, dass organisierte Kriminalität mit ihrem Streben, Märkte, Branchen und Produkte mit nachhaltigen Gewinnaussichten zu erobern und zu verteidigen, einem Unternehmen am legalen Markt vergleichbar sei²²⁵. Während in diesen Äußerungen die unternehmerische Gestalt organisierter Kriminalität gleichwohl nur ein Beschreibungsbe-

²¹⁹ WESCHKE/HEINE-HEISS 1990, 30ff.

²²⁰ BKA Lagebilder 1999-2001.

²²¹ ZACHERT 1996, 709.

²²² HESS 1992, 321; SIEBER/BÖGEL 1993, 288.

²²³ WERNER 1982; BDK 1983, 10.

²²⁴ SIELAFF 1989, 141; gleichlautend: SIELAFF 1996, 149.

²²⁵ ZACHERT 1990, 623.

standteil unter vielen ist, wählen KUBE ET AL. die wirtschaftlichen Prinzipien der organisierten Kriminalität zum Ausgangspunkt ihrer Darstellung.²²⁶ Derselbe, Abteilungspräsident des *BKA*, verbindet die kaufmännische Rationalität und kriminelle Nutzung logistischer Hilfsmittel und Strukturen der Wirtschaft mit der internationalen Debatte entnommenen Begrifflichkeit der „*crime enterprises*“.²²⁷ Im Jahr 1996 stellt er nicht mehr das unternehmerische Handeln in den Mittelpunkt der Deutung, sondern die Abhängigkeit von der gesellschaftlichen Nachfrage nach illegalen Waren und Dienstleistungen.²²⁸

Nachdem durch die Veröffentlichung KUBES das Thema „Logistik“ etabliert worden war, liefert den theoretischen Hintergrund dafür hauptsächlich die im Auftrag des *BKA* in den folgenden Jahren durchgeführte wirtschaftswissenschaftliche Studie,²²⁹ die die internationale Kfz-Verschiebung, die Ausbeutung der Prostitution, den Menschenhandel und das illegale Glücksspiel untersuchte. Laut dieser Studie haben die untersuchten illegalen Märkte ein jeweils spezifisches Gepräge, sind jedoch allesamt oligopolistisch strukturiert und erfordern ein geschäftsähnliches Agieren der beteiligten Tätergruppen, die eine ausgefeilte Logistik einsetzen.²³⁰ Der Begriff „Logistik“ bezieht dabei die Bereiche des Personalmanagements, der Beschaffung, Herstellung und des Absatzes sowie der Gewinnanlage und übergreifende Elemente wie die Risikoabsicherung oder die Einflussnahme mit ein.²³¹ Die Untersuchung der Logistik konstruiert also ein umfassendes Bild der organisierten Kriminalität vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Betätigung im Rahmen illegaler Märkte. Während die Ursprungsuntersuchung nur in Bezug auf die einzelnen Bereiche konkrete Angaben macht,²³² verfolgt die Mit-Autorin dieses Berichts BÖGEL in ihrer Folgeveröffentlichung die mehr übergeordnete Fragestellung nach den Grundprinzipien bei der Organisation von Straftätergruppen am illegalen Markt.²³³ Das Ergebnis der Logistik-Untersuchungen fasst SIEBER so zusammen: *Die Organisation von Straftätergruppen ist [...] grundsätzlich der von legal arbei-*

²²⁶ KUBE/KOCH/VAHLENKAMP 1990, 629.

²²⁷ KUBE 1991, 70.

²²⁸ KUBE 1996, 29.

²²⁹ SIEBER/BÖGEL 1993.

²³⁰ Ebd., 287f; gleichlautend: Ders. 1996, 211; 1997, 75.

²³¹ SIEBER/BÖGEL 1993, 64.

²³² Ebd., 74-284.

²³³ BÖGEL 1994, 185.

*tenden Wirtschaftsunternehmen vergleichbar.*²³⁴ Unterschiede beruhen auf den Notwendigkeiten der illegalen und damit nicht dem staatlichen Schutz, sondern der staatlichen Verfolgung ausgesetzten Wirtschaft. Das Agieren auf dem illegalen Markt erfordert es, die Geschäfte abzuschotten, die Organisationen nicht zu groß werden zu lassen und andere Methoden wie Androhung von Gewalt oder die Ausübung von sozialem Druck über so genannte Ehrenkodices einzusetzen, um die Einhaltung von Verträgen zu gewährleisten.²³⁵

Die Vergleichbarkeit von illegaler und legaler Wirtschaft ist für andere Autoren der Anlass, die besondere Gefahr organisierter Kriminalität zu betonen, die durch Ausnutzung der Grauzone zwischen beiden Bereichen und auf Grund der Re-Investition der Gewinne in die legale Wirtschaft diese zu infiltrieren drohe.²³⁶ Der Begriff der „Schattenwirtschaft“²³⁷ als Gegenüber der legalen Wirtschaft²³⁸ soll dabei ebenso eine Abgrenzung zur typischen Milieu- und Bandenkriminalität gewährleisten wie die Gefahr der Entwicklung einer Parallelgesellschaft berücksichtigen.²³⁹

Insofern spielt die Einbeziehung der unternehmerischen Aspekte organisierter Kriminalität in die OK-Diskussion in dreifacher Hinsicht eine Rolle: zum einen als Wechsel der Betrachtungsperspektive von den handelnden Personen zu deren Betätigungsfeld, zum anderen als Erklärung für konkrete Beschreibungsbestandteile wie der Abschottung oder der Arbeitsteilung und zuletzt als Anknüpfungspunkt für die Darstellung der Bedrohlichkeit.

3.2.2.1.5 Kritische Würdigungen

Gerade die meist von Seiten der Polizei vorgenommene Verknüpfung der illegalen Märkte mit der besonderen Bedrohlichkeit organisierter Kriminalität wird von kritischen Autoren vielfach in Frage gestellt. BUSCH unterstützt die Einschätzung, dass die zentrale Triebfeder der unter dem Begriff der organisierten Kriminalität zusammengefassten Personenverbindungen die Akkumulation von Reichtum mit illegitimen Mitteln sei.²⁴⁰ Die daraus abzuleitende Gleichartigkeit legaler und illegaler Geschäfte sei jedoch gerade nicht gefährlich, denn eine Einflussnahme auf das gesellschaftliche

²³⁴ SIEBER 1997, 76.

²³⁵ BÖGEL 1994, 151f; ähnlich: HESS 1992, 321ff.

²³⁶ VAHLENKAMP 1993, 122-124; GEHL 1999.

²³⁷ Zuerst verwendet von: LENHARD 1991, 225.

²³⁸ FALK 1997, 18.

²³⁹ RATZEL/BRISACH/ SOINÉ 2001, 532.

²⁴⁰ BUSCH 1992, 385; ähnlich: BESTE 1995, 43.

Leben sei wie durch legale Unternehmer den illegalen Unternehmern nur dann möglich, wenn öffentliche Stellen solchen Einflussnahmeversuchen gegenüber offen seien.²⁴¹ Legalität als solche sei außerdem nicht unbedingt ein moralisches und soziales Gütezeichen.²⁴² HESS veranschaulicht diesen Gedankengang anhand des Beispiels des Drogenhandels: *Heroinhandel stört mich an sich so wenig wie Weinhandel [...] Es kann mir auch gleichgültig sein, ob ein Kokainhändler aus Cali, Philip Morris oder der Emir von Kuwait ihr Geld in die deutsche Wirtschaft investieren, solange diese Leute an Profiten, d.h. am Funktionieren der Wirtschaft interessiert sind. Drogenhandel wird ja nur indirekt und nur dann gefährlich, wenn jemand die Drogen konsumiert und daraufhin und deshalb gefährliches Verhalten an den Tag legt oder Kosten verursacht oder wenn die Händler korrumpierend in staatliche Institutionen eindringen. Insoweit unterschieden sich aber Drogenhändler in nichts von einer Brauerei oder einer Parteispenden-Firma.*²⁴³

Mit der Anerkennung der Marktförmigkeit der als organisierte Kriminalität eingeordneten Phänomene wird außerdem der Appell verbunden, die illegalen Märkte als nicht rein kriminalpolitisches, sondern als gesellschaftliches Problem anzusehen, da erst die gesellschaftliche Nachfrage sie überhaupt entstehen lasse.²⁴⁴ Die These von organisierter Kriminalität als Produkt der sozialen und kulturellen Strukturen bzw. der Marktstrukturen wird von einer Reihe wissenschaftlicher Autoren geteilt.²⁴⁵

Daran schließen sich Einwände gegen die polizeiliche Verwendung des Begriffs an. Die polizeiliche Interpretation sei viel zu weit, um konkrete Aussagen zu Umfang oder Bedrohlichkeit sowie zu adäquaten Gegenmaßnahmen treffen zu können.²⁴⁶ Vielmehr stünden das Ausmaß der Bedrohlichkeit und der Begriff „organisierte Kriminalität“ in einem umgekehrten Verhältnis: aus dem „assoziativen Hof“ des Begriffs ergebe sich eine nach oben offene Skala der Bedrohlichkeit.²⁴⁷ Dass diese Kritik nicht unberechtigt ist, zeigt die Darstellung des ehemaligen LKA-Chefs aus Nordrhein-Westfalen, HAMACHER, der zur Begrifflichkeit nur vermerkt, dass diese

²⁴¹ Ebd., 391f.

²⁴² BUSCH 1991, 14.

²⁴³ HESS 1992, 327.

²⁴⁴ KERNER 1993, 379; PÜTTER/STRUNK 1995, 62f; SCHWEER 2002, 190-199.

²⁴⁵ WESSEL 2001, 153; ALBRECHT 1998, 33; PÜTTER 1998, 156; Frankfurter Arbeitskreis für Strafrecht 1994, 693; REINERS 1989, 13.

²⁴⁶ SCHOREIT 1991, 535f; ALBRECHT, PETER-ALEXIS 1997, 230.

²⁴⁷ PÜTTER 1998, 299.

lediglich genügend weit zu fassen sei, um alle strategischen Gesichtspunkte in die Maßnahmen einbeziehen zu können.²⁴⁸

Dieser polizeiliche Gebrauch des Begriffs ist deshalb nach Ansicht der kritischen Literatur nicht nur fragwürdig, sondern birgt auch Gefahren. Die abstrakte Begrifflichkeit, mit der die Existenz eines einheitlichen Phänomens suggeriert wird, isoliere die Ursachen tatsächlich vorhandener Erscheinungen von deren komplexem sozialen Kontext.²⁴⁹ Ein konkretes Beispiel dafür ist die Betrachtung der illegalen Märkte ohne Einbeziehung der gesellschaftlichen Nachfrage für die illegalen Güter und Dienstleistungen. Aus der Verkennung der komplizierten Wirklichkeit, die zum Mythos eines einheitlichen Phänomens verdichtet wird,²⁵⁰ ergebe sich sodann eine nur unzureichende Grundlage für konkrete Angriffspunkte eines dagegen gerichteten Vorgehens. Insofern könnte das an sich legitime Ziel der Verwendung einer solchen Begrifflichkeit, die politische Mobilisierung für polizeiliche Anliegen,²⁵¹ nicht effektiv gefördert werden, da die entsprechend umgesetzten Maßnahmen in Ermangelung eines konkreten Objekts nicht diesem angepasst sein könnten. Die Befürchtung, dass die Weite des Begriffs einer effektiven Bekämpfung tatsächlich bedrohlicher Phänomene entgegenstehen könnte, äußern auch die Kriminalbeamten WEIGAND und BÜCHLER, die in einer im Auftrag des *BKA* und des *LKA* Baden-Württemberg durchgeführten Auswertung von hundert durch die Polizei der organisierten Kriminalität zugerechneten Verfahren zu dem Ergebnis kommen, dass bei der Auswahl der Ermittlungsobjekte die Gefahr der Beliebigkeit bestehe.²⁵² Sie stellen fest, dass sich die OK-Bekämpfung auf dem Niveau der Bandenkriminalität eingependelt habe und dabei der Anspruch, gegen hoch qualifizierte Kriminalität vorzugehen, weitgehend aus dem Blickfeld geraten sei.²⁵³

Kritische Beurteilungen des Begriffs der organisierten Kriminalität kommen ausgehend von verschiedenen Ansatzpunkten, die von der ökonomischen Analyse illegaler Märkte bis zur abstrakten Auseinandersetzung mit der Funktion des Begriffs reichen, zu dem Schluss, dass die Verwendung eines einheitlichen Ausdrucks für ein breites Spektrum sozialer Sachverhal-

²⁴⁸ HAMACHER 2000, 43.

²⁴⁹ PÜTTER/STRUNK 1995, 61.

²⁵⁰ HESS 1992, 324.

²⁵¹ ALBRECHT 1998, 7f.

²⁵² WEIGAND/BÜCHLER 2002, 662.

²⁵³ Ebd.

te nicht nur deren Ursachen verschleiert, sondern auch einer adäquaten Reaktion darauf abträglich ist. Der Begriff „organisierte Kriminalität“ verweist auf kein klar abgrenzbares Konzept von Kriminalität, vielmehr diene er als Blaupause für eine rechtspolitische Mobilisierung, die jedoch in der Gefahr stehe, fehl geleitet zu werden.

3.2.2.2 Merkmalsbasierte Beschreibung

Die Analyse der Diskussion zu organisierter Kriminalität im Hinblick auf die darin repräsentierte Vorstellung von dieser Erscheinung hat keine abschließende Gesamtheit generell anerkannter Merkmale offenbart. Die zu Beginn der Debatte klare Abgrenzung zum durch hierarchische Strukturen und starke Einflussnahme auf das gesellschaftliche Umfeld gekennzeichneten US-amerikanischen Modell der Mafia-Syndikate ist auch in der Folgezeit bestehen geblieben – zwar nicht mehr in der Gegenüberstellung zum US-amerikanischen Modell, aber als Charakterisierung unter Verzicht auf die genannten Merkmale der starren hierarchischen Binnenstruktur und der Infiltration der legalen Umwelt. Im Gegensatz zu der eindeutigen Ablehnung dieser Merkmale unentschieden ist jedoch die positive Bestimmung von Eigenschaften, die in Deutschland der organisierten Kriminalität zugeschrieben werden.

Basis für die Mehrzahl der Deutungsversuche stellen die auch in der heute geläufigen „Arbeitsdefinition“ enthaltenen Charakteristika dar: Mehrpersonenbeteiligung, Schwere der Taten, Dauerhaftigkeit und Gewinnerzielungsabsicht. Daneben werden seit der Einführung von Indikatorenlisten, die bereits die Vorläufer der heute offiziell verwendeten Definition ergänzen sollten, einzelne so wenig abschließend wie absolut gemeinte Merkmale genannt, die sich auf das allgemeine Verhalten während der Tatbegehung als auch auf den Bereich des Umfeldverhaltens, zum Beispiel soziale Leistungen innerhalb von Personenverbindungen, beziehen. Darüber hinaus orientieren sich die Erklärungsmodelle entweder an der inneren Struktur der Gruppierungen oder an der Marktförmigkeit ihres Vorgehens.

Bei der Beschreibung der inneren Struktur von Gruppierungen setzte sich im Laufe der Debatte die Vorstellung durch, dass sich organisierte Kriminalität auf einer übergeordneten Ebene als Netzwerk darstelle, das auf sozialen Personenverbindungen basiere. In Bezug auf die darunter liegende Ebene werden verschiedene Einschätzungen vertreten, die insoweit übereinstimmen, als der interne Aufbau von der gruppeninternen Arbeitsteilung abhängig sei – ob das nun als vertikal angeordnete Hierarchiestufen oder als „Kerngruppe mit Umfeld“ bezeichnet wird.

Ein zweites Erklärungsmodell orientiert sich an dem typischen Vorgehen der der organisierten Kriminalität zugeordneten Gruppierungen, das als unternehmerisch bezeichnet wird. Dieser unternehmerische Zug wird mit der Aktivität auf den Märkten für illegale Güter und Dienstleistungen erklärt, die bis auf wenige Ausnahmen nach denselben Prinzipien funktionierten wie die legale Wirtschaft.

Über die Beschreibungsebene hinausgehende kritische Beurteilungen der Begriffsbildung warnen davor, dass die Interpretationsbreite des Begriffs die gesellschaftlichen Ursachen bestimmter Probleme verschleiern und deshalb einer angemessenen staatlichen Herangehensweise entgegenstehen könne. Sie plädieren deshalb für eine klare Differenzierung zwischen den unter dem Begriff „organisierte Kriminalität“ zusammengefassten Einzelerscheinungen und darauf aufbauenden jeweils angepassten Charakterisierungen.

Die Zusammenschau der unterschiedlichen Positionen zu Art und Gestalt der organisierten Kriminalität ergibt ein Bild, das aus unterschiedlichen Perspektiven mit verschiedener Schwerpunktsetzung resultiert und insgesamt so breit angelegt ist, dass sich daraus kein eindeutiges Konzept organisierter Kriminalität ergibt. Fassbar wird auf Grund der Untersuchung der der organisierten Kriminalität zugeschriebenen Merkmale allein die Offenheit des Begriffs, der soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Aspekte vereinigt.

3.2.3 OK-Delikte

Die Delikte, die im Laufe der Debatte als Betätigungsfelder der organisierten Kriminalität angesehen werden, stellen einen weiteren wichtigen Bestandteil des Verständnisses von organisierter Kriminalität dar. Im Rahmen der Beschäftigung mit den organisierter Kriminalität zugeschriebenen Merkmalen fand bereits der unternehmerische Charakter der organisierten Kriminalität Erwähnung, die sich auf illegalen Märkten manifestieren. Die der organisierten Kriminalität zugeordneten Delikte entstammen dementsprechend zu einem großen Teil dem Bereich der illegalen Märkte. Insgesamt ergibt sich ein relativ beständiges Gesamtbild der OK-Deliktsfelder, das vom Beginn der Debatte an nur geringfügigen Veränderungen unterliegt.

Eine sehr erschöpfende Liste enthalten die von der *IMK* erlassenen Richtlinien aus dem Jahr 1990, in denen sich auch die offiziell verwendete „Arbeitsdefinition“ findet.²⁵⁴ Danach werde organisierte Kriminalität in

²⁵⁴ Gemeinsame Richtlinie der Justizminister/-senatoren und der Innenminister/-senatoren der Länder über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der

folgenden Kriminalitätsbereichen festgestellt: *Rauschgifthandel und -schmuggel; Waffenhandel und -schmuggel; Kriminalität im Zusammenhang mit dem Nachtleben (vor allem Zuhälterei, Prostitution, Menschenhandel, illegales Glücks- und Falschspiel); Schutzgelderpressung; unerlaubte Arbeitsvermittlung und Beschäftigung; illegale Einschleusung von Ausländern; Warenzeichenfälschung (Markenpiraterie); Goldschmuggel; Kapitalanlagebetrug; Subventionsbetrug und Eingangsabgabenhinterziehung; Fälschung und Missbrauch unbarer Zahlungsmittel; Herstellung und Verbreitung von Falschgeld; Verschiebung insbesondere hochwertiger Kraftfahrzeuge und von Lkw-, Container- und Schiffsladungen; Betrug zum Nachteil von Versicherungen; Einbruchdiebstahl in Wohnungen mit zentraler Beuteverwertung; illegale Entsorgung von Sonderabfall; illegaler Technologietransfer.*

Diese Liste erfasst in ihrer Ausführlichkeit so viele Varianten, dass sie zur Klärung der Frage, in welcher Weise sich die als organisierte Kriminalität bezeichnete Erscheinung deliktisch manifestiert, nicht viel beitragen kann. Die folgende Aufzählung der Deliktsfelder beginnt mit den Bereichen, die als Kriminalität der illegalen Märkte eingeordnet werden können, und gibt dann einen Überblick über die sonstigen Straftaten, die im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität Erwähnung finden.

3.2.3.1 Kriminalität der illegalen Märkte

Die weitaus meisten der in Zusammenhang mit organisierter Kriminalität benannten Delikte können als Delikte der illegalen Märkte eingeordnet werden. Illegale Märkte sind Märkte, auf denen Waren oder Dienstleistungen gehandelt werden, deren Vertrieb oder Angebot entweder gesetzlich verboten oder so reglementiert ist, dass durch Umgehung der Beschränkungen große Gewinne zu erzielen sind (ein Beispiel dafür sind diverse Zollvergehen). Zu den in Deutschland benannten Deliktsfeldern zählen neben dem Schmuggel verschiedener Waren vor allem der Drogenhandel, außerdem der Handel mit gestohlenen Gütern (wichtigstes Beispiel ist die Verschiebung von gestohlenen Kraftfahrzeugen), moderne Formen der Ausbeutung durch Prostitution oder Schwarzarbeit in Abhängigkeitsverhältnissen, Schleusen, Glücksspiel sowie das Verschieben von Abfällen.

3.2.3.1.1 Drogenhandel

Der Handel mit illegalen Rauschdrogen stellt den bei weitem wichtigsten Kriminalitätsbereich dar, der mit organisierter Kriminalität in Verbindung

gebracht wird. Dieser Bereich des illegalen Marktes wird nicht nur besonders häufig als OK-Delikt benannt, vielmehr wird die Art des Vorgehens innerhalb dieses Marktes auch als Modell für die Funktionsweise organisierter Kriminalität herangezogen. Die Ausbreitung des Drogenhandels als Folge des steigenden Konsums im Laufe der sechziger Jahre wird als Ursprung der an Gewinnen orientierten „Hochkriminalität“ gewertet.²⁵⁵ Der Drogenhandel behält bis heute eine Sonderstellung als besonders „organisierter“ Kriminalitätsbereich, der oft zur Veranschaulichung von Thesen zur organisierten Kriminalität herangezogen wird.²⁵⁶ Der Entwurf des *OrgKG* ordnet dementsprechend die bandenmäßige Betäubungsmittelkriminalität als Kern der organisierten Kriminalität ein.²⁵⁷ Anhand des Beispiels des Drogenhandels wird durchaus auch die Frage nach der Ursächlichkeit staatlicher Prohibition für das Entstehen organisierter Kriminalität gestellt.²⁵⁸ ALBRECHT spricht in diesem Sinne von einer engen Interaktion mit der strafrechtlichen Sozialkontrolle.²⁵⁹

Darüber hinaus ist der illegale Drogenhandel auch das Deliktsfeld, das regelmäßig den Schwerpunkt von mehr als einem Drittel der im *BKA-Lagebild* erfassten Komplexe darstellt.²⁶⁰ Beachtlich ist ferner das Ausmaß der Kenntnisse zu Vertriebswegen und Ablauf des Geschäfts mit verschiedenen illegalen Rauschmitteln, Kokain, Heroin, Cannabisprodukten und synthetischen Drogen, von der Produktion in den Erzeugerländern bis zum Straßenverkauf in Deutschland.²⁶¹

Der Drogenhandel spielt in der Wahrnehmung der deliktischen Manifestation von organisierter Kriminalität eine herausragende Rolle. Dies zeigt sich in der theoretischen Auseinandersetzung ebenso wie in den Erkenntnissen zum Hellfeld der organisierten Kriminalität.

3.2.3.1.2 Schmuggel sonstiger Waren

Zu einem frühen Zeitpunkt der Debatte stand der Schmuggel von Drogen in der Darstellung in der Bedeutung oftmals noch gleichrangig neben dem Schmuggel von Waffen oder anderen hoch besteuerten Gütern.²⁶² Während

²⁵⁵ HAMACHER 1973, 155; ähnlich: STÜMPER 1981, 101f; 1983, 21.

²⁵⁶ Siehe nur: HESS 1992; VAHLENKAMP 1993; SCHWEER/STRASSER 1995.

²⁵⁷ BT-Drs. 12/989, 1.

²⁵⁸ SCHAEFER 1997a, 25; dazu auch: HAMACHER 1986, 15ff.

²⁵⁹ ALBRECHT 1998, 20.

²⁶⁰ Zuletzt: 36,8%, siehe: BKA Lagebild 2002, 18.

²⁶¹ Ebd., 20; SCHWEER 2002, 125.

²⁶² KERNER 1973, 182; BDK 1983, 10.

der Waffenhandel im Vergleich zu anderen Schmuggelvarianten kontinuierlich als Teilbereich organisiert kriminellen Handelns benannt wird, erfahren andere unter Umgehung der Zollvorschriften eingeführte Waren erst mit der gesonderten Ausweisung im *BKA*-Lagebild für das Jahr 2001 stärkere Beachtung.²⁶³ Vorher wurde allenfalls das aus der Liste in den *IMK*-Richtlinien stammende Phänomen des „Goldschuggels“ zitiert.²⁶⁴ Der Bereich der Zolldelikte betrifft nach den Angaben des Lagebilds hauptsächlich den Schmuggel von Zigaretten, teilweise auch den von Alkohol.²⁶⁵ Die Zahl der Gruppierungen, die die regelwidrige Einführung dieser beiden Güter betreiben, wird nach den Hellfeld-Daten des *BKA* höher eingeschätzt als die derjenigen, die mit Waffen handeln – insgesamt stellen alle mit Schmuggel befassten Gruppierungen aber nur einen Anteil von unter zehn Prozent der vom *BKA* erfassten Komplexe.²⁶⁶

3.2.3.1.3 Handel mit gestohlenen Gütern

Der Handel mit Gütern, die nicht durch ihr staatliches Verbot oder ihre hohe Besteuerung zum Objekt regelwidrigen Verhaltens werden, sondern durch die Art ihres illegalen Erwerbs stellt ein weiteres wichtiges Feld der als organisiert bezeichneten Kriminalität dar. Bereits im Jahr 1973 nannte HAMACHER als Beispiel für den Trend zum Zusammenschluss von Kriminellen die „Hehler & Stehler GmbH“, die weniger Risiko und größere Gewinne als die Kleinarbeit des Einzeltäters verspräche.²⁶⁷ Gestohlene und vertriebene Objekte sind für HAMACHER hochwertige Güter wie Schmuck, Kunst, Pelze sowie Kraftfahrzeuge (Kfz).²⁶⁸

Im Bereich der Eigentumskriminalität bleibt von Beginn an die Kfz-Verschiebung integraler Bestandteil der Debatte, während die Nennung von sonstigen Stehlgütern wechselt. In den siebziger und achtziger Jahren finden die „Luxusgüter“ vielfach Erwähnung, daneben außerdem Antiquitäten und Kunst.²⁶⁹ Seit den neunziger Jahren tritt – orientiert an den im Jahr 1991 beschlossenen *IMK*-Richtlinien und unterstützt durch die Feststellungen des *BKA*-Lagebilds, denen zufolge circa drei Viertel der Eigentumsde-

²⁶³ *BKA* Lagebild 2001, 10; vorher bereits Feststellung der hohen Zahl der Zolldelikte, damals noch als „sonstige“ Delikte erfasst, in: *BKA* Lagebild 1996, 4.

²⁶⁴ KRUSE 1993, 117; BÖGEL 1994, 32.

²⁶⁵ *BKA* Lagebild 2002, 23.

²⁶⁶ Ebd., 18.

²⁶⁷ HAMACHER 1973, 67ff.

²⁶⁸ Ebd.

²⁶⁹ KERNER 1973, 152-182; WERNER 1982, 132; BOGE 1983, 28.

likte Kraftfahrzeuge betreffen²⁷⁰ – die Betonung der groß angelegten Diebstähle von wertvollen Kraftzeugen sowie von Lastkraftwagen und Containern samt Ladung in den Vordergrund.²⁷¹ Im Jahr 1993 wählen SIEBER/BÖGEL die Kfz-Verschlebung zu einem Untersuchungsfeld ihrer Pilotstudie zur Logistik organisierter Kriminalität.²⁷² Nicht nur auf Grund der Ergebnisse dieser Untersuchung besteht für den Bereich der Kfz-Verschlebung ein ähnlich genaues Bild der Vorgänge vom Diebstahl über die Umgestaltung der Wagen (z.B. durch Umspritzen, Ändern der Fahrgestellnummer) bis zum Weiterverkauf im Ausland wie für Handelswege von Drogen.²⁷³

Wie der Drogenhandel als Standardbeispiel für die marktförmige organisierte Kriminalität fungiert, dient die Kfz-Verschlebung in den vergangenen Jahren als Standardbeispiel für den Handel mit gestohlenen Gütern. Teilweise wird zwar auch auf andere, besonders „organisierte“ Einzelvarianten verwiesen,²⁷⁴ insgesamt zeigt sich aber, dass nicht das Delikt Diebstahl als solches oder eine bestimmte Vorgehensweise der organisierten Kriminalität zugeordnet wird, sondern generell Diebstähle, die sich durch den hohen Wert oder die besonders guten Verwertungsmöglichkeiten der Stehlobjekte auszeichnen, gemeint sind.

3.2.3.1.4 Sexuelle Ausbeutung

Unter dem Begriff „sexuelle Ausbeutung“ lassen sich die nach der Liste in den *IMK*-Richtlinien dem Bereich „Kriminalität in Zusammenhang mit dem Nachleben“ zuzuordnenden Delikte Zuhälterei und Prostitution zusammenfassen. Die Prostitution als solche ist in Deutschland nicht verboten, strafbewehrt sind nur die Ausbeutung der Prostitution oder der Verstoß gegen amtliche örtliche Beschränkungen. Dieser Bereich wird wie der Drogenhandel dadurch zu einem illegalen Markt, dass gegen die staatliche Reglementierung einer auf gesellschaftliche Nachfrage zurückgehende Leistung verstoßen wird.

Der erste Text, der die Frage nach der Existenz von organisierten Gruppierungen in Deutschland stellte, nannte als Beispiel für den zunehmenden

²⁷⁰ Zuletzt: BKA Lagebild 2002, 21.

²⁷¹ KÜSTER 1991, 56; LENHARD 1991, 224; SCHAEFER 1996, 160f; HAMACHER 2000, 130ff.

²⁷² Zur Auswahl der Deliktgruppen: SIEBER/BÖGEL 1993, 3, 69.

²⁷³ Ebd., 74-130; auch: BKA Lagebild 2002, 21; STÜMPER 1993, 37.

²⁷⁴ Ebd.; ein Beispiel dafür ist der so genannte Tageswohnungseinbruch: BOEDEN 1987, 27.

Organisationsgrad der Kriminalität den Fall einer Gruppe bandenmäßig organisierter französisch sprechender Zuhälter.²⁷⁵ KERNER hingegen meinte im Jahr 1973, dass trotz der Tendenzen zu neuen Formen einer regelmäßigen Ausbeutung nicht bewiesen sei, dass das Prostitutionsmilieu schon eine „Brutstätte des Verbrechen“ wäre und „der“ Zuhälter gar der „Prototyp des Berufsverbrechers“.²⁷⁶ Diese Einschätzung wird im Laufe der achtziger Jahre modifiziert. Es bildet sich die Überzeugung, dass zwar die Zuhälterei nicht von starr strukturierten Organisationen betrieben werde, dass aber die mit dem Nachtleben verbundenen „Szenen“ Kontakte und Logistik für die Etablierung krimineller Ambitionen biete und darin ihr Bedrohungspotential bestehe.²⁷⁷ Insofern stellen Zuhälterei und Prostitution als integrale Bestandteile des Nachtlebensbereichs einen Anknüpfungspunkt für die Beschreibung der organisierten Kriminalität als Netzstruktur dar: In diesem Sinne ist das Nachtleben „eine Verbindungsstelle der Gruppierungen in einem Netz“²⁷⁸. Innerhalb dieses Netzwerks agieren unterschiedlich strukturierte Gruppierungen, die insbesondere bei der Anstellung der auszubehutenden Prostituierten und der Beschaffung von geeigneten Räumlichkeiten logistische Fähigkeiten beweisen.²⁷⁹ Das BKA-Lagebild zählt den „Bereich des Nachtlebens“ und darin schwerpunktmäßig die Ausbeutung von Prostitution neben dem Drogenhandel und der Eigentumskriminalität (insb. Kfz-Verschlebung) zu den Hauptbetätigungsfeldern der organisierten Kriminalität in Deutschland.²⁸⁰

3.2.3.1.5 Menschenhandel/ Schleusen

Eng mit der sexuellen Ausbeutung im Bereich des Nachtlebens verknüpft ist der illegale Frauen- bzw. Menschenhandel.²⁸¹ Die Rekrutierung der auszubehutenden Prostituierten erfolgt zumeist im Ausland, so dass deren Verbringung nach Deutschland ein eigenes Logistikelement bedeutet.²⁸² Der Einsatz in ausbeuterischen Verhältnissen der Prostitution ist jedoch nur

²⁷⁵ MÄTZLER 1968.

²⁷⁶ KERNER 1973, 216.

²⁷⁷ STÜMPER 1981, 107; BOGE 1983, 28; BOEDEN 1987, 27.

²⁷⁸ WESCHKE/ HEINE-HEISS 1990, 87f.

²⁷⁹ SIEBER/ BÖGEL 1993, 196f.

²⁸⁰ BKA Lagebild Organisierte 2001, 16; BKA Lagebild 2002, 22.

²⁸¹ Siehe auch: Gemeinsame Richtlinie der Justizminister/-senatoren und der Innenminister/-senatoren der Länder über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität, nach: Meyer-Goßner (2003), RiStBV Anlage E, Punkt 2.3.

²⁸² SIEBER/ BÖGEL 1993, 200-233.

eine der möglichen Varianten, weshalb Personen nach Deutschland verbracht werden. Ein anderes Feld eröffnet der Begriff des Schleusens, der nach der Verschärfung der europäischen Grenzregime und dem deutschen so genannten Asyl-Kompromiss Anfang der neunziger Jahre erstmals verwendet wird.²⁸³

Unklar ist dabei die Abgrenzung zwischen den Begriffen „Menschenhandel“ und „Schleusen“. Beides ist mit der planmäßig durchgeführten Einreise nach Deutschland verbunden. Da der Begriff des Menschenhandels oftmals in Verbindung mit der anschließenden Ausbeutung im Bereich der Prostitution genannt wird, könnte das über die Einreise hinaus bestehende Verhältnis zwischen der einreisenden Person und der die Einreise planenden Person das Unterscheidungskriterium sein. Dagegen spricht jedoch, dass neben der ausbeuterischen Prostitution auch andere Abhängigkeitsverhältnisse denkbar sind, die daraus hervorgehen, dass für die Ermöglichung der Einreise Verpflichtungen eingegangen worden sind. Dazu zählt unter anderem der illegale Einsatz als Arbeitskraft, beispielsweise im Baugewerbe. Auch das Kriterium der Freiwilligkeit der Einreise kann keine Grundlage für die Unterscheidung bieten, da auch später der Prostitution nachgehende Personen ursprünglich freiwillig eingereist sein könnten. Demnach sind die Bereiche des Menschenhandels und des Schleusens nicht eindeutig begrifflich zu trennen und werden oftmals auch synonym verwendet. HAMACHER spricht von „Skavenhandel mit Prostituierten und eingeschleusten Arbeitnehmern“²⁸⁴, ALBRECHT nennt den „Handel mit Arbeitskräften, organisierte illegale Immigration und den Handel mit Frauen zum Zwecke der Eheschließung oder Prostitution“ moderne Formen der Sklaverei.²⁸⁵ Für das *BKA* repräsentieren die Schleuserkriminalität und der Menschenhandel, der als wichtiger Bestandteil der Kriminalität in Zusammenhang mit dem Nachtleben eingeordnet wird, einen großen Anteil an der OK-Kriminalität.²⁸⁶

3.2.3.1.6 Illegale Beschäftigung

Bereits im Jahr 1983 vermutete STÜMPER hinter der Vermittlung und dem Einsatz illegaler Leiharbeiter, die schon allein wegen der Hinterziehung

²⁸³ Zum Anstieg im Bereich der „illegalen Einschleusung von Ausländern“ im Jahr 1993; *BKA Lagebild* 1993, 3.

²⁸⁴ HAMACHER 2000; bereits Benennung von illegaler Arbeitnehmervermittlung als Menschenhandel Ders. 1986, 91.

²⁸⁵ ALBRECHT 1998, 27-29; ähnlich: SCHWEER 2002, 144-159.

²⁸⁶ Zuletzt: *BKA Lagebild* 2002, 18.

von Sozialabgaben und Steuern sowie den Wettbewerbsverzerrungen große volkswirtschaftliche Schäden anrichteten, systematisch geplantes Handeln.²⁸⁷ Die illegale Beschäftigung wird heute im Zusammenhang mit der illegalen Einreise gesehen, die durch so genannte „Schleuser“ ermöglicht wird.²⁸⁸ Teilweise wird dieser Bereich der Wirtschaftskriminalität zugeordnet.²⁸⁹

3.2.3.1.7 Glücksspiel

Die Zuordnung von illegalem Glücksspiel zur organisierten Kriminalität geht darauf zurück, dass das Nachtlebenmilieu mit organisierten Begehungsweisen beim illegalen bzw. staatlich beschränkten Angebot von Gütern und Dienstleistungen verknüpft wird.²⁹⁰ Die Kenntnisse über die konkrete Ausgestaltung des Glücksspiels sind eher gering, Beispiele sind das vornehmlich auf offener Straße praktizierte „Hütchenspiel“ und das Angebot illegaler Spielvarianten in legalen Spielstätten.²⁹¹

3.2.3.1.8 Verschiebung von Abfall

Dass die Abfallverschiebung als OK-Delikt eingeordnet wurde, ist mit der aus Umweltschutzgründen vorgenommenen Verschärfung der Abfallgesetze Anfang der neunziger Jahre zu erklären.²⁹² Auch hier ist also die staatliche Einschränkung eines vorhandenen Marktes Ausgangspunkt für die Etablierung illegaler Strukturen. Dieser Bereich wird dementsprechend als Berührungspunkt ursprünglich legaler Unternehmer mit „Kaufleuten“ des Organisierten Verbrechens eingeschätzt.²⁹³ Insgesamt sind die zahlenmäßig erfassten Fälle dieser Art im Verhältnis zum Gesamtaufkommen organisierter Kriminalität jedoch marginal.²⁹⁴

3.2.3.1.9 Zwischenergebnis zu den marktförmigen Delikten

Die Delikte illegaler Märkte stellen einen integralen Bestandteil der mit organisierter Kriminalität in Verbindung gebrachten Delikte dar. Bereits im

²⁸⁷ STÜMPER 1983, 22f.

²⁸⁸ BDK 1983, 6; SIELAFF 1989, 141; ALBRECHT 1998, 27-29.

²⁸⁹ Zuletzt: BKA Lagebild 2002 2003, 21f; auch: KUBE 1996, 19; BOEDEN 1987, 27.

²⁹⁰ BOGE 1983, 28; BOEDEN 1987, 27; dann auch: Gemeinsame Richtlinie der Justizminister/-senatoren und der Innenminister/-senatoren der Länder über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität, nach: Meyer-Goßner (2003), RiStBV Anlage E, Punkt 2.3.; zuletzt: BKA Lagebild, 22.

²⁹¹ Ausführlich dazu nur: SIEBER/BÖGEL 1993, 234-284.

²⁹² STÜMPER 1993, 55.

²⁹³ KUBE 1996, 18.

²⁹⁴ Zuletzt: BKA Lagebild 2002, 18.

Jahr 1986 prognostiziert HAMACHER: „In welchen Bereichen diese seit Jahren anwachsende organisierte Gegenmacht vorwiegend antritt, wird allmählich klar. Dies geschieht vor allem im Zusammenhang mit der Rauschgiftkriminalität, aber auch bei der Eigentumskriminalität und bei Straftaten im Zusammenhang mit dem Nachtleben und der Vergnügungsindustrie.“²⁹⁵ Diese Vorstellung von der Manifestation der organisierten Kriminalität auf den illegalen Märkten hat sich im Laufe der Debatte weitgehend durchgesetzt.

STÜMPER erklärt dies zu einem frühen Zeitpunkt der Debatte damit, dass die Abwicklung illegaler Geschäfte – insbesondere solcher mit Auslandsbezug – einen gewissen Grad an Organisation und Planung erfordert. Er führt aus: *[Es gibt] eine ganze Reihe von Straftaten, bei denen es einfach offenkundig ist, dass hier nicht Einzeltäter am Werk sein können, sondern dass systematisch auf längere Zeit geplant, arbeitsteilig, weiträumig unter Ausnutzung moderner Infrastrukturen und weitgehend konspirativ gehandelt wird. So können groß angelegte Rauschgiftverteilerringe ebenso wenig von einzelnen Straftätern organisiert, gesteuert, kontrolliert, an neue Marktlagen angepasst und auf Dauer beherrscht werden wie beispielsweise der systematische Vertrieb gestohlener wertvoller Kraftfahrzeuge.*²⁹⁶ Diese Begründung, die die Zunahme von Organisationsformen aus der Notwendigkeit heraus erklärt, bei der Abwicklung von Geschäften planerisch vorzugehen, findet bis heute Zustimmung. Danach sind es die illegalen Handlungsoptionen, die bestimmte Personenverbindungen in unternehmerischer Art und Weise wahrnehmen und die dadurch das Phänomen „organisierte Kriminalität“ entstehen lassen. Würden die Handlungsoptionen nicht durch staatliche Prohibition oder Reglementierung illegalisiert, wären dieselben Bereiche organisierte Geschäftsabläufe auf legalen Märkten.

Von anderer Seite wird dieser Kausalzusammenhang umgekehrt gedeutet. Nach dieser Auffassung finden sich die deliktischen Schwerpunkte der organisierten Kriminalität dort, wo „die Täter der organisierten Kriminalität [...] das leichte Geld lockt“²⁹⁷. Wichtig sei nur, dass ein Deliktsfeld profitträchtig bzw. lukrativ sei.²⁹⁸ Nach dieser Logik existieren von sich aus „Täter der organisierten Kriminalität“, die sich innerhalb der illegalen Märkte engagieren, weil sie dort Gewinnmöglichkeiten vermuten. Umgekehrt zu

²⁹⁵ HAMACHER 1986, 154.

²⁹⁶ STÜMPER 1983, 21f.

²⁹⁷ SCHÄFER 1975, 10.

²⁹⁸ ZACHERT 1991, 40; 1995, 695.

der Annahme, dass der Organisationsgrad durch die Marktförmigkeit des Handelns und die Illegalität durch die Prohibition bestimmter Güter und Dienstleistungen bedingt ist, gibt es nach dieser Deutung „organisierte Kriminalität“, die sich ein Betätigungsfeld sucht.

Unabhängig davon, von welcher Annahme ausgehend die deliktische Präferenz der „organisierten Kriminalität“ erklärt wird, wird jedenfalls deutlich, dass die in der deutschen Diskussion vorherrschende Vorstellung von organisierter Kriminalität maßgeblich von den Deliktsfeldern bestimmt ist, die mit dem Handel im Rahmen illegaler Märkte in Verbindung stehen.

3.2.3.2 Sonstige Delikte

Außer den dem Bereich des illegalen Marktes zuzuordnenden Deliktsfeldern werden im Laufe der Debatte eine Reihe weiterer Kriminalitätsbereiche als Betätigungsfeld der organisierten Kriminalität benannt. Dazu zählen der Betrug in verschiedenen Varianten, andere Formen der Wirtschaftskriminalität, Fälschungsdelikte sowie Erpressung, Raubtaten und Geldwäsche.

3.2.3.2.1 Betrug

Der Betrug ist unter diesen sonstigen mit organisierter Kriminalität in Verbindung gebrachten Delikten von größerer Bedeutung. Von Beginn der Debatte in den siebziger Jahren bis heute finden verschiedene Varianten dieses Delikts Erwähnung. In der Liste der *IMK*-Richtlinien aus dem Jahr 1990 finden sich folgende Fälle von Betrug: Warenzeichenfälschung (Markenpiraterie), Kapitalanlagebetrug, Subventionsbetrug, Eingangsabgabenhinterziehung sowie Betrug zum Nachteil von Versicherungen.²⁹⁹ KERNER ist sich über die Zuordnung von Betrugsfällen zum Bereich der möglicherweise als organisiert zu bezeichnenden professionellen Kriminalität im Unklaren, da er sie im Übergangsbereich zur Wirtschaftskriminalität verortet,³⁰⁰ die er von der so genannten klassischen Kriminalität unterscheidet.³⁰¹ Auf der ersten *BKA*-Tagung zum Thema im darauf folgenden Jahr wird nur das konkrete Beispiel des betrügerischen Wertpapierhandels angesprochen.³⁰² In den achtziger Jahren kommen weitere Varianten hinzu: die Er-

²⁹⁹ Gemeinsame Richtlinie der Justizminister/-senatoren und der Innenminister/-senatoren der Länder über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität, nach: Meyer-Goßner (2003), RiStBV Anlage E, Punkt 2.3.

³⁰⁰ KERNER 1973, 243.

³⁰¹ Ebd., 294.

³⁰² Presseerklärung *BKA*-Tagung 1974, zitiert nach *Kriminalistik* 1974, 534.

schleichung von EG-Subventionen, Großbetrügereien im Vertrieb von bestimmten Waren (Bsp. Gemälde, Devisen, Schmuck, Edelsteine, Teppiche), die so genannte internationale Wechselreiterei, Provisionsscheckbetrug,³⁰³ Subventionsbetrug, Warentermingeschäfte und Markenpiraterie.³⁰⁴ Insgesamt zeigen diese Beispiele, dass nicht jede Form von Betrug in den Kanon der OK-Delikte Aufnahme findet, sondern nur komplexe Varianten – Staatsanwältin WERNER fasst diese unter dem Begriff „länderübergreifender Wirtschaftsbetrug“ zusammen.³⁰⁵ Abgesehen von der Erweiterung der „Logistik“-Studie in einem späteren Stadium (LOOK II und III) um das Untersuchungsobjekt EG-Subventionsbetrug³⁰⁶ wurde die Erforschung dieses Deliktsfelds nicht intensiv verfolgt. So existieren auch keine genauen Angaben dazu, welche Eigenheiten einen Betrugsfall auszeichnen, der der organisierten Kriminalität zugerechnet wird. Für das *BKA* gehört der Betrug dem Bereich der „Kriminalität im Zusammenhang mit dem Wirtschaftsleben“ an.³⁰⁷

3.2.3.2.2 Wirtschaftskriminalität

Insgesamt spielt in Deutschland die Auseinandersetzung zur Abgrenzung zwischen organisierter Kriminalität und der Wirtschaftskriminalität in ihrer in der internationalen Debatte „*white collar crime*“ genannten Form keine bedeutende Rolle. Nur von der internationalen Diskussion beeinflusste Veröffentlichungen gehen überhaupt auf die begriffliche Unterscheidung ein.³⁰⁸ Ein weiterer Anhaltspunkt dafür, dass in Deutschland die beiden Bereiche nicht strikt voneinander abgegrenzt werden, ist die Tatsache, dass das *BKA* in seinem jährlichen Lagebericht zur organisierten Kriminalität auch den Bereich der „Kriminalität im Zusammenhang mit dem Wirtschaftsleben“ behandelt. Außerdem findet sich unter den acht Untergliederungen der *BKA*-Abteilung „Organisierte und Allgemeine Kriminalität“ neben der Untergliederung für „organisierte Kriminalität“ keine entsprechende für Wirtschaftskriminalität. Während schon der Betrug als Teilbereich der Wirtschaftskriminalität kaum theoretisch erschlossen ist, so fehlt für den Gesamtbereich der Wirtschaftskriminalität jegliche genauere Analyse. Allenfalls werden Delikte aufgezählt, die diesem Bereich zugeordnet

³⁰³ STÜMPER 1983, 22.

³⁰⁴ HAMACHER 1986, 53ff.

³⁰⁵ WERNER, 1982, 132.

³⁰⁶ SIEBER 1997, 64ff.

³⁰⁷ *BKA* Lagebild 2002, 21.

³⁰⁸ KERNER 1973, 243ff; FLJNAUT 1990a, 67.

werden. Nach den Angaben des *BKA*-Lagebilds sind die erfassten Fälle der „Kriminalität im Zusammenhang mit dem Wirtschaftsleben“, die mit über zehn Prozent regelmäßig den drittgrößten Teil am Gesamtaufkommen der organisierten Kriminalität bilden, überwiegend Betrugsfälle. Daneben werden Konkursstraftaten, Finanzierungsdelikte, Arbeitsdelikte, Wettbewerbsdelikte und Veruntreuungen registriert.³⁰⁹ Was diese Delikte im Einzelnen als OK-Delikte qualifiziert, ist ebenso unklar wie für den Betrug. Der *LKA*-Chef von Hamburg, *SIELAFF*, nennt sie schlicht „neue Formen der Wirtschaftskriminalität“.³¹⁰ Auch von Seiten der Polizei wird bemängelt, dass sowohl in der abstrakten als auch in der praktischen Annäherung dem Bereich zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt werde.³¹¹

3.2.3.2.3 Fälschung

Im Bereich der Fälschungskriminalität bietet sich ein ähnliches Bild. Sie wird seit Beginn der Debatte regelmäßig als Feld der deliktischen Manifestation von organisierter Kriminalität genannt, die weitere Auseinandersetzung mit ihr geht aber kaum über die Auflistung von Fälschungsobjekten und Tatmodalitäten hinaus. Aufgelistet werden vorrangig die Herstellung und der Vertrieb von Falschgeld sowie unbarer Zahlungsmittel (z.B. Schecks, Bankforderungen), zudem die Fälschung von Urkunden (z.B. Ausweise, andere Personaldokumente). Immerhin werden teilweise Ausführungen zu den Tatmodalitäten gemacht, die, wie das Erfordernis des Vorhandenseins von Geräten und gewissen technischen Kenntnissen, jedenfalls nahe legen, weshalb von einer Organisation der Tatabläufe gesprochen werden kann.³¹² Nichtsdestoweniger geht das *BKA*, den Angaben aus dem Lagebild entsprechend, von einem deutlich unterdurchschnittlichen OK-Potential der in diesem Bereich tätigen Gruppierungen aus.³¹³

3.2.3.2.4 Erpressung

Der Bereich der Erpressung gehört in der Variante der so genannten Schutzgelderpressung zu den traditionell häufig mit organisierter Kriminalität in Verbindung gebrachten Delikten. Das *BKA*, das die Erpressung unter dem Oberbegriff „Gewaltkriminalität“ behandelt, beschreibt das Vorge-

³⁰⁹ *BKA* Lagebild 2002, 21.

³¹⁰ *SIELAFF* 1989, 141.

³¹¹ *FALK* 1997, 142; *WEIGAND/BÜCHLER* 2002, 662.

³¹² *WESCHKE/HEINE-HEISS* 1990, 104f.

³¹³ *BKA* Lagebild 2000, 22.

hen in diesem Bereich als Aufzwingen einer kriminellen Dienstleistung.³¹⁴ Eine systematische Erschließung dieses Feldes scheiterte aber bis heute an Schwierigkeiten der Erhebung,³¹⁵ die auf die mit dem Delikt verbundene Bedrohungssituation der Opfer zurückzuführen sind.

3.2.3.2.5 Raub

Im *BKA*-Lagebericht werden unter dem Punkt „Gewaltkriminalität“ als weiterem Schwerpunkt neben der Erpressung die Raubdelikte genannt.³¹⁶ Die Raubdelikte gelten dabei als klassische Eigentumskriminalität, die die Erzielung von Gewinnen durch den rechtswidrigen Zugriff auf fremdes Eigentum bezwecken.³¹⁷ Angriffspunkte sind dabei Banken, Geldtransporte und Juweliergeschäfte.³¹⁸ Nach der Analyse von Straftäterverbindungen durch REBSCHER/VAHLENKAMP betätigen sich häufig ausländische Gruppierungen in den Deliktsfeldern der Bargeldbeschaffungskriminalität (z.B. Bankraub) oder auch der Schutzgelderpressung, weil ihnen die Kontakte fehlen, die den Zugang zu den illegalen Märkten eröffnen.³¹⁹

3.2.3.2.6 Geldwäsche

Die Geldwäsche wird in Deutschland als typische Folge der gewinnorientierten Aktivitäten der organisierten Kriminalität angesehen, die der Sicherung der illegal erlangten Gewinne dient. Dieser Funktion der Geldwäsche widmet das *BKA*-Lagebild einen eigenen Abschnitt, ohne die Geldwäsche als eigenständiges OK-Delikt auszuweisen.³²⁰ Indessen stellt die innenpolitische Auseinandersetzung mit organisierter Kriminalität die Basis für die Einführung des Geldwäschetatbestandes durch das *OrgKG* im Jahr 1993 dar. Erst seit diesem Zeitpunkt findet das Delikt auch in anderen Veröffentlichungen als Straftat Erwähnung, die mit organisierter Kriminalität in Zusammenhang steht.

3.2.3.2.7 Zwischenergebnis zu den sonstigen Delikten

Die nicht den illegalen Märkten zugeordneten Kriminalitätsfelder, die neben wirtschaftskriminellem Verhalten in komplexeren Fällen eher traditio-

³¹⁴ *BKA* Lagebild 2001, 23.

³¹⁵ Zuletzt: OHLEMACHER 1998.

³¹⁶ *BKA* Lagebild 2002, 24.

³¹⁷ *BKA* Lagebild 2000, 25.

³¹⁸ *BKA* Lagebild 2002, 24.

³¹⁹ REBSCHER/VAHLENKAMP 1988, 123f.

³²⁰ *BKA* Lagebild 2002, 28-31.

nelle Deliktsbereiche wie die Fälschung, den Raub und die Erpressung betreffen, werden im Rahmen der Debatte zu organisierter Kriminalität weniger gründlich analysiert als die Ausformungen des illegalen Marktes. Auffällig ist die im internationalen Vergleich in Deutschland eher schwache Ausprägung der Diskussion zur Abgrenzung von „*white collar crime*“ zur Wirtschaftskriminalität. Insbesondere einzelne Varianten des Betrugs werden ohne weitere Erläuterung als organisiert eingeordnet. Während in diesem Fall ein gewisser Grad an Komplexität oder wenigstens ein Auslandsbezug verlangt ist, ebenso wie im Bereich der Fälschungen von einem bestimmten technischen Verständnis auszugehen ist, fehlt bei der Wirtschaftskriminalität allgemein sowie bei Raub und Erpressung eine offensichtliche Erklärung für die Verbindung zu organisierter Kriminalität. Maßgeblich für die Einordnung sind wohl auch hier bestimmte Tatmodalitäten – zum Beispiel bei der Erpressung die Forderung von Geldleistungen gegen die Gewährung von „Schutz“ –, was jedoch wegen der mangelnden theoretischen Erschließung dieser Bereiche nur zu vermuten ist. Der Betrug als Sonderfall der Wirtschaftskriminalität und die Fälschungskriminalität werden seit Beginn der Debatte zu organisierter Kriminalität in Deutschland ebenso regelmäßig zu den organisiert begangenen Delikten zugeordnet wie die wichtigsten Bereichen der illegalen Märkte.

3.2.3.3 Ergebnis zu den Delikten

Die meisten Delikte, die im Laufe der Debatte zu organisierter Kriminalität in Deutschland Erwähnung finden, entstammen dem Bereich der illegalen Märkte. Darüber hinaus werden auch Kriminalitätsfelder wie Betrug oder Fälschung genannt, bei denen bestimmte Modalitäten des organisatorischen oder technischen Ablaufs den Bezug zur besonderen Ausgestaltung in organisierter Weise herstellen. Insgesamt eröffnet sich bei der Untersuchung der Deliktsfelder ein weitgehend gleich bleibendes Feld tatbestandlicher Varianten. Grund für eine spätere Aufnahme in den Deliktskanon, der der organisierten Kriminalität zugeschrieben wird, ist die zu einem späteren Zeitpunkt erfolgende staatliche Beschränkung bzw. Kriminalisierung bestimmten Verhaltens. Beispiele dafür sind das Schleusen, die Verschiebung von Sonderabfällen und die Geldwäsche.

Die Vielfalt der im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität genannten Delikte – besonders deutlich repräsentiert in der weitgehend ungeordneten Liste der *IMK*-Richtlinien – macht nicht deutlich, was ihre deliktische Manifestation kennzeichnet. Auf diesen Mangel an klarer Zuordnung verweisen insbesondere kritische Stimmen zur Diskussion. So meint PÜT-

TER, dass organisierte Kriminalität nicht deliktisch gebunden sei, so dass sie „sich hinter den alltäglichsten Phänomenen verbergen [kann] wie hinter spektakulären Aktionen, potentiell kann alles Teil von OK sein.“³²¹ Sie verweise auf ein abstraktes Gefährdungskonzept.³²² Da mangels eines begrenzten Straftatenkatalogs potentiell jegliche Form illegalen Verhaltens dem Bereich „organisierte Kriminalität“ zugeordnet werden kann, kann das Ausmaß abstrakt festgelegt werden, indem weitere Varianten einbezogen werden oder nicht. Die Offenheit des Konzepts wird von anderer Seite aber gerade verteidigt, da eben die besondere Qualität der auf Dauer angelegten kriminellen Strukturen in den genannten Bereichen ausschlaggebend sei.³²³

Übereinstimmende Eigenschaft der Kriminalitätsfelder ist die Tatsache, dass die meisten der Delikte der so genannten Kontrollkriminalität³²⁴ zuzurechnen sind (einzige Ausnahme bildet insoweit die Eigentumsdelinquenz), die nur auf Grund polizeilicher Nachforschungen und nicht durch Anzeigen ans Licht kommen, da die an der Tat beteiligten Personen entweder selbst davon profitieren (z.B. Kunden illegaler Märkte) oder in einem Abhängigkeits- oder von Einschüchterung geprägten Verhältnis zu den Tätern stehen (z.B. geschleuste Personen, Prostituierte oder Opfer von Schutzgelderpressung). Die Frage, ob nun die Deliktsbereiche gerade wegen dieser Eigenschaft der mangelnden sozialen Sichtbarkeit von den existierenden „Tätern der organisierten Kriminalität“ „ausgewählt“ worden sind³²⁵ oder ob die Einordnung der genannten Delikte als besonders gefährlich auf ihren Charakter als „Holkriminalität“ zurückzuführen ist, weil sie für die Polizei schwer ermittelbar sind und deswegen von dieser als gefährlich empfunden werden, geht in dieselbe Richtung wie die nach der Begründung für die starke Repräsentation der illegalen Märkte. Unabhängig von der Beantwortung dieser Frage zeigt sich klar, dass die Kriminalitätsfelder, die der organisierten Kriminalität zugeordnet werden, zum einen durch die besondere (marktförmige oder unternehmerische) Komplexität der Vorgehensweise und zum anderen durch ihre geringe soziale Sichtbarkeit charakterisiert werden können.

3.2.4 OK-Konzeption – Merkmale und Deliktsfelder

Aus der Gesamtschau der Merkmale und Deliktsfelder, die im Rahmen des Diskurses in Deutschland mit organisierter Kriminalität in Verbindung ge-

³²¹ PÜTTER 1998, 9.

³²² WESSEL 2001, 1.

³²³ BKA Lagebild 2002, 7.

³²⁴ Zuletzt: BKA Lagebild 2002, 3.

³²⁵ SCHWIND 1995, 642.

bracht wurden, ergibt sich, dass sich zwar im Laufe der Zeit kein einhellig anerkanntes umfassendes Konzept entwickelt hat, dass aber gewisse Deutungsansätze von größerer Bedeutung waren als andere. Über einige Merkmale konnte sogar weitgehend Konsens erzielt werden.

Einige Grundbestimmungen entstammen der nicht gesetzlich verankerten, aber gleichwohl den offiziellen Sprachgebrauch prägenden Definition der *IMK*-Richtlinien: die Betätigung eines Zusammenschlusses mehrerer Täter, die dabei prägenden Verhaltensweisen Planmäßigkeit und Arbeitsteiligkeit, deren Dauerhaftigkeit sowie das Anstreben von finanziellen Gewinnen oder Machtpositionen. In Abgrenzung zum amerikanischen Modell zeichnet sich die Vorstellung von organisierter Kriminalität nicht durch einen starren Bezug zu einer bestimmten inneren Struktur der Täterzusammenschlüsse aus. Vielmehr setzt sich in diesem Punkt im Laufe der neunziger Jahre die Erkenntnis durch, dass sich die wahrgenommene Ausprägung der inneren Gestalt nach der jeweiligen Perspektive richtet. Im Vordergrund der Beschreibung steht schließlich einhellig das Konzept von netzwerkförmigen Straftäterverflechtungen. Ein anderes breit akzeptiertes Merkmal der organisierten Kriminalität nach deutscher Lesart ist deren unternehmerische Orientierung. Daraus werden sowohl bestimmte Eigenarten wie die Präferenz kleinerer Organisationseinheiten wie die Betätigung im Rahmen illegaler Märkte abgeleitet.

Trotz der relativ starken Geschlossenheit des aus den verschiedenen Erklärungsmodellen zusammengesetzten Bildes darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass neben den kongruenten Fundamenten verschiedener Erklärungsansätze eine Fülle einander auch widersprechender Einzelheiten und theoretischer Deutungen existiert. Am augenfälligsten wird dies bei den auf unterschiedlichen Ebenen wiederholten Gegenpositionen. Organisierte Kriminalität wird dabei entweder als für sich existierendes Phänomen, das sich sein Betätigungsfeld sucht, oder als Form von Kriminalität ausgelegt, deren spezifische Gestalt aus den Besonderheiten ihres Umfelds resultiert.

Insgesamt zeigt sich auf allen Beschreibungsebenen von der inneren Struktur bis zur deliktischen Manifestation organisierter Kriminalität, dass das Konzept insbesondere dadurch gekennzeichnet ist, dass es auf besonders komplexe Varianten kriminellen Verhaltens verweist. Komplexität bedeutet allerdings auch Offenheit des Begriffs, der aus verschiedenen sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Perspektiven unterschiedlich gedeutet werden kann.

3.3 OK-Maßnahmen

Wichtiger Bestandteil des Diskurses zu organisierter Kriminalität ist ferner die Gesamtheit der Maßnahmen, die im Laufe der Zeit als adäquate Reaktion auf diese Kriminalitätsform diskutiert wurde. Die OK-Maßnahmen erweitern die Darstellung des OK-Diskurses in zweierlei Hinsicht.

Zum einen ergänzt die Art der besprochenen Maßnahmen die Konzeption von organisierter Kriminalität, da die Art der Maßnahmen gegen ein bestimmtes Phänomen die Art des Phänomens widerspiegelt. Die Reaktion auf eine Erscheinung kann insoweit als Negativfolie dienen, vor der die Konzeption, wie sie im Diskurs in Begriffsbestimmung und benannten OK-Deliktsfeldern repräsentiert ist, überprüft werden kann. Auf einer sehr abstrakten Ebene werden von einem kritischen Standpunkt aus die Maßnahmen sogar als Faktor der Definition angesehen, weil der Begriff so gefasst werde, dass er zur Begründung für bestimmte Maßnahmen herangezogen werden könne.³²⁶ In diesem Sinne bilden Ermittlungsschwierigkeiten der Polizei die Grundlage dafür, was als organisiertes Vorgehen eingeordnet wird.³²⁷

Zum anderen stellen die Maßnahmen einen eigenständigen Teil des Diskurses dar. Die Erörterung und noch mehr die Umsetzung von Maßnahmen gegen die organisierte Kriminalität haben weit reichende Konsequenzen für das Strafrechtssystem und damit für die gesamte Gesellschaft, so dass dieser Themenbereich mit seinen rechtspolitischen Implikationen eine wichtige Grundlage der Bewertung des OK-Diskurses ist.

Die Maßnahmen beziehen sich zum größten Teil auf das System der Strafverfolgung. Dabei geht es neben rein organisatorischen Änderungen in Gliederung und Struktur der Polizei insbesondere um die strategische Neuausrichtung der Ermittlungstätigkeit. Hinzu kommen Richtlinien oder gesetzliche Reformen im Bereich der Strafprozessordnung ebenso wie im materiellen Recht, wobei die materiell-rechtlichen Veränderungen sich vornehmlich auf den Bereich der an den kriminellen Gewinnen orientierten Vorschriften beschränken. Daneben werden außerstrafrechtliche und andere Stellen als die herkömmlichen kriminalpolitischen Akteure betreffende Maßnahmen mit Bezug auf das gesellschaftliche Umfeld erörtert.

Insgesamt lässt sich sagen, dass die Auseinandersetzung um die gegen organisierte Kriminalität gerichteten Maßnahmen wenigstens genauso in-

³²⁶ BUSCH 1991, 10; ALBRECHT, PETER-ALEXIS 1997, 231; WESSEL 2001, 63, 153.

³²⁷ BUSCH 1992, 381.

tensiv geführt wurde wie die um Art und Umfang der Erscheinung. Stärkste Wirkungen zeitigte sie im Bereich der polizeilichen Ermittlungen.

3.3.1 Polizeistruktur

Ein wichtiges Themenfeld der Diskussion stellte vom Anbeginn der Debatte die interne Gliederung der Polizei dar. Im Zuge dessen wurde zwar auch allgemein die finanzielle und personelle Ausstattung der Polizei angesprochen und die Forderung nach besonderer Ausbildung oder neuartiger Technik erhoben,³²⁸ der Schwerpunkt der Auseinandersetzung lag jedoch auf dem Punkt der föderalen Polizeistruktur in Deutschland. Nach dem Wiederaufbau der Polizei in der Bundesrepublik wurde den Ländern die Regelungskompetenz in Bezug auf den Aufbau der Polizei und die Ordnungspolitik übertragen. Das gleichwohl im Jahr 1951 gegründete *BKA* hatte keine eigenen Ermittlungskompetenzen, sondern fungierte als Zentralstelle für das Fahndungswesen im Bereich Kriminaltechnik und Analyse und als Verbindungs- und Koordinierungsstelle mit anderen Polizeibehörden. Bereits im Jahr 1986 schloss MÄTZLER an die Verneinung der Existenz organisierter Kriminalität in Deutschland die Frage an, ob „unsere dezentralisierte Kriminalpolizei [...] in ihrer jetzigen Form überhaupt in der Lage“ sei, Verbrecherorganisationen zu erkennen und zu bekämpfen.³²⁹ Auch KERNER bemängelte in seiner Veröffentlichung zum Europaratsbericht, dass überkommene Organisationsprinzipien der Polizei überregionales Arbeiten schwer machten.³³⁰

Durch die Änderung des *BKA*-Gesetzes im Jahr 1973 wurden die Kompetenzen des *BKA* erheblich erweitert. Unter anderem erhielt es die originäre Zuständigkeit bei der Strafverfolgung unter anderem in Fällen des international organisierten Handels mit Waffen und Betäubungsmitteln. Im Jahr 1984 folgte die Etablierung eines Schwerpunkts „Organisierte Kriminalität“ in der kriminalistisch-kriminologischen Forschungsgruppe des *BKA*. Die Einbeziehung des *BKA* in die Ermittlung besonderer Fälle bedeutete jedoch nicht den Schlusspunkt für die Zentralisierungsbestrebungen. Weiterhin wurde betont, dass auf niedrigerer Ebene Dienststellen der Polizei gebietsüberschreitend kooperieren sollten.³³¹

Von zentralen Ermittlungseinheiten wurde dabei erwartet, dass sie die örtlich verstreut vorhandenen Informationen in Bezug auf überörtlich han-

³²⁸ Siehe nur: JANSEN 1975, 83; BDK 1983, 22ff.

³²⁹ MÄTZLER 1968, 405.

³³⁰ KERNER 1973, 295.

³³¹ SCHÄFER 1975, 4; BDK 1983, 19; BOGE 1983, 31.

delnde Straftäterzusammenschlüsse zusammenführen könnten.³³² In der Folge der bis Anfang der neunziger Jahre flächendeckenden Einrichtung von mehr oder weniger zentralen OK-Einheiten³³³ wurden entsprechende Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften gefordert.³³⁴ Nachdem auch diese organisatorische Änderung umgesetzt worden war, blieb für den Frankfurter Generalstaatsanwalt SCHAEFER zu bemängeln, dass eine Diskrepanz in der Ausstattung der polizeilichen Spezial-Dienststellen und der staatsanwalt-schaftlichen Dezernate bestehe, die zur Folge habe, dass durch die Engpässe bei der Staatsanwaltschaft (von SCHAEFER benannt als „Flaschenhals“) nur eine geringere Zahl von Verfahren verarbeitet werden könne, als von der Polizei vorgelegt werde.³³⁵

Insgesamt bleibt die organisatorische Umstrukturierung der Strafverfolgungsbehörden in Deutschland dem ursprünglichen System insoweit verhaftet, als innerhalb des herkömmlichen Aufbaus auf derselben Ebene angesiedelte Organisationseinheiten eingerichtet wurden, also ein OK-/ Banden-Dezernat neben dem Mord- oder dem Sitten-Dezernat bei der Polizei und OK-Schwerpunkt-Abteilungen bei der Staatsanwaltschaft neben Schwerpunktabteilungen für Wirtschaftsstrafsachen. Diese Einheiten haben unter Umständen eine bessere Ausstattung und größere Freiheiten bei der Prioritätensetzung³³⁶, fügen sich gleichwohl in den gegebenen Apparat ein. Gegenmodelle zu dieser Integration in die vorhandenen Strukturen wären die Errichtung eigenständig agierender Spezialbehörden oder einer besonderen Ebene im Behördenaufbau, die den einzelnen, sachlich beschränkten Dezernaten übergeordnet wäre und in Fällen der organisierten Kriminalität von diesen die Leitung übernehme.

Dagegen kommt einer mehr auf der konkreten Arbeitsebene stattfindenden Entwicklung größeres Veränderungspotential zu. Im Zuge des allgemeinen Trends zur Technisierung wurde bei der Ermittlungsarbeit verstärkt auf die Zusammenführung von Informationen gesetzt. Die Etablierung und Weiterentwicklung eines Verbundsystems für die Datenverarbeitungsanlagen von Bund und Ländern, genannt *INPOL*, seit dem Jahr 1974 hatte an dieser Vereinheitlichung und Zentralisierung der Polizeiarbeit einen großen Anteil. Erst durch die gegenseitigen Zugriffsmöglichkeiten wurde ein die

³³² STÜMPER 1983, 23ff; HAMACHER 1986, 230; BOEDEN 1987, 36.

³³³ Zu den „Realtypen“: PÜTTER 1998, 159-169.

³³⁴ SIELAFF 1989, 143ff; ZACHERT 1991, 49; SCHAEFER 1987, 171.

³³⁵ SCHAEFER 1996, 164; SCHAEFER 1997a, 25.

³³⁶ Siehe dazu ausführlich: PÜTTER 1998, 169-178.

Länder und Dienststellen übergreifendes Vorgehen ermöglicht. Insgesamt hat sich seit der Anfangszeit der Debatte, als MÄTZLER die Frage nach den Fähigkeiten der Polizei aufwarf, größere „Verbrecherorganisationen“ überhaupt zu erkennen, eine Polizeistruktur entwickelt, innerhalb derer explizit für die organisierte Kriminalität zuständige Organisationseinheiten verschiedener Ebenen untereinander durch Datenaustausch vernetzt kooperieren.

3.3.2 Ermittlungsstruktur

Die Form der polizeilichen Ermittlungen hat sich in dem Zeitraum seit Beginn der Debatte stark verwandelt. Vor dem Hintergrund der Technisierung der informationellen Ermittlungsarbeit, auf Grund derer Daten über ein bestimmtes Verfahren hinaus und nicht nur innerhalb einer einzelnen Dienststelle weiter zu verwenden sind, haben sich neue strategische Möglichkeiten ergeben. Dies schlug sich in einer Erweiterung des Ermittlungsansatzes, des Ermittlungsziels und einem Ausbau der Ermittlungsmethoden nieder. Allgemein steht am Ende der Umgestaltung des Ermittlungsverfahrens, die sich weitgehend in der Praxis und nicht im gesetzlichen Verfahren realisiert hat, ein gravierend umgestaltetes, strategisch ausgerichtetes Ermittlungsverfahren, das vom herkömmlichen Verfahren der reaktiven Straftataufklärung deutlich zu unterscheiden ist.

3.3.2.1 Ermittlungsansatz

Der Ermittlungsansatz wurde in zweierlei Hinsicht ausgeweitet. Zum einen hat sich in Abkehr von der strengen Orientierung am konkreten Tatverdacht der Zeitraum für die Aufnahme von Ermittlungen vorverlagert, zum anderen ist das Zielobjekt der Ermittlungen ausgetauscht worden, so dass die Untersuchung nunmehr nicht mehr im Hinblick auf das Tatgeschehen, sondern in Richtung potentieller Täter fokussiert ist.

Diese zweifache Ausdehnung des Ermittlungsspektrums kollidiert in juristischer Hinsicht mit der strikten Trennung von Prävention und Repression, wie sie im deutschen Recht vorgesehen ist. Grundsätzlich ist das Vorliegen eines konkreten Tatverdachts im Sinne des § 152 II Strafprozessordnung die unabdingbare Voraussetzung dafür, dass ein strafprozessuales Ermittlungsverfahren unter Einsatz des strafprozessualen, repressiven Instrumentariums gegen die der Tat verdächtigen Personen aufgenommen werden darf. Vor diesem Zeitpunkt ist präventivpolizeiliche Gefahrenabwehr möglich, die ein weiteres Spektrum von Adressaten betreffen kann, allerdings auch mildere Mittel einzusetzen hat. Diese abstrakte Trennung

wird durch die Ausdehnung des Ermittlungsansatzes in Fällen organisierter Kriminalität unterlaufen, indem das strafprozessuale Instrumentarium gegen bestimmte Personenverbindungen zum Einsatz gebracht wird, ohne dass konkrete Taten vorlägen. In juristischer Diktion bedeutet dies eine Fusion repressiver Methodik und präventiver Zielrichtung. In der Praxis wird diese neue Form des Vorgehens, die an die Stelle der herkömmlichen reaktiven Tatabklärung getreten ist, täterbezogene, (pro)aktive (bzw. Initiativ-) Ermittlung oder auch operative Strukturermittlung genannt. Dabei hängen die faktische Abkehr von der Tatorientierung und die Hinwendung zu den potentiellen Tätern zwingend mit der Vorverlagerung des Zeitpunkts des Tätigwerdens zusammen, da vor der Realisierung einer konkreten Tat auch kein konkreter Täter feststehen kann – die Ausweitung des Verdachtszeitraums hat also zur Folge, dass auch mehr „Verdächtige“ ins Blickfeld geraten.

Diese abstrakt beschriebene Veränderung von Ausgang und Zielrichtung der Ermittlungen ist seit Beginn der Debatte als wichtigster Punkt bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität erachtet worden. Die Neuausrichtung der Ermittlungstätigkeit ist integraler Bestandteil polizeilicher Forderungen ebenso wie Anlass für grundsätzliche Infragestellungen von Angemessenheit und Rechtsstaatlichkeit der OK-Bekämpfung. Bei der Auseinandersetzung mit der neuen Art der Ermittlungen werden unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt. Manche Autoren legen mehr Wert auf die praktische Seite und machen Ausführungen zur Art der zu erhebenden Informationen, andere bemühen sich um eine grundlegende Strategieentwicklung, und dritte befassen sich mit der juristischen Einordnung. Generell laufen die praktische Fortentwicklung und die Forderung nach rechtlicher Absicherung parallel – das heißt, dass die Polizeipraxis in diesem Fall umgestaltet wurde, ohne dass eine rechtliche Grundlage dafür bestand.

Dass die Idee einer Neustrukturierung der Ermittlungspraxis gleichzeitig mit dem Aufkommen der Diskussion zu organisierter Kriminalität überhaupt entwickelt wurde, zeigt der Beitrag des damaligen Abteilungspräsidenten des *BKA*, GEMMER, bei der ersten *BKA*-Tagung zum Thema im Jahr 1974. Neue organisierte Formen der Kriminalität erforderten auch neue organisierte Taktiken der Polizei. Erforderlich seien gezielte Nachforschungen bezüglich der Aktivitäten der organisierten Unterwelt, genauer in Bezug auf das Verhalten, die Bewegungen und Kontakte polizeibekannter, überregionaler Straftäter.³³⁷

³³⁷ GEMMER 1974, 532.

Die extensive Ausweitung des Zielobjekts polizeilicher Ermittlungen ist auch ein Grundstein von STÜMPERS umfassendem polizeilichen Konzept der strukturellen Vorbeugung aus dem Jahr 1981.³³⁸ Außerdem formuliert er ausdrücklich die Notwendigkeit der Vorverlagerung des Ermittlungszeitraums. Zur Verschiebung des Ermittlungsfokus' in der „operativen Vorbeugungsarbeit“ führt er aus: *Hier gilt es, diese Kriminalität, die weitestgehend konspirativ arbeitet, schon im Vorfeld auszumachen, ihre vielfältigen Beziehungen rechtzeitig zu erkennen, die Logistik aufzustöbern, dann durch einen umfassenden Zugriff entsprechende Banden und Organisationen als solche zu neutralisieren und einer vielfach ausweitenden und verzweigenden Kriminalität schon in ihren Ausgangspunkten entgegenzuwirken und vorzubeugen.*³³⁹

Insgesamt steht in diesem frühen Stadium der Debatte die Beschäftigung mit den Zielobjekten der Ermittlungen im Vordergrund. Als solche werden aufgelistet: Personen, Einrichtungen, Methoden, Querverbindungen, Institutionen und dergleichen³⁴⁰ oder bekannt gewordene Telefonnummern, aufgefundene Adressen, bevorzugte Zielorte und Rhythmus von Reisen, Anschriften und Lage von Zweitwohnungen und Wochenendhäusern, Zigarettenmarke etc.³⁴¹ Zur Einschränkung der Objektwahl dient bei solcherlei Aufstellungen nur die Einschätzung als „organisationsverdächtige Straftäter“³⁴² oder „organisationsverdächtige Kriminalitätsbereiche“³⁴³. Insgesamt findet die Gegenüberstellung des traditionellen, auf Straftaten bezogenen Verfahrens mit dem neuen täterorientierten Ansatz in der Kurzformel „deliktsübergreifende und personenbezogene Ermittlungen“ ihren Ausdruck.³⁴⁴ Später etabliert sich die Formulierung der OK-Bekämpfung als „Kampf gegen das Verbrechen per se“³⁴⁵ (in Abgrenzung zum „Kampf gegen Einzeltäter“).

Das Fehlen einer rechtlichen Grundlage wird am Anfang der Debatte wenig diskutiert, beispielhaft ist der kurze Einwurf HAMACHERS, der die Erwartung äußert, dass die Verantwortlichen deshalb „über ihren Schatten

³³⁸ STÜMPER 1981.

³³⁹ Ebd., 82.

³⁴⁰ STÜMPER 1983, 24.

³⁴¹ HAMACHER 1986, 233.

³⁴² Ebd., 230.

³⁴³ SIELAFF 1983, 419.

³⁴⁴ BOEDEN 1987, 36; SIELAFF 1989, 142; ZACHERT 1990, 624; 1991, 48.

³⁴⁵ STÜMPER 1993, 81; ZACHERT 1996, 717.

springen³⁴⁶. Erst Ende der achtziger Jahre wird nach Aussage der von REBSCHER und VAHLENKAMP befragten Polizisten die Ausweitung des Ermittlungsrahmens unter dem praktischen Aspekt der zeitlichen Vorverlagerung zunehmend als rechtliches Problem angesehen, das durch die strikte Grenze des § 152 II Strafprozessordnung bedingt sei.³⁴⁷

In diesem Zusammenhang wird dann auch die Forderung nach einer Gesetzesänderung erhoben.³⁴⁸ Für eine derartige Änderung wird mit dem Hinweis argumentiert, dass gesellschaftlich akzeptiert werden müsse, dass wirkungsvolles Vorgehen seinen Preis habe.³⁴⁹ Dieser Hoffnung zum Trotz wird in der Normierungswelle Anfang der neunziger Jahre weder im Rahmen des *OrgKG* noch im *Verbrechensbekämpfungsgesetz* eine solche Regelung umgesetzt.

Im Laufe der neunziger Jahre sind zwei Hauptlinien der Diskussion zu beobachten, zum einen die Frage nach der juristischen Einordnung der neuen Form von Ermittlungen, zum anderen die konkrete Ausgestaltung der Strategie. Während der Bereich der juristischen Fragestellung maßgeblich durch die Auseinandersetzung um den Zeitpunkt des Anfangsverdachts geprägt ist, tritt im Bereich der Ausarbeitung der Strategie insbesondere das von KUBE angeregte so genannte Konzept der Logistikprävention in den Vordergrund.

Die rechtliche Diskussion ist in Bezug auf die Frage nach der Legitimität der Vorverlegung unentschieden. In den Richtlinien der *IMK* aus dem Jahr 1990, in denen sich auch die heute offiziell verwendete „Arbeitsdefinition“ und die vielfach zitierte Liste der OK-Kriminalitätsbereiche finden, wird die Möglichkeit erkannt, dass bei Initiativermittlungen „Gemengelingen“ von Elementen der Strafverfolgung und der Gefahrenabwehr entstünden.³⁵⁰ Jedoch wird davon ausgegangen, dass eine Abgrenzung grundsätzlich möglich sei und dass die Befugnis, strafprozessual vorzugehen, bis in den Bereich der „Klärung“ hineinreicht, ob ein Anfangsverdacht vorliegt. Während der Polizist JÄGER aufgrund einer juristischen Prüfung zu dem Ergebnis kommt, dass Vorfeldarbeit Gefahrenabwehr sei, auch wenn die Wahr-

³⁴⁶ HAMACHER 1986, 232.

³⁴⁷ REBSCHER/ VAHLENKAMP 1988, 163.

³⁴⁸ TABARELLI 1990, 639.

³⁴⁹ BOEDEN 1987, 36; ZACERT 1990, 623.

³⁵⁰ Gemeinsame Richtlinie der Justizminister/-senatoren und der Innenminister/-senatoren der Länder über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität, nach: Meyer-Goßner (2003), RiStBV Anlage E, Punkt 6.2.

nehmung dieser ureigensten polizeilichen Aufgaben sehr nah an der Grenze zur Strafverfolgung liege,³⁵¹ vertritt der Bundesanwalt am BGH, SCHOREIT, ebenso überzeugt die Auffassung: *Man kann es drehen und wenden, wie man will: Die Verfolgung der organisierten Kriminalität ist ihrem Wesen nach ausschließlich oder schwergewichtig Strafverfolgung.*³⁵² Unabhängig von der Einschätzung, wo die Grenze zu ziehen ist, werden von Seiten der Polizei bis heute weiter gehende Ermittlungskompetenzen gefordert.³⁵³ Auch wenn die *BKA*-Beamten RATZEL, BRISACH und SOINÉ in der Gesamtheit der Vorschriften zu Verfolgungsvorsorge und Anfangsverdacht bereits eine Grundlage für initiatives Polizeihandeln sehen, fordern sie dennoch zur endgültigen Klärung der Frage eine Ausweitung der Kompetenzen des *BKA*, das auch gefahrenabwehrend tätig werden solle.³⁵⁴ Insofern ist bis heute keine Übereinstimmung erzielt worden, wie im Rahmen juristischer Bewertung präventive und repressive Elemente der Polizeiarbeit im Bereich organisierter Kriminalität abgegrenzt werden. Dies hat auf einer anderen Ebene zur Folge, dass das Verhältnis zwischen Polizei als ausführendem und Staatsanwaltschaft als Kontrollorgan Friktionen unterlag.³⁵⁵ Die „Leitungsbefugnis“ der Staatsanwaltschaft setzt erst ab dem Punkt ein, an dem die Polizei ihre Ermittlungen als Strafverfahren bezeichnet – ist der Übergang zwischen dem präventiven und dem repressiven Teil des Verfahrens jedoch unklar, können der Staatsanwaltschaft Informationen vorenthalten bleiben, so dass sie nicht in der Lage ist, ihre Kontrollfunktion wahrzunehmen.

Auf der Ebene der strategischen Überlegungen steht die Abgrenzungsfrage eher im Hintergrund. STÜMPER statuiert, dass die Existenz organisierter Kriminalität ganz einfach eine neue Form der Verbrechensbekämpfung erfordere, die gleichzeitig „repressiv und präventiv“ sei.³⁵⁶ Auch KUBE kommt im Rahmen der Entwicklung seines Konzepts der „Logistikprävention“ zu der begrifflichen Kombination beider Felder als „Prävention durch Repression“.³⁵⁷ Darunter versteht er die initiale Zusammenführung von Informationen, aufgrund derer die Voraussetzungen für die Einleitung eines

³⁵¹ JÄGER 1995, 191.

³⁵² SCHOREIT 1992, 1016.

³⁵³ ZACHERT 1996, 723.

³⁵⁴ RATZEL/BRISACH/SOINÉ 2001, 537.

³⁵⁵ KINZIG 2004, 114ff.

³⁵⁶ STÜMPER 1993, 85.

³⁵⁷ KUBE 1991, 71.

Ermittlungsverfahrens geschaffen werden sollen.³⁵⁸ An diese Konzeption schließen sich SIEBER und BÖGEL in der durch KUBE angeregten LOOK-Studie an, in der sie für eine „zweispurige Präventionsstrategie“ plädieren.³⁵⁹ Sie behandeln die Abgrenzungsproblematik abschließend so: *Im Ergebnis spricht aufgrund der hier dargestellten Kriminalitätsentwicklung viel für eine Lösung, die Vorfeld- und Initiativermittlungen unter bestimmten Bedingungen sowohl nach den Landespolizeigesetzen als auch nach der Strafprozessordnung ermöglicht.*³⁶⁰

Ganz unabhängig von den strategischen oder juristischen Abhandlungen in Bezug auf initiative, täterbezogene Ermittlungen stellt die Ausweitung von Zeitrahmen und Objekt der Ermittlungen offensichtlich die polizeiliche Praxis dar. Das BKA statuiert im ersten, der Öffentlichkeit zugänglichen Lagebericht zur organisierten Kriminalität, dass der Erfolg der Bekämpfung der organisierten Kriminalität entscheidend von personen- und gruppenbezogenen Ermittlungen abhängt.³⁶¹ Im Bericht für das Jahr 1995 ist davon die Rede, dass nur ein pro-aktives Vorgehen es den Strafverfolgungsbehörden ermögliche, vorausschauend auf OK-relevante Kriminalitätsphänomene zu reagieren.³⁶² Seit dem Jahr 1999 wird der Trend zur Durchführung von Strukturermittlungen gewürdigt.³⁶³ Für das Jahr 2002 legt der Lagebericht offen, dass 23,2% der Verfahren aufgrund aktiver polizeilicher Informationsbeschaffung eingeleitet worden seien.³⁶⁴

Zurückblickend erfasst die Beschreibung von WITTKÄMPER ET AL. aus dem Jahr 1996 eine grundlegende Verlagerung des polizeilichen Ermittlungsansatzes, an deren Ende „eine neuartige, an operativen Gesichtspunkten gleichermaßen präventiv wie repressiv ausgerichtete Strategie der OK-Bekämpfung“ steht, „die dementsprechend weniger einzelatbezogen als vielmehr deliktsübergreifend, personen- und organisationsbezogen ist. [...] Ein wesentliches Kennzeichen dieser OK-Bekämpfungsstrategie ist die – unter Umständen ohne konkreten Tatverdacht einsetzende – Durchführung von Vorfeld- oder Initiativermittlungen zur Erkenntnisgewinnung und Verdachtsschöpfung bzw. -verdichtung.“³⁶⁵

³⁵⁸ Ebd., 73; weitgehend gleich lautend: KUBE/ KOCH/ VAHLENKAMP 1990, 630f.

³⁵⁹ SIEBER/ BÖGEL 1993, 287-291.

³⁶⁰ Ebd., 354.

³⁶¹ BKA Lagebild 1993, 11; ähnlich: BKA Lagebild 1996, 16.

³⁶² BKA Lagebild 1995, 16.

³⁶³ BKA Lagebild 1999, 2.3; BKA Lagebild 2000, 13.

³⁶⁴ BKA Lagebild 2002, 9.

³⁶⁵ WITTKÄMPER/ KREVERT/ KOHL 1996, 75.

Vor den Konsequenzen eines so veränderten Ermittlungsansatzes für die gesamte Gesellschaft warnt PÜTTER: *Traditionell war polizeiliches Handeln zeitlich und sachlich begrenzt. Zeitlich, weil es nach einer Tat einsetzte. Sachlich, weil es sich auf die Aufklärung einer bestimmten Sache bezog. Von beiden Begrenzungen soll die OK-Polizei befreit werden. Ihr steht, so die Wunschvorstellung, die gesamte Gesellschaft als potentiell Ermittlungsfeld zur Verfügung. [...] die neue Qualität einer solchen Polizei bestünde in ihrer enorm gewachsenen Definitionsmacht.*³⁶⁶

3.3.2.2 Ermittlungsziel

Mit der Veränderung des zeitlichen und sachlichen Ansatzes für Ermittlungen ging auch die Erweiterung des Ziels von Ermittlungen einher. Im Verlauf der Diskussion zu organisierter Kriminalität erhielt die „Zerschlagung“ von der organisierten Kriminalität zugerechneten Gruppierungen den Rang eines anzustrebenden Ermittlungsergebnisses. Das klassische Ermittlungsziel, die justitielle Aufarbeitung von Straftaten durch Anwendung des Strafrechtssystems, wurde damit durch ein außerlegales Ziel ergänzt, das sich auf die Verwirklichung rein faktischer Konsequenzen beschränkt. An die Stelle der gerichtlichen Aburteilung bestimmter Straftäter wegen von ihnen durchgeführter Aktionen rückt dabei die Zerstörung von Verbindungen zwischen einzelnen Personen.

Es ist wiederum STÜMPER, der frühzeitig formuliert: *Es kommt nicht einmal darauf an, auf alle Fälle eine bestimmte, bevorstehende Einzelstraf Tat zu verhindern, sondern letztlich entscheidend ist es, die kriminelle Gruppenstruktur (Gruppierung, Bande, Organisation, Funktionsnetz) ausfindig zu machen, auszuheben, insgesamt – womöglich – der Strafverfolgung zuzuführen und sie zu zerschlagen. [...] Oberstes Ziel ist sonach nicht der repressive Erfolg, auch nicht einmal der konkrete präventive Erfolg, sondern die möglichst umfassende Erfüllung des operativen Auftrags der Beseitigung von kriminellen Ausgangs- und Operationsbasen.*³⁶⁷ Auch Staatsanwältin WERNER hält es für einen Ermittlungserfolg, wenn „eine Organisation gestört wird“³⁶⁸. Die von REBSCHER und VAHLENKAMP befragten Experten sprechen von dem Ermittlungsziel der „Verunsicherung der Szene“³⁶⁹. Häufiger wird jedoch der Begriff der „Zerschlagung“ ver-

³⁶⁶ PÜTTER 1998, 18.

³⁶⁷ STÜMPER 1981, 83.

³⁶⁸ WERNER 1982, 132.

³⁶⁹ REBSCHER/VAHLENKAMP 1988, 161.

wandt.³⁷⁰ Auch in KUBES Strategie der Logistikprävention findet sich die Ausdehnung des Ermittlungskonzepts: Außer der Organisation des Verbrechens soll überdies die „Organisation interpersonalen Beziehungen“ angegriffen werden.³⁷¹ SIEBER erklärt das mit dem vielfach wiederholten Hydra-Beispiel,³⁷² nach dem bei einer Festnahme von Tätern deren Logistikstrukturen von anderen Gruppierungen übernommen werden. Deshalb „muss für die zukünftige Kriminalpolitik die Konsequenz gezogen werden, dass eine strafrechtliche Verurteilung der Täter nicht ausreicht, sondern – Folge des Darwin’schen Auswahlprozesses – langfristig sogar zu einer Stärkung der Tätergruppen führen kann. Die Aburteilung organisierter Straftäter macht unter den Gesichtspunkten der Prävention langfristig nur Sinn, wenn daneben auch die genutzten (insb. Logistik-)Strukturen und Märkte beseitigt werden.“³⁷³

Dieses dem Strafrechtssystem, das die juristische Erfassung kriminellen Verhaltens intendiert, grundsätzlich fremde Ziel der „Zerschlagung“ von logistischen oder interpersonalen sozialen Beziehungen erweitert das Wesen der polizeilichen Intervention elementar. Wenn nicht länger justitielle Aufarbeitung von konkreten Straftaten, sondern die faktische Störung sozialer Beziehungen zwischen potentiellen Straftätern im Vordergrund polizeilicher Tätigkeit steht, verliert das Strafrechtssystem seine Orientierung an den rechtlichen Grundlagen des Strafgesetzbuchs und der strafprozessualen Regelungen. Denn soll ein Ermittlungsverfahren gar nicht mehr in die gerichtliche Abhandlung münden, da gleichrangig die tatsächliche Destruktion der Gruppierung angestrebt wird, muss auf die Beschränkungen des Rechts keine Rücksicht genommen werden.

Mit der Ergänzung des Ziels polizeilicher Ermittlungen um die faktische „Zerschlagung“ von Personenverbindungen in Kombination mit der Ausweitung des Ermittlungsansatzes in zeitlicher Hinsicht und in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand verabschiedet sich das Ermittlungsverfahren von der vorgesehenen rechtlichen Bindung an bestimmte Voraussetzungen und Beschränkungen. Im Ergebnis wäre diesen Vorstellungen zufolge ein polizeiliches Handeln denkbar, das, rein auf die faktische Destruktion von sozialen Verbindungen ausgerichtet, in einem als potentiell kriminell ein-

³⁷⁰ BDK 1983, 20; BOEDEN 1987, 36; SIELAFF 1989, 142; 1996, 152.

³⁷¹ KUBE 1991, 74; für die „Beseitigung der kriminellen Logistik“: STÜMPER 1993, 83f; für das Vorgehen gegen die „Logistikstrukturen“: BKA Lagebild 1996, 16.

³⁷² SIEBER/BÖGEL 1993, 289f; SIEBER 1996, 214; 1997, 78.

³⁷³ Ebd.

geschätzten Milieu eingesetzt wird, ohne dass sich eine gerichtliche Aufarbeitung des Geschehens anschließt.

Die Modifikation des strategischen Ermittlungsziels hat keine rechtliche Umsetzung erfahren, sondern stellt eine nicht ohne weiteres offen liegende Grundströmung in der Praxis dar. Der Verbreitungsgrad dieser Einstellung, nach der eine Ermittlung auch dann als erfolgreich angesehen wird, wenn nur die als potentielle Täter eingeschätzten Personen nicht länger miteinander in Verbindung stehen, lässt sich an den genannten Äußerungen maßgeblicher Akteure des OK-Diskurses auf polizeilicher Seite, quantitativ aber allenfalls vermittels einer Untersuchung der eingestellten OK-Verfahren erfassen.

3.3.2.3 Ermittlungsmethoden

Die im Zuge der Diskussion über organisierte Kriminalität sukzessive Ausweitung von Ermittlungsansatz und -ziel wurde begleitet von einer Umgestaltung der bei den Ermittlungen eingesetzten Methoden. Das traditionelle reaktive Verfahren, das nach der Tatbegehung einsetzte und auf diese fokussiert war, war gekennzeichnet durch den Einsatz offener Taktiken wie Durchsuchungen oder Vernehmungen. Der neuartige „proaktive“ Ermittlungsansatz, der vorrangig auf der Erlangung und Verarbeitung von Informationen basiert, hat auch das Interesse an neuen Methoden der Informationsgewinnung bedingt. Bereits seit Beginn der Debatte werden „neue taktische und technische Einsatzmittel“³⁷⁴ gefordert, deren übereinstimmendes Merkmal ihre verdeckte Einsatzmöglichkeit ist. In diesem Bereich wird bereits frühzeitig der Bedarf an rechtlichen Grundlagen gesehen, der wegen des Eingriffscharakters der Maßnahmen entsteht.³⁷⁵

In seinem grundlegenden Konzept der „operativen Vorbeugungsarbeit“ aus dem Jahr 1981 fordert STÜMPER eine systematische rechtliche Regelung des Einsatzes von verdeckten Ermittlern (VE) und Vertrauenspersonen (VP).³⁷⁶ Der Bericht des Arbeitskreises II der Innenministerkonferenz wie auch die Dokumentation des *BDK*, beide aus dem Jahr 1983, behandeln ebenfalls vordringlich die Notwendigkeit der verdeckten Ermittlungsmethoden.³⁷⁷ Die Begründung für die unbedingte Notwendigkeit wird dabei

³⁷⁴ GEMMER 1974, 533.

³⁷⁵ HAMACHER 1986, 3.

³⁷⁶ STÜMPER 1981, 85.

³⁷⁷ Neue Methoden der Verbrechensbekämpfung. Bericht des vom Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz eingesetzten ad hoc-Ausschusses. Abdruck in: Bürgerrechte und Polizei (Cilip) 1983 Nr. 17, 76-86; *BDK* 1983, 19.

darin gesehen, dass durch konspiratives Verhalten gekennzeichnete Schwermriminalität konspiratives Vorgehen von Seiten der Polizei erfordere.³⁷⁸ Der Staatsanwalt SCHAEFER formuliert: *Es liegt auf der Hand, dass organisierte Kriminalität nicht mit althergebrachten kriminalistischen Methoden allein oder vorwiegend, wie z.B. Observation, Fahndung, Durchsuchung und Vernehmung wirksam bekämpft werden kann. Es ist klar, dass dieser letztlich immer noch neuen Kriminalitätsform, die sich [...] der modernen Infrastruktur bedient, auch nur mit neuen Methoden der Strafverfolgung begegnet werden kann.*³⁷⁹

Neben dem Einsatz von Verdeckten Ermittlern und Vertrauenspersonen werden auch die Überwachung der Telekommunikation (TÜ), der Einsatz von Informanten, polizeiliche Beobachtung sowie die Wohnraumüberwachung diskutiert.³⁸⁰ Auch die Empfehlungen der ersten empirischen Untersuchungen, die Experten zu ihrer Einschätzung der Situation in Bezug auf organisierte Kriminalität und das Vorgehen dagegen befragt hatten, kommen zu dem Ergebnis, dass verdeckte Maßnahmen, die die interne Abschottung der kriminellen Personenverbindungen unterlaufen sollen, wie Vertraulichkeitszusagen oder der Einsatz von Informanten³⁸¹ sowie eher nachrichtendienstliche Methoden wie das Abhören von Wohnungen und der weitere Ausbau des Straftatenkatalogs für die Überwachung der Telekommunikation³⁸² für erforderlich gehalten werden.

Mit der Diskussion des *OrgKG* traten dann die im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens diskutierten Maßnahmen in den Mittelpunkt der Auseinandersetzung.³⁸³ Im Zuge des *OrgKG* wurden Regelungen umgesetzt, die die Rasterfahndung (§ 98a Strafprozessordnung/StPO), die Überwachung der Telekommunikation (§ 100a StPO), den Einsatz technischer Mittel zur Bild- und Tonaufzeichnung (§ 100c StPO) und von Verdeckten Ermittlern (§ 110a StPO) sowie die Ausschreibung zur Beobachtung (§ 163e StPO) betrafen. Teilweise wurden dabei vorhandene Regelungen ausgebaut; so wurde zum Beispiel der Straftatenkatalog für die Überwa-

³⁷⁸ Neue Methoden der Verbrechensbekämpfung. Bericht des vom Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz eingesetzten ad hoc-Ausschusses. Abdruck in: Bürgerrechte und Polizei (Cilip) 1983 Nr. 17, 77; Ebenso: BOEDEN 1987, 36; SIELAFF 1989, 142; LENHARD 1989, 196f.

³⁷⁹ SCHAEFER 1987, 43.

³⁸⁰ Siehe nur: KORNECK 1983, 17; TABARELLI 1990, 638f.

³⁸¹ REBSCHER/VAHLENKAMP 1988, 165ff.

³⁸² DÖRMANN/KOCH/RISCH/VAHLENKAMP 1990, 103.

³⁸³ Explizit zum *OrgKG*: LENHARD 1991, 226; STÜMPER 1991, 695-697.

chung der Telekommunikation erweitert, teilweise wurden bisher nicht gesetzlich festgelegte Methoden wie der Einsatz von Verdeckten Ermittlern etabliert. Nachdem das *OrgKG* damit den Grundstein für die verdeckten Maßnahmen gelegt hatte, brachten weitere Gesetzesentwürfe der folgenden Jahre weitgehend nur Modifikationen des bereits Vorhandenen. Die am weitesten gehende Änderung war die Einführung des so genannten Großen Lauschangriffs, das heißt der Zulässigkeit des Abhörens und Aufzeichnens des nichtöffentlich gesprochenen Wortes in Wohnungen, der nach einer Grundgesetzänderung im Jahr 1998 im Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität umgesetzt wurde.

Insgesamt fällt bei den gegen organisierte Kriminalität eingeführten verdeckten Maßnahmen auf, dass sie in ihrer Reihung im 8. Abschnitt der Strafprozessordnung (§§ 94-111) jeweils einen absteigenden Grad an Verdachtskonkretisierung voraussetzen, so dass folgerichtig eine immer größer werdende Zahl von Personen betroffen ist.³⁸⁴ Die Reform der Strafprozessordnung spiegelt in den Voraussetzungen für die Anwendung der weitgehend verdeckten Maßnahmen also die taktische Veränderung des Ermittlungsansatzes in Bezug auf den Zeitpunkt für deren Aufnahme und auf das Objekt der Untersuchung wider. Die Annäherung von präventivpolizeilichem und strafprozessualen Vorgehen lässt sich daran ablesen, dass die in die Strafprozessordnung eingeführten Maßnahmen mit Ausnahme der Überwachung der Telekommunikation bereits vorher in den Polizeigesetzen der Länder zu finden waren.³⁸⁵ Insoweit wird auch von einer „Verpolizeilichung“ des Ermittlungsverfahrens gesprochen.³⁸⁶ Die inhaltliche Einordnung der verdeckten Methoden, die der Polizei im Laufe der Diskussion zu organisierter Kriminalität zugänglich gemacht wurden, kann darüber hinaus als „Vernachrichtendienstlichkeit“ bezeichnet werden, weil derartige, nicht nur heimliche, sondern – wie der Einsatz Verdeckter Ermittler – teilweise auch täuschende Taktiken herkömmlich den Geheimdiensten vorbehalten waren.³⁸⁷

Die Kritik an der Veränderung der Ermittlungsstruktur orientierte sich vor diesem Hintergrund wesentlich an den neuartigen Ermittlungsmaßnahmen. Ein Strang der Einwände bezieht sich dabei auf die Frage nach der grundlegenden Eignung der Methoden für den angestrebten Zweck der Of-

³⁸⁴ GROPP/SCHUBERT/WÖRNER 2001c, 167.

³⁸⁵ KINZIG 2004, 121.

³⁸⁶ Ebd., 118ff.

³⁸⁷ Ebd., 122.

fenlegung konspirativer Verbindungen und warnt vor einer Wechselwirkung zwischen den Maßnahmen und den Reaktionen der Täterverbindungen darauf.³⁸⁸ In Bezug auf die illegalen Märkte erklärt HESS diese Gefahr so: *Wir stehen also vor einer paradoxen Situation: Die Illegalität und die Verfolgung durch die Polizei tragen bei zur Dezentralisierung des Angebots, und es ist dann gerade diese Dezentralisierung, die eine wirksame Bekämpfung des Angebots verhindert.*³⁸⁹

Abgesehen von diesem teilweise auch aus den Reihen der Polizei befürchteten³⁹⁰ Prozess der gegenseitigen Aufschaukelung steht jedoch die Problematik der „generalisierend-flächendeckenden“ Eingriffsbefugnisse, die die verfassungsrechtlichen Freiheiten zu beschneiden drohen, im Mittelpunkt der kritischen Würdigung der rechtlichen Umgestaltungen.³⁹¹ ED-DA WESSLAU wertet als „bürgerrechtliche Kosten des OK-Sonderrechtssystems“ für alle Bürgerinnen und Bürger, „dass von einer rechtsstaatlichen ‚Zähmung‘ ‚operativer‘ Ermittlungen durch entsprechend restriktive, um effektive Kontrollen ergänzte Normierung der Eingriffsbefugnisse keine Rede sein kann. [...] Betroffen sind jedenfalls nicht nur die Bürger, die sich später tatsächlich in der Rolle des Beschuldigten im Strafverfahren wieder finden.“³⁹²

Seit der Umsetzung der Maßnahmen in der Strafprozessordnung findet die Auseinandersetzung mit den Ermittlungsmethoden auch allgemein auf einer abstrakten Ebene statt, das heißt neben der kritischen Würdigung sind auch die polizeilichen Anmerkungen zu diesem Bereich eher genereller Art in dem Sinne, dass sie die Notwendigkeit von verdeckten Methoden zur Erzielung von Waffengleichheit mit den organisiert vorgehenden Tätern betonen, die ebenfalls konspirativ vorgehen würden.³⁹³ Die gesetzliche Formulierung der verdeckten Ermittlungsmethoden als solche stellt die rechtliche Niederlegung der Veränderung der Ermittlungsstruktur dar, indem sie aufgrund weit gefasster Voraussetzungen die umfangreiche Informationssammlung in Bezug auf einen großen Kreis von Personen ermöglichen.

³⁸⁸ BUSCH 1991, 12f.; 1992, 393.

³⁸⁹ HESS 1992, 323.

³⁹⁰ REBSCHER/ VAHLENKAMP 1988, 179.

³⁹¹ KRUSE 1993, 194f; ähnlich: Frankfurter Arbeitskreis für Strafrecht 1994, 693.

³⁹² WESSLAU 1997, 238, 245.

³⁹³ ZACERT 1996, 707; MOHR 1999, 23; HAMACHER 2000, 148.

3.3.2.4 Ergebnis zur Ermittlungsstruktur

Die im Laufe des OK-Diskurses diskutierten und umgesetzten Veränderungen in der Struktur der Ermittlungen, die sich auf Ansatz, Ziel und Methoden der Ermittlungen beziehen, sind von fundamentaler Bedeutung. Am Ende der Entwicklung, die sich in Bezug auf Ausgangspunkt und Ziel der Ermittlungen weitgehend in der Praxis abspielte und in Bezug auf die eingesetzten Methoden in gesetzlicher Form realisiert wurde, steht ein grundsätzlich umgestaltetes Verfahren, innerhalb dessen im Vorfeld möglicherweise zu begehender Taten gegen potentielle Straftäter ein breites Instrumentarium verdeckter Methoden eingesetzt wird und das nicht nur dann als erfolgreich gilt, wenn die Personen, die Objekt der Untersuchungen waren, gerichtlich abgeurteilt werden, sondern auch dann, wenn die Verbindungen zwischen diesen Personen nachhaltig gestört werden.

Diese Veränderung wird je nach Perspektive unterschiedlich bewertet. Auf einer ersten Beurteilungsebene geht es um die Geeignetheit des neuartigen Vorgehens für die Erreichung des angestrebten Zwecks. Die kritischen Stimmen befürchten in diesem Zusammenhang einen wechselseitigen Prozess der Aufschaukelung zwischen Polizei und deren Ermittlungsobjekten, der ein Hindernis für eine endgültige Verhinderung der Ausbreitung organisierten kriminellen Handels darstelle. Andere bewerten dies umgekehrt als Herstellung von „Waffengleichheit“ mit den organisiert vorgehenden Gruppierungen und sehen darin die einzige Chance für die Verhinderung einer derartigen Ausbreitung.

Darüber hinaus geht es auf einer übergeordneten Ebene um die Frage nach der Verhältnismäßigkeit und damit schließlich auch nach der Rechtmäßigkeit eines solchen Vorgehens. Von allen Seiten wird übereinstimmend festgestellt, dass die Anwendung von verdeckten Methoden zur Erlangung von umfassenden Informationen im Zusammenhang mit einem weit verstandenen Ermittlungsbegriff Eingriffe in den Datenschutz und die Freiheitsrechte der Einzelnen bedeuten kann. Die Reaktionen auf diese Feststellung könnten jedoch unterschiedlicher nicht sein. Aus dem Bereich der Praxis wird ohne weiteres statuiert, dass diese Eingriffe dann eben notwendig seien, auch um den Preis der Beeinträchtigung des Datenschutzes – der aufgrund seiner „sozialfeindlichen Auswirkungen“³⁹⁴ ohnehin gering

³⁹⁴ STÜMPER 1993, 105.

geachtet wird.³⁹⁵ Auf der anderen Seite wird das Strafverfahrensrecht als „Seismograph der Staatsverfassung“ bewertet³⁹⁶, und die im Rahmen des neuartigen Verfahrens möglichen Eingriffe werden als Bedrohung des rechtsstaatlichen Gefüges insgesamt eingeordnet.³⁹⁷

Deutlich wird die diametrale Gegensätzlichkeit der beiden Positionen in den konträren Aussagen der Wissenschaftler SCHNEIDER und MARXEN. SCHNEIDER fordert: „Man darf dem demokratisch legitimierten Rechtsstaat nicht die Instrumente verweigern, die er zu seiner Verteidigung benötigt. Sonst setzt man ihn mit dem Obrigkeitsstaat vergangener Epochen der deutschen Geschichte gleich.“³⁹⁸ Dagegen sieht gerade in einer Rückkehr des überwunden geglaubten Obrigkeitsstaats MARXEN die besondere Gefahr der Neugestaltung des Verfahrens: „Was sich solchermaßen als modernes Verbrechenskonzept präsentiert, bedeutet historisch eine Rückkehr zu Formen der einheitlichen Ausübung staatlicher Strafgewalt im absoluten Staat.“³⁹⁹

3.3.3 Grundstruktur des Vorgehens

Die sonstigen Maßnahmen, deren Einsatz gegen die organisierte Kriminalität im Laufe der Diskussion erwogen wird, sind im Verhältnis zu den schwerwiegenden Veränderungen, denen das Ermittlungsverfahren unterlag, als weniger bedeutend einzuschätzen, jedoch zeigen sie zusammen genommen, dass die Diskussion zu organisierter Kriminalität in weiten Bereichen der Innenpolitik Veränderungen bewirkte. Im Einzelnen ergaben sich ein Trend zur internationalen Abstimmung der Polizeien, gesetzliche Reformen auch des materiellen Recht sowie eine Ausdehnung von kriminalpolitischen Motiven auf den weiteren gesellschaftlichen Bereich.

3.3.3.1 Internationalität

Die Diskussion zu organisierter Kriminalität hatte in Deutschland wie in anderen Ländern einen starken internationalen Bezug. Abgesehen von der Beeinflussung des Diskussionsinhalts, der sich zum Beispiel in der Auf-

³⁹⁵ BOEDEN 1987, 36; ZACHERT 1990, 623; 1996, 723; LENHARD 1991, 224ff; SIELAFF 1996, 151.

³⁹⁶ KRUSE 1993, 194

³⁹⁷ SCHOREIT 1991, 536; ALBRECHT, PETER-ALEXIS 1997, 230; WEBLAU 1997, 245; PÜTTER 1998, 309.

³⁹⁸ SCHNEIDER 2000, 334.

³⁹⁹ MARXEN 1998, 310.

nahme des Beschreibungsmerkmals des „unternehmerischen Charakters“ der Kriminalität in der Folge der *enterprise crime theory* widerspiegelt, zeigte sich dieser Bezug vordringlich in der auf dem Bedeutungszuwachs für den Informationsaustausch basierenden Kooperation der deutschen Polizei mit ausländischen Behörden. Zudem wird teilweise für die internationale Vereinheitlichung der Bekämpfungsmaßnahmen plädiert, da die Kriminalität international sei und sich ohne vereinheitlichte Konzepte „in den Ländern ausbreiten [würde], die die liberalste Gesetzgebung und -anwendung haben“⁴⁰⁰.

Jedenfalls auf der Ebene des Informationsaustausches hat sich die internationale Zusammenarbeit im Laufe der letzten zwanzig Jahre fest etabliert. Bereits im Jahr 1974 waren zu der ersten *BKA*-Tagung zum Thema der Generalsekretär von *Interpol* sowie Mitarbeiter der amerikanischen, englischen, italienischen und schwedischen Polizei als Referenten geladen.⁴⁰¹ Im Vorwort der *BDK*-Broschüre aus dem Jahr 1975 forderte deren Präsident vor allem anderen eine europäische gemeinsame Kriminalpolitik.⁴⁰² Nach deren kontinuierlicher Entfaltung spielen heute die Tätigkeit der europäischen Polizeibehörde *Europol* und andere internationale Vorgaben eine wichtige Rolle in der deutschen OK-Debatte.⁴⁰³

3.3.3.2 Profitbezogene Maßnahmen

Ein weiterer wichtiger Bestandteil der Maßnahmen gegen organisierte Kriminalität knüpft an das ihr zugeschriebene Merkmal der Gewinnorientierung an. So wird die Einführung der Gewinnabschöpfung oder der Vermögensstrafe als Tatfolge wie folgt begründet: „Triebfeder für die Organisierte Kriminalität ist das Gewinnstreben. Eine wirksame Bekämpfung hat daher bei der Abschöpfung dieser Gewinne anzusetzen. Mit dem Zugriff auf die Tatgewinne soll den Straftätern zugleich auch das Investitionskapital für die Begehung weiterer Straftaten entzogen werden.“⁴⁰⁴ Auf der Ebene der Straftatbestände findet dies seine Entsprechung in der Regelung der Geldwäsche gemäß § 261 StGB. Aus juristischer Sicht wurden diese im Rahmen des *OrgKG* eingeführten Vorschriften wegen ihrer immensen

⁴⁰⁰ SCHNEIDER 2000, 334.

⁴⁰¹ Nach: Zur Arbeitstagung über „Organisiertes Verbrechen“. In: Kriminalistik 1974 Nr. 12, 536.

⁴⁰² Vorwort von Grunert in: *BDK* 1975, 3.

⁴⁰³ Siehe nur: Bundesministerium des Inneren/ Bundesministerium der Justiz (Hrsg.) 2001, 256.

⁴⁰⁴ BT-Drs. 12/989 vom 25.07.91, 1.

Reichweite und teilweise auch gegebenen Unbestimmtheit harsch kritisiert,⁴⁰⁵ die Vermögensstrafe durch verfassungsgerichtliches Urteil im Jahr 2002 sogar wieder aufgehoben. Die Regelungen im materiellen Recht wurden schließlich noch ergänzt durch praktische Umgestaltungen der Polizeiarbeit wie die Einrichtung von Spezialdienststellen zur Durchführung von Finanzermittlungen.⁴⁰⁶ Die besondere Bedeutung, die den profitbezogenen Maßnahmen allgemein zuerkannt wird, spiegelt sich in der Einschätzung des BKA-Lagebilds für das Jahr 1994 wider: *Der Erfolg bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität hängt entscheidend davon ab, ob es zukünftig gelingen wird, der Organisierten Kriminalität die kriminellen Gewinne zu entziehen und die Gewinnerwartungen zu reduzieren.*⁴⁰⁷

3.3.3.3 Weitere Gesetzesänderungen

Die in Zusammenhang mit der Umgestaltung des Ermittlungsverfahrens stehenden strafprozessualen und die zur Verhinderung der Profiterzielung durch organisierte Kriminalität eingeführten materiell-rechtlichen Veränderungen machen den Hauptteil der diskutierten Gesetzesänderungen aus. Daneben werden nur vereinzelte Forderungen nach einer Wiedereinführung der Kronzeugenregelung, deren erste allgemeine Geltung für das gesamte Strafrecht im Jahr 1999 abgelaufen ist, oder einer Verbesserung des Zeugnenschutzes allgemein erhoben. Insgesamt zeigt sich, dass das Konzept des Vorgehens gegen organisierte Kriminalität vor allem die Praxis betrifft und dass auf der Ebene der gesetzlichen Regelungen eindeutig die Eingriffsbefugnisse im Ermittlungsverfahren im Mittelpunkt standen.

3.3.3.4 Einbeziehung des gesellschaftlichen Umfelds

Ebenfalls auf der Ebene der tatsächlichen Veränderungen ist die Einbeziehung des allgemeinen gesellschaftlichen Umfelds in die Bekämpfung der organisierten Kriminalität zugerechneten Phänomene anzusiedeln, die auf verschiedene Weise angestrebt wird. Für die alltägliche Polizeiarbeit der Informationssammlung und -auswertung wird die Kooperation mit anderen öffentlichen Stellen (z.B. Ausländer- oder Steuerbehörden) sowie mit privaten Unternehmen gefordert.⁴⁰⁸

Ein weiterer Beleg für die Idee eines weiten Bekämpfungsansatzes, der über die herkömmlichen kriminalpolitischen Akteure hinaus das gesell-

⁴⁰⁵ GROPP/ SCHUBERT/ WÖRNER 2001c, 91-100.

⁴⁰⁶ Zuletzt: BKA Lagebild 2000, 13.

⁴⁰⁷ BKA Lagebild 1994, 14.

⁴⁰⁸ TABARELLI 1990, 640; ZACHERT 1991, 49; BKA Lagebild 1996, 16.

schaftliche Umfeld erfasst, ist die Darstellung des Vorgehens als „gesamtschaftliche Aufgabe“. Auf Seiten polizeilicher Autoren ist damit weitgehend die gesellschaftliche Sensibilisierung in Bezug auf das Thema organisierte Kriminalität gemeint.⁴⁰⁹ Bei anderen geht es vorrangig um den Hinweis, dass illegale Märkte als das anerkannte Hauptbetätigungsfeld der der organisierten Kriminalität zugeordneten Gruppierungen auf der gesellschaftlichen Nachfrage nach den illegalen Handelsgütern basieren, so dass deren Existenz vom gesellschaftlichen Verhalten allgemein abhängt.⁴¹⁰

Andere außerstrafrechtliche Herangehensweisen, die im Laufe der Diskussion erörtert werden, betreffen in Bezug auf bestimmte Kriminalitätsfelder präventiv wirkende Maßnahmen wie technische Vorkehrungen gegen Diebstahl oder gesetzliche Änderungen im Gewerberecht zur Verhinderung der Ausbeutung von Prostitution,⁴¹¹ Demokratisierung und Transparenz der öffentlichen Verwaltung gegen die Ausbreitung von Korruption⁴¹² sowie aufklärerische Bemühungen wie „Anti-Drogen-Kampagnen“⁴¹³. Ein weiterer, über die reine Kriminaltaktik hinausgehender Punkt, der übergreifend vielfach Erwähnung findet, ist die Forderung nach weiterer wissenschaftlicher Erforschung dieser Kriminalitätsform.⁴¹⁴

3.3.4 Ergebnis in Bezug auf die Maßnahmen

Die Untersuchung der gegen die organisierte Kriminalität gerichteten Maßnahmen, die im Zuge der OK-Diskussion in Deutschland erörtert und teilweise in Praxis oder Gesetz umgesetzt wurden, zeigt, dass der Schwerpunkt der Neuerungen auf dem polizeilichen Ermittlungsverfahren lag, während Polizeiaufbau und materielles Recht strukturell unbeeinflusst blieben. Am Ende der Entwicklung steht ein grundsätzlich umgestaltetes Verfahren, innerhalb dessen initiativ und personenbezogen eine Reihe verdeckter Methoden zur Offenlegung ganzer Milieus eingesetzt wird. Problematisch erscheint in Bezug auf die Praxis dieser neuartigen Ermittlungen, dass sie aufgrund mangelnder staatsanwaltlicher Kontrolle und der Abkoppelung

⁴⁰⁹ SIELAFF 1996, 155; VAHLENKAMP 1993, 129.

⁴¹⁰ KERNER 1993, 379; PÜTTER/STRUNK 1995, 63.

⁴¹¹ BUSCH 1992, 395; SIEBER/BÖGEL 1993, 292ff, 306ff;

⁴¹² BUSCH 1992, 395; PÜTTER/STRUNK 1995, 63; LAMPE 2001, 471.

⁴¹³ KUBE/KOCH/VAHLENKAMP 1990, 630.

⁴¹⁴ EISENBERG/OHDER 1990, 578; SIEBER 1996, 219; 1997, 85; KAISER 1996, 420; FALK 1997, 146; Bundesministerium des Inneren/ Bundesministerium der Justiz 2001, 260.

vom Ziel der justitiellen Aufarbeitung, an dessen Stelle die „Zerschlagung“ von Täterverbindungen getreten ist, vom Gesetz vorgesehene Einschränkungen nicht einhalten.

Für die Gesamtheit der Veränderungen kann man dabei feststellen, dass die einzelnen Maßnahmen mit der Konzeption von organisierter Kriminalität in Zusammenhang stehen, die sich aus der Analyse von OK-Begriff und Kriminalitätsfeldern ergibt. Beispiele dafür sind der Bezug auf das konspirative Verhalten der Täterverbindungen, um die Notwendigkeit verdeckter Maßnahmen zu demonstrieren, oder auf die Gewinnorientierung der unternehmerischen Kriminalität, um den Nutzen von Gewinnabschöpfung und Finanzermittlungen aufzuzeigen. Von besonderer Bedeutung ist zudem die Verortung der organisierten Kriminalität auf den illegalen Märkten. Da dort sozusagen fortgesetzt illegale Handelsvereinbarungen getroffen werden, ergibt sich der Sinn initiativer Ermittlungen, die in einzelnen Verfahren die Früchte dieser „Holkriminalität“ ernten. Auf einer darüber liegenden Ebene manifestiert sich der Zusammenhang zwischen der Konzeption organisierter Kriminalität und den Maßnahmen darin, dass die Bewertung dieser Maßnahmen von der Einschätzung von Art und Ausmaß der organisierten Kriminalität abhängt. Von Seiten derjenigen, die eine Bedrohung durch organisierte Kriminalität auch in Deutschland für gegeben halten, werden weit reichende Gegenmaßnahmen für legitim erachtet. Hält man jedoch den Nachweis nicht für erbracht, dass in Deutschland eine besondere Gefahr durch organisierte Kriminalität existiert, gilt, dass für die Reformen Begründungskredit in Anspruch genommen wurde, der immer noch der Einlösung hart.⁴¹⁵

3.4 Der OK-Diskurs insgesamt

Dieser Antagonismus in der Bewertung findet sich bei der Einschätzung des die organisierte Kriminalität betreffenden Diskurses insgesamt wieder: während die einen die Beeinflussung der öffentlichen Meinung durch Darstellung der OK-Lage als notwendige Voraussetzung zur Rekrutierung von Unterstützung für unabdingbare Gegenmaßnahmen ansehen,⁴¹⁶ deuten die anderen genau dies als Beweis für die Instrumentalisierung des Begriffs.⁴¹⁷ Was der Sozialwissenschaftler WESSEL die „Dramatisierungsposition“ und

⁴¹⁵ So: ALBRECHT 1998, 5.

⁴¹⁶ Siehe nur: HAMACHER 1986, 237; aus neuerer Zeit: FALK 1997, 19.

⁴¹⁷ Stellvertretend: ALBRECHT, PETER-ALEXIS 1997, 231f, 236.

die „Banalierungsposition“ nennt,⁴¹⁸ beschreibt der Polizist ZACHERT so: *Die Positionen sind konträr. Die einen warnen vor einem Phänomen, das unsere ganze Gesellschaft zu überrollen, bei weiterer ungezügelter Entwicklung die Fundamente unseres Staats- und Wirtschaftssystems zu unterminieren droht. Die anderen bringen vor, ein nicht näher präzisiertes Phänomen werde bewusst aufgebauscht und diene so als Vehikel, weitere Eingriffsrechte der Strafverfolgungsbehörden in die Individualsphäre der Bürger vordergründig zu legitimieren.*⁴¹⁹ Er nennt die zweite Position eine Argumentation, „die im Sinne des Wortes tödlich wirken kann“⁴²⁰.

Insgesamt zeigen sich in Deutschland disparate Einschätzungen von organisierter Kriminalität und ihrer Bekämpfung. Auf der Ebene der Konzeption resultieren im Laufe der Zeit aus unterschiedlichen Perspektiven unterschiedliche Schwerpunkte, die sich nur auf einer sehr allgemeinen Deutungsebene treffen. In diesem allgemeinen Rahmen wird organisierte Kriminalität als das kriminelle Verhalten innerhalb von aus Personenverbindungen resultierenden Netzwerken bezeichnet, das vornehmlich illegale Handelsgeschäfte tätigt, wirtschaftliche Motive verfolgt und dabei planerisch ausgestaltet ist. Sobald diese abstrakte Ebene verlassen wird, stehen sich jedoch unvereinbare Deutungsmuster gegenüber. Beispiele dafür sind die Darstellung von illegalen Märkten als durch die gesellschaftliche Nachfrage aus der Gesellschaft heraus entstehende und deswegen der Gesellschaft angehörige Bereiche oder als feindliche Gegengesellschaft sowie die Beschreibung der internen Verhaltensstruktur als Abschottung nach außen oder als alltägliche soziale Nähebeziehung. Insgesamt präsentiert sich das Verständnis von organisierter Kriminalität in Deutschland als offenes und komplexes Konzept mit sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bestandteilen.

Dieses Konzept steht in Zusammenhang mit den einen weiteren wichtigen Bereich des OK-Diskurses darstellenden Gegenmaßnahmen. Der offene Begriff von organisierter Kriminalität wird flankiert durch Maßnahmen, die aufgrund ihrer Ablösung von der reaktiven Tatorientierung unter dem Einsatz verdeckter Methoden einen offenen Bereich sozialer Zusammenhänge erfassen können und insofern eine Abkehr von der traditionell begrenzten Struktur der Strafverfolgung bedeuten. Dies spiegelt sich wider in der Verbindung der Begriffe „Prävention und Repression“. Alles in allem

⁴¹⁸ WESSEL 2001, v.

⁴¹⁹ ZACHERT 1990, 623.

⁴²⁰ Ebd.

bringt der OK-Diskurs in Deutschland seit Beginn der siebziger Jahre eine grundlegende Erweiterung der kriminalpolizeilichen Orientierung mit sich.

4. Die Beurteilung des OK-Diskurses in Deutschland

Der OK-Diskurs in Deutschland passt sich in den Trend des Bedeutungszuwachses für die Innenpolitik ein, der in Deutschland nach einer Zeit der Zurückhaltung, die auf das Ende des Nationalsozialismus' folgte, in den sechziger Jahren einsetzte. Die Auseinandersetzung mit organisierter Kriminalität, die inhaltlich Ende der siebziger Jahre die abstrakte Bedrohlichkeit des Terrorismus und die generell steigenden Kriminalitätsraten zusammenführte, wurde in der Anfangszeit klar von der Polizei beherrscht. Bis heute hat die polizeiliche Praxis der OK-Ermittlungen dem System der Strafverfolgung ihren Stempel aufgedrückt, was sich inzwischen auch in rechtlichen Regelungen der verdeckten Ermittlungsmethoden in der Strafprozessordnung niedergeschlagen hat. Erst in neuerer Zeit fand das Thema auch von wissenschaftlicher Seite Beachtung. Allerdings haben die analytischen Annäherungen an Konzeption und Bekämpfungsstrategie nicht die Wirkung gehabt, dass nunmehr ein integriertes Vorstellungsbild entstanden ist. Vielmehr steht weiterhin die polizeiliche Auffassung von organisierter Kriminalität, wie sie im Lagebild, das jährlich vom *BKA* herausgegeben wird, repräsentiert ist, im Mittelpunkt der Diskussion. Dies bedeutet nicht, dass diese polizeiliche Konzeption, die Ende der neunziger Jahre neu strukturiert und qualitativ untermauert wurde, einhellig anerkannt ist. Jedoch bildet die Konzeption den Ausgangspunkt unterstützender wie kritischer Positionen. Dies führt dazu, dass sich in Deutschland ein dualistisches Meinungsbild zu organisierter Kriminalität etabliert hat. Während von polizeilicher Seite von einer spezifischen Bedrohung durch organisierte Kriminalität ausgegangen wird, wird von anderer Seite diese spezifische Bedrohung bestritten und die Konzeption als Instrument für innenpolitische Veränderungen angesehen. Im Vordergrund stehen also das offene polizeiliche Konzept und die faktischen Veränderungen. Nach der „Renaissance der Innenpolitik“ in Deutschland führten die Veränderungen der polizeilichen Praxis, die den wichtigsten Teil des OK-Diskurses darstellen, zu einer Wiedererstehung eines umfassenden polizeilichen Ermittlungsansatzes, in dem sowohl die rechtsstaatliche Trennung von Prävention und Repression als auch die Beschränkung auf konkrete Gefahrenlagen insoweit aufgehoben sind, dass ganze Milieus Objekt von Kontrollmaßnahmen sein können.

Teil B

Vergleich und Schlussfolgerungen

Zusammenfassung der Landesberichte

Die Länderuntersuchungen analysieren den OK-Diskurs in England, den Niederlanden und Deutschland. Sie befassen sich zum einen mit dem Konzept organisierter Kriminalität, das im Laufe der Diskussion vertreten wird, und zum anderen mit den dagegen gerichteten Maßnahmen. Beide Seiten zusammen genommen bieten eine Gesamtsicht auf den OK-Diskurs als solchen. Im Folgenden werden die Ergebnisse der Länderberichte jeweils in Zuordnung zu den untersuchten Punkten nacheinander dargestellt.

1. Grundlage der Landesberichte

1.1. England

Der Landesbericht England basiert auf der Analyse von Texten aus den Bereichen Wissenschaft, Polizei und Politik aus den Jahren 1972 bis 2003. Im Zuge der Diskussion zu organisierter Kriminalität entfalteten in England die Expertenanhörung des Innenausschusses in den Jahren 1993 bis 1995¹ sowie die seit dem Jahr 2000 auch in einer öffentlichen Version herausgegebenen *UK Threat Assessments*,² in denen die nationale Polizeieinrichtung *NCIS* den aktuellen Kenntnisstand zu organisierter Kriminalität darstellt, besondere Wirkung. Einflussreich war ferner die Wissenschaft, zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Kriminologen *DICK HOBBS* und *MIKE LEVI*, die durch eine Vielzahl von Veröffentlichungen die Diskussion mitbestimmen.³

1.2 Niederlande

Die Grundlage für den Landesbericht Niederlande bilden Texte aus dem gesamten Zeitraum der OK-Diskussion in den Niederlanden, beginnend mit

¹ Abschlussbericht: House of Commons, Session 1994-95, Home Affairs Committee, Organised Crime, Report, London HMSO 1995.

² Zuletzt: NCIS: UK Threat Assessment 2003.

³ U.a.: HOBBS 1994, 1997, 1998a, 1998b, 2001; LEVI 1993, 1998, 2002.

polizeilichen Veröffentlichungen aus der Mitte der siebziger Jahre. Der größte Teil der Texte stammt dem Verlauf der Debatte entsprechend aus den neunziger Jahren. Wissenschaftliche Artikel, insbesondere von CYRILLE FIJNAUT⁴ und PETRUS VAN DUYNÉ⁵, die innenpolitischen Regierungsprogramme der Jahre 1985, 1990 und 1992 und polizeiliche Darstellungen des Phänomens bieten eine wichtige Grundlage für die Erhebung. Von besonderer Bedeutung für die Entwicklung der niederländischen OK-Diskussion waren der Bericht der *Van-Traa-Enquête-Kommission*⁶ und die *WODC-Bedrohungsanalysen*⁷.

1.3 Deutschland

Der Landesbericht Deutschland greift auf eine Vielzahl unterschiedlicher Veröffentlichungen aus den Jahren 1968 bis 2004 zurück. Auch hier wurden die meisten Texte in den neunziger Jahren publiziert. Im Bereich der polizeilichen Veröffentlichungen sind Forschungsbeiträge und Artikel aus dem *BKA* sowie aus der Zeitschrift „*Kriminalistik*“ führend. Wichtig ist insbesondere das jährlich vom *BKA* herausgegebene „Lagebild Organisierte Kriminalität Bundesrepublik Deutschland“⁸. In der wissenschaftlichen Literatur dominieren empirische Erhebungen und kritische Analysen.

2. OK-Konzeption

Die in den verschiedenen Ländern vertretene Konzeption organisierter Kriminalität ergibt sich aus einer Gesamtschau der Merkmale und Delikte, die in den Darstellungen der organisierten Kriminalität zugeordnet werden. Dabei bilden Definitionen den Ausgangspunkt der Erhebung, die dann um andere Veröffentlichungen ergänzt werden, in denen Aussagen zu den besonderen Charakteristika organisierter Kriminalität getroffen werden. Die OK-Merkmale decken insgesamt ein breites Feld ab, dazu zählen Beschreibungen der inneren Struktur von Gruppierungen ebenso wie spezifische

⁴ U.a.: FIJNAUT 1984, 1985, 1990a, 1990b, 1997.

⁵ U.a.: DUYNÉ 1990, 1991, 1995, 2000.

⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1995-1996, No. 24072, Enquête Opsporingsmethoden, Nr. 11 Eindrapport und Nr. 16. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland. 's-Gravenhage 1996.

⁷ KLEEMANS/ BERG/ BUNT 1998; KLEEMANS/ BRIENEN/ BUNT 2002.

⁸ Zuletzt: *BKA Lagebild 2003*.

Verhaltensmuster. Die OK-Delikte bilden einen so wichtigen Bestandteil der Konzeption, dass sie gesondert behandelt werden.

2.1 Definitionen

In allen untersuchten Ländern gibt es keine einhellig anerkannte oder gar gesetzliche Definition organisierter Kriminalität. Den als Grundlage für quantitative oder qualitative Erhebungen – wie das *UK Threat Assessment* oder das deutsche *OK-Lagebild* von polizeilicher Seite oder in den Niederlanden der Bericht der FIJNAUT-Arbeitsgruppe im Rahmen der *Van-Traa-Enquêtékommision* bzw. die Berichte des *WODC* – verwendeten Definitionen kommt bei der Bildung eines OK-Konzeptes dennoch eine wichtige Rolle zu. Diese praktischen Definitionen geben einen Hinweis auf das Grundverständnis von organisierter Kriminalität in den einzelnen Ländern.

2.1.1 England

In der Anfangszeit der öffentlichen Diskussion zu Beginn der neunziger Jahre fand die im Rahmen der Expertenanhörung des Innenausschusses vom *NCIS* aufgestellte Arbeitsdefinition häufig Verwendung. Heute stellt vorrangig die den *UK Threat Assessments* zugrunde liegende Definition, die aus der Begriffsbestimmung von „schwerer Kriminalität“ und von „schweren und organisierten Kriminellen“ zusammengesetzt ist, den Bezugspunkt der Diskussion dar. Die ältere *NCIS*-Arbeitsdefinition lautet: *Organisierte Kriminalität stellt jedes Unternehmen oder jede Gruppierung dar, die ohne Rücksicht auf nationale Grenzen dauerhaft illegale Aktivitäten mit dem vorrangigen Ziel der Profiterlangung verfolgen.*⁹

Die aktuell in den *NCIS UK Threat Assessments* vertretene Definition bezieht sich zum einen auf die Bestimmung „schwerer Kriminalität“, die „Taten, für die bei nicht vorbestraften, 21jährigen oder älteren Personen eine dreijährige oder höhere Freiheitsstrafe verhängt würde“,¹⁰ und betrifft

⁹ Im Original: *Organised crime constitutes any enterprise, or group of persons, engaged in continuing illegal activities which has its primary purpose in the generation of profits, irrespective of national boundaries.* In: Organised Crime Unit, *NCIS: Memorandum 7*, 30. November 1993, 141; in: House of Commons, Session 1994-95, Home Affairs Committee, *Organised Crime, Minutes of Evidence and Memoranda*, London HMSO 1994.

¹⁰ Im Original: *serious crimes: crimes for which a person aged 21 or over on first conviction could expect to be imprisoned for three or more years.* Zuletzt in: *NCIS: UK Threat Assessment 2003*, 4.

zum anderen die Festlegung „schwerer und organisierter Krimineller“ als „diejenigen, die – regelmäßig in Zusammenarbeit mit anderen – zur Erzielung erheblicher Profite oder Gewinne in Großbritannien oder woanders dauerhaft an schweren kriminellen Aktivitäten beteiligt sind“¹¹.

Beide Definitionen sind jedoch aufgrund ihrer Bestandteile nicht geeignet, eine klare Abgrenzung zu leisten. Die Tätigkeit mehrerer Personen, die Dauerhaftigkeit der Betätigung, die Schwere der Taten und die Verfolgung wirtschaftlicher Interessen eröffnen in ihrer Kombination eine offene Skala, auf der sehr unterschiedliche Mehrfachtäterzusammenschlüsse verortet werden können. Repräsentativ für die in England weit verbreitete Einstellung gegenüber einer Definition organisierter Kriminalität ist die vielfach zitierte Aussage des Sitzungsleiters der NCIS-Konferenz im Jahr 1993: *Organisierte Kriminalität ist wie ein Elefant – wir wissen, was es ist, wenn wir es sehen, aber es ist schwierig zu beschreiben*.¹² Den Grund für den propagierten „pragmatischen“ Umgang mit der Begriffsbestimmung nennt der Innenausschuss in seinem Abschlussbericht zur Expertenanhörung. Danach wird eine allzu präzise Definition für kontraproduktiv gehalten, da sie bei der Beschaffung von Informationen über neuartige schwerwiegende Formen von Kriminalität hinderlich sein könne.¹³

2.1.2 Niederlande

In den Niederlanden waren bis zur Einsetzung der *Van-Traa*-Enquête-Kommission Mitte der neunziger Jahre die sogenannten *CRI*-Kriterien der Maßstab für die Bestimmung von organisierter Kriminalität. In Form von acht Fragen enthalten diese Kriterien ein breites Spektrum von Charakteristika. Dabei stehen neben zwei Kriterien sehr allgemeiner Art, zum einen die deliktsübergreifende Betätigung und zum anderen die Dauerhaftigkeit dieser Betätigung, zwei im Bezug zur inneren Struktur: hierarchischer Aufbau mit Aufgabenteilung und internes Sanktionssystem. Vier weitere Kriterien verweisen auf das sonstige Verhalten im Umfeld der eigentlichen Kriminalität, dazu zählen Korruption, Geldwäsche, die Existenz von Tarnfir-

¹¹ Im Original: *those involved, normally working with others, in continuing serious criminal activities for substantial profit or gain, whether based in the UK or elsewhere*. Zuletzt in: NCIS: UK Threat Assessment 2003, 5.

¹² Im Original: *Organised crime is like an elephant – we know what it is, when we see it, but it is difficult to describe*.

¹³ House of Commons, Session 1994-95, Home Affairs Committee, Third Report, Organised Crime, London 1995, xi.

men und die Anwendung von Gewalt im Milieu.¹⁴ Diese Definition wurde inhaltlich wegen ihres insbesondere bei den Kriterien mit Bezug zur inneren Struktur eher an dem traditionellen Mafia-Bild orientierten Verständnisses angegriffen.¹⁵ Starke Kritik galt der Praxis der sehr offenen Anwendungsweise. Danach wurde einer Gruppierung bereits ein mittlerer Organisationsgrad zugeschrieben, wenn sie drei der acht Kriterien erfüllte – unabhängig davon, welche drei Kriterien vorlagen und wie schwerwiegend der Sachverhalt zu bewerten war, der der Bejahung der einzelnen Kriterien zugrunde lag¹⁶.

Die dem Bericht für die *Van-Traa-Enquête-Kommission* zu Art, Umfang und Bedeutung der organisierten Kriminalität zugrunde gelegte Definition wurde von der zuständigen FIJN-Arbeitsgruppe so auch in deutlicher Abgrenzung zu dieser Definition entwickelt.¹⁷ Sie lautet: *Es ist von organisierter Kriminalität die Rede, wenn Gruppierungen, die sich primär an der Erzielung von illegalem Gewinn orientieren, systematisch Straftaten mit ernststen Folgen für die Gesellschaft begehen und in der Lage sind, sich auf sehr effektive Weise abzuschirmen, insbesondere durch die Bereitschaft, physische Gewalt zu gebrauchen oder Personen durch Korruption einzubinden.*¹⁸ Charakteristisch für die organisierte Kriminalität sind demnach deren primäre Gewinnerzielungsabsicht, die systematische Begehung von Straftaten mit schwerwiegenden Konsequenzen für die Gesellschaft sowie das besondere Verhalten zur Abschirmung dieser Taten. Diese Definition wurde in der Folge vom *WODC* aufgenommen, der sie im Rahmen seiner

¹⁴ Im Original: *1. Is er binnen de groep sprake van een hiërarchische structuur met een min of meer vaste taakverdeling? 2. Is er sprake van een intern sanctiesysteem? 3. Maakt de groep zich schuldig aan het plegen van meerdere soorten delicten? 4. Is er sprake van criminele contacten met overheidsfunctionarissen of met personen uit overigens legale bedrijven? 5. Houdt de groep zich bezig met het witwassen van geld? 6. Wordt door de groep gebruik gemaakt van dekmantelfirma's? 7. Hebben de activiteiten van de groep zich reeds over een langere periode uitgestrekt? 8. Tracht de groep zijn concurrentiepositie in de criminele wereld te handhaven door geweld te gebruiken tegen personen binnen het criminele milieu?*

¹⁵ U.a.: BOVENKERK 1991, 73; BRUINSMAN 1993, 835.

¹⁶ U.a.: DUYN 1995, 10f.

¹⁷ Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland, 20.

¹⁸ Im Original: *Er sprake is van georganiseerde criminaliteit indien groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving, en in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen, in het bijzonder door de bereidheid te tonen fysiek geweld te gebruiken of personen door middel van corruptie uit te schakelen.* Ebd., 24.

qualitativen Erhebungen in dem so genannten *WODC*-Monitor verwendete. Sowohl bei der Durchführung der Untersuchung der *Van-Traa*-Enquête-Kommission¹⁹ als auch der bei der Erstellung der *WODC*-Berichte²⁰ wurde die Definition durch weitere, untersuchungsleitende Analyseschemata ergänzt. Insgesamt zeigt sich daran, dass die Definition ein sehr breites Spektrum an Sachverhalten abdeckt, deren Qualifizierung als organisierte Kriminalität nicht ohne weiteres offensichtlich ist.

2.1.3 Deutschland

Die in Deutschland am meisten gebrauchte Definition wurde nach Vorarbeiten der so genannten *AG Kripo*, einem rein polizeilichen Arbeitszusammenhang, im Jahr 1990 auf der Ebene der Innenministerkonferenz verabschiedet und ist seitdem als Richtlinie für Justiz und Polizei verbindlich, ohne dass ihr Gesetzesrang zukommt. Ihre besondere Bedeutung gründet sich auf ihre Verwendung als Definition im Rahmen des *BKA*-Lagebilds seit dessen Einführung im Jahr 1991. Die Definition setzt sich aus einem allgemein gehaltenen Einleitungsteil und drei weiteren, in einem alternativen Verhältnis zueinander stehenden Kriterien zusammen: *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 (b) unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder (c) unter Einflussnahme von Politik, Medien, öffentlicher Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken.*²¹

Der einleitende Teil der Definition enthält die grundlegenden Merkmale der Beteiligung mehrerer Personen, der Dauerhaftigkeit der Betätigung, eines gewissen Schweregrads der Kriminalität und des Gewinn- oder Machtstrebens. Diese für sich genommen sehr offenen Beschreibungsbestandteile, die jede Form von geplanter Mehrfachtäterschaft unter Beteiligung mehrerer Personen einbeziehen, werden im zweiten Teil der Definiti-

¹⁹ Ebd., 34f.

²⁰ KLEEMANS/BERG/BUNT 1998, 19.

²¹ Gemeinsame Richtlinie der Justizminister/-senatoren und der Innenminister/-senatoren der Länder über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität, nach: Meyer-Goßner (2003), RiStBV Anlage E, Punkt 2.1.

on durch drei weitere Kriterien ergänzt, die jedoch keine exakte Einengung der von der Definition umfassten Sachverhalte mit sich bringen. Dies geht zum einen darauf zurück, dass sie alternativ sind, also jeweils keine notwendigen Bestandteile von organisierter Kriminalität im Sinne der Definition darstellen. Das Vorliegen einer der drei Varianten ist schon ausreichend, um einen Sachverhalt der organisierten Kriminalität zuzuordnen. Zum anderen ergab die Untersuchung der Darstellung der OK-Lagebilder, dass das Vorliegen der Kriterien bereits in sehr geringfügigen Fällen angenommen wird. Allen drei Charakteristika werden vielfältige Erscheinungsformen zugeordnet, was die Verwendung von Begriffen wie „eine ganze Bandbreite/ Palette“²², „ein facettenreiches Bild“²³ oder „weite Auslegung“²⁴ zeigt.

Auch dass die Gemeinsame Richtlinie, die im Jahr 1990 die Definition festlegte, zusätzlich zu dieser weitere Indikatoren vorgibt,²⁵ zeigt, dass die Definition selbst von ihren Urhebern als ergänzungsbedürftig angesehen wird. Auch die Indikatoren stehen jedoch in einem alternativen Verhältnis zueinander und repräsentieren damit jeweils keine verpflichtenden Beschreibungbestandteile. Alles in allem eröffnet die deutsche OK-Definition ein breites Feld schwererer krimineller Gruppentätigkeit.

2.2 *OK-Merkmale*

Insgesamt stellt sich die aus der Analyse der in den untersuchten Ländern maßgeblichen OK-Definitionen ableitbare Konzeption organisierter Kriminalität als ergänzungsbedürftig dar. Dem soll durch eine Untersuchung der im Rahmen der OK-Diskussion auch in theoretischen Deutungen oder konkreten Beschreibungen enthaltenen Merkmale abgeholfen werden. Die Analyse dieser Merkmale ergibt, dass in Bezug auf die innere Struktur sowie die besondere Art des Vorgehens bei der Ausführung der Taten und im weiteren Umfeld der Taten in den untersuchten Ländern ein komplexes Bild organisierter Kriminalität vorherrscht. Unterschiede zeigen sich in Bezug auf die theoretische Grundlegung und Differenziertheit dieses Bildes.

²² BKA Lagebild 1998, 38.

²³ BKA Lagebild 1998, 41.

²⁴ BKA Lagebild 1999, Punkt 3.

²⁵ Gemeinsame Richtlinie der Justizminister/-senatoren und der Innenminister/-senatoren der Länder über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität, nach: Meyer-Goßner (2003), RiStBV Anlage E, Punkt 2.4. und Anlage.

Die Merkmale werden im Folgenden den beiden Feldern der inneren Struktur, die bei OK-Gruppierungen angenommen wird, sowie der besonderen Handlungsmodalitäten solcher Gruppierungen zugeordnet.

2.2.1 Innere Struktur

Vorab lässt sich feststellen, dass in allen drei Ländern die Anfangszeit der Debatte stark vom wissenschaftlichen Vergleich mit der amerikanischen Situation geprägt war. Grundlage dafür war die erste größere Studie, die im Auftrag des Europarats länderübergreifend erstellt wurde: die einzelnen Landesberichte – des deutschen Wissenschaftlers KERNER für Deutschland und seines britischen Kollegen MACK für die Niederlande und England – stellten der professionellen Kriminalität in Europa die organisierte Kriminalität in den USA gegenüber.²⁶ An diese Gegenüberstellung schlossen sich andere Wissenschaftler und auch erste Polizei-Autoren an. Im weiteren Verlauf der Debatte differenzierte sich jedoch aus, wie in den einzelnen Ländern organisierte Kriminalität charakterisiert wird.

2.2.1.1 England

Nachdem zu Beginn der Debatte in England verschiedene Theorien zur inneren Struktur von Gruppierungen vertreten wurden, unter anderem auch die Idee von einer Existenz syndikatsähnlicher, starr aufgebauter Organisationen, etablierte sich seit Mitte der neunziger Jahre aufgrund der grundlegenden Arbeiten von HOBBS die Vorstellung von Netzwerken der organisierten Kriminalität.²⁷ HOBBS beschreibt diese Netzwerke wie folgt: *Die Koordination zwischen Individuen und Gruppierungen wird weder durch einen geheimnisvollen Unterwelt-Kodex noch durch abstrakte Erlasse einer "Führungsebene" gewährleistet, sondern durch ständige Vermittlungen und Neuverhandlungen, die sich als dauernder Veränderung unterliegende soziale Systeme kulturell unbestimmter Abstammung und einfacher kommerzieller Zielrichtung präsentieren.*²⁸ In Anlehnung an HOBBS wird in der englischen Debatte die Netzwerk-Form als die bestimmende Struktur von

²⁶ MACK 1975; KERNER 1973.

²⁷ U.a.: HOBBS 1998a, 419.

²⁸ Im Original: *The coordination between individuals and groups is assured not by some arcane code of the underworld, nor by impersonal edicts from the "Management", but by constant mediations and re-negotiations that are duplicated as perpetually mutating social systems of culturally indeterminate extraction and eclectic commercial destination.* In: HOBBS 1998b, 142.

OK-Gruppierungen angesehen, ein hierarchischer Aufbau mit klaren Befehlsstrukturen wird allenfalls kleineren ethnisch geprägten Einheiten zugeschrieben. Diese Einschätzung spiegelt sich in der aktuellen Beschreibung des *UK Threat Assessments* aus dem Jahr 2003: *Während es sicherlich auch einige OK-Gruppierungen gibt, die der traditionellen britischen „Firma“ oder italienischen Mafia mit bestimmten Mitgliedern, fester Aufgabenteilung und klaren Befehls- und Kommunikationsstrukturen gleichen, gibt es ebenso andere „Gruppierungen“, die tatsächlich lockere Netzwerke darstellen, deren Mitglieder sich um einen oder mehrere prominente Kriminelle herum gruppieren, um bestimmte kriminelle Unternehmungen unterschiedlicher Komplexität, Struktur und Dauer durchzuführen.*²⁹ Insgesamt ist das Modell der Netzwerke organisierter Kriminalität für die englische Diskussion als prägend zu bezeichnen. Wichtig war in diesem Zusammenhang insbesondere die Betonung der Tatsache, dass innerhalb der Netzwerke die konkreten Zusammenschlüsse bei der Begehung bestimmter Taten ein sich lokal manifestierendes Phänomen seien.³⁰

2.2.1.2 Niederlande

In den Niederlanden ist zur Anfangszeit der Debatte Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre ein sehr variantenreiches Bild organisierter Kriminalität festzustellen, das sich aus den jeweiligen Forschungsschwerpunkten der sich in der Diskussion äussernden Akteure ergibt. Die FIJNAUT-Arbeitsgruppe schildert die offene Zuschreibung später so: *Diese Kriminalitätsform konnte offenbar ebenso hierarchisch organisierte Gruppierungen, die sich mit Gewalt und Korruption einen Weg zu dauerhaften Machtpositionen in bestimmten wirtschaftlichen Bereichen bahnen, wie auch Gruppen von gerissenen Schwindlern und Räubern, die bandenmäßig gewagte Aktionen durchführen, umfassen.*³¹

²⁹ Im Original: *While there are certainly some organised crime groups that resemble the traditional British "firm" or Italian mafia, with permanent members with a distinct role, and hierarchy in which there are clear chains of command and communication, there are other "groups" that are, in practice, loose networks, the members of which coalesce around one or more prominent criminals to undertake particular criminal ventures of varying complexity, structure and length.* In: NCIS: UK Threat Assessment 2003, 16.

³⁰ HOBBS/ DUNNIGHAN 1999; 1998; HOBBS 1998a.

³¹ Im Original: *Deze criminaliteit kon kennelijk evengoed betrekking hebben op hiërarchisch georganiseerde groeperingen die zich met geweld en corruptie een weg banen naar duurzame machtsposities in bepaalde economische sectoren als op groepjes gewiekste flessentrekkers en overvallers die benedegewijze gedurfde acties uitvoeren.*

Der erste Exponent einer grundlegenden Annäherung an die Frage der inneren Struktur von OK-Gruppierungen war der Wissenschaftler VAN DUYNÉ, nach dessen Ansicht die Zusammenarbeit in flachen, nicht hierarchischen Netzwerken mit dem Ziel der Risikovermeidung und Profiterlangung die einzig sicheren Beschreibungsbestandteile für organisierte Kriminalität sind.³² In eine ähnliche Richtung deuteten die Ergebnisse der *Van-Traa-Enquête-Kommission*, wonach die – in den Niederlanden wichtigeren – autochthonen Gruppierungen vornehmlich in Form von Netzwerken strukturiert sind.³³ Allerdings geht die Untersuchungskommission davon aus, dass die ausländischen und allochthonen Gruppierungen teilweise auch einen hierarchischen Aufbau aufweisen.³⁴

Der *WODC*, der in der Nachfolge der *Van-Traa-Enquête-Kommission* eine grundlegende Analyse der Verbindung innerhalb der kriminellen Gruppierungen durchführte, kam zu dem Ergebnis, dass die sozialen Beziehungen zwischen einzelnen Personen den Grundstein für die kriminelle Zusammenarbeit bildeten. Von hierarchisch geprägten Verhältnissen zwischen Personen könne insoweit nur in dem Sinne gesprochen werden, dass bestimmte Personen, zum Beispiel Finanziere und Organisatoren, deswegen eine sehr zentrale Rolle einnehmen, weil eine starke Abhängigkeit von deren Funktionen bestehe.³⁵ Insgesamt herrsche eine große Variationsbreite, allerdings seien keine pyramidenförmig aufgebauten Strukturen zu finden, sondern vornehmlich kriminelle Netzwerke, innerhalb derer Täter in wechselnden Verbindungen zusammenarbeiteten.³⁶ Der *WODC* hat mit seiner Untersuchung der sozialen Beziehungen der kriminellen Zusammenarbeit ein theoretisch fundiertes Konzept der inneren Struktur von der organisierten Kriminalität zugeordneten Gruppierungen entwickelt, auf das in der Folge vielfach zurückgegriffen wird.³⁷

2.2.1.3 Deutschland

In Deutschland stellte die Auseinandersetzung um die innere Struktur von OK-Gruppierungen eine erste theoretische Annäherung an das Thema dar.

In: *Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland*, 16.

³² DUYNÉ 2000, 370f.

³³ *Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport*, 34.

³⁴ *Ebd.*, 43.

³⁵ KLEEMANS/BERG/BUNT 1998, 41.

³⁶ *Ebd.*, 35.

³⁷ U.a.: Themenheft der *Tijdschrift voor Criminologie* Jrg. 44, Nr. 2 (2002); auch: WEERMAN 2001, 28.

Die Verfasser der ersten empirischen Studie zum Thema, die *BKA*-Mitarbeiter REBSCHER und VAHLENKAMP kamen zu dem Ergebnis, dass unabhängig von der konkreten Ausprägung des Zusammenhalts zwischen den handelnden Personen auf einer abstrakten Betrachtungsebene ein Geflecht von persönlichen oder geschäftlichen Personenverbindungen die Grundlage für das kriminelle Zusammenwirken bildete.³⁸ Diese Idee eines übergeordneten Netzwerks krimineller Kontakte wurde von weiteren Untersuchungen aufgenommen bzw. bestätigt.³⁹

2.2.2 Handlungsmodalitäten

Die innere Struktur der der organisierten Kriminalität zugeordneten Gruppierungen stellt jedoch nicht das einzige Charakteristikum dar, das zur Beschreibung des Phänomens herangezogen wird. Hinzu kommen weitere Beschreibungsbestandteile, die sich auf die Besonderheiten des Vorgehens solcher Gruppierungen beziehen. Die Handlungsmodalitäten, die im Laufe der Diskussion in den einzelnen Ländern der organisierten Kriminalität zugeschrieben wurden, beziehen sich dabei nicht nur auf die eigentliche Tatbegehung, sondern auch auf das Verhalten im Umfeld der Taten.

2.2.2.1 England

In Bezug auf die besonderen Vorgehensweisen, die im Laufe der Debatte in England als besondere Charakteristika organisierter Kriminalität angesehen wurden, war die Befassung des Innenausschusses mit dem Thema in den Jahren 1993 bis 1995 maßgeblich. Während vorher oftmals nur am Rande auf andere Merkmale als das der speziellen inneren Struktur eingegangen wurde – etwa sprach der amerikanische Wissenschaftler CRESSEY⁴⁰ von besonderer Rationalität des kriminellen Vorgehens, sein Kollege MACK⁴¹ stellte dessen Wirtschaftlichkeit in den Vordergrund –, entwickelte sich im Zusammenhang mit der Untersuchung des Innenausschusses durch die vielfältigen Expertenaussagen ein Bild, das durch eine Vielzahl weiterer und miteinander in Zusammenhang stehender Merkmale gekennzeichnet ist. Die dort erwähnten Charakteristika beziehen sich auf die Art, in der ein Zusammenhalt innerhalb von Gruppierungen hergestellt wird (z.B. durch ge-

³⁸ REBSCHER/ VAHLENKAMP 1988, 36.

³⁹ KUBE / KOCH/ VAHLENKAMP 1990, 629f; DÖRMANN/ KOCH/ RISCH/ VAHLENKAMP 1990, 13; WESCHKE/ HEINE-HEIB 1990, 49.

⁴⁰ CRESSEY 1972, 5.

⁴¹ MACK 1975, 9f.

gegenseitiges Vertrauen oder Disziplinierungsmaßnahmen), auf die Gestalt der kriminellen Unternehmungen (z.B. Profitorientierung, Risikoabwägung oder spezielle Fertigkeiten) sowie auf das Verhalten im Umfeld der Taten, von der Re-Investition der Gewinne in legale Unternehmen bis zur Einwirkung auf Zeugen, das aber auch so tatferne Gegebenheiten wie die hohe Mobilität oder ausgeprägte Lernfähigkeit einschließt.⁴² An dieser erweiterten Beschreibung organisierter Kriminalität durch Merkmale, die ein weiteres Feld betreffen als die konkrete Tatausführung, hat sich bis heute nichts geändert. Im *UK Threat Assessment* aus dem Jahr 2003 wird als wichtigste Eigenheit der organisierten Kriminalität ihre Profitorientierung genannt,⁴³ daran anschließend werden Ausführungen zu weiteren Charakteristika wie Risikoabwägung, Anpassungsfähigkeit, Einbeziehung besonderer Spezialisten, Aufbau logistischer Strukturen, Anwendung von Gewalt und Korruption, Nutzung legaler Unternehmen oder spezielle Kommunikationswege gemacht.⁴⁴ Das Bild organisierter Kriminalität, das sich im Laufe der Diskussion in England herauskristallisiert, bezieht sich damit auf das Gesamtverhalten bestimmter Personenverbindungen und integriert wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Gesichtspunkte. Dieses Bild ist jedoch nicht als theoretisch fundiertes Konzept zu bewerten, dessen Einzelheiten aufeinander aufbauen und das die Merkmale in Beziehung zueinander setzt – vielmehr präsentiert sich das Verständnis von organisierter Kriminalität in England als eine eher pragmatische und bewegliche Zusammenstellung einzelner Charakteristika.

2.2.2.2 Niederlande

In den Niederlanden wurden sehr frühzeitig die besonders professionelle Vorgehensweise und die klare Ausrichtung der Betätigung auf die Erzielung von Profiten als besondere Charakteristika der organisierten Kriminalität benannt.⁴⁵ Beispielhaft für die besondere Relevanz des Beschreibungsansatzes über die Verhaltensweisen von Gruppierungen organisierter Kriminalität und das spezifische Verhältnis zum Umfeld sind die Texte im Tagungsband zur US-amerikanisch-niederländischen Konferenz aus dem Jahr 1991,⁴⁶ in denen die beteiligten niederländischen Wissenschaftler nicht nur

⁴² Allgemein siehe: House of Commons, Session 1994-95, Home Affairs Committee, *Organised Crime, Minutes of Evidence and Memoranda*, London HMSO 1994.

⁴³ NCIS: *UK Threat Assessment* 2003, 15.

⁴⁴ Ebd., 15-23.

⁴⁵ MACK 1975, 79f; FLNAUT 1984, 581.

⁴⁶ FLNAUT/JACOBS 1991.

den Zusammenhang zwischen Profitorientierung und bestimmten markt-förmigen Verhaltensweisen,⁴⁷ sondern auch die „Verwendung kugelsicherer Westen“ und einen „luxuriösen Lebensstil“⁴⁸ herausstellen. Auch das Regierungsprogramm „*Plan van anpaak*“ aus demselben Jahr, das das Thema auf der politischen Agenda etablierte, bezog sich auf Beschreibungselemente aus dem weiteren Umfeld der Taten wie den internationalen Operationsmaßstab, den groß angelegten Vermögensaufbau, die systematische Abschirmung und die Unterwanderung der legalen Oberwelt.⁴⁹ Die *Van-Traa*-Enquête-Kommission widmet dem über die eigentliche kriminelle Betätigung hinausgehenden Verhalten der Gruppierungen – ihre Gegenstrategien gegen strafrechtliche Verfolgung oder den Umgang mit illegalen Gewinnen – jeweils eigene Fragen der Untersuchung und zeigt damit, dass die Konzeption von organisierter Kriminalität in den Niederlanden mehr beinhaltet als eine besondere Form von Delinquenz.⁵⁰ Erst der *WODC* jedoch verknüpft schließlich die Bereiche der inneren Struktur der Gruppierungen sowie ihr Verhalten bei Begehung und im Umfeld der Taten. Wie in den frühen Äußerungen wird in den *WODC*-Berichten ein Bezug zwischen der Art der kriminellen Aktivitäten und dem *modus operandi* hergestellt.⁵¹ Aufbauend auf der grundlegenden Theorie der Netzwerke sozialer Bindungen, die das Fundament der OK-Gruppierungen bilden, werden vom *WODC* insbesondere die Beziehungen zum Umfeld erklärt, das sich zum einen als „Bundesgenosse“ oder zum anderen als Risikofaktor geriert.⁵² Die Diskussion in den Niederlanden wurde durch die *WODC*-Berichte stark beeinflusst, so dass das entwickelte Konzept, demzufolge Netzwerke, die auf sozialen Beziehungen basieren und zur Gewinnerzielung in Wechselwirkung mit den Bedingungen der sie umgebenden legalen und illegalen Umwelt handeln, heute das Bild der organisierten Kriminalität bestimmen.

2.2.2.3 Deutschland

Grundlage für die Beschreibung der organisierten Kriminalität im Rahmen der deutschen Diskussion bilden die in der so genannten Arbeitsdefinition

⁴⁷ DUYNE 1991, 55; BOVENKERK 1991, 74.

⁴⁸ BAARLE 1991, 153.

⁴⁹ Im Original: *Kenmerkend voor de hedendaagse georganiseerde misdaad zijn de internationale schaal van opereren, de grootschalige vermogensopbouw, de systematische afscherming en de penetratie in de legale bovenwereld.*

⁵⁰ Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport, 56-60; 66-71.

⁵¹ KLEEMANS/ BRIENEN/ BUNT 2002, 65-100.

⁵² KLEEMANS/ BERG/ BUNT 1998, 123; KLEEMANS/ BRIENEN/ BUNT 2002, 80ff.

verankerten Merkmale der Mehrpersonenbeteiligung, der Schwere der Straftaten, der Dauerhaftigkeit und des Gewinn- bzw. Machtstrebens. Darüber hinaus wurde kein verschiedene Gesichtspunkte integrierendes Konzept entwickelt. Übereinstimmung zwischen einzelnen Positionen gibt es allein in der Abgrenzung zum US-amerikanischen Modell der Unterwanderung der legalen Welt durch hierarchisch strukturierte Syndikate. Die positive Bestimmung der „deutschen organisierten Kriminalität“ fällt demgegenüber eher offen aus, was sich auch in der Weite der Definition widerspiegelt. Neben der Beschreibung der inneren Struktur von Gruppierungen bezieht sich der einzige umfassendere Deutungsansatz auf die Marktförderung des auf Gewinnerzielung ausgerichteten Vorgehens.⁵³ Weitere singuläre Merkmale betreffen ein weites Feld von Zuschreibungen, das von der besonderen Logistik bei Tatbegehung⁵⁴ bis zur Sicherung im Umfeld der Taten durch Unterstützung von Angehörigen oder gezielte Öffentlichkeitsarbeit⁵⁵ reicht. Teilweise werden auch widersprüchliche Deutungsmuster vertreten. Insgesamt ergibt sich aus den in der deutschen Diskussion der organisierten Kriminalität zugeschriebenen Merkmalen kein Gesamtkonzept, das die einzelnen Beschreibungsbestandteile in einem theoretischen Erklärungsmodell zusammenfügt. Die jeweils unterschiedlichen Schwerpunkte decken in ihrer Gesamtheit eine breite Palette von Eigenschaften ab, die sich auch auf das Verhalten im Umfeld der Taten erstrecken und weitere gesellschaftliche und wirtschaftliche Bezüge aufweisen.

2.3 OK-Delikte

Die Delikte, die als Betätigungsfelder der organisierten Kriminalität angesehen werden, stellen die Basis für das OK-Verständnis dar. Die kriminellen Betätigungsfelder sind dabei der Kernpunkt der Beschreibung, für sich genommen jedoch kein hinreichendes Charakteristikum. In allen untersuchten Ländern gelten bestimmte Delikte als typische OK-Delikte, zugleich wird aber herausgestellt, dass nicht jede Form der Begehung eines derarti-

⁵³ WERNER 1982, 132f; SIELAFF 1989, 141; ZACHERT 1990, 623; KUBE/ KOCH/ VAHLENKAMP 1990, 629.

⁵⁴ KUBE 1991; STEBER/ BÖGEL 1993; BÖGEL 1994.

⁵⁵ Zuerst: BDK 1983, 10; heute: Generelle Indikatoren zur Erkennung OK-relevanter Sachverhalte, in: Gemeinsame Richtlinie der Justizminister/-senatoren und der Innenminister/-senatoren der Länder über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität, nach: Meyer-Goßner (2003), RiStBV Anlage E, Anlage.

gen Delikts gleichbedeutend mit organisierter Kriminalität ist. Es wird vielmehr betont, dass erst eine besondere Art des Vorgehens und des Tatumsfelds eine Tat zu organisierter Kriminalität macht. Insofern sind die OK-Delikte eine wichtige Ergänzung zu den Merkmalen, die der organisierten Kriminalität zugeschrieben werden, indem sie konkretisieren, in welchem Zusammenhang die in den einzelnen Ländern hervorgehobenen strukturellen bzw. sozialen, gesellschaftlichen und ökonomischen Eigenheiten stehen.

2.3.1 England

Die Delikte, die als Delikte der organisierten Kriminalität galten, variierten in England von Beginn der Debatte an bis heute sehr stark. In den ersten Annäherungen an das Thema wurden eher traditionelle Delikte der Vermögenskriminalität diesem Bereich zugeordnet.⁵⁶ Dies änderte sich mit Beginn der neunziger Jahre fundamental. Die Wende in der Zuschreibung von Delikten zur organisierten Kriminalität benennt LEVI: *As the Age of the Robber ended, the Age of the Dealer began.*⁵⁷ Der Drogenhandel wurde zum wichtigsten OK-Delikt.⁵⁸ Ergänzt wurde dieser Deliktsbereich in der Folge durch eine Reihe anderer Kriminalitätsfelder, die mit illegalem Handel in Verbindung stehen. Dazu zählen heute illegale Einwanderung, Menschenhandel, Geldwäsche, Waffenhandel, einzelne Formen des Diebstahls, vornehmlich Kfz-Verschlebung, und des Betrugs, einzelne Fälle der Umweltkriminalität und der Fälschung.⁵⁹ Den konkret genannten Ausformungen dieser Delikte ist gemein, dass sie dadurch gewinnträchtig sind, dass bestimmte Güter und Dienstleistungen staatlichen Beschränkungen unterliegen, sei es dass sie verboten sind oder sei es dass ihr Vertrieb mit hohen Auflagen oder Steuern belastet ist. Eine Sonderrolle spielen die Bereiche *football hooliganism*, *paedophile crime* und *hi-tech crime*, die zeitweise ebenfalls der organisierten Kriminalität zugeordnet wurden. Diese Zuschreibung ist nur mit der besonderen öffentlichen Aufmerksamkeit für diese Felder zu erklären.

2.3.2 Niederlande

Die Diskussion in den Niederlanden ist durch eine relativ beständige Einordnung bestimmter Delikte als OK-Delikte gekennzeichnet. Nach einer

⁵⁶ ALBINI 1975, 302.

⁵⁷ LEVI 1998, 339.

⁵⁸ Siehe nur: CRAWSHAW 1990; ROBERTSON 1991.

⁵⁹ NCIS: UK Threat Assessment 2003, 6-13.

eher offenen Zuschreibung einer Reihe von Delikten, deren übereinstimmendes Merkmal nur ihr besonderer Schweregrad ist, stehen seit Beginn der neunziger Jahre die Delikte der illegalen Märkte im Vordergrund. Andere Delikte betreffen entweder das Umfeld der Taten, indem sie zum Beispiel der Gewinnsicherung oder der Abschirmung gegen Strafverfolgungsbehörden dienen – wie Geldwäsche oder Korruption,⁶⁰ oder finden wie der Betrug nur in den Tatvarianten Erwähnung, die einen besonderen Grad an Komplexität aufweisen⁶¹. Zu den marktförmigen Delikten, die als Hauptbetätigungsfeld der organisierten Kriminalität angesehen werden, zählen im Einzelnen der Drogenhandel, der Waffenhandel, das Glücksspiel, die sexuelle Ausbeutung, der Menschenhandel, Umweltdelikte wie illegale Abfallentsorgung, die illegale Beschäftigung und die Kfz-Verschlebung. Dabei steht der Drogenhandel unangefochten im Mittelpunkt der Beschreibung – die *Van-Traa-Enquête-Kommission* vertritt sogar die Meinung, dass der Markt für illegale Drogen die Basis für die organisierte Kriminalität in den Niederlanden an sich sei.⁶² Strikt abgegrenzt werden in der niederländischen Debatte trotz gegenteiliger Bemühungen VAN DUYNES die organisierte Kriminalität der illegalen Märkte (*georganiseerde criminaliteit*) und das kriminelle Verhalten legaler Unternehmen (*Organisatiecriminaliteit*).⁶³ Insgesamt ergeben sich aus der Auseinandersetzung zum Bereich der illegalen Märkte zwei Schlussfolgerungen: Zum einen der Einfluss staatlicher Regulierungen auf diese Delikte und zum anderen der Zusammenhang zwischen Handelsabläufen und einem gewissen Organisationsgrad.

2.3.3 Deutschland

In Deutschland ist der Bezug der als OK-Delikte eingeordneten Kriminalitätsfelder zu den illegalen Märkten ebenfalls sehr stark ausgeprägt. Der bei weitem wichtigste Bereich ist dabei der Drogenhandel.⁶⁴ Hinzu kommen der Schmuggel anderer Güter⁶⁵ – wichtigstes Beispiel sind dabei Waffen

⁶⁰ Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland, Bijlage 10; HOOGENBOOM/ HOOGENBOOM-STATEMA 1996, Hoofdstuk 12, 222-232; DUYNÉ 1992, 66; KLEEMANS/ BRIENEN/ BUNT 2002, 101-157.

⁶¹ Bsp. für Betrugsfälle in: Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland, Bijlage 10; DUYNÉ/ KOUWENBERG/ ROMELIN 1990, 80.

⁶² Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport, 416.

⁶³ DUYNÉ 1993b, 103.

⁶⁴ So auch der Entwurf des *OrgKG*: BT-Drs. 12/989, 1 sowie die Zahlen in den OK-Lagebildern: zuletzt: BKA Lagebild 2002, 18.

⁶⁵ BKA Lagebild 2001, 10.

sowie der Vertrieb gestohlener Waren – hier steht die Kfz-Verschlebung im Vordergrund⁶⁶. Ein weiterer Bereich betrifft die Verbringung von Menschen aus dem Ausland nach Deutschland und deren anschließende Ausbeutung in sexueller Hinsicht oder in prekären Beschäftigungsverhältnissen.⁶⁷ Ferner wird eine Reihe sonstiger Delikte im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität genannt. Dazu zählen wirtschaftskriminelle Verhaltensweisen ebenso wie eher traditionelle Delikte wie Raub oder Fälschung sowie weniger wichtige marktförmige Varianten wie Glücksspiel oder Abfallverschlebung. Insgesamt können die Kriminalitätsfelder, die der organisierten Kriminalität zugeordnet werden, zum einen durch die besondere (marktförmige oder unternehmerische) Komplexität der Vorgehensweise und zum anderen durch ihre geringe soziale Sichtbarkeit charakterisiert werden.

2.4 Ergebnis zum OK-Konzept

2.4.1 England

Das OK-Konzept, wie es sich nach der Untersuchung der Diskussion zu organisierter Kriminalität in England präsentiert, lässt sich durch zwei Eigenheiten charakterisieren. Zum einen gibt es einen starken Bezug zu der Kriminalität illegaler Märkte, da ein Großteil der mit organisierter Kriminalität in Verbindung gebrachten Delikte illegale Handlungsoptionen betrifft. Zum anderen umfasst das Bild von der inneren Struktur und den besonderen Verhaltensweisen der der organisierten Kriminalität zugeordneten Gruppierungen eine Vielzahl offener Zuschreibungen, die ein breites Feld von sozialen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Faktoren abdecken. Im Ergebnis liegt der OK-Diskussion in England eine Konzeption von organisierter Kriminalität zugrunde, nach der sich Netzwerke im Rahmen illegaler Märkte betätigen, die bei Tatbegehung und im weiteren Verhalten im Umfeld der Taten rational vorgehen. Dabei kann diese Konzeption jedoch nicht als theoretisch fundiert und allgemein anerkanntes Gesamtbild angesehen, sondern muss erst aus einer Kombination verschiedener Einzelaussagen abgeleitet werden.

⁶⁶ SIEBER/ BÖGEL 1993, 69; SCHAEFER 1996, 160f; HAMACHER 2000, 130ff; BKA Lagebild 2002, 21.

⁶⁷ Zum Zusammenhang: ALBRECHT 1998, 27-29; ähnlich: SCHWEER 2002, 144-159; BKA Lagebild 2002, 18.

2.4.2 Niederlande

Das Bild organisierter Kriminalität, das sich aus der Untersuchung der in der Diskussion in den Niederlanden entwickelten Modelle zur inneren Struktur und den besonderen Handlungsmodalitäten von der organisierten Kriminalität zugerechneten Gruppierungen sowie den OK-Delikten ergibt, präsentiert sich als ein im Laufe der Zeit immer stärker theoretisch ausgerichtetes Konzept mit miteinander in Zusammenhang gebrachten Bestandteilen. So wird die Rationalität und Planmäßigkeit des Vorgehens auf der einen Seite mit den Anforderungen an unternehmerisches Vorgehen im Rahmen illegaler Märkte erklärt und auf der anderen Seite damit die Netzwerkstruktur der handelnden Gruppierungen verknüpft. Nach einem stetigen Prozess der Fortentwicklung seit der Arbeit der *Van-Traa-Enquête-Kommission* durch den *WODC* existiert nun ein komplexes, verschiedene soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Aspekte integrierendes Konzept.

2.4.3 Deutschland

Die Diskussion über organisierte Kriminalität war in Deutschland nicht sehr stark theoretisch ausgerichtet. So entwickelten sich nach der anfänglichen Orientierung an dem US-amerikanischen Modell Deutungsvarianten mit sehr unterschiedlichen Schwerpunkten. Vergleichsweise grundlegend erforscht wurde der Bereich der inneren Struktur von Gruppierungen. Ein weiteres Feld stellte die unternehmerische Komponente dar, zu der im weiteren Sinne auch der so genannte Logistik-Ansatz gezählt werden kann. Parallel dazu entwickelten sich mit Beginn der neunziger Jahre die Kriminalitätsbereiche der illegalen Märkte zu den wichtigsten OK-Delikten. Insgesamt zeigt sich aufgrund der Analyse der OK-Diskussion in Deutschland eine eher offene Zuschreibung verschiedener Komponenten zur organisierten Kriminalität. Dabei stehen zwar deren Netzwerkstruktur und die Betätigung mit rationaler Zielrichtung im Rahmen illegaler Märkte im Mittelpunkt, jedoch findet eine Vielzahl damit nicht unmittelbar in Verbindung stehender Faktoren, die sich teilweise auch widersprechen, ebenso Erwähnung. Die der Diskussion zu entnehmende Konzeption von organisierter Kriminalität in Deutschland erscheint demzufolge als ebenso offen wie die so genannte Arbeitsdefinition.

3. OK-Maßnahmen

Die Maßnahmen, die in den untersuchten Ländern mit Bezug zur organisierten Kriminalität umgesetzt wurden, sind sowohl rechtlicher als auch

praktischer Natur. Auf der Ebene des Rechts waren vornehmlich die prozessualen Regelungen Veränderungen ausgesetzt; wichtiger noch waren der Umbau der zuständigen Behörden sowie die Neuerungen in der Praxis der Strafverfolgung. Wichtigste Erscheinung ist die Erweiterung des Ansatzes für Ermittlungen, die sowohl zeitlich als auch in Hinblick auf ihr Objekt einen größeren Rahmen abdecken, als das traditionelle Strafverfahren vorsah. Diese Verfahrensform wird als „pro-aktives“ Verfahren bezeichnet.⁶⁸

3.1 England

In England stand die Umstrukturierung der Behörden im Mittelpunkt der Debatte zu organisierter Kriminalität. Im Laufe der Diskussion wurden regionale und spezialisierte Behörden in einem stetigen Prozess immer weiter zusammengeführt. Aktuell steht die Errichtung einer einzigen nationalen Behörde vor der Umsetzung. In der so genannten *Serious Organised Crime Agency (SOCA)* werden die vormals eigenständigen Behörden *NCS* und *NCIS* sowie Teile des Zolls (*HM Customs and Excise*) und die Zuständigkeiten des *Home Office* im Bereich „illegale Einwanderung“ aufgehen.

Neben der Zentralisierung des polizeilichen Aufbaus spielte die Umstrukturierung der Ermittlungstätigkeit eine Rolle. Seit Beginn der neunziger Jahre fand die Strategie pro-aktiver Ermittlungen unter besonderer Einbeziehung der so genannten *intelligence*-Arbeit weite Verbreitung. Dabei kam es zu einer Verlagerung des Ermittlungsansatzes in zeitlicher Hinsicht sowie in Bezug auf das Objekt der Ermittlungen. Dieselbe Tendenz spiegelt sich auch in der Wahl der Ermittlungsziele wider, die neben der strafrechtlichen Bewältigungsform „*bringing to justice*“ auch die rein tatsächliche „Zerschlagung“ (*disruption*) von Gruppierungen umfassen. Auf gesetzlicher Ebene fand die neue Form der Ermittlungen ihren Niederschlag im Erlass des *Regulation of Investigatory Powers Act* aus dem Jahr 2000, in dem die Voraussetzungen für den Einsatz der verdeckten Methoden bei der Beschaffung der für die pro-aktiven *intelligence*-Ermittlungen notwendigen Informationen geregelt wurden. Insgesamt lag der Schwerpunkt der Veränderungen in England im Bereich der Praxis der Ermittlungen.

3.2 Niederlande

Die Diskussion in den Niederlanden zeichnet sich durch eine besonders intensive Beschäftigung mit von der Praxis ausgehenden Veränderungen

⁶⁸ In Deutschland werden abweichend auch die Begriffe „Struktur-“ bzw. „Vorfelderermittlungen“ oder „Vorbeugende Verbrechensbekämpfung“ verwendet.

aus. Auch hier stellen die Polizei- und die Ermittlungsstruktur die wichtigsten Punkte dar, während grundsätzliche Überlegungen zu gesamtgesellschaftlicher Prävention, das materielle Recht oder das gerichtliche Verfahren eher Nebensfelder der Debatte sind. Der Aufbau der Polizei unterlag einem kontinuierlichen Prozess der Zentralisierung und Spezialisierung. Heute scheint mit der Zuständigkeit der *Nationalen Recherche* als Unterbehörde der nationalen Polizei (*KLPD*) für die Ermittlung der organisierten Kriminalität der Schlusspunkt dieser Entwicklung erreicht.

In Bezug auf die Praxis der Ermittlungen wurde durch den so genannten *IRT*-Skandal und dessen Aufklärung im Rahmen der *Van-Traa*-Enquête-Kommission ans Licht gebracht, dass die Strafverfolgungsbehörden bei Ermittlungen im Bereich der organisierten Kriminalität weitgehend losgelöst von Gesetz und institutioneller Kontrolle agierten. Kritische Punkte der OK-Ermittlungen waren die Vorverlagerung der Aufnahme von Ermittlung und der Einsatz einer Vielzahl verdeckter Methoden, ohne dass den Kontrollorganen darüber Rechenschaft abgegeben wurde. Um der offenbar gewordenen Diskrepanz zwischen Gesetz und Wirklichkeit abzuwehren, wurden in der Folge eine Reihe von klarstellenden Regelungen getroffen, die zum einen die Rolle der kontrollierenden Staatsanwaltschaft sicherten und zum anderen Voraussetzungen und Umfang der Methoden bestimmten. Allerdings blieben die Regelungen in Bezug auf die Ausweitung des Ermittlungsansatzes allgemein hinter den Erkenntnissen der Enquête-Kommission zurück. Bemerkenswert ist die enge Verknüpfung wissenschaftlicher Erforschung von Art und Umfang der organisierten Kriminalität mit der konkreten Ausgestaltung von Maßnahmen.

3.3 Deutschland

In Deutschland lag der Schwerpunkt der Neuerungen auf dem Ermittlungsverfahren, während Polizeiaufbau und materielles Recht strukturell unbeeinflusst blieben. Zwar standen die Erweiterung der Zuständigkeiten der nationalen Polizeibehörde *BKA* oder die Einführung eines Tatbestands der Geldwäsche in das Strafgesetzbuch im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität, jedoch sind diese Veränderungen als weniger weitreichend einzuordnen als die praktische Umgestaltung des Verfahrens. Dabei verblieb die Verlagerung von Ermittlungsansatz und Ermittlungsobjekt in das Vorfeld von Taten und in Richtung potentieller Täter im Sinne eines pro-aktiven Verfahrens, das präventive und repressive Anteile hat, rein auf der Ebene der Praxis. Die besonderen Methoden, die in diesem Zusam-

menhang der Beschaffung von Informationen dienen, wurden Anfang der neunziger Jahre durch das *OrgKG* in die Strafprozessordnung eingefügt.

4. Der OK-Diskurs insgesamt

Erst die Zusammenschau von Konzeption der organisierten Kriminalität und den dagegen gerichteten Maßnahmen ermöglicht ein umfassendes Verständnis der OK-Diskurse in den untersuchten Ländern.

4.1 England

Der OK-Diskurs in England zeichnet sich durch eine sehr pragmatische Annäherung an das Thema aus. Kernpunkte der Diskussion waren die Zentralisierung der zuständigen Behörden und von wissenschaftlicher Seite aus die Netzwerkstruktur der organisierten Kriminalität. Dabei wurde diese auch als Argument gegen die Zentralisierung verwendet, da die konkreten Täterverbindungen innerhalb des Netzwerks lokal angebunden seien. Die englische Diskussion wurde stark geprägt durch die Expertenanhörung des Innenausschusses Mitte der neunziger Jahre, die maßgeblich von Vertretern der Polizei bestritten wurde, sowie durch die polizeilichen Darstellungen in den Folgejahren, insbesondere das *UK Threat Assessment*. Als zentral für die englische Diskussion repräsentierte OK-Konzeption kann ein Bild von in Netzwerken miteinander verbundenen, verschieden strukturierten Täterverbindungen ausgemacht werden, die sich mit der Absicht der Profit Erlangung im Rahmen illegaler Märkte betätigen. Die Konzeption ist bis heute insgesamt wenig präzise, sowohl Delikte als auch einzelne Handlungsmodalitäten, die der organisierten Kriminalität zugeschrieben werden, differieren bisweilen beachtlich. Jedoch wird dies nicht als Manko angesehen, sondern als Voraussetzung für eine möglichen Veränderungen gegenüber anpassungsfähige polizeiliche Ermittlungstätigkeit. Die Breite der OK-Konzeption findet ihr Gegenstück in einem weiten Ansatzpunkt für das dagegen gerichtete Vorgehen.

4.2 Niederlande

In den Niederlanden stehen sich heute die grundlegende wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema und eine detaillierte rechtliche Fassung der OK-Ermittlungsmethoden gegenüber. Im Zuge der Aufarbeitung des so genannten *IRT*-Skandals in der eigens dafür eingerichteten *Van Traa*-Enquête-Kommission wurden Art und Umfang der organisierten

Kriminalität und das adäquate Vorgehen gegen dieses so bestimmte Phänomen zueinander in Beziehung gesetzt. In der Folge entstanden sowohl die Veröffentlichungen zur OK-Konzeption als auch die gesetzlichen Regelungen immer mit Bezug zum dort erarbeiteten Gesamtzusammenhang. So enthält die *WODC*-Untersuchung der organisierten Kriminalität in den Niederlanden einen Abschnitt zu den möglichen politischen Schlussfolgerungen⁶⁹ und das *Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden* orientiert sich an den Anforderungen, vor die eine netzwerkförmige Kriminalität die Ermittlungsbehörden stellt. Am Ende der OK-Diskussion in den Niederlanden steht auf der einen Seite ein theoretisch fundiertes, geschlossenes Konzept, das die Netzwerkform, die Betätigung im Rahmen illegaler Märkte und die Beziehungen zum weiteren Umfeld miteinander verknüpft. Dem begegnet auf der anderen Seite ein Ermittlungsverfahren, dessen Ansatzpunkt zeitlich und sachlich verlagert wurde und das in seiner konkreten Durchführung aufgrund der gesetzlichen Sicherungen offen und transparent gestaltet ist, wenngleich keine grundlegende Anpassung der rechtlichen Basis an die Verlagerung erfolgte.

4.3 Deutschland

Der deutsche OK-Diskurs beinhaltet ein sehr breites Verständnis von organisierter Kriminalität und ihrer Bekämpfung. Nur auf einer sehr allgemeinen Ebene wird ein Einvernehmen erzielt, demzufolge der Begriff „organisierte Kriminalität“ kriminelle Netzwerke meint, die zur Förderung wirtschaftlicher Ziele in rationaler Weise illegale Handelsgeschäfte durchführen. Auf einer differenzierteren Deutungsebene finden sich widersprüchliche Beschreibungsansätze und Erklärungen. In Bezug auf das Vorgehen gegen organisierte Kriminalität wurde in der Diskussion bereits frühzeitig die Notwendigkeit der Neustrukturierung der Ermittlungstätigkeit sowie des Einsatzes informationsbezogener Methoden gefordert. Während die neuartigen Methoden durch das *OrgKG* gesetzlich implementiert wurden, wurde bislang für die grundlegende Neustrukturierung der Ermittlungen in Fällen organisierter Kriminalität, die als „vorbeugende Verbrechensbekämpfung“ präventive und repressive Elemente vereint, keine gesetzliche Grundlage geschaffen. Beide Seiten des Diskurses können allgemein insofern zueinander in Zusammenhang gesetzt werden, als sich das offene Verständnis des Phänomens und das Spektrum, das der umfassende Ansatz vorbeugender Verbrechensbekämpfung abdeckt, entsprechen.

⁶⁹ KLEEMANS/ BRIENEN/ BUNT 2002, 147-157.

Interviews

1. Methodik

Zur Ergänzung der auf der Analyse von schriftlichen Quellen basierenden Länderuntersuchungen wurden im Anschluss daran in den einzelnen Ländern mündliche Gespräche mit Experten und Expertinnen für organisierte Kriminalität durchgeführt. Deren Befragung soll die Ergebnisse der Länderstudien validieren und vervollständigen.

1.1 Durchführung

Insgesamt wurden 18 Interviews durchgeführt. Dabei musste in zwei Fällen auf eine schriftliche Beantwortung der Fragen ausgewichen werden. In einem Fall war es dem Gesprächspartner aufgrund einer Erkrankung seiner Atemwege nicht möglich zu sprechen, in dem anderen Fall war der Personalmangel der angefragten Institution der Grund für die abweichende Äußerungsform. Der größte Teil der mündlichen Befragungen fand im persönlichen Kontakt statt, in zwei Fällen wurde wegen Termenschwierigkeiten ein telefonisches Interview vereinbart. Die Interviews wurden auf Tonband aufgezeichnet¹ und während des Gesprächsverlaufs stichwortartig protokolliert. Die Gespräche in den Niederlanden und in England wurden in englischer Sprache geführt, die in Deutschland auf Deutsch. Der Zeitrahmen für die Interviews umfasste dreißig Minuten bis zu einer Stunde, der Durchschnittswert beträgt 45 Minuten.

1.2 Kreis der Befragten

In den drei untersuchten Ländern wurden jeweils Personen aus den Bereichen Polizei, Politik und Wissenschaft angesprochen. Die 17 Interviews verteilen sich gleichmäßig auf die untersuchten Länder, in England wurden sechs, in den Niederlanden fünf und in Deutschland sechs Gespräche geführt.

Zusammengenommen ist auch in Bezug auf die Bereiche, aus denen die Befragten stammen, eine gleichmäßige Verteilung gegeben. Jeweils sechs Expertinnen und Experten sind den verschiedenen Bereichen Wissenschaft, Politik und Polizei zuzuordnen. In drei Gesprächen waren zwei Gesprächs-

¹ Die Bänder werden archiviert.

partner bzw. -partnerinnen zugegen, diese Personen wurden jedoch nicht einzeln gezählt. Das Geschlechterverhältnis ist bei den Befragten nicht ausgewogen, der Frauenanteil liegt bei unter einem Fünftel. Dies ist jedoch in Anbetracht dessen, dass Diskussionen zu kriminalpolitischen Themen eher männlich dominiert sind und ganz generell die Zahl der Frauen in Führungspositionen die der Männer immer noch stark unterschreitet, ohne weiteres erklärlich.

In Deutschland stammen drei der Befragten aus dem Bereich der Polizei, ein Gespräch kam mit Personen aus dem Bereich der Politik zustande, außerdem äußerten sich zwei wissenschaftliche Experten. In England war ein Vertreter der Wissenschaft bereit, zum Thema organisierte Kriminalität Auskunft zu geben, drei weitere Gespräche fanden im Bereich von Polizei und Staatsanwaltschaft statt, zwei in politischen Institutionen. In den Niederlanden gab es zwei Gespräche im Bereich der Politik und drei weitere mit Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft.

Ohne die Identität der Befragten offen zu legen, lässt sich sagen, dass in allen untersuchten Ländern hochrangige Personen mit explizitem Fachwissen gefunden werden konnten, die zu Stellungnahmen zum Thema bereit waren. Unter den befragten Expertinnen und Experten sind hochrangige Vertreter und Vertreterinnen sowohl der nationalen Polizeibehörden wie des *Bundeskriminalamts*, des *National Crime Squad* und *National Criminal Intelligence Service* oder wissenschaftlicher Institute der Polizei wie der deutschen *Polizeiführungsakademie* als auch der zuständigen politischen Institutionen wie des *Home Office*, des *Ministerie van Justitie*, der *Tweede Kamer der Staten-Generaal* oder des *Bundesjustizministeriums*. Die wissenschaftlichen Expertinnen und Experten haben durchweg wichtige Beiträge zu dem Thema veröffentlicht, in den Niederlanden konnten sogar zwei Mitarbeiter des für die Erstellung des Monitors der organisierten Kriminalität zuständigen *Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum* befragt werden. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Interviews durch grundsätzlich hohe Kompetenz der Befragten und die Präsentation ausgereifter Überlegungen geprägt waren.

1.3 Fragestellung

Der den Interviews zugrunde liegende Fragebogen orientiert sich an der bei der Erhebung schriftlicher Quellen erprobten Zweiteilung der Analyse in Bezug auf das Verständnis von organisierter Kriminalität einerseits und die dagegen gerichteten Maßnahmen andererseits. Wie bereits bei den Län-

deruntersuchungen praktiziert, wird dabei Wert darauf gelegt, dass nicht nur die tatsächliche Gestalt von Phänomen und Bekämpfungskonzept betrachtet, sondern der historischen Entwicklung, den sozialen Bezügen und den dahinterliegenden Wertungen ebenso Rechnung getragen wird.

Der Fragebogen bildete die Grundlage für die Gespräche, die je nach der speziellen Ausrichtung der Gesprächspartner bzw. -partnerinnen verschiedene Schwerpunkte hatten. Insofern ist die Befragung in ihrer Grundform als strukturiertes Interview einzuordnen und in der spezifischen Ausgestaltung unstrukturiert, um eine Anpassung an die konkrete Situation zu ermöglichen.² Der Fragebogen wurde während der Phase der Interviewdurchführung weiterentwickelt. Teilweise wurden auch spontan ergänzende Fragen gestellt, die sich oftmals auf die spezifische Situation in den einzelnen Ländern bezogen. Die Fragen sind als offene Fragen formuliert, sie sollen die Kategorien, in denen die Befragten antworten, ihnen überlassen.³

Um einen Hinweis auf den grundsätzlichen Gesprächsverlauf zu geben, findet sich im folgenden der Leitfaden, auf dem die Interviews aufbauten. Generell beziehen sich die Fragen auf fünf Komplexe: die Entwicklung der OK-Diskussion, die Vorstellung von organisierter Kriminalität, das Gefährdungspotential organisierter Kriminalität, die wichtigsten Maßnahmen mit Bezug auf die organisierte Kriminalität und die Bewertung der besonderen Form der Ermittlungen in Fällen organisierter Kriminalität. Dabei lassen sich die fünf Komplexe in der Form der grundlegenden Zweiteilung der Untersuchung zuordnen, dass die Fragen zu Vorstellung von und Gefährdungspotential der organisierten Kriminalität (Fragen 2 und 3) das Konzept von organisierter Kriminalität betreffen und sich die Fragen zu den wichtigsten kriminalpolitischen Veränderungen und der Bewertung der besonderen Ermittlungsform (Fragen 4 und 5) auf die Maßnahmensseite beziehen, während die Frage nach der historischen Entwicklung (Frage 1) den Zusammenhang zum politischen und kulturellen Hintergrund des Diskurses herstellt. Im Einzelnen lauten die den Gesprächen als Grundlage dienenden Fragen:

1.) Historische Entwicklung:

Von wem ging die Beschäftigung mit dem Thema "organisierte Kriminalität" aus – Polizei, Politik oder Wissenschaft? Wie war der weitere Verlauf der Diskussion?

² ATTESLANDER/KOPP, 154.

³ KROMREY, 365.

2.) Begriffsverständnis:

Wie entwickelte sich die Vorstellung von organisierter Kriminalität in den letzten dreißig Jahren? Gibt es heute ein allgemein anerkanntes Konzept organisierter Kriminalität? Welche Delikte werden als OK-Delikte eingeordnet?

3.) Gefährdungspotential:

Würden Sie die Einschätzung teilen, dass die Vorstellung von organisierter Kriminalität heute nicht mehr beinhaltet, dass sie die legale Wirtschaft und die Gesellschaft insgesamt stark beeinflusst? Würden Sie dennoch die Auffassung vertreten, dass organisierte Kriminalität besonders bedrohliche Kriminalität ist und mit allen Mitteln bekämpft werden muss? Worin liegt Ihrer Ansicht nach die besondere Gefährlichkeit organisierter Kriminalität?

4.) Kriminalpolitische Veränderungen:

Würden Sie der Feststellung zustimmen, dass die maßgeblichen Veränderungen im System der Strafverfolgung auf der Ebene der Praxis zu verorten sind? War generell der Bereich der Polizeitätigkeit und Ermittlungsmethoden stärkeren Veränderungen ausgesetzt als der Bereich des materiellen Rechts?

5.) Besonderheit der OK-Ermittlungen:

Eine der Hypothesen meiner Arbeit ist, dass die Diskussion zu organisierter Kriminalität international eine Annäherung der präventiven und repressiven Polizeitätigkeit zur Folge hatte: würden Sie sagen, dass diese These auch für Ihr Land gilt? Befürchten Sie in diesem Zusammenhang die Verletzung abstrakter Prinzipien wie der Freiheitsgrundrechte? Oder halten Sie diese Entwicklung für einen natürlichen Modernisierungsprozess?

1.4 Auswertung

Die Methodik der empirischen Sozialforschung kennt neben den rein quantitativen Verfahren auch qualitative Vorgehensweisen. Dabei wird besonders auf die Zusammenhänge zwischen einzelnen Feststellungen Wert gelegt. Die qualitative Auswertung von Gesprächen mit Expertinnen und Experten bietet deshalb die Möglichkeit, ein umfassendes Bild des OK-Diskurses wiederzugeben.

Die fünf Fragen-Komplexe, die den Gesprächen zugrunde gelegt wurden, sind am grundsätzlichen Aufbau der Arbeit orientiert. Die Fragen 2 bis 5 verweisen auf die beiden Felder der Auseinandersetzung „OK-Konzept“ und „OK-Maßnahmen“ und legen dabei besonderen Wert auf das aktuelle Verständnis des Phänomens und die spezielle Form der Ermittlungen. Insofern dienen diese Teile der Gespräche der inhaltlichen Überprüfung und Ergänzung der aufgrund der Quellenanalyse in den Länderberichten erzielten Ergebnisse. Die erste Frage, die den Verlauf der Diskussion betrifft, erfüllt darüber hinaus die Aufgabe, die grundsätzliche Einstellung der Befragten zu eruieren, da diese – befragt zur historischen Entwicklung und dem Beitrag bestimmter Akteure zu dieser Entwicklung – ihr Selbstverständnis einbringen. Insofern bildet diese einleitende Frage den Hintergrund für die Wertung der weiteren Aussagen.

2. Inhalt der Gespräche

Die Gespräche haben je nach der fachlichen Ausrichtung und dem Interessenschwerpunkt der Befragten verschiedene Kernthemen. In Bezug auf die Wahl der Schwerpunkte zeigen sich Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Insgesamt lässt sich jedoch sagen, dass der Inhalt der Gespräche nicht stark differiert. Abweichungen ergeben sich insoweit zumeist in bezug auf Wertungs- bzw. Deutungsfragen und sind vielfach durch die Stellung der jeweiligen Person oder Besonderheiten der nationalen Debatten zu erklären.

2.1 Verlauf des OK-Diskurses

Bei der als Hintergrundfolie für die Gespräche dienenden Frage nach dem Diskussionsverlauf zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den in den einzelnen Ländern gewählten Antwortschwerpunkten. Während für die englischen Expertinnen und Experten der Verlauf des OK-Diskurses kein zentrales Thema ist, zeichnen mehrere deutsche Gesprächspartner die genaue Entwicklung in Einzelschritten nach. Die Befragten in den Niederlanden wiederum bringen den Verlauf der Diskussion allgemein mit dem Geschehen des *IRT*-Skandals und dessen Aufarbeitung in Verbindung.

Für die englische Position zu der Frage typisch ist die kurze Feststellung:

„Das ist nicht etwas, dessen sich Großbritannien plötzlich bewusst wurde.“

Der einzige englische Experte, der etwas mehr aussagt, als dass die Polizei das Thema zuerst behandelt hätte, äußert sich so:

„Aus Sicht der Polizei in Großbritannien gab es in den sechziger Jahren bereits die Regional Crime Squads ... Ich weiß zwar nicht, ob sie damals die Terminologie organisierter Kriminalität verwendeten, aber das war eine Reaktion auf die Tatsache, dass immer mehr Personen immer mobiler wurden ... So hat der allgemeine Einfluss einer Gesellschaft, die ihre Mobilität verstärkt und die Kommunikation vereinfacht hat, den Kriminellen geholfen. Ich bin mir nicht sicher, wann organisierte Kriminalität Teil des allgemeinen Diskurses im politischen Leben und der Arbeit der Strafverfolgungsbehörden wurde, aber tatsächlich wurde bereits in den sechziger Jahren über die Regionalisierung der Kriminalität gesprochen ... Zu dieser Zeit bezog sich das auf bewaffnete Raubüberfälle, Einbrüche in große Landhäuser, Kunstdiebstahl und Drogenhandel, aber das war nicht in der Weise organisiert, wie es heute der Fall ist. Ich bin mir also nicht sicher, ob ich die Frage direkt beantworten kann, aber ganz sicher sprachen in den sechziger Jahren die Strafverfolgungsbehörden darüber. Aber ich bin nicht sicher, ob in den sechziger Jahren in der Justiz bzw. in der Gesetzgebung organisierte Kriminalität wahrgenommen wurde.“

Im Gegensatz zu dieser knappen Darstellung stehen die sehr ausführlichen Stellungnahmen zum Verlauf der deutschen OK-Diskussion. Ausgelöst worden sei die Diskussion durch die Polizei:

„Die Diskussion zum Thema organisierte Kriminalität reicht aus meiner Sicht so in die Jahre 1970 bis 1973 zurück, und ursprünglich hat man sich damals damit befasst, zunächst mal polizeilicherseits... dass wir Erscheinungen der Kriminalität hatten, die wir mit unserem bis dahin bekannten Vokabular und mit unseren bis dahin vorherrschenden Einordnungen nicht so richtig fassen konnten.“

Die Etablierung als Thema der politischen Agenda sei dann Ende der achtziger Jahre mit einem zunehmenden Interesse von Seiten der Regierung einhergegangen.

„Ende der Achtziger, Anfang der Neunziger kam dann dieser größere Schub, wo man dann auch in der deutschen Polizei, bis hin in die Polizeiabteilungen in den Ministerien und einzelnen in der Justiz, die sich vorher einer Diskussion zum Thema noch völlig gesperrt haben, dass man sich in diesem Dreieck getroffen hat.“

Von zwei der Befragten wird der gesamte Verlauf minutiös nachgezeichnet, es werden einzelne Akteure und einflussreiche Publikationen benannt. Insgesamt ist in Deutschland die Position vorherrschend, dass die Diskussion, die ursprünglich von der Polizei ausgegangen sei, in den neunziger Jahren auf einen breitere gesellschaftliche Basis gestellt worden und inzwischen konsolidiert sei.

In den Niederlanden benennen alle Gesprächspartner zunächst als neutralen Punkt der Diskussion den *IRT*-Skandal und die Arbeit der zu dessen Aufarbeitung eingesetzten *Van-Traa*-Enquête-Kommission. Ein Vertreter aus den Reihen der Wissenschaft stellt fest:

„Seit diesem Moment lag der Fokus auf organisierter Kriminalität, davor gab es keine verbreiteten Kenntnisse darüber.“

Allerdings manifestiert sich bei der Nachfrage in Bezug auf die Entstehung des Skandals eine Einschätzung, der nach der ursprüngliche Ausgangspunkt der OK-Diskussion ebenfalls in der polizeilichen Hinwendung zu dieser Kriminalitätsform Ende der achtziger Jahre verortet wird. Derselbe Experte führt aus:

„[Zu dem Skandal kam] es... nicht rein zufällig. Bereits vorher hatten die Gerichte in den Niederlanden mehr mit organisierter Kriminalität zu tun. ... Es fing nicht erst mit der Van-Traa-Kommission an, wenngleich ihr sehr viel Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Aber der Grund dafür, dass die Polizei meinte, sie müsste diese Art von Methoden anwenden, müssen ihre Erkenntnisse zur Existenz von organisierter Kriminalität gewesen sein.“

Eine Vertreterin der Seite der Politik vertritt dieselbe Ansicht:

„Das [die Auseinandersetzung mit dem Thema] wäre sowieso geschehen. Die Kompetenzen der Polizei waren nicht ausreichend und das wäre früher oder später klar geworden.“

Auf einer abstrakten Ebene beschreibt eine Wissenschaftlerin die Grundlage für die Bedeutung des Themas auf der innenpolitischen Agenda so:

„Es ist schwer zu entscheiden, was hier Henne und was Ei ist. Die Staatsanwaltschaft verlor an Legitimität, es gab nicht genug sichtbare Kriminalitätsbekämpfung, die Gesellschaft wollte strafrechtliche Verfolgung, alles war ihr nicht hart genug etc, so dass ein Klima entstand, das für die Idee der Kriminalitätsbekämpfung und für die Idee, dass es in den Niederlanden organisierte Kriminalität gibt, sehr förderlich war.“

Ein Experte, der dem Bereich der Politik zuzuordnen ist, macht ebenfalls eine bestimmte Atmosphäre für die Entstehung des Skandals und damit auch für die breite gesellschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema verantwortlich:

„In den frühen neunziger Jahren behaupteten die Abgeordneten mit harten Worten, dass die niederländische Gesellschaft durch organisierte Kriminalität korrumpiert sei, und Polizeichefs behaupteten, dass das Parlament selbst unterwandert sei und in dieser Atmosphäre passierte das, was wir den großen Zwischenfall, den großen Unfall nennen.“

Insgesamt wird von den niederländischen Expertinnen und Experten also ein differenziertes Bild der niederländischen Entwicklung einer gegenseitigen Verstärkung zwischen Polizei, Politik und Öffentlichkeit gezeichnet, an deren Ende die breite öffentliche Anerkennung des Themas steht.

In allen drei Ländern kommen die Befragten von unterschiedlichen Ausgangspunkten aus zu einem übereinstimmenden Ergebnis in Bezug auf den Verlauf der Diskussion. In allen Ländern wird festgestellt, dass die Beschäftigung mit dem Thema zu einem frühen Zeitpunkt von der Polizei ausging. Mit Beginn der neunziger Jahre sei das Thema dann von Seiten der Politik aufgegriffen worden und schließlich zu einem Gegenstand der

öffentlichen Debatte geworden. Dabei bestehen auch Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern, die auf das jeweilige konkrete Geschehen zurückzuführen sind – bestes Beispiel dafür sind Darlegungen zur besonderen öffentlichen Aufmerksamkeit, die dem Thema „organisierte Kriminalität“ aufgrund des *IRT*-Skandals in den Niederlanden gewidmet worden ist.

2.2 Begriffsverständnis

In allen beteiligten Ländern sind sich die Befragten einig, dass das Verständnis von organisierter Kriminalität, das in der von den Medien beeinflussten Öffentlichkeit vorherrschend ist, und das der Strafverfolgungsbehörden und anderen Institutionen, die direkt mit dem Phänomen befasst sind, grundlegend voneinander abweichen.

Eine Erklärung dafür liefert ein englischer Polizist:

„Ein ständiges Spannungsfeld unserer Arbeit ist die Balance zwischen der Notwendigkeit eine Art Außenpräsentation zu haben und der Notwendigkeit über das, was wir tun, Stillschweigen zu bewahren.“

Die weiteren Aussagen zum Verständnis von organisierter Kriminalität beziehen sich auf Definitionen und darüber hinausgehende Konzepte. Am wenigsten geneigt, eine Definition zum Ausgangspunkt ihrer Darstellung zu machen, sind die niederländischen Expertinnen und Experten. Die ausführlichste Auseinandersetzung mit einer Definition findet sich bei den deutschen Befragten. Das allgemeine Konzept von organisierter Kriminalität ist in allen untersuchten Ländern eindeutig durch das Netzwerk-Modell geprägt. Die größte Übereinstimmung in den Aussagen der Interviewpartnerinnen und -partner ergibt sich bei der Frage nach den OK-Deliktsfeldern, die durchgängig im Bereich der illegalen Märkte verortet werden. In bezug auf die Frage nach dem spezifischen Gefährdungspotential organisierter Kriminalität werden von den Befragten ähnliche Position in unterschiedlicher Prägnanz vertreten.

2.2.1 Definitionen

In England ist das Verhältnis zu einer Definition des Phänomens „organisierte Kriminalität“ sehr pragmatisch. Mehrfach wird geäußert, dass die als Grundlage für die *UK Threat Assessments* dienende *NCIS*-Definition nicht sehr präzise sei. Dies sei jedoch nicht problematisch, so ein polizeilicher Experte:

„Wir haben keine Probleme damit, da unsere Aufgabenstellung sehr klar ist. Wegen dieser strengen Vorgaben gibt es nicht sehr viel Raum darüber nachzudenken, was wir sonst noch machen könnten.“

Ein Vertreter einer politischen Institution stellt die pragmatische englische Herangehensweise in den Vordergrund und schließt die Einschätzung an, dass Definitionen dem Phänomen sowieso nicht gerecht werden könnten:

„Die NCIS-Definition ist nicht sehr präzise – wir neigen dazu organisierte Kriminalität anzusehen, als einen Elefanten, der schwierig zu beschreiben ist, aber klar zu bestimmen, wenn man ihn sieht. Das hat Vor- und Nachteile, denn dadurch ist es manchmal sehr schwierig genau festzustellen, wo die Grenze zwischen organisierter und anderer Kriminalität gezogen werden kann, denn viele kriminelle Handlungen werden von mehreren Individuen organisiert, sind jedoch nicht schwerwiegend ... Das ist etwas problematisch, aber wir haben die Schwierigkeiten durch einen pragmatischen Ansatz überwunden.“

In ähnlicher Weise sehr pragmatisch und in Bezug auf die Möglichkeit, organisierte Kriminalität zu definieren, sehr zurückhaltend äußert sich auch ein niederländischer Experte aus dem Bereich der Politik:

„Ich würde die Definitionsfrage lieber nicht berühren ... Eine praktische Definition wäre: Organisierte Kriminalität ist, was wir annehmen, was es ist.“

Viel wichtiger als in England und den Niederlanden ist die Auseinandersetzung mit der Definition für die Experten und Expertinnen in Deutschland. Einige Befragte beziehen sich positiv auf die Arbeitsdefinition, die dem *BKA*-Lagebild zugrunde gelegt wird. Von Seiten der Polizei wird statuiert:

„Die Definition ist wirklich unsere Bibel.“

Im Vordergrund der Auseinandersetzung mit der Definition steht allgemein das breite Spektrum der Auslegungsmöglichkeiten. Ein Wissenschaftler äußert sich:

„Die offizielle Definition von 1990 versucht ja im Grunde genommen festzuschreiben, dass man alles darunter fasst, was aus dem überkommenen Verständnisrahmen der Polizei herausfällt, alles, was ein bisschen unberechenbar ist und mehr als einen Zuständigkeitsbereich tangiert, das ist organisierte Kriminalität ... Das ist ganz geschickt mit dieser offiziellen Definition, man muss eben möglichst breit rangehen, jedenfalls aus Polizeisicht würde ich sagen, eine engere Definition hätte überhaupt keinen Sinn.“

Ein Experte aus den Reihen der Polizei stimmt ihm zu:

„Ich persönlich tendiere zu dieser weicheren OK-Definition ... Die OK-Definition ist ja eigentlich nur ein Konstrukt ... für die Polizei, ... zu sagen, wir haben es offensichtlich mit ganz besonderen Erscheinungsformen zu tun ... die können wir nicht so richtig beschreiben ... Und dann hat man dieses OK-Konstrukt gewählt ... deswegen, weil man sagt, jetzt können wir das besser angehen.“

Von Seiten der Polizei wird jedoch auch Kritik am Umgang mit der weiten Definition geäußert:

„Mein Eindruck ist der, dass wegen der untauglichen Definition versucht wird, ... Zuständigkeiten der Bearbeitung ... über diese Definition... zu erreichen. ... [Man hat einen] komplexen Sachverhalt und dann fällt eine Entscheidung, aber

nicht, ob das organisierte Kriminalität ist, sondern ob man sich weiter um dieses Phänomen kümmern möchte in dem Bereich, der für organisierte Kriminalität zuständig ist, oder ob man sagt, ne, das geben wir mal an einen anderen Bereich, das kann auch dort bewältigt werden ... und dann gibt es abenteuerlichste Begründungen, warum es sich um organisierte Kriminalität handelt oder auch nicht.“

Im Ergebnis zeigt sich, dass in allen Ländern der Umgang mit Definitionen organisierter Kriminalität in der Darstellung zwar unterschiedlich, in der Praxis jedoch sehr ähnlich ist. Obwohl die Experten und Expertinnen in Deutschland sich ungleich intensiver mit der Definition auseinandersetzen als ihre Kolleginnen und Kollegen in den Niederlanden und in England, kann aus ihren Darlegungen generell auch abgeleitet werden, dass in Praxis ebenfalls eine eher pragmatische Herangehensweise gewählt wird.

2.2.2 Konzeption

Die Frage nach einem über Definitionen heraus reichenden Begriffsverständnis, einer allgemeinen Konzeption organisierter Kriminalität wird in den untersuchten Ländern sehr unterschiedlich ausführlich beantwortet.

2.2.2.1 Abstrakte Deutung

Auf einer abstrakten Ebene der Analyse der Entstehung unterschiedlicher Begriffsdeutungen treffen sich ein englischer Polizist und ein deutscher Wissenschaftler. Der Engländer erklärt die Abweichungen im Verständnis von organisierter Kriminalität damit, dass die unterschiedlichen Zielvorgaben der Behörden verschiedene Perspektiven auf das Phänomen zur Folge haben:

„Das Verständnis organisierter Kriminalität hat teilweise mit den Aufgabenstellungen [der jeweiligen Behörde] zu tun.“

Als Beispiel dienen ihm die Einschätzung des Zolls, dernach die Gestalt organisierter Kriminalität von deren Handelsware abhängt, weil der Zoll auf die Sicherstellung von Handelswaren ausgerichtet ist, und die davon abweichende Deutung des *National Crime Squad*, der organisierte Kriminalität als kriminelle Unternehmensstrukturen auffasst, da er die Zerschlagung von Personenverbindungen anstrebt.

Ein deutscher Wissenschaftler bewertet die Tatsache, dass verschiedene Akteure etwas Unterschiedliches unter organisierter Kriminalität verstehen, so, dass es gar kein Gesamtkonzept gebe:

„Mein Eindruck ist, im Prinzip gibt es in der deutschen Diskussion ein Gesamtbild, das sich dadurch auszeichnet, dass es nach wie vor kein ernsthaftes Konzept ist, das einer wissenschaftlichen Überprüfung standhalten würde, sondern

man sich im Prinzip damit zufrieden gibt, einen Begriff zu haben, der etwas ominöses bezeichnet, von dem alle glauben, sie wüssten, was es ist, der nach wie vor fungibel ist für alle möglichen Konkretisierungen. Aber solange diejenigen, die die Debatte führen, Interessen haben, die sich nicht widersprechen, kommen alle damit wunderbar klar. Im politischen Bereich, im justitiellen Bereich, im polizeilichen Bereich, da heißt es immer was anderes, je nach Kontext, aber warum soll man das in Frage stellen, wenn man sich nicht weh tut mit der unterschiedlichen Begriffsfindung.“

2.2.2.2 Konkrete Beschreibung

Auf der konkreten Ebene der Beschreibung organisierter Kriminalität findet sich in allen Ländern eine Gegenüberstellung des Mafia-Modells hierarchisch organisierter Syndikate auf der einen Seite, das in keinem der beteiligten Länder als das vorherrschende Modell angesehen wird, und des Modells von Straftäter-Netzwerken auf der anderen Seite, das die Struktur der organisierten Kriminalität in den Ländern wiedergebe.

In England wird die Existenz von großflächigen syndikatsähnlichen Strukturen grundsätzlich verneint, auch in der Frühphase der Debatte sei es vielmehr um *gemeine Banden* gegangen wie die bekannten *Kray Zwillinge*. Ein Vertreter einer nationalen Polizeibehörde präsentiert die heute in England verbreitete Vorstellung von organisierter Kriminalität:

„Wir stellen fest, dass verschiedene OK-Gruppierungen sehr verschiedene modi operandi haben: manche sind sehr locker organisiert, beziehen Außenstehende mit ein und handeln nicht nur mit ihren eigenen Leuten, andere, vor allem ethnisch homogene Gruppen, sind sehr eng verbunden, so dass schwer Zugang zu der Gruppe zu finden ist, sie handeln nur mit Personen, die aus ihrer Stadt in ihrem Heimatland kommen, was es für die Strafverfolgungsbehörden sehr schwer macht. Wir sagen immer: Man soll sie als Unternehmen ansehen, aber flexibel sein, wenn man gegen sie vorgeht, weil es Milliarden von Formen gibt, in denen sie strukturiert sind.“

In den Niederlanden wird von allen Befragten das Konzept von der Netzwerkform der organisierten Kriminalität als vorherrschend bezeichnet.

„Netzwerke, das ist das Konzept, mit dem wir heute arbeiten ... Wir glauben, dass pyramidenförmige Organisationen heute die Ausnahme sind ... die meisten Leute arbeiten nur zusammen.“

„Ich glaube, dass auch die Polizei und die Staatsanwaltschaft nicht mehr organisierte Kriminalität in den Niederlanden als eine Art Mafia ansehen ... es sind lockere Netzwerke ... Leute, die verschiedene Kontakte haben, Gruppierungen, die zusammenkommen.“

Auch in Deutschland steht das Bild von der Netzwerkstruktur im Mittelpunkt aller Beschreibungen.

„Aus meiner Sicht hat man richtigerweise erkannt, diese Weltverschwörung ist es wohl nicht und es ist wohl auch nicht, zumindest in Deutschland, diese klassische Untergrundorganisation in Form der Mafia ... Wir haben eher diese Verflechtungen, die wir als Netzstrukturen bezeichnen.“

„Was wir feststellen, ist ... wir haben in der Tat organisierte Kriminalität im wesentlichen als Netzwerkriminalität, als Netzstrukturen, die im übrigen außerordentlich flexibel sind, das heißt die setzen sich je nach Tatgelegenheiten und nach Situation immer wieder anders zusammen. Es gibt in Deutschland allenfalls in Einzelfällen hierarchisch strukturierte Organisationen.“

2.2.3 Kriminalitätsfelder

Große Übereinstimmung ist in Bezug auf die Kriminalitätsfelder zu erkennen, die der organisierten Kriminalität zugeschrieben werden. Sie werden von den Experten und Expertinnen in allen Ländern im Bereich der illegalen Märkte verortet. In England werden in Übereinstimmung mit den den englischen nationalen Polizeien vorgegebenen Betätigungsfeldern einhellig der Handel mit harten Drogen (*Class A drugs*), die illegale Einwanderung, der Waffenhandel und der Internet-basierte Kindesmissbrauch genannt. Die niederländischen Expertinnen und Experten sehen eine klare Verbindung zwischen organisierter Kriminalität und illegalen Märkten. Ein Experte aus dem Bereich der Politik erklärt dies so:

„Organisierte Kriminalität in den Niederlanden hängt zusammen mit der geographischen Lage der Niederlande, mit der Tatsache, dass dieses Land seit Jahrhunderten gehandelt hat. Und wenn gehandelt wird und viele Menschen und viele Waren über die Grenze kommen, ist es kaum zu verhindern, dass Kriminelle diese Infrastruktur nutzen und diese Handelstradition.“

Auch in Deutschland sind die vorrangig mit organisierter Kriminalität in Verbindung gebrachten Deliktsfelder Delikte der illegalen Märkte. Dies wird auch zur abstrakten Idee erhoben:

„OK ist im Prinzip eine ganz tolle Geschäftsidee.“

Eine nur in Deutschland zu beobachtende Besonderheit ist die Verbindung, die von Seiten der Experten aus dem Bereich der Polizei zwischen organisierter Kriminalität und Wirtschaftskriminalität hergestellt wird.

2.2.4 Bedrohungspotential

Während in den Niederlanden dazu eher am Rande Ausführungen gemacht werden, ist die Bewertung des Bedrohungspotentials organisierter Kriminalität in den Gesprächen in England und in Deutschland ein wichtiger Bestandteil der Gespräche. In allen untersuchten Ländern geht die Mehrzahl der Befragten von einer spezifischen Gefahr organisierter Kriminalität aus. Eine insoweit von den anderen Aussagen stark abweichende Position eines englischen Wissenschaftlers lautet:

„Organisierte Kriminalität wird als besonders bedrohlich angesehen, weil die Leute aufgrund kultureller Stereotype dabei an Mafia denken, und weil es (oft

unbewusst) im Interesse von mächtigen Personen liegt; und weil Politiker nicht viel denken.“

Inhaltlich besprechen Experten und Expertinnen aller Länder übereinstimmend zwei unterschiedliche Gefährdungsvarianten. Die eine Variante betrifft dabei die grundsätzliche Unterwanderung des staatlichen Systems, der Institutionen und der Gesellschaft als solcher, die andere betrifft die eher sekundären Schäden.

2.2.4.1 Unterwanderungsgefahr

In allen Ländern wird die erste Variante nicht als konkret gegebene Gefahr eingeschätzt. Insbesondere in den Niederlanden wird als Ergebnis grundlegender Erhebungen dargestellt, dass keine Unterwanderung bestimmter Wirtschaftssektoren nachweisbar sei. Repräsentativ für die Erklärung dafür, dass es bisher nicht zu dieser Unterwanderung gekommen ist, ist die Aussage eines Vertreters der deutschen Politik:

„Was interessanterweise heute wohl weniger als Auswirkung der OK verstanden wird oder wo man große Befürchtungen ursprünglich vor hatte, ist, dass die OK den Staat und die Gesellschaft unterwandert, unterminiert, sich überall einnistet, das scheint sich ... jedenfalls nicht in der Schärfe bestätigt zu haben, das mag aber auch darin liegen, dass man eben Maßnahmen getroffen hat, um dem entgegen zu wirken.“

Auch ein englischer Kollege spricht von dieser latenten Gefahr:

„Meiner Ansicht nach besteht dauerhaft die Sorge, dass, wenn der Kampf gegen organisierte Kriminalität nicht erfolgreich ist, die staatlichen und privaten Institutionen sich nicht mehr an die Regelungen und Vorschriften halten, die dafür geschaffen wurden, eine stabile, gerechte und tolerante Gesellschaft entstehen zu lassen. Obwohl ich nicht glaube, dass wir nah an dem Punkt sind, an dem unsere Gesellschaft unterwandert ist, ist das der Grund dafür, dass wir organisierte Kriminalität nicht davonkommen lassen dürfen.“

Die diesen Aussagen innewohnende Logik, dass die umgesetzten und eingesetzten Maßnahmen den Eintritt der ursprünglich befürchteten Gefahr verhindert hätten, wird von Seiten eines deutschen Wissenschaftlers zum Zirkelschluss erklärt:

„Das ist natürlich immer ein Drahtseilakt zwischen Legitimierung der eigenen Institution und Delegitimierung der eigenen Leistung, deshalb ist das so ein Zirkel. Wer heute sagt, na, es ist ja gar nicht so schlimm gekommen, dem wird natürlich entgegen gehalten, es ist nicht so schlimm gekommen, weil wir so effektive Maßnahmen eingeleitet haben ... Nimmt man dieses berühmte Diktum ernst: Sichtbare organisierte Kriminalität ist schlecht organisierte Kriminalität ... dann müsste, nachdem alles verrechtlicht worden und die Professionalisierung in den Dienststellen vorangegangen ist, das OK-Hellfeld eigentlich gewachsen sein. Ist es aber nicht, ausweislich aller Indikatoren.“

2.2.4.2 Gefahr der sekundären Schäden

Insgesamt wird in allen Ländern die zweite Gefährdungsvariante der sekundären Schäden, die die Gesellschaft durch die Aktivitäten der organi-

sierten Kriminalität erleidet, als schwerwiegender dargestellt. Ein Punkt wird in England mehrfach wiederholt:

„Der Grund dafür, warum organisierte Kriminalität die Gesellschaft bedroht, ist, dass sie Einfluss auf die Gemeinden nimmt. Bestes Beispiel dafür ist, dass viele Raubüberfälle und Einbrüche begangen werden, um eine Drogensucht zu befriedigen, die im Endeffekt auf den Kokain- und Heroinschmuggel zurückzuführen ist.“

In gleicher Art und Weise werden die durch Drogenmissbrauch verursachten Kosten für das Gesundheitssystem angeführt. Eine Vertreterin der englischen Polizei sieht auch die Kosten, die durch illegale Einwanderung verursacht würden, als einen durch organisierte Kriminalität verursachten Schaden an:

„Die Kosten für das Land durch die Menschen, die hier sind und nicht hier sein sollten, die eingeschmuggelt wurden ... die Kosten für das Land durch die Tausenden Menschen, die Ansprüche erheben, die aber gar nicht da sein sollten, deren Häuser zur Verfügung gestellt werden, die das nationale Gesundheitssystem nutzen.“

Mehrfach wird betont, dass die sozialen Kosten der Kriminalität sehr schwer quantifizierbar seien, jedoch keinesfalls zu unterschätzen. Für die Ansicht der deutschen Polizei dazu beispielhaft ist die Darstellung eines führenden Polizei-Experten:

„Im Moment sind wir in einer Phase, dass man eher ein bisschen das Gefühl hat, so allgemein schätzt die Bevölkerung das Bedrohungspotential durch organisierte Kriminalität nicht zureichend ein ... Weil die OK die fatale Eigenschaft hat, da gibt es keinen Bums und irgendwas passiert, wie bei der Terrorismusgefahr ... da knallt's im wahrsten Sinne des Wortes ... weil es bei der OK im Normalfall nicht knallt, gerade nicht bei der OK, die wir hier in Deutschland haben, stumpfen die Leute über die Zeit auch ab ... Bei OK ist die gesamte Bevölkerung potentiell oder tatsächlich Opfer. Auch wenn das Vertrauen in die Wirtschaft schwindet ... wenn durch Korruption, durch illegale Arbeitnehmerüberlassung völlig falsche Wettbewerbsbedingungen entstehen, dann zahlt letztendlich der Verbraucher die daraus langfristig resultierenden höheren Preise ... wenn Sozialabgaben unterschlagen werden, ... dann zahlt der redliche Bürger diese Zeche ... der redliche Bürger ist in ganz großem Maße Opfer der OK, merkt es nur nicht.“

2.2.4.3 Ergebnis zum Bedrohungspotential

Allgemein lässt sich festhalten, dass das Gefährdungspotential organisierter Kriminalität in Deutschland und England ein wichtiger Bestandteil des Begriffsverständnisses darstellt, wenngleich die Gefahr der Unterwanderung des gesamten Staatssystems nicht konkret befürchtet wird.

2.3 Maßnahmen

In allen Ländern wird der Punkt der Maßnahmen von den Befragten zum Anlass genommen, sehr detailliert Stellung zu beziehen. Der Fragebogen

ist in diesem Punkt so aufgebaut, dass zunächst nach der Einschätzung der Befragten in Bezug auf die Rangfolge der Bedeutung einzelner Maßnahmen gefragt wird, bevor dann die Gestalt des pro-aktiven Verfahrens in Abgrenzung zum traditionellen Ermittlungsverfahren mit den daraus resultierenden rechtlichen und tatsächlichen Implikationen behandelt wird.

2.3.1 Prioritäten

In allen Ländern betreffen die Prioritäten jeweilige nationale Entwicklungen, insgesamt wird jedoch in allen Ländern eine Gemengelage aus organisatorischen, rechtlichen und praktischen Veränderungen im Zusammenhang mit dem Vorgehen gegen organisierte Kriminalität gesehen.

2.3.1.1 England

Der Punkt, der in England auf die Frage nach den wichtigsten Veränderungen des kriminalpolitischen Systems am häufigsten Erwähnung findet, ist die aktuell in Planung befindliche Etablierung der neuen nationalen Behörde *SOCA*, in der operationelle und strategische Einheiten und Kompetenzen zusammengeführt werden. Die Befragten, die verschiedenen Institutionen entstammen, haben unterschiedliche Wünsche in Bezug auf die konkrete Erscheinungsform der Behörde. Einhellig wird erwartet, dass es deswegen noch einige Kämpfe geben werde.

Insgesamt wird die Ausgestaltung des englischen Systems der Strafverfolgung geschätzt, auch von der Polizei:

„Allgemein gesagt haben wir eine sehr gute Gesetzgebung. Sie gewährleistet eine angemessene Balance zwischen den Kompetenzen, die wir brauchen, und der Notwendigkeit, die Privatsphäre und Menschenrechte der Menschen zu schützen ... Natürlich üben wir Druck aus, um Veränderungen zu erreichen, das ist eine gesunde Dynamik ... es wird immer Veränderungen geben, denn die Welt verändert sich dauernd.“

2.3.1.2 Niederlande

Die niederländischen Experten und Expertinnen stellen das in der Folge der *Van-Traa-Enquête-Kommission* erlassene Gesetz zu den besonderen Ermittlungskompetenzen (*Wet Bijzondere Opspringsbevoegdheden/ Wet BOB*) in den Vordergrund ihrer Darstellungen.

„Das Wichtigste war das *Wet BOB*, das war der Hauptpunkt, die meisten Ermittlungsmethoden basierten vorher nur auf Richtlinien, das war aus rechtsstaatlicher Sicht problematisch. Mit dem *Wet BOB* haben wir jetzt alles ausformuliert.“

Die Bewertung des Gesetzes im Einzelnen differiert. Einigkeit besteht in Bezug darauf, dass durch die gesetzliche Regulierung von Maßnahmen

Rechtsstaatlichkeit, Transparenz und Kontrolle der polizeilichen Ermittlungen gestärkt wurden, andererseits wird aber kritisiert, dass teilweise auch „überreguliert“ wurde, so dass die polizeiliche Arbeit durch bürokratische Vorgaben erschwert ist. Eine Wissenschaftlerin fasst positive und negative Kritik an dem Gesetz so zusammen:

„Das Wet BOB hat eine Reihe von Dingen legalisiert, die die niederländische Polizei bereits vorher gemacht hat, aber es hat sie auch viel schwieriger gemacht. Es ist überreguliert, es führte eine Reihe von neuen Maßnahmen ein, zum Beispiel Abhören von Autos, aber sie haben so viele Vorgaben dafür festgesetzt, dass die Polizei meint, es sei unmöglich damit zu arbeiten. Abhören von Telefonen andererseits ist einfacher geworden ... das Wet BOB ist sehr bürokratisch, es fordert sehr viel Papierkram. Es war auch dafür gedacht, die Polizeiarbeit transparenter zu machen, in dem Sinne, dass alles niedergeschrieben werden muss, sie müssen zu Gericht kommen, sie müssen darlegen, was sie gemacht haben, und das hat es auch viel schwerer für sie gemacht.“

„Ich glaube nicht, dass sich sehr viel daran geändert hat, was sie tatsächlich machen, eher an der Art, wie es gemacht wird, und es ist viel einfacher für Anwälte geworden, herauszufinden, was passiert ist, also in diesem Sinne ist es erfolgreich gewesen. Aber es gibt auch eine Menge Probleme mit dem Wet BOB.“

2.3.1.3 Deutschland

Die in Deutschland befragten Experten und Expertinnen sehen keine Hierarchie zwischen den verschiedenen Bereichen, in denen es im Zuge der OK-Diskussion zu Veränderungen kam. Die rechtlichen und die faktischen Umstände werden als gleich wichtig erachtet:

„Was wir gemacht haben und was aus einer retrospektiven Bewertung richtig war: Wir haben versucht, alle Elemente zu bewegen, sowohl organisatorisch was zu entwickeln als auch in der Aus- und Fortbildung was zu entwickeln als auch die notwendigen personellen und technischen Ressourcen zu geben als aber auch das Rechtsinstrumentarium. Und Sie müssen auch alle Dinge miteinander entwickeln, und zwar einigermaßen im Gleichklang, weil Sie sonst immer in Schiefelage kommen.“

Eine andere Position lautet:

„Aber überhaupt dass solche Dienststellen gegründet worden und auch mit einer erheblichen Manpower ausgestattet worden sind, die nur Auswertung betreiben, das finde ich eine der wichtigsten Änderungen neben dem Verrechtlichungsaspekt.“

Mehrfach wird von deutschen Experten in Abrede gestellt, dass die Grundlage für die Neuerungen der letzten Jahre erst durch die Diskussion zu organisierter Kriminalität entstanden sei.

„Das ist ja nicht eine Sache, die es ohne OK-Diskussion nicht gegeben hätte, das musste einfach festgeschrieben werden, ... also das lag einfach in der Luft mit oder ohne OK-Diskussion, das musste sein.“

Ein Polizist sieht gleichwohl einen Zusammenhang zwischen der konkreten Umsetzung von Neuerungen und der OK-Diskussion:

„Die Polizei konnte mit dem Begriff OK von der Politik personelle und finanzielle Ressourcen einfordern, für Ideen, die schon wesentlich älter und fachlich auch absolut begründet sind und mit OK nichts zu tun haben, Stichwort täterorientierter Ansatz, das ist ein Traum vom Beginn der siebziger Jahre, so was zu machen, ... und nur aufgrund der Begründung, es ist OK und damit gefährlich ... wurde die Möglichkeit geschaffen, so etwas einzurichten.“

2.3.1.4 Ergebnis

Allgemein kann festgestellt werden, dass die Länder im Bereich der OK-Maßnahmen ihre eigenen Auseinandersetzungen führen. Darüber hinaus ist ein Konsens in Bezug darauf zu erkennen, dass es im Laufe der OK-Diskussion zu einer tiefgreifenden Reform in Organisation, Praxis und rechtlicher Grundlage der Strafverfolgung gekommen sei.

2.3.2 Pro-aktive Ermittlungen

In Bezug auf die Einordnung pro-aktiver Ermittlungen sind zwischen den Aussagen der Experten und Expertinnen in den verschiedenen Ländern deutliche Unterschiede zu bemerken. In England wird diese besondere Verfahrensform pragmatisch als notwendige Realität angesehen, in den Niederlanden werden bestimmte Implikationen dieser anderen Gestalt des Verfahrens problematisiert, in Deutschland hingegen wird überhaupt nur sehr vage dazu Stellung bezogen.

2.3.2.1 England

Die Entwicklung der besonderen Form pro-aktiver Ermittlungen wird in England als faktische Notwendigkeit angesehen:

„Wie häufig hat die Polizei, wie sie als Polizei nun mal ist, ein Problem gesehen und entschieden, wie man am besten damit umgeht, auch wenn das dann noch nicht öffentlich diskutiert oder kodifiziert wurde.“

Eine ausführliche Erklärung für die Notwendigkeit pro-aktiven Vorgehens liefert für England die Seite der Politik:

„Es scheint mir so zu sein, dass OK-Kriminelle es einem so schwer wie möglich machen, sie zu fangen. Ein Straßenräuber denkt nicht viel darüber nach, wie er eine Entdeckung vermeiden kann, er begeht den Raub, hofft, nicht gesehen zu werden, und verschwindet, dagegen planen organisierte Kriminelle ihre Aktivitäten sehr viel umsichtiger. Wenn man erfolgreich dagegen vorgehen will, muss man genau auf sie abzielen, damit sind verdeckte Methoden ... gemeint, um herauszufinden, was sie machen und ob genug Beweismaterial zusammenzubringen ist, um sie anzuklagen.“

Einzig aus praktischen Gesichtspunkten heraus wird in England die pro-aktive Vorgehensweise problematisiert. So sieht der englische Ministeriumsvertreter ein praktisches Problem bei der Bestimmung der zu ermittelnden Bereiche:

„Wir glauben, dass wir wahrscheinlich einen Schritt zurück machen müssen ... wir müssen Kriminalität strategisch analysieren. Und wenn wir eine strategische Bedrohungsanalyse gemacht haben, dann muss danach der Einsatz ausgerichtet werden ... Wir machen uns darüber Sorgen, dass die Strafverfolgungsbehörden nur bestimmte Gruppierungen, die sie schon kennen, verfolgen. Aber ich denke, dass wir nicht wissen, ob dies die richtigen Gruppen sind ... Stimmt es tatsächlich, dass die Haupt-Heroinimporteure in Großbritannien die Türken sind? Wir glauben, dass tatsächlich eher Inder und Pakistanis in Großbritannien wichtiger sind, als wir ursprünglich dachten ... Ich meine, dass, wenn man nicht aufpasst, die Ermittlungen nur bestätigen, was man schon wusste, aber nicht offen legen, was man noch nicht wusste.“

2.3.2.2 Niederlande

In den Niederlanden wird wie in England die pro-aktive Gestaltung des Ermittlungsverfahrens als unabwiesbare Realität angesehen. Ein Experte aus dem Bereich der Politik weist die Idee eines rein reaktiven Verfahrens als naiv zurück:

„Es wäre sehr naiv, den Krimis im Fernsehen zu glauben, die alle mit einer Leiche beginnen. So einfach ist die Welt nicht. Denn die meisten Ermittlungen beginnen nicht mit einer Leiche, die meisten Ermittlungen im Bereich der organisierten Kriminalität beginnen noch nicht einmal mit einer Tat. Wir wissen, dass da Taten begangen werden, aber wir wissen nicht welche. Es wäre sehr naiv zu glauben, dass wir ohne pro-aktives Vorgehen auskommen könnten. Aus rechtsstaatlicher Sicht würde man vielleicht sagen, dass man wegen der Bürgerrechte nicht in das Leben der Leute eingreifen kann, bevor sie eine Tat begangen haben – aber das wäre sehr naiv.“

Erklärt wird die Notwendigkeit der pro-aktiven Ermittlungen anders als in England nicht mit der besonderen Planmäßigkeit des Vorgehens, sondern mit der mangelnden Offensichtlichkeit der Vorgänge auf den illegalen Märkten. Zwei Wissenschaftler führen aus:

„Der Grund für pro-aktive Ermittlungen ist, dass niemand diese Dinge bei der Polizei anzeigen möchte, weil alle involviert sind. Es ist nicht opferlose Kriminalität, aber es ist weitgehend Kriminalität im Konsens.“

„Es ist sehr schwierig, zum Beispiel wegen eines Drogentransports zu ermitteln, der vor zwei Monaten stattgefunden hat, weil man keine Zeugen finden wird und weil man die Drogen nicht finden wird. Man muss sie schon auf frischer Tat ertappen, aber das passiert nicht oft. Also ist man auf Informationen angewiesen, dass ein Transport stattfinden wird. Es ist also tatsächlich so, dass man darauf warten muss, dass eine Tat begangen wird.“

Auf der ersten, praktischen Ebene der kritischen Auseinandersetzung mit dem pro-aktiven Vorgehen sieht ein niederländischer Experte aus den Rei-

hen der Wissenschaft dasselbe Problem wie der englische Ministeriumsvertreter bei der Auswahl der Ermittlungsobjekte:

„Man weiß nun mal nichts über organisierte Kriminalität, bevor man ermittelt ... Wenn man einen Bereich untersucht, Telefone abhört, dann weiß man irgendwann, wer involviert ist und was sie machen. Aber ab diesem Moment ist man gefangen in den eigenen Prioritäten: wenn man entscheidet, den türkischen Heroinhandel zu untersuchen, dann erhält man Erkenntnisse über den türkischen Heroinhandel, und das ist manchmal interessant, weil der Türke auch mit chinesischem Menschenhandel zu tun hat, und dann kann man das weiterverfolgen, aber meistens kommt man nur zu anderen Türken, die auch in den Heroinhandel involviert sind, oder zum Endabnehmermarkt, wo andere Leute das Heroin weiterverkaufen. Das heißt, man bleibt in dem einen Bereich verhaftet.“

Neben dieser strategischen Gefahr, die dem pro-aktiven Vorgehen innewohnt, beziehen die niederländischen Befragten auch zur Frage der Rechtsstaatlichkeit des pro-aktiven Verfahrens Position. Die Frage nach der Rechtsstaatlichkeit betrifft zum einen dessen praktische Durchführung mit dem Einsatz verdeckter Methoden. Zum anderen geht es um die theoretische Frage, wie die Vorverlagerung des Zeitpunkts für die Aufnahme solcher Verfahren zu bewerten ist, die im Vergleich zu der Aufnahme reaktiver Verfahren, die das Vorbild für die strafprozessualen Regelungen sind, in einem früheren Verdachtsstadium ansetzen. Die meisten der Expertinnen und Experten in den Niederlanden betrachten die Frage nach der Rechtsstaatlichkeit rein unter dem Gesichtspunkt der konkreten Praxis der Verfahren. In diesem Sinne halten sie die Realität des Verfahrens für rechtsstaatlich unbedenklich.

Zwei typische Aussagen dazu lauten:

„Ich sehe zwar eine Gefahr, aber es ist doch immer hilfreich, von praktischen Beispielen auszugehen, anstatt sehr theoretische Diskussion darüber zu führen ... es ist nicht so, dass die Polizei sagt: Ha, wir können alles ermitteln, was wir wollen. Sie wollen es nicht.“

„Die praktische Antwort lautet: Es wird nicht passieren, dafür gibt es keine Zeit.“

Grundsätzlich wird auf die im *Wet BOB* eingeführten Kontrollmechanismen verwiesen, die ein ausuferndes Vorgehen der Polizei verhindern. Allein eine Wissenschaftlerin zieht die Effizienz Kontrollvorgaben in zweierlei Hinsicht in Zweifel. Zum einen stellt sie fest, dass die verdeckten Ermittlungsmethoden generell häufig auch Dritte, nicht mit kriminellen Handlungen in Verbindung stehende Kommunikationspartner und -partnerinnen von Verdächtigen betreffen, dass darüber jedoch mit dem Hinweis auf aktuelle oder zukünftige Verfahren regelmäßig keine Auskunft gegeben wird. Deshalb seien die Eingriffe in die Grundrechte Drittbetroffener schwer abzuschätzen. Zum anderen bewertet sie die Fähigkeiten der

niederländischen Gerichte, mit den komplexen Verfahren umzugehen, als unzureichend.

„Die niederländischen Gerichte sind nicht fähig, festzustellen, dass im Laufe der Ermittlungen illegale Methoden eingesetzt wurden, sie neigen dazu, zu sagen: wir haben das Kokain gefunden, also ist er schuldig, es ist egal, was im Laufe der Ermittlungen geschehen ist.“

In Bezug auf die Frage nach der rechtsstaatlichen Bewertung der Vorverlagerung bewegen sich die niederländischen Expertinnen und Experten ebenfalls auf einer sehr pragmatischen Betrachtungsebene. Sie sprechen davon, dass es keine Probleme mit nicht ausreichenden Verdachtslagen gebe, da in der Wirklichkeit der illegalen Märkte sich ein Verdacht aus dem anderen ergebe.

Eine Wissenschaftlerin erklärt:

„Normalerweise, wenn man Ermittlungen in einem Fall organisierter Kriminalität aufnimmt, hat man schon jemanden. Man glaubt, dass jemand in organisierte Kriminalität involviert ist ... und dann fängt man an, um diese Person herum abzuhören.“

In diesen Zusammenhang passt sich ein, dass alle niederländischen Befragten übereinstimmend angeben, dass die Sonderregelung „*verkennend onderzoek*“, die im *Wet BOB* mit dem Ziel eingeführt wurde, Ermittlungen in einem im Verhältnis zur Strafprozessordnung vorverlagerten Verdachtsstadium zu legalisieren, kaum genutzt werde.

„Niemand nutzt die Vorschrift zu „*verkennend onderzoek*“ ... weil die Polizeieinheiten, die mit der Bekämpfung organisierter Kriminalität zu tun haben, sich auskennen ... sie gehen von einem Fall zum nächsten.“

Den Gesprächen in den Niederlanden ist gemeinsam, dass die strukturelle Besonderheit des pro-aktiven Verfahrens grundsätzlich anerkannt wird. Es werden auf theoretischer Ebene auch Kollisionsgefahren mit rechtsstaatlichen Verfahrensgrundsätzen gesehen, die jedoch zumeist mit dem Hinweis auf die Praxis, in der kein Raum für die Realisierung solcher Gefahren sei, abgetan werden.

2.3.2.3 Deutschland

In Deutschland wird im Gegensatz zu den Befragungen in den Niederlanden und England die Realität des pro-aktiven Verfahrens nicht offen dargelegt. Die Antworten auf die Frage nach den pro-aktiven Ermittlungen waren hier sehr abwehrend. Abgelehnt wurde sogar die Feststellung, dass die Form der Ermittlungen in OK-Verfahren eine strukturelle Neuerung bedeutete.

Dafür kann die Darstellung eines wissenschaftlichen Experten als exemplarisch gelten:

„Rein tatsächlich hat es das bei der Bekämpfung der Schwerekriminalität immer gegeben, also die Großstadtpolizeien, die sich um die Milieukriminalität gekümmert haben, die haben das immer gemacht, die kannten ihre Pappenheimer, die haben aufgepasst, was mit denen los ist, was die so machen, ob da nun ein Tatverdacht vorlag oder nicht ... Ich glaube tatsächlich, dass sich da nicht viel geändert hat. Ich denke sogar, man könnte sagen, dass die Polizei früher, bevor man sich Gedanken gemacht hat über Datenschutz und informationelle Selbstbestimmung, dass die Freiräume größer waren und die Kreativität der Polizei auch einfach größer.“

Diese weitgehende Gleichsetzung früherer Polizeitätigkeit in Großstadtmilieus und heutiger Ermittlungen in OK-Verfahren weisen andere zurück. Ein Wissenschaftler drückt sich eindeutig aus:

„Im engeren Kontext waren Polizei und ihre Klientel sich schon bekannt, und es gab da auch Tätersuche im Sinne der üblichen oder typischen Verdächtigen oder Verdachtsschöpfung, die sich aus vorgängiger Erfahrung und nicht aus den unmittelbaren Einzelheiten des Falls ergab. Aber ich denke schon, dass es die Neuerung im Zusammenhang mit OK war, dass das als polizeiliche Strategie entwickelt wurde, die im großen Stil mit Ressourcen ausgestattet wurde und die jetzt als Strategie in die Institution reinwirkt. Mit einer – so behauptet das heute zwar niemand mehr – gesellschaftssanitären Funktion, aber im Prinzip ist der Anspruch weitergehend.“

Auch von Seiten der Polizei wird dem beigepflichtet:

„Jetzt haben wir schon einen systematischeren Ansatz, und dieses „ich kenn meine Pappenheimer“ würde in der globalisierten Welt zu kurz greifen.“

Und auch die Politik sieht das Potential für einen anderen Ansatz:

„Organisiert begangene Kriminalität hat sich natürlich auch gewandelt ... dass die Polizei nicht mehr mit den lokal verwurzelten Zuhältern zu tun hat, sondern das sind Leute, die kommen von außerhalb, die wandern zu, so dass man da natürlich auf alte Beobachtungen nicht mehr bauen kann, man muss neu versuchen, in diese Strukturen einzudringen und die zu beobachten, so dass man natürlich auch zumindest in der Anfangsphase ein höheres Beobachtungspotential einfach auch hatte, weil man es mit neuen Tätern und neuen Tätergruppen zu tun hatte, so dass sich da natürlich auch, was das reine Beobachten angeht, natürlich in höherem Maße erst mal Input ergeben musste, man musste erst mal ein bisschen schauen, mit wem man es jetzt da neu zu tun hat.“

Gleichzeitig lehnen jedoch dieselben Expertinnen und Experten, die von Seiten der Polizei und der Politik theoretisch eine veränderte Kriminalitätswirklichkeit und einen anderen Ansatz der Beobachtung akzeptieren, es ab, von einer strukturell neuartigen Gestalt des Verfahrens zu sprechen. Sie berufen sich auf die Zweiteilung von polizeirechtlichem und strafprozessualen Vorgehen.

„Man hat den ganz schlichten praktischen Ausgangspunkt, dass die Polizei in Deutschland eine Doppelfunktion hat, nämlich einmal präventiv tätig ist zur Gefahrenabwehr und zum anderen eben repressiv, weil sie als Hilfsorgan der Staatsanwaltschaft eben auch Straftaten aufzuklären hat ... Damit habe ich bei der Polizei von Anfang an diesen Mischmasch gehabt.“

„Ich würde nicht sagen Angleichung, ich würde sagen, man nutzt die rechtlichen Möglichkeiten sowohl aus dem Polizeirecht als auch die strafrechtlicher Natur, ... insofern meine ich, wir nutzen jetzt systematischer die uns durch die beiden Rechtsgebiete gegebenen Möglichkeiten.“

Was mit der systematischen Nutzung der Möglichkeiten gemeint ist, präsentiert ein Vertreter der polizeilichen Seite, der erklärt, wieso er pro-aktive Ermittlungen nicht in einem Zwischenbereich zwischen präventivem und repressivem System verortet:

„Mir ist bis heute nicht klar, was das Vorfeld organisierter Kriminalität überhaupt sein soll ... entweder ich habe einen Anfangsverdacht, dann kann ich auch StPO machen, oder ich sehe einfach nur eine Gefahr, dann habe ich das Polizeirecht ... einen Verdacht habe ich ja schon, wenn ich in die Disko gehe und feststelle, dass da ein Beschäftigter, 20 Jahre alt, einen Rolls Royce fährt, wo ich sage, das passt nicht zusammen, da habe ich den Verdacht einer wie auch immer gearteten Straftat.“

Diese Darstellung zeigt, dass das Stadium, in dem in Fällen organisierter Kriminalität bereits Ermittlungen aufgenommen werden, in Deutschland praktisch ebenfalls sehr weit vorverlagert ist. Selbst wenn das krasse Beispiel eines „Verdachts einer wie auch immer gearteten Straftat“, wenn ein junger Mann viel Geld besitzt, nicht repräsentativ ist, bedeutet doch die „systematische Nutzung der durch beide Rechtsgebiete gegebenen Möglichkeiten“ eine Veränderung der Gestalt des Verfahrens, das in seiner Gesamtheit dann eben polizeirechtliche *und* strafprozessuale Elemente beinhaltet. Das Festhalten an der strikten Trennung zwischen polizei- und strafprozessualen Vorgehen scheint insofern wirklichkeitsfremd zu sein. Dies wird dadurch problematisch, dass die Frage nach der Rechtsstaatlichkeit von Ermittlungen im OK-Bereich mit dem Verweis auf die klaren rechtlichen Vorgaben gekontert wird. In den jeweilig einschlägigen strafprozessualen oder polizeirechtlichen Regelungen seien Abwägungsgrundsätze vorgesehen, die die Rechtsstaatlichkeit garantierten. Diese sei erst dann gefährdet, wenn man einen Zwischenbereich zulasse. So bezieht ein Vertreter der Politik gegen eine Regelung einer besonderen Verfahrensform für pro-aktive Ermittlungen Stellung:

„Es gibt ja Forderungen, etwa diese Strukturermittlungen oder Vorfeldermittlungen eventuell einer gesetzgeberischen Regelung zuzuführen... und da meine ich, muss man sich nur klar machen, wenn man so was angeht, hätte das ja Notgedrungen zur Konsequenz, dass man auch im repressiven Bereich nicht mehr an

eine begangene Straftat anknüpft, sondern letztlich Ermittlungsinstrumente, Ermittlungsmaßnahmen, die bisher eben nur zur Aufklärung einer begangenen Straftat vorgesehen sind, letztlich vorverlagert in den Bereich, wo ich nur den Verdacht einer Straftat habe oder den Verdacht, dass ich eine Organisation habe, die Straftaten begeht. Was letztlich dazu führt, dass diese Grundrechtseingriffe, die ich mit Ermittlungsmaßnahmen verbinde, einen viel weiteren Anwendungsbereich erlangen, als das vielleicht bisher der Fall ist. Das ist diese grundsätzliche Problematik, in der man drin ist, einerseits vielleicht den Anspruch, Maßnahmen, die jetzt schon eher auf präventiver Schiene laufen, gesetzlich genauer auch im repressiven Bereich zu fixieren, andererseits das Problem, dass ich damit eventuell zusätzliche Eingriffsrechte für den Staat schaffe, so dass sich die Frage stellt, kriege ich wirklich ein Mehr an Rechtsstaatlichkeit? Das ist ein ungelöstes Problem.“

Allgemein wird also in Deutschland – trotz der weitgehend einhelligen Anerkennung eines anders gestalteten Verfahrens in OK-Fällen – eine juristische Einordnung des pro-aktiven Verfahrens als Struktur zwischen präventiver und repressiver Polizeiarbeit abgelehnt und an der theoretischen, strikten Trennung festgehalten, die wiederum als Garant dafür herangezogen wird, dass das Verfahren rechtsstaatlich sei.

2.3.2.4 Ergebnis

In allen Ländern werden in den Interviews die Besonderheiten der organisierten Kriminalität dafür herangezogen, ein verändertes Vorgehen der Polizei in diesem Bereich zu begründen. Deutliche Unterschiede bestehen im Hinblick auf die Einordnung und Probleme des pro-aktiven Verfahrens. In England wird rein praktisch argumentiert und allenfalls die beschränkte Wahl der Ermittlungsobjekte problematisiert. In den Niederlanden sehen die Befragten auch eine spezielle Problematik in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens, ziehen sich jedoch auf die konkrete Praxis zurück und halten diese für rechtsstaatlich unbedenklich. In Deutschland wird ungeachtet der abstrakten Anerkennung anderer Anforderungen an OK-Verfahren die Realität der Ermittlungen für übereinstimmend mit den rechtlichen Vorgaben gehalten, und es kommt infolgedessen nicht zu einer offenen Auseinandersetzung mit der Frage nach der Rechtsstaatlichkeit.

2.3.3 Außerstrafrechtliches Vorgehen

Als Nebenerscheinung der OK-Bekämpfung wird in England und in den Niederlanden die Ergänzung der Ziele der Strafverfolgung gefordert. In England geht es um den Punkt der „Zerschlagung“ von Gruppierungen:

„Meiner Auffassung nach sind die ideale Form der Zerschlagung die gerichtliche Aburteilung und Verhängung einer Freiheitsstrafe ... Es gibt jedoch auch Erzählungen, denen nach teilweise auch nur Drogen beschlagnahmt werden ... das

sollte nicht als Zerschlagung zählen ... Was ich jedoch auch gehört habe, ist, dass die Polizei manchmal von den Unternehmungen einer kriminellen Familie weiß, und wenn sie sie nicht wegen des eigentlichen Delikts kriegen kann, dann überprüfen sie, ob sie ihre Stromrechnung, ihre Wasserrechnung bezahlen ... Das sehe ich als legitime Form der Zerschlagung an, wenn es auch nur die zweitbeste Lösung ist.“

Ähnlich fordert auch ein niederländischer Vertreter der Politik die Einbeziehung nicht strafrechtlicher Methoden:

„Wir können auch so weitermachen und über Jahrzehnte die kriminellen Geschehnisse ermitteln, was sehr nett ist, denn dann gibt es Arbeit, zu der man morgens hingehen kann. Aber wir müssen über das Ermitteln hinausgehen, wir müssen uns die Systeme ansehen, die Regelungen, die Leute, die damit arbeiten, Integrität im weiteren Sinne ist gefordert ... zum Beispiel die Firmen, die für den Gepäcktransport am Flughafen zuständig sind ...“

Auch in Deutschland wird die strafrechtliche Verfolgung nicht als einzige Möglichkeit angesehen, gegen organisierte Kriminalität vorzugehen:

„Gerade da, wo die Bekämpfung am dringendsten wäre, eben da wo der Schaden am höchsten ist, sowohl materiell als auch immateriell, dass es da einfach um stärkere Kontrollmechanismen geht und nicht um Strafverfolgung, also die Transparenz bei Unternehmensentscheidungen und bei politischer Korruption, dass es dann eben bessere Möglichkeiten geben muss, an Unterlagen ranzukommen.“

In allen untersuchten Ländern werden vereinzelt also auch ganz von den Kategorien des Straf- und auch des Polizeirechts gelöste Varianten des Vorgehens gegen die Phänomene, die mit organisierter Kriminalität in Verbindung gebracht werden, in die Überlegungen miteinbezogen.

3. Ergebnisse

Die Interviews mit Expertinnen und Experten in den untersuchten Ländern zeigen zunächst große Übereinstimmung im Umgang mit dem Thema. In allen Ländern wird der Ausgangspunkt für die Diskussion in den siebziger Jahren verortet und die Polizei als wichtigste Akteurin angesehen. Übereinstimmungen bestehen weiter in Bezug auf die pragmatische Deutung von Definitionen organisierter Kriminalität sowie die Beschreibung ihrer realen Gestalt als netzwerkförmig und die Zuordnung ihrer Betätigungsfelder zum Bereich der illegalen Märkte. Eine weitere inhaltliche Kongruenz in der Darstellung findet sich bei der Frage nach dem Gefährdungspotential organisierter Kriminalität, das in allen Ländern nicht in der Gefahr einer Unterwanderung der gesamten Gesellschaft, sondern eher in der sekundären Schädigung durch soziale und moralische Kosten gesehen wird.

Bei diesen grundlegenden inhaltlichen Einordnungen bestehen Differenzen nur zwischen einzelnen Befragten und in Bezug auf die Ausführlich-

keit, mit der die Befragten in verschiedenen Ländern Stellung nehmen. Während in England die Fragen zur Geschichte der Diskussion und zur Konzeption eher kurz behandelt werden, finden sich nur in Deutschland ausgedehnte Erklärungen zur Frage der Definition. In England wiederum steht die Auseinandersetzung mit dem Gefährdungspotential im Mittelpunkt der inhaltlichen Einschätzung. Für die niederländischen Expertinnen und Experten ist hingegen die Einordnung der Geschehnisse im Rahmen des *IRT*-Skandals und dessen Aufarbeitung von besonderer Bedeutung. Abgesehen von diesen Unterschieden in der Ausführlichkeit der Aussagen und historischen Besonderheiten sind die Positionen zur Konzeption organisierter Kriminalität insgesamt eher von den Gemeinsamkeiten geprägt.

Bei der Diskussion der OK-Maßnahmen zeigen sich klare Unterschiede in der Darstellung. Wenngleich in allen Ländern die Prioritäten bei den Veränderungen sowohl auf gesetzgeberischer als auch auf faktischer Ebene gesehen werden und das pro-aktive Verfahren als an die Eigenheiten der Kriminalitätsform „organisierter Kriminalität“ angepasst erklärt wird, sind doch deutliche Differenzen in Bezug auf die Bewertung der Neuerungen zu erkennen. In England wird der Punkt der Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens kaum problematisiert, in den Niederlanden wird pragmatisch darüber hinweggegangen, und in Deutschland führt die Verhaftung an die theoretischen Grundsätze dazu, dass Darstellung und Wirklichkeit auseinanderfallen. Insgesamt sind bei den Erläuterungen der Expertinnen und Experten in den verschiedenen Ländern unterschiedliche Schwerpunktsetzungen auszumachen, worin sich historische Besonderheiten wie auch Unterschiede der politischen Kultur widerspiegeln. Lässt man diese eher oberflächlichen Unterschiede in den Hintergrund rücken, präsentiert sich als Fazit der Interviews eine Einschätzung, derzufolge die Entscheidung für eine Kriminalisierung der Netzwerke der illegalen Märkte als organisierte Kriminalität praktisch keine anderen Möglichkeiten offen lässt als die Realität pro-aktiver Ermittlungen. Ein Wissenschaftler formuliert dies so:

„Die Frage ist, ob man meint, dass Drogenhandel verboten und strafrechtlich verfolgt werden sollte, und wenn man sagt, ja, in den Niederlanden oder in Deutschland wollen wir Drogenhandel verfolgen, dann heißt das, dass Drogenhandel genauso eine Straftat ist, wie ein Mord eine Straftat ist, und es ist nun mal so, dass man andere Methoden einsetzen muss, wenn man in Drogensachen ermittelt, weil man nun mal nicht in der Nachbarschaft herumlaufen und Leute befragen kann, sondern verdeckt vorgehen muss.“

Vergleich

Der Vergleich der Länderberichte stellt deren Ergebnisse in Bezug auf die OK-Diskurse in England, den Niederlanden und Deutschland einander gegenüber und zeigt dadurch Gemeinsamkeiten und Unterschiede der kriminalpolitischen Systeme im Umgang mit dem Phänomen organisierte Kriminalität auf. Dabei werden die Gliederungspunkte der Länderberichte aufgegriffen.

1. OK-Konzeption

Die im Diskurs jeweils repräsentierte OK-Konzeption lässt sich in allen untersuchten Ländern aus der Analyse von der organisierten Kriminalität zugeschriebenen Merkmalen sowie insbesondere aus den als typische OK-Delikte bezeichneten Kriminalitätsfeldern ableiten. Definitionen spielen dabei insofern eine Rolle, als sie Beschreibungsansätze liefern, sie können jedoch nicht als einzige Quelle für die Charakterisierung organisierter Kriminalität herangezogen werden, da sie in keinem der Länder allgemein anerkannt sind.

1.1 Definitionen

Keine der in den untersuchten Ländern zumindest zeitweilig als Arbeitsgrundlage für polizeiliche oder wissenschaftliche Erfassung des Phänomens dienenden Definitionen hat jemals gesetzlichen Rang erhalten. Die Tatsache, dass die deutsche „Arbeitsdefinition“, aufgrund derer das jährliche OK-Lagebild des *BKA* erstellt wird, Teil einer seit dem Jahr 1991 gültigen Richtlinie ist, weist ihr den einer offiziellen Anerkennung nächsten Status zu. Dagegen sind die Definition des *NCIS*, die ebenfalls die Basis für eine jährliche Bedrohungsanalyse in England darstellt, wie auch die der *Van-Traa-Enquête-Kommission* in den Niederlanden sowie deren jeweilige Vorläufer rein von der sie verwendenden Institution bestimmt und insofern nach deren Vorstellung beliebig veränderlich.

Abgesehen von ihrem allenfalls halb-offiziellen Charakter haben die Definitionen gemein, dass sie ein sehr offenes Konzept von organisierter Kriminalität repräsentieren. Die in allen heute vorrangig verwendeten Defini-

tionen¹ enthaltenen Beschreibungsbestandteile grenzen das Phänomen nur geringfügig ein.

Alle Definitionen enthalten zunächst die Bestimmung, dass mehrere Täter involviert sein müssen. In der englischen Definition ist von „*Zusammenarbeit mit anderen*“ die Rede, in Deutschland von „*mehr als zwei Beteiligten*“, und in den Niederlanden ganz allgemein von „*Gruppierungen*“. Das zweite Merkmal ist die besondere Schwere der Straftaten, in England formuliert als „*schwere kriminelle Aktivitäten*“, in Deutschland als „*Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind*“ und in den Niederlanden geht es um „*Straftaten mit ernststen Folgen für die Gesellschaft*“. Die Begehung von Straftaten soll dabei übereinstimmend von einem rationalen wirtschaftlichen Interesse getragen sein, der „*Erzielung erheblicher Profite oder Gewinne*“ in England, „*Gewinn- oder Machtstreben*“ in Deutschland und der „*Erzielung von illegalem Gewinn*“ in den Niederlanden. Das Vorgehen bei der Verfolgung dieses rationalen Zwecks ist dementsprechend den Definitionen zufolge weder spontan noch kurzfristig, sondern im Sinne der englischen Definition kurz gesagt „*dauerhaft*“, den Niederländern gemäß „*systematisch*“ und der deutschen Definition nach ausführlicher „*planmäßig*“ und „*auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig*“. Die danach übereinstimmend als Charakteristika der organisierten Kriminalität gewerteten Eigenheiten sind die Tätigkeit mehrerer Personen, die Schwere der Taten, das Gewinnstreben sowie ein gewisser Organisationsgrad bei der Tatbegehung, der sich als Kontinuität bzw. Planmäßigkeit zeigt. Die Gestalt, die diese Definitionsbestandteile der organisierten Kriminalität zuschreiben, ist nicht sehr konkret. Beispiele für ein auf diesen Merkmalen basierendes OK-Konzept bilden im Grunde genommen alle einem rationalen Gewinnmotiv mehrerer dienende Taten.

Die niederländische und die deutsche Definition ergänzen diese Kernpunkte um weitere Komponenten. Die Charakteristika „*Gewaltanwendung*“ und „*Einflussnahme*“ decken sich in der deutschen und der niederländischen Definition, in Deutschland kommt zudem die „*Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen*“ hinzu. Auch diese Charakteristika bieten jedoch tatsächlich keine Grundlage für eine genauere Konkretisierung. Denn aufgrund der alternativen Verknüpfung der einzelnen Be-

¹ Für England: NCIS: UK Threat Assessment 2003, 5; für die Niederlande: Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland, 24; für Deutschland: Gemeinsame Richtlinie der Justizminister/-senatoren und der Innenminister/-senatoren der Länder über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität, nach: Meyer-Goßner (2003), RiStBV Anlage E, Punkt 2.1.

standteile stellen sie jeweils keine notwendigen Bestandteile von organisierter Kriminalität im Sinne der Definition dar. Das Vorliegen einer einzigen Variante ist ausreichend, um einen Sachverhalt der organisierten Kriminalität zuzuordnen. Insofern ist der niederländischen Definition nach das Vorliegen organisierter Kriminalität bereits dann zu bejahen, wenn eine Gruppierung bei der Tatbegehung auch physische Gewalt einsetzt, zum Beispiel bei einem Einbruch Wachpersonal überwältigt, gemäß der deutschen Definition wäre die Nutzung einer Pizzeria als Drogendepot ein Fall der Nutzung gewerblicher Strukturen.

Insgesamt ist keine der Definitionen geeignet, aus dem Wortlaut ein klar umrissenes Konzept organisierter Kriminalität entstehen zu lassen. Diese Ergänzungsbedürftigkeit ist in den einzelnen Ländern auch durchaus anerkannt. So bietet in Deutschland die maßgebliche Richtlinie außer der Definition auch so genannte „Indikatoren zur Erkennung OK-relevanter Sachverhalte“², und die Entwickler der niederländischen Definition ergänzten diese sogleich um untersuchungsleitende Fragen.³ Allerdings wird bei genauerer Betrachtung auch hier offenbar, dass diese Ergänzungen, die ebenfalls nicht in einem kumulativen Verhältnis zueinander stehen und zudem sehr stark auslegungsbedürftig sind, die Definition nicht einschränken können.

Die Übereinstimmung der Definitionen besteht demnach vor allem in ihrer Offenheit. Keine der in den untersuchten Ländern maßgeblichen Definitionen ist geeignet, das Konzept organisierter Kriminalität weiter einzuschränken als auf den Minimalnenner der Begehung schwerer Straftaten durch mehrere Personen, die kommerzielle Interessen verfolgen und deren Vorgehen einen gewissen Grad an Planmäßigkeit aufweist.

Der prinzipielle Unterschied zwischen den untersuchten Ländern besteht in dem übergeordneten Aspekt des Umgangs mit der Offenheit der Definitionen. Während in England die Weite der Definition mit pragmatischer Argumentation als der polizeilichen Arbeit förderlich eingeschätzt wird, wird in Deutschland und den Niederlanden durch Ergänzungen der Eindruck erweckt, den Definitionen wohne ausreichendes Abgrenzungspotential inne, wenngleich sie kaum mehr obligatorische Beschreibungsbestandteile aufweisen als die englische Definition.

² Gemeinsame Richtlinie der Justizminister/-senatoren und der Innenminister/-senatoren der Länder über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität, nach: Meyer-Goßner (2003), RiStBV Anlage E, Anlage.

³ Enquête Opsporingsmethoden. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland, 34f.

1.2 Merkmale

Die Einbeziehung der in der Diskussion benannten OK-Merkmale ist in Anbetracht der Offenheit der Definitionen eine notwendige Erweiterung, um den OK-Diskurs der einzelnen Länder insgesamt erfassen zu können.

1.2.1 Innere Struktur

In Bezug auf die innere Struktur von der organisierten Kriminalität zugeordneten Gruppierungen wird in allen untersuchten Ländern übereinstimmend von einem Gesamtbild von Netzwerken persönlicher Verbindungen ausgegangen. Gleichzeitig wird auf einer niedrigeren Betrachtungsebene ein unterschiedlicher Grad an Verfestigung der persönlichen Kontakte konstatiert und ein Nebeneinander kleinerer, eng verbundener Gruppierungen und loser, rein opportunistischer Strukturen angenommen. Unterschiede bestehen in Bezug auf die Ausdifferenziertheit dieses Modells. Während in England eher oberflächlich das Nebeneinander von übergreifenden Kontakten und einzelnen, unterschiedlich strukturierten Gruppierungen festgestellt wird,⁴ werden in Deutschland seit Ende der achtziger Jahre die verschiedenen Betrachtungsebenen deutlich unterschieden.⁵ In den Niederlanden existiert darüber hinaus gehend mit dem Netzwerk-Modell des *WODC* ein theoretisch grundlegendes Konzept, das Aufbau, Funktion und Außenbezüge des „Netzes“ in einen theoretischen Deutungszusammenhang stellt⁶.

1.2.2 Handlungsmodalitäten

Die Diskussion zum Thema „organisierte Kriminalität“ beinhaltet in den einzelnen Ländern über die Frage nach der inneren Struktur der Gruppierungen hinaus Beschreibungen von deren allgemeinen Handlungsmodalitäten. Dabei fällt auf, dass diese besonderen Modalitäten, die als Charakteristika der organisierten Kriminalität gelten, nicht nur die eigentliche Tatbegehung oder im Vorgriff die Tatplanung betreffen, sondern das Gesamtverhalten der als OK-Täter eingeordneten Personengruppen. Dieses für mit organisierter Kriminalität in Verbindung stehende Personen typische Verhalten wird in verschiedenen Zeiten von verschiedenen Akteuren der De-

⁴ NCIS: UK Threat Assessment 2003, 16.

⁵ Zuerst: REBSCHER/VAHLENKAMP 1988, 13-57.

⁶ KLEEMANS/BERG/BUNT 1998, 31-59; KLEEMANS/BRIENEN/BUNT 2002, 39-64, 141-144.

batte in den einzelnen Ländern mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung beschrieben – so stehen teilweise der besonders luxuriöse Lebensstil, bei anderen wiederum die tatnäheren Kennzeichen wie Risikoabwägung oder spezielle Logistik von der Tatvorbereitung bis zur Gewinn-Investition im Mittelpunkt der Erläuterungen. Jedoch ist allen grundlegenden Deutungsansätzen gemein, dass sie das Umfeld der eigentlichen kriminellen Handlungen oder die Beziehungen zum legalen Umfeld wie innerhalb der illegalen Welt einbeziehen. Dadurch enthält das Konzept organisierter Kriminalität seinen besonderen Gehalt, der mehr als eine besondere Form krimineller Betätigung umfasst. Vielmehr geht es den allgemeinen Beschreibungsmodellen zufolge auch um das Verhalten bestimmter Personenverbindungen allgemein und dessen soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Bezüge.

Unterschiede zwischen den untersuchten Ländern ergeben sich wiederum in der Art der theoretischen Ausformung dieses Ansatzes, der organisierter Kriminalität durch ihre besonderen Handlungsmodalitäten beschreibt. In England präsentiert sich das diesbezügliche Bild als eine eher pragmatische und variable Zusammenstellung einzelner Charakteristika. Auch in Deutschland werden in unterschiedlichen Texten unterschiedliche Merkmale des Handelns organisierter Kriminalität betont, so dass teilweise sogar widersprüchliche Deutungsmuster entstehen. In den Niederlanden bestimmen die aufgrund der Arbeit des *WODC* gewonnenen Erkenntnisse das Bild von den allgemeinen Handlungsmodalitäten der organisierten Kriminalität, die aus deren speziellen Vorgehensweisen, innerer Struktur und Beziehungen zum Umfeld ein theoretisches Gesamtgefüge entstehen lassen.

1.3 Delikte

Auch die Delikte, die in den einzelnen Ländern der organisierten Kriminalität zugeordnet werden, decken ein breites Feld ab. So wird vertreten, dass organisierte Kriminalität sich in so speziellen Kriminalitätsfeldern wie dem Goldschmuggel in Deutschland, dem Unterhalt illegaler Nähbetriebe in den Niederlanden oder dem *football hooliganism* in England manifestiere. Das delinquente Verhalten, das mit organisierter Kriminalität in Verbindung gebracht wird, betrifft zum weit überwiegenden Teil in allen untersuchten Ländern die illegalen Märkte. Unter den in diesem Bereich verorteten Delikten spielt der Drogenhandel eine herausragende Rolle. Andere, regelmäßig erwähnte Kriminalitätsbereiche wie der EU-Betrug oder auch die Fälschung von Geldscheinen zeichnen sich durch ihre besondere Komplexität

aus, das heißt, dass ihre Begehung regelmäßig einen gewissen Grad an Organisation erfordert.

Es ergeben sich insoweit keine Differenzen in Bezug auf das Grundkonzept der OK-Delikte, dass die Länder übergreifend im Rahmen illegaler Märkte verortet werden oder von besonderer Komplexität sind, sondern nur im Hinblick auf untergeordnete Punkte. Wiederum die Frage nach dem theoretischen Gehalt des OK-Diskurses betrifft die Debatte zur Abgrenzung von organisierter Kriminalität und Wirtschaftskriminalität, die in England als „*organised crime – white collar crime*“ am Rande angesprochen, in den Niederlanden unter dem Begriffspaar „*georganiseerde criminaliteit – organisatiecriminaliteit*“ stark diskutiert und in Deutschland kaum thematisiert wird. Eine die englische Debatte betreffende Besonderheit ist die vom Grad der öffentlichen Aufmerksamkeit abhängige Einordnung eines neuartigen Deliktsfelds als organisierte Kriminalität, wie anhand der Bereiche *football hooliganism*, *paedophile crime* und *hi-tech crime* Mitte der neunziger Jahre zu beobachten war. Ein letzter Punkt der Abweichung zwischen den Ländern ergibt sich aus der Abhängigkeit der illegalen Märkte von staatlichen Regulierungen, seien es Verbote oder Beschränkungen. Je nach dem zu welchem Zeitpunkt beispielsweise die Einwanderungsregime der einzelnen Länder oder ihre Abfallgesetzgebung verschärft wurden, wird das dazugehörige Segment des illegalen Marktes als neuer Bereich der organisierten Kriminalität diskutiert. Insgesamt zeigt sich jedoch in Bezug auf die Zuordnung bestimmter Delikte zur organisierten Kriminalität eine sehr weit reichende Übereinstimmung zwischen den einzelnen Ländern.

1.4 Ergebnis zu den Konzeptionen

Das allgemeine Verständnis von organisierter Kriminalität ist in keinem der untersuchten Länder einer offiziellen Definition zu entnehmen. Alle Definitionen beschränken den Katalog der obligatorischen Merkmale auf die Mehrpersonentätigkeit, die Schwere der begangenen Taten, die Profitorientierung und einen gewissen Grad an Planmäßigkeit und Kontinuität der Betätigung. Aufgrund dessen kann nur ein sehr geringer Bereich von Sachverhalten ausgeschlossen werden.

Die OK-Konzeptionen, die aufgrund der mangelnden Aussagekraft der Definitionen aus einer Vielzahl weiterer schriftlicher Quellen entwickelt wurden, beinhalten in allen untersuchten Ländern relativ ausgereifte Vorstellungen zur inneren Struktur, zu den besonderen Handlungsmodalitäten bei Begehung und im weiteren Umfeld von Taten sowie zur Marktförmig-

keit der Delikte. Demnach ist organisierte Kriminalität die Durchführung von illegalen Handelsgeschäften zur Förderung rationaler wirtschaftlicher Interessen durch aus sozialen Beziehungen resultierende Netzwerke, die sich insgesamt – auch im weiteren Umfeld der Tatbegehung – in einer spezifischen Art und Weise verhalten. In allen untersuchten Ländern steht diese Konzeption für eine so genannte „eigene organisierte Kriminalität“ in Abgrenzung zum US-amerikanischen Modell und beinhaltet somit auch eine klare Ablehnung von dessen Merkmalen der Unterwanderung der legalen Welt durch straff strukturierte Syndikate.

Ein Unterschied liegt wiederum in der Ausdifferenziertheit der Konzeption. Eine grundlegende Verknüpfung der Ausführungen zur Netzwerkstruktur, zu der Betätigung im Rahmen illegaler Märkte und dem Verhalten im weiteren Umfeld der Taten in den Beziehungen zur legalen wie illegalen Umgebung ist nur in den Niederlanden, aufgrund der Arbeit des *WODC*, gegeben. In den anderen beiden untersuchten Ländern stellen unterschiedliche Aussagen unterschiedliche Aspekte der Konzeption in den Mittelpunkt der Betrachtung, ohne insgesamt ein schlüssiges Gesamtgefüge zu entwickeln.

Nichtsdestoweniger kann für die OK-Konzeptionen in allen untersuchten Ländern gesagt werden, dass sie ein in sich stimmiges Bild ergeben. Selbst in England, wo sich ein umfassendes Konzept erst aus der Zusammenschau von in einer Vielzahl von Einzeläußerungen enthaltenen Merkmalen ergibt, zeigt sich in der Gesamtbetrachtung, dass zum Beispiel die Merkmale Risikoabwägung und Nutzung besonderer Kommunikationsmittel sich homogen in ein illegales Marktgeschehen einpassen lassen. Insgesamt bietet die Beschreibung der Netzwerke von im Rahmen illegaler Märkte tätigen Personen die Basis für die weiteren Gesichtspunkte sozialer, gesellschaftlicher und ökonomischer Art.

2. OK-Maßnahmen

Die im Rahmen des Vorgehens gegen organisierte Kriminalität eingesetzten Maßnahmen stimmen noch weitgehender überein als die Konzeptionen des Phänomens an sich. In allen behandelten Ländern waren dabei Reformen des materiellen Rechts von nachrangiger Bedeutung. Ausnahmebeispiele sind die Einführung eines Tatbestandes der Geldwäsche in Deutschland oder des Menschenhandels (*Trafficking*) in England. Stärker spürbar war der Einfluss der OK-Diskussion auf der institutionellen Ebene, auf der in unterschiedlicher Intensität vormals dezentrale Polizeien durch zentrale

Stellen mit weitgehenden operationellen und informationellen Kompetenzen ersetzt wurden.

Die fundamentale Veränderung, die mit der Diskussion über organisierte Kriminalität einherging, betraf jedoch die Praxis der Ermittlungen. In allen untersuchten Ländern steht am Ende der Entwicklung ein neu ausgerichtetes Verfahren, dessen Ansatzpunkt vorverlagert wurde und dessen Ermittlungsobjekt und Zielrichtung gewechselt haben. Dieses neuartige Verfahren wird in den Niederlanden als „*pro-active phase*“ und in England als „*pro-active policing*“ bezeichnet, in Deutschland werden neben dem Begriff „pro-aktives Verfahren“ auch der der „Vorbeugenden Verbrechensbekämpfung“ oder des „Strukturermittlungsverfahrens“ verwendet. In allen Ländern begann die Ausgestaltung dieses pro-aktiven Verfahrens in der polizeilichen Praxis bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt der Debatte. In der heute verbreiteten Form des Verfahrens in Fällen, die der organisierten Kriminalität zugerechnet werden, wird bereits vor der Entstehung eines konkreten Tatverdachts angesetzt, um aus der Zusammenschau von Informationen Hinweise auf mögliche Taten zu erlangen. Ohne das Vorliegen eines konkreten Sachverhalts krimineller Betätigung richten sich naturgemäß die Ermittlungen gegen ein anderes Objekt; an die Stelle konkreter Taten rücken die potentiellen Täter und Tätergruppierungen. Die Verlagerung des Ansatzes und der Objekte der Ermittlungen findet auf einer höheren Ebene ihre Parallele in der Ersetzung des Ermittlungsziels der strafrechtlichen Aufarbeitung von Fällen durch das Ziel der tatsächlichen Störung (bzw. „Zerschlagung“) von Täterverbindungen. Gleichzeitig ergibt sich daraus Veränderungsbedarf mit Bezug auf die eingesetzten Methoden. Das neuartige Verfahren baut sehr stark auf der Auswertung von Informationen auf, so dass Methoden der Informationssammlung von zunehmender Bedeutung sind. Diese so genannten besonderen Methoden sind aufgrund des frühen Zeitpunkts, zu dem Ermittlungen bereits im Vorfeld von Taten ansetzen, vorrangig verdeckter Art. Typische Beispiele dafür sind der Einsatz von Vertrauenspersonen im Milieu oder das Abhören der Kommunikation.

Insgesamt bedeuten die veränderte Ausrichtung des Verfahrens und der Einsatz der besonderen Ermittlungsmethoden nicht nur eine Verlagerung des Inhalts von Verfahren, sondern eine Erweiterung dessen Umfangs. Denn im Laufe der Ermittlungen werden zu einem späteren Zeitpunkt auch traditionelle, offene Methoden eingesetzt und schließlich auch konkrete Taten offen gelegt. Insofern bleibt der Gehalt des traditionellen Ermittlungsverfahrens in seiner ursprünglichen Form erhalten und wird über diese

hinaus erweitert. Somit deckt das so genannte pro-aktive Verfahren insgesamt nicht ein anderes, sondern ein breiteres Feld ab. Im Zuge des früher ansetzenden und breiter angelegten Fokus' der Ermittlungen werden insgesamt mehr Informationen über Gegebenheiten des Umfelds von Straftaten erhoben.

Diese Veränderung des Ermittlungsverfahrens hatte Friktionen in Bezug auf die Rechtsgrundlagen polizeilichen Handelns zur Folge. Diese Problematik war in England weniger stark ausgeprägt als in den Niederlanden oder Deutschland, da das englische System im Gegensatz zu den kontinentalen Rechtsordnungen keine strikte Trennung zwischen der präventiven und repressiven Tätigkeit der Polizei kennt. So folgte in England aus der veränderten Praxis lediglich die Notwendigkeit, den neuartigen Methoden der Informationsbeschaffung ein rechtliches Gerüst zu verschaffen. Sowohl in Deutschland als auch in den Niederlanden lag der Schwerpunkt der rechtlichen Veränderungen auf der Umsetzung von Regelungen für die besonderen Ermittlungsmethoden.

Jedoch bedeutete über diese eher praktische Anforderung hinaus in Deutschland und den Niederlanden die Abkehr von Tatbezug und Konkretisierungsgrad des Verdachts eine grundlegende Abkehr von den Grundsätzen des Strafprozessrechts. Während in den Niederlanden die Problematik der neuen Methoden wie auch die veränderte Ausrichtung des Verfahrens Anlass und Gegenstand der Erörterung der eigens deshalb eingerichteten *Van-Traa-Enquête-Kommission* waren, blieb in Deutschland die grundsätzliche Diskussion über das neuartige Verfahren bislang aus. Allerdings blieb auch in den Niederlanden die Umsetzung der Gesetze hinter den Erkenntnissen der *Enquête-Kommission* zurück, die Regelung, die das pro-aktive, vorverlagerte Verfahren betrifft, scheint in der Praxis nur geringe Akzeptanz zu erfahren. Die Veränderungen des Strafprozessrechts, in das in allen untersuchten Ländern neue Normen zu den besonderen, vorrangig verdeckten Methoden implementiert wurden,⁷ spiegeln nicht die Breite der Umwälzungen in der Praxis des Verfahrens wider, das insgesamt eine grundlegende Erweiterung in Ansatz, Objekt und Ziel erlebte.

⁷ Die wichtigsten Regelungen waren insoweit in England: *Regulation of Investigatory Powers Act (RIPA)*; in Deutschland: *Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgift-handels und anderer Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität (OrgKG)*; in den Niederlanden: *Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (Wet BOB)*.

3. OK-Diskurs

An der Art des Umgangs mit der kriminalpolitischen Frage nach Art und Bekämpfung der organisierten Kriminalität zeigen sich unterschiedliche Herangehensweisen an politische Fragen insgesamt. Wichtigstes Ergebnis bleibt jedoch die weitgehende Übereinstimmung sowohl in Bezug auf das weite Verständnis von organisierter Kriminalität als auch in Bezug auf den breiten Ansatz der Ermittlungen gegen organisierte Kriminalität.

In allen untersuchten Ländern ergibt sich aus einer Zusammenschau aller Deutungen der organisierten Kriminalität eine Grundkonzeption, der zufolge Netzwerke von durch persönliche Bindung verknüpften Personen sich mit Gewinnabsichten im Rahmen illegaler Märkte betätigen und dabei in rationaler und systematischer Weise vorgehen. Ergänzt wird dieses Grundkonzept durch tiefer greifende Charakterisierungen des Zusammenhalts, bestimmter Handlungsmodalitäten oder des Verhältnisses zur Umwelt. Insgesamt ist das Konzept organisierter Kriminalität in allen Ländern sehr breit angelegt und betrifft nicht ein spezielles kriminelles Verhalten als solches, sondern eine Vielzahl gesellschaftlicher, sozialer und ökonomischer Aspekte.

Mit der Offenheit des Konzepts deckt sich die Breite des Ansatzes des so genannten pro-aktiven Verfahrens, dessen Entwicklung in allen untersuchten Ländern die wichtigste kriminalpolitische Veränderung mit Bezug zur OK-Debatte darstellt. Im Zuge der Ermittlungen, die zu einem frühen Zeitpunkt mit der Blickrichtung auf potentielle Täter in bestimmten illegalen Märkten, mit anderen Worten auf bestimmte Milieus, aufgenommen werden, wird aufgrund des Einsatzes besonderer Methoden der Informationsgewinnung und durch besondere Techniken der Informationsverwertung⁸ eine große Menge an Daten gesammelt. Die im Laufe des Verfahrens gewonnenen Informationen erfassen in ihrer Gesamtheit eine große Zahl an Einzelheiten, die nicht nur die eigentliche kriminelle Tatbegehung betreffen, sondern darüber hinausgehende gesellschaftliche, soziale und ökonomische Sachverhalte abdecken. Insofern kann für alle behandelten Länder davon gesprochen werden, dass das OK-Konzept und die OK-Maßnahmen in Umfang und Rahmen übereinstimmen.

Unterschiede bestehen zwischen den einzelnen Ländern in Bezug auf den Verlauf der Entwicklung und die Ausdifferenziertheit des Konzepts sowie in Bezug auf den Umgang mit den Veränderungen in der Praxis des

⁸ Auch bezeichnet als *intelligence*.

Ermittlungsverfahrens. In England war die gesamte Debatte stark durch die polizeilichen Akteure geprägt und insgesamt sehr pragmatisch ausgerichtet. In Deutschland wurden in Bezug auf das OK-Konzept eine Vielzahl von Einzelrichtungen vertreten, die auf einer höheren Ebene des Verständnisses teilweise unvereinbar sind. Auf der Ebene der OK-Maßnahmen wurde keine grundlegende Auseinandersetzung über die neue Gestalt des Verfahrens geführt. Allein in den Niederlanden haben sich aufgrund der Arbeit der *Van-Traa-Enquête-Kommission* inzwischen eine OK-Konzeption und ein gesetzliches Verfahren entwickelt, die sowohl der Praxis nah als auch aufeinander abgestimmt sind. Vorrangiges Ergebnis des Vergleichs bleibt jedoch die große Übereinstimmung von Verlauf und Gestalt des OK-Diskurses in den untersuchten Ländern.

4. Ergebnis des Vergleichs

Der Vergleich der OK-Diskurse in den einzelnen Ländern zeigt, dass trotz Abweichungen im Verlauf der Diskussion am Ende in allen untersuchten Ländern ein homogenes Gesamtbild in Bezug auf Verständnis und Vorgehen gegen organisierte Kriminalität steht. Eine komplexe Konzeption des Phänomens, die, ausgehend von der Grundstruktur krimineller Netzwerke, die sich im Rahmen illegaler Märkte betätigen, eine Vielzahl die Gestalt des kriminellen Handelns als solche überschreitende Aspekte umfasst, findet ihr Gegenstück in dem breit ausgerichteten, pro-aktiven Ermittlungsverfahren, das aufgrund seines vorverlagerten und erweiterten Ansatzes ebenfalls ein sehr komplexes Feld von Informationen abdeckt.

Neben dieser grundlegenden Gemeinsamkeit, die das Gesamtbild der jeweiligen OK-Diskurse betrifft, bestehen Unterschiede in Bezug auf den Umgang der einzelnen Systeme mit den Besonderheiten der Auseinandersetzung mit organisierter Kriminalität. Dies offenbart sich auf der Ebene der Entwicklung der Konzeption ebenso wie bei den Veränderungen, die sich durch die Umsetzung von OK-Maßnahmen für die kriminalpolitischen Systeme ergaben. In England wird eine offen pragmatische Herangehensweise an das Thema gepflegt. In den Niederlanden und Deutschland werden dagegen stärkere Anstrengungen unternommen, zum einen das Phänomen auch theoretisch zu erfassen und zum anderen den Anforderungen des Rechtsstaats in Bezug auf das besondere Vorgehen gegen organisierte Kriminalität Rechnung zu tragen. In Deutschland sind diese Bemühungen jedoch nicht umfassend von Erfolg gekrönt gewesen, so dass bis heute weder eine allgemein anerkannte und die verschiedenen Aspekte vereinigende

Theorie organisierter Kriminalität gefunden wurde noch die Veränderungen in der Praxis einen gesetzlichen Rahmen gefunden haben. In den Niederlanden hingegen wurde in einem grundlegenden Prozess der Aufarbeitung des Themas insgesamt sowohl eine theoretisch fundierte wie auch komplexe Konzeption organisierter Kriminalität entwickelt, und die Umwälzungen in Bezug auf das Vorgehen gegen organisierte Kriminalität haben jedenfalls weitgehend eine geregelte Form erhalten.

Schlussfolgerungen

Die Analyse der OK-Diskurse in England, den Niederlanden und Deutschland ergibt Anknüpfungspunkte für grundsätzliche Überlegungen im Hinblick auf die allgemeine Bedeutung des Themas für das System der Strafverfolgung. Im Einzelnen werden Schlussfolgerungen zum Zusammenhang zwischen der Konzeption organisierter Kriminalität und dem neuartigen pro-aktiven Vorgehen sowie zu den Implikationen gezogen, die dieses Vorgehen für das Ermittlungs- und Strafverfahren hat.

1. Zusammenhang OK-Konzeption – pro-aktives Vorgehen

Der Zusammenhang zwischen der OK-Konzeption und dem pro-aktiven Vorgehen zeigt sich auf einer abstrakten Ebene darin, dass einem komplexen Konzept, das nicht nur die Begehung von Straftaten, sondern auch sonstige soziale, gesellschaftliche und ökonomische Komponenten umfasst, eine Art der Ermittlungen entspricht, die gleichfalls mehr Aspekte offen legt als diejenigen, die für die Aufklärung einer einzelnen Straftat erforderlich sind. Auf einer konkreteren Ebene lässt sich dieser Zusammenhang mit den Eigenheiten der Kriminalitätsform „organisierte Kriminalität“ erklären. Das Grundverständnis von organisierter Kriminalität beinhaltet das Bild von Netzwerken durch persönliche Beziehungen miteinander verbundener Personen, die sich im Rahmen illegaler Märkte betätigen. Die Kriminalität illegaler Märkte zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass sie aus einer Reihe sozusagen fortgesetzt stattfindender Einzelgeschäfte besteht. In den Geschäftsabläufen des illegalen Marktes ist ein strafrechtlich relevantes Verhalten gegeben, dem nicht erst reaktiv begegnet werden kann, sondern das grundsätzlich immer kurz bevor steht und insofern fortgesetzt Anlass für pro-aktive polizeiliche Ermittlungen bietet.

1.1 Besonderheit der Kriminalitätsform OK

Die Kriminalitätsform „organisierte Kriminalität“ betrifft vorrangig die Kriminalität illegaler Märkte. Bezieht man das weitere Umfeld der eigentlichen Kriminalität mit ein, das elementarer Bestandteil der OK-Konzeption ist, also Aspekte wie die innere Struktur der Straftäterverbindungen, deren Gesamtverhalten und Beziehungen zur legalen Umgebung, erweitert sich das Bild in Richtung der kriminellen Milieus illegaler Märkte. Insgesamt weist diese Kriminalitätsform wesentliche Besonderheiten auf.

1.1.1 Kriminalität der illegalen Märkte

Die Kriminalitätsfelder der illegalen Märkte eröffnen einen weiten Bereich von Handlungsabläufen. Anders als Straftaten wie Körperverletzung oder Diebstahl verweisen Begriffe wie der Handel mit illegalen Betäubungsmitteln oder die Verschiebung von Kraftfahrzeugen auf eine Gesamtheit von einzelnen Handlungsabschnitten. So umfasst der Handel mit illegalen Betäubungsmitteln eine Reihe von Einzelhandlungen von der Produktion der Drogen über deren globalen Vertrieb bis zum Straßenverkauf, das Gesamtgeschehen einer Kfz-Verschiebung reicht vom Diebstahl eines Wagens über dessen Umgestaltung in Farbe oder Fahrgestellnummer bis zum Weiterverkauf. Ein anderes Beispiel ist der Menschenhandel, der regelmäßig verschiedene Einzeltaten wie das Einschleusen und die Ausnutzung der Prostitution einschließt. Diese Kriminalitätsfelder betreffen ein Gesamtverhalten, das über einen längeren Zeitraum hinweg aus einer Abfolge von Einzelhandlungen besteht.

Auf einer weiteren Ebene verweist der Begriff „illegaler Markt“ nicht nur auf ein einzelnes kriminelles Geschäft, sondern auf eine Vielzahl solcher Geschäfte. Die Kriminalität illegaler Märkte meint dementsprechend eine kontinuierliche Menge einzelner Handelsvereinbarungen, die jeweils eine Abfolge einzelner Geschäftshandlungen abdecken und die in ihrer Gesamtheit einen ganzen Markt bilden.

1.1.2 Kriminelle Milieus

Die Gesamtheit der Geschäftsabläufe findet in einem speziellen Umfeld, einem kriminellen Milieu statt. Die an den einzelnen Abschnitten der Geschäfte beteiligten Personen sind untereinander in unterschiedlicher Form verbunden, insgesamt ergibt sich aus der Vielzahl der Einzelbeziehungen das Bild eines Netzwerks geschäftlich miteinander kooperierender Personenverbindungen. Dieses Bild der Einzelverbindungen, die insgesamt das Netzwerk eines Milieus bilden, spiegelt insoweit das Verhältnis von einzelnen Geschäftsabfolgen zum gesamten illegalen Markt wider. Die Personenverbindungen befinden sich in einem spezifischen Verhältnis zu ihrem weiteren Umfeld und zeichnen sich teilweise durch Eigenheiten ihres Gesamtverhaltens aus. Insbesondere haben die beteiligten Personen, sei es die Abnehmer- oder die Verkäuferseite der illegalen Geschäfte, kein Interesse an einer Offenlegung der Geschäfte, so dass solche Geschäfte regelmäßig insoweit im Verborgenen stattfinden, als keine allgemein einsichtigen Belege dafür existieren.

1.2 Verknüpfung mit pro-aktiven Ermittlungen

Aus den Besonderheiten der kriminellen Milieus und der darin realisierten illegalen Geschäfte ergeben sich Besonderheiten der Ermittlungen, die diese Kriminalitätsform betreffen. Dabei geht es zum einen um die besonderen Ansatzmöglichkeiten, die diese Struktur bietet, und zum anderen um die Schwierigkeiten, die sich aus der Abschottung der Geschäfte ergeben.

1.2.1 Ansatzpunkte und Schwierigkeiten der Ermittlungen

Die Eigenheit illegaler Märkte, insgesamt eine abstrakte Menge von einzelnen Handelsvereinbarungen zu enthalten, die selbst wiederum in einer kontinuierlichen Abfolge einzelner Geschäftsabschnitte resultieren, bietet einen besonderen Ansatz für polizeiliche Arbeit. Dadurch dass diese Delikte im übertragenen Sinne „Dauerdelikte“ sind, können durch eine gezielte Herangehensweise regelmäßig derartige Geschäfte aufgedeckt werden. Bei den genannten Beispielen des illegalen Drogenhandels oder der Kfz-Verschlebung kann durch Kontrollen an Knotenpunkten der Infrastruktur, also z.B. Grenzübergängen oder Häfen, regelmäßig illegale Handelsware entdeckt werden, die sodann Hinweise auf Herkunft und Bestimmungsort geben kann.

Dasselbe gilt auf einer anderen Betrachtungsebene für die kriminellen Milieus als solche. Das Netz von Einzelverbindungen zwischen handelnden Personen kann durch eine gezielte Beobachtung oder einen Kontakt innerhalb des Netzes zumindest teilweise offen gelegt werden. Durch die verzweigte Struktur der illegalen Märkte kann ein einzelner Ansatzpunkt durch das Weiterverfolgen der Geschäftsabläufe oder der Personenverbindungen den Ursprung für eine partielle Erhellung des Gesamtzusammenhangs darstellen.

Die Realität der illegalen Märkte und Milieus, die als solche dauerhaft existieren, während sie sich nur in ihrer konkreten Manifestation in einzelnen geschäftlichen Vereinbarungen von bestimmten Personenkonstellationen verändern, bieten folglich einen erleichterten Zugang für polizeiliche Ermittlungen. In diesem Sinne wird organisierte Kriminalität auch als „Holkriminalität“ bezeichnet.

Andererseits stellt diese Kriminalitätsform die Ermittlungen jedoch auch vor besondere Schwierigkeiten. Die konkrete Manifestation der einzelnen Geschäfte wie der einzelnen Personenverbindungen innerhalb eines illegalen Marktes bzw. kriminellen Milieus ist für sich genommen weniger offensichtlich als eine offene Tötlichkeit oder ein Wohnungseinbruch, bei

denen Opfer durch ihre Anzeige einen ersten Hinweis geben und sichtbare Schäden entstehen. Die einzelnen Geschäftshandlungen und Personenkontakte sind für sich genommen sehr unauffällig. Sind überhaupt Opfer einer Transaktion auszumachen, sind sie wie zur Prostitution oder Sklavenarbeit gezwungene Menschenhandelsopfer oftmals durch Abhängigkeitsverhältnisse an einer Offenbarung der Geschäftsverbindungen gehindert. Die Abschirmung des kriminellen Geschehens führt dazu, dass Ansatzpunkte für Ermittlungen von außen gesucht werden müssen, um überhaupt einen Hinweis auf die Geschäftsabläufe und Personenzusammenhänge zu erhalten. Deshalb steht neben der Besonderheit der „Holkriminalität“ die Besonderheit, dass ohne konkreten Hinweis auf eigene Initiative hin ermittelt werden muss, wenn überhaupt Kenntnisse über das Marktgeschehen erlangt werden sollen.

1.2.2 Gestalt der pro-aktiven Ermittlungen

Die pro-aktiven Ermittlungen sind eng mit den Besonderheiten der Kriminalitätsform „organisierte Kriminalität“ verknüpft. Ansatzpunkt für die Ermittlungen und das Vorgehen im weiteren Verlauf orientieren sich an der Struktur der Märkte bzw. Milieus.

So geht zunächst in Reaktion auf die Schwierigkeit der fehlenden Einsicht in die Abläufe der Geschäfte und Personenverbindungen die Initiative für OK-Ermittlungen von der Polizei selbst aus. Es wird nicht abgewartet, bis ein Hinweis auf eine konkret realisierte Tat gegeben wird, sondern es wird im Vorfeld potentieller Taten nach Informationen gesucht. Bei der Informationsbeschaffung kommt der Zugänglichkeit der illegalen Märkte durch deren Zusammensetzung aus kontinuierlich aufeinander folgenden Geschäftsabläufen besondere Bedeutung zu. Sobald ein Ansatzpunkt für Ermittlungen in einem bestimmten Marktsegment bzw. Milieu gefunden ist, können durch Einsatz der Informationen beschaffenden, verdeckten Methoden die weiteren geschäftlichen und personellen Zusammenhänge erhell werden.

Pro-aktive Ermittlungen überwinden also die Schwierigkeiten der Erkenntnisgewinnung über konkrete Taten, indem sie sich zu einem beliebigen gewählten Zeitpunkt in das illegale Marktgeschehen einklinken und von diesem Ansatzpunkt aus so lange Informationen über die Geschäftsabläufe und Personenstrukturen erheben, bis Einblicke in konkrete Straftaten gewonnen worden sind. Dadurch dass im Rahmen illegaler Märkte „fortgesetzt“ illegale Geschäfte getätigt werden, führt die Beobachtung eines Marktsegments mit großer Wahrscheinlichkeit schließlich zur Offenbarung einer konkreten Straftat.

1.3 Bewertung der OK-Ermittlungen

Die pro-aktiven Ermittlungen stellen in Ausgangspunkt und Ablauf ein Novum für die Struktur des Ermittlungsverfahrens dar. Den Ansatzpunkt für die Aufnahme von OK-Ermittlungen bieten anders als im vom Strafprozessrecht vorgesehenen Verfahren nicht Belege für eine konkrete Straftat, sondern Informationen über einen bestimmten Bereich des illegalen Marktes bzw. krimineller Milieus. Im weiteren Verlauf der Ermittlungen wird dieser Ausgangspunkt durch weitere Beobachtungen sukzessive erweitert. Die zur Informationsbeschaffung verwendeten Methoden zeichnen sich zum einen dadurch aus, dass sie verdeckt eingesetzt werden, um die auszuforschenden Geschäftsabläufe nicht zu beeinflussen. Zum anderen sind diese Methoden geeignet, weit mehr zu erfassen als Hinweise auf konkrete Straftaten. Dementsprechend spielen umfassende Informationen über den beobachteten Bereich des Marktes bzw. Milieus an sich nicht nur in Bezug auf den Ansatzpunkt für Ermittlungen, sondern auch in deren weiterem Verlauf eine Rolle.

Parallel zur Erweiterung des Ermittlungsrahmens, findet auch eine Verschiebung der Ermittlungsziele statt. In diesem Zusammenhang ist vom Täterbezug der Ermittlungen oder der angestrebten „Zerschlagung“ von Tätergruppierungen die Rede. Die Aburteilung konkreter Einzelhandlungen erscheint dabei als eher geringfügige Nebenfolge.

All dies bedeutet eine grundsätzliche Abkehr vom traditionellen Verständnis des Ermittlungsverfahrens als Mittel zur Aufklärung von Straftaten. Abstrakt realisiert sich hier eine Abwendung vom traditionellen Straftatbezug des europäischen Strafverfahrens, an dessen Stelle die Kontrolle bestimmter Bereiche bzw. Märkte tritt.

Jedoch wird im pro-aktiven Verfahren der Straftatbezug nicht vollständig aufgegeben, denn die Beobachtung der Märkte mündet im konkreten Einzelfall auch in eine justitielle Aburteilung bestimmter Straftaten. Das pro-aktive Verfahren verbindet insoweit die traditionelle Aufarbeitung konkreter Straftaten und die abstrakte Beobachtung von Milieus, da diese Beobachtung des komplexen Geschehens im Rahmen illegaler Märkte schließlich regelmäßig auch kriminelle Handlungen offenbart. Das pro-aktive Verfahren bringt demzufolge das weiterhin an Straftaten orientierte, traditionelle materielle Strafrecht mit der neuartigen Ermittlungsstruktur zusammen, die diese Tatorientierung verlässt.

2. Implikationen des pro-aktiven Verfahrens

Das pro-aktive Verfahren bedeutet nach alledem eine strukturelle Neuerung für das Ermittlungsverfahren. Das vom Strafprozessrecht vorgesehene Verfahren der nachträglichen Aufklärung einzelner Taten wurde um eine vorverlagerte, auf die Zusammenhänge innerhalb bestimmter Milieus fokussierte Informationsgewinnung und -verarbeitung erweitert. In seiner Gesamtkonzeption enthält das neuartige Verfahren sowohl Anteile einer abstrakten Gefährdungsanalyse als auch Komponenten einer repressiven Aufarbeitung des kriminellen Geschehens. In der rechtlichen Wertung steht dieses neuartige Verfahren zwischen der präventiven Vorbeugung von Gefahren und der Aufklärung von Straftaten. Es repräsentiert eine „dritte Form“ des Verfahrens, das eine eigene Struktur, Zielrichtung und Methodik aufweist.

Es stellt insoweit neue Anforderungen an Verfahrenspraxis und Verfahrensrecht in der Phase der Ermittlungen und im Strafprozess. Eine Sonderproblematik bilden die so genannten Drittbetroffenen. Diese Anforderungen gelten unabhängig davon, ob in verschiedenen Ländern eine strikte Trennung zwischen präventivem und repressivem Vorgehen vorgesehen ist oder nicht. In Anbetracht der eigenen Gestalt dieses Verfahrens würde eine eigenständige Regelung dieser „dritten Form“ zwar klarstellende Wirkung haben, jedoch ist auch denkbar, in die vorhandene Zweiteilung diesbezügliche Vorschriften als Ausnahmetatbestände einzufügen.

2.1 Ermittlungsverfahren

Die Entscheidung über den Ansatzpunkt und die Kontrolle des weiteren Verlaufs eines pro-aktiven Ermittlungsverfahrens stellen neuralgische Punkte dar, von deren Handhabung Substanz und Rechtsstaatlichkeit des neuartigen Verfahrens abhängen. Dies gilt unabhängig von der rechtlichen Gestalt des jeweiligen Systems verschiedener Länder.

2.1.1 Entscheidung über den Ermittlungsansatz

Hintergrund dafür, dass überhaupt über den Ansatz pro-aktiver Ermittlungen entschieden werden muss, ist die beschränkte sachliche und personelle Kapazität der Ermittlungsbehörden, die dazu führt, dass nicht gleichzeitig allen illegalen Märkten die gleiche Aufmerksamkeit gelten kann. Die Bedeutung dieser Entscheidung über den Ermittlungsansatz pro-aktiver Ermittlungen liegt in Anbetracht der prismatischen Gestalt der illegalen

Märkte auf der Hand. Die Bandbreite krimineller Geschäfte reicht von der Veranstaltung verbotenen Glücksspiels bis zur Ausnutzung eines Abhängigkeitsverhältnisses, das aus der nicht erbrachten Gegenleistung für den irregulären Grenzübertritt resultiert, der Prostitution.

Die Entscheidung über die Aufnahme von Ermittlungen hängt im traditionellen, auf die Aufklärung bereits begangener Taten ausgerichteten Verfahren vom Vorliegen eines konkreten Tatverdachts ab. Im Fall der proaktiven Ermittlungen ist ein solcher konkreter Tatverdacht regelmäßig jedoch nicht gegeben. Der Verdacht bezieht sich zu dem Zeitpunkt der Aufnahme der pro-aktiven Ermittlungen allein auf das Vorhandensein eines bestimmten illegalen Marktes, innerhalb dessen Einzelgeschäfte vereinbart und durchgeführt werden, ohne dass konkrete Anhaltspunkte für ein bestimmtes derartiges Geschäft vorliegen.

Für die Entscheidung, ob oder welchem mehrerer derartiger genereller Verdachtsmomente nachgegangen werden soll, fehlen in allen Rechtssystemen bindende Parameter. Zwar sind die Geschäfte im Rahmen illegaler Märkte im Allgemeinen als Straftaten zu bewerten, jedoch ist es unter den Gesichtspunkten des Gleichheitsgrundsatzes, der Effizienz der polizeilichen Arbeit und auch der kriminalistischen Taktik fatal, die Entscheidung dem Zufall zu überlassen. Ein Beispiel aus der Praxis wären Ermittlungen im Feld der türkischen Heroinhandelsverbindungen, die diesem Feld verhaftet bleiben, weil sich aus einem ersten Ansatzpunkt immer neue Einzelverfahren entspinnen, während die pakistanischen Händlerkreise unbehelligt bleiben, oder die Orientierung an den Kontakten eines kriminellen Informanten, der durch seine Tätigkeit nur das Augenmerk von anderen Geschäften ablenken will. Eine andere Variante ist die Missachtung eines Bereichs wie der Wirtschaftskriminalität, der möglicherweise ein größeres Bedrohungspotential für die Unterwanderung demokratischer Errungenschaften aufweist als der bandenmäßige Vertrieb illegaler Waren.

2.1.2 Kontrolle von pro-aktiven Ermittlungen

Die Kontrolle der pro-aktiven Ermittlungen steht vor besonderen Schwierigkeiten, die zum einen auf die vorverlagerte Aufnahme der Ermittlungstätigkeit und zum anderen auf die Art der eingesetzten Methoden zurückgehen. Das traditionelle Strafverfahren, das nach der Begehung einer konkreten Tat einsetzt, steht von seinem Beginn an unter der Leitung der Staatsanwaltschaft. Da der Ansatzpunkt für die Aufnahme von pro-aktiven Ermittlungen nicht eindeutig festliegt, fehlt eine Basis für die Einbeziehung der Staatsanwaltschaft.

Während der frühen Phase der Informationsauswertung, deren Verdichtung zu einer Erkenntnis in Bezug auf die Geschäftsabläufe in einem Segment des illegalen Marktes führen soll, stellt eine Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft auch tatsächlich eher die Ausnahme dar. Regelmäßig wird erst dann ein Verfahren der Staatsanwaltschaft gemeldet, wenn gesetzliche Regelungen vor dem Einsatz bestimmter Methoden die Zustimmung der kontrollierenden Behörde voraussetzen. Aber auch an diesem Punkt der Prüfung der verwendeten Methoden bleibt ein blinder Fleck des pro-aktiven Verfahrens. Denn indem die Methoden der pro-aktiven Ermittlungen vorrangig verdeckter Art sind, gibt es keine Gewähr dafür, dass jede dieser Maßnahmen überhaupt offenbar wird. So kann die Kooperation mit einem Teilnehmer der kriminellen Szene auch nur in der Weise Aufnahme in die Ermittlungen erhalten, dass die daraus gewonnenen Informationen dazu genutzt werden, weitere Überprüfungen vorzunehmen.

Die Offenheit des Ansatzes für pro-aktive Ermittlungen und deren starker Informationsbezug führen dazu, dass die Entscheidungshoheit über das Verfahren zu einem erheblichen Maß bei der Polizei liegt, wohingegen die Kontrollfunktion der Staatsanwaltschaft stark eingeschränkt ist.

Zusätzlich zu der Festlegung von Parametern für die Entscheidung über die Aufnahme pro-aktiver Ermittlungen fordert die besondere Form dieser Ermittlungen also eine Regelung im Hinblick auf die Kontrolle. Eine Variante wäre die Etablierung von speziell für derartige Ermittlungen zuständige staatsanwaltschaftliche Stellen, die in den Gesamtprozess eingebunden werden, indem sie zum Beispiel OK-Polizeien zugeordnet und auch räumlich in deren Arbeit eingebunden werden. Dem kontradiktorischen Verfahren entlehnt wäre eine Lösung, die auf die Stärkung der anwaltlichen Begleitung von Beschuldigten setzt, die ausgestattet mit Beteiligungsrechten selbst die Kontrolle übernehmen.

2.2 Strafprozess

In der gerichtlichen Aufarbeitung im Strafprozess spiegeln sich die Schwierigkeiten, die die Besonderheiten des pro-aktiven Ermittlungsverfahrens mit sich bringen, wider. Weder der Ansatzpunkt der Ermittlungen im Zuge der Informationsauswertung in Bezug auf bestimmte Marktsegmente noch die in der Folge erhobenen, umfassenden Informationen über solche Milieus sind Gegenstand des Strafprozesses, der sich allein mit den konkret realisierten Straftaten befasst. Ein Gericht jedoch, dem nicht der gesamte Ablauf der Ermittlungen bekannt ist, begegnet Schwierigkeiten bei der Fest-

stellung der Wahrheit. Ein Beispiel aus der Praxis ist die Vernehmung von Zeugen, deren elementare Rolle als Hinweisgeber für die Entstehung des Verfahrens dem Gericht nicht bekannt ist, da die Identität dieser Personen in den Verfahrensdokumenten nicht auftaucht, weil deren Informationen erst den Ansatz für die Ermittlungen gaben. Dass die Aussage von derartigen Zeugen anders zu bewerten ist als die unbeteiligter Dritter, kann das Gericht bei der Wahrheitsfindung so nicht berücksichtigen.

Insgesamt wird dem Gericht dadurch nur ein so kleiner Ausschnitt der Verfahrenswirklichkeit präsentiert, dass das Ziel des Strafprozesses, ein Verfahren aufzuarbeiten, nicht erreicht werden kann. Demgemäß könnte eine spezielle Regelung des pro-aktiven Verfahrens die Grundlage dafür bieten, dass auch hier eine vollständige Sicht auf den Verlauf der Ermittlungen geboten wird.

2.3 Drittbetroffene

Ein weiteres Problem der pro-aktiven Verfahren sind unbeteiligte Dritte, die im Zuge der Informationssammlung mithilfe verdeckter Methoden in die Ermittlungen einbezogen werden. Die Erweiterung des Rahmens dieser neuen Form von Ermittlungen bringt es mit sich, dass nicht nur über die die konkrete Tatbegehung betreffenden Daten hinausreichende Informationen in Bezug auf Beschuldigte erhoben werden, sondern auch Informationen über unbeteiligte Dritte. Ein Beispiel hierfür sind die privaten Gesprächspartner und -partnerinnen von Beschuldigten, deren Aussagen bei einer Überwachung der Kommunikation miterhoben werden. Ist schon die Kenntniserlangung Beschuldigter in Bezug auf die gegen sie eingesetzten verdeckten Methoden nicht gewährleistet, wenn die pro-aktiven Ermittlungen nicht in ihrer Gesamtheit Gegenstand des Beschuldigte einbeziehenden Strafprozesses sind, sind die so genannten Drittbetroffenen erst recht kaum in der Lage, Kenntnis über die über sie erhobenen Daten zu erlangen. Dieses materielle Problem der Drittbetroffenheit wäre ebenfalls Gegenstand einer speziellen Regelung der pro-aktiven Ermittlungen.

3. Fazit der Diskursanalyse

Die Diskursanalyse hat als wichtigstes Ergebnis erbracht, dass sich in dem Bereich der polizeilichen Aufklärung über die Vorgänge innerhalb illegaler Märkte eine grundlegende Veränderung der Praxis der Ermittlungen ereignet hat. Die illegalen Märkte und kriminellen Milieus netzwerkartiger Per-

sonenverbindungen bieten einen anderen Ansatzpunkt, eine andere Zielrichtung und eine andere Methodik der Ermittlungen, als das traditionelle Verfahren der reaktiven Aufarbeitung konkreter Straftaten vorsieht. Daraus ergibt sich ein dringender Regelungsbedarf in Bezug auf die Entscheidung über derartige Verfahren und deren anschließende Kontrolle sowie in Bezug auf die Transparenz und Offenheit der Erkenntnisse mit Relevanz für die gerichtliche Bewältigung und für die Drittbetroffenen dieser Verfahren.

Eine dahinter liegende Fragestellung betrifft die Beurteilung der illegalen Märkte an sich. Diese Märkte entstehen, weil bestimmte Güter und Dienstleistungen staatlichen Beschränkungen unterliegen, sei es dass sie verboten sind oder dass ihr Vertrieb mit hohen Auflagen oder Steuern belastet ist. Ist also die Existenz illegaler Märkte von Seiten des Staates zu beeinflussen, stellt sich die Frage, ob die strafrechtliche Herangehensweise der geeignete Weg ist oder ob eine anderweitige Marktregulierung denkbar wäre.

Literaturverzeichnis

- ANDERSON, M.: The United Kingdom and Organised Crime – the International Dimension. In: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 1 No. 4 (1993), 292-308.
- ALBINI, JOSEPH: Mafia as method: a comparison between Great Britain and U.S.A. regarding the existence and structure of types of organised crime. In: *International Journal of Criminology and Penology*, Vol. 3 (1975), 295-305.
- ALBRECHT, HANS-JÖRG/ DORSCH, CLAUDIA/ KRÜPE, CHRISTIANE: Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation nach den §§ 100a, 100b StPO und andere verdeckter Ermittlungsmaßnahmen. Freiburg i. Br. 2003.
- ALBRECHT, HANS-JÖRG: Organisierte Kriminalität – Theoretische Erklärungen und empirische Befunde. In: Ders. (Hrsg.): *Organisierte Kriminalität und Verfassungsstaat*. Heidelberg 1998, 1-41.
- ALBRECHT, PETER-ALEXIS: Organisierte Kriminalität: Das Kriminaljustizsystem und seine konstruierten Realitäten. In: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, Jrg. 80 Nr. 3 (1997), 229-237.
- ARLACCHI, PINO: *Mafiose Ethik und der Geist des Kapitalismus. Die unternehmerische Mafia*. Frankfurt am Main 1989.
- ASHWORTH, ANDREW: Developments in the Public Prosecutor's Office in England and Wales. In: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 8/3 (2000), 257-282.
- ATTESLANDER, PETER/ KOPP, MANFRED: Befragung. In ROTH, EDWIN/ HEIDENREICH, KLAUS (Hrsg.): *Sozialwissenschaftliche Methoden. Lehr- und Handbuch für Forschung und Praxis*. 3. Auflage, München, Wien 1993, 146-174.
- Audit Commission: *Helping with Enquiries: Tackling Crime Effectively*. London 1993.
- BAARLE, BURG VAN: Some Aspects of Investigating Organized Crime in The Netherlands. In: FLINAUT, CYRILLE/ JACOBS, JAMES (Hrsg.): *Organized Crime and Its Containment. A Transatlantic Initiative*. Deventer, Boston 1991, 153-167.
- BAILEY, STEPHEN/ HARRIS, DAVID/ JONES, BRIAN: *Civil Liberties. Cases and Materials*. 4. Auflage London, Edinburgh 1995.
- BEESTRA, T. A./ MOURJK, C. D. C. J. VAN/ NEEFE, J. M./ RIDDER, A. E. M. DE: De sociale constructie van georganiseerde criminaliteit in Nederland. In: MOERINGS, MARTIN (Hrsg.): *Hoe punitief is Nederland?* Arnhem 1994, 237-251.
- BESOZZI, CLAUDIO: *Organisierte Kriminalität und empirische Forschung*, Chur 1997.
- BESTE, HUBERT: „Organisierte Kriminalität“ – soziale, politische und ökonomische Dimensionen. In: *Neue Kriminalpolitik*, Jrg. 7 Nr. 3 (1995), 43-46.
- BKA: *Lagebild Organisierte Kriminalität Bundesrepublik Deutschland 2002* (Kurzfassung). Wiesbaden 2003 (zitiert als BKA Lagebild 2002).

- BKA: Lagebild Organisierte Kriminalität Bundesrepublik Deutschland 2001 (Kurzfas-
sung). Wiesbaden 2002.
- BKA: Lagebild Organisierte Kriminalität Bundesrepublik Deutschland 2000 (Kurzfas-
sung). Wiesbaden 2001.
- BKA: Lagebild Organisierte Kriminalität Bundesrepublik Deutschland 1999 (Kurzfas-
sung). Wiesbaden 2000.
- BKA: Lagebild Organisierte Kriminalität Bundesrepublik Deutschland 1998 (presse-
freie Kurzfassung). Wiesbaden 1999.
- BKA: Lagebild Organisierte Kriminalität Bundesrepublik Deutschland 1997 (Kurzfas-
sung). Wiesbaden 1998.
- BKA: Lagebild Organisierte Kriminalität Bundesrepublik Deutschland 1996 (Kurzfas-
sung). Wiesbaden 1997.
- BKA: Lagebild Organisierte Kriminalität Bundesrepublik Deutschland 1995 (Kurzfas-
sung). Wiesbaden 1996.
- BKA: Lagebild Organisierte Kriminalität Bundesrepublik Deutschland 1994 (Kurzfas-
sung). Wiesbaden 1995.
- BKA: Kurzdarstellung des Lagebildes Organisierte Kriminalität Bundesrepublik
Deutschland 1993. Wiesbaden 1994.
- BLAAUW, J. A.: Een ontwikkelingsschets en een toekomstbeeld. Bestrijding handel ver-
dovende middelen: een hopeloze zaak? In: Algemeen Politieblad, Jrg. 129 Nr. 8
(1980), 171-181.
- BLAAUW, J. A.: De bestrijding van de georganiseerde misdaad in Nederland. In: Alge-
meen Politieblad, Jrg. 123 Nr. 10 (1974), 227-236.
- BOEDEN, GERHARD: Erscheinungsformen und polizeiliche Bekämpfungsmöglichkeiten
der organisierten Kriminalität. In: SCHWIND, HANS-DIETER/ STEINHILPER, GERNOT/
KUBE, EDWIN (Hrsg.): Organisierte Kriminalität. Beiträge zu einer Fachtagung der
Deutschen Kriminologischen Gesellschaft. Heidelberg 1987, 23-40.
- BOEK, J. L. M.: Organisatie, functie en bevoegdheden van politie in Nederland. Juridi-
sche beschouwingen over het politiebestedel en het politiebeprijf in historisch per-
spectief. Arnhem/Antwerpen 1995.
- BOER, MONICA DEN: Bestrijding georganiseerde misdaad in Europa. Een vergelijkend
perspectief. In: Justitiële verkenningen, Jrg. 27 Nr. 2 (2001), 25-42.
- BOERS, KLAUS: Was ist O.K.? Streitfall: Organisierte Kriminalität. In: Neue Kriminal-
politik, Jrg. 7 Nr. 3 (1995), 38-39.
- BOGE, HEINRICH: Entwicklungstendenzen organisierter Kriminalität in Deutschland und
im internationalen Bereich. In: Gewerkschaft der Polizei (Hrsg.): Organisierte Kri-
minalität – eine akute Bedrohung? Hilden 1983, 27-31.
- BÖGEL, MARION: Strukturen und Systemanalyse der Organisierten Kriminalität in
Deutschland. Berlin 1994.
- BOKHORST, R. J./ KOGEL, C. H. DE/ MEIJ, C. F. M. VAN DER: Evaluatie van de Wet BOB
- fase 1. De eerste praktijkervaringen met de Wet Bijzondere opsporingbevoegdhe-
den. Den Haag 2002.

- BOLDT, HANS: Geschichte der Polizei in Deutschland. In: LISKEN, HANS/ DENNINGER, ERHARD (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts. 3. Auflage München 2001.
- BOULOUKOS, ADAM: Die Vereinten Nationen und der Kampf gegen das grenzüberschreitende Organisierte Verbrechen. In: MEIER-WALSER, REINHARD u.a. (Hrsg.): Organisierte Kriminalität – Bestandsaufnahme, Transnationale Dimension, Wege der Bekämpfung. München 1999, 384-393.
- BOVENKERK, FRANK: Fenomeenonderzoek. Of hoe de etnografische criminologie haar onschuld verliest. In: Justitiële Verkenningen, Jrg. 24 Nr. 8 (1998), 27-34.
- BOVENKERK, FRANK/ BRUISMA, GERBEN/ BUNT, HENK G. VAN DE/ FIJNAUT, CYRILLE: Discussie. Georganiseerde criminaliteit in Nederland: reactie op de commentaren. In: Tijdschrift voor Criminologie, Jrg. 39 Nr. 1 (1993), 56-66.
- BOVENKERK, FRANK: Organized Crime and the Sex and Gambling Business in The Netherlands. In: FIJNAUT, CYRILLE/ JACOBS, JAMES (Hrsg.): Organized Crime and Its Containment. A Transatlantic Initiative. Deventer, Boston 1991, 73-85.
- BOWLING, BEN/ FOSTER, JANET: Policing and the Police. In: MAGUIRE, MIKE/MORGAN, ROD/ REINER, ROBERT (Hrsg.): The Oxford Handbook of Criminology. Dritte Auflage, Oxford 2002, 980-1033.
- BRANTS, CHRISJE: Turmoil and transition – Problems of criminal law enforcement in the Netherlands. In: Policing and Society, Vol. 11 Nr. 1 (2001), 29-66.
- BRANTS, CHRISJE/ FIELD, STEWARD: Legal Cultures, Political Cultures and Procedural Traditions: Towards a Comparative Interpretation of Covert and Proactive Policing in England and Wales and the Netherlands. In: NELKEN, DAVID (Hrsg.): Contrasting criminal justice. Aldershot 2000, 77-115.
- BRANTS, CHRISJE/ BRANTS, KEES: Van Italiaanse tot Marokkaanse toestanden. In: Tijdschrift voor Criminologie, Jrg. 38 Nr. 2 (1996), 120-143.
- BRANTS, KEES: Criminaliteit, politiek en criminalpolitiek. De Haagse receptie van een nieuwe heilsleer. In: Tijdschrift voor Criminologie, Jrg. 28 Nr. 5-6 (1986), 219-235.
- BRUISMA, GERBEN/ BERNASCO, WIM: Dadergroepen en transnationale illegale markten. Een nadere precisering aan de hand van sociale netwerken. In: Tijdschrift voor Criminologie, Jrg. 44 Nr. 2 (2002), 128-140.
- BRUISMA, GERBEN: Georganiseerde criminaliteit: mythe van de media? In: Delikt en delinkwent, Jrg. 23 Nr. 8 (1993), 833-838.
- Bund Deutscher Kriminalbeamter (Hrsg.): Dokumentation und Konzeption zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. Berlin 1983.
- Bundesministerium des Inneren/ Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Erster Periodischer Sicherheitsbericht. Berlin 2001.
- BUNT, HENK G. VAN DE/ BERG, ELLEN A. I. M. VAN DEN/ KLEEMANS, EDWARD R.: Georganiseerde criminaliteit en het opsporingsapparaat: een wapenwedloop? In: Tijdschrift voor Criminologie, Jrg. 41 Nr. 4 (1999), 395-408.
- BUNT, HENK VAN DE/ FIJNAUT, CYRILLE/ BOVENKERK, FRANK/ BRUISMA, GERBEN J.: De georganiseerde criminaliteit in Nederland. Het criminologisch onderzoek ten behoeve van de enquêtecommissie opsporingsmethoden. In: Tijdschrift voor Criminologie, Jrg. 38 Nr. 2 (1996), 102-119.

- BUNT, HENK G. VAN DE: De verlokkingen van de georganiseerde misdaad. In: HELJDEN, A. W. M. VAN DER (Hrsg.): *Criminele Inlichtingen. De rol van de Criminele Inlichtingendiensten bij de aanpak van de georganiseerde misdaad.* 's-Gravenhage 1993, 9-19.
- BUNT, HENK G. VAN DE: *Organisatiecriminaliteit.* Arnhem 1992.
- BURUMA, Y.: *Buitengewone opsporingsmethoden.* Deventer 2001.
- BURUMA, Y.: Het ontwerp bijzondere opsporingsbevoegdheden. In: TAK, PETER J. P. (Hrsg.): *Bespiegelingen omtrent de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden.* Deventer 1998.
- BUSCH, HEINER: Organisierte Kriminalität – Vom Nutzen eines unklaren Begriffs. In: *Demokratie und Recht*, Jrg. 20 Nr. 4 (1992), 374-395.
- BUSCH, HEINER: Die Debatte um Organisierte Kriminalität in der BRD – von jungen Liebespaaren und anderen begrifflichen Schwierigkeiten. In: *Bürgerrechte und Polizei (CILIP 39)* Nr. 2 (1991), 6-16.
- BUSCH, HEINER/ FUNK, ALBRECHT/ KAUSS, UDO/ NARR, WOLF-DIETER/ WERKENTIN, FALCO: *Die Polizei in der Bundesrepublik.* Frankfurt 1985.
- CALSTER, PATRICK VAN: Criminele netwerken en het kleine-wereld-effect. De invloed van sociale relaties op organiseren. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, Jrg. 44 Nr. 2 (2002), 141-149.
- CARLEN, PAT/MORGAN, ROB: Introduction: Crime at the Millennium – New Anxieties and Old Issues. In: Dies. (Hrsg.): *Crime Unlimited? Questions for the 21st Century.* London 1999.
- CLAY, PETER: Taking Transnational Organised Crime Seriously. In: *International Journal of Risk, Security and Crime Prevention*, Vol. 3 No. 2 (1998), 93-98.
- CLEIREN, CHRISTINA P. M./ NIJBOER, J. F.: *Strafrecht. Tekst & Commentaar.* Deventer 1997.
- COLES, NIGEL: It's not *what* you know – it's *who* you know that counts. Analysing Serious Crime Groups as Social Networks. In: *British Journal of Criminology*, Vol. 41 (2001), 580-594.
- CPCR: *Landelijke inventarisatie criminele groeperingen.* Zoetermeer 1991.
- CPCR: *Landelijke inventarisatie criminele groeperingen.* Zoetermeer 1993.
- CPCR: *Landelijke inventarisatie criminele groeperingen.* Zoetermeer 1995.
- CRAWSHAW, SIMON: Organized Crime Policy in the United Kingdom. In: BUCKWALTER, JANE RAE (Hrsg.): *International Perspectives on Organized Crime.* Chicago 1990, 29-35.
- CRESSEY, DONALD R.: *Criminal Organization: Its Elementary Forms.* London 1972.
- CRI: *Landelijke inventarisatie criminele groeperingen.* Zoetermeer 1988.
- DIJK, JAN M. VAN/ SAGEL-GRANDE, H. IRENE/ TOORNVLIET, LEO G.: *Actuele Criminologie.* 2. Auflage, Lelystad 1996.
- DINGWALL, GAVIN/ DAVENPORT, ALAN: The Evolution of Criminal Justice Policy in the UK. In: FENNELL, PHIL/ HARDING, CHRISTOPHER/ JÖRG, NICO/ SWART, BERT (Hrsg.): *Criminal Justice in Europe. A Comparative Study.* Oxford 1995.

- DOELDER, HANS DE: The Public Prosecution Service in the Netherlands. In: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 8 Nr. 3 (2000), 187-209.
- DÖRMANN, UWE/ KOCH, KARL-FRIEDRICH/ RISCH, HEDWIG/ VAHLENKAMP, WERNER: *Organisierte Kriminalität – wie groß ist die Gefahr? Expertenbefragung zur Entwicklung der Organisierten Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund des zusammenwachsenden Europa*. Wiesbaden 1990.
- DORN, NICHOLAS/ SOUTH, NIGEL: Drug Markets and Law Enforcement. In: *British Journal of Criminology*, Vol. 30 No. 2 (2000), 171-188.
- DORN, NICHOLAS/ OETTE, LUTZ /WHITE, SIMONE: Drugs Importation and the Bifurcation of Risk. Capitalization, Cut Outs and Organized Crime. In: *The British Journal of Criminology*, Vol. 38. No. 4 (1998), 537-560.
- DOWNES, DAVID/MORGAN, ROD: The Skeletons in the Cupboard. The Politics of Law and Order at the Turn of the Millennium. In: MAGUIRE, MIKE/MORGAN, ROD/ REINER, ROBERT (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Criminology*. 3. Auflage, London 2002, 286-321.
- DOWNES, DAVID: *Contrasts in Tolerance. Post-war Penal Policy in the Netherlands and England and Wales*. Oxford 1988.
- DROSTE, BERNADETTE: *Nachrichtendienste und Sicherheitsbehörden im Kampf gegen Organisierte Kriminalität. Versuch einer Bestandsaufnahme mit Blick auf das Ausland*. Köln 2002.
- DUYNE, PETRUS C. VAN: Mobsters are human too: Behavioural science and organized crime investigation. In: *Crime, Law and Social Change*, Vol. 34 No. 4 (2000), 369-390.
- DUYNE, PETRUS C. VAN: Handel in verboden vruchten. Strategieën ter bestrijding van de georganiseerde misdaadhandel. In: *Tijdschrift over samenleving en criminaliteitspreventie*, Jrg. 10 Nr. 1 (1996), 6-9.
- DUYNE, PETRUS C. VAN: *Het spook en de dreiging van de georganiseerde misdaad*. Den Haag 1995.
- DUYNE, PETRUS C. VAN: Organized crime markets in a turbulent Europe. In: *European Journal on Criminal Policy and research*, Vol. 1, No. 3 (1993a), 10-30.
- DUYNE, PETRUS C. VAN: Organized crime and business crime-enterprises in the Netherlands. In: *Crime, Law and Social Change*, Vol. 19 (1993b), 103-142.
- DUYNE, PETRUS C. VAN: Georganiseerde misdaad. In: BOUW, CAROLIEN/ BUNT, HENK VAN DE/ FRANKE, HERMAN (Hrsg.): *Kernbegrippen in de criminologie*. Arnhem 1992, 63-67.
- DUYNE, PETRUS C. VAN: Crime-Enterprises and the Legitimate Industry in The Netherlands. In: FIJNAUT, CYRILLE/ JACOBS, JAMES (Hrsg.): *Organized Crime and Its Containment. A Transatlantic Initiative*. Deventer, Boston 1991, 55-71.
- DUYNE, PETRUS C. VAN/ KOUWENBERG, R. F./ ROMELIJN, G.: *Misdaadondernemingen. Ondernemende misdadigers in Nederland*. Arnhem 1990.
- DUYNE, PETRUS VAN: Commentary. In: KAISER, GÜNTHER/ ALBRECHT, HANS-JÖRG (Hrsg.): *Crime and Criminal Policy in Europe*, Freiburg i. Br. 1990, 99-103.

- EFFERS, H./ HESSING, D. J.: het beste onderzoek van deze eeuw? In: Tijdschrift voor Criminologie, Jrg. 38 Nr. 2 (1996), 144-152.
- EIJKEN, A. W. M.: Criminaliteitsbeeld van Nederland. Aard, omvang, preventie, bestraffing en zorg voor slachtoffers van criminaliteit in de periode 1980-1993. Den Haag 1994.
- EISENBERG, ULRICH/ OHDER, CLAUDIUS: Über Organisiertes Verbrechen. In: JZ Jrg. 45 Nr. 12 (1990), 574-579.
- ESHOF, PAUL VAN DEN/ VEGTER, DICK: Georganiseerde twijfel? Wetenschap en aanpak georganiseerde misdaad. In: Het Tijdschrift voor de Politie, Jrg. 56 Nr. 1/2 (1994), 9-13.
- FALK, BERNHARD: Erfassung, Beschreibung und Analyse von OK. Defizite und Fortentwicklungsmöglichkeiten bei der OK-Deskription. In: Kriminalistik, Jrg. 51 Nr. 1 (1997a), 15-22.
- FALK, BERNHARD: Erfassung, Beschreibung und Analyse von Organisierter Kriminalität. Defizite und Fortentwicklungsmöglichkeiten. In: Bundeskriminalamt (Hrsg.): Organisierte Kriminalität. Vorträge und Diskussionen bei der Arbeitstagung des Bundeskriminalamts vom 19. bis 22. November 1996. Wiesbaden 1997, 127-148 (1997b).
- FEEST, JOHANNES: Globalisierung und Rechtskulturen am Beispiel des Strafrechts und der Strafjustiz. In: VOIGT, RÜDIGER (Hrsg.): Globalisierung des Rechts, Baden-Baden 2000, 341-354.
- FENWICK, HELEN: Covert Surveillance under the Regulation of Investigatory Powers Act 2000, Part II. In: The Journal of Criminal Law, Vol. 65 No. 6 (2001), 521-536.
- FJLNAUT, CYRILLE J. C. F./ BOVENKERK, FRANK/ BRUISMA, GERBEN/ BUNT, HENK G. VAN DE: Organized Crime in The Netherlands. Den Haag, London, Boston 1998.
- FJLNAUT, CYRILLE J. C. F.: Organisierte Kriminalität in Nordwesteuropa. In: SIEBER, ULRICH (Hrsg.): Internationale Organisierte Kriminalität. Herausforderungen und Lösungen für ein Europa offener Grenzen. Köln, Berlin, Bonn, München 1997, 3-41.
- FJLNAUT, CYRILLE J. C. F.: De mafia in Nederland. In: Delikt en delinkwent, Jrg. 23, Nr. 7 (1993), 617-620.
- FJLNAUT, CYRILLE/ JACOBS, JAMES (Hrsg.): Organized Crime and Its Containment. A Transatlantic Initiative. Deventer, Boston 1991.
- FJLNAUT, CYRILLE J. C. F.: Organized Crime: The form it takes, backgrounds and methods used to control it in Western Europe and the United States. In: KAISER, GÜNTHER/ ALBRECHT, HANS-JÖRG (Hrsg.): Crime and Criminal Policy in Europe. Freiburg i. Br. 1990, 53-97 (1990a).
- FJLNAUT, CYRILLE J. C. F.: Organized Crime: A comparison between the United States of America and Western Europe. In: British Journal of Criminology, Vol. 30 No. 3 (1990b), 321-340.
- FJLNAUT, CYRILLE J. C. F.: Georganiseerde misdaad. Een onderzoeksgericte terreinverkenning. In: Justitiële Verkenningen, Jrg. 11 Nr. 9 (1985), 5-42.

- FIJNAUT, CYRILLE J. C. F.: De uitdaging van de georganiseerde misdaad. In: *Delikt en delinkwent*, Jrg. 141 Nr. 7 (1984), 581-584.
- FRANCIS, PETER/ DAVIES, PAMELA/ JUPP, VICTOR: New Millennium "Blues"? Policing Past and Policing Futures. In: Dies. (Hrsg.): *Policing Futures. The Police, Law Enforcement and the Twenty-First Century*. London 1997, 1-19.
- FRANKE, HERMAN: Justitieel beleid in beweging. Inleiding. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, Jrg. 32 Nr. 4 (1990), 253-259.
- Frankfurter Arbeitskreis für Strafrecht (Hrsg.): *Organisierte Kriminalität*. In: *Strafverteidiger*, Jrg. 14 Nr. 12 (1994), 693-694.
- FUNK, ALBRECHT/ KAUSS, UDO/ ZABERN, THOMAS VON: Die Ansätze zu einer neuen Polizei – Vergleich der Polizeientwicklung in England/Wales, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland. In: BLANKENBURG, ERHARD (Hrsg.): *Politik der inneren Sicherheit*. Frankfurt 1980, 16-90.
- GEHL, GÜNTER: Einleitung. In: Ders. (Hrsg.): *Das Mafiose in unserer Gesellschaft und seine Bekämpfung*. Weimar 1999, 7-11.
- GEMMER, KARL-HEINZ: Organisiertes Verbrechen – eine Gefahr für die innere Sicherheit? In: *Kriminalistik*, Jrg. 28 Nr. 12 (1974), 529-533.
- Gewerkschaft der Polizei (Hrsg.): *Organisierte Kriminalität – eine akute Bedrohung?* Hilden 1983.
- GOLD, MICHAEL/ LEVI, MICHAEL: *Money Laundering in the UK – an appraisal of suspicion-based reporting*. London 1994.
- GREGORY, FRANK: The Case For: There is a Global Crime Problem. In: *International Journal of Risk, Security and Crime Prevention*, Vol. 3 No. 2 (1998), 133-138.
- GREGORY, FRANK: *Law and order. A select guide to the official publications*. Cambridge 1994.
- GROPP, WALTER/HUBER, BARBARA (Hrsg.): *Rechtliche Initiativen gegen Organisierte Kriminalität*. Freiburg i. Br. 2001 (2001a).
- GROPP, WALTER: Rechtsvergleichende Beobachtungen. In: GROPP, WALTER/ HUBER, BARBARA (Hrsg.): *Rechtliche Initiativen gegen Organisierte Kriminalität*, Freiburg i. Br. 2001, 933-986 (2001b).
- GROPP, WALTER/ SCHUBERT, LIANE/ WÖRNER, MATTHIAS: Landesbericht Deutschland. In: GROPP, WALTER/ HUBER, BARBARA (Hrsg.): *Rechtliche Initiativen gegen organisierte Kriminalität*, Freiburg i. Br. 2001, 69-201 (2001c).
- GROPP, WALTER/ SCHUBERT, LIANE / WÖRNER, M.: Prozessuales Instrumentarium zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in Deutschland. In: MILITELLO, VINCENZO/ ARNOLD, JORG/ PAOLL, LETIZIA (Hrsg.): *Organisierte Kriminalität als transnationales Phänomen*. Freiburg i. Br. 2000, 333-385.
- GROPP, WALTER (Hrsg.): *Besondere Ermittlungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität*. Freiburg i. Br. 1993.
- GUSY, CHRISTOPH/ NITZ, GERHARD: Vom Legitimationswandel staatlicher Sicherheitsfunktionen. In: LANGE, HANS-JÜRGEN (Hrsg.): *Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland*. Opladen 2000, 335-354.

- HAAN, WILLEM DE: Schipperen tussen wetenschap en politiek. Het paradoxale succes van de eindrapportage van de onderzoeksgroep Fijnaut. In: Tijdschrift voor Criminologie, Jrg. 38 Nr. 2 (1996), 184-201
- HAMACHER, HANS-WERNER: Deutschland im Visier. Organisiertes Verbrechen. Leipzig 2000.
- HAMACHER, HANS-WERNER: Tatort Bundesrepublik. Organisierte Kriminalität. Hilden 1986.
- HAMACHER, HANS-WERNER: Tatort Deutschland. Bergisch Gladbach 1973.
- HART, AUGUST C. 'T: Openbaar Ministerie en rechtshandhaving. Arnhem 1994.
- HART, AUGUST C. 'T: Criminal Law Policy in the Netherlands. In: DIJK, JAN VAN/ HAFFMANS, CHARLES/ RÜTER, FRITS/ SCHUTTE, JULIAN/ STOLWIJK, SIMON (Hrsg.): Criminal law in action. An overview of current issues in Western societies. Arnhem 1986, 73-99.
- HELDEN, A. W. M. VAN DER: Analyse van de georganiseerde misdaad. In: Ders.: Criminele Inlichtingen. De rol van de Criminele Inlichtingendiensten bij de aanpak van de georganiseerde misdaad. 's-Gravenhage 1993, 105-117.
- HELDEN, TOON VAN DER: Der niederländische Ansatz zur Analyse von Datenmaterial im Bereich der Organisierten Kriminalität. In: BKA (Hrsg.): Organisierte Kriminalität. Wiesbaden 1997, 149-173.
- HENDRIKS, L. E. M.: Verdachte. In: HENDRIKS, L. E. M. ET AL (Hrsg.): Hoofdstukken strafprocesrecht. 5. Auflage, Deventer 1999, 81-93.
- HEROLD, HORST: Gesellschaftlicher Wandel – Chance der Polizei? In: Die Polizei, Jrg. 63 Nr. 5 (1972), 133-137.
- HESS, HENNER: Rauschgiftbekämpfung und desorganisiertes Verbrechen. Über die Chancen verschiedener Maßnahmen gegen die Drogenkriminalität. In: Kritische Justiz, Jrg. 25 (1992), 315-336.
- HOBBS, DICK: The Firm. Organizational Logic and Criminal Culture on a Shifting Terrain. In: British Journal of Criminology, Vol. 41 (2001), 549-569.
- HOBBS, DICK/ DUNNIGHAN, COLIN: Serious Crime Networks: the Police Response to a Local Problem. In: CARLEN, PAT/MORGAN, ROB (Hrsg.): Crime Unlimited? Questions for the 21st Century. London 1999, 57-75.
- HOBBS, DICK/ DUNNIGHAN, COLIN: Glocal organised crime: context and pretext. In: RUGGIERO, VINCENZO/ SOUTH, NIGEL/ TAYLOR, IAN (Hrsg.): The New European Criminology: crime and social order in Europe. London 1998, 289-300.
- HOBBS, DICK: Going Down the Glocal. In: Howard Journal of Criminology and Penology, Vol. 37 Nr. 4 (1998a), 407-422.
- HOBBS, DICK: The Case Against: There is not a Global Crime Problem. In: International Journal of Risk, Security and Crime Prevention, Vol. 3 Nr. 2 (1998b), 139-146.
- HOBBS, DICK: Criminal Collaboration: Youth Gangs, Subcultures, Professional Criminals, and Organized Crime. In: MAGUIRE, MIKE/MORGAN, ROD/ REINER, ROBERT (Hrsg.): The Oxford Handbook of Criminology. Zweite Auflage, Oxford 1997, 801-840.

- HOBBS, DICK: *Bad business. Professional crime in modern Britain*. Oxford, 1995.
- HOBBS, DICK: *Professional and Organized Crime in Britain*. In: MAGUIRE, MIKE/MORGAN, ROD/ REINER, ROBERT (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Criminology*. Erste Auflage, Oxford 1994, 441-461.
- Home Office: *Annual Report 2002-2003*, London.
- Home Office: *Annual Report 2002*, London.
- Home Office: *Annual Report 2001-2002*, London.
- Home Office: *Annual Report 1999/2000*, London.
- Home Office: *Annual Report 1999*, London.
- Home Office: *Annual Report 1998/99*, London.
- Home Affairs Committee, House of Commons: *Session 1995-96, First Special Report, Government Reply to the Third Report from the Home Affairs Committee Session 1994-1995: Organised Crime*, London 1996.
- HOOGENBOOM, A. B.: *Pandora's doos. Tien jaar SeC en particuliere beveiliging*. In: *Justitiële Verkenningen 1995*, Jrg. 21 Nr. 3 (1995), 88-101.
- HOOGENBOOM, A. B.: *Het Politiecomplex. Over de samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche*. Arnhem 1994.
- HOOGENBOOM, BOB/HOOGENBOOM-STATEMA, PIEN: *Foute Kroeg. Horeca en criminaliteit in Rotterdam*. Den Haag 1996.
- Home Affairs Committee, House of Commons: *Session 1994-95, Third Report, Organised Crime*, London 1995.
- Home Affairs Committee House of Commons: *Session 1994-95, Organised Crime, Minutes of Evidence and Memoranda*, London 1994.
- Home Office: *One Step Ahead. A 21st Century Strategy to Defeat Organised Crime*. London 2004.
- HUBER, BARBARA/ KLUMPE, BIRGIT: *England und Wales*. In: GROPP, WALTER (Hrsg.): *Besondere Ermittlungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität*, Freiburg i Br. 1993, 211-300.
- JÄGER, WOLFGANG: *Vorfelddermittlungen – Reizwort und Streitgegenstand. Ein Befund widerstreitender Interessen*. In: *Kriminalistik*, Jrg. 49 Nr. 3 (1995), 189-192.
- JANSEN, FREDERIK E./ BRUINSMA, GERBEN J. N.: *Policing organized crime. A new direction*. In: *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 5 No. 4 (1997), 85-98.
- JANSEN, HANS-PETER: *Zentrale Ermittlungsdienststellen als organisatorische Voraussetzung für die wirksame Bekämpfung krimineller Gruppen*. In: *Bund Deutscher Kriminalbeamter (Hrsg.): Dokumentation 1975 Verband Bundeskriminalamt „Entwicklung neuerzeitlicher Strategien zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens“*. Düsseldorf 1975, 71-83.
- JONES, STEPHEN: *Criminology*. London, Edinburgh, Dublin 1998.
- KAISER, GÜNTHER: *Kriminologie*. Ein Lehrbuch. 3. Aufl. Heidelberg 1996.

- KELK, CONSTANTIJN: Criminal Justice in the Netherlands. In: FENNELL, PHIL/ HARDING, CHRISTOPHER/ JÖRG, NICO/ SWART, BERT: Criminal justice in Europe. A Comparative Study. Oxford 1995, 1-20.
- KERNER, HANS-JÜRGEN: Organisierte Kriminalität: Realitäten und Konstruktionen. In: Neue Kriminalpolitik, Jrg. 7 Nr. 3 (1995), 40-42.
- KERNER, HANS-JÜRGEN: Organisiertes Verbrechen. In: KAISER, GÜNTHER/ KERNER, HANS-JÜRGEN/ SACK, FRITZ/ SCHELLHOSS, HARTMUT (Hrsg.): Kleines Kriminologisches Wörterbuch. 3. Auflage, Heidelberg 1993, 377-381.
- KERNER, HANS-JÜRGEN: Professionelles und organisiertes Verbrechen. Versuch einer Bestandsaufnahme über neuere Entwicklungstendenzen in der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden. Wiesbaden 1973.
- KINZIG, JÖRG: Die rechtliche Bewältigung von Erscheinungsformen organisierter Kriminalität. Berlin 2004.
- KLEEMANS, EDWARD R./ BRIENEN, MARION E. I./ BUNT, HENK G. VAN DE: Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Tweede rapportage op de basis van de WODC-monitor. Den Haag 2002.
- KLEEMANS, EDWARD R./ KRUISSINK, M.: Korte klappen of lange halen? Wat werkt bij de aanpak van de georganiseerde criminaliteit? In: Justitiële verkenningen, Jrg. 25 Nr. 6 (1999), 99-111.
- KLEEMANS, EDWARD R./ BUNT, HENK G. VAN DE: The Social Embeddedness of Organized Crime. In: Transnational Organized Crime, Vol. 5 No. 1 (1999), 19-36.
- KLEEMANS, EDWARD R./ BERG, ELLEN A. I. M. VAN DEN/ BUNT, HENK G. VAN DE: Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Den Haag 1998.
- KROMREY, HELMUT: Empirische Sozialforschung. Modelle und Methoden der standardisierten Datenerhebung und Datenauswertung. 10. Auflage, Opladen 2002.
- KORNECK, PETER: Möglichkeiten und Grenzen der Staatsanwaltschaft bei der Bekämpfung organisierter Kriminalität. In: Gewerkschaft der Polizei (Hrsg.): Organisierte Kriminalität – eine akute Bedrohung? Hilden 1983, 16-19.
- KRUSE, GESINE: Landesbericht Bundesrepublik Deutschland. In: GROPP, WALTER (Hrsg.): Besondere Ermittlungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, Freiburg i. Br. 1993, 105-209.
- KUBE, EDWIN: Situationsbericht für Deutschland. In: MAYERHOFER, CHRISTOPH/ JEHL, JÖRG-MARTIN (Hrsg.): Organisierte Kriminalität. Lagebilder und Erscheinungsformen. Bekämpfung und rechtliche Bewältigung. Heidelberg 1996, 17-32.
- KUBE, EDWIN: Logistik der Organisierten Kriminalität als Präventionsansatz. In: BKA (Hrsg.): Organisierte Kriminalität in einem Europa durchlässiger Grenzen. Wiesbaden 1991, 67-88.
- KUBE, EDWIN/ KOCH, KARL FRIEDRICH/ VAHLENKAMP, WERNER: Organisierte Kriminalität: Die Logistik als Präventionsansatz. Ansätze für proaktive Maßnahmen. In: Kriminalistik, Jrg. 44 Nr. 12 (1990), 629-634.
- KÜSTER, DIETER: Das Lagebild der Organisierten Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland, illustriert anhand typischer Ermittlungsverfahren. In: BKA (Hrsg.): Organisierte Kriminalität in einem Europa durchlässiger Grenzen. Wiesbaden 1991, 53-66.

- LAMPE, KLAUS VON: Organisierte Kriminalität unter der Lupe. Netzwerke kriminell nutzbarer Kontakte als konzeptueller Zugang zur OK-Problematik. In: *Kriminalistik*, Jrg. 55 Nr. 7 (2001), 465-471.
- LAMPE, KLAUS VON: *Organized Crime – Begriff und Theorie organisierter Kriminalität in den USA*. Frankfurt a. M. 1999.
- LENHARD, KARL-HEINZ: Das organisierte Verbrechen. Eine wieder einmal nötige Standortbestimmung. In: *Kriminalistik*, Jrg. 45 Nr. 4 (1991), 223-228.
- LENHARD, KARL-HEINZ: Es ist fünf vor zwölf. Zur Organisierten Kriminalität und ihrer wirksamen Bekämpfung. In: *Kriminalistik*, Jrg. 43 Nr. 4 (1989), 194-198.
- LEVI, MICHAEL: *The Organization of Serious Crime*. In: MAGUIRE, MIKE/ MORGAN, ROD/ REINER, ROBERT (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Criminology*. Dritte Auflage, Oxford 2002, 878-913 (2002a).
- LEVI, MICHAEL: Landesbericht Großbritannien. In: KILCHLING, MICHAEL (Hrsg.): *Gewinnabschöpfung in Europa*. Freiburg i Br. 2002, 315-370 (2002b).
- LEVI, MICHAEL: Perspectives on "Organised Crime": An Overview. In: *The Howard Journal of Criminology and Penology*, Vol. 37 No. 4 (1998), 335-345.
- LEVI, MICHAEL: The extent of cross-border crime in Europe: the view from Britain. In: *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 1 No. 3 (1993), 57-76.
- LIDSTONE, KEN/ PALMER, CLARE: *Bevan and Lidstone's The Investigation of Crime. A Guide to Police Powers*. 2. Auflage, London, Dublin, Edinburgh 1996.
- LOADER, IAN: Policing, securitization and democratization in Europe. In: *Criminal Justice*, Vol. 2 No. 2 (2002), 125-153.
- MACK, JOHN A. (in Zusammenarbeit mit KERNER, HANS-JÜRGEN): *The Crime Industry*. Westmead, Farnborough, Hants., England, 1975.
- MACK, JOHN A.: The "Organised" and "Professional" Labels Criticised. In: *International Journal of Criminology and Penology*, Vol. 1 (1973), 103-116.
- MACK, JOHN A.: The Able Criminal. In: *British Journal of Criminology*, Vol. 12 No. 1 (1972), 44-54.
- MAGUIRE, MIKE/ JOHN, TIMOTHY: Covert and Deceptive Policing in England and Wales: Issues in Regulation and Practice. In: *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 4 No. 4 (1996), 316-334.
- MARXEN, KLAUS: Organisierte Kriminalität und die Organisation der staatlichen Strafverfolgung. In: SCHWIND, HANS-DIETER (Hrsg.): *Kriminologie an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Festschrift für Hans Joachim Schneider zum 70. Geburtstag am 14. November 1998*, Berlin 1998, 297-311.
- MÄTZLER, ARMIN: Wehret den Anfängen – aber wie? Ein Kapitel organisierten Verbrechertums in der Bundesrepublik. In: *Kriminalistik*, Jrg. 22 Nr. 8 (1968), 405-407.
- MCINTOSH, MARY: *The Organisation of Crime*. 1975.
- MEYER-GOSSNER, LUTZ: *Strafprozessordnung*. 46. Auflage, München 2003.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: *Policing in the Netherlands*. Den Haag 2000.

- Ministerie van Justitie: *Perspectief op 2006. Meerjarenplan Openbaar Ministerie*. Den Haag 2003.
- Ministerie van Justitie: *Uitwerking nationale en bovenregionale recherche*. Den Haag 2003.
- Ministerie van Justitie/ Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: *Naar een veiliger samenleving*. Den Haag 2002.
- Ministerie van Justitie/ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: *Jaarverslag Nederlandse Politie 2001*. Den Haag 2002.
- Ministerie van Justitie/ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: *Jaarverslag Nederlandse Politie 2000. Een eerste terugblik op ontwikkelingen en resultaten sinds het uitkomen van het beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002*. Den Haag 2001.
- MOHR, KLAUS: *Bundeslagebild Organisierte Kriminalität 1997*. In: GEHL, GÜNTER (Hrsg.): *Das Mafiose in unserer Gesellschaft und seine Bekämpfung*. Weimar 1999, 13-25.
- MULDER, REINJAN: *Het beleidsplan Samenleving en criminaliteit en de politie*. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, Jrg. 28 Nr. 5-6 (1986), 268-285.
- MULLER, E. R.: *Policing and accountability in the Netherlands: a happy marriage or a stressful relationship*. In: *Policing and Society*, Vol. 12, Nr. 4 (2002), 249-258.
- NAEYÉ, J.: *Het politieel vooronderzoek in strafzaken. Over sturing en toetsing van de pro-actieve opsporing*. Arnhem 1995.
- National Council for Civil Liberties: *Criminal justice and civil and political liberties*. London 1993.
- NCIS: *UK Threat Assessment 2003*. London 2003.
- NCIS: *UK Threat Assessment 2002*. London 2002.
- NCIS: *UK Threat Assessment 2001*. London 2001.
- NCIS: *UK Threat Assessment 2000*. London 2000.
- NCIS: *Annual Report 2001/2002 – A year in the fight against serious and organised crime*. London 2002.
- The National Crime Squad Service Authority Report and The National Crime Squad: Annual Report 2000-2001*. London 2001.
- The Service Authority Annual Report and The National Criminal Intelligence Service: Annual Report 1999-2000*. London 2000.
- NCS: *Corporate Plan 2002 to 2005*, London 2002.
- NCS: *Strategic Plan 2000/2003*, London 2000.
- NCS: *Annual Report 2000/2001*, London 2001.
- NCS: *National Crime Squad Performance – The First Three Years, Combating Serious and Organised Crime*. London 2001.

- The National Crime Squad and The Service Authority for The National Crime Squad: Annual Report 1998/1999, London 1999.
- NEUMAHN, AXEL: Organisierte Kriminalität: Konzeptionen und ihr Realitätsbezug. Eine kritische Analyse aufgrund einer Auswertung des bisherigen Forschungsstandes der USA. Tübingen 1999.
- NORRIS, CLIVE/ARMSTRONG, GARY: CCTV and the Rise of Mass Surveillance Society. In: CARLEN, PAT/MORGAN, ROB (Hrsg.): Crime unlimited? Questions for the 21st Century. London 1999, 76-98.
- NULTEN-EDELBROEK, E. G. M.: Georganiseerde politie contra georganiseerde misdaad. In: Justitiële Verkenningen, Jrg. 11 Nr. 9 (1985), 60-96.
- OHLEMACHER, THOMAS: Verunsichertes Vertrauen? Gastronomen in Konfrontation mit Schutzgelderpressung und Korruption. Baden-Baden 1998.
- PAOLI, LETIZIA: The paradoxes of organized crime. In: Crime, Law and Social Change, Vol. 37 No. 1 (2002), 51-91.
- PAOLI, LETIZIA: Das organisierte Verbrechen in Italien und Deutschland. In: MILITELLO, VINCENTO/ ARNOLD, JÖRG/ PAOLI, LETIZIA (Hrsg.): Organisierte Kriminalität als transnationales Phänomen. Erscheinungsformen, Prävention und Repression in Italien, Deutschland und Spanien. Freiburg i. Br. 2000, 55-61.
- PARIS-STEFFENS, RODRIGO: The Role of the United Nations in Combating Organized Crime. In: BUCKWALTER, JANE RAE (Hrsg.): International Perspectives on Organized Crime. Chicago 1990, 13-17.
- PATUN, S.: De erven Van Traa. In: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie: Bestuurlijke preventie van georganiseerde misdaad. Dordrecht 1999, 43-51.
- PEARSON, GEOFFREY/HOBBS, DICK: Middle market drug distribution. London 2001.
- PIJL, DICK: Organized Crime and Police Corruption in The Netherlands. In: FINAUT, CYRILLE J. C. F/ JACOBS, JAMES (Hrsg.): Organized Crime and Its Containment. A Transatlantic Initiative. Deventer, Boston 1991, 101-117.
- PÜTTER, NORBERT: Der OK-Komplex. Organisierte Kriminalität und ihre Folgen für die Polizei in Deutschland. Münster 1998.
- PÜTTER, NORBERT: Organisierte Kriminalität in amtlichen Zahlen – Über die Aussagekraft der Lagebilder. In: Bürgerrechte und Polizei (CILIP 56), Nr. 1 (1997), 15-25.
- PÜTTER, NORBERT/ STRUNK, SABINE: Passepartout für Polizei und Politik. Zum Umgang mit „Organisierter Kriminalität“ in der Bundesrepublik. In: GÖSSNER, ROLF (Hrsg.): Mythos Sicherheit. Der hilflose Schrei nach dem starken Staat. Baden-Baden 1995, 55-63.
- RATZEL, MAX-PETER/ BRISACH, CARL-ERNST/ SOINÉ, MICHAEL: Die Kontrolle der Organisierten Kriminalität durch das BKA. Zum Aufgabenverständnis und den gesetzlichen Regelungen nach dem BKAG. In: Kriminalistik, Jrg. 55 Nr. 8-9 (2001), 530-538.
- RAWLINSON, PADDY: Capitalists, criminals and oligarchs – Sutherland and the new “robber barons”. In: Crime, Law and Social Change, Vol. 37 No. 3 (2002), 293-307.

- REBSCHER, ERICH/ VAHLENKAMP, WERNER: Organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland. Bestandsaufnahme, Entwicklungstendenzen und Bekämpfung aus der Sicht der Polizeipraxis. Wiesbaden 1988.
- REINER, ROBERT/ CROSS, MALCOLM: Introduction: Beyond Law and Order – Crime and Criminology into the 1990s. In: Dies. (Hrsg.): Beyond Law and Order. Criminal Justice Policy and Politics into the 1990s. London 1991, 1-17.
- REINERS, CAROLA: Erscheinungsformen und Ursachen organisierter Kriminalität in Italien, den USA und der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt a. M. 1989.
- REUTER, PETER: Research on American Organized Crime. In: KELLY, ROBERT/ CHIN, KO-LIN/ SCHATZBERG, RUFUS (Hrsg.): Handbook of Organized Crime in the United States. Westport 1994, 91-120.
- REYT, INGRID VAN DE: Landesbericht Niederlande. In: GROPP, WALTER (Hrsg.), Besondere Ermittlungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, Freiburg i. Br. 1993, 485-565.
- ROBERTSON, KEN: Crime, Frontier Controls, and 1992. In: FLOOD, SUSAN (Hrsg.): Illicit drugs and Organized Crime: Issues for a Unified Europe. Chicago 1991, 67-82.
- RUGGIERO, VINCENZO: Transnational Criminal Activities: The Provision of Services in the Dirty Economies. In: International Journal of Risk, Security and Crime Prevention, Vol. 3 No. 2 (1998), 121-129.
- SACK, FRITZ: Prävention – ein alter Gedanke in neuem Gewand. Zur Entwicklung und Kritik der Strukturen „postmoderner Kontrolle“. In: GÖSSNER, ROLF (Hrsg.), Mythos Sicherheit. Der hilflose Schrei nach dem starken Staat. Baden-Baden 1995, 429-456.
- SANDEEP; SALVA: Money Laundering and Financial Intermediaries. The Hague, London, Boston 2001.
- SCHAAP, C. D.: Financieel rechercheren; een strategisch en tactisch geaccepteerd concept? In: DUYN, PETRUS C. VAN/ REIJNTJES, J. M./ SCHAAP, C. D. (Hrsg.): Misdaadgeld. Arnhem 1993, 89-104.
- SCHAEFER, HANS CHRISTOPH: Organisierte Kriminalität aus Sicht der Justiz. Die unterschiedlichen Rollen von Polizei und Justiz in unserem rechtsstaatlichen Verfahrenssystem. In: Kriminalistik, Jrg. 51 Nr. 1 (1997a), 23-30.
- SCHAEFER, HANS CHRISTOPH: Organisierte Kriminalität aus der Sicht der Justiz. In: Bundeskriminalamt (Hrsg.): Organisierte Kriminalität. Vorträge und Diskussionen bei der Arbeitstagung des Bundeskriminalamts vom 19. bis 22. November 1996. Wiesbaden 1997, 107-126 (1997b).
- SCHAEFER, HANS CHRISTOPH: Vorbeugung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität aus Sicht der Staatsanwaltschaft. In: MAYERHOFER, CHRISTOPH/ JEHL, JÖRG-MARTIN (Hrsg.): Organisierte Kriminalität. Lagebilder und Erscheinungsformen. Bekämpfung und rechtliche Bewältigung. Heidelberg 1996, 157-172.
- SCHAEFER, HANS CHRISTOPH: Scheitert das Recht an der organisierten Kriminalität? Erfahrungen aus einer Großstadt. In: SCHWIND, HANS-DIETER/ STEINHILPER, GERNOT/ KUBE, EDWIN (Hrsg.): Organisierte Kriminalität. Beiträge zu einer Fachtagung der Deutschen Kriminologischen Gesellschaft. Heidelberg 1987, 41-54.

- SCHÄFER, HERBERT: Neue kriminalstrategische und kriminaltaktische Methoden in der Bekämpfung der Kriminalität. In: Bund Deutscher Kriminalbeamter (Hrsg.): Dokumentation 1975 Verband Bundeskriminalamt „Entwicklung neuzeitlicher Strategien zur Bekämpfung des organisierten Verbrechen“. Düsseldorf 1975, 4-15.
- SCHNEIDER, HANS JOACHIM: Kriminologie für das 21. Jahrhundert; Schwerpunkte und Fortschritte der internationalen Kriminologie. Münster 2000.
- SCHMID, A. P.: Smerige zaken: de opkomst van de onderwereld. Rotterdam 1992.
- SCHOREIT, ARMIN: Organisierte Kriminalität – Dogmatische und praktische Probleme. In: MDR, Jrg. 46 Nr. 11 (1992), 1013-1017.
- SCHOREIT, ARMIN: Bekämpfung der organisierten Kriminalität und anderer neuer Formen von Straftaten aus der Sicht der Polizei und der Staatsanwaltschaft (Strafverfolgung). In: Strafverteidiger, Jrg. 11 Nr. 11 (1991), 535-540.
- SCHWEER, THOMAS: Der Kunde ist König. Frankfurt a.M. 2002.
- SCHWEER, THOMAS/ STRASSER, HERMANN: Die Ökonomie des Untergrunds: Drogenhandel und Organisierte Kriminalität. In: ERLEI, MATHIAS (Hrsg.): Mit dem Markt gegen Drogen!? Lösungsansätze für das Drogenproblem aus ökonomischer Sicht. Stuttgart 1995, 135-160.
- SCHWIND, HANS-DIETER: Das organisierte Verbrechen als (unterschätzte) kriminalpolitische Herausforderung. In: GOYDKE, JÜRGEN u. a. (Hrsg.): Vertrauen in den Rechtsstaat: Beiträge zur deutschen Einheit im Recht. Festschrift für Walter Remmers. Köln 1995, 629-652.
- SCHWIND, HANS-DIETER/ STEINHILPER, GERNOT/ KUBE, EDWIN (Hrsg.): Organisierte Kriminalität. Beiträge zu einer Fachtagung der Deutschen Kriminologischen Gesellschaft. Heidelberg 1987.
- SCHWIND, HANS-DIETER: Definition und Geschichte der organisierten Kriminalität im kurzen Überblick. In: SCHWIND, HANS-DIETER/ STEINHILPER, GERNOT/ KUBE, EDWIN (Hrsg.): Organisierte Kriminalität. Beiträge zu einer Fachtagung der Deutschen Kriminologischen Gesellschaft. Heidelberg 1987, 17-21.
- SHEPTYCKI, JAMES W. E.: Policing, Postmodernism and Transnationalization. In: British Journal of Criminology, Vol. 18 No. 3 (1998a), 485-503.
- SHEPTYCKI, JAMES W. E.: Police Co-operation in the English Channel Region 1968-1996. In: European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, Vol. 6 No. 3 (1998b), 216-235.
- SHEPTYCKI, JAMES W. E.: Law Enforcement, Justice and Democracy in the Transnational Arena: Reflections on the War on Drugs. In: International Journal of the Sociology of Law, Vol. 24 No. 1 (1996), 61-75.
- SIEBER, ULRICH: Organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland. In: Ders. (Hrsg.): Internationale Organisierte Kriminalität. Herausforderungen und Lösungen für ein Europa offener Grenzen. Köln, Berlin, Bonn, München 1997, 43-85.
- SIEBER, ULRICH: Logistikstrukturen und neue Bekämpfungsansätze im Bereich der organisierten Kriminalität. In: MAYERHOFER, CHRISTOPH/ JEHL, JÖRG-MARTIN (Hrsg.): Organisierte Kriminalität. Lagebilder und Erscheinungsformen. Bekämpfung und rechtliche Bewältigung. Heidelberg 1996, 191-219.

- SIEBER, ULRICH/ BÖGEL, MARION: Logistik der Organisierten Kriminalität. Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsansatz und Pilotstudie zur internationalen Kfz-Verschiebung, zur Ausbeutung von Prostitution, zum Menschenhandel und zum illegalen Glücksspiel. Wiesbaden 1993.
- SIELAFF, WOLFGANG: Vorbeugung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität aus Sicht einer Sicherheitsbehörde. In: MAYERHOFER, CHRISTOPH/ JEHL, JÖRG-MARTIN (Hrsg.): Organisierte Kriminalität. Lagebilder und Erscheinungsformen. Bekämpfung und rechtliche Bewältigung. Heidelberg 1996, 149-155.
- SIELAFF, WOLFGANG: Am selben Strang ziehen. Die Zusammenarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. In: Kriminalistik, Jrg. 43 Nr. 3 (1989), 141-148.
- SIELAFF, WOLFGANG: Bis zur Bestechung leitender Polizeibeamter? Erscheinungsformen und Bekämpfung der organisierten Kriminalität in Hamburg. In: Kriminalistik, Jrg. 37 Nr. 8-9 (1983), 417-422.
- SIETSMAN, K. J. H. H.: Bestrijding handel in verdovende middelen: een andere benadering. In: Algemeen Politieblad, Jrg. 129 Nr. 17 (1980), 411-422.
- STEINKE, WOLFGANG: Das organisierte Verbrechen. Eine kriminalistisch/kriminologische Analyse. In: Kriminalistik, Jrg. 36 Nr. 2 (1982), 78-100.
- STELFOX, PETER: Policing Lower Levels of Organised Crime in England and Wales. In: The Howard Journal of Criminology and Penology, Vol. 37 No. 4 (1998), 393-406.
- STÜMPER, ALFRED: Die unsichtbare Macht. Das organisierte Verbrechen in Deutschland. München 1993.
- STÜMPER, ALFRED: Farbe bekennen. Verdeckte polizeiliche Ermittlungen in einem Rechtsstaat. In: Kriminalistik, Jrg. 45 Nr. 11 (1991), 695-697.
- STÜMPER, ALFRED: Problemstellung der Polizei bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Lösungsansätze und Zukunftsperspektiven. In: Gewerkschaft der Polizei (Hrsg.): Organisierte Kriminalität – eine akute Bedrohung? Hilden 1983, 20-26.
- STÜMPER, ALFRED: Systematisierung der Verbrechensbekämpfung. Die Herausforderung von Politik, Justiz und Polizei durch eine sich tiefgreifend verändernde Sicherheitsproblematik. Stuttgart, München, Hannover 1981.
- SUTHERLAND, EDWIN H.: The Professional Thief. In: The Journal of Criminal Law and Criminology, Vol. 28 (1937), 161-163.
- TABARELLI, WINFRED: Fundgruben und Quellen. Aktive Informationsbeschaffung bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. In: Kriminalistik, Jrg. 44 Nr. 12 (1990), 635-640.
- TAK, PETER J. P.: The Dutch Criminal System. Organization and operation. Den Haag 1999.
- TAK, PETER J. P.: De kroongetuige en de georganiseerde misdaad. Arnhem 1994.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1995-1996, No. 24072, Enquête Opsporingsmethoden, Inzake opsporing, Nr. 11. Eindrapport. 's-Gravenhage 1996.

- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1995-1996, No. 24072, Enquête Opsporingsmethoden, Inzake opsporing, Nr. 16. Eindrapport Georganiseerde criminaliteit in Nederland. 's-Gravenhage 1996.
- VAHLENKAMP, WERNER: Die Präferenz des illegalen Drogenhandels im Entwicklungsprozess der Organisierten Kriminalität. In: ERHARDT, ELMAR/ LEINEWEBER, HEINZ (Hrsg.): Drogen und Kriminalität. Wiesbaden 1993, 109-129.
- VOGEL, HANS-JOCHEN: Strafverfahren und Terrorismus – eine Bilanz. In: NJW Jrg. 31 Nr. 25 (1978), 1217-1228.
- WEERMAN, FRANK: crimineel gedrag en criminele leeftijdsgenoten. Over de interpretatie van een bekend verband. In: Tijdschrift voor Criminologie, Jrg. 45, Nr. 1 (2003), 2-16.
- WEERMAN, FRANK/ KLEEMANS, EDWARD R.: Criminele groepen en samenwerkingsverbanden. Een overzicht. In: Tijdschrift voor Criminologie, Jrg. 44 Nr. 2 (2002), 114-127.
- WEERMAN, FRANK M.: Samenplegen. Over criminele samenwerking en groepsvorming. Nijmegen 2001.
- WEHNER, BERND: Dem Täter auf der Spur. Die Geschichte der deutschen Kriminalpolizei. Bergisch Gladbach 1983.
- WEIGAND, HERBERT/ BÜCHLER, HEINZ: OK-Ermittlungen in Baden-Württemberg. Ermittlungs- und Sanktionserfolge. In: Kriminalistik, Jrg. 56 Nr. 11 (2002), 661-668.
- WERKENTIN, FALCO: Die Restauration der deutschen Polizei. Innere Rüstung von 1945 bis zur Notstandsgesetzgebung. Frankfurt 1984.
- WERNER, ADELHEID: Organisierte Kriminalität: Fiktion oder Realität. In: Kriminalistik, Jrg. 36 Nr. 3 (1982), 131-136.
- WESCHKE, EUGEN/ HEINE-HEIB, KARLA: Organisierte Kriminalität als Netzstrukturkriminalität. Berlin 1990.
- WESSEL, JAN: Organisierte Kriminalität und soziale Kontrolle. Auswirkungen in der BRD. Wiesbaden 2001.
- WESSLAU, EDDA: Waffengleichheit mit dem „Organisierten Verbrechen“? Zu den rechtsstaatlichen und bürgerrechtlichen Kosten eines Anti-OK-Sonderrechtssystems. In: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, Jrg. 80 Nr. 3 (1997), 238-247.
- WITTKÄMPER, GERHARD W./ KREVERT, PETER/ KOHL, ANDREAS: Europa und die innere Sicherheit. Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf die Kriminalitätsentwicklung und Schlussfolgerungen für die polizeiliche Kriminalitätsbekämpfung. Wiesbaden 1996.
- WOLTRING, HERMAN: The United Nations Crime Programme. In: SAVONA, ERNESTO (Hrsg.): Mafia Issues. Analyses and proposals for combating the mafia today. Mailand 1993, 195-197.
- ZACHERT, HANS-LUDWIG: Organisierte Kriminalität – Herausforderung für Staat und Gesellschaft. In: KNEISEL, MICHAEL/ KUBE, EDWIN/ MURCK, MANFRED (Hrsg.): Handbuch für Führungskräfte der Polizei – Wissenschaft und Praxis. Lübeck 1996, 705-724.

- ZACHERT, HANS-LUDWIG: Allgemeine Kriminalität – Organisierte Kriminalität. Ein Überblick über aktuelle Befunde und Bewertungen. In: Kriminalistik, Jrg. 49 Nr. 11 (1995), 690-696.
- ZACHERT, HANS-LUDWIG: Organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland: Strukturen, Bedrohungspotential, Bekämpfungsprobleme. In: BKA (Hrsg.): Organisierte Kriminalität in einem Europa durchlässiger Grenzen. Wiesbaden 1991, 37-51.
- ZACHERT, HANS-LUDWIG: Organisierte Kriminalität: Strukturen, Bedrohungspotential, Bekämpfungsprobleme. In: Kriminalistik, Jrg. 44 Nr. 12 (1990), 622-625.
- ZAITCH, DAMIÁN/ JANSSEN, JANINE: Kroniek van een aangekondigde verwarring. Enkele kanttekeningen bij de Colombiaanse betrokkenheid bij de drugshandel in Zuid-Amerika en Nederland. In: Tijdschrift voor Criminologie, Jrg. 38 Nr. 2 (1996), 167-183.
- ZANDER, MICHAEL: The Police and Criminal Evidence Act 1984. 2. Auflage London 1990.
- ZWIEHOFF, GABRIELE: „Großer Lauschangriff“ – Die Entstehung des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 26. März 1998 und des Gesetzes zur Änderung der Strafprozessordnung vom 4. Mai 1998 in der Presseberichterstattung 1997/98. Baden-Baden 2000.

KRIMINOLOGISCHE FORSCHUNGSBERICHTE

edition iuscrim, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales
Strafrecht, Freiburg Herausgegeben von Hans-Jörg Albrecht und Günther Kaiser

Band 102

Hans-Jörg Albrecht, Michael Kilchling, Elisabeth Braun

Criminal Preventive Risk Assessment in the Law-Making Procedure

Freiburg 2002, 302 Seiten ISBN 3-86113-047-5 31,-€

Band 103

Rüdiger Ortman

Sozialtherapie im Strafvollzug

Freiburg 2002, 694 Seiten ISBN 3-86113-048-3 35,-€

Band 106

Sven Höfer

Sanktionskarrieren

Eine Analyse der Sanktionshärteentwicklung bei mehrfach regi-
strierten Personen anhand von Daten der Freiburger Kohortenstudie

Freiburg 2003, 198 Seiten ISBN 3-86113-051-3 21,-€

Band 107

Rita Haverkamp

Elektronisch überwachter Hausarrestvollzug

Ein Zukunftsmodell für den Anstaltsvollzug?

Freiburg 2002, 644 Seiten ISBN 3-86113-052-1 35,-€

Band 108

Hans-Jörg Albrecht, Cyrille Fijnaut

The Containment of Transnational Organized Crime

Comments on the UN Convention of December 2000

Freiburg 2002, 278 Seiten ISBN 3-86113-053-X 26,-€

Band 109

Ben Backmann

Sanktionseinstellungen und Delinquenz Jugendlicher

Eine vergleichende empirische Darstellung zur schweizerischen
und deutschen Situation unter Berücksichtigung des jeweiligen
Jugendstrafrechts

Freiburg 2003, 540 Seiten ISBN 3-86113-054-8 35,-€

Band 110

Markus Mayer, Rita Haverkamp, René Lévy

Will Electronic Monitoring Have a Future in Europe?

Contributions from a European Workshop, June 2002

Freiburg 2003, 282 Seiten ISBN 3-86113-055-6 31,-€

Band 112

Susanne Müller

Die Anwendung von Strafzumessungsregeln im deutsch-französischen Vergleich

Bericht über ein empirisches Pilotprojekt

Freiburg 2004, 398 Seiten ISBN 3-86113-059-9 31,-€

KRIMINOLOGISCHE FORSCHUNGSBERICHTE

edition iuscrim, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales
Strafrecht, Freiburg Herausgegeben von Hans-Jörg Albrecht und Günther Kaiser

Band 113

Hans-Jörg Albrecht, Telemach Serassis, Harald Kania (Eds.)

Images of Crime II

Representations of Crime and the Criminal in Politics,
Society, the Media, and the Arts

Freiburg 2004, 354 pages ISBN 3-86113-061-0

31,- €

Band 114

Joanna Shapland, Hans-Jörg Albrecht,

Jason Ditton, Thierry Godefroy

The Informal Economy: Threat and Opportunity in the City

Freiburg 2003, 426 pages ISBN 3-86113-058-0

31,- €

Band 115

Hans-Jörg Albrecht, Claudia Dorsch, Christiane Krüpe

Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation nach den §§ 100a, 100b StPO und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen

Eine rechtstatsächliche Untersuchung im Auftrag
des Bundesministeriums der Justiz

Freiburg 2003, 480 Seiten ISBN 3-86113-056-4

31,- €

Band 116

Azilis Maguer

Les frontières intérieures Schengen

Dilemmes et stratégies de la coopération policière
et douanière franco-allemande

Freiburg 2004, 388 Seiten ISBN 3-86113-060-2

31,- €

Band 117

Christian Bareinske

Sanktion und Legalbewährung im Jugendstrafverfahren in Baden-Württemberg

Eine Analyse von jugendlichen Straftätern nach einer formellen
bzw. informellen Erledigung des Verfahrens anhand der Freiburger
Kohortenstudie

Freiburg 2004, 214 Seiten ISBN 3-86113-062-9

26,- €

Band 118

Hans-Jörg Albrecht, Chen Guangzhong

Coercive Measures in a Socio-legal Comparison of the People's Republic of China and Germany

Freiburg 2004, 235 Seiten ISBN 3-86113-064-5

21,- €

