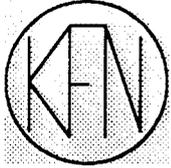


**Organisierte Kriminalität -
Empirische Erkenntnisse und Erkenntnismöglichkeiten,
Perspektiven ihrer Bekämpfung**

Christian Pfeiffer

1995



**Organisierte Kriminalität -
Empirische Erkenntnisse und Erkenntnismöglichkeiten,
Perspektiven ihrer Bekämpfung***

Christian Pfeiffer

1. Behauptungen, Erkenntnisse und empirische Forschung zur organisierten Kriminalität

Wie sieht es aus mit den empirischen Erkenntnissen zur organisierten Kriminalität in unserem Land? Wie groß ist beispielsweise das Risiko eines italienischen Gastwirtes, Opfer einer Schutzgelderpressung zu werden? Welche Mengen von Heroin werden bei uns jährlich eingeschleust und wieviel Personen sind an diesem Handel beteiligt? In welchem Ausmaß gelingt es Vertretern der organisierten Kriminalität, mit ihren beträchtlichen finanziellen Möglichkeiten in unserem Staat Einfluß auf Verwaltung oder Politik zu gewinnen oder sich in legale Geschäftszweige einzukaufen? Wie groß ist der durch die organisierte Kriminalität insgesamt verursachte Schaden? Die Fragen ließen sich beliebig fortsetzen. Aber wie sieht es mit den Antworten aus? Haben wir einigermaßen gesicherte Erkenntnisse?

Auf den ersten Blick scheint es durchaus so. Bei einer Analyse von Pressemeldungen zur organisierten Kriminalität stellt man mit Überraschung fest, daß Politiker, Spitzenvertreter der Polizei oder selbsternannte journalistische Experten dazu eine Fülle von teilweise außerordentlich präzisen Aussagen machen. So hat Bundesinnenminister Kanther am 12.7.1994 in seiner Pressekonferenz zur Kriminalität des Jahres 1994 unter Berufung auf ein vom Bundeskriminalamt erarbeitetes Lagebild einen enormen Anstieg der organisierten Kriminalität in der Bundesrepublik beklagt. Zum Beleg für diese These hat er zuvor unter anderem darauf hingewiesen, daß die ermittelte Schadenshöhe der organisierten Kriminalität im Vergleich der Jahre 1993 und 1994 von 1,87 Milliarden auf 3,45 Milliarden DM zugenommen habe.¹ Die dazu veröffentlichte Tabelle des BKA weist die Schadenssummen sogar bis auf den Marktbetrag genau aus.²

* Manuskript eines Vortrags, der am 22.5.1995 in der Polizeiführungsakademie Münster-Hiltrup gehalten wurde.

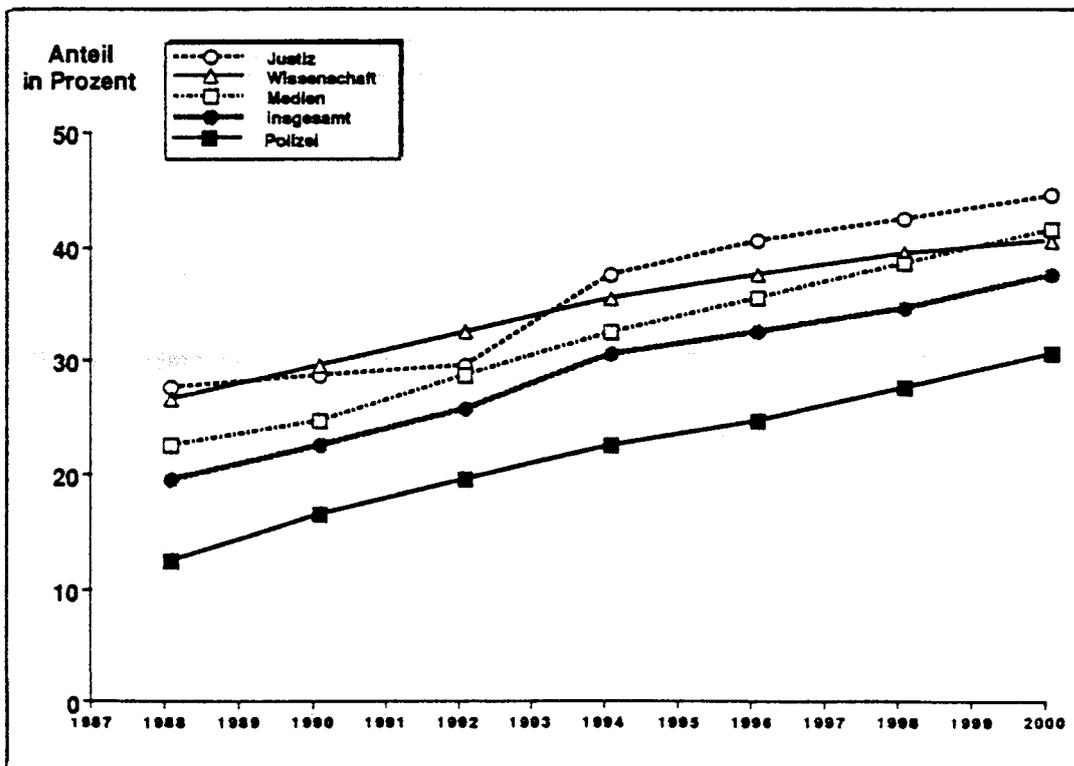
¹ Vgl. DPA-Meldung 4013 vom 12. Juli 1995.

² Vgl. Lagebild der organisierten Kriminalität, Bundesrepublik Deutschland 1994 - Ergebnisse; für 1994 wird ein Gesamtschaden von 3.448.527.042 DM angegeben, für das Vorjahr ein Betrag von 1.871.975.412 DM.

Weitere Beispiele sind Äußerungen von Polizeiexperten, Politikern oder Journalisten dazu, welches Risiko Restaurantbesitzer in verschiedenen Regionen der Republik haben, Opfer von **Schutzgelderpressung** zu werden. Peter Walter aus Frankfurt etwa oder Josef Geißendorfer aus München gaben laut eines SPIEGEL-Berichts im September 1993 an, daß in ihren Städten etwa 80% der italienischen Restaurantbesitzer betroffen seien. Der niedersächsische Innenminister nannte für die Städte seines Bundeslandes eine Quote zwischen 50% und 80%.³ Bereits im Jahr 1988 hatte Dagobert Lindlau jedenfalls für München eine Quote von nahezu 100% genannt.⁴ Quellenangaben dazu, wie diese verschiedenen Einschätzungen entstanden sind, fehlen durchweg.

Aber auch in wissenschaftlichen Publikationen finden sich gelegentlich erstaunlich präzise Auskünfte. So hat das BKA bereits im Jahr 1990 eigene Forschungsergebnisse veröffentlicht, wonach der Anteil der Straftaten, die der organisierten Kriminalität zuzurechnen sind, nach Einschätzung von Experten von 19% im Jahr 1988 auf 37% im Jahr 2000 ansteigen werde.⁵ Das nachfolgende Schaubild macht deutlich, wie diese Zahlen zustande gekommen sind.

Schaubild 1 Einschätzung der Expertengruppen zur Entwicklung des OK-Anteils an der Gesamtkriminalität



³ Meldung des Deutschen Depeschen Dienstes von 20.9.1993.

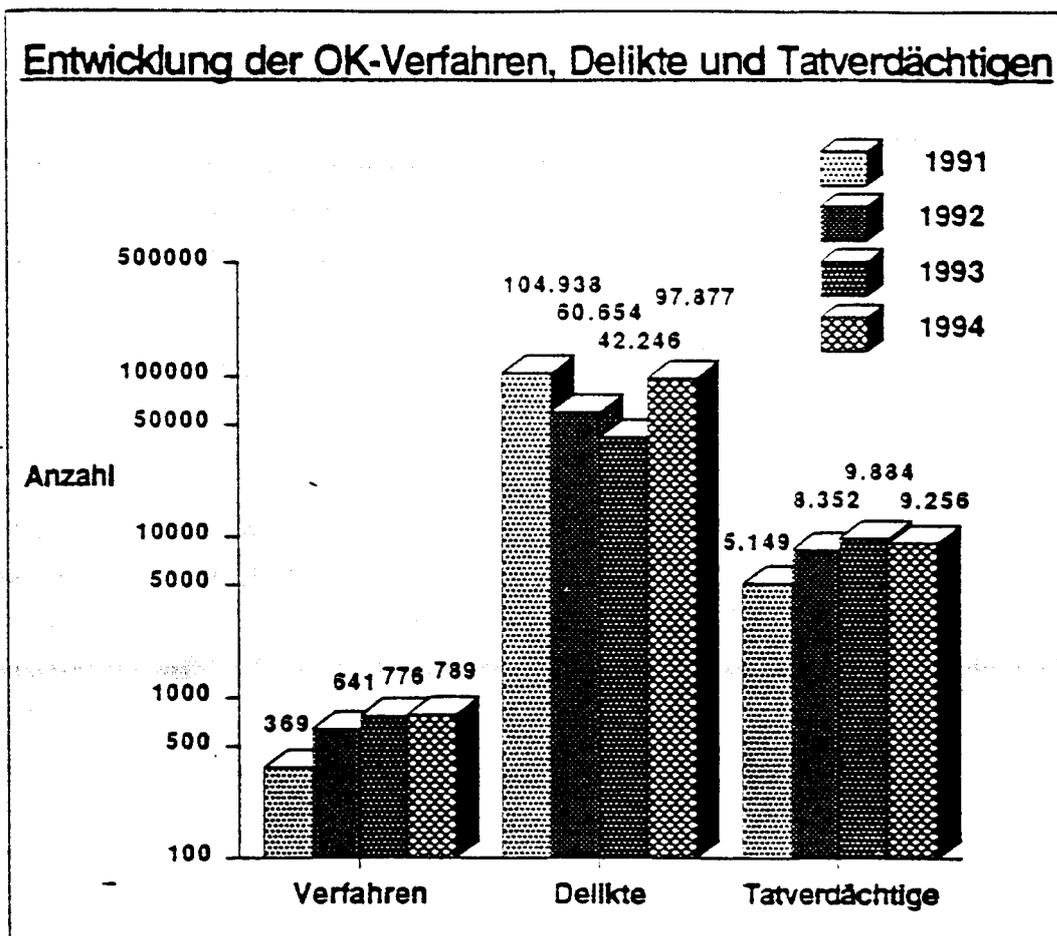
⁴ Vgl. SPIEGEL Nr. 10, 1988.

⁵ Vgl. Dörmann et al. 1990, S. 25.

Was ist von derartigen Aussagen zu halten, welche Erkenntnisquellen liegen ihnen zugrunde?

Ich beginne bei meiner Analyse mit dem vom BKA jährlich erstellten **Lagebild OK**. Ihm liegen Lagebilder aus allen Bundesländern sowie des Bundesgrenzschutzes und des BKA zugrunde. Die uns Kriminologen zugängliche Kurzdarstellung enthält für das Jahr 1994 auf Seite 7 folgendes Schaubild.

Schaubild 2: Entwicklung der OK-Verfahren, -Delikte und -Tatverdächtigen, 1990-1994



Auf der dem Schaubild nachfolgenden Seite wird erläuternd folgendes ausgeführt: "Die seit 1991 ermittelten 32.641 OK-Tatverdächtigen verursachten in den letzten Jahren einen bekannt gewordenen materiellen Schaden von über 9,8 Millionen DM und verdeutlichen unter anderem das Bedrohungspotential durch die organisierte Kriminalität". Eine kritische Analyse dieser Ausführungen läßt freilich Zweifel an ihrem Aussagewert aufkommen. Die Zahl 32.641 ergibt sich aus der Addition der vier in dem Schaubild enthaltenen Einzeljahreswerte. Dies aber erscheint problematisch, weil dadurch eine nicht geringe Zahl von Tatverdächtigen mehrfach gezählt wird. Bei Ermittlungsverfahren, die die Polizei der organisierten Kriminalität zurechnet, wartet man mit der statistischen Erfassung nicht, wie sonst üblich, bis zum Ende der Ermittlungen. Statt dessen werden in jedem anhängigen OK-Ermittlungsverfahren zu Ende eines Jahres all die Verfahrensdaten für das Lagebild OK statistisch erfaßt, die bis dahin bekannt geworden sind (z.B. zur Anzahl oder der Nationalität von Tatverdächtigen, zur Zahl und Art der registrierten Delikte oder zur vorläufigen Schadenshöhe). Wenn dann im nächsten oder auch übernächsten Jahr die Ermittlungen in dem Verfahren fortgeführt werden, kommt es so zwangsläufig zu Doppelt- oder Dreifacherfassungen der Daten, die bereits früher erfaßt wurden. So enthielten in den letzten beiden Jahren die in dem Schaubild gezählten 789 bzw. 776 Ermittlungsverfahren zu jeweils knapp 40% OK-Verfahren, die auch bereits in den vorausgegangenen Jahren statistisch erfaßt worden waren.⁶ Davon ausgehend errechnet sich, daß von den 9.256 Tatverdächtigen des Jahres 1994 nur ca. 5.800 bis 6.000 als Personen einzustufen sind, die in dem betreffenden Jahr erstmals als Tatverdächtige ermittelt wurden. Der Rest war offenkundig bereits aus früheren Jahren bekannt.

Durch die auf Seite 8 des Kurzberichtes vorgenommene Addition der zu den Jahren 1991 bis 1994 veröffentlichten Einzelergebnisse wird nicht transparent, in welchem Ausmaß es zu derartigen Mehrfachzählungen gekommen ist. Nur das erste Jahr der Erstellung eines derartigen Lagebildes, das Jahr 1990, erscheint davon unbeeinflußt, weil aus früheren Jahren keine statistisch registrierten Erkenntnisse vorlagen. Deshalb kann es nicht überraschen, daß in diesem Jahr die Zahl der OK-Verfahren und -Tatverdächtigen im Vergleich zu den Folgejahren sehr niedrig ausgefallen ist. Die aus dem Schaubild ablesbare Zunahme der OK-Verfahren sollte also nicht als Beleg für einen entsprechenden Anstieg der organisierten Kriminalität gewertet werden, sondern primär als Folge der beschriebenen Mehrfachzählung von Verfahrensdaten.

Diese kritischen Anmerkungen betreffen im übrigen auch die für die Jahre 1991 bis 1994 veröffentlichte **Gesamtschadenssumme** von 9,8 Milliarden DM. Nach den mir vorliegenden Kurztexen des Lagebildes OK muß ich davon ausgehen, daß es auch insoweit bei knapp 40 % der Verfahren zur mehrfachen Berücksichtigung von Schadenssummen gekommen ist. Eine genauere Überprüfung der hier vorgestellten Interpretation der Daten ist mir leider nicht

⁶ Im Jahr 1994 wurden von 789 anhängigen Ermittlungsverfahren 497 erstmalig eingeleitet; 1993 waren es 477 von 776 Verfahren.

möglich, weil uns Kriminologen aus mir unerfindlichen Gründen ergänzende Informationen zur Entstehung der veröffentlichten Daten vorenthalten werden. Dabei erscheint Mißtrauen durchaus angebracht. Dies zeigt eine eher zufällig bekannt gewordene Hintergrundinformation der von Bundesinnenminister Kanther so groß herausgestellten Schadenssumme der organisierten Kriminalität für das Jahr 1994. Von den 3,5 Milliarden DM stammen allein 2,5 Milliarden aus einem einzigen Verfahren gegen den Fußbodenhersteller Balsam, das zudem meines Erachtens eher der Wirtschaftskriminalität zugerechnet werden sollte. Im Kurzttext des BKA-Lagebildes wird auf dieses Faktum noch ausdrücklich hingewiesen. Der Bundesinnenminister hat es dann jedoch bei seiner Pressekonferenz nicht für erforderlich gehalten, die Öffentlichkeit vollständig zu informieren. Wäre er korrekt vorgegangen, hätte das seine Darstellung eines dramatischen Anstieg der Schadenssumme in das Gegenteil verkehrt. Das war aber offenbar aus kriminalpolitischer Sicht nicht erwünscht.

Damit bin ich mit meinen kritischen Anmerkungen und Fragen zu dem der Öffentlichkeit zugänglichen **Kurzttext des OK-Lagebildes** noch keineswegs am Ende. Warum, so denkt man sich als Leser, wurden nur 32 % der Tatverdächtigen der Organisierten Kriminalität festgenommen und nur bei 24 % ein Haftbefehl erwirkt? Wie sind diese 1994 veröffentlichten Zahlen zu interpretieren? Bedeuten die angesichts des OK-Vorwurfes überraschend niedrigen Quoten, daß von der sehr weiten OK-Definition viele Verfahren erfaßt werden, deren Tatschwere doch nicht so gravierend ist? Fluchtgefahr oder Verdunkelungsgefahr müßten doch in einem weit höheren Prozentsatz der Fälle zu bejahen sein, wenn es sich bei den der organisierten Kriminalität zugerechneten Fällen wirklich um das handelt, was man sich gemeinhin darunter vorstellt - also um wohl organisierte Banden, die mit gestohlenen Pkws oder Heroin handeln, die Schutzgelderpressung verüben oder im großen Stil versuchen, die Verwaltung zu bestechen. Und wie ist der scheinbare Widerspruch zu erklären, daß einerseits der Präsident des Bayerischen Landeskriminalamts kürzlich laut Presseberichten Deutschland als Drehscheibe der internationalen organisierten Kriminalität bezeichnet hat und daß andererseits der OK-Lagebericht 1994 nur zu ganzen 21 Verfahren Verbindungen zur italienischen Mafia oder Camorra meldet oder nur zu neun Verfahren eine Verbindung zur sogenannten russischen Mafia?

Sind es solche auf den ersten Blick doch sehr klein anmutenden Zahlen gewesen, die die für die Konzeption des OK-Lagebildes Verantwortlichen dazu veranlaßt haben, von der üblichen Zählweise der PKS abzuweichen? Dadurch, daß man auch solche Verfahren statistisch erfaßt, zu denen die Ermittlungen noch gar nicht abgeschlossen sind, kommt es ja zu den beschriebenen Mehrfachzählungen.

Vielleicht können ja die hier vorgetragenen kritischen Fragen und Zweifel zum OK-Lagebericht die Verantwortlichen dazu animieren, in Zukunft mehr Transparenz walten zu lassen. Eines möchte ich freilich noch ergänzend anmerken. Für mich lautet die Schlußfolgerung aus den vergleichsweise niedrigen Zahlen des OK-Lagebildes keineswegs, daß damit

die Einschätzung erlaubt wäre, die organisierte Kriminalität stelle in unserem Lande keine ernstzunehmende Gefahr dar. Im weiteren Verlauf meines Vortrages wird deutlich werden, daß ich eher zu einer gegenteiligen Einschätzung tendiere. Organisierte Kriminalität, die in polizeilichen Kriminalstatistiken erfaßt werden kann, wurde von den Tätern offenkundig nicht gut genug organisiert. Das Merkmal erfolgreicher OK-Banden ist doch gerade, daß sie mit Methoden operieren, die von der Polizei außerordentlich schwer aufzuklären sind. Meine Kritik richtet sich nicht gegen die These von der Gefährlichkeit der organisierten Kriminalität, sondern gegen die mangelnde Transparenz der im OK-Lagebild veröffentlichten Daten sowie gegen den teilweise manipulativen Umgang, der mit ihnen geübt wird.

Welche anderen **empirischen Erkenntnisquellen** haben wir zur organisierten Kriminalität? Wenn schon die polizeilich erarbeiteten Daten nicht allzu weit führen, was hat insoweit die kriminologische Forschung zu bieten? Auch hier ist das Resultat meiner dem Vortrag vorausgegangenen Recherchen eher enttäuschend. Die **kriminologische Forschung** setzt sich offenkundig lieber mit anderen thematischen Schwerpunkten auseinander, zu denen der Datenzugang weniger kompliziert ist. Diese selbstkritische Einschätzung halte ich im übrigen auch aufrecht, wenn ich den Blick auf das richte, was in anderen Ländern zur organisierten Kriminalität geforscht worden ist. Zum einen gibt es da die sicherlich verdienstvollen Aktenanalysen zu Strafprozessen, die gegen Gruppen der organisierten Kriminalität durchgeführt worden sind. Als Beispiel nenne ich etwa die Untersuchungen von Jim Jacobs oder Ron Goldstock zu den im Staate New York abgeschlossenen Strafverfahren der Schutzgelderpressung oder der Korruption.⁷ Oder ich verweise auf vertiefende Einzelanalysen, wie sie beispielsweise gegenwärtig die österreichische Sozialwissenschaftlerin Gunde Hohensinner zu den kriminellen Aktivitäten eines inzwischen weitgehend hinter Gitter befindlichen, italienischen Familienclans durchführt, der in den 50er bis 70er Jahren in New York sein Unwesen getrieben hat.⁸ Aber insoweit werden eben nur Erkenntnisse analysiert, die zuvor von der Polizei erarbeitet worden sind. Das ist durchaus sinnvoll. Aber wirklich Neues wird auf diese Weise nicht zutage gefördert.

Angesichts dieser wenig befriedigenden Erkenntnislage ist man beim Bundeskriminalamt auf die Idee gekommen, daß vielleicht **Expertenbefragungen** weiterführen können. Ich selber war in diesem Jahr Adressat einer solchen Untersuchung und erhielt einen Fragebogen zugeschickt. Da wird beispielsweise dem Experten mitgeteilt, daß nach wissenschaftlicher Ansicht in Deutschland zwei OK-Strukturtypen anzutreffen sind:

⁷ Vgl. Goldstock R. et al., 1990.

⁸ Zu der laufenden Untersuchung, die in New York von Jim Jacobs betreut wird, gibt es noch keine Veröffentlichung.

- der Netzstruktur-Typus, der auf vielfältigen horizontalen Straftäterverpflichtungen in regionalen bis internationalen Netzwerken beruht und über Kleingruppen, Kerngruppen und Großgruppen verfügt, sowie der
- Mafia-Typus als eine Verbrechensform in sich geschlossener, streng hierarchischer, internationaler Syndikate.⁹

Nach dieser Erläuterung wurde ich beispielsweise gefragt, welcher OK-Typus meiner Meinung nach derzeit in Deutschland dominierend sei, welche Gruppierungsart bei Typ 1 vorherrsche und welcher OK-Typus im Jahr 2000 an erster Stelle stehe. Und ich durfte jeweils differenzieren zwischen deutschen und ausländischen Tätern. Meine Antwort darauf ist, daß ich guten Gewissens keine der von mir erbetenen Einschätzungen vornehmen kann, weil mir dazu einfach die Erkenntnisbasis fehlt. Ich vermute, daß es auch den anderen als Wissenschaftler befragten Experten genauso gehen müßte und ebenso zumindest den befragten Experten aus dem Bereich der Massenmedien. Es mag ja sein, daß die befragten Polizeifachleute punktuell über mehr Erkenntnisse verfügen. Angesichts des vermuteten, sehr großen Dunkelfeldes dürften aber auch ihre Einschätzungen und Prognosen höchst zweifelhaft sein. An den Rand des Fragebogens habe ich deswegen beim Durchlesen geschrieben "Alles Spökenkiekerelei".

Heute möchte ich das noch durch eine mathematische Formel ergänzen. Minus Minus mal Minus ergibt doch bekanntlich Plus. Soll diese Regel nun handlungsleitend für die sozialwissenschaftliche Prognoseforschung werden? Hofft man etwa, daß aus der Kombination von Aussagen und Einschätzung mehrheitlich unwissender Menschen doch etwas Zählbares erwächst, auf das man bauen kann? Meine zugegeben etwas polemischen Fragen sind Ausdruck davon, daß ich schwer nachvollziehen kann, warum man diese schon vor Jahren wenig ergiebige Forschung nun erneut in Auftrag gegeben hat. Mit Untersuchungsergebnissen, die auf derart unsicherer Grundlage erarbeitet werden, sollte man nicht operieren. Die mit Hilfe von EDV und aufwendiger Methodik vorgenommenen Auswertungen werden in der zu erwartenden Veröffentlichung demnächst erneut eine Exaktheit vortäuschen, der die valide Grundlage fehlt.

Abschließend ein weiteres Argument, warum ich Einschätzungen sogenannter Experten nicht als taugliches Instrument zur Beurteilung der Kriminalitätsslage ansehe. In den letzten Monaten hatte ich mehrfach Gelegenheit, sowohl leitende Polizeibeamte als auch Richter oder Staatsanwälte und eine große Gruppe von Journalisten, die mir jeweils als Zuhörer von Vorträgen gegenüber saßen, um ihre Einschätzung dazu zu bitten, wie sich im Verlauf der letzten 12 Jahre die Kriminalitätsbelastung in den alten Bundesländern verändert hat. Als Beispiele habe ich einerseits die Häufigkeitsziffer der Diebstahlsdelikte gewählt und

⁹ Vgl. den von Wittkämper, Krevort und Kohl entwickelten Fragebogen, 1994, S. 2.

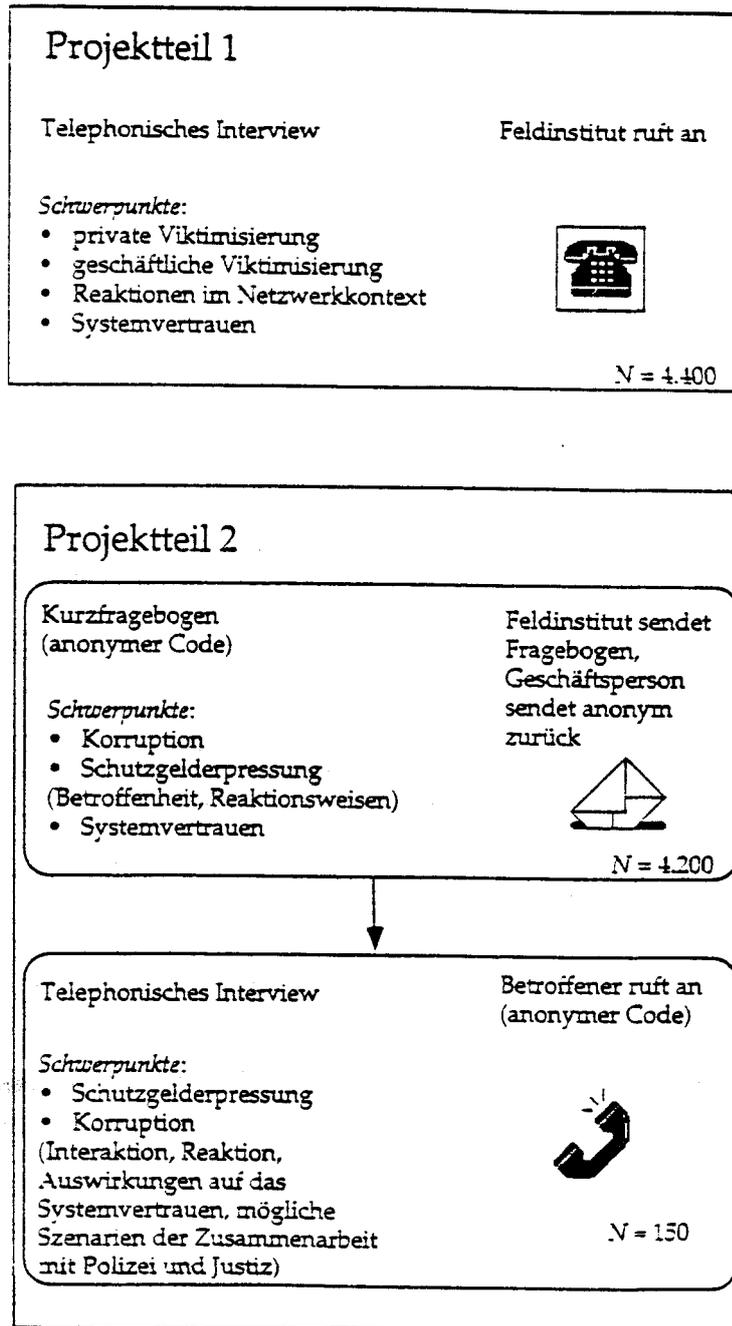
andererseits die der personenbezogenen Gewaltdelikte d.h. der Zusammenfassung von Tötungsdelikten, Vergewaltigung sowie schweren/gefährlichen Körperverletzung. Ausgangspunkt war jeweils die Zahl der polizeilich registrierten Straftaten des Jahres 1982 pro 100.000 der damaligen Wohnbevölkerung. Diese habe ich den Befragten genannt und von ihnen anschließend die Einschätzung dazu erbeten, in welchem Ausmaß sich diese beiden Häufigkeitsziffern bis zum Jahr 1994 nach oben oder unten verändert haben. In allen drei Gruppen von Befragten schätzte mehr als die Hälfte, daß es jeweils zu einem Anstieg um mehr als 100% gekommen sei. Etwa ein Viertel hielt eine Zunahme um 50% bis 100% für wahrscheinlich. Nur zwischen 10% und 25% lagen mit ihrer Einschätzung dicht bei dem, was die PKS ausweist. Für das Jahr 1994 ergibt sich mit 125,8 personenbezogenen Gewaltdelikten pro 100.000 Bürger eine fast genauso hohe Häufigkeitszahl wie vor zwölf Jahren (von 125,1). Bei den Diebstahlsdelikten liegt das Kriminalitätsniveau des Jahres 1994 mit einer Häufigkeitsziffer von 4.408 sogar etwas unter dem des Jahres 1982 (HZ = 4.498).¹⁰ Soweit zur Qualität von Experteneinschätzungen. Und dabei ist zu beachten, daß ich nicht einmal eine Prognose über eine unbekannte Zukunft erbeten hatte, sondern eine Beurteilung zur Kriminalitätsentwicklung der vergangenen zwölf Jahre.

2. Das KFN-Projekt zu Korruption und Schutzgelderpressung

Angesichts des bisher Vorgetragenen lautet meine **Zwischenbilanz** zum Stand der empirischen Erkenntnisse über die organisierte Kriminalität, daß wir über zu wenig einigermaßen gesicherte Erkenntnisse verfügen. Das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen hat sich deshalb dazu entschlossen, zu dieser Thematik ein **empirisches Forschungsprojekt** durchzuführen. Zu einem Teilbereich der organisierten Kriminalität, der sogenannten **Schutzgelderpressung**, wollen wir versuchen, etwas Licht in das Dunkel zu bringen. Ob uns das gelingen wird, ist durchaus zweifelhaft. Es gibt viele gute Gründe dafür, die Realisierungschancen unseres Vorhabens skeptisch zu beurteilen. Da aber zumindest in Europa noch niemand einen derartigen Versuch unternommen hat, das Dunkelfeld dieser spezifischen Form von organisierter Kriminalität aufzuhellen, halten wir unser Pilotprojekt trotzdem für sinnvoll. In jedem Fall wird es Erfahrungen dazu vermitteln, ob man auf dem von uns eingeschlagenen Weg brauchbare empirische Erkenntnisse zur Schutzgelderpressung erzielen kann. Ermutigt wurden wir zu der Untersuchung durch eine Serie von qualitativen Interviews, die wir zu dem Thema mit betroffenen Geschäftsleuten durchführen konnten. Nachfolgend möchte ich das Vorhaben kurz skizzieren und Ihnen erläutern, welche Erwartungen wir mit dem Projekt verbinden. Schaubild 3 zeigt Ihnen zunächst, wie wir methodisch vorgehen wollen.

¹⁰ Selbst die Häufigkeitsziffer aller polizeilich registrierten Delikte liegt 1994 für die alten Bundesländer mit 7.665 nur um 10,2% über der Vergleichszahl von 1982 (HZ = 6.958). Der Kriminalitätsanstieg fällt damit insgesamt gesehen ebenfalls weit niedriger aus, als die Befragten mehrheitlich geschätzt hatten.

Schaubild 3: Methodisches Vorgehen bei der Untersuchung "Ausländische und deutsche Gaststätteninhaber als Opfer von Kriminalität"



Im einzelnen ist geplant, im Oktober und November 1995 im Gebiet der alten Bundesländer alle italienischen, türkischen, griechischen sowie eine bundesweite Stichprobe der deutschen Gaststätteninhaber entweder telefonisch oder brieflich anzusprechen und sie um ihre Mitarbeit bei dem Projekt zu bitten. Unser Kooperationspartner ist dabei die Firma EMNID, der die Durchführung der Datenerhebung übertragen wurde. Die Adressen der Gaststätten erhalten wir über die Branchen-Fernsprechbücher, wobei wir bei den deutschen Geschäftsleuten angesichts ihrer großen Zahl eine Zufallsstichprobe ziehen werden.

Mit der einen Hälfte der so ermittelten Gaststätteninhaber werden wir versuchen, das im Schaubild als Projektteil 1 skizzierte telefonische Interview durchzuführen. Inhaltlich geht es dabei um drei Themenschwerpunkte. Zunächst werden wir zu klären versuchen, in welchem Ausmaß die Gaststätteninhaber Opfer allgemeiner Kriminalität geworden sind - und zwar sowohl in ihrem Geschäftsbereich wie als Privatpersonen. Als zweites konzentrieren wir uns auf den Bereich Korruption und schließlich wollen wir Informationen zum Thema Schutzgelderpressung erhalten. Da bei diesem Teil der Untersuchung die Initiative von uns (d.h. von EMNID) ausgeht, wird zwangsläufig die Anonymität durchbrochen. Deswegen können wir die Bereiche Korruption und Schutzgelderpressung hier nur indirekt erfassen. Wir werden Fragen dazu stellen, ob die Interviewpartner Geschäftsleute kennen, die Kontakte zu korrupten Beamten gehabt haben oder Opfer von Schutzgelderpressung geworden sind. Darüber hinaus nutzen wir die telefonischen Interviews auch dazu, Fragen zu den Themenbereichen "Vertrauen in den Staat und seine Behörden", "Kriminalitätsfurcht" sowie "Prävention von Kriminalität durch staatliche oder persönliche Maßnahmen" zu stellen.

Der zweiten Hälfte der Gaststätteninhaber werden wir Fragebögen mit der Bitte zusenden, sie auszufüllen und anonym an uns zurückzuschicken (Projektteil 2). In diesem Teil unserer Datenerhebung konzentrieren wir uns auf die Bereiche Korruption und Schutzgelderpressung und bieten den angesprochenen Geschäftsleuten darüber hinaus die Gelegenheit, von uns beauftragte, muttersprachliche Interviewer auf R-Gesprächsleitungen anzurufen und ihnen ausführlich über ihre Opfererfahrungen zu berichten. Insgesamt wollen wir etwa 4.000 telefonische Interviews realisieren und streben ferner einen Rücklauf von 4.000 Fragebögen an.

Von dem Projekt erwarten wir uns in mehrfacher Hinsicht neue kriminologische Erkenntnisse. Zum einen ermöglicht die telefonische Befragung eine vergleichende Analyse zu Viktimisierungsrisiken von deutschen und nichtdeutschen Geschäftsleuten. Die zusätzliche Unterscheidung nach italienischen, griechischen und türkischen Gaststätteninhabern eröffnet interessante Forschungsperspektiven, weil die Angehörigen dieser drei Nationen im unterschiedlichen Maße in die deutsche Gesellschaft integriert sind. Neben der Viktimisierung werden wir auch erfassen, wie die Kriminalitätsoffer auf die Straftat reagiert haben und insbesondere, ob sie Anzeige erstattet haben. Auch insoweit bietet die Tatsache, daß wir Vertreter vier verschiedener Nationen und zusätzlich ostdeutsche Geschäftsleute erfassen, gute Aussichten für weiterführende Datenanalysen.

Welche Rolle spielt dabei die Variable **Systemvertrauen**, der wir in der Befragung besonderen Stellenwert einräumen wollen?¹¹ Ich will das mit einem Beispiel aus dem Wirtschaftsleben erläutern. Unser gesamtes Geld- und Währungssystem, unsere Wirtschaftsverfassung beruhen auf dem Vertrauen jedes einzelnen darauf, daß die Institutionen, denen er

¹¹ Vgl. Ohlemacher, T./Pfeiffer, C., 1994, S. 10 ff.

sein Geld anvertraut, damit einen den vereinbarten Regeln entsprechenden Gebrauch machen. Gemeint sind hiermit die Banken, die Aktiengesellschaften oder auch der Staat, dessen Schuldverschreibungen man gekauft hat. Wenn nun alle Menschen gleichzeitig ihr Vertrauen in dieses System verlieren würden und deshalb ihre Konten plündern, ihre Aktien verkaufen und alle Kredite kündigen wollten, gäbe es den sofortigen Zusammenbruch. Das Chaos würde ausbrechen, weil die Geldinstitutionen nicht in der Lage wären, auch nur annähernd die an sie gestellten Forderungen zu befriedigen. Das beschriebene System funktioniert eben nur solange, wie Vertrauen da ist.

Ganz ähnlich ist es um das Gewaltmonopol des Staates bestellt. Jeder Bürger weiß im Grunde: Die Polizei wäre gar nicht in der Lage, gleichzeitig auftretendes kriminelles Verhalten großer Teile der Bevölkerung unmittelbar zu unterbinden oder zu verfolgen. Die Bürger müssen sich also verlassen können - verlassen entweder auf die Wirksamkeit von Werten (also nach dem Motto "dies tue ich nicht, weil es nicht meinen Überzeugungen entspricht") oder aber auch die Wirksamkeit des abschreckenden Mechanismus von Kontrolle und Strafe ("dies tue ich nicht, weil ich negative Folgen zu befürchten habe"). Dieser Mechanismus muß möglichst bei vielen Bürgern wirken, damit man überhaupt das Risiko des Alltags eingehen kann, ohne sich zu bewaffnen oder von privaten Sicherheitsdiensten begleiten zu lassen.

Wenn nun das Mißtrauen Oberhand gewinnt, wenn eine relevante Gruppe von Bürgern nicht mehr darauf vertraut, daß die Kombination von Werteorientierung der Bürger und das Gewaltmonopol der staatlichen Kontrollinstanzen die eigene Sicherheit zu garantieren, kommt es zu schwer kontrollierbaren Gegenreaktionen. Angesichts eines als ohnmächtig erlebten Staates werden die von Kriminalität massiv bedrohten Bürger versuchen, auf eigene Weise mit ihren Problemen fertig zu werden. Damit aber kann sich eine problematische Spirale von Aktion und Reaktion entwickeln, die den Staat immer mehr in die Defensive drängt und das für das Funktionieren unserer Gesellschaft notwendige Systemvertrauen immer weiter unterhöhlt. Dies ist der Grund, warum wir viel Zeit darauf verwenden, die betroffenen Kriminalitätsopfer danach zu fragen, wie sie ihre Opfererfahrung verkraftet haben und wie sie angesichts eines schwindenden Systemvertrauens insgesamt reagieren.

Im Projektteil 2, der Fragebogenerhebung, wenden wir uns zunächst der **Korruption** zu. Dabei geht es uns um solche Fälle von rechtswidriger Vorteilsannahme durch Beamte, mit denen die von uns befragten Gaststätteninhaber konfrontiert sein können. Beispiele dafür sind etwa der Polizeibeamte, der als Ausgleich für seine großzügige Behandlung einer Sperrstundenüberschreitung von dem Gastwirt für den nächsten Abend die kostenlose Bewirtung seiner gesamten Familie erbittet, oder der Mitarbeiter des Ausländeramtes, der sich die großzügige Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis für einen Freund oder Verwandten eines Gastwirtes schlicht mit Geld bezahlen läßt. Wir interessieren uns also für die "kleine Korruption" der Administration, für die Korruptheit der Beamten, mit denen es Geschäftsleute

alltäglich zu tun haben. Erneut gehen wir dabei davon aus, daß sich aus der Gegenüberstellung der Antworten von Deutschen und Nichtdeutschen sowie der zusätzlichen Differenzierung von mehr oder weniger gut integrierten Ausländern interessante Forschungsperspektiven ergeben werden.

Am schwierigsten wird es sicherlich sein, die Interviewpartner oder die von uns angeschriebenen Geschäftsleute zur Kooperation bei den Fragen zur **Schutzgelderpressung** zu bewegen. Insoweit betreten wir komplettes Neuland. Es ist denkbar, daß nur ein geringer Teil der Opfer den Mut hat, mit uns zusammenzuarbeiten. Selbst dann erhoffen wir uns aber aus der Befragung wertvolle Erkenntnisse, weil es zumindest gelingen sollte, Grundstrukturen der Interaktion zwischen Täter und Opfer aufzudecken und ferner in Erfahrung zu bringen, unter welchen Bedingungen betroffene Geschäftsleute bereit sein könnten, mit der Polizei zusammenzuarbeiten. Zu diesem Zweck werden wir eine Reihe von Fragen entwickeln, die sich auf das Problem der **Anzeigebereitschaft** konzentrieren. Ferner werden wir den Gaststätteninhabern auch Fragen dazu vorlegen, was aus ihrer Sicht zur Bekämpfung der Schutzgelderpressung getan werden müßte.

3. Perspektiven der Bekämpfung der organisierten Kriminalität

Auf dem Umweg über das vom KFN geplante Projekt bin ich damit beim zweiten Teil meines Referates angelangt, den **Perspektiven der Bekämpfung organisierter Kriminalität**. Angesichts der geschilderten Probleme, das Bedrohungspotential der organisierten Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland verlässlich einzuschätzen, fällt es schwer, kriminalpolitische Aussagen zu entwickeln. Die Folgerung daraus ist jedoch nicht, daß wir deswegen auf Gegenstrategien verzichten sollten. Zu dieser Einschätzung veranlaßt mich ein Blick über die Grenzen. Zwar fehlen bei uns Erkenntnisse dazu, in welchem Ausmaß in unserem Land die organisierte Kriminalität, Politik, Verwaltung und Strafverfolgungsorgane in die ihr genehmen Richtungen zu lenken versucht. Aber wir wissen positiv, daß dies zumindest in Japan und Italien im letzten Jahrzehnt laufend geschehen ist. Die Situation in Italien ist hierzulande durch die Berichte in Massenmedien jedermann bekannt. Die Tatsache, daß Japan ein mindestens ebenso großes OK-Problem hat, wird dagegen kaum erörtert. Die Polizei geht davon aus, daß es in Japan ca. 2.500 Yakuza-Gangs gibt und daß die Zahl der Mitglieder dieser kriminellen Organisationen bei etwa 100.000 liegt.¹² Das Beispiel der beiden Staaten zeigt, daß es dann, wenn man sichere Erkenntnisse hat, erheblich schwieriger oder gar unmöglich ist, das Rad noch einmal zurück zu drehen. Aus den USA wiederum und auch aus dem Beispiel Italiens können wir möglicherweise lernen, welche kriminalpolitischen Wege Erfolg versprechen.

¹² Vgl. Hermann, 1990, S. 20.

Manche mögen über solche Äußerungen aus meinem Munde erstaunt sein, weil ich eigentlich dafür bekannt bin, die Perspektiven der Repression bei der Bekämpfung der Kriminalität eher skeptisch einzuschätzen. Meine Grundpositionen dazu habe ich keineswegs gewandelt. Nach wie vor denke ich, daß beispielsweise eine von vielen für wünschenswert gehaltene Verschärfung des Jugendstrafrechts primär geeignet wäre, den Steuerzahler zu belasten und die Rückfallquoten zu erhöhen. Etwas anderes aber gilt meines Erachtens in bezug auf die Erhöhung der Wahrscheinlichkeit, als Täter gefaßt zu werden. Wenn überhaupt, dann hat nach den uns vorliegenden Erkenntnissen zur generalpräventiven Wirkung von Strafverfolgung die **Steigerung des Tataufdeckungsrisikos** abschreckende Wirkung.¹³ Besonders gilt das für Tätergruppierungen, die ihre Aktionen sorgfältig planen und Risiken abwägen. Von daher macht es Sinn zu fragen, wie wir gegenüber der organisierten Kriminalität die Effizienz von Strafverfolgung erhöhen können. Dazu möchte ich nachfolgend eine Reihe von Maßnahmen skizzieren, die grundsätzlich geeignet erscheinen, das Tataufdeckungsrisiko von Tätern der organisierten Kriminalität zu erhöhen. Ferner möchte ich mich mit weiteren kriminalpolitischen Vorschlägen auseinandersetzen, die gegenwärtig zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität erörtert werden.

- Als erstes nenne ich hier den sogenannten **großen Lauschangriff**. Vielen von Ihnen dürfte bekannt sein, daß wir am KFN Anfang 1994 eine empirische Studie zum Einsatz von elektronischen Überwachungsmaßnahmen in den USA vorgelegt haben.¹⁴ Deren Ergebnisse haben mich von der Zweckmäßigkeit der Einführung des großen Lauschangriffs in Deutschland überzeugt. Als Begründung nenne ich nur stichwortartig die Tatsache, daß in den USA pro erfolgreichem Mikrofoneinsatz im Durchschnitt etwa neun bis zehn Personen verurteilt werden. Die Daten zeigen, was auch die von mir befragten amerikanischen Experten bestätigt haben: Es ist mit Hilfe der elektronischen Überwachung von Pkws, von Geschäftsräumen und in Ausnahmefällen auch von Wohnungen gelungen, große Interaktionsnetzwerke der organisierten Kriminalität aufzudecken.

Freilich erscheint es mir aus rechtsstaatlichen Gründen zwingend erforderlich, sich auch im Hinblick auf die rechtlichen Voraussetzungen einer Anordnung derartiger Maßnahmen am US-Vorbild zu orientieren. In diesem Zusammenhang will ich kurz auf einen Vorschlag eingehen, den die SPD dazu unterbreitet hat. Es erscheint mir wenig sinnvoll, als Voraussetzung der Anordnung eines großen Lauschangriffs im Einzelfall die Genehmigung durch die **G10-Kommission des Deutschen Bundestages** zu verlangen. Dagegen spricht zunächst, daß den Kommissionsmitgliedern für eine derartige Entscheidung die erforderliche Erfahrungsbreite und Sachkunde meist fehlt. Um beurteilen zu können, ob der mit dem Einsatz von Mikrofonen verbundene Eingriff in das Grundrecht des Art. 13 GG erforderlich ist, benötigt man umfassende Kenntnisse zu

¹³ Vgl. dazu die zusammenfassende Darstellung bei Pfeiffer, C., 1990, S. 85 ff.

¹⁴ Vgl. BöttgerA./Pfeiffer, C. (1994), ZRP 1, S. 7 ff.

einer großen Zahl von vergleichbaren Fällen, die im Hinblick auf die Tatschwere, den Zusammenhang mit organisierter Kriminalität und die bisher eingesetzten Ermittlungsmethoden eine zutreffende Beurteilung des zur Diskussion stehenden Kriminalitätssachverhaltes erlauben. Man muß einschätzen können, ob andere, weniger problematische Ermittlungsmethoden ausreichend erscheinen, um den angestrebten Erfolg zu erreichen. Dies wiederum setzt umfangreiche Erfahrungen mit dem Einsatz der verschiedenen Verfahrensweisen voraus. Und schließlich müßten die Kommissionsmitglieder über breite Erfahrung mit der Polizeidienststelle verfügen, die in dem jeweiligen Verfahren den Einsatz von Mikrofonen in Autos, Geschäftsräumen oder Wohnungen empfiehlt.

All dies kann von zuständigen Staatsanwaltschaft erwartet werden, nicht dagegen von Politikern. Gegen die Einschaltung der G10-Kommission spricht ferner, daß die gründliche Prüfung des Sachverhaltes viel Zeit erfordern würde. Gerade bei Fällen der organisierten Kriminalität handelt es sich aber meist um sehr komplexe Sachverhalte. Nicht selten würden Rückfragen erforderlich sein. Da viele Abwehrmaßnahmen ihren Zweck nur erfüllen können, wenn sie schnell eingeleitet werden, ist voraussehbar, daß der eintretende Zeitverlust den angestrebten Ermittlungserfolg oft gefährden würde. Schließlich ist zu beachten, daß durch die Beteiligung der G10-Kommission die Zahl der Personen erheblich erweitert würde, die Kenntnis von dem Ermittlungsverfahren erhalten. Dadurch erhöht sich das Risiko, daß Informationen nach außen dringen und so der Ermittlungserfolg gefährdet wird. Diese Gefahr erscheint deshalb als nicht gering, weil nicht nur die für die Kommissionsentscheidung Verantwortlichen mit den Ermittlungsakten in Berührung kommen, sondern auch eine nicht geringe Zahl von weiteren Personen, die Fotokopien anfertigen, Botendienste erledigen oder sonst im Umfeld der Entscheidungspersonen tätig sind. Ich empfehle deshalb die ersatzlose Streichung des Zustimmungserfordernisses. Die notwendige rechtliche Prüfung, ob die Voraussetzung der Anordnung eines Mikrofoneinsatzes erfüllt sind, sollte meines Erachtens einem Gremium von sachkompetenten und erfahrenen Richtern (z.B. einem für Strafsachen zuständigen OLG-Senat) übertragen werden. Hinsichtlich der weiteren Vorbedingungen, die aus meiner Sicht erfüllt sein müßten, damit wir die Einführung des Großen Lauschangriffes verantworten können, verweise ich auf den 7-Punkt-Katalog, den ich dazu in der erwähnten Untersuchung aufgestellt habe.¹⁵

- Sehr zu begrüßen ist, daß der Deutsche Bundestag im Verbrechensbekämpfungsgesetz die **Kronzeugenregelung** beschlossen hat. Zwar hat sich eine entsprechende Bestimmung zur Bekämpfung terroristischer Straftaten bisher nicht bewährt. Die Ausgangssituation ist jedoch im Bereich der organisierten Kriminalität anders zu beurteilen. Während es sich bei den Linksterroristen um ideologisch motivierte Täter handelt, von denen kaum zu erwarten ist, daß sie Mittäter verraten werden, zeigen die

¹⁵ Vgl. Böttger, A./Pfeiffer, C. (1994), ZRP 1, S. 17.

Erfahrungen aus den USA und aus Italien, daß eine entsprechend hohe Gruppensolidarität bei Tätern, die beispielsweise einer Bande von Drogendealern oder Schutzgelderpressern angehören, häufig nicht besteht. Angehörige der Mafia oder ähnlicher Organisationen sind offenkundig weit stärker von persönlichem Profitstreben und egoistischen Zielsetzungen bestimmt und von daher eher bereit, zur Erlangung eines persönlichen Vorteils mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenzuarbeiten.

Bei der vom Bundestag beschlossenen Kronzeugenregelung fehlt aus meiner Sicht allerdings eine ergänzende Bestimmung, die ich erneut zur Diskussion stellen will. Ich halte es für sinnvoll, durch einen ergänzenden Beschluß sicherzustellen, daß die Strafjustiz dem Deutschen Bundestag die Aktenzeichen aller Verfahren mitteilt, in denen die neue Bestimmung zur Anwendung gekommen ist oder in denen zumindest Staatsanwaltschaft oder Gericht versucht haben, den Täter oder Teilnehmer einer Straftat für die Rolle des Kronzeugen zu gewinnen. Erst gestützt auf entsprechende Informationen wird es später möglich sein, gesicherte Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob sich die erweiterte Kronzeugenregelung bewährt hat. Da sie bisher erst probeweise eingeführt ist, benötigen wir zur Beurteilung ihrer Tauglichkeit rechtzeitig vor Ablauf der vom Gesetzgeber beschlossenen Frist ausreichende empirische Erkenntnisse.

- Bei dem nächsten Beispiel für denkbare kriminalpolitische Maßnahmen orientiere ich mich erneut am Vorbild der USA. Es geht um die **Lockerung des Legalitätsprinzips**. Wenn etwa im Staate New York ein Gastwirt Opfer einer Schutzgelderpressung geworden ist, weiß er, daß die Anzeige bei der Polizei für ihn kein hohes Risiko bedeutet. Im Unterschied zu Deutschland hat nämlich dort der zuständige Polizeibeamte das Recht, ihm verbindlich zuzusagen, daß die Quelle der Informationen aktenmäßig nicht erfaßt wird. Dort muß er also nicht befürchten, daß der Anwalt der Gegenseite bei einem späteren Strafverfahren gegen den der Erpressung Beschuldigten aus der Verfahrensakte Name und Adresse der Person erfährt, die alles in Gang gebracht hat. Bei uns verhindert die Angst vor der Rache der mächtigen Organisationen, die hinter dem das Geld kassierenden "Frontsoldaten" stehen, daß es überhaupt zu Anzeigen kommt. In New York dagegen kann die Polizei dem anzeigeerstattenden Gastwirt von Beginn an zusichern, daß sie ein späteres Strafverfahren gegen den Beschuldigten nur auf solche Informationen stützen wird, die sie ab dem entscheidenden Hinweis aus eigener Kraft ermittelt hat. Im Interesse einer besseren Zusammenarbeit von Opfern und Polizei kann in den USA von vornherein auf die Strafverfolgung eines Teils der Taten verzichtet werden, die der Polizei zu einem Täter oder einer bestimmten Tätergruppe bekannt werden. Voraussetzung ist lediglich, daß die Polizei, sofern sie die Beschuldigungen für glaubhaft hält, Ermittlungen einleitet. Die damit verbundene Durchbrechung des Legalitätsprinzips erscheint mir kriminalpolitisch vertretbar, weil dadurch in vielen Fällen überhaupt erst die Chance eröffnet wird, daß die Polizei Kenntnis von Schutzgelderpressungen erhält und gegen sie vorgehen kann.

■ Dem Lagebild Organisierte Kriminalität 1994 läßt sich entnehmen, daß jedenfalls bei den polizeilich registrierten Fällen nur etwa 40 % der Tatverdächtigen deutsche Nationalität haben. In der großen Mehrheit der Fälle handelt es sich also um ausländische Tatverdächtige, von denen zu vermuten ist, daß sie zudem zu einem hohen Anteil die deutsche Sprache nicht oder nur schlecht sprechen.¹⁶ Dies zeigt, wie wichtig es wäre, in den OK-Dienststellen über Polizeibeamte zu verfügen, die denselben ethnischen Hintergrund wie diese nichtdeutschen Tätergruppierungen haben und auch deren Sprache sprechen. **Ausländer in die Polizei**, heißt die Antwort auf das geschilderte Problem. Es liegt auf der Hand, daß ein blonder, blauäugiger Deutscher wenig Chancen hat, als verdeckter Ermittler in eine Gruppe von italienischen Mafiosi oder türkischen Drogendealern aufgenommen zu werden. Und auch die Konsequenzen aus abgehörten Telefongesprächen könnten schneller gezogen werden, wenn der mithörende Beamte die jeweilige Fremdsprache bestens versteht und zugleich für den Fall zuständig ist. Die Innenminister haben diesen Fehler der bisherigen Personalpolitik zwischenzeitlich erkannt. Es wird aber leider noch Jahre dauern, bis eine ausreichende Zahl von Ausländern in die Polizei integriert ist, unter denen man dann die wenigen finden kann, die alle Voraussetzungen für die Mitarbeiter in OK-Dienststellen mitbringen.

■ Auch bei dem nächsten kriminalpolitischen Vorschlag, der hier erörtert werden soll, haben die USA Pate gestanden. Seit längerem erzielt man dort beträchtliche Ermittlungserfolge durch die sogenannte **Umkehr der Beweislast**. Ein einer Straftat der organisierten Kriminalität überführter Täter verliert sein Vermögen, sofern er nicht den Nachweis führen kann, daß er es auf legale Weise erworben hat. In den USA hat das im übrigen für die Polizei erfreulichen Nebeneffekt. In vielen Bundesstaaten wird der Polizeibehörde, die den Fall aufgeklärt hat, ein von seiten des Staates beträchtlicher Anteil des eingezogenen Vermögens für eine Verbesserung ihrer technischen Ausstattung und einer Erhöhung der Sachkosten im Ermittlungsbereich zur Verfügung gestellt. Diese "Belohnung" soll die Motivation der Polizeidienststellen erhöhen, sich insbesondere in Fällen der organisierten Kriminalität um schnelle Aufklärungserfolge zu bemühen - eine typisch amerikanische Verfahrensweise, die wohl in Deutschland kaum in Betracht kommt. Bei uns wird die Umkehr der Beweislast für Fälle der organisierten Kriminalität vor allem von der SPD gefordert. Grundsätzlich stimme ich diesem Vorschlag durchaus zu. Gegen das bisher vorgesehene Verfahren erscheinen mir jedoch verschiedene Einwände angebracht.

Der rechtskräftige Verlust des Vermögens soll eintreten können, wenn der Beschuldigte eine auf tatsächliche Anhaltspunkte gestützte Vermutung nicht widerlegen kann, also

¹⁶ Bei den Opfern der organisierten Kriminalität dürfte die Situation im übrigen ähnlich sein.

zeitlich bereits vor seiner rechtskräftigen Verurteilung.¹⁷ Praktisch wird ihm damit eine Art Vermögensstrafe auferlegt, die freilich dank ihrer zivilrechtlichen Abwicklung nicht als solche deklariert werden muß. Dies aber verstößt meines Erachtens gegen die in Art. 6 Abs. 2 der Menschenrechtskonvention niedergelegte Unschuldsvermutung, wonach jedermann als unschuldig zu behandeln ist, solange der Justiz der gesetzliche Nachweis seiner Schuld nicht gelungen ist. In Fällen schwerer Kriminalität erscheint es mir durchaus diskutabel, in Hinblick auf das Vermögen des Täters mit der Umkehr der Beweislast zu operieren, sofern tatsächliche Anhaltspunkte dafür sprechen, daß der Täter sein Vermögen teilweise oder ganz auf illegale Weise erlangt hat. Aus rechtsstaatlichen Gründen sollte aber dieses Instrument erst dann zum Tragen kommen, nachdem der Beschuldigte rechtskräftig verurteilt worden ist. Erst nachdem es amtlich feststeht, daß jemand beispielsweise in großem Umfang Schutzgelderpressungen organisiert hat, erscheint es angemessen, sein Vermögen einzuziehen, soweit er nicht den Nachweis des rechtmäßigen Erwerbs führen kann. Vorher kommt meines Erachtens nur die Beschlagnahme des Vermögens in Betracht, also eine vorläufige Sicherungsmaßnahme, die problemlos aufgehoben werden kann, falls es nicht zu einer rechtskräftigen Verurteilung kommen sollte.

Auch die Reichweite der von der SPD vorgesehenen Regelung der Beweislastumkehr erscheint rechtsstaatlich problematisch. Wie soll jemand beweisen, daß er sein Vermögen in Zukunft nicht für die Begehung von schweren Straftaten einsetzen will? Für die guten Absichten, die ein schwer belasteter Tatverdächtiger möglicherweise hat, lassen sich von ihm häufig kaum Belege beibringen. Erschwert würde ihm dies im übrigen zusätzlich dadurch, daß er sich in aller Regel in Untersuchungshaft befinden dürfte. Wie soll man in einer derartigen Situation beispielsweise "glaubhaft machen", daß man den Willen hat, in Zukunft nicht mehr für eine Organisation von Drogendealern tätig zu werden - und dies zu einem Zeitpunkt, zu dem die Strafjustiz eine entsprechende Aktivität in der Vergangenheit noch gar nicht nachgewiesen hat?

Hinzu kommt eine weitere, eher pragmatische Überlegung. Die Erfahrung mit dem Ablauf von Strafverfahren zeigt, daß auch bei schweren Straftaten ein großer Teil der polizeilich registrierten Tatverdächtigen später nicht verurteilt wird oder zumindest nicht für die Delikte, die ihnen die Polizei zu Last gelegt hat. Wenn in solchen Fällen bereits aufgrund einer durch tatsächliche Anhaltspunkte belegten Vermutung das Vermögen beschlagnahmt worden ist, muß damit gerechnet werden, daß der Staat in einer Vielzahl von Fällen schadenersatzpflichtig wird. Dies würde zum einen die Justiz mit langwierigen Verfahren belasten und zum anderen die Staatskasse auch erhebliche Summen kosten. Im Ergebnis plädiere ich damit durchaus dafür, die Umkehr der Beweislast

¹⁷ Vgl. Bundestagsdrucksache 12/6784 - Entwurf eines 2. Gesetzes zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und andere Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität (2. OrgKG).

einzuführen. Sie sollte allerdings erst ab dem Zeitpunkt gelten, ab dem der Beschuldigte rechtskräftig verurteilt ist.

- Der zuletzt erörterte Vorschlag verfolgt das Ziel, die organisierte Kriminalität in ihrer ökonomischen Basis zu treffen. Ganz ähnlich ist die Grundidee bei den Überlegungen, die gegenwärtig zur Änderung der Drogenpolitik angestellt werden. Bevor ich dazu selber Stellung nehme, möchte ich ein Zitat zu Gehör bringen, das die Kritik am bisherigen Drogenstrafrecht pointiert zusammenfasst: "Die gesetzliche Entscheidung, die dem Süchtigen den legalen Drogenerwerb verunmöglicht, ist kriminogen in einem doppelten Sinn: Zum einen zwingt sie geradezu zur Beschaffungskriminalität, zum anderen bewirkt sie, je effizienter gehandhabt, desto höhere Schwarzmarktpreise, was zu einer Steigerung der Beschaffungskriminalität führt (und überdies zu überhöhten Gewinnen der Drogenkartelle, die damit, entgegen den Intentionen des Gesetzes, wohl in erster Linie Nutznießer der Drogengesetzgebung sind) Je größer die Erfolge der Strafverfolgungsbehörden, desto höher als Folge der Verknappung des Angebotes die Preise für Drogen, was die Beschaffungskriminalität wieder erhöht. Es ist schwer einsichtig, wie sich dieser kriminogene Zusammenhang anders als durch Legalisierung der kontrollierten Abgabe von Drogen an Süchtige beseitigen läßt."

Autor dieser Thesen ist keineswegs, wie man vielleicht vermuten könnte, ein Vertreter der GRÜNEN oder ein Sozialarbeiter aus einer Drogenberatungsstelle. Die provokativen Äußerungen stammen von einem Richter des Schweizer Bundesgerichtshofes, der damit eine Position formuliert, die in unserem Nachbarland in weiten Kreisen der Justiz, Polizei und Politik für richtig gehalten wird.¹⁸

Auch in Deutschland mehren sich in letzter Zeit Stimmen aus der Praxis, die deutliche Zweifel an unserem bisherigen Kurs äußern. Ein Beispiel dafür ist der Stuttgarter Polizeipräsident Haas, der im letzten Jahr in einem SPIEGEL-Interview klar formulierte: "Die geltende Drogenpolitik ist gescheitert."¹⁹ Mit dieser Position steht er im übrigen, wie ich aus vielen Gesprächen mit führenden Polizeibeamten weiß, keineswegs allein. Ganz ähnlich äußerten sich Ende 1993 über 90% eines von insgesamt 170 Personen besuchten Bundestreffens von Jugendrichter/innen und Jugendstaatsanwälte/innen. Sie forderten, daß in einzelnen Regionen Spielraum für zeitlich befristete Experimente der kontrollierten Drogenabgabe eröffnet wird und sie sprachen sich dafür aus, daß in das Betäubungsmittelgesetz eine Bestimmung aufgenommen wird, wonach es dem Landesgesetzgeber gestattet ist, unter bestimmten Rahmenbedingungen derartige Experimente

¹⁸ Vgl. Kunz, 1994, S. 87.

¹⁹ Vgl. SPIEGEL-Interview von Polizeipräsident Haas vom 24.1.1994.

einzurichten und die näheren Einzelheiten dieser von Forschung begleiteten Versuche zu regeln.²⁰

Nachdem die Kritik an der Drogenpolitik über die Jahre hinweg primär von der Wissenschaft getragen wurde, sind es neuerdings die Praktiker, die nach Reformen rufen. Der Grund ist offenkundig. Gerade für die in der Strafverfolgungspraxis Tätigen wird an den Jahr für Jahr steigenden Zahlen der Beschaffungskriminalität, der Erstkonsumenten harter Drogen sowie der Drogentoten deutlich, daß wir mit der bisherigen Strategie, primär auf die Repression zu setzen, Mißerfolge geerntet haben. Hinzu kommt eine ökonomische These, die immer mehr Anhänger findet: Solange man zuläßt, daß die organisierte Kriminalität das Monopol der Vertreibung von Drogen hat, wird sie weiterhin enorme Profite erreichen. Das Pro und Kontra für einen Wandel der Drogenpolitik kann ich schon aus Platzgründen an dieser Stelle nicht vortragen.²¹ Ich möchte lediglich dokumentieren, daß ich zu jenen zähle, die von Forschung begleitete Experimente in der Drogenpolitik befürworten. Die Risiken eines derartigen Vorgehens sind mir sehr wohl bewußt. Auf der anderen Seite erscheint eine Politik des "weiter so" nicht mehr vertretbar. Erst wenn der Staat selber flächendeckend die medizinische Versorgung der Heroinabhängigen mit Ersatzdrogen oder Heroin sicherstellt und ferner dafür sorgt, daß Kaufinteressenten für Haschisch diese Droge nicht mehr bei kriminellen Dealern besorgen müssen, wird es möglich sein, die organisierte Kriminalität in diesem Teil ihres Aktionsfeldes effektiv zu bekämpfen. Damit wird hier keineswegs für eine Legalisierung der Drogen plädiert, sondern für einen dritten Weg in der Drogenpolitik. Seine Eckpfeiler sind die Entkriminalisierung des Besitzes und Genusses kleiner Mengen von Drogen einerseits und der staatlich kontrollierte Markt andererseits.

Anlaß dazu, in der Drogenpolitik Entscheidungen zu treffen, haben wir im übrigen schon deshalb, weil sich aus den Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik ablesen läßt, daß das geltende Recht nicht mehr geeignet erscheint, die Ermittlungsarbeit der Polizei in berechenbarer Weise zu steuern. Die Daten der letzten Jahre zeigen, daß die Polizei insbesondere in den vier norddeutschen Bundesländern in steigendem Maße faktisch eine Strategie der Entkriminalisierung praktiziert, während in Bayern ein gegenteiliger Kurs zu beobachten ist. Zwischen 1988 und 1994 hat beispielsweise in Norddeutschland²² die Zahl der polizeilich registrierten Cannabis-Verstöße von 7.029 auf 5.590 abgenommen (-20,5%), in Bayern dagegen ist sie von 4.216 auf 8.204 angestiegen (+94,6%). Ähnlich krass fallen die regionalen Unterschiede in den letzten Jahren bei den polizeilich registrierten allgemeinen Heroin-Verstößen aus. In den vier norddeutschen Ländern ist

²⁰ Vgl. DVJJ-Journal 4/1993, S. 322.

²¹ Vgl. dazu beispielsweise die Auseinandersetzung zwischen Adams einerseits und Eylmann/Kusch andererseits, abgedruckt in DVJJ-Journal 3-4/1994.

²² Die Bundesländer Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen und Niedersachsen zusammengefaßt.

zwischen 1992 und 1994 ein starker Rückgang von 11.945 auf 6.921 Fälle zu verzeichnen (-42,1%). In Bayern hat die Zahl dieser Drogendelikte im gleichen Zeitraum um 9,9% zugenommen (von 2.817 auf 3.095).

- Durch den Zusammenbruch der Sowjetunion und des Warschauer Paktes haben der **Bundesnachrichtendienst** und der **Verfassungsschutz** offenkundig Probleme. Beide Nachrichtendienste müssen rechtfertigen, daß sie weiterhin in voller Größe aufrechterhalten bleiben, obwohl das Feindbild weitgehend zusammengebrochen ist. Bei der Bundeswehr hat man die Konsequenzen daraus gezogen und sie beträchtlich reduziert. Beim **Bundesnachrichtendienst** und dem **Verfassungsschutz** scheint man dagegen die Hoffnung darauf zu setzen, daß der neue böse Feind, die organisierte Kriminalität, vielleicht dazu beitragen kann, die ungeschmälernte Existenzberechtigung weiterhin zu sichern. Die kriminalpolitischen Aktivitäten beider Organisationen vermitteln jedenfalls in letzter Zeit sehr diesen Eindruck.

Beim Kampf um die Aufgabenfelder hat der BND dabei zunächst die Nase vorn. Ihm ist es gelungen, im Verbrechensbekämpfungsgesetz erweiterte Befugnisse zur **Kontrolle des nicht leitungsgebundenen Fernmeldeverkehrs** zu erreichen.²³ Seit Ende letzten Jahres darf er mit Hilfe seiner Wortbanken, in denen die zulässigen Suchbegriffe gespeichert werden, auch solche Telefongespräche und sonstige drahtlose Kommunikationsvorgänge registrieren, die über den bisherigen Aufgabenbereich des BND hinaus die Bereiche internationaler Drogenhandel, Geldfälschung und Geldwäsche betreffen. Soweit die so gewonnenen Erkenntnisse für die Aufklärung und Verfolgung von Straftaten relevant sind, sollen sie nun vom BND den zuständigen Staatsanwaltschaften zur Verfügung gestellt werden. Eine derartige Erweiterung der Befugnisse des BND erscheint mir nur insoweit berechtigt, als es um die Kontrolle der Verbreitung von Kriegswaffen oder des sicherheitsrelevanten Außenwirtschaftsverkehrs geht. Ein Beispiel dafür wäre etwa die Kooperation der Firma Imhausen mit Lybien beim Bau einer Chemiewaffen-Anlage. Insoweit erhält der BND Befugnisse, die sich seinem in § 1 Abs. 2 Satz 1 BND-G geregelten Aufgabenbereich zuordnen lassen.

Kritik möchte ich dagegen daran äußern, daß dem BND entsprechende Befugnisse zur Kontrolle bestimmter Aktivitäten von kriminellen Organisationen übertragen worden sind. Dies erscheint meines Erachtens nicht mit dem ursprünglichen Aufgabenbereich des BND vereinbar. Darüber hinaus sehe ich angesichts der geringen Erfolgsaussichten derartiger Überwachungsmaßnahmen die Gefahr, daß das **Verhältnismäßigkeitsprinzip** verletzt wird und daß in unzulässiger Weise in das **Grundrecht des Art. 10 GG** eingegriffen wird. Meine Gegenargumente habe ich ausführlich in einer Stellungnahme beim Sachverständigen-Hearing zum sogenannten Verbrechensbekämpfungsgesetz

²³ Vgl. dazu Pfeiffer, C., 1994, ZRP 7, S. 253 ff.

dargelegt und darüber hinaus in einem von der ZRP veröffentlichten Aufsatz veröffentlicht. Ich verzichte deshalb an dieser Stelle auf eine breite Erörterung dieses Punktes.²⁴

- Neuerdings fordert der Präsident des **Verfassungsschutzes** und gleichzeitig zukünftiger Staatssekretär im Innenministerium, Herr Werthebach, daß dem Verfassungsschutz der Auftrag erteilt wird, **Vorfeldermittlungen im Bereich der organisierten Kriminalität** durchzuführen.²⁵ Sein Hauptargument für eine entsprechende Kompetenzerweiterung ist zum einen, daß die OK eine Bedrohungsqualität erreicht habe, die der des politischen Extremismus entspricht oder sie sogar übersteigt. Zum zweiten hält er seine Behörde für fachlich qualifiziert, die notwendigen Vorfeldermittlungen durchzuführen. Zum Beleg für die erste These verweist er auf die im Lagebericht OK ermittelten Sachverhalte, bei denen eine Einflußnahme auf die Politik, auf Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder die Wirtschaft nachgewiesen werden konnten.

1994 waren dies 102 Fälle. Das beeindruckt nicht allzu sehr. Aber freilich könnte man hier noch dagegenhalten, daß dies eben die sichtbare Spitze des großen, ansonsten unsichtbaren Eisbergs sei. Gewichtiger erscheint mir folgender Einwand. Wenn der Verfassungsschutz mit den für ihn typischen Methoden des Einsatzes von V-Leuten und verdeckten Ermittlern den politischen Extremismus infiltriert, hat er eine Fülle von Ansatzpunkten dafür, wo er mit seiner Arbeit beginnen soll. Es gibt rechtsextreme oder linksextreme Parteien oder Gruppierungen, die öffentlich um Mitglieder werben und von daher ohne Probleme erreichbar sind und es gibt Demonstrationen oder andere politische Aktivitäten solcher Gruppen, denen man sich anschließen kann. Kurz gesagt: Es gibt zwischen dem Untergrund und den im Hellfeld agierenden Personen eine breite Grauzone, die sich hervorragend dafür eignet, mit den bewährten Methoden vorzugehen. Im Bereich der OK dagegen fehlt es an derartigen Ansatzpunkten. Um dort mit entsprechenden Methoden fündig werden zu können, braucht man all die Informationen, die in den OK-Dienststellen der Polizei gesammelt sind. Der Verfassungsschutz würde ohne entsprechende Hinweise der Polizei bei Vorfeldermittlungen im Bereich der OK gewissermaßen mit der Stange im Nebel herumfuhrwerken. Oder, um ein anderes Bild zu verwenden, er müßte ein riesiges Netz auswerfen, um überhaupt ein paar Fische fangen zu können. Will er das vermeiden, müßten seine Mitarbeiter in diesem Bereich ihrer Tätigkeit gleichsam zu Hilfsbeamten der OK-Dienststellen werden. Dann aber wäre das so oft beschworene Trennungsgebot vom Verfassungsschutz und Polizei aufgehoben.

Hinzu kommt, daß ja auch die Polizei in diesem Bereich tätig ist. Auch sie operiert zumindest auf der Basis der Landespolizeigesetze mit verdeckten Ermittlern und V-Leuten

²⁴ Vgl. Pfeiffer, C. (1994).

²⁵ Werthebach, E. und Droste-Lehnen, B. (1994).

im Vorfeld von strafverfolgungsbezogenen Ermittlungsarbeiten. Wenn der Verfassungsschutz den Auftrag erhielte, mit seinen Methoden im Bereich der OK tätig zu werden, wäre also auch aus diesem Grund eine sehr intensive Abstimmung aller Maßnahmen mit der Polizei erforderlich. Ohne diese wären problematische Entwicklungen zu befürchten. Man stelle sich nur vor, was geschieht, wenn verdeckte Ermittler, ohne voneinander zu wissen, im selben Aktionsfeld recherchieren. Das gäbe einen hübschen Stoff für Kriminalromane und Komödien, vielleicht aber auch für Tragödien.²⁶

4. Fazit: Zwei Defizite und wenig Aussicht auf baldige Änderung der Situation

Im Ergebnis gelange ich damit zu der Einschätzung, daß die **Bekämpfung der organisierten Kriminalität von zwei Defiziten gekennzeichnet** ist. Zum einen fehlt es weitgehend an gesicherten **empirischen Erkenntnissen** über die Strukturen und Vorgehensweisen der in Deutschland operierenden organisierten Kriminalität. Die kriminologische Forschung hat bisher wenig dazu beigetragen, dies zu ändern. Teilweise hängt das allerdings auch damit zusammen, daß der Wissenschaft der Zugang zu den von der Polizei erarbeiteten Erkenntnissen über die der organisierten Kriminalität zugerechneten Straftaten verwehrt wird. Die veröffentlichte Kurzdarstellung des OK-Lageberichtes bietet keine ausreichenden Ansatzpunkte dafür, Handlungsmuster der organisierten Kriminalität zu definieren und gestützt auf die dort beschriebenen Sachverhalte Forschungsprojekte zu konzipieren. Sicherlich gibt es in diesem Bereich Informationen, die der Staat nicht veröffentlichen kann. Die mit den OK-Lageberichten praktizierte Geheimhaltung geht jedoch offenkundig weit über das hinaus, was im Interesse einer effektiven Ermittlungsarbeit erforderlich erscheint. Die fehlende Transparenz weckt Mißtrauen, daß man in Ermangelung von Aufklärungserfolgen diese Lücken mit Straftaten überdeckt, die eigentlich nicht der organisierten Kriminalität zugeordnet werden können. Ich plädiere deshalb nachdrücklich dafür, daß die Öffentlichkeit in Zukunft erheblich differenzierter über die polizeilichen Erkenntnisse zur organisierten Kriminalität unterrichtet wird.

Das **zweite Defizit**, das ich in meinem Vortrag angesprochen habe, ist zumindest teilweise in dem ersten begründet. Der Polizei stehen in vielfacher Hinsicht nach wie vor nicht ausreichend Möglichkeiten zur Verfügung, ihre Ermittlungsarbeit gegen die organisierte Kriminalität effektiv zu gestalten. Als Beispiele für diese Einschätzung habe ich den sogenannten Großen Lauschangriff, die Umkehr der Beweislast, die Lockerung des Legalitätsprinzips oder die Forderung "Ausländer in die Polizei" genannt. Zwar gibt es in der Öffentlichkeit zu diesen Fragen eine intensiv geführte kriminalpolitische Diskussion. Sie hat jedoch bisher kaum zu Konsequenzen geführt. Einerseits verhindern parteipolitische Profilierungsprobleme eine Einigung. Andererseits spielt meines Erachtens aber auch eine

²⁶ Die Presse berichtete vor einiger Zeit vom tragischen Irrtum einer Polizeibeamtin in Bayern, die versuchte, einen Kollegen, der als verdeckter Ermittler tätig war, festzunehmen und ihn dabei niedergeschossen hat.

Rolle, daß es Innenministerien und Polizei bisher nicht gelungen ist, das Bedrohungsszenario der organisierten Kriminalität in überzeugender Weise zu präsentieren. Hier schließt sich der Kreis. Die mangelnde Transparenz der OK-Lageberichte, die bescheidenen polizeilichen Aufklärungserfolge und die Defizite kriminologischer Forschung verhindern eine in sich schlüssige und von einem breiten Konsens getragene Lagebeurteilung.

Hinzu kommt, daß besonders die drogenpolitische Diskussion mehr auf Glaubenssätze gestützt ist als auf nachprüfbar empirische Erkenntnisse. Man hat sich teilweise in Tabus und Denkverboten festgefahren. Spielraum für von Forschung begleitete Experimente gibt es bisher nicht. Dies sind keine guten Aussichten dafür, daß wir in dieser wichtigen Frage in absehbarer Zeit einen breiten kriminalpolitischen Konsens erzielen werden. So ist das Fazit durchaus ein skeptisches. Zu befürchten ist, daß die beschriebene kriminalpolitische Uneinigkeit und das Defizit an empirischen Erkenntnissen der organisierten Kriminalität Handlungsspielräume läßt, die ihr zu steigendem Profit und wachsender Macht verhelfen. Möglicherweise sind wirksame Gegenstrategien erst dann erreichbar, wenn die Gefahren für jedermann deutlicher erkennbar sind.

Literatur

- Adams, M. (1994). *Heroin an Süchtige? - Eine Erwiderung*. In: DVJJ-Journal 3-4, Nr. 147, S. 345 ff.
- Bundeskriminalamt (1994). *Lagebild der organisierten Kriminalität, Bundesrepublik Deutschland 1994*. Wiesbaden.
- Der Spiegel (1988). Nr. 10.
- Dörmann, U., Koch, K.-F., Risch, H. und Vahlenkamp, W. (1990). *Organisierte Kriminalität - wie groß ist die Gefahr?* BKA-Forschungsreihe, Wiesbaden.
- DVJJ-Journal 4/1993, S. 322.
- Eylmann, H. und Kusch, R. (1994). *Heroin an Süchtige - Wolkenkuckucksheim oder professorale Genialität?* In: DVJJ-Journal 3-4, Nr. 147, S. 342 ff.
- Goldstock R. et al., 1990.
- Hermann, K. (1990). *Yakuza: Porträt einer kriminellen Vereinigung*. Hamburg.
- Pfeiffer, C. (1990). *Kriminalprävention im Jugendgerichtsverfahren*. Köln; 2. Aufl.
- Pfeiffer, 1994, *Telefongespräche im Visier der elektronischen Rasterfahndung*. In: ZRP 7, S. 253 ff.
- Böttger, A. und Pfeiffer, C. (1994). *Der Lauschangriff in den USA und in Deutschland*. In: ZRP 1, S. 7 ff.
- Kunz, K.-L. (1994). *Kriminologie*. Stuttgart.
- Ohlemacher, T. und Pfeiffer, C. (1994). *Viktimisierung und Systemvertrauen - Geschäftsleute in Konfrontation mit allgemeiner Kriminalität, Korruption und Schutzgelderpressung*. Projektantrag zur Vorlage bei der Volkswagen-Stiftung. KFN-Forschungsbericht Nr. 22.
- Werthebach, E. und Droste-Lehnen, B. (1994). *Organisierte Kriminalität*. In: ZRP 2, S. 57 ff.
- Wittkämper, G.W., Krevert, P. und Kohl A. (1994). Fragebogen zum Forschungsprojekt "Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf die Kriminalitätsentwicklung und Schlußfolgerungen für die polizeiliche Kriminalitätsbekämpfung". Münster.