

# In Sachen organisierte Kriminalität

Das Thema Mafia verkauft sich gut. Das wissen vor allem Zeitungsmacher: „Korruption – Polizei-meister unter Anklage: Daten aus dem Dienstcomputer an Auto-Mafia verkauft“, „Die Nessie-Verschwörung der Schotten-Mafia“, „Die Büchsen-Mafia hortet schon“, „Lebensgefahr durch Airbag-Klau ... die Airbag-Mafia ...“ oder „138 Blitz-Einbrüche mit 40 Mio Beute – Brillen-Mafia gefasst“. So lauteten Überschriften, die innerhalb von nur wenigen Wochen zwischen April und Juni 2001 in verschiedenen Tageszeitungen erschienen. Sie zeigen plakativ die Bedeutung, die die Themen Mafia und organisierte Kriminalität (OK) seit etwa Anfang der 1990er-Jahre in den Medien gewonnen haben. Doch gibt es überhaupt eine deutsche Mafia? Und wie groß sind die Ausmaße organisierter Kriminalität in der Bundesrepublik?

Angesichts der Aufmerksamkeit in den Medien überrascht es nicht, dass auch der Gesetzgeber tätig wurde. Beginnend im Jahr 1992 hat er zwischenzeitlich eine ganze Reihe von Gesetzen zur Bekämpfung organisierter Kriminalität verabschiedet. Darin sind viele neue Straftatbestände enthalten, so etwa jener der Geldwäsche, aber auch die Einfügung verdeckter Maßnahmen in die Strafprozessordnung, wie der Einsatz verdeckter Ermittler oder die Einführung der akustischen Wohnraumüberwachung, von Kritikern als großer Lauschangriff bezeichnet.

Das erhebliche mediale und rechtspolitische Interesse stand bislang im Gegensatz zu der Tatsache, dass aus empirischer Sicht über organisierte Kriminalität in Deutschland wenig

bekannt war – ein lohnendes Thema also für eine umfassende Untersuchung. Das Forschungsprojekt „Die rechtliche Bewältigung von Erscheinungsformen organisierter Kriminalität“ war geboren. Zwei Fragenkomplexe standen vor allen anderen im Mittelpunkt: Welche Sachverhalte werden in Deutschland überhaupt als organisierte Kriminalität aufgegriffen? Wie, mit welchen Mitteln und mit welchem Ergebnis bewältigen Polizei und Justiz diese Fälle?

## INTERVIEWS MIT ZEHN TÄTERN

Ein empirisches Forschungsprojekt, das sich mit den rechtlichen Antworten auf organisierte Kriminalität beschäftigt, sollte verschiedene Quellen heranziehen. Zwei von mehreren werden hier gesondert erwähnt: Unter Vermittlung des Landeskriminalamts Baden-Württemberg gelang es, zehn Täter zu interviewen, die von der Polizei als organisierte Kriminelle eingestuft wurden und zum Untersuchungszeitpunkt überwiegend in Haft saßen; Gesprächsthema war vor allem die Sichtweise organisierter Kriminalität. Da ein Teil der Straftäter in polizeiliche Zeugenschutzprogramme aufgenommen worden war, konnten auch Fragen zur Praxis des Zeugenschutzes gestellt werden.

Den Kern der Untersuchung bildete aber die Auswertung der Straftaten von 52 Fällen – oder besser Tatkomplexen – organisierter Kriminalität. Die Einstufung eines Ermittlungskomplexes als OK erfolgt dabei durch die Strafverfolgungsbehörden, also Polizei und Staatsanwaltschaft, die sich seit längerem einer Arbeitsdefinition für organisierte Krimina-

*Unter Berufung auf die Gefahren organisierter Kriminalität sind seit mehr als zehn Jahren tief greifende Änderungen im gesamten Strafrecht vorgenommen worden. Nach wie vor jedoch ist ungeklärt, was organisierte Kriminalität ausmacht und worin ihre besondere Gefährlichkeit besteht.*

**JÖRG KINZIG vom MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR AUSLÄNDISCHES UND INTERNATIONALES STRAFRECHT in Freiburg hat nun eine Untersuchung abgeschlossen, die zeigt: Organisierte Kriminalität ist in erster Linie eine Umschreibung für eine neue Form des Ermittlungs- und Strafverfahrens.**



lität bedienen. 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,
- b) unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder
- c) unter Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken.“

Die mit dieser Definition verbundenen Schwierigkeiten können hier nur angedeutet werden. Ist es zum Beispiel schon ein Fall organisierter Kriminalität, wenn eine Person in Deutschland Autos stiehlt, eine zweite dafür Kennzeichen fälscht und eine dritte für den Absatz im Ausland sorgt? Wenn ja, was unterscheidet dann moderne organisierte von traditioneller Bandenkriminalität, die wir historisch schon aus dem Mittelalter kennen?

Da sich in einem OK-Komplex fast immer mehrere, häufig sogar sehr viele Ermittlungsverfahren verbergen, wurden tatsächlich mehr als 200 Strafverfahren ausgewertet. Die 52 untersuchten Fälle wurden dabei so ausgewählt, dass sich darunter 26 mit hoher (so genannte A-Komplexe) und 26 mit niedriger OK-Relevanz (B-Komplexe) befanden. So wollten wir gewährleisten, dass das gesamte Spektrum der organisierten Kriminalität erfasst wurde. Von den ausgewerteten 52 OK-Komplexen hatten 20 – also nahezu 40 Prozent – einen Schwerpunkt bei Drogenstrafaten, davon allein 15 A-Komplexe. Die restlichen Fälle wiesen ein breites Deliktsspektrum auf.

Was die kriminellen Gruppierungen angeht, bot die Untersuchung der 52

OK-Komplexe ein ernüchterndes Bild. Täterverbindungen, die man aufgrund einer größeren Mitgliederzahl, einem bestimmten Umfang und einer längeren Dauer ihrer kriminellen Tätigkeit, des dabei entstehenden Gewinns sowie einer gewissen über das Interesse der einzelnen Individuen hinausgehenden Identität als eigenständige kriminelle Organisationen ansehen könnte, waren kaum zu finden. Selbst unter den speziell ausgewählten A-Komplexen war kein Fall, in dem mehr als 20 Hauptbeschuldigte angeklagt wurden. Überraschenderweise richtete sich mehr als die Hälfte – 60 von 110 – der gegen die Hauptbeschuldigten erhobenen Anklagen jeweils nur gegen eine Person.

**DIE GERICHTE HALTEN SICH ZURÜCK**

Dies führt zu dem Schluss, dass die als organisierte Kriminalität erfassten Straftaten häufig keine Struktur aufweisen, die eine Zusammenfassung der Delikte mehrerer Beschuldiger in einer Anklage sinnvoll erscheinen lässt. Zu dieser Überlegung passt, dass in den wenigsten Urteilen organisatorische Merkmale der handelnden Gruppierungen festgestellt wurden. Am ehesten zeigten sich noch eine konkrete Arbeitsteilung sowie eine gewisse Hierarchie. Demzufolge hielten sich die Gerichte mit Charakterisierungen von Sachverhalten als organisierte Kriminalität und der Bezeichnung einer Gruppierung als eine kriminelle Organisation zurück.

Drei Komplexe – allesamt Verfahren der Rauschgiftkriminalität –, bei denen die Urteile die deutlichsten Strukturen enthielten, wurden eingehend analysiert. Sie besaßen insofern Gemeinsamkeiten, als im Kern eng verwandte oder befreundete Personen tätig waren, die die gleiche Nationalität oder Herkunft aus der gleichen Ethnie aufwiesen sowie Rauschgift aus dem Ausland nach Deutschland importierten und hier vertrieben. Insofern kann man von kriminellen Familienbetrieben sprechen.

Besteht eine kriminelle Zusammenarbeit mehrerer Personen über

**SCHLEPPER, SCHIEBER, DROGENHÄNDLER**

Gute 800 Seiten lang ist die komplette Studie von Jörg Kinzig, der die ausführliche Arbeit mit dem offiziellen Titel *DIE RECHTLICHE BEWÄLTIGUNG VON ERSCHEINUNGSFORMEN ORGANISierter KRIMINALITÄT* im Jahr 2003 als Habilitationsschrift an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät Freiburg vorgelegt hat – mit herausragendem Erfolg. So haben Kinzigs Ergebnisse bereits Aufnahme in die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gefunden, als es im März 2004 über Verfassungsbeschwerden gegen die akustische Wohnraumüberwachung, den so genannten großen Lauschangriff, zu entscheiden hatte. Und die Polizei-Führungsakademie (PFA) Münster-Hiltrup hat dem Werk im Frühjahr 2004 den ersten Preis der PFA 2003 zuerkannt. Mitte 2004 erschien das Buch im Verlag Duncker & Humblot, Berlin.

Die Ergebnisse der Studie sind geeignet, die bisher in Deutschland vorhandenen Vorstellungen von organisierter Kriminalität in einem erheblichen Maße zu korrigieren. Wenn sie sich denn korrigieren lassen: So teilte der Publizist Jürgen Roth beim Max-Planck-Forum über organisierte Kriminalität unter dem Titel *Schlepper, Schieber, Drogenhändler* im Dezember 2004 zwar die Einschätzung, dass es in Deutschland keine Mafia gibt, jedoch mafiöse Strukturen, die bis in die höchsten politischen Funktionen hineinreichten. Die von ihnen ausgehenden Gefahren seien nicht zu unterschätzen. „Die organisierte Kriminalität und die Wirtschaftskriminalität sind eine Bedrohung für unsere Demokratie“, warnte Roth. Für ihre Bekämpfung seien zwar die nötigen Gesetze vorhanden: „Doch die Ressourcen werden nicht ausgeschöpft.“

Jörg Kinzig und auch der Chef des Bundeskriminalamts, Jörg Ziercke, sahen das anders. Man habe keine Erkenntnisse, dass die organisierte Kriminalität staatliche Stellen korrumpiert, betonte der BKA-Chef. Und Kinzig unterstrich, dass auch bei seiner Untersuchung politische Einflussnahmen nicht festzustellen waren. Er kritisierte allerdings, dass sich die Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu stark auf den Drogenhandel konzentriere und zu wenig auf die Wirtschaftskriminalität ausgerichtet sei.

Kinzigs Untersuchung ist Teil eines Forschungsschwerpunkts am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg über organisierte Kriminalität, der nun weitgehend abgeschlossen ist: Gemeinsam mit Max-Planck-Kollegin Anna Luczak steuerte Jörg Kinzig das Kapitel über Deutschland in dem Ende vergangenen Jahres erschienenen Werk *ORGANIZED CRIME IN EUROPE: CONCEPTS, PATTERNS AND CONTROL POLICIES IN THE EUROPEAN UNION AND BEYOND* bei, in dem die Kriminologin Letizia Paoli, unterstützt durch den niederländischen Kollegen Cyrille Fijnaut, eine komparative Analyse dieser Kriminalitätsform vorgelegt hat (*MAXPLANCKFORSCHUNG* 1/2004, S. 58ff.). Sie dokumentiert die jeweilige Geschichte organisierter Kriminalität, ihre aktuellen Erscheinungsformen und die staatlichen Gegenmaßnahmen in den meisten west- und osteuropäischen Staaten einschließlich Russlands.

SUSANNE BEER

einen längeren Zeitraum und weist daher eine gewisse Stabilität auf, verbinden die Beteiligten über das Profitinteresse hinaus in der Regel zusätzliche die Gruppenidentität stiftende Faktoren (landsmannschaftliche und/oder sprachliche Minoritätensituation, intensive Freund-, vor allem aber Verwandtschaft). In den meisten Fällen schien jedoch die individuelle Absicht, Gewinn zu erzielen, die Beziehungen zwischen den Akteuren – die ja kraft ihres kriminellen Charakters nicht rechtlich abgesichert sind – zu bestimmen und damit der Entstehung stabiler Strukturen entgegenzuwirken.

Hinweise auf die Richtigkeit dieser These ergaben sich aus den Interviews mit den OK-Tätern. Diese ver-

neinten überwiegend die Existenz organisierter Kriminalität in Deutschland. Teilweise betonten die Befragten, es werde betriebswirtschaftlich gearbeitet, jeder sei auf seine Rechnung tätig „wie im normalen Geschäftsleben“ und nur für sich „organisiert“. Demzufolge dominiert das eigene finanzielle Interesse.

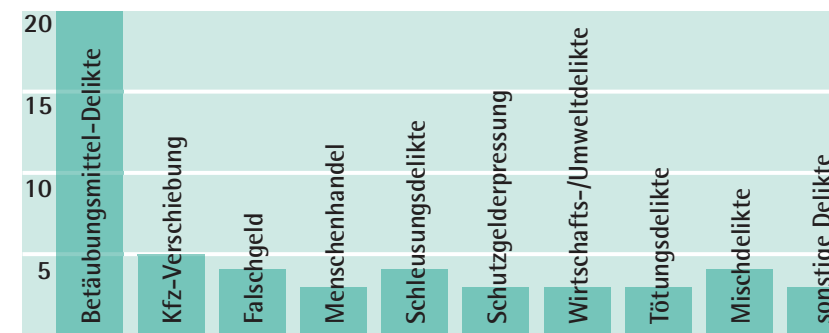
Zusammengefasst können als Kriterien, welche die vorgefundenen von gewöhnlichen, nicht der organisierten Kriminalität zugerechneten Fällen unterscheiden, opferlose Delikte, ein hoher Ausländeranteil und die Internationalität der Tatbegehung gelten. Dazu treten mit deutlichen Abstrichen eine gewisse Arbeitsteilung und Dauerhaftigkeit sowie Planmäßigkeit, Professiona-

lität und Konspirativität. So kann man mit dem Begriff organisierte Kriminalität in Deutschland nicht – wie bisher vermutet – eine besondere Kriminalitätsform identifizieren. Vielmehr hat sich unter dieser Überschrift ein neues Ermittlungs- und Strafverfahren entwickelt, das in wichtigen Punkten vom traditionellen Strafprozess abweicht und für das die Strafprozessordnung nur unzureichende Regelungen bereithält.

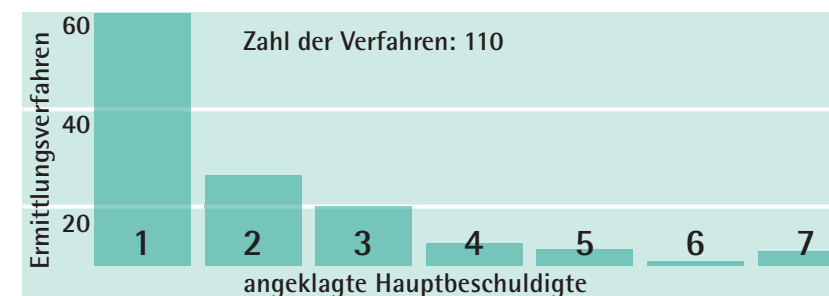
**POLIZEI ERLANGT GROSSE DEFINITIONSMACHT**

Ganz konkret folgen Ermittlungsverfahren im Bereich organisierte Kriminalität nicht dem Schema Straftat – Kenntniserlangung – Aufklärung der begangenen Straftat. Idealerweise werden OK-Ermittlungsverfahren von den Strafverfolgungsorganen selbst bestimmt, also aktiv und nach eigener Entscheidung eingeleitet. Diese neue Form des Ermittlungsverfahrens hat nicht primär die Aufklärung begangener Taten zum Ziel, sondern richtet sich gegen Personen oder kriminelle Gruppierungen. Dabei gewann die Polizei durch die Vorverlagerung ihrer Tätigkeit in den Bereich vor den konkreten Tatverdacht eine erhebliche Definitionsmacht. Traditionell liegt ein Schwerpunkt polizeilicher OK-Bekämpfung bei der Rauschgiftkriminalität.

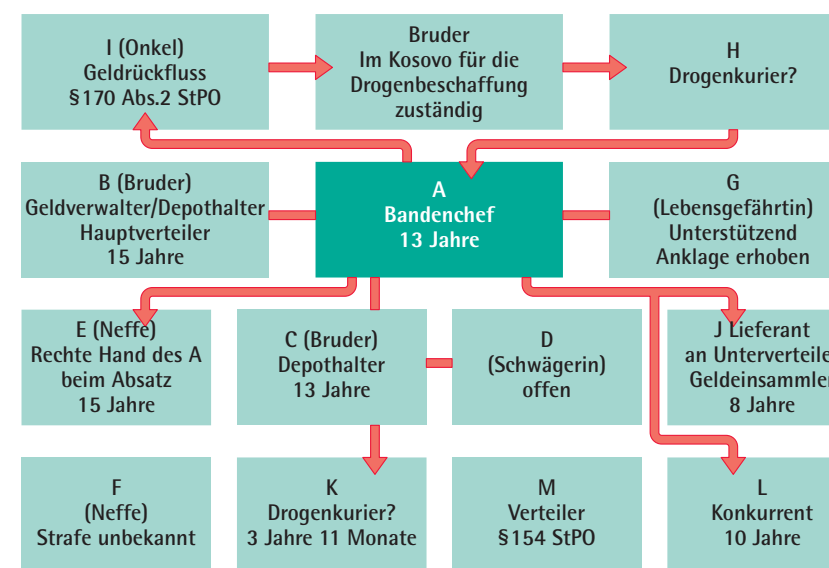
Diese aktive Verfahrenseinleitung ist häufig mit der Nutzung verdeckter Ermittlungsmaßnahmen gekoppelt. Besonders in den umfangreichen A-Komplexen zeigte sich eine massive Anwendung dieser Methoden, wobei die Telefonüberwachung (kurz: TÜ, 38-mal angewandt), die Erhebung von Telefonverbindungsdaten (21), der Einsatz von oftmals aus dem kriminellen Milieu stammender Vertrauenspersonen (VP) und Informanten (IP; 29) sowie verdeckter Ermittler (VE; 21) am häufigsten registriert wurden. 15-mal wurde ein so genanntes Scheingeschäft vorgenommen, also auf Initiative der Polizei etwa Rauschgift vom Verdächtigen angekauft. ▶



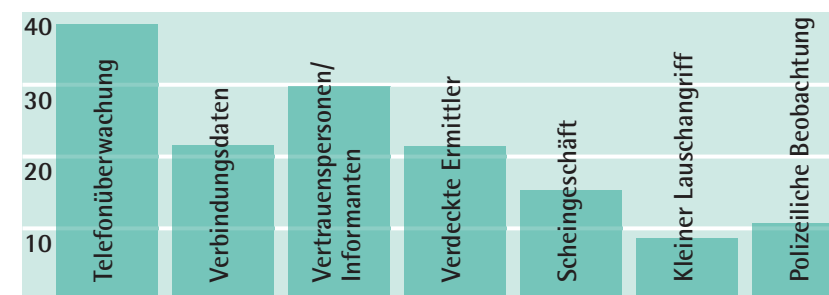
Deliktische Schwerpunkte der 52 untersuchten Fälle organisierter Kriminalität.



Zahl der angeklagten Hauptbeschuldigten pro einzeltem Ermittlungsverfahren.



Eine solch ausgeprägte Struktur wie jene der hier gezeigten, heroinimportierenden kosovo-albanischen Großfamilie bildete im Untersuchungsmaterial die Ausnahme (in den Kästen ist jeweils die Strafe vermerkt).



Einsatz besonderer Ermittlungsmaßnahmen bei organisierter Kriminalität.

GRAPHIKEN: RÖHRER NACH VORLAGEN DES MPI FÜR GESELLSCHAFTSFORSCHUNG, JOERG KINZIG

Weniger bedeutend waren die so genannte polizeiliche Beobachtung (PB; zehn Fälle) sowie der kleine Lauschangriff – das Abhören außerhalb von Wohnungen – mit acht Fällen. Vor allem zur Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität bedienen sich die Strafverfolgungsbehörden verdeckter Maßnahmen.

Da ein Kennzeichen organisierter Kriminalität definitionsgemäß in der wiederholten Deliktsbegehung liegt, geraten die Strafverfolgungsbehörden bei ihren Ermittlungen in der Regel in ein (kriminelles) Geschehen, das Straftaten der Zielperson(en) sowohl in der Vergangenheit vermuten, als auch für die Zukunft erwarten lässt. Weil die Hinweise auf die begangenen (opferlosen) Straftaten zumeist nur sehr vage sind, ändert sich die Ermittlungsrichtung. So steht bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität nicht die traditionelle retrospektive Aufklärung von Straftaten im Vordergrund; vielmehr gilt es, ein andauerndes kriminelles Geschehen wie den Vertrieb von Betäubungsmitteln zu beobachten, zu begleiten, ja bisweilen sogar zu fördern.

Demgegenüber ist das gesetzliche Programm der Ermittlungsmaßnahmen in der Strafprozessordnung (StPO) auf deren klassische Funktion zugeschnitten: die Aufklärung begangener Straftaten. So besteht eine Divergenz zwischen dem tatsächlichen Ziel der eingesetzten Maßnahme – der Dokumentation einer in der Regel noch in der Zukunft liegenden Straftat sowie der Ermittlung weiterer an den kriminellen Transaktionen Beteiligter – und den vom Gesetzgeber formulierten Voraussetzungen, die auf die Feststellung vergangenen Verhaltens abzielen. Dies führt dazu, dass eine Vielzahl der gewöhnlich von Ermittlungsrichtern ausgefertigten Beschlüsse schief formuliert ist, weil sich Ziel und gesetzliche Voraussetzung der angeordneten Maßnahme nicht decken.

Über die Inkongruenz zwischen Eingriffsvoraussetzungen und tatsächlichem Ziel hinaus, etwa bei der

Telefonüberwachung, zeigte eine ganze Reihe der dafür notwendigen richterlichen Beschlüsse in der Analyse, dass mit ihnen derzeit kein vollständig wirksamer Grundrechtsschutz erzielt wird. Denn in vielen Fällen begnügten sich die Ermittlungsrichter damit, den von der Staatsanwaltschaft vorformulierten Beschluss auszufertigen, sodass nicht von einer eigenständigen Begründung und möglicherweise auch keiner ausreichenden Prüfung der Maßnahme ausgegangen werden kann. Daher sind die gegenwärtigen rechtspolitischen Überlegungen, wie der Richtervorbehalt effizienter ausgestaltet werden kann, zu begrüßen.

### GESTÄNDNIS STATT MAUER DES SCHWEIGENS

Wie zu erwarten, war der gesamte Verfahrenszeitraum in den untersuchten OK-Fällen mit durchschnittlich knapp zwei Jahren eher lang. Ohnehin konnte die Verfahrensdauer vielfach nur deswegen in einem erträglichen Rahmen gehalten werden, weil sich die beteiligten Akteure in erheblichem Umfang Verfahrensabsprachen bedienten. Diese zeigten sich auch daran, dass sich in fast zwei Drittel aller Verfahren das Urteil auf das Geständnis des Angeklagten oder eines Mitangeklagten stützte. Das spricht gegen die landläufige Meinung, in OK-Verfahren stießen die Ermittlungsbehörden auf eine Mauer des Schweigens.

Diese Erledigungen im Konsens vor Gericht werden durch die Eigenarten von OK-Verfahren in einem hohen Maß begünstigt: Absprachefördernd wirken die aufwändigen Ermittlungen – so wurden in einem Fall bis zu 40 000 Telefonate abgehört –, aber auch die zu bewältigende Stofffülle, die durch ein dauerhaftes Kriminalitätsgeschehen unter Mitwirkung mehrerer Beteiligter zusammenkommt.

Zudem kann die nicht vollständige Aufklärung des Tatgeschehens allen Verfahrensbeteiligten Vorteile bringen, da Angeklagter und Verteidigung nicht Gefahr laufen, dass eine

intensive Wahrheitsfindung bisher unbekannte Straftaten zum Vorschein kommen lässt. Die Ermittlungsmethoden der Strafverfolgungsbehörden sind häufig mit rechtlichen Problemen belastet, die bis zur Beteiligung staatlicher Organe am Kriminalitätsgeschehen reichen. Dazu gewinnen alle Akteure beträchtliche Arbeitsressourcen. Im Ergebnis führt dies in großem Umfang zu einer Verwaltung organisierter Kriminalität.

Dies wäre weniger problematisch, würden diese Absprachen regelgeleitet verlaufen. Dem ist aber nicht so. Zwar zeigte eine detaillierte Analyse der einvernehmlich beendeten Verfahren, dass der Aspekt der Verfahrensbeschleunigung häufig als strafmildernder Gesichtspunkt erwähnt wird. Nicht zu erkennen war, dass der Zeitpunkt des Geständnisses und das damit verbundene Ausmaß der Einsparung von Justizressourcen berücksichtigt werden. Im Gegenteil: In Einzelfällen scheint es eine besonders Erfolg versprechende Strategie für die Verteidigung, erst einmal zu verhandeln und dem Gericht dadurch den Umfang einer Hauptverhandlung vor Augen zu führen, sollten die Tatvorwürfe umfassend geklärt werden. ●

FOTO: PRIVAT



Priv.-Doz. DR. JÖRG KINZIG (Jahrgang 1962) studierte Jura in Heidelberg, Lausanne und Freiburg. Es folgten eine Referendarszeit

am Landgericht in Freiburg und Studien an der Hochschule für Verwaltungswissenschaft in Speyer. Bereits nach dem zweiten Staatsexamen 1992 begann er seine Tätigkeit am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht: zunächst als Doktorand, seit 1994 als wissenschaftlicher Referent der kriminologischen Forschungsgruppe, deren Geschäfte er darüber hinaus fünf Jahre führte. Kinzig, der sich in seiner Promotion mit der Sicherungsverwahrung von Straftätern befasste und dafür den Carl-von-Rotteck-Preis der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg erhielt, habilitierte sich im Jahr 2003 mit der hier vorgestellten Studie.