



# Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen  
Ziele, Instrumente, Perspektiven



## Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität Handlungsperspektiven aus deutscher und europäischer Sicht

Richard Mörbel & Sönke Schmidt

April 2007

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**



# Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen  
Ziele, Instrumente, Perspektiven

Mit dem Projekt „Kompass 2020“ leistet die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Beitrag zu einer Debatte über Deutschlands Ziele, Rolle und Strategien in den internationalen Beziehungen. „Kompass 2020“ begleitet mit Veranstaltungen und Publikationen das Jahr 2007, in dem die deutsche Außenpolitik durch die EU-Ratspräsidentschaft und den Vorsitz bei der G8 besonders im Rampenlicht steht. In rund 30 Einzelartikeln gibt das Projekt einen Überblick über die wichtigsten Themen und Regionen deutscher Außenbeziehungen. Diese Artikel haben dabei alle den gleichen Aufbau: Sie informieren zunächst über die wichtigsten Entwicklungen, die größten Herausforderungen und die zentralen Akteure in den jeweiligen Politikfeldern und Regionen. Der zweite Abschnitt analysiert die bisherige Rolle, die Strategien und die Wahrnehmung deutscher/europäischer Politik. Im Kapitel „Szenarien“ werden plausible, alternative Szenarien entwickelt, die veranschaulichen, welche Entwicklung das Politikfeld oder die Region in den kommenden 15 Jahren nehmen könnte. Im letzten Abschnitt schließlich werden mögliche Ansatzpunkte für die deutsche und europäische Politik formuliert.

Jochen Steinhilber  
Katrien Klüver

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Referat Entwicklungspolitik  
Hiroshimastraße 17  
10785 Berlin

Tel. +49-30-26935-972  
Fax +49-30-26935-959  
kompass2020@fes.de  
[www.fes.de/kompass2020](http://www.fes.de/kompass2020)

# Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität

## Handlungsperspektiven aus deutscher und europäischer Sicht

Richard Mörbel & Sönke Schmidt



I. Organisierte Kriminalität – Im Schatten öffentlicher Wahrnehmung.....	3
II. Die Politik Deutschlands und der Europäischen Union – Zum entscheidenden Durchbruch reicht es nicht.....	6
II.1 Deutsche Institutionen und Akteure .....	6
II.2 Europäische Initiativen, Kooperationen und Institutionen.....	7
II.3 Prioritäten einer europäischen Politik.....	9
III. Szenarien – Zwischen Europäischer Integration und Souveränitätsbewahrung.....	11
III.1 Zur weiteren Entwicklung der OK.....	11
III.2 Zur weiteren Entwicklung in der Bekämpfung der OK.....	12
III.3 Verbrechensverhütung .....	14
III.4 Zwischen Vergemeinschaftung und Bewahrung nationaler Souveränitäten.....	15
IV. Handlungsoptionen – Hin zur strategiegeleiteten Politikgestaltung.....	15
IV.1 Zum Stellenwert der OK-Bekämpfung in unserer Gesellschaft.....	15
IV.2 Strategie innerer Sicherheit .....	15
IV.3 Reformbedarf in Deutschland.....	16
IV.4 Handlungsbedarf auf EU-Ebene .....	18

## Abstract

In der EU sind nach Angaben von Europol ca. 4000 organisierte kriminelle Gruppen mit sehr unterschiedlichen Organisationsformen aktiv. Globalisierte und intensiviertere Handelsbeziehungen sowie technologische Fortschritte haben erheblich zur Internationalisierung ihrer Aktivitäten über kulturelle, rechtliche und wirtschaftliche Schranken hinweg beigetragen. Das tatsächliche Ausmaß der Bedrohung durch organisierte Kriminalität ist jedoch nur schwer festzustellen; der überwiegende Teil der kriminellen Aktivitäten bleibt unerkannt.

Da kriminelle Vereinigungen Europa als einheitlichen Handlungsraum ansehen, bedarf es eines ebensolchen gesamteuropäischen Bekämpfungsansatzes, in den die nationalen Politiken der Mitgliedsstaaten der EU integriert sein sollten. Dieser Bekämpfungsansatz, der sowohl repressive als auch präventive Maßnahmen umfasst, sollte sich auf eine Gesamtstrategie für die innere Sicherheit in der EU stützen können. Eine solche Strategie muss u.a. darauf abzielen, grenzüberschreitende Ermittlungen zur Selbstverständlichkeit werden zu lassen und europäische Institutionen wie Europol und Eurojust weiter zu stärken. In Bezug auf die zwischenstaatliche Kooperation ist ein Quantensprung erforderlich: Alle Strafverfolgungsakteure sollten in ein umfassendes europäisches Informations- und Kooperationsnetzwerk eingebunden werden. Die gegenseitige Anerkennung von Urteilen, Beschlüssen und Verfahren muss weiter vorangetrieben werden, wenn nötig auf der Basis weiterer Harmonisierungsschritte etwa in verfahrensrechtlichen Bereichen. Der Datenschutz darf dabei nicht auf der Strecke bleiben, muss aber modernisiert werden: Alle technologischen Möglichkeiten sollten voll ausgeschöpft werden, um einerseits den Strafverfolgungsbehörden die notwendigen Abwägungsspielräume zu gewährleisten und gleichzeitig Missbrauch nachprüfbar zu machen.

Sodann müssen Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit effektiver mobilisiert und in einen breiteren Meinungsbildungsprozess eingebunden werden. Die Politik muss deshalb im ureigensten Interesse den Kampf gegen die organisierte Kriminalität nicht nur unterstützen, sondern aktiv vorantreiben. Die durch die EU bereitgestellten Finanzmittel werden sich zwischen 2006 und 2013 auf etwa 150 Mio. verzehnfachen und können zur Intensivierung entsprechender Bemühungen effektiv beitragen.

Schließlich darf die Kooperation zwischen den Strafverfolgungsbehörden nicht an den Grenzen haltmachen. Wenn kriminelle Gruppierungen global agieren, muss alles getan werden, damit die Gegenmaßnahmen ebenfalls weltweit greifen. Aufgrund ihrer spezifischen Erfahrung im Bereich der zwischenstaatlichen Sicherheitskooperation kann die EU dabei in ihrem eigenen Interesse in Zukunft eine Vorreiterrolle übernehmen.

## I. Organisierte Kriminalität Im Schatten öffentlicher Wahrnehmung

Das Phänomen der organisierten Kriminalität entzieht sich einer präzisen Beschreibung. Wie unterirdisches Pilzgeflecht durchzieht es unsere Gesellschaft. Verbindungslinien werden nur sporadisch sichtbar, die Organisationsstrukturen bleiben weitgehend im Verborgenen. Die Erscheinungsformen organisierter krimineller Gruppen in Deutschland und Europa sind vielfältig. National und lokal basierte straff geführte Gruppen mit internationalem Handlungsradius stehen neben homogenen ethnisch definierten Gruppen, deren Leitung außerhalb der EU liegt. Andere Gruppen begründen sich, wie etwa organisierte Motorgangs, über präzise Organisationsmodalitäten oder Verhaltenskodices. Ein besonderes Problem stellen lose professionelle Netzwerke ohne hierarchischen Überbau dar, die sich bedarfsgemäß und gelegenheitsbedingt zusammenschließen und angesichts ihres hohen Spezialisierungsgrades und ihrer ephemeren Erscheinungsformen spezifische Ermittlungs- und Interventionstechniken erfordern. Innerhalb von legalen Unternehmen organisierte Kriminalität stellt angesichts der potenziellen volkswirtschaftlichen Schäden ein kaum zu unterschätzendes Problem dar: Dabei gelingt es kriminellen Netzwerken entweder, sich unterhalb der Wahrnehmung des unternehmensinternen Monitoring zu etablieren, oder aber Unternehmen werden direkt als Fassaden zur Kaschierung organisiert-krimineller Aktivitäten inklusive Geldwäsche gegründet. Europol schätzt, dass derzeit ca. 4000 OK-Gruppen in der EU aktiv sind.

Für Deutschland erlaubt das jährlich vom BKA veröffentlichte Bundeslagebild eine quantitative Einschätzung der Entwicklungen.<sup>1</sup> Ähnlich wie in der gesamten EU stehen dabei die folgenden Delikte im Vordergrund: Rauschgiftkriminalität (34,6 %), Eigentumskriminalität (17,1 %), Wirtschaftskriminalität (13,7 %), Schleusung und Menschenhandel (ca. 15 %)<sup>2</sup>. Die risikoarme Fälschung von Produkten und deren Handel bzw. Schmuggel sind weiter auf dem Vormarsch. Grob vereinfachend lässt sich feststellen, dass sich kriminelle Gruppierungen grundsätzlich bemühen, Risiken zu minimieren und Profite zu maximieren. Die Organisationsformen ihrer Aktivitäten werden daher auch von der tatsächlichen oder angenommenen Effektivität der Strafverfolgung durch nationale Behörden oder internationale Kooperationen beeinflusst.

In der jüngeren Vergangenheit haben insbesondere die Öffnung des europäischen Binnenmarktes, die weltweite Handelsliberalisierung sowie Entwicklungsfortschritte im Bereich der Transport-, Informations- und Kommunikationstechnologien samt entsprechender Marktentwicklungen zu einer akzentuierten Internationalisierung der organisierten Kriminalität geführt. Kriminelle Netzwerke wägen im Zweifel sich eröffnende Risiken und Möglichkeiten in unterschiedlichen Ländern ab, benutzen etwa ein Land als strategische Schaltstelle, führen ihre Aktivitäten in einem zweiten durch, organisieren die Geldwäsche in einem dritten, bedienen sich in einem vierten Land registrierter Unternehmen und bauen sich in einem fünften Land eine legale Existenz auf. Erfolgreiche Ermittlungen in einem Land führen daher oft nur zur Verlagerung der spezifischen Aktivitäten in ein anderes. Die Herausforderungen der organisierten Kriminalität manifestieren sich also gleichzeitig lokal und global. Über eine entsprechende Handlungskompetenz müssen auch die Strafverfolgungsbehörden verfügen, wenn der Kampf gegen die kriminelle Organisationen erfolgreich sein soll.

<sup>1</sup> Daneben gibt es in einigen Bundesländern, z.B. in Nordrhein-Westfalen und Brandenburg, inzwischen gemeinsame Lageberichte von Polizei und Staatsanwaltschaft, die naturgemäß nicht nur die polizeiliche Sicht der Dinge widerspiegeln.

<sup>2</sup> Zu diesen beiden Deliktfeldern werden eigene Lagebilder erstellt, zur Schleuserkriminalität ein gemeinsames Lagebild von Bundeskriminalamt und Bundespolizei.

Verallgemeinernde Beschreibungen dienen allenfalls einer ersten Annäherung an das Phänomen. Auch wird sich schwerlich eine allgemeingültige Definition der organisierten Kriminalität durchsetzen können.<sup>3</sup> Letztlich dient der Begriff in der Praxis eher einer funktionalen Kategorisierung, in deren Rahmen Phänomene beschrieben werden können bzw. präzisiert werden müssen<sup>4</sup>. Dabei geht es auch um die Frage, wie gravierend ein kriminelles Handeln sein muss, um der organisierten Kriminalität zugerechnet zu werden. Um vor diesem Hintergrund ein objektives Messinstrument zur Hand zu haben, wurde vom Bundeskriminalamt der Begriff „OK-Potenzial“ eingeführt, der „generelle Indikatoren zur Erkennung OK-relevanter Sachverhalte“ auf einer Skala von bis zu 100 Punkten festlegt, wobei die meisten Gruppierungen in Deutschland einen mittleren Wert erreichen.<sup>5</sup>

Auf europäischer Ebene bedarf es freilich einer Grundlage, um Trends vergleichen zu können, den Einsatz spezieller Ermittlungsmethoden oder einer entsprechenden Kooperation rechtlich zu begründen. Die von der Kommission vorgeschlagene gemeinsame europäische Definition der organisierten Kriminalität sowie die Rahmengesetzgebung beschränken sich auf die Festlegung grober Eckdaten wie die Identifikation bestimmter Kriminalitätsformen im Zusammenspiel mit der Festlegung von Ober- bzw. Untergrenzen der entsprechenden nationalen Strafbemessung.<sup>6</sup>

Von Europol liegen seit dem Jahr 2000 Lagebeschreibungen zur organisierten Kriminalität in Europa vor, basierend auf den Beiträgen der Mitgliedsländer, allerdings unter dem Vorbehalt eingeschränkter Datenvergleichbarkeit<sup>7</sup>. 2006 wurde dieser Jahresbericht qualitativ zur einer Bedrohungsanalyse weiterentwickelt, die nun auf einer unabhängigen Bewertung der von den Mitgliedsländern der EU gelieferten Daten und Erkenntnissen beruht.<sup>8</sup>

Der durch organisierte Kriminalität verursachte Schaden ist schwer zu beziffern. Die Dunkelquote ist hoch; daher hat vorhandenes Zahlenmaterial wenig Aussagekraft. Als Orientierungsgröße kann man die Schätzungen des Büros für Drogenkontrolle und Verbrechensbekämpfung der Vereinten Nationen (UNODC) heranziehen. Danach sollen ca. 2–3 % des BSP auf Aktivitäten organisierter Kriminalität zurückzuführen sein. Ähnlich schätzt der Internationale Währungsfonds, dass ca. 2–5 % des weltweiten BIP „gewaschen“ werden, d.h. aus illegalen Quellen stammen. Projiziert man diese Schätzungen auf die EU, so könnte sich der Schaden laut Angaben von Europol in etwa auf 270 bis 730 Mrd. US-Dollar belaufen. Im deutschen Bundeslagebericht 2005 hingegen wird der durch organisierte Kriminalität entstandene Schaden mit lediglich 842 Mio. ausgewiesen, eine nur unwesentliche Veränderung gegenüber 1999 (1,4 Mrd. DM). Auch wenn die Schätzung des UNODC mit Vorsicht zu bewerten ist, wird doch deutlich, dass wir es mit einem Phänomen zu tun haben, das nur marginal erfasst ist und auf der Basis der bestehenden Erkenntnisse kaum adäquat analysiert und bewertet werden kann.

National generierte Daten bilden gemäß ihrer Erhebungslogik zunächst einmal einen Arbeitsnachweis der Strafverfolgungsorgane. Denn die Hellfelderkenntnisse zur organisierten Kriminalität sind in ganz erheblichem Maße abhängig von der Ermittlungintensität. Zum einen wird organisierte Kriminalität viel stärker als andere Delikte durch

3] In Deutschland wurde 1990 von einer gemeinsamen Arbeitsgruppe von Justiz und Polizei (GAG) eine Definition entwickelt, die Grundlage für die Bewertung eines konkreten Sachverhaltes als „organisierte Kriminalität“ ist.

4] Walter Gropp/Barbara Huber: Rechtliche Initiativen gegen organisierte Kriminalität, [Beiträge und Materialien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht Freiburg, Band 5 84], Freiburg 2001.

5] 2005 lag der Durchschnittswert bei 42,3 Punkten. Mehr als 60 Punkte erreichten nur ca. 13 % der untersuchten Gruppierungen.

6] Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Europäische Kommission KOM (2005) 6, endgültig vom 19.1.2005. Über diesen Vorschlag ist mittlerweile politische Einigung erzielt. Mit der formellen Annahme durch den Rat ist für Anfang 2007 zu rechnen.

7] <http://www.europol.eu.int/publications/EUOrganisedCrimeSitRep2004.pdf>.

8] <http://www.europol.eu.int/publications/OCTA/OCTA2006.pdf>

Aktivitäten von Strafverfolgungsorganen bekannt, zum anderen bestimmen die Ermittlungskapazitäten die Anzahl der aufgeklärten Straftaten. Die überwiegende Zahl der OK-Verfahren wird in Deutschland von eigens dafür eingerichteten Polizei- und Zolldienststellen sowie spezialisierten Staatsanwaltschaften zeitaufwendig bearbeitet. Bei unverändertem Mittelaufwand muss der Umfang des Hellfeldes entsprechend konstant bleiben. Statistisch erfassbare Entwicklungen im Bereich der organisierten Kriminalität werden damit in erster Linie vom Umfang der bereitgestellten Ressourcen determiniert. Die tatsächliche Verbreitung der organisierten Kriminalität sowie der von ihr angerichtete direkte und indirekte Schaden sind wesentlich höher als statistisch ausgewiesen.

Vor diesem Hintergrund lassen sich einige generelle Aussagen zur Grobeinschätzung des Problems der organisierten Kriminalität in Deutschland und der EU treffen:

- 1) Organisierte Kriminalität wird in Deutschland – wie überall auf der Welt – vor allem dort verübt, wo der erwartete Profit am höchsten ist. Waren vor einigen Jahren noch die Finanz- und Wirtschaftszentren, etwa das Rhein-Main-Gebiet oder die „Rheinschiene“ Nordrhein-Westfalens, die bevorzugten Schauplätze, so hat sich inzwischen in der regionalen Verteilung der OK-Verfahren ein deutlicher Schwerpunkt in Berlin herausgebildet.<sup>9</sup>
- 2) Organisierte Kriminalität tritt in der EU eher in Ballungsräumen denn in ländlichen Regionen auf: Hier ist in der Regel die Nachfrage nach illegalen Gütern größer, sind die Tatgelegenheitsstrukturen günstiger und die Möglichkeiten konspirativen Agierens besser.
- 3) Generell relevant ist die Unterscheidung zwischen einheimischen und ausländischen bzw. EU-externen Akteuren. In der Regel führen nationale Gruppierungen die Liste der organisierten Straftäter an, wenn auch, so wie in Deutschland, ausländische Gruppierungen insgesamt die Mehrheit der identifizierten Delikte verüben, nämlich ca. 60 %.
- 4) Einheimische und „erfolgreich integrierte“ Gruppen haben sich tendenziell besser an die legalen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen angepasst, können eleganter zwischen den Welten oszillieren und ihr „Habitat“ bedarfsgemäß beeinflussen.
- 5) Während etablierte Gruppen reibungslos und unsichtbar agieren, neigen neu auftretende Akteure eher zu auffälligem Verhalten, bis hin zum Gewaltverbrechen. Diese Beobachtung gilt jedoch gleichermaßen für etablierte Gruppen, die ihren „Markt“ verteidigen.
- 6) Niedrige Werte in Statistiken zu organisierter Kriminalität oder Gewaltverbrechen bedeuten jedoch im Umkehrschluss nicht die Abwesenheit von organisierter Kriminalität. Sie können genauso gut ein Indikator dafür sein, dass Netzwerke reibungslos funktionieren und die gesellschaftlichen Abwehrmechanismen nicht greifen.

Damit drängt sich eine beunruhigende Vermutung auf: Wir wissen zu wenig über die organisierte Kriminalität, um ihre Auswirkungen auf unsere Gesellschaft abschätzen zu können. Die von der organisierten Kriminalität ausgehenden Gefährdungen müssen als unterschätzt gelten.

9) Vgl. Bundeskriminalamt: Bundeslagebild Organisierte Kriminalität 2005, S. 12.

## II. Die Politik Deutschlands und der Europäischen Union Zum entscheidenden Durchbruch reicht es nicht

Die Grundzüge der Sicherheitspolitik Deutschlands sind im ersten Periodischen Sicherheitsbericht aus dem Jahre 2001 niedergelegt. Darin wird auch die organisierte Kriminalität angesprochen, allerdings als ein Kriminalitätsfeld unter vielen anderen.

### II.1 Deutsche Institutionen und Akteure

Da die Bundesrepublik ein föderal verfasster Staat ist, befassen sich mit der Bekämpfung der organisierten Kriminalität in Deutschland eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure. Neben den Polizeien der Bundesländer agieren hier vor allem das Bundeskriminalamt, die Bundespolizei und der Zoll. Einheitliche bzw. abgestimmte Verfahrens- und Vorgehensweisen in der Verbrechensbekämpfung werden in Gremien festgelegt, in denen die (Kriminal-)Polizeien des Bundes und aller Bundesländern vertreten sind.

Fragen von grundsätzlicher Bedeutung in der kriminalpolizeilichen Zusammenarbeit regelt die „Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter mit dem Bundeskriminalamt“ (AG Kripo), soweit keine Klärung von übergeordneten (politischen) Gremien getroffen werden muss.

Unterhalb der AG Kripo existieren Gremien, die sich mit Fachfragen befassen, so z.B. die Kommission Organisierte Kriminalität (KOK), an deren Sitzungen regelmäßig OK-Staatsanwälte teilnehmen. Auch die OK-Staatsanwälte selbst führen (bundesweite) Tagungen durch, zu denen wiederum Vertreter der KOK eingeladen werden.

Die „Gemeinsame Arbeitsgruppe“ von Justiz- und Innenbehörden der Länder, an deren Besprechungen auch das Bundesministerium des Innern und das Bundeskriminalamt beteiligt sind, kümmert sich um Grundsatzfragen der OK-Bekämpfung, die Polizei und Justiz gleichermaßen berühren.

Was dem unbefangenen Beobachter als eine Vielfalt schwerfälliger Gremien erscheinen mag, ist in Wirklichkeit ein wirkungsvolles Instrumentarium. Langjährige Übung, persönliche Beziehungen der Entscheidungsträger untereinander und kurze Kommunikationswege ermöglichen sachgerechte Entscheidungen. Dadurch wird ein vergleichbares Vorgehen im gesamten Bundesgebiet gewährleistet, ohne dass dies von einer übergeordneten Stelle „angeordnet“ werden müsste. Die Kompatibilität der Ermittlungsmethoden wird durch (bundes-)einheitliche Vorschriften, Festlegungen, Ausbildungsvorhaben usw. gesichert.

Organisierte Kriminalität ist Gegenstand vielfältiger gesetzgeberischer Bemühungen. Das Bundesministerium der Justiz gab in den letzten vier Jahren allein 152 Pressemitteilungen dazu heraus.<sup>10</sup> Sie betrafen beispielsweise die Umsetzung von EU-Vorgaben und Vereinbarungen zu grenzüberschreitender Zusammenarbeit, Änderungen des materiellen Strafrechts, wie z.B. zum Menschenhandel, und die Optimierung des formellen Strafrechts, etwa im Bereich der Gewinnabschöpfung.

In Bezug auf praktische Bekämpfungsmaßnahmen verabschiedete die Innenministerkonferenz im Juni 1997 das IMK-Aktionsprogramm. Nach Erhebung des aktuellen Sachstandes beschloss die AG Kripo im Dezember 1998 die Umsetzung. Die Evaluation im Jahre 2002 ergab u.a., dass nicht alle beschlossenen Maßnahmen überall gleichermaßen praktiziert wurden, dass sich in Teilbereichen unterschiedliche organisatorische Lösungen

<sup>10</sup> Vgl. <http://www.bmj.bund.de/enid/0,0/Presse/Pressemitteilungen, Stand 02.10.2006>.

herausgebildet hatten und der Ressourceneinsatz differierte. Im Ergebnis wurden Abweichungen dann toleriert, wenn diese sachlich begründet waren. Wo Abweichungen nicht hinnehmbar waren, besserte man über die Gremien nach.

Unabhängig davon wurde 2002 im Lande Baden-Württemberg der Stand der Bekämpfung des organisierten Verbrechens erhoben. Zu diesem Zweck zog man die Akten einer repräsentativen Menge von OK-Verfahren bei und untersuchte die durchgeführten Maßnahmen, den Ermittlungsaufwand und das Ergebnis. Die aus dieser Untersuchung gewonnenen Erkenntnisse wirken – nicht nur in den baden-württembergischen Behörden – bis heute nach.

## II.2 Europäische Initiativen, Kooperationen und Institutionen

Wie sich aus dem Beitrag der Bundesregierung zur Überprüfung des „Haager Programms“<sup>11</sup> vom 15.09.2006 ablesen lässt, verpflichtete sich die deutsche Regierung, die Kooperation in der Verbrechensbekämpfung zu verbessern. Daneben sagte sie zu, die vorgesehenen Maßnahmen „effektiv und umfassend im geplanten Zeitrahmen umzusetzen“. Ferner setzt sie sich dafür ein, „dass die EU die nationalen Anstrengungen [...] im Kampf gegen die organisierte Kriminalität intensiver unterstützt“. Was die polizeiliche Zusammenarbeit anbelangt, schlug sie vor, die im Vertrag von Prüm<sup>12</sup> festgelegten Kooperationsformen in den Rechtsrahmen der EU zu überführen.

In der Entscheidung der EU zu „Joint Investigation Teams“ und sogar im Entwurf der Europäischen Verfassung sind gemeinsam geführte Ermittlungsverfahren näher beschrieben.<sup>13</sup> Bis heute sind von mehreren Mitgliedsstaaten tatsächlich gemeinsam geführte Verfahren jedoch die Ausnahme. Ihnen stehen oft rechtliche, organisatorische und psychologische Hemmnisse entgegen. Deshalb empfiehlt sich eine schrittweise Umsetzung, die folgendermaßen aussehen könnte: Wird in einem Mitgliedsstaat ein Schwerpunkt von Täteraktivitäten festgestellt, vereinbart man, dass Polizei und Staatsanwaltschaft dieses Staates das Ermittlungsverfahren federführend bearbeiten und bei ihren Maßnahmen von Kollegen aller anderen betroffenen Mitgliedsstaaten unterstützt werden. Die Beamten der anderen Staaten arbeiten dann zu, sei es, dass sie vor Ort unterstützend tätig sind, sei es, dass sie „zu Hause“ Beweismittel sammeln und sie den Behörden zur Verfügung stellen, die das Verfahren führen. Damit sind zwar noch nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft, die das europäische Recht bietet, aber zumindest zwei „Nahziele“ erreicht: zum einen können Strafverfahren nach bisherigem Standard und eingespielten Routinen abgewickelt werden, zum anderen wird Zusammenarbeit „am Fall“ trainiert und die Arbeitsweise der Nachbarn kann in die eigene Arbeit integriert werden.

Da Angehörige krimineller Organisationen auch über die EU-Grenzen hinweg agieren, müssen bi- und/oder multilaterale Formen der Zusammenarbeit mit Partnern auch außerhalb der EU gesucht werden. Auf bilateraler Ebene hat Deutschland mit einer Reihe von Staaten Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität geschlossen.

Wie solche Abkommen mit praktischem Leben erfüllt werden können, zeigt die „Deutsch-russische Arbeitsgruppe“. Das Bundeskriminalamt und das Innenministerium der rus-

11] Das Haager Programm zielt darauf ab, dass die Bürger der EU „in einem freien, geeinten Europa sicher leben [...] können“. Es wurde am 4./5. November 2004 vom Europäischen Rat in Brüssel angenommen (siehe Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Referenz DOC 04/05).

12] Der Vertrag von Prüm wurde am 27. Mai 2005 von zunächst sieben Staaten (alle Mitglieder der EU) unterzeichnet. Der Vertrag sieht eine Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus, der Kriminalität und der illegalen Migration vor, insbesondere im Hinblick auf die Optimierung des gegenseitigen Datenzugriffs. Zwischenzeitlich haben vier weitere EU-Staaten ihren Beitritt zu diesem Vertrag erklärt.

13] Vgl. dazu im Einzelnen Kapitel 3.4, Ziffer 5.

sischen Föderation richten zweimal jährlich, und zwar im Wechsel in Russland und Deutschland, eine Tagung aus. Diese bildet eine Plattform, auf der interessierte deutsche und russische Polizeidienststellen und Staatsanwaltschaften Fälle präsentieren, die jeweils Bezüge zum anderen Land aufweisen und auf „konventionellem Wege“ nicht oder nicht zeitnah gelöst werden konnten. Auf der Basis der vorab gemeldeten Sachverhalte werden dann jene Dienststellen des anderen Landes hinzugebeten, in deren Zuständigkeit der Sachverhalt fällt. Innerhalb von zwei bis drei Tagen werden jeweils im kleinen Kreis zwischen betroffenen Dienststellen die jeweiligen Punkte erörtert und zum Schluss die gefundenen Lösungsansätze im Plenum vorgestellt.

Russland ist auch in der „Task Force on Organised Crime“ des Ostseerates vertreten. Dieses Gremium hat sich zu einem wichtigen Forum der Zusammenarbeit im Ostseeraum entwickelt, nicht zuletzt deshalb, weil es EU-Mitgliedsstaaten, EWR-Staaten und Russland in Strukturen internationaler Kooperation zusammenführt. Schwerpunkt der Arbeit sind der kriminalitätsbezogene Informationsaustausch und gemeinsame Operationen von Polizei-, Zoll- und Grenzschutzdienststellen der Teilnehmerstaaten.

Weitere supranationale Gremien zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, in denen die Bundesrepublik Deutschland vertreten ist, sind insbesondere die Financial Action Task Force (FATF) als wichtigstes Gremium der internationalen Zusammenarbeit zum Problem Geldwäsche, die Verbrechensverhütungskommission (VVK) der UN, die sich u.a. mit dem „Globalen Aktionsplan gegen das Organisierte Verbrechen“ befasst, sowie die Lyon-Gruppe. Diese wurde von den Staats- und Regierungschefs der G-8-Staaten als hochrangige Expertengruppe eingesetzt, nachdem diese auf ihrem Gipfel in Halifax 1995 die organisierte Kriminalität als globale Gefahr erkannt hatten. Sie ist damit beauftragt, internationale Übereinkünfte und Mechanismen zu sichten, zu bewerten und bei etwaigen Lücken Vorschläge zur Abhilfe zu machen.

Auf der Grundlage des Amsterdamer Vertrages<sup>14</sup> wird das europäische Politikplanungsverfahren durch Strategie- und Aktionspläne im Bereich „Justiz, Freiheit und Sicherheit“ unterfüttert. Der Aktionsplan absorbiert die durch die Europäische Kommission vorgeschlagenen spezifischen Maßnahmen<sup>15</sup> und gilt zwischenzeitlich als einziger Referenzrahmen zur Planung und Umsetzung europäischer Politik zur Bekämpfung organisierter Kriminalität.

Einer der zentralen Programmpunkte war die Schaffung vereinheitlichter bzw. kompatibler rechtlicher Rahmenbedingungen in der EU. Entsprechend wurde im Januar 2005 ein Rahmenbeschluss zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität verabschiedet (siehe Fußnote 4). Damit besteht seitdem ein wenn auch loser, so doch einheitlicher europäischer Rechtsrahmen. Er ergänzt das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, das „Palermo-Abkommen“, das 2003 in Kraft trat und dem die Europäische Gemeinschaft im Mai 2004 beiträt<sup>16</sup>.

Die institutionellen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten Jahren mit der Schaffung einer ganzen Reihe von neuen europäischen Behörden, insbesondere Europol, Eurojust und Ceuol erheblich verändert.<sup>17</sup> Bis diese Institutionen effektiv für sich und in

14] Der Vertrag von Amsterdam wurde von den EU Staats- und Regierungschefs am 16. und 17. Juni 1997 verabschiedet und am 2. Oktober 1997 unterzeichnet. Er trat am 1. Mai 1999 in Kraft.

15] Mitteilung der Kommission: „Entwicklung eines Strategiekonzepts für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität“, KOM (2005) 232, endgültig vom 2.6.2005.

16] Die UN-Konvention gegen organisierte Kriminalität, auch Palermo-Konvention, trat am 29. September 2003 in Kraft, nachdem 40 Länder ratifiziert hatten. Das damit verbundene Protokoll gegen Menschenmuggel trat am 25. Dezember 2003 in Kraft, das gegen Schleuserkriminalität am 28. Januar 2004. Das Schusswaffenprotokoll ist noch nicht in Kraft getreten.

17] Hierzu ein umfangreicher Überblick in: Ulrich Sieber/Franz H. Brünner/Bernd von Heintschel-Heinegg/Helmut Satzger, Handbuch zum Europäischen Strafrecht, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg, erscheint im Frühjahr 2007.

Kooperation mit anderen funktionieren, wird noch einige Zeit vergehen. Solange zudem die Finalität der europäischen Polizei- und Justizkooperation umstritten ist, wird auch das Zusammenspiel zwischen europäischer und nationaler Ebene spannungsgeladen bleiben.

Eine besondere Rolle im Kampf gegen die organisierte Kriminalität kommt auf europäischer Ebene Europol zu. Ohne eigenständige Ermittlungsbefugnisse ist die Behörde darauf beschränkt, ermittlungsrelevante Informationen zu bündeln. Solange jedoch der Datenfluss aus den Mitgliedsländern beschränkt bleibt, kann sie ihr Potenzial nicht ausreichend nutzen. Ein logischer Folgeschritt wäre, Europol zu einem europäischen Kriminalamt weiterzuentwickeln. Angesichts der politischen Dimension eines solchen Vorhabens scheint das in weiter Ferne, auch wenn Europol als Institution mittlerweile nicht mehr in Frage gestellt wird.

Eurojust existiert seit 2002 und soll die Kooperation zwischen den Staatsanwaltschaften der Mitgliedsstaaten bei grenzüberschreitenden Ermittlungen gegen schwere und organisierte Kriminalität verbessern. Ähnlich wie bei Europol sind Rolle und Funktion von Eurojust mit Fragezeichen versehen. Der vorerst auf Eis gelegte europäische Verfassungsentwurf sah die Möglichkeit vor, Eurojust institutionell zu einer Europäischen Staatsanwaltschaft weiterzuentwickeln.

Cepol wurde 2005 gegründet, um nationale Führungskräfte der Polizei in europäischen Angelegenheiten fortzubilden, da diese in der Alltagsarbeit nationaler Dienste zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Darüber hinaus ist mittlerweile eine Reihe weiterer Institutionen im sicherheitspolitischem Umfeld entstanden<sup>18</sup>, wenn auch alle im Spannungsfeld zwischen nationaler Souveränität und europäischer Integration bzw. Machtübertragung.

### II.3 Prioritäten einer europäischen Politik

Auf der Basis der genannten Ratsbeschlüsse und Aktionspläne lassen sich folgende Prioritäten europäischer Politik im Hinblick auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität hervorheben:

- 1) 2006 wurde der Europol-Lagebericht qualitativ hin zu einer europäischen Bedrohungsanalyse weiterentwickelt. Er beruht auf einer unabhängigen Bewertung der von den Mitgliedsländern gelieferten Daten und Erkenntnisse (siehe Fußnote 6) und ermöglicht eine objektivierete Einschätzung von Bedrohungen, Schwachstellen, Trends und Schnittflächen gemeinsamen Interesses.
- 2) Es ist vorgesehen, einen europäischen Politikplanungs- und Umsetzungsmechanismus zu etablieren, mit dem auf Basis der Bedrohungsanalyse eine Einigung auf gemeinsame Prioritäten erzielt wird, die dann in weiteren Schritten operationell umgesetzt und deren Effektivität schließlich zu evaluieren sein wird. Dieser zyklische Prozess soll Motor der europäischen Verbrechensbekämpfungspolitik werden.
- 3) Ein wichtiger Bereich europäischer Politikentwicklung betrifft das Informationsmanagement zwischen Ermittlungsbehörden einerseits und dem Zugang zu nicht durch die

18] Eine rasch an Bedeutung gewinnende neue europäische Agentur ist z.B. Frontex, in Warschau/Polen angesiedelt und für das Management der europäischen Außengrenzen zuständig. Eine weitere relevante Agentur, ENISA mit Sitz in Heraklion/Griechenland, beschäftigt sich mit Internetsicherheit. Zwei wichtige europäische Netzwerke zum Informationsaustausch sind das European Judicial Network und das European Crime Prevention Network.

Polizeidienste erhobenen Daten andererseits. Auf europäischer Ebene ist vorgeschlagen, dass alle europäischen Polizeidienste mit äquivalenten Kompetenzen Zugriff auf alle Daten haben sollten, zu denen auch die jeweilige nationale Polizei Zugang hat.<sup>19</sup>

4) Im unmittelbaren Kampf der Ermittlungsbehörden gegen kriminelle Vereinigungen gibt es noch manche rechtlichen Hindernisse, insbesondere im Hinblick auf die Effektivität spezifisch auf die organisierte Kriminalität ausgerichteter Ermittlungsinstrumente, etwa des Einsatzes gemeinsamer Ermittlungsteams<sup>20</sup>, verdeckter Ermittler oder überwachter Warenlieferungen. Zudem ist es noch ein weiter Weg hin zu gemeinsamen Ermittlungsverfahren, wie sie in Artikel III-257 des Entwurfs zum Europäischen Verfassungsvertrag angelegt sind<sup>21</sup>.

5) Eine besondere Rolle im Kampf gegen die organisierte Kriminalität kommt den Finanzermittlungen zu. Das Nachspüren von Finanztransaktionen „aufwärts“ ist potenziell ein effektives Instrument im Kampf gegen die organisierte Kriminalität, sofern die Transparenz und Dokumentationspflicht im Finanzsektor angemessen erhöht und die europäische Kooperation intensiviert wird, u.a. durch die Bildung internationaler Ermittlerteams.

6) Für kriminalitätsanfällige Wirtschaftssektoren gilt ebenso: die Transparenz der Marktprozesse und die Dokumentation von Transaktionen erhöht die Nachspürbarkeit krimineller Aktivitäten. Kurzfristige Ertragserwägungen sprechen in der Regel gegen eine Überlastung der Märkte durch „bürokratische“ Verfahren. Eine langfristig ausgelegte Kosten-/Nutzenanalyse mag aber sehr wohl zu dem Schluss führen, dass verbesserte Verfahren illegitime Akteure verdrängen.

7) Bei der strafrechtlichen Kooperation geht es hauptsächlich um zwei Politikstränge. Einerseits gilt es, in ausgewählten Sektoren (z.B. Drogen- oder Menschenhandel) die europäische Rechtsprechung soweit zu harmonisieren, dass Schlupflöcher gestopft werden. Zum anderen muss die Kooperation zwischen den Strafverfolgungsbehörden optimiert werden. Da die Harmonisierung des Strafrechts politisch nur beschränkt durchsetzbar ist, erlaubt das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Urteilen und Beschlüssen eine Effizienzsteigerung in der Kooperation. Der Europäische Strafrechtsbefehl war die erste Maßnahme dieser Art, eine ganze Reihe weiterer folgte und wird noch folgen<sup>22</sup>.

8) Angesichts der Diversifizierung der organisierten Kriminalität über alle Grenzen hinweg liegt in der internationalen Kooperation eine wichtige Zukunftsaufgabe. Die Zusammenarbeit mit Drittländern ist schwerfällig und langwierig, die entsprechenden Übereinkommen auf UN-Ebene haben eher deklamatorischen Charakter. Oft scheint eine vertrauensvolle operationelle Zusammenarbeit schwer möglich, angesichts der teilweise schwach entwickelten administrativen Kulturen und Kommunikationsunsicherheiten.

Aufgrund der Erfahrungen im Politikfeld „Justiz, Gerechtigkeit und Sicherheit“ ist die EU-Kommission zu dem Ergebnis gekommen, dass die derzeitigen schwerfälligen Entscheidungsverfahren in der sogenannten Dritten Säule der EU angesichts der Bedeutung von Terrorismus und organisierter Kriminalität nicht mehr angemessen sind. Die Kommission tritt daher für die Einführung eines auf qualifizierter Mehrheit beruhenden gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahrens ein.

19] Siehe hierzu die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über bestimmte Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus und anderer schwerwiegender Formen der Kriminalität, insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung des Informationsaustauschs, KOM (2004) 221 endgültig vom 29. März 2004.

20] Rahmenbeschluss des Rates über gemeinsame Ermittlungsgruppen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 162/1 vom 20.6.2002 (2002/465/JI).

21] Eine detaillierte Analyse zu den derzeitigen Inkompatibilitäten in der OK-Ermittlungspraxis liefern: Gary Linton/Bridget Munro/Martin Youngs: Closing the Gap in Policing Organised Crime – A European Perspective, Falcone Project 2002.

22] Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Gegenseitige Anerkennung von Endentscheidungen in Strafsachen; (KOM/2000/0495 end).

### III. Szenarien – Zwischen Europäischer Integration und Souveränitätsbewahrung

#### III.1 Zur weiteren Entwicklung der OK

Die Trends in der Entwicklung des organisierten Verbrechens in Deutschland und Europa lassen sich wie folgt skizzieren:

- 1) Zunächst ist davon auszugehen, dass die kriminellen Akteure auch weiterhin in den traditionellen Deliktfeldern (Drogen-, Eigentums-, Wirtschaftskriminalität, Delikte rund um das Nachtleben, Schleusung und Geldwäsche) tätig sein werden. Auch zukünftig werden sie auf kriminelle Netzwerke und die entsprechende Infrastruktur zurückgreifen und das Verfolgungsrisiko durch weitere Professionalisierung zu reduzieren versuchen.
- 2) Darüber hinaus werden neue illegale Marktsegmente erschlossen werden, auch mit Hilfe innovativer krimineller Praktiken. Vor allem das Internet bietet eine Vielzahl von Möglichkeiten der betrügerischen Erlangung von Vermögensvorteilen. Dabei spielt es keine Rolle, wo sich die Täter physisch befinden. Insofern kann jeder beliebige Ort der Welt zum Tatort werden. Bereits heute ist festzustellen, dass sich einzelne kriminelle Gruppierungen von milieubedingten Straftaten abwenden und ganz im Sinne der Gewinnmaximierung nach „Geschäftsfeldern“ Ausschau halten, die noch mehr Profit abwerfen und „ungefährlicher“ zu handhaben sind.
- 3) Sprach-, Kommunikations-, Transport- und Handelshemmnisse werden weiter ab-, Mobilität und Flexibilität werden weiter zunehmen. Moderne Informations- und Kommunikationstechnologien werden – wie im legalen Geschäftsleben – immer mehr zur schnellen Informationsübermittlung, als Planungsinstrumente sowie als logistische Hilfsmittel genutzt. Entsprechend werden Allianzen zwischen international agierenden kriminellen Akteuren auf der einen Seite und lokalen Akteuren auf der anderen weiter zunehmen. Die Unterscheidung zwischen nationalen und ausländischen Banden wird an Bedeutung verlieren.
- 4) Auf dem internationalen Markt konkurrieren heute Akteure unterschiedlichster Provenienz, Finanz- und Organisationsstruktur. Informationen über Konkurrenten, Trends, Gesetzeslücken, Finanzausstattung und Steuersysteme werden neben der Mobilisierung staatlicher Unterstützungsleistungen an Bedeutung gewinnen. Angesichts komplexer internationaler Unternehmensstrategien wird auch die Gefahr zunehmen, dass sich kriminelle Strukturen innerhalb von Unternehmen entwickeln, bzw. Methoden, wenn nicht gar Strukturen der organisierten Kriminalität genutzt werden, um Marktprozesse illegal zu beeinflussen.
- 5) Mit zunehmender Globalisierung werden kriminelle Gruppen künftig umso rascher den Standort wechseln – damit aber nicht unbedingt gleichzeitig auch das Operationsfeld –, je effektiver Polizei und Justiz arbeiten, sei es im nationalen oder europäischen Kontext. Internationale Kooperation über die europäischen Grenzen hinweg wird daher an Bedeutung gewinnen müssen.
- 6) Angesichts global vernetzter Märkte müssen wir künftig mit der Krisenanfälligkeit unseres politischen und wirtschaftlichen Systems rechnen. Solange das zwischengesellschaftliche und zwischenstaatliche Konfliktpotenzial in der Welt hoch ist, bleibt die Gefahr bestehen, dass lokale Konflikte exportiert und terroristische Anschläge als Mittel zur Durchsetzung politischer oder sozialer Anliegen eingesetzt werden. In diesem Kontext wird man auch mit einer Verquickung von Terrorismus und organisierter Kriminalität

rechnen müssen. Auch wenn dies heute in Europa kaum eine Rolle spielt, darf doch die destabilisierende Wirkung internationaler organisierter Kriminalität auf schwache Dritt-länderregierungen auch im eigenen Sicherheitsinteresse nicht unbeachtet bleiben.<sup>23</sup>

### III.2. Zur weiteren Entwicklung in der Bekämpfung der OK

Angesichts der beschriebenen Entwicklung der organisierten Kriminalität hängt deren effektive Bekämpfung davon ab, inwieweit europäische und darüber hinaus internationale Strukturen entwickelt werden, um dieser Internationalisierung in ihren unterschiedlichen Erscheinungsformen entgegenzutreten. Gleichmaßen wird es entscheidend sein, dass lokale bzw. nationale Vorbeuge-, Ermittlungs- und Strafverfolgungssysteme effektiv organisiert und horizontal vernetzt sind sowie auf europäischer und internationaler Ebene reibungslos ineinandergreifen.

#### III.2.1 Deutschland

Beschränkt man sich darauf, Bekämpfungskonzepte nur von den vorhandenen Hellfeld-daten abzuleiten, kann man nur auf bekannt gewordene Kriminalität reagieren. Gerade im Bereich der organisierten Kriminalität muss man sich aber, wie im Bereich der Wirtschaft üblich, vorausschauend auf neue „Märkte“ einstellen. Ein Hilfsmittel hierzu ist die Erstellung von Szenarien unter Einbeziehung externen Sachverständes. Entwerfen Experten für gesellschaftliche Veränderungen, technische Entwicklungen usw. zusammen mit Polizeibeamten Szenarien im Hinblick auf zu erwartende Kriminalitätsformen, kann man mit den Tätern Schritt halten und sofort Erfolg versprechende Gegenmaßnahmen ergreifen, wenn sich ein neues Phänomen zeigt. Entsprechende erste Versuche in dieser Richtung stimmen durchaus zuversichtlich.

Die Erfahrungen mit der Nazidiktatur haben in Deutschland, anders als in vielen anderen Ländern, zu einer strikten Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten geführt. Es ist hier nicht der Raum, das Für und Wider im Einzelnen zu erörtern. Tatsache ist, dass im Bereich Terrorismusbekämpfung inzwischen der Versuch unternommen wird, Informationen zusammenzuführen, die bei unterschiedlichen Behörden vorhanden sind. Ähnliche Entwicklungen sind auch im Bereich der Bekämpfung von organisierter Kriminalität erforderlich. Der Gedanke, dass die Polizei dringend nach Erkenntnissen forscht, die bei einer anderen Behörde bereits seit langem vorliegen, ist – zumindest unter ökonomischen Gesichtspunkten – nur schwer erträglich. Dass bei solchen Überlegungen das Thema Datenschutz besonders berücksichtigt werden muss, versteht sich von selbst.

Nehmen organisierte Tätergruppen schon keinerlei Rücksicht auf Staatsgrenzen, dann erst recht nicht auf Ländergrenzen innerhalb Deutschlands. Und dennoch werden die meisten OK-Verfahren jeweils durch die Polizei eines Bundeslandes geführt. Dabei böte sich in vielen Fällen an, einen Fall durch gemeinsame Ermittlungsteams mehrerer Bundesländer zu bearbeiten. Ebenso sind gemeinsame Analyse- und Ermittlungseinheiten von BKA und Länderpolizeien vorstellbar. Sie werden leider viel zu selten eingerichtet. Im Bereich der Schleuserkriminalität findet zwar eine Kooperation zwischen Bundespolizei und Bundeskriminalamt statt, gestaltet sich aber bisweilen recht mühsam. Bundeskriminalamt und Zoll arbeiten zur Bekämpfung der Geldwäsche sogar unter einem Dach zusammen, aber auch hier ließe sich noch manches optimieren.

Ebenfalls zu selten wird die Abordnung von Bediensteten einer Behörde zu einer anderen

23] Nicht von ungefähr identifiziert die Europäische Sicherheitsstrategie „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“, angenommen am 8. Dezember 2003 (15895/3; PESC 787), die Probleme organisierte Kriminalität und schwache Staatsstrukturen als zwei von fünf zentralen Herausforderungen für die Sicherheit Europas, siehe: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>.

praktiziert, insbesondere wenn dabei Ländergrenzen überschritten werden müssen oder unterschiedliche Bundes- und Länderbehörden betroffen sind. Dabei sind die Erfahrungen – zumindest aus der Sicht der Beamten – in der Regel positiv.

Durchweg positive Erfahrungen liegen auch bei länderübergreifenden Einsätzen vor, wie sie im Bereich der organisierten Kriminalität relativ häufig vorkommen, etwa bei Durchsuchungsaktionen, Sicherstellung von Beweismitteln usw. Dabei wird der Einsatz in der Regel in einer Behörde geplant und dann oft zeitgleich in mehreren Bundesländern durchgeführt.

Als außerordentlich positiv werden Hospitationen ausländischer Polizeibeamter bei deutschen Polizeibehörden (und umgekehrt) beschrieben. Seit vielen Jahren hospitieren Stipendiaten nicht nur aus Entwicklungsländern bei deutschen Polizeibehörden und sind später dann auch und gerade im Bereich organisierte Kriminalität Ansprechpartner für kooperativ durchzuführende Maßnahmen.

Daneben haben sich gemeinsame Projekte zwischen zwei oder mehreren EU-Mitgliedsstaaten für die dauerhafte Kooperation als förderlich erwiesen. So bestehen langjährige Kontakte zwischen deutschen und italienischen Strafverfolgungsbehörden mit dem Ziel der gemeinsamen Bekämpfung mafiaähnlicher Gruppierungen, führten französische, spanische und deutsche Behörden ein gemeinsames Projekt zur Bekämpfung russischer OK-Gruppierungen durch, hatte ein Projekt zwischen den Niederlanden, Belgien, Großbritannien und Deutschland die Bekämpfung bulgarischer Menschenhändler zum Ziel. Solche Projekte haben neben der ganz konkreten Zielsetzung einen wichtigen Nebeneffekt, nämlich am Fall – nicht nur theoretisch – zu lernen, wie die Bekämpfung krimineller Netzwerke in anderen europäischen Staaten organisiert ist, welchen Restriktionen die Partnerdienststelle ausgesetzt ist oder wo sie einfacher und erfolgreicher agieren kann. Oft können dabei gewonnene Anregungen auch für die eigene Arbeit nutzbar gemacht werden.

### III.2.2 EU

Da organisierte Kriminalität grenzüberschreitend agiert, muss die europäische Handlungskompetenz gestärkt werden. Eine entsprechende Rechtsgrundlage ist im Europäischen Verfassungsentwurf vorgesehen.

Bereits der Amsterdamer Vertrag erlaubt den Übergang zum Prinzip der Mehrheitsentscheidung. Davon wären effizientere und weiter reichende Entscheidungen zu erwarten, z.B. auch bezüglich der Übertragung von Kompetenzen bei der Analyse und Ermittlung komplexer Fälle sowie der Formulierung und Umsetzung einer europäischen Politik gegenüber Drittländern. Ein solcher Schritt muss aber von allen 25 Mitgliedsländern unterstützt werden und ist entsprechend umstritten.

Wird die europäische Integration und Politikvernetzung im Bereich Justiz und Inneres nicht gestärkt, muss längerfristig mit einem Anstieg organisierter Kriminalität gerechnet werden. Allerdings können eine verbesserte Kooperation und daraus resultierende Ermittlungserfolge auch Ausweichreaktionen hervorrufen. Die Täter könnten zu weiterer Internationalisierung oder Diversifizierung ihrer Aktivitäten motiviert werden, insbesondere wenn Drittländer mit schwachen Rechtssystemen sichere Rückzugsmöglichkeiten bieten. Vor diesem Hintergrund werden die Erwartungen an ein gestärktes internationales Rechtssystem wachsen.

Ob und wie die europäische Politik in der Verbrechensvorbeugung und bekämpfung fortgesetzt und vertieft wird, ist eine Leitvariable für die Beurteilung der weiteren Entwicklung:

- 1) Derzeit sind die Entscheidungsverfahren schwerfällig, die Übertragung nationaler Kompetenzen erfolgt nicht oder nur schleppend, die Schaffung zwischenstaatlicher Netzwerke wird gegenüber dem Aufbau integrierter Strukturen favorisiert. Vor diesem Hintergrund scheinen derzeit die Spielräume für integrierte Politikgestaltung in Europa beschränkt zu bleiben.
- 2) Damit eng verknüpft ist die demokratische Legitimierung einer vertieften europäischen Kooperation. Da Integrationsschritte im Bereich der Innen- und Justizpolitik von großer Tragweite sind, insbesondere bezüglich der parlamentarischen Kontrolle, der Freiheitsrechte der Bürger und der künftigen Ausbalancierung von innerer und äußerer Sicherheit, stellt sich die Frage nach angemessener Konsultation und Information der nationalen Parlamente, Interessengruppen und Bürger.
- 3) Wiederum mit diesen Fragenkomplexen verknüpft ist die Frage der Ressourcenausstattung bzw. -bereitstellung für internationale Kooperation auf europäischer, nationaler wie auch auf lokaler Ebene.
- 4) Ein weiteres wichtiges Kriterium für die Beurteilung der weiteren Politikentwicklung in diesem Feld ist die Verbindung zwischen äußerer und innerer Sicherheit sowie deren Artikulation in einer künftigen umfassenden europäischen Politik.

Es ist wahrscheinlich, dass in den nächsten Jahren der Druck hin zu einer effektiveren Politik auf europäischer Ebene anhält. Dieser wird jedoch voraussichtlich nicht zu einem raschen „Quantensprung“ in der Verbrechensbekämpfung führen können, da starke nationale Widerstände gegen eine Übertragung nationaler Kernkompetenzen fortbestehen. Daher wird eine vernetzte Politikentwicklung und -umsetzung an Bedeutung gewinnen, die es einerseits erlaubt, gemeinsame Interessen integriert zu verfolgen, andererseits aber lokale und nationale Handlungsspielräume offen hält.

Derzeit reflektiert das Haager Aktionsprogramm<sup>24</sup> den europäischen Minimalkonsens. Allerdings ist angesichts der schleppenden, auf Einstimmigkeit begründeten Entscheidungsverfahren jeder Einzelpunkt höchst umstritten. Fortschritte sind eher graduell und insgesamt unbefriedigend. Politische Akklamation und tatsächlicher Kooperationswille klaffen zu weit auseinander.

Zusätzliche Fortschritte sind insbesondere im Kielwasser einer verstärkten Terrorismusbekämpfung denkbar. Vor diesem Hintergrund ist selbst im Falle eines Scheiterns des Europäischen Verfassungsentwurfes die Hoffnung auf eine teils integrierte, teils besser vernetzte europäische Verbrechensbekämpfungspolitik realistisch, sei es auf der Basis einer „kleinen Verfassungslösung“, der vertieften Zusammenarbeit integrationswilliger Mitgliedstaaten oder der derzeit favorisierten Vergemeinschaftung der „Dritten Säule“ auf der Basis des Artikels 42 TEU.

### III.3 Verbrechensverhütung

Relativ ungünstig sind die Aussichten auf eine effektivere Politik zur Verhütung von (organisierter) Kriminalität. Auf europäischer Ebene gibt es derzeit eher schwache Versuche, effektive Präventionsstandards in den entsprechenden Wirtschafts- und Verwaltungssektoren zu fördern. Es zeichnet sich nicht ab, wie der von der EU gepflegte Primat der Wettbewerbsfähigkeit mit möglicherweise ertragsmindernden Auflagen in Einklang gebracht werden kann. Missbrauch im Bereich öffentlicher Beschaffungen und Korruption werden nicht in dem Maße angegangen, wie es zur wirksamen Reduzierung von Kriminalitätsanreizen erforderlich wäre. Zudem ist eine dezidierte und lokal verankerte Politik zur Austrocknung organisiert-krimineller Strukturen, wie in bemerkenswerter Weise von den Niederlanden vorangetrieben, in der EU eher die Ausnahme. In Deutschland werden ent-

<sup>24</sup>] Vgl. Kapitel 2.

sprechende Bemühungen bislang allenfalls halbherzig verfolgt. Allerdings ist die Frage von der deutschen EU-Präsidentschaft 2007 aufgenommen worden.

### III.4 Zwischen Vergemeinschaftung und Bewahrung nationaler Souveränitäten

Die relative Vernachlässigung der Vorbeugung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität auf nationaler sowie europäischer Ebene stimmt bzgl. künftiger Politikperspektiven wenig optimistisch. Die Europäische Union bildet angesichts der fortgeschrittenen Internationalisierung des Verbrechens im Prinzip den richtigen Rahmen für entsprechende Politikformulierung und -evaluierung. Nationale Initiativen können angesichts der allseits akzeptierten Vernetzungsbedarfe in den Bereichen Informationsaustausch, Bedrohungsbewertung, Ermittlungskooperation und Politikformulierung als Alleingänge nur scheitern.

Sollte es gelingen, die Entscheidungsverfahren auf europäischer Ebene durch Einführung der qualifizierten Mehrheit effektiver zu gestalten, sei es auf der Basis einer künftigen Europäischen Verfassung oder einer alternativen „kleineren“ Vertragslösung, werden auch solche Fortschritte in der Bekämpfung der organisierten Kriminalität denkbar, die unter den derzeitigen Bedingungen unrealistisch sind.

Diesem Szenario steht jedoch der starke Wille der EU-Mitgliedsstaaten zum Erhalt ihrer nationalen Souveränität entgegen. Während die Einsicht in die Notwendigkeit rascher und tiefgreifender Politikreformen im Bereich der europäischen inneren Sicherheit derzeit über die Terrorismusgefahr transportiert wird, wird die organisierte Kriminalität eher als Randphänomen wahrgenommen. Mangelnde Kenntnisse über Umfang, Risiken und Gefahren des organisierten Verbrechens geben derzeit eher Grund zu der Vermutung, dass die Chancen für eine Mobilisierung politischen Willens in dieser Frage gering sind. Eine grundlegende strategische Diskussion und öffentliche Meinungsbildung könnte dabei einen Wandel bewirken.

## IV. Handlungsoptionen Hin zur strategiegeleiteten Politikgestaltung

### IV.1 Zum Stellenwert der OK-Bekämpfung in unserer Gesellschaft

Grundsätzlich stellt sich die Frage nach der Wertigkeit des Kampfes gegen die organisierte Kriminalität. Anders als landläufig angenommen, sind gewalttätige Auseinandersetzungen nicht die Regel; organisierte Kriminalität kann gewalttätig sein, ist aber in erster Linie kaufmännisch orientiert. Unruhe ist dem Geschäft abträglich. Solange die kriminellen Organisationen reibungslos funktionieren und wenig über ihre Funktionsmechanismen bekannt ist, bleibt ihre Bekämpfung ein eher sperriges gesellschaftliches Problem. Eine lückenhafte Politik führt aber angesichts heutiger Mobilität eher zu geographischen Verschiebungen denn zu nachhaltiger Eindämmung der Kriminalität.

### IV.2 Strategie innerer Sicherheit

Effektive Bekämpfung der organisierten Kriminalität erfordert einen abgestimmten Mitteleinsatz, der die unterschiedlichsten gesellschaftlichen Sektoren einbezieht.

Angesichts der Komplexität der Themen und Aktionsfelder im Bereich der inneren Sicherheit, deren integraler Bestandteil die Bekämpfung der organisierten Kriminalität sein

muss, kann eine effektive Strategie letztlich nur auf der Basis eines umfassenden gesellschaftspolitischen Diskurses legitimiert werden. Diese Strategie sollte auf europäischer Ebene entworfen werden, den Rahmen für nationale Konsultationen und Politikentwicklungen umreißen und die Basis für eine verstärkte Sicherheitskooperation mit Drittländern bilden.

Eine solche Strategie müsste Fragen der institutionellen Kompetenzen umfassen, der Organisation des Daten- und Informationsaustausches unter Sicherstellung der Freiheitsrechte, aber auch konkrete Fragen der Zusammenarbeit von Justiz, Polizei und Sicherheitsdiensten. Sie könnte den geeigneten Rahmen bieten, um notwendige Ressourcen für angestrebte Reformen zu mobilisieren, ohne das Recht der europäischen Bürger auf Information und demokratische Partizipation zu vernachlässigen.

### IV.3 Reformbedarf in Deutschland

#### a) Einführung von wissensbasierten Risiko- und Bedrohungsanalysen

Eine effektive Auseinandersetzung mit organisierter Kriminalität setzt voraus, dass Größenordnungen verlässlich eingeschätzt werden können. Die Daten des Hellfeldes sind kein zuverlässiger Maßstab für den wirklichen Umfang des Phänomens. Eine wichtige Aufgabe ist deshalb die Weiterentwicklung der Dunkelfeldforschung, die mit ihren heutigen Mitteln und Methoden noch nicht in der Lage ist, die erforderlichen Daten zur organisierten Kriminalität zu liefern.

Daneben müssen die von den Strafverfolgungsbehörden zu bearbeitenden Kriminalitätsfelder in Bezug auf ihre Sozialschädlichkeit bewertet werden. Dabei muss die Bekämpfung des organisierten Verbrechens den Stellenwert einnehmen, der ihr angesichts der Bedrohung der Gesellschaft durch das Phänomen zukommt. Das Ergebnis eines solchen Rankings muss sich in den eingesetzten Ressourcen niederschlagen.

#### b) Vertiefung der Kooperation zwischen den zuständigen nationalen und Landesbehörden

Da die grundsätzliche Zuständigkeit der Bundesländer für die innere Sicherheit im Grundgesetz festgeschrieben ist, ist auch die Bekämpfung der organisierten Kriminalität in Deutschland entsprechend dezentral strukturiert.

OK-Ermittlungen werden nach Standards abgewickelt, die je nach Besonderheit des Falles modifiziert werden. Die in OK-Verfahren eingesetzten Beamten sind meist Spezialisten, die über eingehende kriminalistische Erfahrungen verfügen und zudem eine besondere Schulung erhalten haben. Und dennoch unterscheiden sich einzelne Ermittlungskomplexe hinsichtlich eingesetzter Ressourcen, Ermittlungsverlauf und Ermittlungserfolg. Das hat etwas mit der Fallgestaltung zu tun, könnte aber auch damit zusammenhängen, dass im einen Fall Mittel und Methoden besser ineinandergreifen als im anderen. Grundsätzlich sollten auch OK-Verfahren Methoden wie „benchmarking“ und „best practice“ zugänglich sein, Begriffen, die in der deutschen Polizei – zumindest auf diesem Sektor – noch nicht sehr weit verbreitet sind. Der Vergleich von Mitteln und Praktiken – auch über Ländergrenzen hinweg – und das Messen des eigenen Handelns am besten ist ein Zeichen von Professionalität und sollte durchgängig praktiziert werden.

Auch außerhalb unserer Grenzen werden deutsche Positionen oft als ein vielstimmiger Chor empfunden. Was Not tut, ist die Vereinbarung einer gemeinsamen deutschen Politik im Hinblick auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, die für alle Akteure verbindlich ist, zumindest was die Vertretung nach außen anbelangt. Dass eine solche For-

derung nicht utopisch ist, zeigt sich am Beispiel der Terrorismusbekämpfung, wo unter dem Druck der Ereignisse viel eher eine einheitliche Politik erkennbar wird.

Natürlich sollen interne Politikdifferenzen nicht Handlungsspielräume und Handlungsfähigkeit auf europäischer Ebene beeinträchtigen. Gerade die deutschen Erfahrungen im Management unterschiedlicher Sichtweisen können zudem für Europa hilfreich sein. Vergleicht man die Verteilung der Rollen innerhalb Deutschlands und die Situation in Europa, so gibt es mancherlei Parallelen. In beiden Fällen agieren Partner mit unterschiedlichen Erfahrungen und Interessen. In beiden Fällen ist es den zentralen Instanzen verwehrt, eine einheitliche Politik gegen die Widerstände einzelner „Mitspieler“ durchzusetzen. In beiden Fällen muss aber dennoch eine gemeinsame Linie formuliert und Dritten gegenüber vertreten werden.

### c) Schaffung spezialisierter Strafkammern

Unbefriedigend ist nach wie vor die juristische Aufarbeitung umfangreicher OK-Sachverhalte. Einschlägige Grundlage für die strafrechtliche Beurteilung von Sachverhalten der organisierten Kriminalität ist in Deutschland § 129 StGB (Bildung krimineller Vereinigungen). Betrachtet man die strafrechtliche Praxis, so ist zu konstatieren, dass diese Bestimmung zwar regelmäßig für die Begründung strafprozessualer Maßnahmen herangezogen wird, es jedoch kaum zu Verurteilungen nach § 129 StGB kommt. Ein Grund dafür ist, dass die höchstrichterliche Rechtsprechung an den Nachweis bestimmter Tatbestandsmerkmale besonders strenge Maßstäbe anlegt. Unabhängig davon scheint die Strafandrohung von maximal fünf Jahren Freiheitsstrafe – verglichen mit dem kriminellen Unrechtsgehalt der Taten – unangemessen niedrig.

Kommt es wegen der Aktivitäten krimineller Vereinigungen zur Hauptverhandlung, werden regelmäßig Einzeltaten abgehandelt. Und hier begnügt man sich oft damit, besonders signifikante Taten, bei denen der objektive und subjektive Tatbestand gut nachweisbar ist, zu erörtern und lässt weniger bedeutsam erscheinende Taten bzw. solche, bei denen die Beweisführung mühsam und schwierig ist, unter den Tisch fallen. Dieses an den Maßstäben der Prozessökonomie orientierte Vorgehen trägt den Besonderheiten der organisierten Kriminalität aber nicht Rechnung. Im Hauptverfahren bleiben die in den Ermittlungen herausgearbeiteten Details und Zusammenhänge dann unberücksichtigt oder werden – wie ein Kenner der Materie einmal festgestellt hat – „ins Dunkelfeld zurückgeschoben“.

Insofern wäre es wünschenswert, dem Beispiel der Wirtschaftsstrafsachen folgend, spezialisierte Kammern einzurichten, die sich ausschließlich mit schwerer und organisierter Kriminalität befassen. Sollte dies gelingen, hätte künftig vielleicht die Frage der Prozessökonomie ein geringeres und die Aufhellung krimineller Strukturen ein größeres Gewicht.

### d) Entwicklung einer umfassenden Verbrechenverhütungspolitik

Im Rahmen der Prävention werden zwar einzelne Themenbereiche mit Bezug zum organisierten Verbrechen behandelt, beispielsweise das Thema Drogen. Gleichwohl ist es bisher nicht hinreichend gelungen, der Bevölkerung organisierte Kriminalität als solche und die von ihr ausgehenden Bedrohungen deutlich zu machen. Kaum ein Bürger hat eine Vorstellung davon, inwieweit Freiheit und Sicherheit der Gesellschaft und letztlich er selbst durch kriminelle Organisationen bedroht sind. Ferner entfalten polizeiliche Kriminalprävention und das Deutsche Forum für Kriminalprävention (neben den vielen anderen Initiativen und Institutionen, die sich mit Prävention befassen) noch nicht die Wirkung, die man sich wünschen würde. Dass das DFK Präventionsinitiativen auf Bundes-, Landes-

und kommunaler Ebene vernetzen soll, ist sicher ein richtiger Ansatz. Aber erhält der Durchschnittsbürger davon Kenntnis? Erfährt er, was er tun kann, um Tatgelegenheiten zu minimieren?

Einen präventiven Charakter hat auch die Kooperation zwischen Strafverfolgungsbehörden und Wirtschaft. Gemeinsame Initiativen zur Verhinderung des organisierten Verbrechens reichen vom allgemeinen Austausch von Erkenntnissen über die konkrete Zusammenarbeit zwischen Polizei und Sicherheitsbeauftragten von Unternehmen bis hin zu enger Kooperation von Kfz-Herstellern und Strafverfolgungsbehörden bei der Entwicklung von Sicherheitseinrichtungen in und der Fahndung nach (hochwertigen) Kraftfahrzeugen.

Ein heikles Problem bleibt dabei die Frage, ob und inwieweit personenbezogene Daten ausgetauscht werden können. Dass dies keine „Einbahnstraße“ in der Form sein kann, dass nur die Wirtschaft Daten liefert, liegt auf der Hand. Dass die Weitergabe personenbezogener Daten aber von behördlicher Seite aus Gründen der Amtsverschwiegenheit und des Datenschutzes Restriktionen unterliegt, ist auch bekannt. Diese Problematik kann sicher nicht ohne den Gesetzgeber gelöst werden.

#### IV.4 Handlungsbedarf auf EU-Ebene

##### a) Politikplanung und -umsetzung

Auf europäischer Ebene gibt es eine Vielzahl von Aktionsplänen zur organisierten Kriminalität oder verwandten Fragestellungen. Diese sind weitgehend – aber nicht vollständig – im auf fünf Jahre ausgelegten „Programm von Den Haag“ zusammengefasst. Das Programm bleibt zwar verbesserungs- und entwicklungsbedürftig, kann aber Ausgangswerte und Referenzpunkte für die deutsche Politik liefern, so wie das auf EU-Ebene bereits der Fall ist. Vor allem aber stellt das Haager Programm keinen strategischen Politikrahmen zur Entwicklung einer kohärenten europäischen Innenpolitik dar. Klare strategische Zielvorgaben sind aber erforderlich, um einerseits Planungssicherheit und -orientierung für nationale Akteure zu gewährleisten und andererseits inkompatible Politikentwicklungen zwischen den Mitgliedsstaaten zu vermeiden. Eine solche Strategie sollte gemeinsam von den Mitgliedsländern und den kompetenten EU-Behörden entwickelt werden. Die Effektivität der künftigen Justiz- und Innenpolitik ist auf Makroebene zudem eng mit den zentralen Weichenstellungen des europäischen Verfassungsentwurfes verknüpft. Da bei einem Reformstau die zu erwartenden sicherheitspolitischen Kosten hoch sein würden, sollte die europäische Reformdiskussion entsprechend intensiviert werden.

##### b) Informationsmanagement

Unterhalb dieser Ebene stellt sich vor allem die Frage nach dem europäischen Datenmanagement, dem Zugang der Ermittlungsdienste zu Daten, die zu anderen als polizeilichen Zwecken erhoben worden sind, dem unbegrenzten, aber kontrollierten Datenabgleich zwischen den Diensten unterschiedlicher Mitgliedsländer usw. Um diese Politik zu befördern, brauchen die Mitgliedsstaaten gemeinsame Standards für die Politikbeschreibung bzw. -umsetzung, eine intensivierte operationelle Zusammenarbeit sowie die Umsetzung vertrauensbildender Maßnahmen.

Der schrittweise Aufbau einer „Architektur innerer Sicherheit“ basiert in erster Linie auf verbessertem Datenmanagement als Basis für die konkrete Zusammenarbeit. Die Kooperation in der Bekämpfung der organisierten Kriminalität steht dabei an erster Stelle. Für das Gelingen dieser Politik ist wiederum die Kooperation der nationalen Akteure von entscheidender Bedeutung.

Die effektive Bekämpfung der organisierten Kriminalität durch die Mitgliedsstaaten ist im Interesse aller legitimen Akteure. Ein einheitlicher Evaluierungsmechanismus wäre

hilfreich, ähnlich dem von der OECD durchgeführten Pisa-Prozess im Erziehungssektor. Das derzeit angewandte Evaluierungssystem ist langsam, wird uneinheitlich umgesetzt und bleibt zudem unverbindlich.

#### c) Qualitative Neuorientierung der strafrechtlichen Kooperation

Im Bereich der justiziellen Kooperation kann man von einer Reformkrise sprechen. Verfassungsrechtliche Bedenken, insbesondere in Deutschland, scheinen weniger an den Notwendigkeiten verbesserter Zusammenarbeit ausgerichtet zu sein als an formaljuristischen Argumentationszusammenhängen, die unter anderem durch die Erhaltung nationaler Rechtstraditionen und der damit verbundenen Klientelinteressen motiviert sind. Wenn man einerseits gemeinsame Standards ablehnt und andererseits die gegenseitige Anerkennung der nationalen Rechtsstandards infrage stellt, beginnt man sich im Kreise zu drehen. Diese Lähmung muss durchbrochen werden. Die gegenseitige Anerkennung von Gerichtsurteilungen, Verfügungen oder Beweismitteln kann vorangehen, wenn man sich auf Mindeststandards einigt, die objektiv überprüfbar sind. Das sollte explizit auch die Harmonisierung von Sekundärrecht beinhalten.

Die finanzielle Austrocknung krimineller Netzwerke ist eine der effektivsten Maßnahmen im Kampf gegen die organisierte Kriminalität. Die Erfolge Irlands, Großbritanniens und der Niederlande bei der Beschlagnahme und Konfiszierung intransparent oder kriminell angeeigneten Kapitals sollten auch in anderen Ländern der EU zu ähnlich problemorientierten Lösungen führen. Die Kombination strafver zivil- und strafrechtlicher Instrumente in einem einheitlichen Ansatz kann erhebliche Fortschritte im Kampf gegen das organisierte Verbrechen ermöglichen.

#### d) Weitere Vertiefung der Polizeikooperation

Reformbedarf besteht weiterhin in der zwischenstaatlichen Ermittlungskooperation. Hier geht es vor allem um die effektive Vernetzung nationaler Informationsverbundsysteme zu polizeilichen Ermittlungszwecken. Daneben geht es um Ermittlungsinstrumente, die auf den spezifischen Kooperationsbedarf auf EU-Ebene zugeschnitten sind, so etwa die Gemeinsamen Fahndungsteams (JITs). Schließlich ist das Netzwerk nationaler Verbindungsbeamten zu erwähnen, das zwischenstaatliche Kooperation erleichtert, gleichzeitig aber die Funktion von Europol schwächt. Vor diesem Hintergrund hat etwa Dänemark beschlossen, alle Verbindungsbeamten aus EU-Mitgliedsländern abzuziehen und die Kontakte bei Europol zu zentrieren.

#### e) Erarbeitung und Umsetzung einer europäischen Verbrechenspräventionspolitik

Die Verbrechensverhütung sollte im Prinzip integraler Bestandteil einer umfassenden europäischen Sicherheitspolitik sein, ist derzeit aber nur rudimentär entwickelt. Vier Bereiche seien hier besonders herausgehoben:

Im Bereich der unternehmensrelevanten und Wirtschaftskriminalität können verbesserte Standards in Bezug auf die Transparenz einerseits kriminelle Angriffsflächen begrenzen und andererseits die Untersuchung entsprechender Vergehen erleichtern.

Im Bereich der Primärprävention<sup>25</sup> gibt es großen Nachholbedarf. Nur wenige Mitgliedsstaaten haben eine so umfassende Verhütungspolitik wie die Niederlande entwickelt und umgesetzt, die auf die Mobilisierung aller relevanter gesellschaftlicher Akteure zur Minimierung krimineller Möglichkeiten abzielt.

In Europa gibt es einen reichhaltigen Fundus vielversprechender Ansätze, oftmals auf lokaler Ebene und auf spezifischen Bedarf zugeschnitten. Diese Vielfalt an Erfahrungen einem breiten Publikum sowie den Politikentwicklungsträgern zugänglich zu machen, ist die Aufgabe des Europäischen Netzwerkes zur Verbrechensverhütung (EUCPN).

Ähnlich wie für die Organisation privatwirtschaftlicher und nicht staatlicher Akteure gilt

25] Die Primärprävention umfasst Politikmaßnahmen, die auf das Nicht-Entstehen krimineller Risiken abzielt.

auch für die öffentliche Verwaltung, dass Transparenz und klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten die Ansatzmöglichkeiten für organisierte Kriminalität reduziert. Der Korruptionsbekämpfung in der EU und den Mitgliedsstaaten wird in der Regel nicht ausreichend Bedeutung beigemessen.

#### f) Weitere Stärkung der internationalen Kooperation

Sichere Rückzugsgebiete in Drittländern mit korrumpierbaren Verwaltungs- und Rechtsprechungsstrukturen werden für kriminelle Gruppierungen zunehmend interessant. Die internationale sicherheitspolitische Kooperation muss in dem Maße an Bedeutung gewinnen, in dem zum einen EU-externe Akteure die EU als Aktionsfeld wählen und zum anderen kriminelle Netzwerke Drittländer als sichere Rückzugsgebiete nutzen. Deshalb ist ein weiterer Schritt hin zur Verschränkung von innerer und äußerer Sicherheit auf europäischer und internationaler Ebene geboten.

Während Europol und Eurojust angesichts der großen Herausforderungen in ihrem Mandatsbereich noch in den Kinderschuhen stecken, müssten sie gleichzeitig zu außenpolitischen Akteuren werden, um die Rahmenbedingungen für konkrete Fahndungserfolge zu schaffen. Hier bedarf es einer umfassenden Strategieentwicklung und geographisch fokussierten Politikumsetzung. Die gibt es bislang allenfalls im Ansatz.

Nationale Politiken der EU-Mitgliedsländer wird es weiterhin geben, sie sind unabdingbar, ihre Vermittlung und die Koordination mit der europäischen Politikebene funktioniert jedoch nicht gut. Nationale Egoismen behindern eine durchgreifende sicherheitspolitische Kooperation mit Drittländern. Das bestehende Patchwork von nationaler und integrierter Politik bildet im Prinzip keinen Widerspruch, muss aber im Sinne einer effektiven Interessenvertretung besser abgestimmt und koordiniert werden.

Die große Stärke der EU-Außenpolitik ist ihre regionale Komponente. Selbst ein einzigartiges regionales Projekt, ist die EU heute ein außenpolitischer Akteur, der effektive staatsübergreifende Politikinstrumente entwickelt und diese Kenntnisse heute in der Kooperation mit Drittländern nutzbringend anwendet – bei der künftig zu verfolgenden Regionalisierung der internationalen Sicherheitskooperation möglicherweise ein entscheidender Beitrag der EU.

Bereits heute spielt die Europäische Kommission eine wichtige Rolle bei der Entwicklung von Kooperationsstandards in der Sicherheitskooperation der G-8-Staaten. Es liegt im ureigenen Interesse der EU, ihre Kompetenz weiter auszubauen und eine zunehmend gestalterische Rolle im Kontext auch der UN zu übernehmen. Deshalb sollte die EU verstärkt auf die Entwicklung multilateraler Standards in der sicherheitspolitischen Kooperation hinwirken.

Die Welt braucht einen starken europäischen Akteur, der multilaterale und interregionale Sicherheitskooperation über den bilateralen Politikdialog stellt.

*Über die Autoren: Richard Mörbel, leitender Kriminaldirektor a.D., von 1983 bis 2004 beim Bundeskriminalamt tätig, dort u.a. als Mitglied des Stabs des BKA, Dozent an der Fachhochschule des Bundes für Öffentliche Verwaltung und Leiter der Gruppe „Organisierte Kriminalität“. Sönke Schmidt, seit 1993 Beamter der Europäischen Kommission, von 2001 bis 2005 Leiter des Referats „Organisierte Kriminalität“ bzw. „Wirtschafts-, Finanz und Computerkriminalität“; z.Zt. Berater in der Generaldirektion „Justiz, Freiheit und Sicherheit“. Die Autoren vertreten in diesem Beitrag ihre persönliche Auffassung.*

## Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen

Ziele, Instrumente, Perspektiven

- Reinhard Krumm, „Zentralasien – Kampf um Macht, Energie und Menschenrechte“, Januar 2007
- Britta Joerißen, „Der Balkan – Von Krieg, Frieden und Europa“, Januar 2007
- Andrä Gärber, „Der Nahe/Mittlere Osten und Nordafrika – Die blockierte Region am Scheideweg“, Januar 2007
- Hans J. Gießmann, „Abrüstung, ade? Orientierungspunkte deutscher Rüstungskontrollpolitik“, Januar 2007
- Wolfgang Hein, „Global Health – ein Politikfeld von unterschätzter Bedeutung“, Februar 2007
- Jürgen Stetten, „Multilaterale Institutionen - neue Allianzen bilden, globale Probleme lösen“, Februar 2007
- Michael Dauderstädt & Christian Kellermann, „Die Risiken der Weltwirtschaft kontrollieren – Deutschlands Rolle“, Februar 2007
- Matthes Buhbe, „Grundzüge einer deutschen Russland-Strategie“, März 2007
- Christos Katsioulis & Gero Maaß, „Europäische Integration – Zukunftsperspektiven als Sicherheits- und Wohlfahrtsunion“, März 2007
- Michèle Auga, „Krisen und Kriege in der entgrenzten Welt – Anforderungen an eine deutsche Friedenspolitik“, März 2007
- Richard Mörbel & Sönke Schmidt, „Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität – Handlungsperspektiven aus deutscher und europäischer Sicht“, April 2007

- Auslandseinsätze
- China
- Demografie und Migration
- Demokratieförderung
- Energiesicherheit
- Indien
- Lateinamerika
- Menschenrechte und soziale Frage
- Postkommunistischer Raum
- Religion und Politik
- Sub-Sahara-Afrika
- Südostasien
- Terrorismus
- Transatlantisches Verhältnis
- Umwelt

