

# **Ermittlungs- und Sanktionserfolge der OK-Ermittlungen in Baden-Württemberg**

**Herbert Weigand, LKA BW**

**Dr. Heinz Büchler, BKA**

## **Gegenstand, Umfang und Ziel der Untersuchung**

Das aus der Praxis abzuleitende kriminalistische Erfahrungswissen, die Abhängigkeit von der polizeilichen Kontrollintensität, aber auch das Wissen um das Vorherrschen eines beträchtlichen Dunkelfeldes lassen vermuten, dass die Erkenntnislage zur Organisierten Kriminalität noch lückenhaft geblieben ist.

Ziel dieser Untersuchung ist es daher, zu erforschen, wie die bisher erzielten Ergebnisse im Hinblick auf eine effiziente OK-Bekämpfung einzuschätzen sind. Dabei sollte untersucht werden, ob es gelingt, OK-Strukturen zu erkennen, in sie einzudringen oder sie zu zerstören. Von Interesse war die Fragestellung, welche Adressaten hauptsächlich Ziel der Ermittlungen waren und welche justiziellen Sanktionen diese nach sich zogen.

Zur Entwicklung des methodischen Vorgehens und zur wissenschaftlichen Begleitung des Projekts wurde das LKA Baden-Württemberg durch das BKA (KI 14) unterstützt.

Aufgrund einer sich offenkundig überschneidenden Interessenlage zu den Untersuchungszielen kam es zu einer Kooperation mit dem Max-Planck-Institut (MPI) für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg. Während das MPI den Schwerpunkt seiner Untersuchung auf die staatsanwaltlichen Ermittlungen und die Gerichtspraxis legt, untersuchten LKA BW/BKA die polizeiliche Ermittlungspraxis.

Um kompatible Ergebnisse zu erzielen, sind etwa 75 % des Untersuchungsmaterials identisch. Die Untersuchungsergebnisse werden vom LKA BW und MPI getrennt vorgelegt.

Grundlage der Untersuchungen sind 100 Ermittlungsverfahren aus den Jahren 1994 bis 1998. Sie wird ergänzt durch eine Expertenbefragung von Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichten. Darüber hinaus hat eine Befragung von verurteilten Straftätern stattgefunden.

## **Untersuchungsergebnis**

### **OK-Einschätzung**

Die Untersuchung war zunächst ausschließlich darauf ausgerichtet, die Effizienz polizeilichen Ermittlungshandelns auszuloten. Unerwartet rückte jedoch eine Frage in den Vordergrund, die bislang nicht im Mittelpunkt des Interesses gelegen hatte: handelte es sich bei den zu untersuchenden Verfahren tatsächlich um OK?

Es zeigten sich Ermessensspielräume bei der Subsumierung der Sachverhalte unter die OK-Definition, Verdachtslagen, die sich im weiteren Verlauf der Ermittlungen nicht bestätigten und Schnittstellen von Teilkomplexen.

Von 100 untersuchten OK-Verfahren wurde in 39 Verfahren keine OK-Relevanz festgestellt.

Im Mittelpunkt des Problemfeldes steht die OK-Definition selbst und ihre Anwendbarkeit.

Insbesondere das spezielle Merkmal "gewerbliche oder geschäftsähnliche Strukturen" lässt weite Auslegungsspielräume zu und hat zur Folge, dass alltägliche Vorgänge der Logistikknutzung (z. B. Nutzung von Post oder Bahn) als OK-qualifizierendes Merkmal herangezogen werden. So lassen sich bei genauerer Prüfung der Sachverhalte feststellen, dass Tätergruppen zwar in OK-typischen Kriminalitätsbereichen agiert haben, die zu beobachtende Handlungsmuster lassen dennoch Zweifel aufkommen, ob hier OK-Strukturen zu unterstellen sind. Bei falscher Anwendung und unkritischem Umgang mit der OK-Definition ist abzusehen, dass der OK-Begriff einer Beliebigkeit anheim fällt, die den Sachverhalten in der Gesamtbetrachtung oftmals eine ungerechtfertigte OK-Relevanz beimisst. Die im Untersuchungszeitraum geprüften Verfahren stehen im Wesentlichen bezüglich ihrer Gütebewertung der Bandenkriminalität nahe. Das Augenmerk der OK-Bekämpfung hat sich auf diesem Niveau eingependelt. Der Anspruch, hochqualifizierte Kriminalität unter Einbeziehung der Kriminalität i. Z. m. dem Wirtschaftsleben

in den Bekämpfungsmittelpunkt zu rücken, ist damit weitgehend aus dem Blickfeld geraten. Die Verdachtsschöpfung für OK speist dieses Niveau und justiert damit den Regelkreis.

Die Anwendung der derzeit gültigen OK-Definition banalisiert OK, rein grammatikalische Auslegungen führen zu Fehlinterpretationen und liefern Daten, die Zweifel an einer OK-Lage nähren können. Die bisherigen Kontrollen der zentralen Lagedienste haben diese Entwicklung nicht verhindern können. Dort lässt sich ein Problem der Validität und Transparenz der OK-Bewertung vermuten.

In Konsequenz dieser Ergebnisse wäre es angezeigt, eine Definition zu fordern, die eine falsche Auslegung verhindert und weiche Elemente OK-begründender Merkmale ausschließt sowie die Umschreibung dessen enthält, was OK in seinen wesentlichen Elementen ausmachen sollte: kriminelle Organisationen mit ausgeprägtem logistischem Potenzial und entsprechender Finanzkraft. Es sind jedoch Zweifel angebracht, ob sich OK überhaupt hinreichend und zweifelsfrei definieren lässt.

Vor dem Hintergrund gemeinsamer Definitionsbemühungen der OK in der EU, die sich weitestgehend am deutschen Verfahren anlehnen und im Sinne einer Stärkung eines gemeinsamen europäischen OK-Verständnisses, erscheint es aber von besonderem Interesse, die bestehende Definition beizubehalten und erkannte Schwachstellen über regelnde Anwendungsvorschriften zu beseitigen. Hinzu kommt eine sich ständig entwickelnde OK-Phänomenologie, die bei einer statischen Begriffsfassung nahe an den Rand ihrer Sinnhaftigkeit käme.

Ein Verfahren für eine künftig verlässlichere Bewertung wurde bereits in der Untersuchung angewandt: Ein schematisches Prüfverfahren (Additives Verfahren), das sich an der OK-Definition orientiert und neben einer eindeutigen Zuordnung auch die Qualität der Verfahren transparent macht.

Die in der Folge erlangten Daten zu dieser Untersuchung basieren auf der Bewertung nach o. a. Verfahren. Danach zeichnet die OK in Baden-Württemberg kein homogenes Bild. Die OK gibt es nicht. Sie hat sich gezeigt als Konstrukt aus erheblich voneinander differierender Kriminalitätsbereiche unterschiedlichster Ethnien, teilweise vernetzter Banden mit latent wahrnehmbaren subkulturellen Zügen und ständig wechselnden Personen mit ausgeprägten Auslandskontakten ohne erkennbar Bezüge zur "Oberwelt".

Mit der geografisch flächendeckend organisierten OK-Bekämpfung in Baden-Württemberg wird jedoch eine nachhaltige Begrenzung von organisierten Strukturen weitgehend gewährleistet.

Indem die Dienststellen dem täterorientierten Ermittlungsansatz folgend beständig gegen organisierte Strukturen ermitteln, dürfte dies ein Verfestigen dieser Strukturen verhindern. Dieses Bild wird jedoch entscheidend beeinflusst durch die polizeiliche Kontrollintensität und Verdachtsschöpfung. Dabei ist eine bevorzugte Hinwendung zu Personen und

Kriminalitätsbereichen festzustellen, die eine einfache Zugangsstruktur mit einer kriminellen Szene oder Milieu aufweisen. Selbst unter Berücksichtigung einer Unterrepräsentation der Kriminalität i. Z. mit dem Wirtschaftsleben in vorliegender Stichprobe ist auffällig, dass diese Kriminalitätsform weitgehend vernachlässigt wird, obwohl nach kriminalistischer Erfahrung dort eher OK-Strukturen vorhanden sein dürften. Die Bereiche der Industrie, der Subventions- und Auftragsvergabe, des internationalen Handels, der Proliferation oder der Finanzmärkte blieben dabei außerhalb des Blickfeldes. OK-Dienststellen können den Anforderungen an solche

Aufgaben alleine nicht gerecht werden. Daher ist zu fordern, dass in Bedarfsfällen flexible Kräfteeinheiten zusammengestellt werden, die die geforderten Fachdienste abdecken. Problematisch erweist sich dabei die organisatorische Trennung der Fachbereiche

"Wirtschaftskriminalität" und "Organisierte Kriminalität". Die bislang weitgehend isoliert voneinander arbeitenden Bereiche benötigen eine integrale organisatorische Ebene, die statt parallel verlaufender Informationsstränge eine gemeinsam abgestimmte Zielausrichtung mit integrierter Informationsverarbeitung verfolgen.

**Lagedarstellung**

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse bedarf es auch einer kritischen Betrachtung der bisherigen Lagebilder. Verfahren, deren OK-Verdacht sich nicht bestätigt, sollten der Statistik wieder entnommen werden können, um einen hinreichenden Anspruch auf Verlässlichkeit der Daten begründen zu können (Verlaufsstatistik).

Um die Effizienz der OK-Bekämpfung darlegen zu können, bedarf es justizieller Daten. Sie sollen Auskunft geben über die Behandlung der Verfahren durch die Anklagevertretungen und Gerichte. Insbesondere die Sanktionsergebnisse, deren Entscheidungsfindung und -begründung sind geeignet, die forensische Erfahrung der Polizei zu erhöhen.

### **Ermittlungserfolg**

In dem Bewusstsein der schweren Einschätzbarkeit und Festlegung von Erfolgskriterien wurden die zu untersuchenden Verfahren anhand von zuvor definierten Erfolgsparametern geprüft. Danach lassen sich – in vereinfachter Form – 57 erfolgreiche und 43 erfolglose Verfahren feststellen. Diese sind abhängig von erfolgsfördernden und erfolgshemmenden Faktoren. Bei deren Ermittlung liegen neben objektiven auch die Daten der Expertenbefragung zugrunde. Wichtige Bedingungen für eine erfolgreiche OK-Bekämpfung sind die Bereitstellung von sächlichen und personellen Ressourcen, eine gute Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft, Unterstützung durch die Führung sowie die Schaffung von Vorschriften zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit.

Ein wesentliches Kriterium für erfolgreiche OK-Bekämpfung stellte auch die Organisation der Ermittlungen dar.

Insbesondere die Ermittlungsgestaltung hat wesentlichen Einfluss auf den Erfolg eines Verfahrens. In 15 Fällen wurden Sonderkommissionen oder Ermittlungsgruppen gebildet, um das Verfahren adäquat bearbeiten zu können. Im Vergleich mit den OK-Dienststellen (z. B. D B/OK) und Fachdiensten (z. B. RG-Dezernate) erzielten diese ad hoc-Organisationseinheiten mit 73,4 % (in den Parametern "vollständiger Erfolg" 26,7 % und "Teilerfolg" 46,7 %) die besten Ergebnisse. Mit 58,3 % erzielten die Fachdienste und mit 52,4 % die OK-Dienststellen deutlich geringere Werte. Individuell auf die jeweilige Lage zugeschnittene Organisationen mit der Bündelung von Kräften aus tangierten Fachdiensten arbeiten am effektivsten. Ein flexibler Personaleinsatz durch anlassbezogene Zuweisung von Fachkräften zu den ermittelnden OK-Dienststellen könnte darüber hinaus die mit jeder Sokoabteilung verbundenen negativen Erscheinungen verringern.

Daneben wurde der Frage nachgegangen, welche flächendeckende Organisation der Dienststellen der OK-Bekämpfung am ehesten nützt. In scheinbarer Konkurrenz standen sich – auch in der Diskussion – eine größere Anzahl von Flächendienststellen einer geringeren Anzahl von zentralen Dienststellen gegenüber. Grundsätzlich herrschen in den zentralen Stellen bessere Voraussetzungen vor (personelle und sächliche Ausstattung, Know-how). Diese Vorteile werden jedoch dann zunichte gemacht, wenn unangemessen viele Verfahren bearbeitet werden sollen. Damit verschlechtern sich die Bedingungen regelmäßig, weil sich die Ressourcen entsprechend verteilen.

Kleineren Flächendienststellen sind durch die geringere Personalstärke enge Grenzen gesetzt. Bei entsprechendem Engagement in der OK-Bekämpfung wird dort oftmals die Gefahr der Vernachlässigung anderer Kriminalitätsbereiche gesehen. Darüber hinaus entwickeln sich OK-Verfahren häufig aufgrund ihrer internationalen Dimension und der umfangreichen Verflechtungen dergestalt, dass Brennpunkte in ganz anderen Landesteilen, in anderen Bundesländern oder im Ausland erkennbar werden. Diese Verfahren bewegen sich dadurch zunehmend aus dem Interessensspektrum einer Polizeidirektion heraus. OK-Verfahren sind in der Regel ermittlungsentensiv durch die Verstrickung von Personengeflechten, verdeckten Maßnahmen oder durch internationale Strafverfolgung. Um eine angemessene Verfahrensbearbeitung gewährleisten zu können, sind geeignete Bedingungen zu schaffen. Dies geschieht gerade bei Flächendienststellen gelegentlich durch Schaffung lageangepasster ad hoc-Einheiten (z. B. EG, SoKo).

Die genaue Betrachtung der Ergebnisse weist Verfahren aus, die zwar unterhalb der OK-Schwelle anzusiedeln sind. Es handelt sich hierbei jedoch um Fälle, die sich qualitativ zu Verfahren mit OK-Relevanz hätten entwickeln können. Dass dies nicht geschehen ist, ist frühzeitigen Interventionen der Strafverfolgungsbehörden zuzuschreiben, die ein längeres Zuwarten (z. B. Rauschgiftschmuggel) oder Gewährenlassen der Täter nicht verantworten konnten. Hier muss also festgestellt werden, dass im Vorfeld der Organisierten Kriminalität flächendeckend Straftaten dieser Tätergruppen verfolgt werden. Dieser Verfolgungsdruck im Vorfeld der OK stört deren nachhaltige Entwicklung und wirkt damit präventiv. Somit erfüllen auch kleinere Dienststellen eine wichtige Funktion zur vorbeugenden OK-Bekämpfung. Ohne Zweifel besitzen Flächendienststellen jedoch hinsichtlich des frühzeitigen Erlangens sich entwickelnder Strukturen einen Vorsprung bei der "Ortskenntnis". Die ist bei frühzeitigem Eingreifen auch zwingend erforderlich. Somit ergibt sich ein Idealbild der Zusammenarbeit zwischen Flächen- und Zentraldienststellen, das jedoch in der Praxis nicht immer erreicht werden kann.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass es derzeit weder eine Hinwendung zu Flächendienststellen noch zu zentralen OK-Dienststellen geben kann. Beide stehen für einen Teil der Gesamtaufgabe.

Eine weitere Erfolgsdimension stellt die Nachhaltigkeit des Erfolges dar. Führen erfolgreiche Ermittlungen vielleicht sogar nur zu einer Auslese der Schwachen und räumt die polizeiliche Aktivität sogar nur den Platz für schlagkräftigere Organisationen? Erfolg wird bislang fast ausschließlich operativ definiert. Wer stellt sich nach einem erfolgreichen OK-Ermittlungsverfahren schon die Fragen

- Welche Faktoren haben dazu beigetragen, dass sich diese Gruppierung entwickeln konnte?
- Welche Faktoren müssen verändert werden, damit keine Nachfolgeorganisationen entstehen?
- Sind die Faktoren beeinflussbar? Mit welchem Aufwand?
- Welche Maßnahmen können konkret zur Verhinderung getroffen werden?

Die Entwicklung der OK-Statistik lässt bislang jedenfalls nicht auf einen strategischen Erfolg schließen. Neben dem ohne Zweifel zu optimierenden repressiven Ermittlungspotential müssen zunehmend Risikoanalysen (Gefährdungsanalysen) auch auf Länderebene eingesetzt werden, um das Entstehen von OK-Strukturen zu erschweren. Auch über eine präventive Analyse lässt sich die bedrohliche Lageentwicklung nachhaltig positiv beeinflussen.

### **Hintermänner / Drahtzieher**

Mit dem Erfolg eines Verfahrens ist die Ermittlung von Hintermännern/Drahtziehern eng verknüpft. Als Hintermann/Drahtzieher gilt, wer – um unentdeckt zu bleiben – aus dem Hintergrund verdeckt agierend als Angehöriger einer Gruppierung/Bande oder der sich einer solchen bedient, die Richtung der kriminellen Unternehmung vorgibt und die Aktivitäten steuert. In 51 Verfahren konnten solche Hinweise nicht erlangt werden. 48 Verfahren wiesen solche Hinweise auf. In 24 Verfahren wurden Hinweise festgestellt, die konkret auf einen oder mehrere Hintermänner hindeuteten.

Bei der Beurteilung dieser Ergebnisse muss die Tatsache berücksichtigt werden, dass kein Tatverdächtiger der 24 relevanten Verfahren festgenommen werden konnte, der eindeutig als Hintermann/Drahtzieher identifiziert worden wäre. Erklärbar ist dieser Umstand durch die Feststellung, dass hauptsächlich gegen Gruppierungen ermittelt worden ist, die weitgehend in sich geschlossen und selbständig agierten. Die Angehörigen dieser Gruppierungen unterhalten situationsbedingt zwar Kontakte untereinander, ohne jedoch im Verhältnis zu einem Hintermann/Drahtzieher zu stehen. Dies macht wiederum die Nähe zur Bandenstruktur der OK deutlich. Die Hinweise auf Hintermänner verlieren sich zumeist im Ausland.

### **Ermittlungstiefe**

Überwiegend infolge knapper Ressourcen werden Verfahren in Absprache mit der Staatsanwaltschaft ermittlungswirtschaftlich abgearbeitet. Dabei werden nur deutlich erkennbar erfolgsversprechende Spuren konsequent verfolgt. Es wurde deshalb untersucht, welche Auswirkungen auf den Erfolg eines Verfahrens unter dem Einfluss erkennbar werden, ob ein solches ausermittelt oder nicht ausermittelt wird.

Von 100 Verfahren waren 69 ausermittelt, 31 waren nicht ausermittelt. 73,7 % der erfolgreich abgeschlossenen Verfahren gelten zugleich als ausermittelt. Bei den nicht erfolgreichen Verfahren waren dies immerhin 10,9 % weniger, also noch 62,8 %. Es ist aufgrund des Kostendrucks außerdem zwar eine nachvollziehbare, aber auch kritische Entwicklung, wenn 31 von 100 Verfahren als "nicht ausermittelt" klassifiziert werden. Gerade hinsichtlich der Sicherung eines strategischen Erfolges dürften hier wesentliche Erfolgspotentiale verschenkt werden.

Der Abwägung einer Kosten-/Nutzenrelation darf nicht alleine das Erfolgskriterium zugrunde gelegt werden. Die Entscheidung hat sich im Wesentlichen an der jeweiligen Gefahrenlage und auch der Intension einer vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung zu orientieren.

### **Polizeiliche Ermittlungsprobleme**

lassen sich hauptsächlich in drei Bereichen feststellen:

#### **Auslandsermittlungen**

Durch die starke internationale Ausprägung der OK sind Auslandsermittlungen von besonderer Bedeutung. In 86 von 100 Verfahren wurden Auslandsermittlungen für erforderlich gehalten. In 76 Fällen wurden diese tatsächlich durchgeführt. Auf Auslandsermittlungen wurde verzichtet, wenn ein Geheimhaltungsbedürfnis bestand und dieses durch Einschalten ausländischer Behörden gefährdet gewesen wäre. Davon war auszugehen, wenn Anhaltspunkte für einen Korruptionsverdacht vorlagen. Ermittlungen wurden auch unterlassen, wenn aufgrund schlechter Erfahrungen die Erfolglosigkeit von Anfragen unterstellt werden musste.

In 44 Verfahren sind Erkenntnisanfragen baden-württembergischer Dienststellen nicht oder nur lückenhaft beantwortet worden. In 37 Fällen waren Auslandsermittlungen erfolgreich, wenn Dienststellen auf direktem Wege zusammengearbeitet und persönliche Kontakte vorgeherrscht haben oder wenn mit deutschsprachigen Dienststellen zusammengearbeitet wurde.

Die auf Rechtshilfe basierende internationale Zusammenarbeit erweist sich in der Praxis der OK-Bekämpfung als Schwachstelle. Dabei zeigt sich allerdings kein einheitliches Bild. Defizite sind in der Zusammenarbeit mit EU-Staaten ebenso festzustellen wie mit osteuropäischen Staaten.

Hier besteht bezüglich der Umsetzung zwischenstaatlicher Verträge deutlicher Optimierungsbedarf.

#### **Personelle Ressourcen,**

die als zu gering veranschlagt werden, sind laut Expertenbefragung das am häufigsten genannte Ermittlungsproblem.

Die Bekämpfung der OK ist als Kontrollkriminalität weitgehend vom Kräfteansatz abhängig und reguliert damit die Intensität der Bekämpfung wesentlich. Auch über den Kräfteansatz signalisiert die Führung, in welcher Intensität OK bekämpft werden soll.

#### **Führungsproblem**

Die in der OK-Bekämpfung engagierten Beamten fordern verstärkt eine höhere Identifikation der Führung für die Belange der OK-Bekämpfung ein. An die Adresse der Führung ergeht auch die Forderung zur Schaffung besserer organisatorischer Bedingungen. Insbesondere die Einrichtung von situationsbedingt notwendigen Organisationseinheiten in ad hoc-Fällen wird von Experten vorgeschlagen.

#### **Verdachtsgewinnung**

Häufigste Quelle der Verdachtsschöpfung ist der Bereich der verdeckten Datenerhebung.

29 % der Verfahren stützen sich auf diese Informationsquelle. Dies unterstreicht die Bedeutung von verdeckt geführten Ermittlungen und wird erklärbar durch einen Kriminalitätsbereich, der durch Abschottung und Konspiration gekennzeichnet ist und wo das Kriminalitätsgeschehen am

ehesten in Szenen oder Milieus vermutet wird. Daneben ist von Bedeutung, dass OK der Kontrollkriminalität zuzuordnen ist. Die weitestgehend in einem Dunkelfeld vermuteten Straftaten und Straftäter bedürfen einer aktiven Informationsbeschaffung, um sie dem Hellfeld zuzuführen.

Mangels objektiver Tatbefunde rückt der Personalbeweis in den Vordergrund. Der hier praktizierte taterorientierte Bekämpfungsansatz priorisiert den Erhalt von Informationen im Umfeld der Tatverdächtigen einhergehend mit einer ständigen Verdachtsverdichtung auch unter Einbeziehung anderer Informationsquellen (z. B. offene Quellen). Die Betrachtung der Untersuchungsergebnisse legt jedoch nicht den Schluss nahe, dass neben einer Verdachtsgewinnung durch VP-Hinweise auch eine Analyse verschiedener Informationsquellen vorgelegen hätte. Vielmehr ist eine Praxis zu beobachten, wonach sich die Hinwendung zur VP als bevorzugte Hinweisquelle mit integriertem Belohnungssystem längst etabliert hat. Die Polizei setzt sich damit der Gefahr aus, sich in die Abhängigkeit dieser Informationsquellen zu begeben und sollte es vermeiden, dass die zumeist dem kriminellen Milieu angehörenden VP'en die Zielrichtung der Ermittlungen vorgeben. Die Folge ist ein fremdgesteuertes und selektives Vorgehen der Strafverfolgungsbehörden. Die einseitig ausgerichtete Zugangsstruktur der VP'en ermöglicht vorzugsweise das Erkennen von Straftaten und Straftäter aus dem Milieu. Andere Kriminalitätsfelder drohen dadurch vernachlässigt zu werden. Daneben wird die Tendenz erkennbar, sich selektiv jenen Vorgängen zuzuwenden, die relativ schnell zu einem vorzeigbaren Abschluss zu bringen sind. Komplexere und schwieriger gelagerte Sachverhalte dürften eher gemieden werden. Dies birgt die Gefahr, dass OK selektiv im unteren Gütebereich bekämpft wird.

Insbesondere der in der OK-Bekämpfung praktizierte taterorientierte Bekämpfungsansatz erfordert eine Konzentration aller OK-relevanten Informationen und der Analyse deliktischer und kriminalgeografischer Brennpunkte. Erhebung, Speicherung und Nutzung OK-relevanter Informationen bilden die Basis einer nicht dem Zufallsprinzip überlassenen OK-Bekämpfung. Vordringliches Problem ist das Erkennen von OK. Vor diesem Hintergrund sind Verdachtsgewinnungsstrategien anzuwenden und sukzessive weiter zu entwickeln.

#### **Zusammenarbeit Polizei / Staatsanwaltschaft**

Das Verhältnis zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft ist kaum problembelastet. Die gute Zusammenarbeit ist ein wesentlicher Stützpfeiler der OK-Bekämpfung in Baden-Württemberg. Auftretende Probleme lassen sich vereinzelt im Überschneidungsbereich von Prävention und Repression bei Initiativ- oder Strukturermittlungen vermuten. Aufgrund der forensischen Erfahrungen der Staatsanwaltschaft sollte diese so früh wie möglich in die Ermittlungen einbezogen werden.

Obwohl das Verfahrenssplitting die gängige Justizpraxis darstellt, wird dieses Problem von vier Experten als solches dargelegt. Verbunden ist damit die Forderung an Staatsanwaltschaft und Gericht, sich nachhaltiger in die OK-Bekämpfung einbinden zu lassen. Die Polizei verfolgt den taterorientierten Ermittlungsansatz. Die Hauptangriffsziele sind hierbei die kriminellen Organisationen, deren Mitglieder in ihrer Gesamtheit zu ermitteln versucht wird. Das weitere Ziel ist die "Überstellung" der Kriminellen in ihrer Gesamtheit an Staatsanwaltschaft und Gericht. Dies geschieht in der Absicht, die Justiz möge sich bei der Sanktionierung vom gesamten Spektrum des Verfahrens leiten lassen.

Dieser ganzheitliche Ansatz findet im Prozessalltag **keinen** Niederschlag. In der Gerichtspraxis werden die Verfahren in der Regel in mehrere Einzelverfahren aufgesplittet. Die Mitglieder krimineller Organisationen werden zu Einzeltätern. Dies zeigt sich auch im Umgang mit dem Tatbestand der kriminellen Vereinigung (§ 129 StGB) oder bei der bandenmäßigen Begehung des Rauschgift Handels (§ 30 BtMG), die in der Gerichtspraxis so gut wie keine Rolle spielen. Praktikabilität und Prozessökonomie machen diese Praxis erklärbar. Um sich nicht weiter dem Vorwurf auszusetzen, die Justiz entziehe sich der Gesamtverantwortung für die innere Sicherheit, sollten Maßnahmen ergriffen werden, die konsequent auf die fallübergreifende

Zerschlagung krimineller Strukturen ausgerichtet sind. Die bestehenden gesetzlichen Regelungen wie z. B. im Strafverfahrensrecht oder in der Gerichtsverfassung wären so zu ändern, dass bundesweit Anklage erhoben werden kann und OK-Verfahrenskomplexe künftig vor Gericht verhandelbarer werden.

### **Korruption**

In 32 Verfahren wurden Korruptionssachverhalte festgestellt oder vermutet. 17 davon beschränkten sich auf das Ausland. Im Verdacht standen ausländische Behörden. Weitere zehn Verfahren enthielten Verdachtsfälle. Diese Verfahren wurden nicht ausermittelt und die Verdachtslagen blieben ungeklärt. Die noch verbliebenen restlichen fünf Fälle bedürften einer genaueren Analyse, in welcher Ausprägung Korruption vorgelegen hat.

Die Untersuchung konnte die Frage nach Verstrickung von Korruption bei OK-Verfahren nur unzureichend klären. Dies könnte dadurch beeinflusst sein, dass Korruption tatsächlich in nur geringem Ausmaß vorherrscht, zumal sich die OK in Deliktsfeldern gezeigt hat, die auch ohne Korruption zielführend sein können. Eine weitere Erklärung dürfte darin zu finden sein, dass hochwertige Korruption vor allem in höherwertigen Verfahren festzustellen sein wird. Die Güte der meisten der hier untersuchten Verfahren bewegt sich jedoch im unteren und mittleren Scoringbereich.

Dennoch ist die Erkenntnislage zur Korruption ungenügend. Um das Dunkelfeld aufzuhellen, kommt der Verdachtsgewinnung entscheidende Bedeutung zu. Dies wird mit herkömmlichen polizeilichen Auswertemethoden nicht zu erreichen sein. Insbesondere fehlen die Informationszugänge. Deshalb kommt der Zusammenarbeit mit den von der Korruption betroffenen Behörden eine Schlüsselposition zu.

Weitergehende Ergebnisse sind durch diese Untersuchungen nicht möglich geworden. Hierzu wären eigenständige Untersuchungen zur Korruption erforderlich. In diesem Zusammenhang wird deshalb auf das BKA-Forschungsprojekt zur Korruption hingewiesen.

### **Einsatz VE / VP**

Der Einsatz von Verdeckten Ermittlern (VE) und Vertrauenspersonen (VP) ist ein häufig angewandtes Mittel zur verdeckten Datenerhebung bei der OK-Bekämpfung, wenn dies taktisch und rechtlich geboten erscheint. Die Ergebnisse zeigen, dass das Ermittlungsinstrumentarium des VE und der VP insgesamt betrachtet mit Erfolg eingesetzt wird. Deren Engagement ist hauptsächlich in der repressiven Bekämpfung zu finden, stellt aber auch einen unverzichtbaren Einsatzwert für die präventive Kriminalitätsbekämpfung dar. Damit ist ein ständiger Informationszugang zu kriminellen Szenen geschaffen, der nicht nur Einblicke in kriminelle Szenen ermöglicht, sondern auch Hinweise über durchgeführte oder geplante Straftaten gewährleistet.

Auffällig ist eine einseitige Auslastung der VE-/VP-Einsätze zu Gunsten der Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität. Diese Fixierung mag auf die traditionellen Wurzeln der Rauschgiftbekämpfung zurück zu führen sein. Auch die Aussicht auf einen schnellen Erfolg mit möglichst geringem Aufwand und der Erwartung eines schnell greifbaren Nutzens (z. B. einige Kilo Heroin) scheint die Bereitschaft zu erhöhen, bevorzugt in diesem Deliktsbereich tätig zu sein. Dies wird noch durch eine relativ einfache Zugangsstruktur erleichtert, die durch VP-Kontakte gewährleistet wird. Dieses Zusammenspiel, zumal es sich über Jahre hinweg bewährt hat, verheißt einen verlässlichen Erfolg und festigt diesen Kreislauf mit der Folge, dass eine einseitige rauschgiftlastige Informationshäufung vorherrscht. Eine Rekrutierung von Vertrauenspersonen vorwiegend aus dem Milieu und der Rauschgiftszene beeinflusst die Verdachtsgewinnung erheblich und bestimmt damit auch wesentlich die Bekämpfungsstrategie. Der VE-/VP-Einsatz als effektives Mittel der OK-Bekämpfung sollte künftig nicht überwiegend dem Rauschgiftbereich vorbehalten bleiben, sondern seine Anwendung noch stärker als bisher auf andere OK-relevante Kriminalitätsbereiche (z. B. Wirtschaftskriminalität) ausgedehnt werden.

Dies müsste Konsequenzen hinsichtlich einer neu ausgerichteten VP-Gewinnung, aber auch diesen Vorgaben entsprechende VE-Ausbildung und VE-Rekrutierung nach sich ziehen. Durch den Einsatz eines VE oder einer VP fallen regelmäßig Informationen an, die über eine Verwendung innerhalb des eingesetzten Verfahrens weit hinaus gehen können. Diese in der Regel über Tat-/Täterstrukturen befassten Informationen sind für den Erhalt von Lagebildern von besonderer Bedeutung und bedürfen einer ständigen Analyse zur Aufklärung weiterer Straftaten. Insofern wird sich künftig die Aufgabe stellen, die in der Praxis in erheblichem Umfang anfallenden Informationen technisch zu verarbeiten und systematisch auszuwerten. Handlungsbedarf wird ebenfalls erkennbar im Hinblick auf die Auswahl von Vertrauenspersonen und im Einbringen von VE-/VP-Erkenntnissen in Strafverfahren. Insgesamt betrachtet wäre eine intensive Erörterung der Evaluation der sensiblen Problematik zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft und Richtern angezeigt.

### **Sozialisation der OK-Täter**

Den untersuchten Verfahrensakten waren soziale Daten nur in beschränktem Umfang zu entnehmen. Einem Großteil der dort dokumentierten Tatverdächtigen konnten Sozialdaten nicht zuverlässig zugeordnet werden. Dennoch zeigen die Ergebnisse ein relativ aussagekräftiges Bild. Dabei wird eine Personengruppe sichtbar, die sich unangepasst mit geringem sozialem Status in der Gesellschaft bewegt. Ein Großteil (27,4 %) der erkannten OK-Täter verfügt nicht über einen erlernten Beruf; es dürfte hierbei auch von einem geringen Bildungsniveau auszugehen sein. Dort, wo Beschäftigungsverhältnisse festgestellt werden konnten, lagen überwiegend subalterne Anstellungen vor. Das Bild wird außerdem geprägt durch Angehörige von Randgruppen (z. B. Drogenabhängige) oder sozial Benachteiligte (z. B. Sozialhilfeempfänger). Augenfällig ist der hohe Anteil von Personen mit Vorstrafen und derer, die als gewaltbereit einzustufen sind. Dies indiziert eine latente Bereitschaft zur Straftatenbegehung mit niedriger Hemmschwelle zur Gewaltausübung. In Anbetracht einer ständigen Wiederholungsgefahr mit einer Motivlage zur Gewinnerzielung unter gleichzeitiger Berücksichtigung sehr eingeschränkter Präventionsmöglichkeiten ist hier von einer beständigen Gefährdungsquelle auszugehen. Die untersuchte Personengruppe unterschied sich nicht in Personen der Ausführungsebene und denen der Initiatoren. Vor dem Hintergrund, dass sich OK hierzulande überwiegend in Bandenstrukturen zeigt, dürfte eine solche Differenzierung auch gar nicht zu erwarten sein. Die im Zusammenhang mit der OK vermuteten Drahtzieher/Hintermänner konnten in dieser Untersuchung nicht belegt werden. Den in der Praxis zumeist vernetzt operierenden Gruppen/Banden werden häufig übergeordnete Autoritäten unterstellt, die in Wirklichkeit nicht vorhanden sind und die sich bei näherer Betrachtung als gleichrangige "Geschäftspartner" offenbaren.

### **Dokumentation und Nachbereitung von Ermittlungsverfahren**

Die Dokumentation der Akten erfolgte in 40 Verfahren chronologisch und in 56 Verfahren komplexbezogen. 62 Aktenkomplexe wurden als vollständig, 33 als unvollständig beurteilt. 20 Aktenkomplexen wurde eine gute Aktenführung attestiert. In 33 Verfahren fehlten die Gerichtsurteile.

In den unvollständig dokumentierten Verfahren war überwiegend die Nachvollziehbarkeit von Ereignissen nicht möglich. Die Ergebnisse aus der Expertenbefragung lassen den Schluss zu, dass eine Nachbereitung der Verfahren nicht in ausreichendem Maße stattfindet. Dies schließt die Prüfung der Gefahrenlage mit ein, wonach zu bewerten ist, in welchem Umfang das Ermittlungsziel erreicht werden konnte: Wurde die Struktur zerschlagen oder existiert sie weiter? Ein wesentlicher Bestandteil der Nachbereitung ist die Beobachtung der justiziellen Behandlung des Falles. Anklageschrift und Urteilsniederschriften sind wertvolle Erkenntnisquellen der Polizei, eigene Fehlerquellen zu erkennen und die forensische Erfahrung zu erhöhen. Zur Beseitigung von Schwachstellen kann es erforderlich sein, Vertreter von Staatsanwaltschaft und Gericht hierbei einzubinden.

In die Erfolgskontrolle ist das Verhältnis von Ermittlungsaufwand und sanktionelle Folgen einzubeziehen. Darüber hinaus ist von besonderem Interesse, ob sich Steuerungsinstrumente zur systematischen Verfahrensführung generell entwickeln lassen.

Um der Polizei eine Verfahrensanalyse zu ermöglichen, ist es erforderlich, dass ihr zumindest in Fällen von OK eine Mehrfertigung des Urteils zur Verfügung gestellt wird. Hierzu wird vorgeschlagen, die Vorschrift über die Mitteilung der Staatsanwaltschaft an die Polizei (§ 482 StPO) in diesem Sinne entsprechend zu ändern.

Hinsichtlich weiterer Konsequenzen ist auch eine dienstkundliche Umsetzung (z. B. OK-Lehrgang) erforderlich, die eine adäquate Dokumentation der Ermittlungsergebnisse und die Verfahrensnachbereitung zum Inhalt haben.

### **OK-Auswertung**

In der Stärkung der OK-Auswertung wird eine wesentliche Voraussetzung zur Verbesserung der OK-Bekämpfung gesehen. Die permanente Informationssammlung und Datenanalyse in der OK-Auswertung zielt im Wesentlichen darauf ab, OK-Strukturen zu erkennen. Nur wenn im Entwicklungsstadium OK rechtzeitig erkannt wird, kann auch rechtzeitig reagiert werden. Eine intensive OK-Auswertung leistet somit einen wesentlichen Beitrag zur OK-Prävention. Die in Baden-Württemberg notwendigen Schritte für eine verbesserte OK-Auswertung wurde vom LKA BW konzeptionell bereits in die Wege geleitet und wird in weiteren Initiativen fortgeschrieben. Es erscheint angezeigt, diese Maßnahmen nach einem angemessenen Zeitpunkt einer Ergebnisprüfung zu unterziehen.

Die Auswertesituation der zentralen Auswertung im Landeskriminalamt ist verbesserungswürdig. Der Anspruch an eine moderne Auswertung, die die Auswertekultur bestimmt, das Auswerteverständnis definiert und die Qualitätsstandards für Auswerteprozesse vorgibt, kann derzeit nicht erfüllt werden:

- Die Auswertearbeit im Landeskriminalamt ist zersplittert und wird von mehreren Auswertedezernaten wahrgenommen, die unterschiedlichen Organisationseinheiten angehören. Sie sind für Deliktsbereiche zuständig, die gleichermaßen OK-Relevanz aufweisen. Hierbei ist eine Schnittstellenproblematik erkennbar, die Informationsverluste in Kauf nimmt. Darüber hinaus muss kriminalpolizeiliche Auswertung, die auch das Ziel hat, OK zu erkennen und zu bekämpfen, einer ganzheitlichen Betrachtung unterzogen werden. Dieser Auswerteansatz berücksichtigt alle Kriminalitätsbereiche, Ethnien und Gruppen. Im Rahmen einer operativen Auswertung werden die in den einzelnen Kriminalitätsbereichen sich abzeichnenden Strömungen durch Analyse von Tat-/Täterverbindungen, Strukturen und Entwicklungen erkannt. Damit wird eine insbesondere an der Nahtstelle zwischen schwerer Kriminalität und OK eine höhere Informationsdichte erzielt. Der ganzheitliche Auswerteansatz legt eine einheitliche Auswertung **ineiner** gemeinsamen Organisation nahe.
- Darüber hinaus ist eine Auswerteeinheit in die Lage zu versetzen, realistische Einschätzungen der Auswirkung von Innovationen und gesellschaftlichen, rechtlichen, wirtschaftlichen oder politischen Tendenzen auf die zukünftige Kriminalitätsentwicklung erarbeiten zu können.

Die Umsetzung der Aufgabenzuweisung an das LKA BW, praxisbezogene Forschung in besonderen Bereichen der polizeilichen Kriminalitätsbekämpfung zu betreiben und kriminalistische Methoden zu entwickeln (§ 11 Nr. 5 DVO; PolG), erscheint insbesondere zur Weiterentwicklung der Auswertemethoden und Informationsverarbeitung sinnvoll.

Aufwand und Kosten der Verfahren ließen sich anhand der vorliegenden Daten nicht beziffern. Mit der Darstellung des Aufwandes konnte nur ansatzweise dargelegt werden, wie arbeitsintensiv sich die Verfahrensbearbeitung darstellt. Verlässliche Messgrößen für Aufwand und Kosten fehlen. Die Ergebnisse lassen jedoch darauf schließen, dass Erfolge in der OK-Bekämpfung nur unter Ausschöpfung aller zur Verfügung stehender Mittel zu erzielen sind.

Diese Anstrengungen sind aber offensichtlich notwendig, um das gegenwärtige Bekämpfungsniveau zu gewährleisten.

Es ist auffällig, dass in den Verfahren ein überwiegend geringer Kräfteansatz festzustellen ist. Damit gerät der Verfahrensaufwand zum Personalbestand in ein ungünstiges Verhältnis. Hohe Motivation und Leistungsbereitschaft der Beamten konnten personelle Defizite bislang ausgleichen.

Ein Rückgang der OK lässt sich nicht prognostizieren, auch die Qualität der Tatbegehung dürfte kaum abnehmen. Sollen künftig in noch stärkerem Maße als bisher OK-Strukturen bekämpft werden, ist eine Stabilisierung des Kräfteansatzes in der OK-Bekämpfung allein schon aus qualitätssichernden Gründen erforderlich.

OK-Ermittlungen verfolgen das Ziel, die Täter beweiserheblich zu überführen, ihre Strukturen zu erkennen und nachhaltig zu zerschlagen, um in der Folge auch daraus Erkenntnisse abzuleiten, wie ein erneutes Aufbrechen der Strukturen zu verhindern ist.

Das Ermittlungsverfahren als Mittel der Zielerreichung unterliegt verschiedensten Grundsätzen und Ausrichtungen: Neben dem Beschleunigungsgebot ist ein "langer Atem" gleichermaßen von Nöten, um dem schwierigen Umfeld von Konspiration und Professionalität gerecht zu werden. Die Ermittlungen sind darüber hinaus geprägt vom Täterverhalten und Einsatztaktik und dabei in ständiger Abhängigkeit von personellen Ressourcen sowie Sachmitteln.

Die Mittel zur Zielerreichung stecken dabei in einem Dilemma: Beharrlichkeit in der Strafverfolgung (z. B. Ausermittlung aller Hinweise und Spuren) und Nachhaltigkeit in der Zielverwirklichung (z. B. Ermittlung der Drahtzieher) können einer ermittlungsökonomischen Betrachtung oder der Frage nach Aufwand und Kosten entgegenstehen. Daneben verlangt der Grundsatz der Gefahrenabwehr ebenso Berücksichtigung.

Um die Ermittlungen erfolgreich gestalten zu können, wird es notwendig sein, die verschiedenen Anforderungen an ein Verfahren im Gleichgewicht aller Interessen zu halten oder diese abzuwägen.

Erfolg und Wirtschaftlichkeit von Verfahren hängen von einer ganzen Reihe beeinflussbarer aber zum Teil auch nicht beeinflussbarer Faktoren ab. Dies aber messbar und somit auch steuerbar zu machen, bedarf es Steuerungselemente für ein modernes Verfahrensmanagement. Bestandteil dieses Verfahrensmanagement ist es, den verfahrensbezogenen Aufwand und die Maßnahmen, die mit dem Ziel der Aufklärung des Verfahrens veranlasst wurden, zu optimieren und darzulegen. Es ist deshalb notwendig, die Mitarbeiter entsprechend schulen zu lassen.

Welche Bedeutung ein solches Verfahrensmanagement sowohl für den Erfolg von Ermittlungen als auch für den wirtschaftlichen Umgang mit Ressourcen besitzt, belegen die aufgezeigten Defizite und Hindernisse.

Ein professionelles Verfahrensmanagement muss bestehende Unsicherheiten und Risiken in der Verfahrensentwicklung erkennen und berücksichtigen. Im Kern geht es dabei um einen zeitlichen befristeten Steuerungs-, Lenkungs- und Gestaltungsprozess von Vorhaben. Im Mittelpunkt steht dabei die Wirtschaftlichkeit der Ressourcen einschließlich die Dauer der Ermittlungen einerseits sowie die Qualität der Leistungen und die Motivation der Mitarbeiter andererseits.

Eine zentrale Rolle spielt hierfür das Informationsmanagement in Verfahren und darüber hinaus die Informationsgewinnung aus bereits von Drittstellen erkannten Sachverhalten. Kennzeichnend für ein solches Verfahrensmanagement ist die anfangs hohe Unsicherheit der Entscheidungsbasis bei gleichzeitig großer Tragweite der Entscheidungen.