

Theorie und Praxis der Organisierten Kriminalität in Europa

I. Einleitung

In der Erklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge („Berliner Erklärung“ aus dem Jahre 2007) verspricht die Europäische Union (EU), den Terrorismus, die organisierte Kriminalität und die illegale Einwanderung gemeinsam zu bekämpfen. Die Einlösung dieses Versprechens ist aber nur möglich, wenn vielfältige und anspruchsvolle Voraussetzungen erfüllt werden. Dazu gehört nicht nur ein europaweit gültiges und klares Konzept der Organisierten Kriminalität (OK). Erforderlich ist auch die Abkehr vom überkommenen Verständnis dieser Kriminalitätsform. Bislang sind damit – fast reflexartig – bestimmte Schlagwörter verbunden: „Rauschgift“, „Rotlichtmilieu“, „Menschenhandel“, „Ausländer“, „Gewalt“, „Mafia“.

In der öffentlichen Wahrnehmung gerät OK zur mythologischen „Unterwelt“, die fernab der bürgerlichen Gesellschaft ihr eigenes Leben nach geheimnisvollen Riten und Traditionen führt, weit entfernt von den Zentren des sonstigen bürgerlichen, wirtschaftlichen und politischen Daseins. Dieses Verständnis sorgt für gewisse Entlastungen. Die „Mafia“, das sind immer nur die Anderen, Fremden, Fernen, eine unheimliche Bedrohung, die von außen kommt, die wohlgeordnete eigene Welt bedroht und mit brutaler Energie drangsaliert oder auch mit korruptiven Praktiken unbescholtene Bürger verführt. Wenige Blicke in beliebige Tageszeitungen eröffnen jedoch andere Perspektiven. Hier sind nur zwei Beispiele aus einer unübersehbaren Vielzahl zu nennen:

(1) Seit dem Jahre 2004 hatten die zuständigen Behörden des Vereinigten Königreichs (UK), das „Serious Fraud Office – SFO“, gegen das größte britische Rüstungsunternehmen (BAE Systems – ehemals British Aerospace) ermittelt, weil sie „Unregelmäßigkeiten“ insbesondere in den Beziehungen zwischen diesem Konzern und zwei Reisefirmen vermuteten, die beauftragt waren, sich um Regierungsvertreter aus Saudi-Arabien zu kümmern.

Es besteht u.a. der Verdacht, dass bereits vor mehreren Jahren aus einer „schwarzen Kasse“ des Konzerns über Mittelsmänner ca. 89 Millionen Euro an saudische Geschäftspartner und möglicherweise Mitglieder der saudischen Königsfamilie geflossen sind, um den lukrativsten Auftrag in der Geschichte des Konzerns zu erhalten. Weitere Kunden sollen ebenfalls bestochen



Dr. Wolfgang Hetzer

Der Jurist Wolfgang Hetzer arbeitete zur Zeit der rot/grünen Regierungskoalition im Büro des ehemaligen Innenministers Otto Schily und war schon damals ein Gegner weitreichender Einschränkungen der Freiheit der Bürger im Zusammenhang mit Terrorismusbekämpfung.

Seit 2002 arbeitet er als Abteilungsleiter im Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) in Brüssel, er ist dort persönlicher Berater des Generaldirektors und zuständig für Korruptionsbekämpfung.

worden sein. UK und Saudi-Arabien hatten im August 2006 einen Vertrag über die Lieferung von 27 Kampfflugzeugen („Eurofighter“) im Umfang von 15 Milliarden Euro geschlossen.

Das SFO hatte in jüngerer Zeit deutliche Fortschritte bei seinen Ermittlungen gemacht. Es wurde absehbar, dass man versteckte Konten bei Großbanken in der Schweiz untersuchen würde. Der saudische Königshof forderte das UK unter Fristsetzung von zehn Tagen auf, die Ermittlungen einzustellen, andernfalls der vorerwähnte (Teil-)Auftrag storniert und stattdessen der amerikanischen oder französischen Konkurrenz erteilt werde.

Obschon in UK im Jahre 2002 ein Gesetz in Kraft getreten war, wonach die Zahlung von Schmiergeld an ausländische Unternehmen und Mittelsmänner verboten ist, wurde aufgrund des Drucks zahlreicher Parlamentarier und Interessensvertreter die Einstellung der

Ermittlungen verfügt. Der britische Generalstaatsanwalt (Lord Goldsmith) betonte, dass diese Entscheidung nicht mit Blick auf wirtschaftliche Interessen gefällt worden sei. Vor dem Oberhaus erklärte er, es sei notwendig gewesen, die Aufrechterhaltung des Gesetzes gegenüber den öffentlichen Sicherheitsinteressen abzuwägen.

Es wurde u.a. durch den Rechtsberater der Regierung bekannt, dass Premierminister Blair sowie der Außen- und Verteidigungsminister der Meinung seien, dass die Fortsetzung der Ermittlungen die Sicherheit und die diplomatischen Verbindungen des britisch-saudischen Verhältnisses beeinträchtigt und dies negative Folgen für das öffentliche Interesse von UK und für die Zielsetzungen der Politik dieses Landes im Mittleren Osten gehabt hätte. Der britische Premierminister hatte zudem am 15. Dezember 2006 am Rande eines Gipfels in Brüssel erklärt, dass weitere Ermittlungen den Interessen seines Landes „immens“ schaden würden. Nach Einstellung der Ermittlungen hat die Aktie von BAE Systems am gleichen Tage deutlich zugelegt, um 6 Prozent auf 424 Pence.

(2) In Deutschland sind gegen führende Mitarbeiter der Firma Siemens schwerwiegende Vorwürfe wegen langjähriger Bestechung in mehreren Geschäftsbereichen erhoben und Verhaftungen angeordnet worden. Dessen ungeachtet rechnet die amtierende Bundesregierung damit, dass der ehemalige Vorstands- und Aufsichtsratsvorsitzende, Heinrich von Pierer, die Entscheidungsträger in der deutschen Politik weiterhin berät und Vorsitzender des „Innovationsrates“ der gegenwärtig amtierenden Bundesregierung bleibt.

Der Bundesminister für Wirtschaft, Michel Glos, hat zudem erklärt, dass der Rücktritt des Herrn von Pierer als Aufsichtsratschef und seine Aufgabe als Politikberater nichts miteinander zu tun hätten. Für den noch amtierenden bayerischen Ministerpräsidenten Stoiber handelt es sich gar um eine der größten Unternehmerpersönlichkeiten der letzten Jahrzehnte. Diese größte Persönlichkeit lehnt jedoch nach wie vor eine Verantwortung für die Korruptionsfälle ab. Alleiniger Anlass und Beweggrund für seine Entscheidung zum Rücktritt sei das Interesse von Siemens gewesen. Dem Argument kommt eine gewisse Plausibilität zu. Immerhin ist die Aktie dieses Unternehmens nach Bekanntwerden seiner Entscheidung am 20. April 2007 zeitweise um knapp fünf Prozent gestiegen.

In ersten Kommentaren wurde behauptet, dass der Rücktritt als Sturz in Erinnerung bleiben werde, weil Herr von Pierer zum Abschied gedrängt werden musste. Ob sein Ausscheiden als Schuldeingeständnis zu werten ist, könne erst nach der Aufarbeitung der lan-

gen Liste der Vorwürfe an Siemens beurteilt werden. In der Tat werden nicht nur fragwürdige Zahlungen von möglichen Schmiergeldern für Auslandsaufträge untersucht (die öffentlich diskutierten Zahlen schwanken gegenwärtig zwischen 420 Millionen und 1 Milliarde Euro). Außerdem ermittelt man, ob Siemens jahrelang eine dem Vorstand gewogene Arbeitnehmerorganisation mit vielen Millionen Euro sponserte; ein Verdacht, der bereits zur Verhaftung eines Zentralvorstandes geführt hat.

Mittlerweile wurden ehemalige Siemens-Manager auch wegen Bestechung im Zusammenhang mit einem Großauftrag des italienischen Stromkonzerns Enel verurteilt. Siemens ist zudem wegen verbotener Preisabsprachen im Geschäft mit Hochspannungsisolatoren von der Europäischen Kommission zur Zahlung einer Geldbuße von über 400 Millionen Euro verpflichtet worden. Angesichts der zahlreichen und schwerwiegenden Korruptions- und Untreuevorwürfe drängt sich die Frage auf, ob Schmiergeldzahlungen bei Siemens zum täglichen Geschäft gehörten. Klärungsbedürftig ist also, ob es ein entsprechendes System gegeben hat und ob sich dadurch Handlungsmuster der OK etabliert haben.

Diese lückenhaften Hinweise sind unsystematisch zusammengestellt und Ergebnis einer zufalls-gesteuerten Lektüre. Unklar bleibt weiterhin, ob es sich nur um episodische Splitter handelt oder ob sich darin Charakteristika einer neuen (vielleicht auch alten) Entwicklung zeigen. In diesem Zusammenhang lassen sich mehrere Hypothesen aufstellen:

(1) Die Firma Siemens ist keine kriminelle Vereinigung, sondern ein Wirtschaftsunternehmen, das bis vor kurzem auch mit der Herstellung tragbarer Telefongeräte beschäftigt war und das bei seiner Vergütungspolitik den Grundsatz „Leistung muss sich lohnen“ beachtet.

(2) Die Firma Volkswagen AG ist kein Bordellbetrieb, sondern ein Wirtschaftsunternehmen, das mit der Herstellung und dem Vertrieb von Kraftfahrzeugen beschäftigt ist, zur Aufrechterhaltung des Arbeitsfriedens innovative Methoden entwickelt und durch die Vorschläge mancher seiner namhaften rechtskräftig wegen Untreue verurteilten führenden Vertreter (Hartz I – IV) zur sozialen Gerechtigkeit beigetragen hat.

Der erforderliche Klärungsprozess kann hier leider nicht stattfinden. Die zitierten Beispiele könnten vielleicht auch den Umfang des Spannungsfelds andeuten, das sich bei der Verhütung und Verfolgung dieser Kriminalitätsform eröffnet. Darüber hinaus erlauben sie Mutmaßungen darüber, mit welcher

Entschlossenheit, Glaubwürdigkeit und Effizienz sich auch Politiker und Wirtschaftsführer überall auf der Welt den Herausforderungen der OK zu Lande, zu Wasser und in der Luft stellen.

II. Theorie

1. Nationale Bemühungen

Seit dem Mai 1990 gibt es in Deutschland ein kriminalpolitisches Mantra. Jeder Versuch, dem komplexen Phänomen der OK näherzukommen, wird von den Geräuschen begleitet, die man beim morgendlichen oder abendlichen Gebrauch einer tibetanischen Gebetstrommel hören kann. Der definitorische Sing-Sang, der in den „Gemeinsamen Richtlinien der Justizminister/-senatoren und der Innenminister/-senatoren der Länder über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität“ steckt, schallt unvermeidlich jedem entgegen, der sich mit der OK beschäftigen will. Dabei bestätigt sich womöglich nur ein alter Grundsatz, der im Haushaltsrecht eine überragende Bedeutung haben soll: „Klarheit geht vor Wahrheit“.

In der Tat scheint die heute allgemein anerkannte Definition der OK in ihrer Präzision auf den ersten Blick kaum überbietbar zu sein. Die OK zeichnet sich demnach durch folgende Elemente aus:

- Planmäßige Begehung von Straftaten.
- Erhebliche Bedeutung der Straftaten (einzeln oder in der Gesamtheit).
- Drei Beteiligte (mindestens).
- Arbeitsteiliges Zusammenwirken von längerer oder unbestimmter Dauer.
- Gewinn- oder Machtstreben.
- Gewerbliche oder geschäftsähnliche Strukturen.
- Gewalt oder andere zur Einschüchterung geeigneten Mittel.
- Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft.

Straftaten des Terrorismus sind ausdrücklich ausgenommen. Dieses Verständnis der OK prägt nicht nur die kriminalpolitische Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland. Es ist auch grundlegend für die Erstellung der entsprechenden Lagebilder durch das Bundeskriminalamt (BKA). In den Augen von Kritikern hat der zitierte Ansatz inhaltlich zur Folge, dass das Vorhandensein einer wie auch immer strukturierten Organisation weiter in den Hintergrund gedrängt wurde. Der handelnde Akteur bleibt in dieser Definition tatsächlich diffus. Ethnische Aspekte bleiben ausgespart.

Die drei Komponenten (Geschäftsstruktur – Gewalt – Einflussnahme) sind nicht kumulativ, sondern alternativ miteinander verknüpft. Unklar bleibt, in welchem Verhältnis diese drei Modalitäten zu den von der Gruppierung begangenen Straftaten stehen. Möglicherweise war es der umfassende Charakter der Definition, der dazu führte, dass die Debatte um das Besondere der OK merklich abflachte. Unterdessen wurde man nicht müde hervorzuheben, dass die Existenz der OK in Deutschland unstreitig sei. Gleichzeitig hat man allerdings beklagt, dass unter „OK“ häufig nicht jene qualifizierte Form des Verbrechens verstanden werde, die von subtilen Tattaktiken und -techniken bestimmt sei und die sich ausschließlich am zu erwartenden Profit orientiere.

Den organisierten professionellen Straftäter sieht man durch mehrere Merkmale charakterisiert:

- Mobilität.
- Mangelnde Ortsgebundenheit.
- Internationale Orientierung.
- Gute technische Ausstattung.
- Einbindung in gewerbs- und geschäftsmäßige Strukturen.
- Integration in die „legale“ Gesellschaft.

Man schien zunächst übereingekommen zu sein, dass es OK auf jeden Fall gibt, um erst danach zu fragen, worin denn das Besondere dieser Kriminalitätsform eigentlich liegt. Einerseits hat die zitierte Definition den Vorteil, dass sie vielfältige OK-Variationen abdeckt. Angesichts ihrer auf den zweiten Blick mühelos erkennbaren Unbestimmtheit ist das nicht weiter verwunderlich. Andererseits hat die Weite der Definition Kritik ausgelöst. Auch das ist kaum erstaunlich, wenn man die Funktion dieser Definition weniger in einer bloßen Aufgabenzuweisungsnorm, sondern unter einem stärker grundrechtsrelevanten, weil staatliche Sanktionen oder Eingriffe legitimierenden bzw. begrenzenden Blickwinkel betrachtet. Vor diesem Hintergrund ist es besonders problematisch, dass fast alle Elemente der Definition interpretationsbedürftig sind und zahlreiche Kritikpunkte aufweisen.

Die deutsche Lehrbuchliteratur ist im Hinblick auf eine konkrete Definition auffallend zurückhaltend. Aufgrund der Vielgestaltigkeit ihrer Erscheinungen entziehe sich die OK einer Definition. Stattdessen begnügt man sich häufig mit Kriterien- oder Indikatorenkatalogen. Eine Gewichtung der einzelnen Merkmale unterbleibt zumeist. Man hebt dagegen die Notwendigkeit der Existenz einer „Organisation“ und die Geschäftsmäßigkeit der De-

liktsbegehung bzw. die Kombination beider Elemente immer wieder hervor. Im Übrigen verzichtet die Literatur regelmäßig auf eine Auseinandersetzung mit der Richtliniendefinition.

2. Europäische Ansätze

Auch jenseits des deutschen Horizonts gibt es vielfältige Bemühungen, das komplexe Phänomen der OK definitorisch zu bewältigen. Dem Europäischen Parlament lag schon 1992 ein erster Bericht eines Untersuchungsausschusses über die Ausbreitung des organisierten Verbrechens im Zusammenhang mit dem Drogenhandel in den Ländern der Europäischen Gemeinschaften vor. Seinerzeit hatte man schon erkannt, dass die OK vielfältige Formen annimmt und dadurch eine eindeutige Definition erschwert wird. Man unterschied zwischen der OK als Gattungsbegriff für alle Formen organisierter Kriminalität und dem „institutionalisierten Verbrechen“. Letzteres durchdringt die moderne Industriegesellschaft in einem Maße, das die „einfache“ OK nicht erreiche. Für die Verfasser des Berichts stellt sich die OK folgendermaßen dar:

„Verbrechen, deren Strukturen außergewöhnliche Bekämpfungsmethoden erfordern und die eine potentielle Gefahr nicht nur für einzelne Gemeinschaften, sondern für die ganze Nation darstellen. Allerdings scheint sich das organisierte Verbrechen an überlieferte Verhaltensmuster zu halten, und die einzelnen Organisationen bestehen meist aus Angehörigen derselben Volksgruppe. Das Phänomen lässt sich als eine Reihe komplexer krimineller Aktivitäten beschreiben, die von Organisationen oder anderen Körperschaften hauptsächlich aus Gewinn- oder Machtstreben in größerem Stil betrieben werden.“

Wenig später hat das Europäische Parlament die OK als eine organisierte kriminelle Vereinigung definiert, die international tätig ist und deren Aktivitäten sich von der eigentlichen Straftat bis hin zur direkten oder indirekten Kontrolle der Wirtschaftstätigkeit, der öffentlichen Konzessionen, der Lizenzen, Aufträge und Dienstleistungen erstrecken. Die Europäische Kommission hat am 19. Januar 2005 einen Vorschlag für einen „Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität“ vorgelegt. Sie geht davon aus, dass es kriminellen Organisationen gelungen ist, international angelegte Netzwerke von großer Spannweite zu errichten und umfangreiche Profite zu erzielen. Immense Gewinne seien in folgenden Bereichen erwirtschaftet worden:

- Illegaler Drogenhandel.

- Menschenhandel (insbesondere mit Frauen und Kindern).
- Illegaler Waffen- und Munitionshandel.
- Fälschungen und Produktpiraterie.
- International angelegte Betrugspraktiken.

Die erzielten Vermögen werden gewaschen und danach wieder in den Wirtschaftskreislauf eingeschleust. Die OK befindet sich nach Auffassung der Kommission in einem „beträchtlichen Aufschwung“. Nach ihrem Empfinden spielt die EU auf dem Gebiet der Bekämpfung der OK eine „bahnbrechende“ Rolle, jedenfalls seit dem Vertrag von Amsterdam, der von den EU-Staats- und Regierungschefs am 16. und 17. Juni 1997 abgeschlossen wurde, darin wurde der erste Aktionsplan zur Bekämpfung der OK festgelegt.

Die Europäische Kommission verweist auch auf die Strategie der EU für den Beginn des neuen Jahrtausends zur Prävention und Bekämpfung der OK. Dort wird betont, dass die OK ihrem Wesen nach dynamisch und nicht an starre Strukturen gebunden ist. Die Kommission hat auch erkannt, dass Gruppierungen der OK aufgrund ihres immer höheren Entwicklungsstandes in der Lage sind, legale Schlupflöcher und Gesetzesunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu nutzen und von den Anomalien in den verschiedenen Systemen zu profitieren. Gruppierungen mit Ursprung in Europa stellen eine bedeutend größere Gefahr dar als Gruppierungen von außerhalb des Unionsgebietes, obschon deren Bedrohungspotential zuzunehmen scheint. Die originär europäischen Gruppen bauen ihre internationalen kriminellen Kontakte aus und greifen über Geldwäsche, Drogenhandel und Wirtschaftskriminalität gezielt die sozialen und wirtschaftlichen Strukturen in den Mitgliedstaaten an. Sie sind in der Lage, sowohl in Europa als auch in anderen Teilen der Welt wirkungsvoll zu handeln. Gemeinsame Anstrengungen dieser Gruppierungen zur Beeinflussung und Behinderung der Arbeit der Strafverfolgungs- und Justizbehörden machen das Ausmaß und das professionelle Vorgehen dieser kriminellen Organisationen deutlich. Dies erfordert eine dynamische und koordinierte Reaktion aller Mitgliedstaaten.

Im Sinne des zitierten Rahmenbeschlusses ist unter einer „kriminellen Vereinigung“ folgendes zu verstehen: „der auf längere Dauer angelegte organisierte Zusammenschluss von mehr als zwei Personen, die mit dem Ziel, sich unmittelbar oder mittelbar einen finanziellen oder sonstigen materiellen Vorteil zu verschaffen, in Verabredung handeln, um Straftaten zu begehen, die mit einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Besserung und Si-

cherung im Höchstmaß von mindestens vier Jahren oder einer schwereren Strafe bedroht sind.“

Der Begriff „organisierter Zusammenschluss“ bezeichnet einen Zusammenschluss, der nicht zufällig zur unmittelbaren Begehung eines Verbrechens gebildet wird und der nicht notwendigerweise förmlich festgelegte Rollen für seine Mitglieder, eine kontinuierliche Mitgliedschaft oder eine ausgeprägte Struktur hat. Auch der Europarat erarbeitet seinen Überblick über die Lage der OK in den Mitgliedstaaten anhand eines Kriterienkataloges. Die OK muss vier obligatorische Erfordernisse erfüllen:

- Zusammenarbeit von drei oder mehr Personen.
- Längere oder unbestimmte Zeit des Zusammenwirkens.
- Verdacht oder Verurteilung wegen schwerer Straftaten.
- Ziel der Erlangung von Gewinn und/oder Macht. Mindestens zwei der weiteren Kriterien müssen zusätzlich erfüllt sein, um eine Zuordnung zur OK vorzunehmen:
 - Bestimmte Aufgabe/Rolle für jeden Teilnehmer.
 - Interne Disziplin und Kontrolle.
 - Gewalt oder andere Einschüchterungsmittel.
 - Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Gesetzgebung oder die Wirtschaft durch Korruption oder andere Mittel.
 - Geschäftsähnliche oder gewerbliche Strukturen.
 - Geldwäsche.
 - Aktivitäten auf internationaler Ebene.

III. Praxis

Jenseits der hier nur bruchstückhaft skizzierten Definitionsproblematik gilt, dass mit dem Begriff der OK ein Feld umschrieben ist, das wie kein anderes durch Mythen und Spekulationen geprägt ist. Die auch durch „großes Kino“ („Der Pate“) vermittelten Gänsehauteffekte zeugen zudem von der emotionalen Aufladung des Themas. Hier geht es jedoch nicht um die Mafia als einer konkreten historischen und leider auch aktuellen Variante der OK in Italien oder in den USA. Es handelt sich vielmehr um ein System unkontrollierter Macht. „Mafia“ ist nur eine Metapher, welche für einen pathologischen Machtmissbrauch steht. Dabei ist OK nicht nur ein Merkmal strukturschwacher Gesellschaften. Sie hat sich – in unterschiedlichen Formen – in allen politischen Systemen ausgebreitet. Man mag sich mit der These beruhigen, dass intakte Staatswesen mit einer funktionierenden Rechtsprechung, parlamentarischer Opposition und freier Presse effektive Ab-

wehrmechanismen gegen eine kriminelle Unterwanderung ausbilden können. Es ist jedoch völlig offen, wie stark und wie nachhaltig dieser Beruhigungseffekt wäre, wenn man zu dem Ergebnis käme, dass sich die OK als Wirtschaftsform und als „politisches“ Prinzip etabliert hat.

Was bliebe zu tun, wenn die Mafia das ökonomische Prinzip nur „radikalisiert“ hätte? Wie sind die Erfolgsaussichten eines Kampfes gegen OK, wenn sich darin nur die allerletzte Konsequenz bürgerlicher Erfolgsideologie zeigte? Strebt die Mafia als „Ehrenwerte Gesellschaft“ gar zu ihren Ursprüngen, wenn sie durch Gründung von Unternehmen und Reintegration von Vermögen in den legalen Finanzkreislauf am Wirtschaftsleben teilnimmt? Sind in der Mafia kapitalistisches Kalkül und kriminelle Karriere komplementär? Ist in der OK nicht nur die Essenz des kapitalistischen Prinzips zu finden, sondern spiegelt sich darin nicht sogar die korrumpierende Verbindung zwischen ökonomischer und politischer Macht sowie krimineller Energie wider?

Diese und viele weitere Fragen sind durch zahlreiche anregende Beispiele auf allen Etagen der administrativen, wirtschaftlichen und politischen Hierarchien hochaktuell geworden. Sie müssen in einer Zeit beantwortet werden, in der die Unterscheidbarkeit von Gewinn und Beute die Überzeugungskraft eines Ammenmärchens hat. Steuerhinterziehung, Fehlallokation von Kapital zum Zwecke der Steuervermeidung, steuerlicher Gestaltungsmissbrauch von legalen Unternehmen zum Nachteil der Allgemeinheit und korruptive Praktiken in weltweit agierenden Konzernen haben zu einer strukturellen und funktionellen Überschneidung mit der OK geführt. Es sollte deutlich geworden sein, dass man schon bei der Lektüre von Tageszeitungen eine Fülle von Anregungen erhält, mit deren Hilfe ein differenzierteres Bild gezeichnet werden kann. Die Blässe jeder abstrakten Definition wird dadurch überstrahlt.

Ein letztes praktisches Beispiel mag dies belegen. Es steht unter der Überschrift „Wenn Konzerne betrügen.“ Berichtet wird über Treffen in unauffälligen Hotels, Tarnungen durch Ökokongresse, Verschlüsselungen von „Deals“ und der Verwendung anonymer E-Mail-Adressen. Bei alledem verfolgen, so behauptet man öffentlich, deutsche Manager nur ein Ziel: ihre Kunden zu betrügen. Manager von Konkurrenzfirmen sprechen sich ab, um höhere Preise zu kassieren als echte Konkurrenz hergeben würde. Solche Kartelle kosten Verbraucher und Firmenkunden hunderte Millionen Euro im Jahr. Das ist natürlich verboten. Keiner der Wirtschaftsführer scheint da-

durch sonderlich beeindruckt zu sein. Zwar findet noch eine mehr oder minder gepflegte Aufregung über die Vorwürfe gegen Mitarbeiter und zunehmend hochrangigere Manager der Firma Siemens wegen Korruption und „Schwarzgeld-Aktionen“ statt. Es zeichnet sich indessen ein anderer, noch beunruhigenderer Trend ab. Immer häufiger zeigt sich, dass deutsche Unternehmen bei Kartellen in ganz großem Stil mitmischen. So wurde im Februar 2007 gegen die Firma Thyssen eine europäische Rekordgeldbuße in Höhe von 420 Millionen Euro festgesetzt. Zuvor traf es BASF, Degussa und VW. Und gegen die Energiekonzerne RWE und E.on sind Ermittlungen eingeleitet.

Vor diesem Hintergrund schmücken sich zahlreiche Konzerne unverdrossen mit Initiativen, die beeindruckende Titel wie „Corporate Social Responsibility“ oder „Integrity Management“ tragen, und sie finanzieren Tagungen über Wirtschaftsethik. In ihrem Kerngeschäft etabliert sich unterdessen systemische Illegalität. Die Globalisierung hat Kartelle immer verlockender werden lassen. Die Zunahme der Konkurrenz auf zuvor nationalen Märkten drückt auf die Gewinnmargen. Es zahlt sich also noch mehr als früher aus, mit den Wettbewerbern die Märkte aufzuteilen und Preise zu fixieren. Die involvierten Manager werden selbstverständlich jeden Vergleich mit dem Verhalten eines Mafia-Bosses zurückweisen und auf betriebswirtschaftliche Zwänge, den Konkurrenzdruck, das Arbeitsplatzrisiko und das fiskalische Interesse des Staates hinweisen. Sie werden erklären, dass sie im Interesse ihrer Mitarbeiter und deren arbeitslosen Frauen, schulpflichtigen Kindern und altersdementen Eltern gehandelt haben, regelmäßig ihre Steuerpflichten erfüllen, Kinder nicht sexuell missbrauchen, keine körperliche Gewalt anwenden und Bundesverdienstkreuze an verschiedenen Bändern und mit Sternen erhalten haben.

Die Verantwortlichen werden auch beweisen, dass sie von bestimmten konspirativen Verabredungen nichts gewusst haben und diese auch nie gebilligt hätten. Sie werden verkünden, dass sie die Verantwortung übernehmen und die notwendigen Reorganisationsmaßnahmen – mit Ausnahme der eigenen Position – unverzüglich vornehmen werden. Die Verdächtigen werden belegen, dass sie sich rechtzeitig den qualifiziertesten verfügbaren Rechtsrat eingeholt haben und deshalb einem unvermeidbaren Verbotsirrtum erlagen. Jeder wird sagen, dass er es nicht für möglich gehalten hätte, von langjährigen Mitarbeitern so getäuscht zu werden.

Alle Betroffenen werden sich überzeugend als Opfer einer diffamierenden Pressekampagne darstellen und mit diversen Trompetensignalen an die Unschuldsvermutung erinnern. Sie werden darlegen, aus welchen Gründen der europäischen bürokratischen Hydra die Köpfe abgeschlagen werden müssen und detailliert erklären, dass weder die Politik noch die Justiz eine Ahnung von den naturgesetzlichen Härten der freien Wirtschaft hat. Vor und nach ihrer Verurteilung werden sie klarmachen, dass in ihrem Fall der Grundsatz der „Gleichheit vor dem Gesetz“ mit Füßen getreten wurde. Sie werden auf den Rest der Welt zeigen, der offensichtlich ungeschoren bleibt, weil er von parteipolitischer Unterstützung profitiert oder Entscheidungsträger bestochen hat. Missliebige Konkurrenten wird man beim Namen nennen und beweisen, dass diese mit verschwörerischen Umtrieben einen Justizirrtum ermöglicht haben. Die auch nach ihrer rechtskräftigen Verurteilung unter der Unschuldsvermutung stehenden Spitzenvertreter der wirtschaftlichen Leistungselite und der bürgerlichen Wohlanständigkeit werden sich in jeder Hinsicht anders als ein erfahrener Politiker oder ein erfolgreicher Mafioso verhalten. Sie sind und bleiben also außerhalb der Reichweite konventioneller Polizeiarbeit und der Strafansprüche einer immer häufiger völlig überforderten Justiz.

Vor diesem Hintergrund ist umso mehr zu bedenken, dass sich die Erörterung der OK nicht auf rein deskriptive Beschreibungen der Situation beschränken sollte. Häufig werden diese mit statistischen Daten angereichert, deren Ableitung nicht immer nachvollziehbar ist. Erforderlich ist vielmehr die Erstellung einer Bedrohungsanalyse, die auf der Basis gesicherten Faktenwissens Bewertungen zum aktuellen von der OK ausgehenden Risikograd enthält. Gleichzeitig sollten prognostische Aussagen über deren besonders gefährliche zukünftige Entwicklungsschwerpunkte ermöglicht werden. Eine derartige Analyse ist nicht zu leisten, wenn sie sich nur auf Strukturen beschränkt, die in abstrakter und anonymisierter Weise beschrieben werden. Notwendige Synergieeffekte bleiben unerreichbar, wenn es nicht gelingt, personenbezogene Daten zwischen den zuständigen Behörden in vertrauensvoller Weise und unter Beachtung aller Erfordernisse des Schutzes der Grundfreiheiten, des Datenschutzes und der Geheimhaltung auszutauschen. Der bisherigen Berichterstattung über die OK muss eine weitere qualitativ orientierte Dimension hinzugefügt werden. Darin sind die wirtschaftlichen Voraussetzungen und die finanziellen Folgen darzustellen und zu erör-

tern, die mit dem Handeln krimineller Vereinigungen und den Aktionen von Tätern verbunden sind, die der OK zugerechnet werden können. Bislang konzentrierte sich das Augenmerk der Polizei und der Justiz in allen Mitgliedstaaten der EU leider vor allem auf besonders auffällige (gewalttätige) und damit „primitive“ Formen vermeintlicher OK. Damit geraten vornehmlich bestimmte gewalttätige Muster der Bandenkriminalität in den Blickwinkel (z.B. Zigarettenschmuggel). Im Hinblick auf die finanziellen Interessen der EU gehen die noch ernster zu nehmenden Gefährdungen jedoch von Personen und Strukturen aus, die andere spezifische Merkmale und Talente ausgebildet haben:

- Strategische Fähigkeit zur Identifizierung und Auswahl besonders lukrativer Tatgelegenheiten.
- Analytische Kompetenz zur Erfassung rechtlich begründeter Schwachstellen in Systemen der Verwaltung öffentlicher Mittel.
- Zugang zu hochprofessioneller Beratungskapazität.
- Tarnung durch scheinlegale Unternehmensstrukturen (Firmengründungen).
- Verfügungsmacht über erhebliche finanzielle Mittel zur langfristigen Vorbereitung deliktischer Verhaltensweisen.
- Globale Flexibilität bei der Einrichtung operativ nutzbarer Infrastrukturen.
- Ausgeprägte Anpassungsfähigkeit an Veränderungen internationaler Märkte.
- Sektorale Durchdringung des Verwaltungsapparates in ausgewählten Staaten.
- Verbindungen zu Entscheidungsträgern in der Politik als Ergebnis erfolgreicher Kompromittierungsstrategien.
- Medial vermittelte Beeinflussungsmöglichkeiten im Hinblick auf die öffentliche Meinungsbildung und politisch-parlamentarische Beschlussfassungen.

Das kriminologische und kriminalistische traditionelle Verständnis von OK muss sich ändern. Unter dem Eindruck äußerst attraktiver Tatgelegenheiten, die sich angesichts der Höhe der in der EU und aus öffentlichen Haushalten zur Verfügung stehenden Mittel bieten, und aufgrund der anhaltenden Zeiten wirtschaftlichen und ordnungspolitischen Umbruchs haben sich die Methoden kriminellen Handelns verfeinert. Die besonders gefährlichen Vertreter der OK greifen zu kaufmännischen Kalkulationen und identifizieren die höchsten Gewinnspannen und die geringsten Risiken mit unternehmerischer Weitsicht. Nicht zuletzt aus diesen Gründen hat die OK in den letzten Jahren mehrere qualitative Sprün-

ge gemacht. Dadurch ist es ihr in zunehmendem Maße gelungen, das Wohlstandsgefälle innerhalb der EU, die strukturellen Umwälzungen, die für einen offenen Binnenmarkt typischen Kontrolldefizite, die Vielzahl und Komplexität gesetzgeberischer Akte sowie die Anfälligkeit von Teilen der wirtschaftlichen, politischen und administrativen Eliten für Korruption in allen Staaten planvoll auszunutzen.

Es liegt auf der Hand, dass die Bedeutung einer empirisch fundierten, technologisch hoch gerüsteten, politisch sensiblen und sektoral spezialisierten Risikoabschätzung drastisch steigen muss. Sie ist nur zu leisten, wenn man mindestens innerhalb der EU vernetzte Strukturen der Informationsgewinnung und -verwertung schafft, in denen die orthodoxen Unterscheidungen zwischen Strafverfolgung und administrativen Ermittlungen jedenfalls im Bereich der Risikovorsorge keine oder nur noch eine untergeordnete Rolle spielen. Die gegenwärtige rechtliche, sachliche und personelle Ausstattung der Behörden ist unterkritisch. Im Hinblick auf die gebotene wirkungsvolle Verhütung und Verfolgung der OK ist dieser Umstand Bestandteil des Ensembles von Risikofaktoren.

Womöglich sind all diese Begriffsklärungen, Feststellungen und Forderungen nur Ausdruck einer lächerlichen Naivität. Es wird immer deutlicher, dass wir in Gesellschaften leben, in denen Lebenssinn sich in Gewinnmaximierung erschöpft. In solchen Gesellschaften hat die OK alle Chancen, weiter zu blühen und zu gedeihen. Vielleicht ist schon jetzt nicht mehr zu klären, in welchem Maße und zu welcher Zeit zwischen (noch) legalen Unternehmen und der OK Deckungsgleichheit besteht. Die Finanzierungsbedürfnisse der Parteien, die Machtinteressen von Politikern und die Gewinnorientierung von Unternehmen scheinen immer stärker in unheilvoller Weise zusammenzuwachsen. Insbesondere die Korruption hat sich zum verführerischsten und gefährlichsten Leitmotiv der Moderne entwickelt. Sie ermöglicht es auch der OK, auf Waffengewalt zu verzichten. Geld räumt jeden Weg geräuschlos frei: Jede Gesellschaft hat schließlich die OK, die sie verdient, weil sie an ihr und mit ihr verdient.

IV. Schlussthese

1. Die Versuche einer abstrakten Beschreibung der OK können dem komplexen und konkreten Erscheinungsbild dieser Kriminalitätsform nicht gerecht werden.

2. Die standardisierte Annäherung an das Problemfeld OK (Richtlinien- und Legaldefinitionen) eröffnet zwar einzelne Perspektiven, führt aber nicht zu einem empirisch fundierten abgeschlossenen Befund.
3. Die herkömmliche polizeiliche Erhebungspraxis verführt zu analytischen Kurzschlüssen, weil konventionelle Formen der gewerbsmäßigen und bandenförmigen Begehung von Straftaten aufgrund kriminalpolitischer Vorgaben dramatisiert und qualitativ überhöht werden.
4. Der Begriff „OK“ degeneriert zu einer legitimatorischen Floskel, mit deren Hilfe man Aufgaben- und Befugnisweiterungen für Sicherheitsbehörden begründet.
5. Die Zuweisung kriminellen Geschehens in den Bereich der OK folgt den Regeln eines öffentlichkeitswirksamen Alarmismus.
6. Die herkömmlichen Muster zur Einordnung der OK erleichtern den Akteuren der Kriminalpolitik die Selbststilisierung als „Retter in der Not“.
7. Inhalt und Qualität der behördlichen Erfassung der OK zeigen, dass man die Tiefen- und Höhendimensionen dieser Kriminalität nicht erkennt.
8. Die Etikettierung „OK“ beruht auf einer unreflektierten Übernahme des Postulates der Unterscheidbarkeit von Politik, Wirtschaft, Staatsbürokratie und organisierten kriminellen Strukturen.
9. Die effiziente polizeiliche Verhütung und Bekämpfung der OK scheitert daran, dass sie in vielen Staaten „nur“ die radikale Ausprägung administrativer, ökonomischer, militärischer und politischer Machtverhältnisse ist.
10. In der OK spiegeln sich die moralischen und ethischen Widersprüche einer Gesellschaft, die Lebenslügen der bürgerlichen „Wohlanständigkeit“ und die Folgen politischer Täuschungen zum Zwecke des Machterwerbs; sie ist auch eine Folge der egomanisch-assoziellen Energien, die Amts- und Funktionsträger in Verwaltung, Wirtschaft und Politik zur Verteidigung ihrer Positionen entwickeln.