

Max-Planck-Institut
für ausländisches und internationales Strafrecht
Freiburg im Breisgau

Walter Gropp/Barbara Huber

Rechtliche Initiativen gegen organisierte Kriminalität

Ein Projektbericht



Einleitung

Die Studie bildet die Fortsetzung zu dem rechtsvergleichenden Gutachten über "Besondere Ermittlungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität", das 1993 als Band S 36 in der Reihe "Beiträge und Materialien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht Freiburg" erschien. Die rasche Entwicklung der Gesetzgebung gegen die organisierte Kriminalität in Deutschland und anderen europäischen Ländern sowie den USA bewirkte, daß diese Untersuchung bereits seit einiger Zeit teilweise überholt war. Die Autoren der Landesberichte von 1993 legen daher aktualisierte Übersichten vor, die allerdings weiter ausholen als die Darstellungen in der Voraufgabe: Untersucht wird der Einfluß des Phänomens der organisierten Kriminalität auf das materielle und formelle Strafrecht, und es werden die zur Verfolgung eingerichteten besonderen Ermittlungsorgane dargestellt sowie Einzelfragen des Beweisrechts erörtert. Im Zentrum der Untersuchung stehen erneut die Entwicklungen im Bereich der Ermittlungsmaßnahmen, wodurch der Zusammenhang mit der früheren Veröffentlichung hergestellt wird.

Der Band enthält Landesberichte über Deutschland (*Gropp/Schubert/Wörner*), Dänemark (*Cornils/Greve*), England (*Huber*), Frankreich (*Zieschang*), Italien (*Orlandi*), Niederlande (*van Kalmthout/van de Reyt*), Österreich (*Löschnig-Gspandl*), Polen (*Hofmański/Pływaczewski*), Schweiz (*Natterer*), Spanien (*Pifarré de Moner*), Türkei (*Öztürk*) und USA (*Thaman*), die durch einen Bericht über die europäischen supranationalen Instrumente auf diesem Gebiet ergänzt werden (*Sinn*). Eine rechtsvergleichende Analyse wertet die Ergebnisse aus (*Gropp*).

Daß die Verfolgung organisiert begangener Straftaten auch an der Schwelle zum 21. Jahrhundert von großer Aktualität ist, erstaunt nicht. Denn das Schlagwort von der "Globalisierung" bezieht sich nicht nur auf die Ströme von Waren und Dienstleistungen: Auch Kriminalität kennt keine Grenzen, und die grenzüberschreitende Kriminalität setzt Organisation voraus.

Trotz seiner unumstrittenen Bedeutung wird in den hier untersuchten Ländern dem Phänomen "Organisierte Kriminalität" ein unterschiedlicher rechtlicher und gesellschaftlicher Stellenwert beigemessen.

Als "routiniert" möchte man den rechtlichen Umgang mit organisiert begangenen Straftaten in den *USA* bezeichnen. Man verfügt hier sowohl auf Bundesebene als auch in den Einzelstaaten über ein reichhaltiges, sich im wesentlichen selbst regulierendes Repertoire an rechtlichen Instrumentarien.

Was sich in den *USA* auf einem hohen, von Effektivität gekennzeichneten Niveau einpendelt, befindet sich in *Italien* im Stadium eines dynamischen, durchaus hoffnungsvollen Aufbruchs. Nach dem Tod der Mafiafahnder *Falcone* und *Borsellino*

ist es hier zu einem gesellschaftlichen Prozeß gekommen, der vor allen Dingen in Süditalien und insbesondere in Palermo eingesetzt hat. Freilich muß man sehen, daß der Preis für jene Entwicklung zum Teil auch in Maßnahmen besteht, die an die Grenze der Rechtsstaatlichkeit reichen.

Als typische Vertreter kontinentaleuropäischer civil-law-Systeme erweisen sich im Berichtszeitraum *Deutschland, Frankreich und Österreich*. Die Gesetzgebung ist hier von einem gewissen Perfektionismus geprägt, der vor allem auch darauf beruht, daß rechtsstaatlich hieb- und stichfeste Lösungen angeboten werden sollen.

Mit einer gewissen - wenn auch wohl abzulehnenden - Gelassenheit, die allerdings nicht mit Untätigkeit verwechselt werden darf, sieht man die Problematik organisiert begangener Straftaten in *Dänemark*. Diese Gelassenheit beruht wohl darauf, daß aufgrund der Struktur des Landes und der Einstellung der Bevölkerung ein hohes Maß an gesellschaftlicher Transparenz und Kohärenz vorgegeben ist, was ohnehin einen schlechten Nährboden für organisiert begangene Straftaten darstellt.

In *England* ist eine gewisse frühere Gelassenheit mittlerweile weitreichenden organisatorischen und gesetzgeberischen Aktivitäten gewichen. Wie in den USA werden auch hier die Schwerpunkte der Bedrohung durch organisierte Kriminalität im Bereich des Drogenhandels und der Geldwäsche gesehen.

Eine besondere Rolle spielen auch in diesem Bericht die *Niederlande*. Dort hat man die Erfahrung gemacht, daß die Bekämpfung organisierter Kriminalität noch kein Wert an sich ist, weshalb Licht nicht nur in ihre Strukturen, sondern auch in ihre Bekämpfung gebracht werden muß. So steht in den Niederlanden nicht nur organisierte Kriminalität, sondern auch die Praxis der Ermittlungstätigkeit in jenem Kriminalitätsbereich im Vordergrund des Interesses.

Ein Stadium des Übergangs prägt die rechtlichen Initiativen gegen organisierte Kriminalität z.B. in *Polen*. Hier ist man zu der Erkenntnis gelangt, daß man durchaus nicht immer zwischen dem Staat und dem Verbrechen trennen kann, sondern daß es Zonen des Übergangs gibt.

Obwohl nicht mit Kompetenzen im Bereich der Strafverfolgung ausgestattet, stehen rechtliche Initiativen gegen organisierte Kriminalität auch auf der Agenda der *Europäischen Union*. Es liegt in der Natur der Sache, daß sich die Aktivitäten der EU derzeit insbesondere auf die Gewinnung von Information und auf die Koordination der Initiativen in den Mitgliedstaaten konzentrieren. Ein Schwerpunkt betrifft die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungs- und Anklagebehörden der Mitgliedstaaten, die bessere Koordination der Geldwäscheinitiativen und die Erweiterung der Zuständigkeit der Europäischen Polizeibehörde Europol.

Wie man sieht, bilden die hier vorgestellten Länder keinen homogenen Block, sondern bieten eine Bandbreite von Regelungsmodellen, was gerade aus rechtsvergleichender Sicht anregend wirkt.

A. Organisierte Kriminalität als funktionaler Begriff

Bereits im Rahmen einer Tagung der Autorinnen und Autoren dieses Bandes im Jahre 1996 in Leipzig entstand der Eindruck, daß die "Organisierte Kriminalität" als *funktionaler* Begriff dient. Diese Einschätzung kann sich durch die Ausführungen in den Landesberichten bestätigt sehen. In der Tat ist festzustellen, daß es eine strenge Definition nicht gibt (I), daß aber Phänomene beschrieben werden können und daß die Klassifizierung jener Phänomene als "Organisierte Kriminalität" die Grundlage liefert, *besondere Maßnahmen* bei der Verfolgung strafbarer Handlungen anzuwenden, die bei der Verfolgung "normaler" Kriminalität nicht anwendbar sind (II). Besonders deutlich wird diese Ausrichtung der Beschreibung der "Organisierten Kriminalität" auf eine bestimmte Anwendung, wenn *besondere Ermittlungsorgane* gegen organisiert begangene Straftaten eingesetzt werden (III).

I. "Organisierte Kriminalität" als Rechtsbegriff? - Vom Scheitern einer Begriffsbildung zur Beschreibung von Phänomenen

Den Begriff "Organisierte Kriminalität" gibt es nicht, denn dies würde voraussetzen, daß man Elemente nennen kann, die sowohl notwendig als auch hinreichend sind, um organisierte Kriminalität zu beschreiben. Einer Definition am nächsten kommt wohl noch der Versuch einer Begriffsbestimmung durch das deutsche Bundeskriminalamt. Aber auch diese Umschreibung bedarf einer Ergänzung durch den ökonomischen Aspekt der "Befriedigung einer (massenhaften) Nachfrage nach (illegalen) Gütern und Dienstleistungen".

Auch wenn es keine Definition gibt, lassen sich den vorliegenden Landesberichten doch recht eindeutige Hinweise darauf entnehmen, welche Deliktsbereiche und welche Begehungsformen zumindest typischerweise dem Bereich der organisierten Kriminalität zuzurechnen sind bzw. ihr als "schwere Verbrechen" gleichgestellt werden.

1. Typische Deliktsbereiche

Weitaus am häufigsten wird in den Landesberichten der Bereich der *Betäubungsmittelkriminalität* genannt. An zweiter Stelle rangiert die *Geldwäsche*. Auf dem dritten Platz der Nennungen findet sich der *Diebstahl* von und die *Hehlerei* mit *Kraftfahrzeugen*. Schließlich wird auch der Bereich des *Menschenhandels* sowie des *Rotlichtmilieus* mehrfach genannt. Delikte mit terroristischem Einschlag wer-

den von einem Teil der analysierten Länder dem Bereich der organisierten Kriminalität zugerechnet, von anderen hingegen ausdrücklich nicht.

2. *Der indizielle Charakter der bandenmäßigen Begehung*

Neben den genannten Deliktsbereichen ist es überwiegend die bandenmäßige Begehung, die als typisches Merkmal für das Vorliegen organisierter Kriminalität angegeben wird. Als besonders prägnante Vertreter wären insoweit *Frankreich* und *Italien*, aber auch *Österreich* und die *Schweiz* zu nennen.

3. *Sonderfälle*

Eine Sonderrolle im Hinblick auf die zur organisierten Kriminalität zu rechnenden Kriminalitätsbereiche kommt *Dänemark* (Rockerbanden) und der *Schweiz* ("Dienstleistungsdrehscheibe") zu.

4. *Vom Begriff zur Funktion*

Wenn man somit zusammenfassend feststellen muß, daß sich nicht genau sagen läßt, was organisierte Kriminalität *ist*, so besteht doch weitgehend Einigkeit darüber, daß das Vorliegen organisierter Kriminalität den Einsatz bestimmter Maßnahmen ermöglichen *soll*. Sehr deutlich geht dies aus dem USA-Beitrag hervor, wenn dort berichtet wird, daß sich die Strafverfolgungsorgane des Bundes weigerten, das Phänomen "Organisierte Kriminalität" allzu genau zu beschreiben, denn ungenaue Gesetze seien eher vorteilhaft.

Zwar ginge es zu weit zu behaupten, die *Durchführbarkeit* einer Ermittlungsmaßnahme entscheide über die Einordnung einer Straftat in den Bereich der organisierten Kriminalität, doch wird man zumindest von einer Wechselwirkung sprechen müssen: Angesichts eines fehlenden Begriffs besteht zumindest eine Tendenz, organisierte Kriminalität immer dann anzunehmen, wenn eine bestimmte Maßnahme im Interesse der Kriminalitätsbekämpfung erforderlich erscheint. Damit schafft die Etikettierung als "Organisierte Kriminalität" Eingriffsgrundlagen, die ansonsten (noch bzw. so) nicht gegeben sind. Je unschärfer hier aber die Begriffsbildung gerät, desto eher wird die Eingriffsgrundlage mittelbar zu jener Größe, die "Organisierte Kriminalität" definiert.

II. Organisierte Kriminalität als Eingriffsgrundlage für Ermittlungsmaßnahmen

Daß die organisierte Kriminalität gleichermaßen zum "Sesam öffne dich" für den Einsatz von Ermittlungsmaßnahmen wird, die massive Eingriffe in grundrechtliche Freiheiten bedeuten, läßt sich den Landesberichten eindeutig entnehmen.

Insgesamt läßt sich sagen, daß das Phänomen "Organisierte Kriminalität" ein Argumentationsmuster geworden ist, das bei der gesetzgeberischen Fortentwicklung des Strafverfahrens eine dominierende Rolle spielt. Jener Prozeß hat nicht nur punktuellen Charakter, sondern verändert, da er bereits vor dem Vorverfahren ansetzt, die gesamte Kultur staatlich gewährleisteter Strafverfolgung. Dabei werden die mittels der "Organisierten Kriminalität" eingeräumten Ermittlungsbefugnisse häufig von besonderen Ermittlungsorganen wahrgenommen.

III. Besonderheiten bei der Verfolgung bzw. Verhinderung organisiert begangener Straftaten - Besondere Ermittlungsorgane

Besonderheiten bei der Verfolgung bzw. Verhinderung organisiert begangener Straftaten lassen sich in den hier untersuchten Ländern vor allem in dreierlei Hinsicht feststellen: Zunächst betreffen sie die Verbesserung der *Kommunikation* bzw. *Kooperation* auf nationaler, supranationaler und internationaler Ebene (1). Im übrigen zeigt sich, daß die Einrichtung besonderer Ermittlungsorgane als Mittel zur Bekämpfung und Verfolgung organisierter Kriminalität angesehen wird (2). In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, daß nicht nur die Ermittlungsorgane, sondern auch die "Standard"-Ermittlungsmaßnahmen bei Berührung mit organisiert begangenen Straftaten einem Wandel unterliegen können (3).

1. Maßnahmen zur Intensivierung der Kommunikation und Kooperation

Hinsichtlich der Maßnahmen zur Verbesserung der Kommunikation und Kooperation der nationalen Ermittlungsorgane stehen Initiativen seitens der *Europäischen Union* im Vordergrund. Dies verwundert nicht, da die EU auf dem Gebiet der Strafverfolgung keine eigene Kompetenz besitzt. Zu nennen sind unter anderem:

- der *Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität* von 1997;
- die geplante Ausstattung von *Europol* mit operativen Befugnissen in der Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden;
- die Förderung der justitiellen Zusammenarbeit;
- die Vereinfachung der Rechtshilfe;
- die Schaffung eines Netzes von Kontaktstellen (*Eurojust*);
- die Einrichtung eines Austausch-, Ausbildungs- und Kooperationsprogramms für Personen, die sich mit der Bekämpfung organisiert begangener Straftaten befassen.

Auf *nationaler* Ebene lassen sich Ansatzpunkte für die Verbesserung der Zusammenarbeit in jenen Staaten ausmachen, die föderativ organisiert sind. Daher findet in der *Bundesrepublik Deutschland* eine Bündelung der polizeilichen Aufgaben

auf dem Gebiet der Strafverfolgung in Fällen des international organisierten ungesetzlichen Handels mit Waffen, Betäubungsmitteln oder sonstigen für organisierte Kriminalität typischen Deliktsbereichen durch das Bundeskriminalamt statt. In der *Schweiz* sucht man den prozessualen Föderalismus dadurch zu überbrücken, daß man durch ein Konkordat über die Rechtshilfe und die interkantonale Zusammenarbeit in Strafsachen seit 1993 eine horizontale, kantonsübergreifende Zusammenarbeit anstrebt. Auch *Italien* - obwohl kein föderalistisch organisierter Staat - sucht seit 1991 die Zuständigkeit der Polizei auf dem Gebiet organisiert begangener Straftaten durch Einrichtung der zentralen *Direzione Investigativa Antimafia* zu bündeln. Die gleiche Entwicklung läßt sich in *England* beobachten, wo die traditionell regional organisierte Polizei zu Zwecken der Bekämpfung schwerer überregionaler und transnationaler Kriminalität jüngst verstärkt nationale Züge annimmt.

Schließlich ist noch auf die Kooperationsmöglichkeit auf internationaler Ebene einzugehen, nämlich die

- Gründung einer Task Force gegen organisiertes Verbrechen im Ostseeraum (1996);
- Mitwirkung in der Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF);
- Verständigung über die Zusammenarbeit der Justizbehörden bei der Bekämpfung der Wäsche von Drogenerlösen.

2. *Einrichtung spezieller Ermittlungsorgane*

Die Einrichtung spezieller Institutionen zur Verhinderung bzw. Verfolgung organisiert begangener Straftaten liegt nahe und wird in den hier untersuchten Ländern auch praktiziert (a). Daneben ist interessant, auf welche Gebiete sich die Aktivitäten jener Spezialeinheiten erstrecken, denn diese geben gleichzeitig ein Bild der Spielarten wieder, in denen organisierte Kriminalität in den verschiedenen Ländern wahrgenommen wird (b). Insoweit schließt sich der Kreis zu den Ausführungen unter A.I., indem organisierte Kriminalität auch mittelbar über die Arbeitsgegenstände der besonderen Ermittlungsorgane beschrieben werden kann.

a) *Einrichtung von Spezialstellen*

Auf *europäischer Ebene* ist das am 1. Oktober 1998 in Kraft getretene *Europol-Übereinkommen* zu nennen, dessen Ziel die Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit und der Aufbau eines automatisierten Informationssystems ist (TECS).

b) *Besondere Zuständigkeiten*

Was die Einrichtungen von Organen anbelangt, die sich mit speziellen Erscheinungsformen organisierter Kriminalität befassen, läßt sich eindeutig ein Schwerpunkt im Bereich der *Drogenbekämpfung* feststellen. Zu nennen wären in diesem Zusammenhang die *Europol-Drogenstelle* sowie die *Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD)*. Eine gemeinsame Maßnahme des Europäischen Rates vom 16. Juni 1997 zielt auf die Einsetzung eines Systems zum schnellen Informationsaustausch über neue synthetische Drogen. Auch in der *Schweiz*, in *Polen*, *Österreich*, *Großbritannien*, *Frankreich* und *Dänemark* finden sich entsprechende Zentralstellen.

Einen weiteren Schwerpunkt der Aufgabenbereiche spezieller Institutionen bildet der Bereich der *Geldwäsche*, was sich aus dem Zusammenhang mit der Bekämpfung des illegalen Drogenhandels leicht erklären läßt. Zu nennen wären in diesem Zusammenhang die *Schweiz*, *Frankreich*, *England* und *Dänemark*.

Zusammengefaßt ist zu sagen, daß sich die Spezialeinheiten in den untersuchten Ländern vorrangig mit den folgenden Erscheinungsformen organisierter Kriminalität befassen, wobei bei aller Zurückhaltung wohl sogar eine Rangfolge aufgestellt werden kann:

- Betäubungsmittelkriminalität
- Geldwäsche
- Falschgeld-Kriminalität
- Korruption
- Mädchenhandel
- (Kinder-)Pornographie

3. *Modifizierung von Ermittlungsmaßnahmen*

Die Besonderheiten bei der Bekämpfung organisiert begangener Straftaten betreffen jedoch nicht nur die Einrichtung besonderer Ermittlungsorgane und spezieller Zuständigkeiten. Sie machen sich auch dort bemerkbar, wo gewöhnliche Grundrechtseingriffe aufgrund der Zuordnung der fraglichen Straftat zum Bereich der organisierten Kriminalität eine Modifizierung, insbesondere Intensivierung erfahren.

Insgesamt kann man erkennen, daß das Phänomen "Organisierte Kriminalität" zunächst an soziale Probleme anknüpft, daß es jedoch mittelbar auch durch die Gründung spezieller Organe definiert und zum Schlüssel wird, der der staatlichen Kriminalitätsbekämpfung neue Räume erschließt, die ihr zuvor durch Grundrechte verschlossen waren. Grundrechtseingriffe sind jedoch nur zulässig, wenn sie erforderlich sind, was wiederum voraussetzt, daß sie zur Erreichung der gesteckten Ziele geeignet sind. Diese Eignung festzustellen, ist eine der größten Herausforderungen, vor der die staatliche Verbrechensbekämpfung und -verfolgung steht.

B. Entwicklungen mit Bezügen zum materiellen Recht

I. Geldwäsche, Gewinnaufspürung und Gewinnabschöpfung

Die gesetzgeberischen Initiativen gegen Geldwäsche sind im globalen Zusammenhang zu sehen. Einen der wichtigsten Schritte stellt insoweit die Bildung der *Financial Action Task Force* (FATF) dar, die 1989 vom G-7-Gipfel eingesetzt worden ist. Dieser Arbeitsgruppe gehören unter anderem die EU-Mitgliedstaaten sowie elf weitere Länder und der Golf-Kooperationsrat an. Innerhalb der Europäischen Union hat die weltweite Initiative gegen Geldwäsche in der Gemeinsamen Maßnahme vom 3. Dezember 1998 Gestalt angenommen. Es erstaunt daher nicht, daß die gesetzlichen Maßnahmen gegen Geldwäsche in den hier untersuchten Ländern ein hohes Maß an Geschlossenheit aufweisen. Dies betrifft nicht nur den Tatbestand der Geldwäsche (1) sondern auch die Vorschriften zur Gewinnaufspürung (2) und zur Gewinnabschöpfung (3).

1. Schaffung von Tatbeständen zur Sanktionierung von Geldwäschehandlungen

Zunächst kann man feststellen, daß in allen hier untersuchten Ländern Geldwäschehandlungen tatbestandlich erfaßt sind. Die älteste bis heute gültige Vorschrift dürfte insoweit der *Money Laundering Control Act* der USA von 1986 sein. In Europa setzt die Entwicklung von Geldwäschetatbeständen Anfang der 90er Jahre ein.

Der Anwendungsbereich der Geldwäschetatbestände ist eher weit gefaßt, was in den Landesberichten zuweilen kritisch hinterfragt wird: Der Geldwäschetatbestand sei nicht besonders griffig, die Einbeziehung aller profitablen Taten eines Vortäters führe in der Rechtsfolge zu einer Vermischung von Strafe und Abschöpfung.

Was die Gestaltung des Geldwäschetatbestands im einzelnen betrifft, sind bezüglich der Anknüpfungstaten selbstverständlich auch hier Generalklauseln, Straftatenkataloge und Mischmodelle zu finden.

In subjektiver Hinsicht setzen die untersuchten Regelungen hinsichtlich des Herührens des Gegenstands der Geldwäsche Kenntnis voraus, zumindest aber *dolus eventualis*. Soweit hiervon Abstriche gemacht werden oder sogar Fahrlässigkeit genügen soll, ist eine qualifizierte Form von Fahrlässigkeit erforderlich.

2. Gewinnaufspürung

Die Strafdrohung für Geldwäschehandlungen muß leerlaufen, wenn das tatbestandsmäßige Verhalten als solches nicht erkannt wird. Insofern ist der Begriff

"Gewinnaufspürung" ungenau. Denn im Grunde geht es um das Erkennen von strafbaren Geldwäschehandlungen. Eine Hauptrolle wird dabei den Banken zugesprochen. Dies kann einmal dadurch geschehen, daß die Banken für ihre Mitwirkung bei der Gewinnaufspürung *belohnt* werden (a), aber auch dadurch, daß den Banken mit Bußgeldern bzw. Strafen gedroht wird, wenn sie bestimmten Pflichten zur Mitwirkung bei der Gewinnaufspürung nicht nachkommen (b).

a) *Einbindung der Banken durch selbstregulierende Belohnungssysteme*

Was die Motivation zum Aufspüren illegaler Gewinne durch die Aussetzung von Belohnungen betrifft, geben eindeutig die *USA* den Ton an.

Aber auch ohne förmliche Programme dürfte sich - z.B. nach deutschem Recht - die Einführung von Anti-Geldwäsche-Mechanismen nach allgemeinen Grundsätzen strafmildernd auswirken, bis hin zur Verneinung von Fahrlässigkeit mangels Verletzung einer Sorgfaltspflicht bzw. infolge gefahrmindernder Aktivitäten.

b) *Sanktionsbewehrte Inpflichtnahme der Banken als Organe der Rechtsdurchsetzung*

Außerhalb jenes Bereichs der Belohnung werden die Banken in allen hier untersuchten Ländern bei Androhung von Sanktionen verpflichtet, bei der Rechtsdurchsetzung mitzuwirken. Lediglich in der *Türkei*, wo eine Regelung zur Gewinnaufspürung noch fehlt, werden die Banken nicht in die Pflicht genommen.

Eine der wichtigsten Fragen im Zusammenhang mit den Berichtspflichten der Banken lautet, von welchem Betrag an sie - auch ohne konkreten Verdacht - zur Identifizierung ihrer Kunden verpflichtet sind. Dieser Betrag liegt im Durchschnitt bei etwa 10.000 bis 15.000 Euro. Die Grenze für die Identifizierungs- und Berichtspflicht ohne Vorliegen eines konkreten Tatverdachts ist deshalb wichtig, weil sie darüber entscheidet, in welchem Umfang Banken und Strafverfolgungsbehörden mit "Verwaltungsaufgaben" befaßt und damit auch behindert werden.

Besteht ein konkreter Verdacht, bedarf es einer Untergrenze für die Meldepflicht nicht mehr. Eine Ausnahme bilden hier jedoch die *USA*, wo auch bei verdächtigen Handlungen die Berichtspflicht erst von 5.000 Dollar an beginnt.

3. *Gewinnabschöpfung*

Aus deutscher Sicht würde es sich anbieten, bei der Gewinnabschöpfung zwischen Verfall des Gewinns und Einziehung der *instrumenta sceleris* zu differenzieren. Freilich gelingt dies selbst im deutschen Recht nicht immer, und es wäre voreilig zu meinen, daß solch eine Unterscheidung den ausländischen Rechtsordnungen gerecht werden könnte. Zweckmäßig erscheint es bei Betrachtung der

Landesberichte vielmehr, danach zu fragen, ob ein Zugriff auf Vermögen des Täters nach der mutmaßlichen Tat erfolgt (a) oder ob dies schon im Vorfeld der Fall ist (b).

a) *Gewinnabschöpfung aufgrund einer (mutmaßlich) begangenen Straftat*

Ist dem Täter die Straftat nachgewiesen worden, kann die Abschöpfung des aus der Straftat erlangten Gewinns als Standardmaßnahme in den untersuchten Ländern betrachtet werden. Schwieriger wird die Sache jedoch, wenn nicht sicher ist, aus welcher Straftat beim Täter befindliche Vermögensgegenstände erlangt sind. In diesen Fällen ist der *erweiterte Verfall* das Mittel der Wahl.

Während man in Deutschland jedoch davon ausgeht, daß Aufwendungen, die der Täter zur Erlangung des Vermögensvorteils getätigt hat, nicht in Abzug gebracht werden können (sog. Bruttoprinzip), scheint man in der überwiegenden Zahl der untersuchten Länder von einem Nettoprinzip auszugehen. Danach kann der Täter seine erforderlichen Aufwendungen im Rahmen des Verfalls geltend machen.

b) *Präventive Gewinnabschöpfung*

Gewinnabschöpfung im Interesse einer Gefahrenabwehr findet man in den *USA* und in der *Schweiz*. Geht es dort um die Einziehung von Vermögenswerten einer kriminellen Organisation, bedarf es nicht einmal mehr des Nachweises der kriminellen Herkunft. Davon zu unterscheiden ist freilich die Einziehung *für den Fall der Verurteilung*.

Eine deutliche Vorverlagerung der Gewinnabschöpfung läßt sich in *Italien* feststellen: In einem präventiven Verfahren gegen mafia-verdächtige Mitglieder einer kriminellen Organisation besteht die Möglichkeit, Vermögenswerte zu beschlagnehmen und einzuziehen, wenn der Lebensstil der betroffenen Personen mit dem steuerlich festgestellten Einkommen nicht übereinstimmt. Auch bereits bei leichtem Verdacht von Geldwäsche ist eine Beschlagnahme und Einziehung möglich, wobei die Beweislast umgekehrt wird.

4. *Effektivität der Geldwäschegesetzgebung*

Aussagen über die Effektivität der gesetzlichen Regelungen zur Geldwäsche, zur Gewinnaufspürung und zur Gewinnabschöpfung sind kaum möglich, weil über die zugrundeliegenden Rechtstatsachen wenig Klarheit besteht. Immerhin kann man dem USA-Bericht entnehmen, daß dort die Geldwäscheregelung im wesentlichen Wirkungen zeigt. Im übrigen sind die Informationen aus den Landesberichten eher vorsichtig (*Polen, Niederlande, England, Deutschland*).

Zusammengefaßt läßt sich sagen, daß es sich bei der Bekämpfung der Geldwäsche, bei der Gewinnaufspürung sowie der Gewinnabschöpfung theoretisch um zentrale Maßnahmen gegen organisiert begangene Straftaten handelt, die aber praktisch zumeist ineffektiv bleiben. Aus europäischer Sicht wäre es dringend angezeigt, darüber nachzudenken, weshalb es in den *USA* gelingt, mit der Geldwäscheregelung effektiv umzugehen. Einer der Gründe könnte darin liegen, daß man dort mit der anfallenden Datenflut besser zurechtkommt. Ein anderer Grund dürfte im Rückgriff auf das Zivilrecht liegen, wo die Garantien *ex ante* zugunsten des Verdächtigen in Rücksicht auf die Möglichkeit des Schadensersatzes *ex post* nicht so stark ausgeprägt sind wie im Strafrecht. Hier müßte man freilich näher darüber diskutieren, welchen Weg man zukünftig beschreiten will.

II. Korruption - ein uneinheitliches Bild

Im Unterschied zur Geldwäsche, wo sich der überwältigenden Mehrheit der untersuchten Rechtsordnungen Initiativen entnehmen lassen, wenn auch mit wenig befriedigendem Erfolg, ist hinsichtlich der Korruption ein einheitliches "Bedrohungsbewußtsein" derzeit nicht festzustellen. Keinen Anlaß zu Besorgnis sieht man in *Dänemark*, *England* und *Österreich*. Dennoch gehen von den internationalen Instrumenten der OECD, des Europarats und der EU gewisse Impulse auf die Gesetzgeber aus.

Auf der Ebene der *EU* ist das am 26. Mai 1997 vom Rat angenommene *Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung unter Beteiligung von Beamten der europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union* zu nennen.¹ Dieses Übereinkommen ist deshalb so wichtig, weil sich die Mitgliedstaaten darin verpflichtet haben, die Merkmale der Bestechlichkeit und der Bestechung einheitlich festzulegen und auch die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmensleitern festzusetzen. Auf der Ebene der Mitgliedstaaten geben *Italien* und *Deutschland* Anstöße.

III. Definition und Rolle der "kriminellen Vereinigung"

Der Begriff der kriminellen Vereinigung beginnt sich unter den Merkmalen der organisierten Kriminalität einen Stellenwert zu erobern. Dazu mag vor allem beigetragen haben, daß sich der Rat der Europäischen Union im Rahmen der Maßnahmen vom 21. Dezember 1998 auf eine gemeinsame Definition der kriminellen

1 Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 Absatz 2 Buchstabe c) des Vertrags über die Europäische Union über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind, ABl. C 195 25.6.1997, S. 2.; Erläuternder Bericht zum Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind - vom Rat am 3.12.1998 gebilligter Text, ABl. C 391 15.12.1998, vgl. EU VII.12.

Vereinigung festgelegt hat: Danach muß die Organisationsstruktur auf längere Dauer angelegt sein und auf dem Zusammenschluß von mehr als zwei Personen beruhen. Die verabredeten Straftaten müssen mit Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Besserung und Sicherung im Höchstmaß von mindestens vier Jahren oder einer schwereren Strafe bedroht sein. Es kommt nicht darauf an, ob diese Straftaten Hauptzweck der kriminellen Vereinigung sind oder nur ein Mittel, um geldwerte Vorteile zu erlangen und gegebenenfalls die Tätigkeit öffentlicher Stellen in unzulässiger Weise zu beeinflussen. Diese Entwicklung weist Parallelen in den Mitgliedstaaten auf (*Niederlande, Frankreich, Dänemark*).

C. Entwicklungen im Bereich der Ermittlungsmaßnahmen

Im Bereich der besonderen Ermittlungsmaßnahmen ist seit 1992 eine Phase der Konsolidierung und Komplettierung festzustellen:

- *Österreich* (Bundesgesetz vom August 1997);
- *Niederlande* (Gesetz über besondere Ermittlungsbefugnisse - StPO);
- *Polen* (neue StPO vom 1. September 1998);
- *Deutschland* (Regelung zur akustischen Überwachung von Wohnräumen - sog. "Großer Lauschangriff");
- *England* (Regulation of Investigatory Powers Act 2000).

Wenig Veränderungen zeigt die Gesetzeslage bezüglich der besonderen Ermittlungsmaßnahmen hingegen in *Italien* und *Dänemark*.

I. Einsatz technischer Mittel

Im Unterschied zur Rasterfahndung wurde die rechtliche Ausgestaltung des Einsatzes technischer Mittel fast überall verbessert. Dies betrifft zunächst zwar (noch) weniger die optische (1) als die akustische Überwachung (2), gilt aber für die Überwachung, Durchsuchung und Beschlagnahme elektronischer Informationssysteme und Dateien (3), obwohl diese Maßnahmen bereits zum Teil eine große Ähnlichkeit mit der Telefonüberwachung aufweisen.

1. Optische Überwachung

Die Zulässigkeit der optischen Überwachung hängt vor allem davon ab, ob diese außerhalb oder innerhalb von Wohnungen vorgenommen werden soll. Optische Überwachungen außerhalb von Wohnungen sind - soweit ersichtlich - *in allen* hier untersuchten Ländern zulässig. Innerhalb von Wohnungen wird die optische Überwachung jedoch in den genannten Ländern abgelehnt, lediglich in *Österreich*

gilt die Regelung zum Lauschangriff auch für die optische Überwachung in Wohnungen.

In *Polen* fehlt eine gesetzliche Regelung. In *Dänemark* gilt seit 1999 die optische Überwachung in diesem Bereich als strafprozessualer Zwangseingriff.

2. Akustische Überwachung

Die akustische Überwachung betrifft das Abhören und Aufzeichnen des nichtöffentlich gesprochenen Wortes mit technischen Hilfsmitteln. Dies kann außerhalb von Wohnungen geschehen, in Wohnungen im Beisein eines nicht offen auftretenden Ermittlers (sog. "Kleiner Lauschangriff" oder auch "bemannte Wanze") und schließlich innerhalb von Wohnungen ohne Beisein eines Ermittlers (sog. "Großer Lauschangriff").

Das Bild, das in der vorhergehenden Auflage gezeichnet wurde, wies große Lücken auf. Großenteils war nicht bekannt, ob "Große Lauschangriffe" überhaupt zulässig waren bzw. ob sie durchgeführt werden durften. In Deutschland hatte man sich zu einer Regelung der akustischen Wohnraumüberwachung noch nicht durchgerungen. Zu berichten gab es im großen und ganzen nur aus den *USA* und aus *Dänemark*. Es läßt sich nicht übersehen, daß die Regelungen in diesen Rechtsordnungen inzwischen eine Art Vorbildfunktion erlangt haben.

Sieht man einmal davon ab, daß in *Polen* und *Frankreich* akustische Wohnraumüberwachungen nicht vorgesehen sind, dann kann man sagen, daß im übrigen die Vorbehalte gegen die akustischen Wohnraumüberwachung weitgehend abgebaut wurden. Große Ähnlichkeit mit dem US-amerikanischen Vorbild weist vor allem die Regelung der akustischen Wohnraumüberwachung in *Österreich* auf.

Sowohl die US-amerikanische als auch die österreichische und die deutsche Regelung der akustischen Wohnraumüberwachung streben im Sinne von Rechtsstaatlichkeit eine größtmögliche Transparenz und Kontrolle bei der Anordnung und Durchführung der Maßnahme an.

In den *Niederlanden* wird die vertrauliche Kommunikation durch eine neue Vorschrift (Art. 126l nStPO) geschützt. Allein auf eine richterliche Genehmigung bzw. Anordnung stützt sich die akustische Wohnraumüberwachung in *Italien*.

Zusammengefaßt läßt sich bei der akustischen Wohnraumüberwachung innerhalb der hier untersuchten Rechtsordnungen folgende Tendenz erkennen: Die akustische Wohnraumüberwachung ist inzwischen zur Standardmaßnahme geworden. Ob dies auch für die praktische Handhabung gilt, läßt sich derzeit noch nicht sagen. Eindeutig ist jedoch die Tendenz, die akustische Wohnraumüberwachung rechtsstaatlich zu gestalten. Insoweit sind die Regelungen in den *USA*, *Dänemark*, *Österreich* und *Deutschland* richtungsweisend.

II. Telefonüberwachung

Zur Telefonüberwachung ist zunächst festzustellen, daß alle hier beobachteten Länder Regelungen zur Überwachung von Telefonanschlüssen haben. Es kann also nur noch darum gehen, die unterschiedlichen Einschränkungen zu vergleichen.

Nur sehr begrenzt lassen sich Angaben zur Rechtswirklichkeit bei der Telefonüberwachung machen. Denn solange nicht eindeutig geklärt ist, ob die Anzahl der betroffenen Anschlüsse, die Anzahl der betroffenen Anordnungen oder die Anzahl der jeweiligen Abhöreinsätze maßgeblich ist, sind die Zahlen kaum vergleichbar.

Telefonüberwachung wird nicht nur im Rahmen der Straftatverfolgung eingesetzt. Für verschiedene Länder ist - im Unterschied zu Deutschland - Telefonüberwachung auch präventiv möglich. Dies gilt z.B. für *Polen, Italien, Frankreich* und *England*.

III. Einsatz verdeckter Ermittler

Unter den Maßnahmen gegen organisierte Kriminalität gehört der Einsatz verdeckter Ermittler zu den am meisten umstrittenen. Einer der Gründe dafür könnte darin liegen, daß man über den Einsatz verdeckter Ermittler in rechtstatsächlicher Hinsicht nur sehr wenig Informationen erhält, ist die Maßnahme doch ihrer Natur nach ein für Transparenzansprüche nur sehr schwer zugängliches Gebiet. Entsprechend führt die Suche nach rechtstatsächlichen Erkenntnissen kaum zu fruchtbaren Ergebnissen. Dem Landesbericht *Deutschland* kann man immerhin entnehmen, daß im Zeitraum von 1985 bis 1995 verdeckte Ermittler des Bundeskriminalamts in insgesamt 591 Verfahren eingesetzt waren. Aber schon die weitere Frage nach der Anzahl der verdeckten Ermittler bleibt unbeantwortet.

Immerhin läßt sich sagen, daß der Einsatz verdeckter Ermittler zunehmend auf einer gesetzlichen Grundlage erfolgt. Verschwommen ist das Bild des verdeckten Ermittlers auch hinsichtlich seines Status.

Im Unterschied zu Ermittlungsmaßnahmen wie Einsatz technischer Mittel oder Telefonüberwachung knüpft der Einsatz verdeckter Ermittler in der Regel nicht an einen bestimmten Katalog von Straftaten an. Vielmehr liegt es wohl in der Natur der Sache, daß verdeckte Ermittler in bestimmten *Deliktsbereichen* eingesetzt werden. Dies kann einmal in der Weise geschehen, daß allgemein von "schweren Straftaten" die Rede ist, deren Aufdeckung das Ziel des verdeckten Ermittlers ist. Häufiger finden sich jedoch Regelungen, die auf bestimmte Kriminalitätsbereiche verweisen wie etwa die Angabe von Kriminalitäts-"Gebieten" in § 110a dStPO, ein Vorgehen, das sich auch in der *Türkei* und in der *Schweiz* findet und vor allen Dingen auf den Bereich der Drogendelikte, aber auch des legalen Waffenhandels sowie der Geld- oder Wertzeichenfälschung Bezug nimmt. In England entspre-

chen die Anknüpfungsbereiche denen für die direkte Überwachung. Interessant ist, daß in Italien der Einsatz verdeckter Ermittler im Bereich der Bekämpfung der Mafia nicht praktiziert wird, weil dies für den eingesetzten Polizeibeamten zu gefährlich wäre. Man stützt sich dort deshalb auf tatbeteiligte Zeugen.

Das Beispiel Italien zeigt, daß ein ganz wichtiger Gesichtspunkt beim Einsatz verdeckter Ermittler der *Schutz der betreffenden Personen* ist. Dies führt dazu, daß verdeckte Ermittler in vielen Fällen nicht in der Hauptverhandlung als Zeugen vernommen werden können. Ohnehin ist völlig umstritten, inwieweit durch verdeckte Ermittler erlangte Erkenntnisse im Strafverfahren verwertbar sind. Diese Problematik ist dann besonders dringend, wenn die Aktivitäten des verdeckten Ermittlers überhaupt erst zur Straftat provoziert haben. Die Lösungen, die hier angeboten werden, reichen von einem Verwertungsverbot der so erlangten Beweise über die Möglichkeit einer Strafmilderung zugunsten des Provozierten bis zur uneingeschränkten Verwertbarkeit.

Zu den heikelsten Fragen im Zusammenhang mit dem Einsatz verdeckter Ermittler gehört nach wie vor die Zulässigkeit der Begehung sogenannter milieubedingter Straftaten. Hier hatte sich bereits in der Untersuchung von 1992 gezeigt, daß allenfalls in bestimmten Bereichen milieubedingte Straftaten akzeptiert werden, wobei jedoch Delikte gegen die Person nicht mehr dem Bereich des Tolerablen zugerechnet werden. Diese Entwicklung zeichnet sich mittlerweile deutlich ab.

Soweit ein tatbestandsmäßiges Verhalten des verdeckten Ermittlers im Bereich der Betäubungsmittelkriminalität zugelassen wird, kann man in den meisten Fällen gar nicht von "strafbaren Handlungen" sprechen, weil hier die gesetzliche Regelung gerade eine Rechtfertigung vorsieht.

Seitens der Gesetzgeber scheint man sich der Brisanz des Einsatzes verdeckter Ermittler durchaus bewußt zu sein. Erste Ansätze rechtsstaatlicher Kontrollen sind deshalb zu erkennen. Sie halten sich freilich in Grenzen.

Insgesamt entsteht der Eindruck, daß der Einsatz verdeckter Ermittler zu den Bereichen zählt, deren rechtliche Durchdringung bisher nur bruchstückhaft umgesetzt worden ist und denen von vornherein ein Stück Unbeherrschbarkeit anhaftet.

IV. Ausschreibung zur Beobachtung

Als rechtliche Initiative gegen organisiert begangene Straftaten spielt die Ausschreibung zur Beobachtung so gut wie keine Rolle. Besondere Vorschriften sind - von *Deutschland* abgesehen - in keinem der untersuchten Länder festzustellen. Dies bedeutet freilich nicht, daß die Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung faktisch irrelevant wäre. Denn die Übereinkommen von Schengen sehen ja gerade Kontrollen vor, die selbstverständlich auch zu einem Bewegungsbild zusammen-

gesetzt werden können. Als strafprozessuale Maßnahme indessen sind rechtliche Initiativen seit Einführung des Gesetzes zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität (OrgKG) nicht festzustellen.

V. Längerfristige Observation

Die Entwicklung im Bereich der längerfristigen Observation ist im wesentlichen mit der Lage bei der Ausschreibung zur Beobachtung vergleichbar. Wenn man einmal von den *Niederlanden* absieht, sind in den Landesberichten keine rechtlichen Initiativen zu dieser Maßnahme zu finden.

D. Besondere Beweismethoden und Beweisprobleme

I. Kronzeugenproblematik

Mit Ausnahme von *Dänemark*, wo man bewußt auf eine Kronzeugenregelung verzichtet hat, und *Deutschland*, wo die auf den 31. Dezember 1999 befristeten Regelungen im Bereich des Terrorismus und der organisierten Kriminalität mangels hinreichender Effektivität nicht verlängert worden sind, finden sich Kronzeugenregelungen oder doch zumindest *vergleichbare* Institute in den *USA*, der *Schweiz*, *Polen*, *Österreich*, *England*, *Frankreich* und - zumindest als Entwurf - in den *Niederlanden*. Als "Mekka" der Kronzeugenregelung kann man wohl *Italien* ansehen, wo der Einsatz der sogenannten "Pentiti" vor allen Dingen in Sizilien ganz wesentlich zur Aufhellung der mafiösen Strukturen beigetragen hat.

Nur sehr sporadisch findet sich in den einzelnen Landesberichten die Tatsache erwähnt, daß die Mitwirkung eines Kronzeugen auch für die Chancengleichheit des Angeklagten eine nicht unwichtige Rolle spielt und er insoweit davon unterrichtet werden sollte. Diese Problematik wird einzig im Landesbericht *England* angesprochen, wo eine Unterrichtung des Angeklagten, der Verteidigung und der Jury über die Mitwirkung eines Kronzeugen verlangt wird.

Sieht man einmal von Italien und den USA ab, so scheint die Einführung eines Kronzeugen im Rahmen der Bekämpfung organisiert begangener Straftaten rein faktisch keine besonders große Rolle zu spielen. Vielleicht kann man holzschnittartig sagen, daß Kronzeugenregelungen dazu geeignet sind, den Strafverfolgungsbehörden Einblick in organisierte Kriminalität zu vermitteln, wenn diese ein Ausmaß erlangt hat, das bereits staatskrisenhaft wirkt. Sobald jene "Erste Hilfe" aber geleistet oder solange sie nicht erforderlich ist, läßt sich die Effektivität von Kronzeugenregelungen anhand der Landesberichte durchaus in Zweifel ziehen.

II. Einsatz anonymer Zeugen

Der Einsatz anonymer Zeugen steht in diametralem Gegensatz zum Einsatz von Kronzeugen. Denn die Identität des Kronzeugen wird gerade durch die Beteiligung an der Kronzeugentat und das *Bekennntnis* zu ihr geprägt. Wer als Kronzeuge auftritt, soll *erkannt* werden. Die Anonymisierung des Kronzeugen würde vor allem der Absprache mit der Staatsanwaltschaft widersprechen.

Der Einsatz anonymer Zeugen geschieht vor allen Dingen in der Weise, daß die Identität des Zeugen durch eine Maskierung (*USA*), eine Geheimhaltung der Identität (*Polen*), insbesondere durch Auftreten unter Pseudonym (*England*), durch den Ausschluß der Öffentlichkeit (*USA*) oder durch den Ausschluß der Befragung des Zeugen durch die Verteidigung (*Frankreich*) verborgen gehalten werden soll. In den *Niederlanden* ist 1994 ein Zeugenschutzgesetz in Kraft getreten, das es erlaubt, die Identität eines Zeugen zu verbergen oder Dritte - einschließlich des Angeklagten und seines Verteidigers - von der Vernehmung auszuschließen. Eine Evaluierung des Gesetzes führte nicht zu zufriedenstellenden Ergebnissen. Als praktikable Form der Anonymisierung von Zeugen tritt mehr und mehr die Vernehmung per Video in Erscheinung.

III. Zeugenschutz

1. Zeugenschutz im Interesse der Wahrheitsfindung

In den Landesberichten zu *europäischen* Ländern soll der Zeugenschutz primär dazu dienen, die *Beeinflussung von Zeugenaussagen* zu verhindern (*England, Frankreich, Dänemark, Schweiz und Österreich*).

2. Zeugenschutz im Interesse des Zeugen

Der zweite Aspekt des Zeugenschutzes betrifft den *Schutz gefährdeter Zeugen nach Beendigung des Verfahrens*. Hier liegt der Schwerpunkt der Aktivitäten eindeutig in den *USA*. Als Gegengewicht zu der strengen Anwendung des Unmittelbarkeitsgrundsatzes und der daraus entstehenden Gefährdung der zu präsentierenden Zeugen ist hier ein Zeugenschutzprogramm des Bundes entwickelt worden.

Daß ein wirksamer Zeugenschutz auch Maßnahmen *nach* dem Verfahren einschließen muß, wird in *Europa* erst nach und nach erkannt und in rechtliche Maßnahmen umgesetzt. Den "Vorreiter" spielt hier die *EU*, deren Rat im Juni 1995 grundsätzliches Einvernehmen zu einer Entschließung über den Schutz von Zeugen im Rahmen der Bekämpfung der organisierten Kriminalität erzielt hat. Nach einer Entschließung des Rates vom 20. Dezember 1996 sollen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen ergreifen, um Zeugen wirksam zu schützen, erforderlichenfalls auch Schutzmaßnahmen für die Familien der Personen vorsehen.

E. Schlußbemerkung

Die Auswertung der Landesberichte hat gezeigt, daß trotz mancher nationaler und regionaler Besonderheiten die gesetzliche Durchdringung der Aktivitäten gegen organisiert begangene Straftaten weit fortgeschritten ist. Auch Common-Law-Länder wie *England* und die *USA* unterscheiden sich hier nicht wesentlich von den Staaten mit Civil-Law-Systemen. Diese gesetzliche Durchdringung bietet zumindest auf dem Papier eine Basis für Rechtsstaatlichkeit. Eine andere Frage betrifft die Transparenz der Gesetzesanwendung, für die eine gesetzliche Grundlage allein noch nicht die hinreichende Gewähr bieten muß.

Darüber hinaus garantiert die Schaffung gesetzlicher Grundlagen auch noch nicht die Effizienz einer Regelung. Insoweit bedarf es einer dauernden kritischen Begleitung der gesetzlichen Maßnahmen. Erweist sich eine Regelung als ineffektiv, ist sie im Interesse der Wiederherstellung der Bürgerfreiheit und -gleichheit aufzuheben. Es ist erfreulich, daß der deutsche Gesetzgeber hier bezüglich der Kronzeugenregelung bei terroristischen Straftaten und bei Straftaten aus dem Bereich organisierter Kriminalität die Konsequenzen gezogen und auf eine Verlängerung verzichtet hat. Auch die gesetzlichen Vorschriften zur Gewinnaufspürung und zur Geldwäsche sollten im Hinblick auf ihre Effektivität einer kritischen Überprüfung unterzogen werden.

Insgesamt läßt sich aber feststellen, daß mit der "Verrechtlichung" der besonderen Ermittlungsmaßnahmen auch die Rechtsstellung der rechtstreuen Bürger gefestigt worden ist. Als Regelungen von hoher vertrauensbildender Qualität können insoweit die Modelle zur akustischen Wohnraumüberwachung gelten. Als "offene Flanke" wird man allerdings den Einsatz verdeckter Ermittler betrachten müssen. Sollte es hier nicht gelingen, vertrauenerweckende Mechanismen einzubauen, dürften die gesamtgesellschaftlichen Schäden auf die Dauer gravierender sein als der kriminalistische Nutzen.

Von konkreten Vorschlägen zur Formulierung zukünftiger rechtlicher Regelungen soll an dieser Stelle abgesehen werden. Sie ergeben sich einerseits nicht hinreichend deutlich aus den vorliegenden Materialien, und sie sind andererseits nicht erforderlich. Denn insoweit kann auf das "Gemeinsame Europäische Forschungsprojekt zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität" im Rahmen des *Falcone-Programms* der EU hingewiesen werden. Die Ergebnisse dieses Forschungsprojekts, an dem sich das Freiburger Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, die Stadt Palermo und die Europäische Kommission sowie die Universidad Pablo de Olavide in Sevilla beteiligten, sind in der Reihe "Interdisziplinäre Untersuchungen aus Strafrecht und Kriminologie" veröffentlicht worden.

Die vollständigen Forschungsberichte erscheinen als Band S 84 der Reihe "Beiträge und Materialien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht Freiburg", Freiburg 2001, 991 Seiten. ISBN 3-86113-935-9, DM 95,-.