

Einleitung

Meist sind es Überschriften wie „Der Polizei gelingt ein Schlag gegen das organisierte Verbrechen“, die uns die Existenz eines Kriminalitätsbereiches ins Gedächtnis rufen, der seit den Ereignissen des 11. September 2001 nicht nur in den Medien hinter dem Staatsschutz beziehungsweise der Terrorismusbekämpfung zurückgetreten ist.

Denn während der Terrorismus gerade über seine Außenwirkung „funktioniert“, indem Gewaltakte Angst und Schrecken bei der Allgemeinheit verbreiten sollen und so Zeugnis für dessen Existenz und Omnipräsenz abgeben, findet Organisierte Kriminalität¹ in der Regel nur im Verborgenen statt. Kriminalitätsbereiche wie die Betäubungsmittelkriminalität oder die Wirtschaftskriminalität sind zwar sozialschädlich, aber es gibt häufig keine direkten Opfer. Entsprechend tendiert das Anzeigeverhalten gegen Null. In anderen Bereichen der Organisierten Kriminalität, wie beispielsweise in den Bereichen Menschenhandel und Prostitution, kommt es bei den Opfern aus Angst vor Repressalien nicht zu einer Anzeigenerstattung.

Es handelt sich um Kontrolldelikte, auch „Holkriminalität“ genannt, um Straftaten, die erst geholt, also zur Kenntnis gebracht werden müssen durch Aufklärungs- oder Streifenfähigkeit. Die Strafverfolgungsbehörden beschaffen initiativ Informationen, die Grundlage strafrechtlicher Ermittlungen und wirkungsvoller Strafverfolgung sein können.

Hintergründe, Phänomene und Entwicklungen der Organisierten Kriminalität (OK) liegen oft im Dunkelfeld der Öffentlichkeit und häufig auch der polizeilichen Wahrnehmung.

Wer die derzeitige Berichterstattung in den Medien verfolgt, bekommt daher schnell den Eindruck, die Bekämpfung des Terrorismus habe alle weiteren Phänomene aus dem Fokus des Interesses der mit der Inneren Sicherheit befassten Stellen verdrängt.

Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität gehört aber immer noch zu den Schwerpunktaufgaben des Bundesinnenministeriums, wie das aktuelle Bundeslagebild „Organisierte Kriminalität 2007“² belegt. Danach waren im Jahr 2007 insgesamt 602 Ermittlungsverfahren anhängig, die im Zusammenhang mit der Organisierten Kriminalität standen und es wurde gegen 10356 Tatverdächtige ermittelt.

1 Im Folgenden wird für „Organisierte Kriminalität“ die in der Literatur verbreitete Großschreibung verwandt, die zum Ausdruck bringen soll, dass es sich um ein selbständiges Phänomen, eine neue Qualität von Kriminalität handelt.

2 Bundeskriminalamt:
>http://www.bka.de/lageberichte/ok/2007kf/lagebild_ok_2007_kurzlage.pdf< abgerufen am 31.12.2008.

Initiatives oder proaktives Tätigwerden der Strafverfolgungsbehörden, also Initiativermittlungen bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, stehen im Zentrum der Untersuchung, die klären soll, auf welche Weise etwas bekämpft werden kann und wird, über das kaum mehr als dessen Existenz bekannt ist.

Der Mythos des Verborgenen, der der Organisierten Kriminalität anhaftet, hat das Interesse daran geweckt, der Frage nachzugehen, wie die Arbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft beginnend mit der Verdachtsschöpfung bis hin zur Einleitung des Ermittlungsverfahrens faktisch aussieht.

Zunächst werden Inhalt und Bedeutung von Initiativermittlungen herausgearbeitet und die Begrifflichkeit wird abgegrenzt. Diese Abgrenzung soll vor allem einen möglichst genau definierten zeitlichen Rahmen der Phase liefern, in der ein Tätigwerden der Strafverfolgungsbehörden mit „Initiativermittlungen“ gerechtfertigt werden kann.

Vorfelddätigkeiten können nur mit Blick auf ihre Rechtsgrundlagen bewertet werden.

Zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität wurden in der Vergangenheit die in den Ländergesetzen geregelten Befugnisse der Polizei erheblich erweitert. Der tatsächliche Einsatz dieser Instrumente bei Initiativermittlungen im Bereich der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität soll daher ebenso erforscht werden, wie die Verarbeitung der auf diese Weise gewonnenen Daten und deren Austausch innerhalb der Strafverfolgungsbehörden.

Die Untersuchung wird zeigen, ob die Rechtsgrundlagen für Initiativermittlungen in der Form, wie sie derzeit existieren, ausreichend sind. Gesetzliche Grundlagen, welche die Aufgaben und Befugnisse der Staatsanwaltschaft bei Initiativermittlungen regeln, gibt es bislang nicht.

Am Ende der Arbeit wird aufgrund der gewonnenen empirischen Erkenntnisse deutlich werden, ob die mit „Initiativermittlungen“ umschriebene Phase strafverfolgungsbehördlicher Tätigkeit für justitielle Belange eine rechtliche „Grauzone“ geblieben ist.

Im ersten Teil der Arbeit (Abschnitt A) wird der Untersuchungsgegenstand herausgearbeitet.

Hierzu muss zunächst eine Abgrenzung der verschiedenen Begrifflichkeiten vorgenommen werden, die in Literatur und Praxis neben der Bezeichnung „Initiativermittlungen“ verwandt werden. Nur wenn der Gegenstand der Untersuchung genau festgelegt ist, können die Rechtsgrundlagen für ein Tätigwerden der Strafverfolgungsbehörden bestimmt werden und als Maßstab dienen.

Eine exakte Abgrenzung ist auch notwendig, weil die Frage der Zuordnung zum Strafverfahrensrecht oder zum Gefahrenabwehrrecht mitunter Auswirkung auf das Verhältnis Polizei-Staatsanwaltschaft hat, das Teil der Untersuchung ist.

Im Anschluss hieran werden die Rechtsgrundlagen von Initiativermittlungen aufgezeigt und es wird ein Überblick über die wichtigsten operativen Maßnahmen der Informationsgewinnung gegeben, die im Vorfeld von Ermittlungsverfahren zur Verfügung stehen (Abschnitt B). Dabei soll eine Auswertung der Ländergesetze zeigen, in welcher unterschiedlicher Ausgestaltung und Umfang die besonderen Ermittlungsmaßnahmen zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten Einzug in die Polizeigesetze gehalten haben.

Nachdem der Bereich für Initiativermittlungen festgelegt worden ist und die Rechtsgrundlagen erarbeitet worden sind, folgt der empirische Teil der Untersuchung.

Im Anschluss an einen kurzen Überblick über die bisherige Forschung, wird der verbleibende Forschungsbedarf eruiert (Abschnitt C).

Im Abschnitt D werden zunächst die Ziele der eigenen Untersuchung bestimmt. Nachdem das Experteninterview als Erhebungsmethode festgelegt ist, folgen Ausführungen zur Auswahl der befragten Personen sowie zur praktischen Durchführung der Interviews.

Die Darstellung der aus den Experteninterviews gewonnenen Erkenntnisse im Abschnitt E beginnt mit einer Beschreibung des Verlaufes von Initiativermittlungen ausgehend von der Verdachtsschöpfung bis zur Einleitung des Ermittlungsverfahrens. Danach werden in einzelnen Abschnitten die gesammelten Erkenntnisse zu den in der untersuchten Phase eingesetzten Instrumenten, zur Datenverarbeitung, zu Organisation und Zusammenarbeit sowie zu den Rahmenbedingungen dargestellt. In einem weiteren Abschnitt wird die Nachbereitung von OK-Verfahren dahingehend untersucht, ob sich auf diese Weise neue Erkenntnisse zur Generierung von Verfahren gewinnen lassen.

Abschließend werden im Abschnitt F die wesentlichen Ergebnisse zusammengefasst und entsprechende Schlussfolgerungen abgeleitet.