

Tilburg University

Tätermobilität und internationale Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung

Fijnaut, C.J.C.F.

Published in:
Kriminalität, Prävention und Kontrolle

Publication date:
1999

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Fijnaut, C. J. C. F. (1999). Tätermobilität und internationale Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung: eine wissenschaftliche Einschätzung. In D. Rössner, & J-M. Jehle (Eds.), *Kriminalität, Prävention und Kontrolle* (pp. 117-127). (Neue kriminologische Schriftenreihe der Neuen Kriminologischen Gesellschaft; No. 104). Kriminalistik Verlag.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Tätermobilität und internationale Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung – Eine wissenschaftliche Einschätzung

Cyrille Fijnaut

Gliederung

- | | |
|---|--|
| 1. Einführung | 3.3 Beispiel Amsterdam |
| 2. Das Problem der organisierten Kriminalität | 4. Die internationale strafrechtliche Zusammenarbeit |
| 3. Tätermobilität | 4.1 Die Bedeutung der Zusammenarbeit |
| 3.1 Einige methodische Vorbemerkungen | 4.2 Die Art der Zusammenarbeit |
| 3.2 Mobilität: Kennzeichen organisierter Kriminalität oder organisierter Krimineller? | 5. Schluß |

1. Einführung

In der Europäischen Union nimmt – im Rahmen der sogenannten Dritten Säule – die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Strafverfolgung immer mehr Gestalt an. Das deutlichste Beispiel dieser Zusammenarbeit ist Europol, die Organisation, innerhalb derer die Polizeiorganisationen der einzelnen Mitgliedstaaten zunehmend Daten über Drogenhandel, illegalen Handel mit Nuklearmaterial, Menschenhandel, Handel mit gestohlenen Autos und die zu diesen Aktivitäten gehörige ‚Geldwäsche‘ austauschen. Aber auch im Bereich der justitiellen Rechtshilfe werden wichtige Versuche unternommen, nach den mißlungenen Versuchen der 70er Jahre jetzt durch Zusatzverträge über Auslieferung und gegenseitige Zusammenarbeit¹ doch noch einen „Rechtsraum“ zustande zu bringen. Schließlich gilt es zu berücksichtigen, daß im Vertrag von Amsterdam nicht nur die Möglichkeiten zur unterstützenden Einbeziehung von Europol bei grenzüberschreitenden Fahndungsaktionen erweitert wurden, sondern auch der engeren Zusam-

1 Treaty of Amsterdam, Brussels, 6 October 1997, CONF 4007/97.

menarbeit zwischen den Ermittlungsbehörden der Mitgliedstaaten mehr Handlungsspielraum gewährt wurde.²

Alle diese Initiativen wurden ergriffen auf Grund der Annahme, daß die organisierte Kriminalität für die Mitgliedstaaten der EU allmählich ernsthaft bedrohende Ausmaße angenommen hat. Es steht außer Zweifel, daß einige Mitgliedstaaten in der Tat mit mehr oder weniger ernsthaften Problemen auf diesem Gebiet zu kämpfen haben. Das Schulbeispiel ist natürlich Italien, aber Analysen zeigen, daß auch in Deutschland, Großbritannien, den Niederlanden und Belgien die organisierte Kriminalität (im folgenden: OK) nicht länger ein exotisches Phänomen ist. Ob diese Art von Kriminalität tatsächlich eine Bedrohung darstellt, steht noch dahin. Denn, anders als in Italien, haben kriminelle Gruppen sonst – in bestimmten Regionen oder Städten – nicht die Kontrolle über ganze legale Wirtschaftssektoren gewonnen; auch beherrschen sie nicht ganze Teile der staatlichen Verwaltung. Die OK stellt also vielmehr eine ernsthafte Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat als eine wirkliche Bedrohung dar.³

Eine solche Einschätzung der Problematik macht aber die Notwendigkeit einer internationalen strafrechtlichen Zusammenarbeit nicht geringer. Diese soll gerade verhindern, daß die Lage sich verschlechtert, daß also die Herausforderung in eine wirkliche Bedrohung umschlägt. Es stellt sich aber die Frage, ob diese Zusammenarbeit adäquat auf das Problem abgestimmt ist.

Im folgenden gehen wir zunächst auf die Tatsache ein, daß die Art und der Umfang der OK in der EU aus verschiedenen Gründen nur in beschränktem Umfang erkannt wird. Danach wird die Frage erörtert, in wie fern Mobilität ein Kennzeichen von Tätern im Bereich der OK ist. Wir schließen mit einer Antwort auf die ursprüngliche Frage, ob denn die Zusammenarbeit ausreichend auf das Problem abgestimmt ist.

2. Das Problem der organisierten Kriminalität

Obwohl in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU noch immer unterschiedliche Ansichten bestehen über die Frage, was nun organisierte Kriminalität ist und was nicht, hat man doch seit einigen Jahren auf Unionsebene eine Defini-

2 Action Plan to Combat Organized Crime, Brussels, 21 April 1997, 7421/97.

3 L. Paoli, *The Pledge to Secrecy. Culture, Structure and Action of Mafia Associations*, Firenze, European University Institute, 1997; M. Bögel, *Strukturen und Systemanalyse der Organisierten Kriminalität in Deutschland*, Berlin, Duncker und Humblot, 1994; L'évolution de la criminalité organisée, Paris, La Documentation Française, 1997.

Tätermobilität und internationale Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung

tion akzeptiert, die sehr nahe an die in Deutschland benutzten anschließt. Man geht davon aus, daß es sich bei der OK um das planmäßige Verüben von Verbrechen handelt, eingegeben von der Sucht nach Macht und Gewinn, einzeln oder im ganzen von ansehnlichem Umfang, wobei zwei oder mehrere Beteiligte, die für eine bestimmte oder unbestimmte Zeit nach einer Aufgabenverteilung zusammenarbeiten, sich gewerblicher oder kommerzieller Strukturen bedienen und Gewalt oder andere Mittel benutzen, um Personen zu intimidieren oder Einfluß auf Politik, Medien, Verwaltung, Justiz und Wirtschaft zu gewinnen.⁴ Die Definition des Problems ist aber noch nicht dessen Lösung. Die Frage ist, inwiefern diese Art von Kriminalität in der EU heute real vorhanden ist.

In den letzten Jahren hat man gewiß eine bessere Sicht auf die organisierte Kriminalität in Europa gewonnen. Das geht klar aus den letzten Jahresberichten von Europol hervor.⁵ Aber so ganz klar ist die Lage dennoch nicht. Ist die OK überall gleich stark verbreitet? Nimmt sie überall dieselben Formen an? Es wurde oben bereits angedeutet, daß dies nicht der Fall ist. Es bestehen noch große Differenzen zwischen Italien und den anderen Mitgliedstaaten. Aber wie groß sind denn diese Unterschiede? Aus verschiedenen Gründen läßt sich das nicht so einfach feststellen. Wo es sich um die polizeilichen Analysen der OK handelt – und das sind ja die Bausteine der Europol-Berichte – sind die Gründe klar erkennbar. Erstens fehlen in mehreren Ländern einfach die Mittel zur genauen Registrierung der OK. Entweder gibt es keine nationale Instanz, die irgendwie Zugang zu allen verfügbaren Daten hat, oder es fehlen die Analysten, die jene Daten ordentlich analysieren können. Zweitens sind die Daten, über die die Einzelstaaten verfügen, fast notwendigerweise selektiv. Notwendig, weil Art und Umfang der OK, nach der die Polizei in den einzelnen Ländern fahndet, auf Grund von Prioritäten festgestellt wird, die nicht nur von der Ernsthaftigkeit der Verbrechen, sondern auch von der immer beschränkten Fahndungskapazität bestimmt werden. Drittens verfügen die Polizeidienste zwar massenhaft über OK-Daten, aber diese können längst nicht alle ‚hart‘ gemacht werden. Das ist ins besondere der Fall für Daten, die von Informanten aus dem Milieu stammen.

Hierbei soll hervorgehoben werden, daß die Mängel der polizeilichen Analysen nicht durch kriminologische Forschung kompensiert werden. Die Forschung ist in diesem Bereich in Europa noch unterentwickelt. Es gibt nur wenige Wissenschaftler, die auf diesem Gebiet einigermaßen umfangreiche empirische Untersuchungen angestellt haben. Das hat vor allem damit zu tun,

4 Situatievorslag over de georganiseerde criminaliteit in de Europese Unie in 1993, Brussel, 22 januari 1995, 101 66/3/94.

5 Europol, Annual Report for 1996, The Hague, 1997.

Cyrille Fijnaut

daß die Kriminologie in vielen europäischen Ländern keine richtige empirische Wissenschaft ist. Ferner ist die OK in Europa einfach noch kein wichtiges Thema; deshalb sind die Randbedingungen für die wissenschaftliche Erforschung in vielen Instituten nicht erfüllt. Auch sind viele Kriminologen nicht bereit, sich auf dieses Gebiet zu begeben, weil sie die OK nicht als ein wichtiges Problem betrachten, sondern für ein Artefakt geldgieriger Medien und machthungriger Polizeiorganisationen halten. Schließlich gibt es noch die nicht zu unterschätzende Schwierigkeit, daß die Polizei längst nicht immer bereit ist, Forschern Zugang zu verfügbaren Daten zu verschaffen. Daß Forscher dann ersatzweise und unabhängig von der Polizei auf diesem Gebiet tätig werden und Daten sammeln, ist zwar denkbar, aber in der Praxis kaum realisierbar.⁶

3. Tätermobilität

3.1 Einige methodische Vorbemerkungen

Beim Thema Tätermobilität im Bereich der OK soll zunächst einmal festgehalten werden, daß nicht sofort klar ist, was unter Mobilität eigentlich verstanden werden soll. Was heißt Mobilität? Wann können Täter als ‚mobil‘ eingestuft werden? Nur, wenn sie die Innen- bzw. Außengrenze der EU überschreiten? Und wie oft soll die Grenzüberschreitung stattfinden? Sind etwa alle Täter in diesem Bereich mobil? Gibt es Unterschiede zwischen den verschiedenen Tätergruppen, etwa niederländischen, italienischen oder nigerianischen Gruppen? Sind diese Täter immer mobil, immer zu Verbrechen unterwegs? Oder haben sie doch irgendwo eine ‚Bleibe‘, von der aus sie ihre illegalen Tätigkeiten planen?

Die Fragen sind nicht leicht zu beantworten. Forscher können hier nur in sehr beschränktem Umfang selbständig Untersuchungen anstellen. Sie sind also in hohem Maße auf polizeiliche Daten angewiesen, die in der Regel sehr viel weniger vorhanden sind, als gemeinhin angenommen wird. Wichtigster Grund dafür ist die Tatsache, daß die Polizei in den Mitgliedstaaten gewöhnlich nicht sehr lange und nicht sehr weit über die eigenen Landesgrenzen hinaus Fahndungsaktivitäten entfaltet. Lange und großangelegte grenzüberschreitende Fahndungsaktionen sind nicht die Regel, sondern die Ausnahme, da es an Zeit

⁶ C. Fijnaut, *Empirical Criminological Research on Organized Crime: the State of Affairs in Europe*, in: *L'évolution de la criminalité organisée*, Paris, La Documentation Française, 1997, 47-60.

Tätermobilität und internationale Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung

und Mitteln fehlt. Oft ist es auch gar nicht nötig, hinreichende Beweise gegen Täter zu sammeln. Mit anderen Worten: Polizeidaten sind zwar die einzig brauchbare Quelle zur Erforschung der Tätermobilität, aber sie haben auch ihre Mängel.

Natürlich könnte bei zunehmender internationaler polizeilicher Zusammenarbeit die Einsicht in die Tätermobilität zunehmen. Europol müßte in nächster Zukunft immer besser imstande sein, die Tätermobilität zu registrieren. Vorläufig muß man sich aber mit Polizeistatistiken begnügen, in denen festgehalten wird, wieviele Täter eine ausländische Nationalität haben. Es dürfte aber klar sein, daß die Staatsangehörigkeit von Tätern an sich heute nicht sehr viel über ihre Mobilität in Sachen Kriminalität aussagt.

3.2 Mobilität: Kennzeichen organisierter Kriminalität oder organisierter Krimineller?

Welche Aussagen können dann über die Mobilität in der OK getroffen werden? In den Mitgliedstaaten der EU besteht die OK vor allem in der Lieferung von illegalen Gütern (Drogen, gestohlene Autos, Waffen usw.) und Dienstleistungen (Prostitution, illegales Glücksspiel) auf Schwarzmärkte in Europa oder sonstwo auf der Welt. Das bedeutet zweierlei:

Zum einen, daß organisierte Kriminalität an sich auf nationaler und internationaler Ebene mobil ist. Diese Mobilität bezieht sich aber vor allem auf den Transport o.g. Güter und Dienstleistungen zu den jeweiligen Absatzmärkten, egal ob es sich um die Verschiffung von Haschisch aus Marokko oder dem Libanon nach Westeuropa, um den Schmuggel von Frauen aus Südostasien nach Westeuropa oder den Transport von gestohlenen Autos von Westeuropa nach Mittelafrika handelt. Die Personen, die diese grenzüberschreitenden Aktivitäten tatsächlich ausführen, können ohne Zweifel als mobile Täter oder mobile Gruppen gekennzeichnet werden. Man darf dabei aber nicht aus dem Auge verlieren, daß bei diesen Geschäften auch immer eine Menge Personen mit im Spiel sind, die nicht mobil sind: die Drogenhersteller in den Herkunftsländern, die Eigentümer der Sexclubs, die die Frauen ausnutzen, die Diebe, die hier Autos stehlen. Die Mobilität der OK ist also nicht einfach der Mobilität derjenigen, die in dieser OK tätig sind, gleichzusetzen. Das sind zwei verschiedene Dinge.

Auf der anderen Seite bedeutet dies, daß die vorherrschende Art der OK in der EU in der Tat immobil ist. Ihre Immobilität – das ging bereits aus dem genannten Beispiel hervor – bezieht sich dabei auf die Produktion und den Vertrieb der genannten Dienstleistungen und Güter. Für deren Herstellung ist die Immobilität fast selbstverständlich: die Produktion befindet sich in den

Cyrille Fijnaut

Herkunftsländern ja meist in den Händen derjenigen, die vor Ort Kontrolle über Rohstoffe und Produktionsmittel ausüben können. Was den Vertrieb betrifft, so kann dieser nur von Personen oder Gruppen organisiert werden, die in der Nähe der Schwarzmärkte über Netzwerke von Vertriebskanälen verfügen, über die die Abnehmer erreicht werden können. Das setzt voraus, daß sie sich an diesen Orten auskennen, über feste Vertriebsstellen verfügen, wissen, was sich in der Unterwelt abspielt, aber auch, daß sie auf dem Laufenden sind über die gesetzlichen Regelungen und deren Handhabung, über Personen, die bei eventuellen Problemen mit Polizei und Justiz nützlich sein können.

Die Mobilität der OK soll also nicht überschätzt werden. Ein Teil der OK muß gewiß als mobil eingestuft werden, vor allem jener, der für den Transport zuständig ist. Personen, die in Produktion und Vertrieb tätig sind, sollten dagegen als immobil betrachtet werden. Tätermobilität darf nicht mit der Mobilität des Verbrechens verwechselt werden.

3.3 Beispiel Amsterdam

Was das alles konkret bedeutet, soll anhand des Beispiels Amsterdam illustriert werden. Im Rahmen der parlamentarischen Untersuchung, die in den Jahren 1994–1996 von der Zweiten Kammer durchgeführt wurde und die die Regelung, die Organisation und die Praxis der pro-aktiven Fahndung in den Niederlanden zum Gegenstand hatte, habe ich zusammen mit meinem Kollegen F. Bovenkerk u.a. die organisierte Kriminalität in Amsterdam unter die Lupe genommen.⁷ Daraus ging hervor, daß auch in Amsterdam – von einigen Problemen im Hotel- und Gaststättengewerbe abgesehen – die OK hauptsächlich mit der Lieferung von illegalen Dienstleistungen und Gütern auf den Schwarzmarkt befaßt ist. Unsere Untersuchung bezog sich vor allem auf Drogenhandel, Frauenhandel, Waffenhandel und Handel mit gestohlenen Autos.

Zunächst stellten wir fest, daß auch Amsterdam eine Art Marktplatz für organisierte Kriminalität ist. Transnational tätige kriminelle Organisationen haben hier gleichsam ‚Agenturen‘, die den Handel untereinander mit Drogen, Waffen, Frauen, Schwarzgeld, gestohlenen Autos usw. organisieren. Vor allem die kolumbianischen Syndikate, die chinesischen Triaden, die russischen und jugoslawischen Banden sind in Amsterdam vertreten. Es spricht fast für sich, daß diese ‚Vertreter‘ auch mit den großen niederländischen Verbrecherorganisationen, die vor allem im Drogengeschäft aktiv sind, Kontakte unterhalten.

⁷ C. Fijnaut/F. Bovenkerk, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: een analyse van de situatie in Amsterdam*, Tweede Kamer, 1995-1996, 24072, Nr. 20, 3-160.

Tätermobilität und internationale Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung

Wenn das Etikett ‚mobile Täter‘ auf eine Gruppe von Kriminellen angewendet werden kann, dann wohl auf diese.

Zweitens stellte sich heraus, daß verschiedene kleinere, d.h. weniger umfangreiche bzw. weniger einflußreiche autochthone amsterdamer oder auch im weiteren Sinne niederländische Verbrechergruppen nicht nur als Abnehmer jener Güter und Dienstleistungen, die die soeben genannten Organisationen in Amsterdam und Umgebung auf den Markt bringen, auftreten, sondern diese Organisationen auch mit Drogen und gestohlenen Autos beliefern. Diese lokalen Gruppen sind natürlich längst nicht so mobil. Sie verlassen Amsterdam nur selten, um anderswo Verbrechen zu begehen. Diese Stadt ist ihr Revier, wo sie zu Hause sind. Es gibt für sie keinen Grund, sie zu verlassen, um anderswo auf der Welt – mit vielen unbekanntem Risiken – ihr Glück zu erproben.

Drittens wurde klar, daß sich vor allem in den großen türkischen und surinamischen, aber auch wohl marokkanischen Immigrantengemeinschaften kriminelle Gruppen bewegen – oft im Familienverband –, die gleichsam einen direkten Anschluß zu den Organisationen haben, die in den jeweiligen Heimatländern die Drogenproduktion und den Drogenvertrieb in Händen haben. Das bedeutet nun natürlich nicht, daß alle Mitglieder der Amsterdamer Verbrechergruppen als international mobile Täter gekennzeichnet werden können. Große Teile, die nur die Drogen in den Niederlanden verkaufen, sind nur innerhalb der Stadt tätig und unterhalten nur selten Kontakte zu Abnehmern anderswo im Land. Höchstens die Führer können als mobile Täter betrachtet werden, weil sie in der Tat regelmäßig zur Vorbereitung neuer Transaktionen in die jeweiligen Herkunftsländer reisen, obwohl auch hier die Entwicklung der modernen Kommunikationstechnologie die Notwendigkeit des vielen Reisens stark reduziert hat. Natürlich können auch die Kuriere in gewissem Sinne als mobile Täter betrachtet werden. Dabei soll angemerkt werden, daß die Kuriere oft gewechselt werden, einfach um nicht erwischt zu werden. Übrigens werden immer häufiger auch normale Transportmittel eingesetzt. Im letzten Fall kommt es vor allem darauf an, in Flug- und Seehäfen über ‚zuverlässige‘ Leute zu verfügen, damit die Sachen problemlos die Grenzen passieren können.

Kurz: auch in einer großen europäischen Stadt wie Amsterdam findet man bestätigt, was weiter oben konstatiert wurde: die Mobilität des organisierten Verbrechens soll nicht mit der Mobilität der Verbrecher verwechselt werden. Denn abhängig von ihrer Rolle bei der Ausübung des Verbrechens sind letztere zum Teil zwar mobil, zum Teil aber auch nicht.

Cyrille Fijnaut

4. Die internationale strafrechtliche Zusammenarbeit

Bevor wir näher auf die internationale strafrechtliche Zusammenarbeit eingehen, mag es in bezug auf das Vorangegangene wichtig sein, zunächst die Bedeutung dieser Zusammenarbeit zu beleuchten.

4.1 Die Bedeutung der Zusammenarbeit

Wenn das Obengenannte zutrifft, kann zu Recht die Frage aufgeworfen werden, ob die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit im allgemeinen nicht überschätzt wird. Persönlich glaube ich, daß das der Fall ist.

Weil die OK zu einem großen Teil eine lokale Angelegenheit ist, fällt auch deren Bekämpfung in die Zuständigkeit der nationalen und lokalen Behörden. Sie haben zunächst die Aufgabe, durch Prävention und Kontrolle die Produktion bzw. den Konsum illegaler Güter und Dienstleistungen möglichst zu beschränken. Es ist Aufgabe der Behörden in den Herkunftsländern, zu verhindern, daß z.B. Frauen für die Sex-Industrie im Westen angeworben werden können; es ist Aufgabe der hiesigen Behörden, mit Hilfe einer einschlägigen Gesetzgebung der schamlosen Ausbeutung dieser Frauen entgegenzuarbeiten. Um das Vordringen der OK im Glücksspiel zu bekämpfen, ist zunächst eine gute gesetzliche Regelung dieses Sektors erforderlich, und danach eine handfeste Handhabung derselben. Dasselbe gilt für den illegalen Waffenhandel: Wenn es auf nationaler Ebene keine angemessene Gesetzgebung gibt, deren Einhaltung handfest kontrolliert wird, dann eröffnen sich dem illegalen Handel auf diesem Gebiet große Chancen. Ähnliches gilt auch für den Drogenhandel. Solange die Strategie der ‚Trockenlegung‘ nicht aufgegeben wird, ist eine Kanalisierung des Drogenkonsums, wie etwa in den Niederlanden durch Coffeshops, gewiß eine angemessene Methode, um den Handel mit harten Drogen zu beschränken.⁸

Der Gedanke, daß die OK in erster Linie behördlich-präventiv zu bekämpfen ist, ist nicht so abwegig. Die Bedeutung eines solchen präventiven Vorgehens läßt sich gut ablesen an der Politik, die der New Yorker Bürgermeister Guliani mit dem Ziel verfolgt, die Cosa Nostra aus den Lebensmittelmärkten, der Bauindustrie und der Müllverarbeitung der Stadt – um nur diese Beispiele zu nennen – zu vertreiben. Für diese Wirtschaftsektoren wurden völlig neue Genehmigungsverfahren entwickelt; mit harter Hand wird nun dafür gesorgt,

⁸ *D.J. Korf*, *Dutch Treat. Formal Control and Illicit Drug Use in the Netherlands*, Amsterdam, Thesis Publishers, 1995.

Tätermobilität und internationale Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung

daß einmal abgegebene Genehmigungen auch eingehalten werden.⁹ Ein anderes Beispiel ist Amsterdam. Auch hier wurde aus Anlaß des oben genannten Berichts eine präventive Politik entwickelt. Damit die OK nicht weiter in die Wirtschaft und die Verwaltung der Stadt vordringen kann, sind im Rahmen eines kohärenten Aktionsplans zahlreiche Maßnahmen getroffen worden: neue Vorschriften für große Teile der Sex-Industrie, eine Verhärtung der Politik gegenüber den Coffeeshops, eine Durchleuchtung wichtiger Teile des Beamtenapparats hinsichtlich ihrer Korruptionsempfindlichkeit, Neubewertung der Verfahren bei Zuschüssen und Vertragsabschlüssen usw.¹⁰

Auch sollte die repressive Bekämpfung der OK in erster Linie von den nationalen und lokalen Behörden organisiert werden: von der Polizei und der Justiz. Denn die OK ist nun einmal in vielerlei Hinsicht ein örtliches, immobiles Phänomen, egal ob sie von autochthonen kriminellen Gruppen, von Immigranten oder von bekannten transnationalen kriminellen Organisationen verübt wird. Damit Behörden ihre Aufgabe auf eine angemessene Weise erfüllen können, sollten natürlich einige Randbedingungen vorhanden sein: eine gute Gesetzgebung im Bereich der Anwendung besonderer Fahndungsmethoden, Rekrutierung und Ausbildung sachkundiger Polizisten, Staatsanwälte und Richter, ausreichende Spezialisierung der jeweiligen Organisationen. In Hinsicht auf die internationale Zusammenarbeit ist es wichtig, daß die Strafgesetzgebung und die institutionellen Verhältnisse zwischen Polizei und Justiz möglichst auf die der Nachbarländer abgestimmt sind.

Wir stellen heute fest, daß die internationale Kompatibilisierung in vielen Bereichen immer schneller und immer umfassender wird. Die Internationalisierung der OK spielt bei diesem Prozeß natürlich eine wichtige Rolle: Der Aktionsplan der EU gegen die OK läßt darüber keinen Zweifel bestehen. Auch fällt auf, wie sehr die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes in Straßburg die Harmonisierung der nationalen Gesetzgebung günstig beeinflusst, gerade in besonders empfindlichen Bereichen wie Freiheitsberaubung, Abhören von Telefongesprächen, Einsatz von V-Männern usw.

4.2 Die Art der Zusammenarbeit

Aus dem allen folgt nun, daß internationale strafrechtliche Zusammenarbeit als eine Ergänzung der nationalen und lokalen präventiven und repressiven

9 C. Fijnaut/J. Jacobs (eds.), *Organized Crime and its Containment. A Transatlantic Initiative*, Deventer, Kluwer, 1991; C. Fijnaut, *Nieuwsbrief uit voormalig Nieuw Amsterdam*, in: *Greep op de misdaad*, Den Haag, Openbaar Ministerie, 1997, 74-83.

10 *De bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit in Amsterdam*, Amsterdam, 1996, 3 Bde.

Cyrille Fijnaut

Maßnahmen betrachtet werden soll. Es gibt heute auch kaum Gründe – auch die internationale Tätermobilität ist kein hinreichender Grund –, sehr viel weiter gehen zu wollen und etwa ein europäisches Strafrecht oder eine europäische Strafrechtspflege anstreben zu wollen. Auch wenn sie wünschenswert wären, so wären sie unter den heutigen Umständen nicht möglich. Es ist ausgeschlossen, daß in einem nicht föderativen Europa eine einheitliche Strafrechtspflege zustande gebracht werden könnte. Eine solche widersprüchliche Entwicklung ist undenkbar. Auch im jüngsten Vertrag von Amsterdam wurde kein Schritt in diese Richtung gemacht. In diesem Vertrag geht man bei der Bekämpfung der OK noch immer von zwischenstaatlicher Zusammenarbeit aus. Das Beispiel der USA ist in dieser Hinsicht sehr lehrreich: Trotz der föderativen Struktur ist hier nur sehr langsam und in Ergänzung zu dem, was die Staaten selbst taten und tun, eine Strafrechtspflege auf Bundesebene aufgebaut worden. Für die Amerikaner wäre die Schaffung einer solchen Strafrechtspflege undenkbar, wenn es keine politische Föderation zwischen den einzelnen Staaten gäbe.¹¹

Die heutige Politik der EU, bei der die internationale strafrechtliche Zusammenarbeit in der ‚Dritten Säule‘ untergebracht ist, scheint mir also sehr vernünftig zu sein, auch wenn in mancher Hinsicht etwas zügiger vorangegangen werden könnte. Das gilt übrigens nicht für die weitere Entwicklung von Europol, denn die geht laut Jahresberichten und angesichts der neuen Vereinbarungen im Vertrag von Amsterdam immer schneller in die richtige Richtung. Die Mitgliedstaaten nehmen diese Institution immer häufiger in Anspruch, und ihre Möglichkeiten zur Unterstützung von grenzüberschreitenden Fahndungsaktionen werden infolge dieses Vertrags vergrößert. Nur die Weiterentwicklung der justitiellen Rechtshilfe dürfte etwas energischer vorangetrieben werden. Inzwischen ist – zum Glück – im Bereich der Auslieferung schon eine Menge erreicht worden, und man arbeitet an einer besseren Regelung des gegenseitigen Rechtsbeistands; was aber noch fehlt, ist der institutionelle Rahmen, damit diese und andere Formen der justitiellen Rechtshilfe schneller und besser in internationale strafrechtliche Ermittlungen eingepaßt werden können.¹² Wahrscheinlich wird der Vertrag von Amsterdam auch in dieser Hinsicht stimulierend wirken. Er eröffnet Möglichkeiten, die Zusammenar-

11 C. Fijnaut/F. Verbruggen, *The Eagle has not Landed yet. The Federalization of Criminal Investigation. Precedents and Comparisons*, in: M. den Boer (ed.), *Undercover Policing and Accountability from an International Perspective*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1997, 129-142.

12 G. Vermeulen/T. Vander Beken, *Extradition in the European Union. State of the Art and Perspectives*, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Bd. 4, 1996, Nr. 3, 200-225.

Tätermobilität und internationale Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung

beit der verfolgenden Behörden der Mitgliedstaaten besser auf eine Linie zu bringen.

Die Organisation von Europol ist übrigens der beste Beweis für die These, daß es vorläufig bei der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit auf strafrechtlichem Gebiet bleiben soll. Die ist zwar recht kompliziert wegen der direkten Bezogenheit auf die einzelnen Regierungen, der festen Verbindung mit den nationalen Polizeiorganisationen und des ausführlichen Datenschutzes. Aber diese Komplexität ist keine Schwäche von Europol. Was ihre Schwäche zu sein scheint, ist vielmehr ihre Stärke. Gerade die komplexe Organisation verschafft Europol die politische Legitimation, die eine solche Organisation in einem europäischen Kontext nun einmal braucht; und sie erweckt bei den nationalen Polizeiorganisationen das Vertrauen, ohne das Europol nie funktionieren könnte. Leider konnte die Staatsanwaltschaft bei den Verhandlungen zum Amsterdamer Vertrag nicht näher in das Operationsfeld von Europol einbezogen werden. Wenn es den Ermittlungsbehörden aber gelingt, ihre Zusammenarbeit zu vertiefen, ist eine institutionelle Beziehung zwischen Europol und den Staatsanwaltschaften nicht mehr undenkbar. Eine solche Verbindung käme der politischen Legitimation Europols gewiß zugute.

f

5. Schluß

Wer die heutige Entwicklung der internationalen strafrechtlichen Zusammenarbeit in der EU aus historischer Perspektive betrachtet, muß feststellen, daß diese Entwicklung höchst merkwürdig ist, gerade was die Zusammenarbeit der Polizei betrifft. Denn es ist ja das erste Mal in der europäischen Geschichte, daß eine solche Zusammenarbeit in einem demokratischen-rechtsstaatlichen Rahmen zustande gebracht wurde. Deshalb sollte man dieser Zusammenarbeit alle Chancen zur Weiterentwicklung im Kontext der politischen und institutionellen Entwicklung der EU geben. Die (inter)nationale Mobilität von Tätern – wenn sie denn irgendeine politisch-institutionelle Bedeutung hat – ist kurzfristig bestimmt kein Argument zur vollständigen Umorientierung der internationalen strafrechtlichen Zusammenarbeit. Ohne die EU hätte diese Zusammenarbeit nie das Niveau erreicht, das sie jetzt hat.