

Herausgeber:**Institut für Bürgerrechte & öffentliche Sicherheit e.V.**Verlag: **Verlag CILIP**, Malteserstr. 74-100, 12249 Berlin

Redaktion, Gestaltung + Satz:

Heiner Busch (verantwort.), Martina Kant, Norbert Pütter

Titelblattgestaltung: Martina Kant, Martin Hufner

Titelbild: Collage

Übersetzungen: Katrin McGauran

Druck: Kästner Druck GmbH

Berlin, April 2003

Vertrieb: Verlag CILIP, c/o FU Berlin**Malteserstr. 74-100, 12249 Berlin****Tel.: (030) 838-70462****Fax: (030) 775 10 73****E-Mail: info@cilip.de****WWW: <http://www.cilip.de>**

Personen: Einzelpreis 7,20 / Jahresabo (3 Hefte) 18,50

Institutionen: Einzelpreis 11,- / Jahresabo 32,50

Jahresabo zum Soli-Preis 25,- / Großer Soli-Preis 50,-

Alle Preise inkl. Porto · Das Abonnement verlängert sich automatisch um jeweils ein weiteres Jahr, wenn nicht bis 30.11. des Jahres gekündigt wird.

ISSN 0932-5409

Alle Rechte bei den AutorInnen

Zitervorschlag: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 74 (1/2003)

Editorial

Heiner Busch 4

Wirtschaftskriminalität und Geldwäsche

Stinkendes Geld, schmutzige Geschäfte – eine Einleitung

Heiner Busch 6

Der ENRON-Skandal als Lehrstück

Andrea Böhm 16

Strafrechtliche Folgen des Berliner Bankenskandals

Wolfgang Wieland 26

Wirtschaftskriminalität und ihre „Bekämpfung“

Anja Lederer 34

Gesetze gegen Geldwäsche

Norbert Pütter 40

Geldwäsche: Aufwand und Misserfolg der Verdachtschöpfung

Norbert Pütter 50

Die Financial Action Task Force

Norbert Pütter 56

Rechtsstaatlich geregelte Folter?

Heiner Busch 62

Auch 2003 – keine Demonstration gegen das WEF in Davos

Viktor Györfly 68

Videoüberwachung in Berlin

Leon Hempel und Eric Töpfer 76

Inland aktuell 84

Meldungen aus Europa 88

Chronologie

Ariane Neitzel 92

Literatur 102

Summaries 110

Editorial

von Heiner Busch

„Verhaften Sie die üblichen Verdächtigen.“ Der Befehl des Polizeikommandanten aus „Casablanca“ hat sich im öffentlichen Bewusstsein festgesetzt. Er versinnbildlicht wie kaum ein anderer die Erfahrung, dass einige vor dem Gesetz eben gleicher sind als andere. Wer wollte den weniger gleichen die Häme vorwerfen, wenn das schier unglaubliche doch passiert, wenn der Baulöwe Jürgen Schneider sichtlich gescheitert ohne Toupet und ohne „peanuts“ flankiert von Beamten des Bundeskriminalamts über den Fernseh Bildschirm wankt, wenn es den raffgierigen Manager – aller Erfahrung zum Trotz – dennoch trifft und er wie ein gewöhnlicher Krimineller in Handschellen abgeführt wird.

So wohltuend derartige Bilder sein mögen, so sicher ist doch auch, dass sie erstens eine gründlichere Analyse nicht ersetzen und zweitens nicht das Fundament einer linken und bürgerrechtlichen Politik abgeben können. Dies klarzumachen, ist eines der wesentlichen Ziele des Heftschwerpunktes „Wirtschaftskriminalität und Geldwäsche“. An dieser Stelle sollen nur einige Punkte vorweggenommen werden: Die enorme Ausweitung des Geldwäschetatbestandes und der Zahl der als Vortaten gewerteten Delikte hat vor allem eines zu Wege gebracht, nämlich dass die Zahl der Verdachtsmeldungen seitens der Banken massiv gestiegen ist. Die „Achillesferse“ des vielbeschworenen organisierten Verbrechens haben Polizei und Strafverfolgungsbehörden nicht getroffen.

„Daneben gegangen“, so müsste auch das Urteil bei der „Bekämpfung“ der Wirtschaftskriminalität lauten – jedenfalls wenn man unterstellt, dass es Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden sei, die „wirklich großen Betrüger“ an den Kanthaken zu bekommen. Das gelingt schon deshalb selten, weil in den Zeiten der wirtschaftlichen Deregulierung die Grenze zwischen dem erlaubten und erwünschten Risikogeschäft und der Wirtschaftskriminalität hauchdünn ist. Von letzterer ist vor allem dann die Rede, wenn das Geschäft fehlschlägt und der Pleitegeier grinst. Die Insolvenz und damit auch ein Strafverfahren wegen Insolvenzdelikten droht jedoch in erster Linie nicht den Verantwortlichen großer

kapitalstarker Unternehmen, sondern den InhaberInnen mittelständischer und junger Firmen. Spätestens bei den Arbeits- und den Zolldelikten sind wir wieder bei den „üblichen Verdächtigen“ angelangt: bei vietnamesischen Zigarettenhändlern oder bei SchwarzarbeiterInnen von außerhalb der EU, die die Kosten der Strafverfolgung in Form einer Abschiebung zu tragen haben. Zwischen der Realität der Wirtschaftskriminalität und ihrer Verfolgung einerseits und den Wunschbildern des Antikapitalismus mit polizeilichen Mitteln andererseits klaffen offensichtlich Welten.

Angesichts der Vorbereitungen auf den Irak-Krieg sei der Enron-Skandal, die bis dahin größte Pleite der US-Firmengeschichte, fast vollständig aus der öffentlichen Diskussion verdrängt worden. So endet der Beitrag von Andrea Böhm über dieses Lehrstück in Sachen Wirtschaftskriminalität. In der ersten Woche der Produktion des vorliegenden Heftes begannen die USA und ihre Verbündeten ihre Bombardements irakischer Städte und ihren Feldzug in Richtung Bagdad. Einmal mehr ist davon die Rede, dass die neuen elektronisch gesteuerten Waffen ihr Ziel metergenau trafen. Das Wort „Kollateralschaden“, das im Krieg gegen Jugoslawien für Entsetzen sorgte, wird dieses Mal tunlichst vermieden. Angesichts des kriegerischen Horrors schien ein normales Arbeiten an anderen politischen Themen abseitig. Wir haben das Heft trotzdem fertiggestellt.

Die kommende Ausgabe wird dem Verhältnis von Polizei und Militär gewidmet sein. Mit dem bis dahin zu erwartenden Ende des Krieges wird dieses Thema eine besondere Aktualität erhalten. Kein Grund zur Freude, aber einer zum Nachdenken.

Für die vorliegende Ausgabe zu spät kam auch die Einstellung des NPD-Verbotsverfahrens durch das Bundesverfassungsgericht am 18. März. Ein Kommentar dazu bleibt für das nächste Heft aufgespart.

Heiner Busch ist Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Stinkendes Geld, schmutzige Geschäfte

Der polizeiliche Antikapitalismus führt in die Irre

von Heiner Busch

Die „Bekämpfung“ von Wirtschaftskriminalität und Geldwäsche lebt von einer antikapitalistischen Rhetorik. Dass Polizei und Strafverfolgungsbehörden bei diesem Kampf notwendigerweise an Grenzen stoßen, wird ebenso vergessen wie die Tatsache, dass sie dabei nicht nur gegen „Weiße-Kragen-Täter“ agieren.

Geschichten von „Geld und Gier“ haben Hochkonjunktur. Bürgerliche Zeitungen applaudieren auf ihren Wirtschaftsseiten, dass Staatsanwaltschaften und Polizei endlich auch „Topmanager wie Kriminelle behandeln“.¹ Schutzvereinigungen der AktionärInnen fordern die Verschärfung des Wirtschaftsstrafrechts, und Wirtschaftsprüfungsunternehmen, die noch vor kurzem selbst die Hühneraugen vor geschönten Bilanzen schlossen, verdienen ihr Geld nun mit „forensic accounting“, mit innerbetrieblicher Detektivarbeit also, oder beraten Banken über die besten Möglichkeiten im Kampf gegen Geldwäsche.²

Angesichts der moralischen Wende des Kapitals, der bürgerlichen Besorgnis um das schwindende Vertrauen in den Markt, fühlt sich auch ein Teil der Linken bestätigt: „Geld stinkt eben doch.“³ Die neue Einheitsfront gegen „schmutzige Geschäfte“ erfreut sich an Staatsanwälten, für die „Kritik am Kapitalismus nicht gleichbedeutend ist mit Staatsverrat“ und an internationalen (quasi-)polizeilichen Organisationen wie der Financial Action Task Force (FATF), die keine Gelegenheit auslassen, die Gefahr der Geldwäsche in immer schillernden Farben zu zeichnen. Angesichts der neuen Begeisterung dafür, dass die repressiven Instrumente

1 Süddeutsche Zeitung v. 24.2.2003 und 8./9.3.2003

2 Tages-Anzeiger v. 31.12.1998; Aargauer Zeitung v. 1.9.1999

3 so der Titel eines Aufsatzes von Elmr Altvater, in: Prokla 124, 2001 H. 3, S. 327-351

des (kapitalistischen) Staates auch einmal die Richtigen zu treffen scheinen, sind Hinweise auf die fürchterliche Wirkung legaler Ausbeutung oder legal produzierter und gehandelter Massenvernichtungswaffen genauso wenig gefragt wie Differenzierungen hinsichtlich der „dunklen“ illegalen Seite der sonst scheinbar sonnig hellen kapitalistischen Wirtschaft. In der öffentlichen und der polizeilichen Debatte über organisierte und Wirtschaftskriminalität finden sich kaum Analysen über die Rolle illegaler Praktiken in den verschiedensten Sektoren der legalen oder besser der „mainstream economy“, kaum Darstellungen der auch historisch sehr vielfältigen Beziehungen der legalen zur illegalen Wirtschaft oder der Bedeutung des wachsenden Graubereichs namens informeller Sektor – sei es in den armen und immer ärmeren Volkswirtschaften der Dritten Welt oder auch in den Zentren des entwickelten Kapitalismus.

Wirtschaft und Kriminalität: Geschichte einer Diskussion

Der Zusammenhang von wirtschaftlichem Handeln und Kriminalität war erstmals in den 70er Jahren, im „sozialdemokratischen Jahrzehnt“, zu einem größeren Thema der Kriminologie geworden. Bis zu diesem Zeitpunkt bestand die Debatte um Wirtschaftskriminalität vor allem aus „Einzelfallstudien von Praktikern aus dem Polizei- und Justizbereich“, das Bundeskriminalamt (BKA) interessierte sich in erster Linie für „Verfolgungsprobleme oder Erscheinungsformen und ihre Bekämpfung“. ⁴ Die interaktionistische Kriminologie nahm nun zur Kenntnis, dass die Klientel von Polizei und Strafjustiz in der Regel der „Unterschicht“ angehört(e). Debatten der US-amerikanischen Kriminalsoziologie über Weiße-Kragen-Kriminalität und „corporate crime“ wurden rezipiert. Die Einrichtung einer „Sachverständigenkommission zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität“ im Jahre 1972 ließ aus dem wissenschaftlichen Programm eine politische Aufgabe zur Neuordnung des Wirtschaftsstrafrechts werden. Schwerpunktstaatsanwaltschaften und Wirtschaftsstrafkammern entstanden. 1982, kurz vor ihrem Ende, präsentierte die sozialliberale Regierung den Entwurf eines 2. Gesetzes zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität. Das Gesetz mit neuen Strafbestimmungen wurde mit den Stimmen der konservativ-liberalen Parlamentsmehrheit 1986 verabschiedet. Die Jungen Kriminologen waren unzufrieden mit den

⁴ Liebl, K.: Wirtschaftskriminalität, in: Ders. (Hg.): Internationale Forschungsergebnisse auf dem Gebiet der Wirtschaftskriminalität, Bd. 1, Pfaffenweiler 1987, S. 1-7 (2)

neuen Straftatbeständen. Der Kapitalanlagebetrug „betrifft ja überwiegend Gutverdienende, eben Leute, die genügend Geld haben, es gewinnbringend anlegen zu können.“⁵

Seit Anfang der 80er Jahre war es erneut die Polizei, die die ökonomische Bedeutung von kriminellem Handeln thematisierte. Leitmotiv der Debatte war die Durchsetzung neuer verdeckter Methoden der „Verbrechensbekämpfung“. Geführt wurde sie diesmal aber nicht oder nur am Rande unter dem Label der Wirtschafts-, sondern unter dem der „organisierten Kriminalität“ (OK). Im Kern ging es dabei um den Drogenhandel, einen von der Produktion über die diversen Stationen des Handels bis hin zum Konsum illegalen Sektor. Illegale Praktiken in der legalen Ökonomie spielten allenfalls am Rande eine Rolle: 1983 organisierte die Polizeiführungsakademie (PFA) ihr viertes OK-Seminar mit dem Untertitel „Wirtschaftskriminalität – Einschleusung und illegale Beschäftigung von Ausländern“. Erst zwei Jahre später beim sechsten OK-Seminar bemühte man sich, neben der Videopiraterie und der Euroscheckkriminalität auch den Anlagebetrug unter die Indikatoren der OK-Definition zu zwängen.⁶

„Macht sich Kriminalität bezahlt?“ fragte das BKA bei seiner jährlichen Arbeitstagung im November 1986.⁷ Die Abschöpfung von Gewinnen aus Straftaten wurde zur „dritten Dimension der Verbrechensbekämpfung“. Mit der Kriminalisierung der Geldwäsche und mit Finanzermittlungen hoffen die Polizeien und Strafverfolgungsbehörden seit Ende des 80er Jahre, die „Achilles-Ferse des Drogenhandels“ zu treffen.

Geldwäsche und illegale Märkte

Fünfzehn Jahre nach seiner Verankerung in der UN-Konvention zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels 1988 ist das Konzept der Geldwäsche, das aus der polizeilichen Suche nach Ermittlungsansätzen geboren wurde, sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Sozialwissenschaft eingebürgert. Zwar wird mittlerweile auch von Geldwäsche bei Steuerhinterziehung geredet und das Auffinden von Konten gestürzter Diktato-

5 Tiedemann, K. zit n. Liebl, K.: Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität: Höhenflug mit Bauchlandung?, in: Kriminologisches Journal 1986, H. 1, S. 50-59 (53)

6 PFA: Organisierte Kriminalität IV, Schlussbericht des Seminars v. 21.-25.11.1983, Münster o.J.; Dies.: Organisierte Kriminalität VI, Schlussbericht des Seminars v. 11.-15.11.1985, Münster o.J.

7 BKA (Hg.): Macht sich Kriminalität bezahlt? (BKA-Vortragsreihe, Bd. 32), Wiesbaden 1987

ren als Geldwäschebekämpfung titulierte, das moralinsaure Geschmäckle resultiert jedoch nach wie vor aus der Drogenprohibition. Geblieben ist damit auch die Bereitschaft, den Umfang des gewaschenen oder zu waschenden Geldes so hoch wie möglich anzusetzen und damit die Gefahr, dass die angeblich so saubere legale Wirtschaft durch die schmutzige illegale unterwandert wird, zu dramatisieren. Schätzungen der FATF gehen beim Drogenhandel typischerweise von Kleinhandelspreisen aus, einer Stufe des Marktes, auf der nichts zum Waschen übrig bleibt, weil der Erlös des Geschäfts konsumiert wird. Unterschätzt oder gar nicht zur Kenntnis genommen wird die Tatsache, dass ein großer Teil des auf illegalen Märkten erwirtschafteten Gewinns gar nicht in die Legalität transferiert werden muss, sondern für den ausgedehnten Konsum von Luxusgütern oder für die Finanzierung neuer illegaler Geschäfte verwendet wird. Die inzwischen durchaus ansehnliche Zahl von Veröffentlichungen über die Struktur illegaler Märkte schafft es nicht, die öffentlichen Mythen zu korrigieren.⁸ Dass gerade Institutionen wie der internationale Währungsfonds und die Weltbank, die heute die Verunreinigung des sauberen Marktes beklagen, gegenüber Entwicklungsländern auf der Beseitigung von Handels- und Finanzschränken bestanden und damit beste Voraussetzungen für Geldwäschetransaktionen schafften, wird in den OK-Debatten geflissentlich übersehen.

Wer illegal mit schmutzig gleichsetzt, wird auch die positiven oder zumindest ambivalenten Wirkungen illegaler Märkte und des auf ihnen erzielten Geldes nicht wahrnehmen: Schwarzgeld kann Wechselkurse stützen. Illegal akkumuliertes Kapital kann die Voraussetzungen für die Entstehung durchaus wünschenswerter Zweige der legalen Ökonomie schaffen, sofern es nicht in Immobilien oder unproduktivem Luxus geparkt wird. Untergrundbanken dienen auch MigrantInnen zur Überweisung von Ersparnissen an ihre Familien im Ursprungsland. Und: Die Arbeit im informellen oder auch im illegalen Sektor schafft „Einkommen, das für manche von den legalen Märkten ausgeschlossene Bevölkerungsgruppen die Grenze zwischen Armut und Hunger zieht.“⁹ Erst die genauere Analyse der Produktions- und Reproduktionsbedingungen auf den illegalen Märkten erlaubt Urteile, die über die Feststellung des Rechtsbruchs hinausgehen.

8 s. Besozzi, C.: *Illegal, legal – egal?*, und: *Ders.: Wohin mit der Beute?*, beide Bern 2001

9 Besozzi (Illegal) a.a.O. (Fn. 8), S. 147

Wirtschaftskriminalität – Illegales im Legalen

Dasselbe gilt für das Verständnis illegaler Praktiken in der „mainstream economy“. „Wirtschaftskriminalität“ ist weder ein ökonomischer noch ein rechtlicher Begriff, sondern eine Zusammenfassung sehr unterschiedlicher „Straftaten im Zusammenhang mit dem Wirtschaftsleben“, die vor allem die Zuständigkeit bei Polizei und Justiz sowie deren Schwierigkeiten bei der Bearbeitung solcher Delikte wiedergibt. Die Definition, die auch die Grundlage für die Erfassung in der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) abgibt, ist insofern nicht richtig oder falsch, sondern pragmatisch: Als Wirtschaftskriminalität werden danach zunächst einmal jene Straftaten des Strafgesetzbuches und vor allem des Nebenstrafrechts erfasst, die gemäß § 74c des Gerichtsverfassungsgesetzes vor den Wirtschaftsstrafkammern verhandelt werden. Gefordert wird zudem, dass die Delikte „im Rahmen tatsächlicher oder vorgetäuschter wirtschaftlicher Betätigung begangen“ wurden, dass sie (im Unterschied zum einfachen Betrug) nicht nur Einzelne schädigen „und/oder“ dass ihre „Aufklärung besondere kaufmännische Kenntnisse erfordert.“¹⁰

Der „Jahresbericht Wirtschaftskriminalität“ des BKA für 2001, der im Vorjahr noch „Bundeslagebild“ hieß, umfasst deshalb konsequenterweise alle möglichen Delikte vom Kapitalanlagebetrug in Form des Verkaufs von Phantasie-Wertpapieren mit angeblich überdurchschnittlichen Gewinnchancen über den Subventionsbetrug, den Insiderhandel und die Insolvenzdelikte bis hin zur Schwarzarbeit und illegalen Arbeitnehmerüberlassung. Die rund 110.000 im Jahre 2001 erfassten Fälle mit einer Schadenssumme von zusammen 13,19 Milliarden DM entsprechen 1,73 % aller in der Polizeilichen Kriminalstatistik registrierten Straftaten. Der Anteil der festgestellten Wirtschaftskriminalität an der Gesamtschadenssumme aus der PKS liegt dagegen bei 61,7 %. Verantwortlich für dieses Ungleichgewicht ist die simple Tatsache, dass es hier um wirtschaftliche Schäden geht, die in Geld bezifferbar sind. Die Steigerung der Schadenssumme gegenüber dem Vorjahr um 27 % erklärt sich laut Bericht in erster Linie aus dem Abschluss der polizeilichen Ermittlungen im FlowTex-Verfahren, auf das alleine 4,6 Milliarden DM entfielen. Das sind 35 % der Schadenssumme in Bezug auf die der Wirtschaftskriminalität zugeordneten Delikte und 22 % in Bezug auf die gesamte PKS. Eine „Ver-

¹⁰ BKA: Polizeiliche Kriminalstatistik 2001, Wiesbaden 2002, S. 15

gleichbarkeit der Schadensdimension zu den Vorjahren“ sei, so das BKA, nicht gegeben und auch für die Folgejahre nicht zu erwarten.¹¹

Vergleichsmöglichkeiten fehlen aber auch für die Fallzahlen. Ein einzelner Fallkomplex wie jener der Hanseatischen AG in Hamburg kann die Statistik erheblich aufblasen. So verzeichnet der Bericht für 2001 eine Steigerung der registrierten Fälle von Anlagebetrug um 194,1 %. Zurückzuführen ist das „auf den Abschluss mehrjähriger Ermittlungen gegen die Hanseatische Aktiengesellschaft“, die mit rund zwei Dritteln der 24.328 bundesweit registrierten Einzelfälle zu Buche schlägt.¹²

Auch das BKA weiß, dass die Statistik der Wirtschaftsdelikte (wie jede PKS) kein Abbild der „realen“ Kriminalität darstellt, dass sie nicht einmal (wie die PKS in anderen Bereichen) ein Bild der Anzeigenentwicklung präsentiert, weil hier nur wenige Anzeigen erstattet werden. Wirtschaftsdelikte seien typische „Überwachungs- und Kontrolldelikte“.¹³ Das Dunkelfeld sei hoch und lasse sich kaum durch die üblichen kriminologischen Forschungen erhellen.

Graubereich als Teil wirtschaftlichen Handelns

Was unübliche kriminologische Studien können, zeigt die Arbeit von Eva Wyss über den gescheiterten und schließlich strafrechtlich verfolgten und verurteilten schweizerischen Financier Werner K. Rey.¹⁴ Der moralisierende Dunkelfeldbegriff taucht darin nirgends auf. Ihr Ansatzpunkt ist nicht die Klage über die nicht überschaubaren und womöglich ständig zunehmenden Normbrüche, sondern die Ausdehnung des „Graubereichs“ zwischen Legalität und Illegalität als Folge der Deregulierungspolitik der 80er Jahre, der Aufblähung der internationalen Finanzmärkte und des damit zusammenhängenden Risikogeschäftes.

Rey wurde bis zum Zusammenbruch seiner Omni-Holding „von den Medien gefeiert und von den Banken gehätschelt. Es blieben nur wenige Skeptiker“ wie die von Wyss zitierte Journalistin Rita Flubacher, die das „Rey-Modell“ so skizzierte: „Man kaufe sich für wenig Geld das Unternehmen A und pumpe es mit fremdfinanzierten Firmenzukäufen auf. Wenn der Ballon groß genug ist, bringe man A an die Börse und lasse die

11 BKA: Jahresbericht Wirtschaftskriminalität 2001, Wiesbaden 2002, S. 8

12 ebd., S. 39

13 ebd., S. 27

14 Wyss, E.: Kriminalität als Bestandteil der Wirtschaft, Pfaffenweiler 1999

Aktionäre die Schulden abtragen. Man Sorge dafür, dass der Börsenkurs hoch ist, dann bringt man A zum aktuellen Börsenwert als Sacheinlage für eine Kapitalerhöhung in die Firma B ein. Mit den optisch enorm aufgewerteten Eigenmitteln gehe man zu den Banken und finanziere mit den Krediten weitere Firmenkäufe. Wenn auch der Ballon B groß genug ist und der Schuldenpegel an der Decke angelangt ist, bringe man B an die Börse und lasse die Anleger zur Ader ...“ Dieses Verfahren wurde fortgesetzt und führte zu einem undurchschaubaren Firmenkonglomerat mit Ablegern auf „praktisch allen Finanzplätzen der Welt“.15 Das „Modell Rey“ scheiterte erst, als die Börseneuphorie Ende der 80er Jahre nachließ und die Zinsen wieder stiegen.

„Window-dressing‘ sowie weitere Bilanzkorrekturen, Aktienstützungskäufe, Namenswechsel und Umstrukturierung von Firmen, Veränderung der gegenseitigen Beteiligungen und Firmenfusionen“ u.a. – Reys Geschäftspraktiken waren nicht ungewöhnlich und konnten auch im Börsenhoch der 90er Jahre wieder angetroffen werden. „Der Unterschied zwischen Reys Aktivitäten und vergleichbaren, nicht-kriminalisierten Vorgängen in der Wirtschaft besteht lediglich darin, dass sie dort nicht in der Häufung auftreten wie bei Rey. Dass die Grenze zwischen Legalität und Illegalität schwer zu ziehen ist, geht daraus hervor.“16 Relevant wurde diese Grenze erst durch den Zusammenbruch des „Imperiums“.

„Rechtlich zweifelhaftes Handeln bis hin zu mehr oder weniger massiven Gesetzesverstößen“ sei, so Wyss, keineswegs nur bei dubiosen Unternehmen, sondern an jeder beliebigen Stelle der Wirtschaft anzutreffen.17 Weder das systematische Versagen von Kontrollinstitutionen – Aufsichts- bzw. Verwaltungsräten, Wirtschaftsprüfungsfirmen – noch der Glaube (auch) der Banken an die alchemistische Geldvermehrung auf den Finanzmärkten sind Spezialitäten des Falls Rey.

15 ebd., S. 54, 60, 119

16 ebd., S. 118

17 ebd., S. 126

Anlagebetrug

Die Begeisterung für riskante Geschäfte ist keineswegs auf die oberen Gefilde des Marktes beschränkt geblieben. „Seit der Börseneinführung der Telekom-Aktie (Ende 1996) und deren Propagierung als Volksaktie war eine sprunghafte Zunahme des Interesses breiter Bevölkerungsschichten an Börsen- und generell hochrentierlichen Finanzgeschäften zu registrieren, damit verbunden das rapide Ansteigen des Dilettantismus selbsternannter Finanzspezialisten und die Entwicklung von deren Pseudokompetenz sowie die virusartige Verbreitung unpräzise schwammiger Neologismen aus dem Analystenwortschatz in die Umgangssprache.“ So heißt es in einer BKA-Studie über die Motivation von Geschädigten in Fällen von Anlagebetrug.¹⁸ Schon 1996 hatte Hans-Joachim Dohr vom Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen beklagt, dass immer mehr unbedarfte Leute ihr Geld auf dem Grauen Kapitalmarkt investierten und dabei einen Totalverlust riskierten. „Unter dem Begriff des Grauen Kapitalmarktes wird hier der Teil des Kapitalmarktes verstanden, der keinen oder keinen effektiven aufsichtsrechtlichen Regelungen unterliegt, so dass die Initiatoren praktisch freie Hand haben, Anlegern das Geld aus der Tasche zu ziehen ... Im Grauen Kapitalmarkt betreibt der Staat nur bedingt Gefahrenabwehr, da er entweder a priori (freier Kapitalmarkt) oder faktisch nicht in diesem Marktbereich regulierend tätig wird ... Die Verantwortung dafür, die Auswüchse dieses Marktes einzudämmen, liegt derzeit allein bei den Strafverfolgungsbehörden.“ Und diese könnten „in der Regel erst dann tätig werden, wenn der Vermögensschaden bereits eingetreten ist“.¹⁹

Für das „Massendelikt Anlagebetrug“ listet Dohr eine Vielzahl von Beispielen auf, denen bei aller Unterschiedlichkeit der Vorgehensweise eines gemeinsam ist: Die Anleger lassen sich von Gewinnchancen locken, die von vornherein unwahrscheinlich sind. Warnungen vor betrügerischen Angeboten hat es seither zuhauf gegeben – von Konsumenten- und Anlegerschutzorganisationen über die Banken bis hin zur Polizei. Trotzdem haben sie nichts gefruchtet. Das Motiv der Bereicherung scheint ungebrochen. Es wird – so das BKA in seinem Jahresbericht – mittler-

18 Liebel, H.J.: Täter-Opfer-Interaktion bei Kapitalanlagebetrug. BKA – Polizei und Forschung, Neuwied 2002, S. 196

19 Dohr, H.-J.: Anlagebetrug – ein Massendelikt, in: Bündnis 90/Die Grünen: Materialien zur öffentlichen Anhörung: „Tatort Wirtschaft“ am 24.10.1996, o.O., S. 26-32 (26)

weile ergänzt durch die Angst vor der Unsicherheit der Altersrenten und die Hoffnung, durch eine gewinnträchtige Anlage dem Sozialabbau entgegen zu können.²⁰

Weil die Betroffenen sich schämen, einem Betrüger auf den Leim gekrochen zu sein, erstatten nur wenige Anzeige. Anzeigen unterbleiben aber auch, weil die Betrogenen oft selbst BetrügerInnen sind, im Klartext: weil sie bei dem Wertpapier-Glücksspiel schwarze Einnahmen an der Steuer vorbeischmuggeln und sie im gleichen Aufwasch auch noch vermehren wollten.

Solange der Wunderglaube an riskante Wertpapiergeschäfte anhält, dürfte auch der Anlagebetrug eine Zukunft haben. Vor dem Hintergrund der Deregulierung – einschließlich ihrer ideologischen Verbrämung – können das Strafrecht und die Strafverfolgungsbehörden allenfalls die Rolle der Linienrichter auf dem grauen Markt abgeben. Sie handeln reaktiv und heben ihre Fahne, wenn der Ball ins Aus geht, d.h. ein Unternehmen zusammenbricht oder eine Anzeige erstattet wird, was eher selten und meist zu spät passiert.

Vom Linienrichter zum Feldspieler

Die einzige Ausnahme für diese Regel stellt der illegale Arbeitsmarkt dar. Hier machen Polizei und Behörden nicht die Linienrichter, hier spielen sie mit, indem sie den Verfolgungsdruck gegen Sans-papiers systematisch erhöhen. Das Ausländerrecht stellt eine wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren des informellen Arbeitsmarktes dar. Je rechtloser die Arbeitskraft, desto attraktiver ist sie und desto niedrigere Löhne können gezahlt werden.

Hier geht es keineswegs nur um rückständige Branchen. Saskia Sassen zeigte für New York, dass der informelle Sektor seine Bedeutung einerseits den gehobenen Konsumbedürfnissen einer neuen wohlhabenden Oberschicht und andererseits der Verarmung breiter Bevölkerungskreise verdankt, die auf billige Waren und Dienstleistungen angewiesen sind.²¹ Auch für westeuropäische Länder lässt sich die „moderne“ Rolle der illegalisierten Arbeitskraft erkennen. Sans-papiers und Asylsuchende ohne Arbeitsgenehmigung putzen Privatwohnungen und Büros (und schaffen so Grundlagen für das Funktionieren des Dienstleistungssek-

²⁰ BKA, Jahresbericht a.a.O. (Fn. 11), S. 38

²¹ Sassen, S.: Die informelle Wirtschaft, in: dies.: Machtbeben, Stuttgart 2000, S. 39-76

tors). Sie arbeiten im Hotel- und Gastgewerbe, in der Intensivlandwirtschaft (und gerade nicht in den kleinen bäuerlichen Betrieben) und sorgen nicht zuletzt in der Bauwirtschaft dafür, dass kurze Fristen für die Fertigstellung eingehalten werden und Betriebe mit immer billigeren Angeboten bei den Ausschreibungen mitbieten können.

Auch bei den „Arbeitsdelikten“ können die Behörden nicht mit Anzeigen rechnen. Bei der „Bekämpfung“ dieser Art von Wirtschaftskriminalität geht es jedoch nicht um langwierige Ermittlungen, die nur mit Spezialkenntnissen möglich sind, sondern um schnelle und massive Kontrollen auf Baustellen und an anderen Arbeitsplätzen und um den systematischen Abgleich von Daten. Die Polizei, der Bundesgrenzschutz, der Zoll, die Arbeitsämter und Ausländerbehörden gratulieren sich zu einer immer besseren Zusammenarbeit, deren Erfolge allerdings selten die Arbeitgeber mit dem „weißen Kragen“, sondern vor allem die Ausgebeuteten erdulden müssen. Spätestens an diesem Punkt sollte für linke Leute mit dem polizeilichen Antikapitalismus Schluss sein.

Das Gerede von „schmutzigen Geschäften“ und „stinkendem Geld“ verstellt den Blick auf die Realität, auf die Produktions- und Reproduktionsbedingungen auf illegalen Märkten ebenso wie auf die Rolle illegaler Praktiken in legalen Sektoren der Wirtschaft. Wenn die neoliberale Deregulierungspolitik dafür sorgt, dass die Grenze zwischen legal und illegal immer mehr verwischt wird, kann kaum erwartet werden, dass Polizei und Strafverfolgung zu einer effizienten „Bekämpfung“ der Wirtschaftskriminalität in der Lage wären, selbst wenn zur gleichen Zeit ihre Zuständigkeiten durch neue Straftatbestände entgrenzt werden. Wenn eine repressive Migrationspolitik dazu führt, dass ein beachtlicher Teil der Arbeitenden aller Rechte der Gegenwehr beraubt wird, muss sich niemand über den Anstieg der Schwarzarbeit wundern. Der Ruf nach der Staatsmacht ist auch in dem hier skizzierten Bereich nichts anderes als der Verzicht auf Politik. Für die Seligsprechung des legalen Kapitalismus besteht nun wirklich kein Grund.

Der Enron-Skandal

Ein Lehrstück über Wirtschaftskriminalität

von Andrea Böhm

Die Insolvenz von Enron im Dezember 2001 – bis dahin die größte Pleite in der US-Firmengeschichte – hinterließ Schulden von 40 Milliarden Dollar.¹ Sie markierte den Auftakt zu einer beispiellosen Serie von Bilanz- und Betrugsskandalen in großen US-Unternehmen. Die Aufdeckung der Machenschaften, die zum Zusammenbruch des siebtgrößten US-Unternehmens geführt hatten, zog dramatische Kursverluste an den Weltbörsen nach sich.

Enron war kein „Traditionsunternehmen“. Der texanische Konzern entstand erst 1985 aus der Fusion zweier regionaler Gasversorger, der Houston Natural Gas und der InterNorth. Zunächst vor allem als Betreiber von Erdgaspipelines tätig, rückte Enron unter der Führung von Kenneth Lay zum größten Stromhändler der USA und größten Energiehändler der Welt mit einem Jahresumsatz von 101 Milliarden Dollar auf. Der Hauptteil der späteren Enron-Geschäfte war zur Gründungszeit des Unternehmens noch nicht möglich. Die Basis für den Aufstieg zum transnationalen Energiekonzern wurde erst in den 90er Jahren mit der weltweiten Liberalisierung der Energiemärkte, der Privatisierung der Strom- und Wasserversorgung in vielen Ländern und der versäumten Regulierung bestimmter Finanzderivate geschaffen. Der „Global Player“ mit Tochterunternehmen in über fünfzig Staaten baute und betrieb Erdgasleitungen und Kraftwerke in Argentinien, Brasilien, Indien und Mozambique. Der Hauptteil der Geschäftsaktivitäten bestand jedoch im spekulativen Handel mit Rohstoffen, Datenübertragungskapazitäten und vor allem mit Energie, genauer gesagt: mit deren Derivaten. Enron kreierte immer neue

¹ Die Welt v. 15.1.2002

Derivate und offerierte auf seiner Internet-Handelsplattform nicht nur Terminkontrakte auf Gas und Strom, sondern selbst auf das Wetter im kommenden Sommer.² Derivate basieren auf Termingeschäften. Bei einem Termingeschäft wird gewissermaßen ein Kaufvertrag im Voraus abgeschlossen, indem sich zwei Parteien verpflichten, bestimmte Mengen eines Produkts (z.B. einer Währung, einer Aktie oder eines Rohstoffs) zu einem bei Vertragsschluss festgelegten Preis zu einem bestimmten Termin zu kaufen bzw. zu verkaufen. Dies kann bereits der nächste Tag sein, aber auch erst ein beliebiger Zeitpunkt in fünf oder zehn Jahren. Werden die Ansprüche und Verpflichtungen aus Termingeschäften in Form eines Wertpapiers wie Anleihen oder Aktien an der Börse gehandelt, spricht man von Derivaten. Derivate bieten exorbitante Gewinnmöglichkeiten, haben aber auch ein extrem hohes Verlustrisiko. Schneller Reichtum ist damit ebenso möglich wie schneller Ruin.

Höhenflug und tiefer Fall

Die hochriskanten Derivatgeschäfte des Konzerns wurden von den Aktienmärkten mit immer neuen Höchstkursen honoriert. Während des New-Economy-Booms in der zweiten Hälfte der 90er Jahre, als Fabriken und andere physische Produktionsanlagen als hoffnungslos veraltet galten, entwickelte sich Enron zu einem Liebling der Wall Street. Der Börsenwert des Unternehmens stieg 1998 um 40 %, 1999 um 58 % und im Jahr 2000 nochmals um 89 %. Enron wurde als Musterunternehmen gefeiert, dessen Management sich dem Grundprinzip des Shareholder Value, der schnellen Gewinnmaximierung verschrieben hatte. Enron-Manager waren geschätzte Teilnehmer des World Economic Forum in Davos. Das Wirtschaftsmagazin Fortune kürte Enron gar fünf Mal nacheinander zum „innovativsten Unternehmen Amerikas“.³

Nach der milliardenschweren Pleite des einstigen Börsenstars ergaben die Anhörungen mehrerer Untersuchungsausschüsse und die Ermittlungen des US-amerikanischen Justizministeriums, dass Enrons Manager hauptsächlich beim Frisieren der Unternehmensbilanzen bemerkenswert innovationsfreudig gewesen waren. Um den Aktienkurs hochzuhalten, hatten sie im Zusammenspiel mit der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Arthur Andersen und führenden US-Investmentbanken

² Spiegel Online v. 11.1.2002, www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,176509,00.html

³ ebd.

über Jahre einen gigantischen Schuldenberg außerhalb der Bilanz versteckt. Zu diesem Zweck war ein weit verzweigtes Netz von über 3.500 „Partnerschaften“ gegründet worden.⁴ Eigentümer der vorgeblich unabhängigen Unternehmen, in Wahrheit meist Briefkastenfirmen mit Sitz in Steueroasen wie den Cayman-Inlands, waren Enron-Manager, befreundete Banker und Geschäftspartner, denen ihr Engagement Traumrenditen sicherte. Diese Unternehmen, deren Kapital vornehmlich aus Enron-Aktien bestand, schlossen mit Enron Derivatgeschäfte ab und versteckten Verluste und Gewinne, die dann in den Enron-Bilanzen nicht auftauchten. Auf diese Weise konnte Enron von 1996 bis 2000 einen Vorsteuergewinn von insgesamt 1,79 Milliarden Dollar ausweisen, musste jedoch nur in einem Jahr, 1997, Bundessteuern (17 Millionen Dollar) entrichten.⁵

Ein weiteres Enron-Manöver zur Verschleierung der realen Verschuldung war die Tarnung von Kreditaufnahmen als Handelsgeschäfte. Dies geschah unter aktiver Mithilfe der Gläubigerbanken, die so höhere Gewinne erzielen wollten. Die beiden größten US-Finanzinstitute Citigroup und J.P. Morgan Chase stellten Enron und zehn weiteren Unternehmen Kredite mittels verschleierter Rohstoff-Geschäfte bereit. Wie die Anhörungen des US-Senats ergaben, hatten beide Geldhäuser über Tochterfirmen ein kompliziertes System von Transaktionen entwickelt, das es Enron ermöglichte, Kredite von 8,5 Milliarden Dollar als Umsätze zu buchen.⁶ Um die Umsätze zusätzlich aufzublähen, tätigte Enron überdies im großen Stil sogenannte „Roundtrip“-Transaktionen mit Tochterfirmen, bei denen wechselseitige Lieferungen von Strom oder Gas im gleichen Umfang abgewickelt wurden. Tatsächlich wurde bei diesen Verkäufen und sofortigen Rückkäufen nie etwas geliefert.⁷

Derartige Scheingeschäfte sollen auch eine Rolle bei der schweren Energiekrise im US-Bundesstaat Kalifornien vor zwei Jahren gespielt haben. Ermittlungen zufolge hatten Enron und andere Unternehmen die Strompreise durch fingierte Käufe und Verkäufe gezielt in die Höhe getrieben. Die Preistreiberei mit Hilfe von Derivatgeschäften war begleitet von vorgetäuschten Engpässen im kalifornischen Stromnetz, in deren Folge allein im Februar 2001 in ganz Kalifornien 32 Mal der Strom abge-

4 Financial Times v. 29.1.2002, <http://specials.ft.com/enron/FT3A5RP52XC.html>

5 Financial Times v. 3.2.2002, <http://specials.ft.com/enron/FT3648VA9XC.html>

6 taz v. 25.7.2002

7 Spiegel Online v. 16.10.2002, www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,218051,00.html

schaltet werden musste. So exportierte Enron den für Kalifornien bestimmten Strom – auf dem Papier – in andere Bundesstaaten, um ihn dann zu höheren Preisen wieder einzuführen und verkaufte sogar Strom, über den das Unternehmen gar nicht verfügte. Die „Megawatt-Wäsche“ brachte Enron fette Gewinne, während die Stromrechnungen der kalifornischen Haushalte in ungeahnte Höhen schnellten und der Staat zusätzliche Milliarden aufwenden musste, um die vorsätzlich herbeigeführte Notlage zu beheben. Die Deregulierung des kalifornischen Energiemarktes im Jahre 1998 hatte die Preismanipulationen erst möglich gemacht.⁸

Für heftige Diskussionen in der US-Öffentlichkeit sorgten auch die engen Beziehungen führender Enron-Manager zur Bush-Administration. Enron war mit 550.000 Dollar der größte Einzelspender von George W. Bushs Wahlkampagne. Dieser hatte bereits als Gouverneur von Texas dem von seinem Duzfreund Kenneth Lay („Kenny Boy“) geführten Unternehmen neue Märkte eröffnet, indem er ein Gesetz zur Deregulierung des texanischen Energiemarktes unterzeichnete. Enron unterstützte auch den Senatswahlkampf von Justizminister John Ashcroft, der sich deshalb aus den späteren Ermittlungen seines Ministeriums gegen den Konzern zurückziehen musste.⁹ Lay konnte als einziger Manager der Stromindustrie ein Zweiergespräch mit Vizepräsident Richard Cheney über dessen Arbeiten an der Energiegesetzgebung führen und beeinflusste auch die Auswahl der Mitarbeiter der staatlichen Stromregulierungsbehörde.¹⁰ Die Justiz sah dennoch keine Anhaltspunkte für eine unrechtmäßige Einwirkung auf die Energie- und Deregulierungspolitik der Regierung.

Die Enron-Manager wurden auch für ihre dubiosen Aktiengeschäfte nicht zur Verantwortung gezogen, da wie in ähnlich gelagerten Fällen der erforderliche detaillierte Nachweis des Insiderhandels kaum zu erbringen war. Kurz vor dem Kollaps hatten 29 Topmanager des Unternehmens ihre Aktienpakete abgestoßen und auf diese Weise insgesamt 1,1 Milliarden Dollar eingenommen. Noch zwei Monate vor dem Insolvenzantrag hatte Firmenchef Lay seine Angestellten ausdrücklich zum Kauf von Enron-Aktien ermuntert, was ihn selbst jedoch nicht davon abhielt, gleich-

8 vgl. Penn, D.W.: California's Electric Deregulation Debacle and Enron's Bankruptcy In Perspective, 26.7.2002, www.appanet.org/LegislativeRegulatory/legislation/Pennenron.pdf

9 Financial Times Deutschland v. 24.1.2002

10 Financial Times v. 8.2.2002, <http://specials.ft.com/enron/FT3HR10BGXC.html>

zeitig den Großteil seiner eigenen Anteile zu verkaufen.¹¹ Nachdem die Schieflage des Unternehmens im Oktober 2001 offenkundig geworden war, verhängte die Firmenleitung für alle Angestellten mit Ausnahme des obersten Managements ein fast einmonatiges Verkaufsverbot von Firmenaktien. In dieser Zeit fiel der Kurs der Enron-Aktie von immerhin noch 32 auf unter einen Dollar (nach einem Höchstkurs von 100 Dollar im Sommer 2000). Da der größte Teil der Pensionskassenguthaben in Firmenaktien angelegt war, verloren 12.000 der 21.000 Mitarbeiter nicht nur ihren Arbeitsplatz, sondern auch ihre Alterssicherung.¹²

Unbeachtete Verbrechen

Während die meisten US-amerikanischen Medien mit dem Namen Enron in erster Linie suspekte Bilanzierungspraktiken in Zusammenhang bringen, wird die zweifelhafte Rolle des Energiekonzerns beim Bau des Gaskraftwerks Dabhol im indischen Bundesstaat Maharashtra weitgehend ausgeblendet. Die Weltbank hatte das Projekt bereits 1993, unmittelbar nach der Einigung zwischen dem von Enron angeführten US-Firmenkonsortium und der Regierung des Bundesstaates, für unrentabel erklärt und jegliche Fördergelder versagt.¹³ In Indien sah sich der Konzern daher von Anfang an massiven Bestechungsvorwürfen ausgesetzt.¹⁴ Nach dem Wahlsieg der Opposition in Maharashtra 1995 wurde der umstrittene Vertrag umgehend annulliert. Dank der Lobbyarbeit des damaligen US-Botschafters in Indien, Frank Wisner, wurde 1996 ein neuer, kaum abgeänderter Vertrag unterzeichnet, wenig später entlohnte ihn Enron dafür mit einem lukrativen Job.¹⁵ Das US-Firmenkonsortium bezahlte – Menschenrechtsgruppen zufolge – auch die Polizei, die den Protest der Anwohner gewaltsam erstickte. Phase I des Kraftwerks ging 1999 ans Netz und produzierte Strom zu einem Preis, der weit über dem indischen Durchschnitt lag. Im Sommer 2001 wurden die Bauarbeiten gestoppt, nachdem die Regierung des indischen Bundesstaates bekannt gegeben hatte, dass die Abnahmeverträge mit Enron aus finanziellen Gründen

11 Financial Times Deutschland v. 21.1.2002

12 Spiegel Online v. 21.12.2001, www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,174048,00.html

13 vgl. Minority Staff, Committee on Government Reform, U.S. House of Representatives: Background on Enron's Dabhol Power Project, February 22, 2002, p. 6, www.house.gov/reform/min/pdfs/pdf_inves/pdf_admin_enron_dabhol_fact_sheet.pdf

14 ebd., p. 8

15 ebd., p. 16

nicht mehr eingehalten werden könnten. Enron zog sich daraufhin ganz aus dem Projekt zurück und forderte im Rahmen des Konkursantrages von der US-Organisation zur Förderung von Auslandsinvestitionen 200 Millionen Dollar aus Steuermitteln als Kompensation für die Verluste in Indien. Beträchtliche Entschädigungszahlungen wird in jedem Fall auch der indische Staat leisten müssen. Die US-Behörden haben bisher keinerlei Interesse an einer Strafverfolgung der verantwortlichen Enron-Manager wegen der Bestechung indischer Amtsträger oder der aktiven Beteiligung an Menschenrechtsverletzungen gezeigt, die Bush-Regierung verwendete sich stattdessen sogar direkt in Indien für die Zahlung ausstehender Beträge an Enron.¹⁶

Wegen des Verdachts auf Bilanzbetrug, Geldwäsche, Verschwörung zur persönlichen Bereicherung auf Kosten von Enron und den Aktionären sowie Behinderung der Justiz wurde hingegen im November 2002 Anklage gegen Enrons ehemaligen Finanzchef Andrew Fastow erhoben. Zuvor hatte sich sein Chefbuchhalter Michael Kopper vor Gericht wegen Geldwäsche und Verschwörung zum Betrug schuldig bekannt. Weder der ehemalige Unternehmenschef Kenneth Lay noch Jeffrey Skilling, der 2001 für nur sechs Monate den Chefposten innehatte, sind bisher angeklagt worden, auch wenn ähnliche Verfahren in Vorbereitung sein sollen. Lay und Skilling behaupten beide, die illegalen Bilanztransaktionen nicht bemerkt zu haben.¹⁷ Ob sie damit durchkommen, ist noch ungewiss. Derzeit hat es jedoch den Anschein, dass die Rolle des Sündenbocks Finanzvorstand Fastow zugeordnet worden ist. Die Justiz sieht ihn als Drahtzieher jenes komplexen Netzes von Partnerschaften, mit dessen Hilfe die Bilanzen geschönt wurden.¹⁸ Diese Vorgehensweise ist freilich keineswegs von vornherein gesetzwidrig, sondern bewegt sich innerhalb der Grenzen legaler Bilanzpolitik. Fastow kann offensichtlich nur deshalb belangt werden, weil er die „kreative Bilanzierung“ weiter als üblich getrieben und sich dabei auch illegal bereichert hat. Nach den US-Bilanzierungsstandards, den „Generally Accepted Accounting Principles“ (US-GAAP), ist die Gründung von Partnerschaften eine legale Möglichkeit, finanzielle Risiken zu separieren, im Klartext: die Schuldenlage und die tatsächliche Gewinnsituation zu verbergen. Ihre Rechtsform heißt

16 vgl. Südasiens-Informationsnetz: Dabhol Power Corporation: Enrons Engagement in Indien, www.suedasien.net/themen/wirtschaft/enron_dpc.htm

17 Financial Times Deutschland v. 28.1.2002

18 Die Welt v. 2.11.2002

„Special Purpose Entity“. Nicht nur für US-Firmen, sondern auch für europäische Unternehmen, deren Aktien an US-amerikanischen Börsenplätzen gehandelt werden, ist die Bilanzierung nach US-GAAP Pflicht. Anders als die Bilanzierungsnormen nach deutschem Handelsgesetzbuch (HGB) sind die US-GAAP keine allgemein gefassten Rechtsvorschriften, sondern basieren auf Einzelfällen. Dies hat zu einer sehr komplexen und kaum mehr überschaubaren Anzahl von Detailregelungen geführt, die es dem Management ermöglicht, Bilanzen vorzulegen, die zwar pro forma dem Wortlaut einzelner Normen, jedoch nicht der zugrunde liegenden Intention entsprechen.

Die Zweifel, ob im Fall Enron überhaupt gegen die Regeln der US-GAAP verstoßen worden war, zeigt der gerichtliche Umgang mit dem Wirtschaftsprüfungsunternehmen Arthur Andersen, das Enrons Bilanzen testierte. Andersen hatte bei den Bilanzmanipulationen tatkräftig mitgeholfen und auf diese Weise neben den Prüfungsgebühren auch noch ein beträchtliches Beratungshonorar kassiert. Das einst renommierte Unternehmen ist mittlerweile liquidiert, die Reste wurden weltweit von der Konkurrenz aufgekauft. Im Oktober 2002 hatte ein texanisches Gericht Andersen wegen Behinderung der Justiz zu einer Geldbuße von 500.000 Dollar verurteilt, weil die Wirtschaftsprüfer kurz nach dem Enron-Konkurs im großen Stil Beweismaterial vernichtet hatten.¹⁹ Andersen wurde jedoch nicht wegen Betruges verurteilt. Das Gericht versäumte es zu überprüfen, ob das Unternehmen überhaupt gegen die Bilanzierungsregeln verstoßen hatte. Diese Feststellung hätte weitreichende Konsequenzen gehabt, denn im Prinzip hat Andersen nicht anders gehandelt als andere lizenzierte Wirtschaftsprüfungsunternehmen.

Das US-amerikanische Rechnungslegungssystem, das vor dem Enron-Crash als eines der weltweit strengsten galt, erlaubt die wachsende Diskrepanz zwischen dem realen und dem in den Bilanzen ausgewiesenen Unternehmenswert. Die ohnehin beträchtlichen Spielräume werden von vielen Unternehmen mit Hilfe unterschiedlichster Finanzgeschäfte noch weiter ausgedehnt – ohne gegen geltendes Recht zu verstoßen. Durch die fortgesetzte Liberalisierung sind die wesentlichen Finanzgeschäfte weder reguliert noch werden sie von der US-Börsenaufsicht (SEC) überwacht. Damit haben auch die strengen Regeln der SEC, die nach dem Börsencrash 1929 ins Leben gerufen wurde, ihre Wirkung inzwischen

¹⁹ Financial Times Deutschland v. 17.10.2002

weitgehend verloren. In den Steueroasen geht die Zahl der „Special Purpose Entities“ mittlerweile in die Hunderttausende. Alle großen Wirtschaftsprüfungsunternehmen unterhalten dort ebenfalls Geschäftsstellen, wo sie nicht der US-Börsenaufsicht unterstehen.

Gesetzesverschärfungen als Ablenkungsmanöver

Jene auf den ersten Blick zutreffenden Medienkommentare, Enron oder die im Juli 2002 zusammengebrochene Telefongesellschaft WorldCom stünden für die Ausbreitung korrupter Machenschaften in der legalen Wirtschaft und einen dramatischen Sittenverfall beim Topmanagement, erfassen deshalb nicht das eigentliche Problem. Die Konzentration auf die offensichtlichen Rechtsbrüche lenkt davon ab, dass viele fragwürdige Praktiken weder strafbar noch ungewöhnlich sind und auch keine Fehlritte einer ausschließlich von Gier geleiteten Managerelite darstellen. Sie sind vielmehr das zwangsläufige Ergebnis der fortwährenden Deregulierungen in den letzten zwanzig Jahren und einer Shareholder-Value-Ideologie, bei der der Aktienwert das alleinige Kriterium für den Unternehmenserfolg ist.

In den USA begannen die Deregulierungen bereits Mitte der 70er Jahre. Zu diesem Zeitpunkt kennzeichnete eine ausgeprägte Wachstumsschwäche die amerikanische Wirtschaft, als deren Hauptursache eine zu restriktive staatliche Regulierung vieler Wirtschaftsbereiche galt. In den 80er Jahren stand der Abbau vorhandener Beschränkungen im Mittelpunkt der „Reaganomics“. Die Clinton-Administration führte die Deregulierungspolitik in den 90er Jahren fort. In zahlreichen Industrieländern vollzogen sich etwa ab Mitte der 80er Jahre ähnliche Entwicklungen. Der Grundgedanke der Deregulierungspolitik lautet, dass der Markt rascher und innovativer als schwerfällige staatliche Behörden auf Veränderungen reagiere. Staatliche Eingriffe in den Wirtschaftskreislauf seien daher auf ein Minimum zu reduzieren, der Markt müsse weitgehend sich selbst überlassen werden. Dies steigere die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft und letztlich auch den gesellschaftlichen Wohlstand, weil die Unternehmen durch die Entwicklung neuer Produkte versuchen würden, ihren Gewinn zu maximieren, ohne durch unnötige Regulierungen oder Zulassungsbeschränkungen daran gehindert zu werden. Soweit die Theorie. In der Realität bedeutet Deregulierung auch den Abbau bewährter Überwachungs- und Kontrollmechanismen und damit die Eröffnung breiter Entfaltungsmöglichkeiten für die verschiedensten

Marktmanipulationen. Die Shareholder-Value-Ideologie, die im Gefolge der Deregulierung zur dominierenden Geschäftsphilosophie börsennotierter US-Unternehmen geworden war, bewirkte Druck und Anreiz zugleich, die neu geschaffenen, quasi rechtsfreien Räume auch auszunutzen. Einzige Aufgabe des Managements ist es demnach, so schnell und so viel wie möglich für die Aktionäre zu verdienen. Auf dem Höhepunkt des Wirtschaftsbooms Ende der 90er hieß das eine Rendite von mindestens 15 %, wenn das Unternehmen nicht am Aktienmarkt abgestraft werden wollte. Angesichts üppiger Aktienoptionspläne haben die Firmenlenker auch ein eigenes Interesse daran, den Aktienkurs so hoch wie möglich zu treiben.

Der im Juli 2002 von Präsident Bush unterzeichnete Sarbanes-Oxley-Act, der als größtes Reformwerk des amerikanischen Kapitalismus seit 1933 gefeiert wurde, vermag hier keine Abhilfe zu schaffen. Mit diesem Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität wurden weder Anläufe unternommen, bestimmte Finanzgeschäfte zu regulieren, noch die breite Grauzone zwischen legaler Bilanzkosmetik und illegaler Bilanzfälschung zu verkleinern. Dies war scheinbar auch gar nicht beabsichtigt. Der Sarbanes-Oxley-Act sollte ebenso wie die medienrätliche Verhaftung einiger Skandalmanager lediglich ein energisches Vorgehen der Behörden demonstrieren und auf diese Weise das angeschlagene Vertrauen in- und ausländischer Investoren schnellstens wiederherstellen. Immerhin enthält das Gesetzeswerk mehrere wichtige Änderungen: Die maximale Gefängnisstrafe für Wertpapierbetrug wurde auf 25 Jahre erhöht. Unternehmenschefs, die die Börsenaufsicht hinters Licht führen oder Dokumente vernichten, droht zukünftig eine Strafe von 5 Millionen Dollar und bis zu 20 Jahren Gefängnis. Vorstandsvorsitzende und Finanzvorstände müssen jetzt persönlich für ihre Zahlen bürgen. Außerdem wird mit dem Accounting Oversight Board eine neue Behörde geschaffen, die die Wirtschaftsprüfer überwachen soll. Letztere dürfen darüber hinaus bestimmte Beratungsleistungen nicht mehr anbieten und müssen alle fünf Jahre rotieren. Schließlich wird der Etat der SEC erhöht; die Behörde erhält ferner neue Strafverfolgungsbefugnisse.²⁰

Die neuen Regelungen sind jedoch keine Garantie dafür, dass das vorgebliche Ziel der Reform, die Bestrafung krimineller Manager, erreicht

20 vgl. Summary of Sarbanes-Oxley Act of 2002, www.aicpa.org/info/sarbanes_oxley_summary.htm

wird. Anlegerbetrug und Insiderhandel werden auch in Zukunft nur schwer zu belegen sein. Überdies ist die Vorschrift, Firmenchefs für die Richtigkeit der Bilanzen persönlich bürgen zu lassen, durch den Zusatz „nach meinem besten Wissen“ nahezu wertlos. Diese kleine Ergänzung erlaubt jedem Vorstand im Notfall weiterhin die „Kenneth-Lay-Verteidigung.“ Wie bereits erwähnt, beteuert der ehemalige Enron-Chef bis heute, nicht eingeweiht gewesen zu sein.

Die im Zuge des Enron-Skandals sichtbar gewordenen, vielfältigen Verbindungen von Enron-Managern und Politikern und das Beziehungsgeflecht zwischen Managern, Banken, Wirtschaftsprüfern und Rating-Agenturen, die alle Interesse an der Kursentwicklung und Einfluss auf diese haben, veranlassten zwischenzeitlich selbst die Kommentatoren konservativer Blätter von einem Günstlingskapitalismus, einem „crony-capitalism“ US-amerikanischer Machart zu schreiben. Dieser Begriff, seinerzeit benutzt, um den Nepotismus der Marcos-Familie auf den Philippinen zu beschreiben, galt vor vier Jahren als eine Hauptursache der so genannten Asienkrise. Zwar ist dieser Befund nur ein Symptom, nicht die Ursache der vielen Bilanzskandale, die die US-Wirtschaft im vergangenen Jahr erschüttert haben, trotzdem ist diese Einschätzung zutreffender, als die These von einzelnen schwarzen Schafen, die mittels ethischer Grundsätze wieder auf den Pfad der Tugend zurückgeführt werden könnten oder auch die pauschalen Klagen, in den Chefetagen breite sich die Wirtschaftskriminalität aus. Der Fall Enron ist keine einmalige Entgleisung, sondern liegt in der Logik des gegenwärtigen Wirtschaftssystems. Die Manager haben sich durchaus „rational“ gegenüber den „Anreizen des Marktes“ verhalten, nämlich die Grenzen des Erlaubten beständig auszutesten, um höchste Gewinne zu erzielen. Das Enron-Debakel kann daher als Krise des dominanten, auf Deregulierung und Liberalisierung um jeden Preis setzenden Modells verstanden werden. Eine breite Diskussion über die Problematik ist gegenwärtig allerdings nicht zu erwarten. Angesichts des Irak-Krieges ist Enron nahezu vollständig aus der öffentlichen Wahrnehmung verschwunden.

Andrea Böhm ist Politologin.

Die Bank. Der Filz. Und der Tod.

Strafrechtliche Folgen des Berliner Bankenskandals

von Wolfgang Wieland

Wenn die geneigten LeserInnen die Lektüre dieses Artikels beendet haben, ist das Land Berlin um ca. 100.000 Euro ärmer. Das liegt nicht allein an dem Desaster um die Bankgesellschaft, ihre faulen Kredite, Fonds und Risiken. Dennoch denken viele BerlinerInnen, sie sparten und bluteten vor allem für die Bankgesellschaft. Die Frage nach den Schuldigen ist öffentlich gestellt.

Auch ohne die Bank, ohne die 1,8 Milliarden Euro, die der Steuerzahler im Sommer 2001 „einschießen“ musste, wäre Berlin ein Sanierungsfall. Aber spätestens nach den öffentlichen Auseinandersetzungen um die sogenannte Risikoabschirmung, eine Art 30-jähriger Bürgschaft bis zu einer Höhe von 21,6 Milliarden Euro für die Fonds-Geschäfte der maroden Bank, lösen die Sparvorhaben des Senats wahre Wutwellen aus. „Berlin ist pleite. Ich bin schuld“, heißt es auf den T-Shirts von ver.di.

Während in den Schulen die Lernmittelfreiheit abgeschafft wird, die Gebühren in den Kindertagesstätten erhöht werden, die Lehrer vier Stunden pro Woche mehr arbeiten müssen, schanzten sich die Banker, die wahren „Master of Desaster“, zum unfreiwilligen Abschied aus ihrem Amt Altersversorgungen in schwindelerregenden Höhen zu: Der bekannteste Beteiligte, der frühere langjährige CDU-Fraktionsvorsitzende Klaus-Rüdiger Landowsky, kassierte zwei Jahre lang seine bisherigen Bezüge von gut 700.000 DM im Jahr, danach lebenslänglich die Hälfte dieser Summe. Tantiemen, Provisionen, Nebeneinkünfte, früher und heute, sind dabei nicht erfasst. Die Spitzen-Banker haben silberne Löffel gestohlen, sind dabei erwischt worden und erhielten dann auch noch einen goldenen Spazierstock. Kein Wunder, dass die ZeitungslernerInnen darob verzweifelten oder zynisch wurden angesichts dieser Gerechtigkeitslücke.

Die Angst des Staatsanwalts vor dem Schnellschuss

Fast möchte man sagen, mit Zwangsläufigkeit, erklang deshalb im Frühjahr 2001 der Ruf nach dem Staatsanwalt. Und zwar von allen: Von Journalisten, von Politikern sämtlicher Parteien und den sprichwörtlichen Frauen und Männern auf der Straße. Das Vertrauen in die herrschende Politik war erschüttert und führte folgerichtig zur Abwahl der CDU. Sie war nicht nur als Partei des Regierenden Bürgermeisters die bestimmende Kraft in Berlin, sondern es schlug bei ihr auch direkt ein. Die illegale Parteispende, das „Bakschisch-Banking“ der beiden Großkreditnehmer Wienhold und Neuling, machte die Bankenkrise direkt zur CDU-Krise. Diese Wirkung dauert an bis zum heutigen Tage und erlaubte es dem sozialdemokratischen Juniorpartner der Großen Koalition, sich aus der Verantwortung für die Gründung der Bankgesellschaft Berlin und die völlig fehlende Kontrolle dieses Horror-Konstruktes herauszustehlen. Vor allem SPD-Politiker wie der Aufsichtsratsvorsitzende Edzard Reuter oder der heutige Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium Dietmar Staffelt stellten durch die Verkoppelung zweier Privatbanken – Berliner Bank und Berliner Hypothekenbank – mit der öffentlich rechtlichen Landesbank Berlin und damit deren staatlicher Gewährsträger-Haftung bildlich gesprochen dem Land Berlin ein kleines Atomkraftwerk in den Vorgarten. Sie vergaßen sämtliche funktionierenden Kontrollsysteme, ließen die Bank vielmehr munter zum Global-Player werden, immer mit dem Geld des Steuerzahlers im Rücken.

So groß das Erschrecken über die Selbstbedienungs-Nieten in Nadelstreifen war, das Vertrauen in die Justiz war noch unerschüttert. Hat die Justiz ihre Chance genutzt und diese Bewährungsprobe bestanden? Ein klares Nein ist das Urteil der Banken-Initiative um Prof. Peter Grottian. Vor ihrem Kongress am 1. Februar 2003 übte sie Kritik an den bis dahin ausgebliebenen Anklagen gegen die Banken-Manager. Justizsenatorin Karin Schubert konterte tags darauf mit einer Presseerklärung: Die Staatsanwaltschaft ermittle gründlich und intensiv. Sie fabriziere keine Schnellschüsse. Ob nun tatsächlich einen Schnellschuss fordert, wer fragt, wo denn die Anklagen bleiben, nachdem seit der ersten Strafanzeige in dem ganzen Komplex (übrigens vom Autor dieses Artikels), mehr als zwei Jahre vergangen sind, mag jeder selber beantworten.

Jedenfalls traut sich so schnell kein Politiker der rot-roten Berliner Regierungskoalition mehr, die konkrete Erwartung der baldigen Erhebung von Anklagen auszusprechen. Die sollten nämlich nach Ankündi-

gung der Justizsenatorin und des Sprechers der SPD-Fraktion im Untersuchungsausschuss des Abgeordnetenhauses, Frank Zimmermann, schon im Herbst vergangenen Jahres erfolgen.

Aber just diese Ankündigung sowie telefonische Anfragen des Ausschussvorsitzenden und von Fraktionsassistenten nahm Berlins vom Parlament geschasster und von den Verwaltungsgerichten wieder inthronisierter Generalstaatsanwalt Hans-Joachim Karge zum Anlass, in seine Lieblingsrolle als Opfer politischer Vorgaben zu schlüpfen. So, als sei von ihm eine Großinquisition aus parteipolitischen Gründen gefordert. Verkehrte Welt: Ein unfähiger Behördenchef, der seine Mitarbeiter demotiviert, indem er lauthals in den Medien verkündet, bei diesen Ermittlungen käme ohnehin nichts heraus und vieles sei verjährt, stilisiert sich zum Heroen des Widerstandes gegen politische Einflussnahme.

Neuland

Wenn es schon keine Prognose über das „Wann“ gibt, wie sieht es dann mit dem „Ob-Überhaupt“ aus? Tatsächlich musste die Staatsanwaltschaft hier Neuland betreten. Denn die Affäre um die Bankgesellschaft Berlin war nicht nur in der Nachkriegsgeschichte der Bundesrepublik die größte Schiefelage einer Bank überhaupt. Auch nach zwei Jahren der rettenden Spritzen aus Steuergeldern und der Risikoabschirmung ist sie immer noch nicht saniert und frei von den Risiken des Alt-Geschäftes. Die wenigen potenziellen Kaufinteressenten boten zuletzt nur noch einen sogenannten negativen Kaufpreis, was bedeutet, dass sie die Bank nur übernehmen wollten, wenn das Land ihnen weitere Risiken abnimmt. Daraufhin erklärte der Senat die Privatisierung für gescheitert.

Diese Pleite in neuen Dimensionen wurde begleitet von einer neuen Dimension des Verdachtes von strafbarem Verhalten auf allen Etagen und in vielfältigsten Verästelungen der Bankenholding, ihrer Teilbanken und ihren Immobilientöchtern. Von der Staatsanwaltschaft beim Landgericht Berlin wurden folgerichtig auf Anzeige und von Amts wegen – Stand März 2003 – 81 Ermittlungsverfahren geführt. In drei Fällen wurde Anklage erhoben, einmal wurde ein Strafbefehl beantragt. Zwei Verfahren wurden intern abgegeben, 30 Verfahren wurden mangels Tatverdachtes nach § 170 Abs. 2 der Strafprozessordnung eingestellt. In 45 Verfahren wird weiter ermittelt, sie sind noch offen.

Diese Zahlen alarmieren zunächst, wenn man die Quote von 30 Einstellungen zu vier Anklagen bzw. Strafbefehlsverfahren zu Grunde legt.

Dies relativiert sich allerdings, wenn man berücksichtigt, dass zunächst die Spreu vom Weizen zu trennen war. Ein Teil der Anzeigen war in der Tat substanzlos, beruhte auf Zeitungswissen oder Vermutungen, was bei den monatelangen spektakulären Enthüllungen nicht verwundert.

Ermittelt wird gegen die bis auf zwei Ausnahmen ausgewechselte Führungsspitze der Bankgesellschaft, gegen etliche Banker aus den Teilbanken, gegen die Fonds-Konstrukteure und -Vertreiber, zusammen knapp hundert Personen. Es gibt jedoch keine staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen gegen die Aufsichtsräte und auch keine Ermittlungen gegen diverse Buch- und Wirtschaftsprüfer, die jahrelang falsche Bilanzen testiert und die Risiken verschleiernde Prüfberichte abgegeben haben.

Unter Rot-Grün wurde im Juni 2001 sofort die „Sonder-Ermittlungsgruppe Bankgesellschaft“ eingerichtet. In ihr arbeiteten von Anfang an WirtschaftsreferentInnen mit – zur Zeit sind es sechs, die Sollzahl von 11 fachkundigen WirtschaftsprüferInnen wurde nie erreicht. Der „Markt“ bietet eben erheblich lukrativere Tätigkeiten.

Die Vorwürfe lauten in beinahe allen Fällen auf Untreue (§ 266 Strafgesetzbuch – StGB), dazu kommt häufig Betrug (§ 263 StGB), insbesondere Provisionsbetrug sowie Urkundenfälschung bei den Vertragsgestaltungen (§ 267 StGB). Auch die Arbeit des Untersuchungsausschusses sowie die Medienberichterstattung hat eine Reihe von Verfahren geboren: von der Falschaussage im Untersuchungsausschuss (§ 153 StGB) über die Verleumdung der Banker durch Journalisten (§ 187 StGB) bis hin zum Bruch des Privatgeheimnisses und des Verratens von Amtsgeheimnissen durch Indiskretionen aus dem Ausschuss (§ 203 StGB). Auch die Initiative Berliner Bankenskandal durfte sich wegen ihrer Aufforderung an die Fondszeichner, ihre Anteile zurückzugeben, durch die Veröffentlichung der Liste der Fondszeichner und der Organisation eines „Grunewald- Spazierganges“ zu den Villen einiger Bankvorstände der Aufmerksamkeit der Strafverfolger erfreuen.

Die Staatsanwaltschaft hat den Stoff in drei Hauptkomplexe aufgeteilt und jeweils eine Untergruppe auf sie angesetzt: 1. Vergabe der Kredite an die Aubis-Gruppe der Plattenbaukönige und CDU-Funktionäre Wienhold und Neuling. 2. Schädigung der Bank durch die normalen Publikumsfonds – die Rundum-Sorglos-Fonds – mit abnormen Garantien zu Gunsten der Anleger sowie durch die Auflage der sogenannten Exklusiv-Fonds für ausgewählte Kundschaft, für „family and friends“, schließlich für sich selbst. 3. Sonstige strafbare Handlungen, wie die Zahlung zu geringer Miete für die Dienstvillen, deren klimatisches Problem z.B. in

dem dichten Nebeneinander des zu kühlenden Weinkellers und der aufzuheizenden Sauna lag. Als der Aufsichtsrat endlich marktübliche Mieten auf Grund öffentlichen Druckes verlangte, wurde in der gleichen Sitzung eine Erhöhung der Tantiemen wegen dieser außergewöhnlichen Härte gewährt. Die Vertreter des Landes Berlin im Aufsichtsrat schwiegen zu diesem Bubenstück.

Die Könige der Platte

Klaus Wienhold ist ehemaliger Kripobeamter des gehobenen Dienstes und war als früherer Landesgeschäftsführer die rechte Hand des seinerzeitigen CDU-Generalsekretärs – „Sagen Sie einfach General zu mir“ – Klaus-Rüdiger Landowsky. Er stieg zusammen mit dem langjährigen CDU-Bundestagsabgeordneten Christian Neuling, aus dem väterlichen Alt-Öl-Geschäft stammend, Mitte der 90er Jahre groß in den Ankauf und die Sanierung von Plattenbauten quer durch die ehemalige „Republik“ ein. Sie nutzten den Verkaufszwang für die Wohnungsbaugesellschaften durch das Altschuldenhilfegesetz der damaligen Kohl-Regierung. Die Wohnungen sollten nach diesem Gesetz zunächst an sogenannte Zwischenenerwerber verkauft werden, um dann nach Sanierung den Mietern zum Kauf angeboten zu werden. In einer Art „Kaufrausch“, so der Chef des Bundesamtes für das Finanzwesen, Jochen Sanio, verleibten sie ihrem Imperium Hunderte von Plattenbauten ein. Die Bank kreditierte jede einzelne Wohnung mit über 100 %, Eigenkapital wurde nicht verlangt. Sogenannte weiche Kosten wie Landungskosten etc. wurden vorgestreckt, obwohl beide, wie ausgeführt, nicht vom Fach waren und ihr Konzept auf den ersten Blick und erst recht auf den zweiten (den aber niemand verschwendete) nicht schlüssig war. Die Bereitschaft zum Kauf der eigenen Plattenwohnung war nie da. Wer es sich finanziell leisten konnte, zog ins Häuschen im Grünen. Der Rest blieb Mieter.

Dazu kam, dass die beiden lediglich eine sogenannte Pinselstrich-Sanierung vornahmen, für die sie die der Bank angekündigten Miethöhen gar nicht hätten nehmen dürfen. Der Lebensstil der Herren war entsprechend aufwendig. Die ehemaligen Kripo-Kollegen staunten nicht schlecht über Luxusvilla, eigenes Sportflugzeug, eigenen Fußballclub in Leipzig, eigenes Hotel auf Rügen etc. Dieser Reichtum war märchenhaft und, was das Schönste ist, völlig legal. Der Bank gegenüber brauchten keine gefälschten Unterlagen eingereicht zu werden, sie zahlte auch so. Deswegen wird gegen die Bankmanager nun wegen Untreue ermittelt. Man

brauchte sie gar nicht erst zu betrügen. Es wäre bei diesem Reichtum der Cleveren geblieben, wenn nicht der dringende Verdacht bestände, dass zusätzlich illegal der Hals noch voller genommen wurde. Aufgrund dieses Verdachtes erging Haftbefehl, der gegen Kautio in Millionenhöhe außer Vollzug gesetzt wurde.

In einem Firmengeflecht aus Dienstleistungen rund um die Immobilie schloss man Verträge immer mit sich selbst, für Planungen, Verwaltung, Hauswartsleistungen, Wärmelieferungen etc. Auch nach dem Verlust der Immobilien durch Einräumen eines sogenannten Nießbrauchsrechtes an die Bank wollte man als Wärmelieferant mit der eigenen Firma Elpac im Geschäft bleiben. Leider, so der Vorwurf, durch überhöhte, nicht marktübliche Preise. Die eigenen Verwaltungen wurden gezwungen, zu diesen überteuerten Bedingungen abzuschließen. Zahlen mussten die Mieter. Ferner soll man absichtlich zu hohe Versicherungsprämien für die Häuser gezahlt haben, wobei ein Teil der Police zurückfloss. Kick back eben, die Policen wurden dann wie üblich auf die Mietnebenkosten umgelegt.

Und schließlich kam auch noch der Tod. Der für die Datenverarbeitung zuständige Mitarbeiter der Aubis soll versucht haben, mit seinem Wissen über diese Machenschaften als Erpresser gegenüber Wienhold und Neuling zu Geld zu kommen. Zunächst auch erfolgreich. Dann fand man ihn erhängt im Grunewald, ohne Handy, Organizer, Geld und Ausweispapiere. Deshalb wurde er erst Wochen später auf Grund einer Vermisstenanzeige des Vaters identifiziert. Kein Fremdverschulden feststellbar, befand der allseits geschätzte Gerichtsmediziner auch auf wiederholtes Nachuntersuchen. Ihm folgte die Staatsanwaltschaft. Nicht so der Vater und etliche hartnäckig weiter recherchierende Journalisten. Es bleibt für sie der Verdacht des vorgetäuschten Freitodes.

Der Kreditrahmen, den die Berlin Hyp insgesamt, gegen erhebliche Widerstände aus dem eigenen Haus, Wienhold und Neuling bewilligt hatte, betrug 350 Millionen Euro. Er ist nicht vollständig ausgeschöpft worden, denn schnell wurde klar, dass diese Kredite niemals bedient werden könnten. So kam es zu einer Rettungsaktion durch die Bank. Sie entschuldete ihre beiden Großkunden zu 100 %, einschließlich ihrer Privatverbindlichkeiten. „Das war ein Sechser im Lotto“, so Jochen Sanio, einmalig in der deutschen Bankengeschichte.

Man ließ sich nämlich an den Grundstücken ein Nießbrauchsrecht einräumen. Eigentümer blieb Aubis. Nun wurde nicht etwa der Wert der einzelnen Nießbräuche festgestellt und zusammengezählt als Kaufpreis

für die beiden Verkäufer. Nein, man ging von dem aus, was die beiden als Miese in den Büchern der Bank stehen hatten. Wir sind quitt, pflegte daraufhin Klaus Wienhold zu sagen.

Die Rundum-Sorglos-Fonds

Wer in einen geschlossenen Immobilienfonds investierte, insbesondere in den neuen Bundesländern, war in der Regel der Dumme. Häufig musste er nachschießen, oft waren die Mietgarantien das Papier nicht wert, auf dem sie gedruckt waren. Nicht so bei der Bankgesellschaft. Hier war der Kunde noch wirklich König. Er erhielt eine Art Bundesschatzbrief mit Steuerabreibungsmöglichkeit. Weltweit einmalig.

Niemand regte es auf, dass eine öffentliche, im Besitz des Landes Berlin befindliche Bank ihren Daseinszweck darin sah, dass Begüterte keine oder möglichst wenig Steuern zu zahlen hatten. „Sie wollen doch nicht etwa ihr Geld zum Finanzamt tragen, geben Sie es besser uns“, so lauteten ihre Prospekte. Kein Wunder, dass man europaweit zum größten Fondsaufleger wurde, das ganz große Rad drehte, nachdem man ursprünglich einmal Kapitalsammelstelle für die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus war. Schließlich lenkte man dem Finanzamt – ganz legal – vorenthaltene Gelder in Immobilien weltweit, Schiffe, Flugzeuge und Hollywood-Filme. Das Stück Sahnetorte waren immer die eigenen Immobilienfonds. Da gab es die Garantien im Dutzend billiger: Schließungsgarantie, Vermietungsgarantie, Höchstpreisgarantie etc.

Im Ergebnis bedeutete dies: 25 oder 30 Jahre lang eine feste Einnahme von 4 bis 7 %, Steuerersparnis sofort, nach 25 oder 30 Jahren Geld zurück, im letzteren Fall noch mit 10 % Aufschlag. Ein Idiot, wer da nicht zugriff. So war auch der Berliner Bausenator und gleichzeitige Bankaufsichtsrat Peter Strieder dabei. Der Kurzzeit-Wirtschaftssenator Gregor Gysi legte Wert auf die Feststellung, nur bei einem steueroptimierten Fonds mit Immobilien aus den USA und nicht aus der ehemaligen DDR involviert gewesen zu sein.

Bei dieser Konstruktion konnte es den Anlegern völlig gleichgültig sein, welche Immobilien in den Fonds waren. Es hätten Sandburgen und Luftschlösser sein können. Für die Garantien stand schließlich nicht eine windige GmbH, die irgendwann von der Bildfläche verschwindet, sondern das Land Berlin, der Steuerzahler. Von daher war es nicht verwunderlich, dass im Wege der sogenannten Objektverschiebung die Bank ihre faulen Eier, notleidend gewordene Immobilien, in die Fonds schob und

dort von den Anlegern teuer kaufen ließ. Bei Fonds mit Zeichnungssummen von über 1 Milliarde DM hatte ohnehin niemand den Überblick über die enthaltenen Immobilien, am allerwenigsten die Fondsgesellschaften selber. Die Bank verdiente gleich mehrfach. Sie kassierte munter Provisionen, ließ sich die Garantien bezahlen und gab Kredite auf den Kauf der Fondsanteile.

Dieses System konnte noch nicht einmal mittelfristig gut gehen. Die Staatsanwaltschaft bezeichnete es schon im Dezember 2001 als eine Art Schneeballsystem. Irgendwann musste der Zug gegen die Wand rasen. Die Banker hofften offenbar, dann längst im wohlverdienten Ruhestand zu sein. Sie setzten die Probleme auf die „Zeitschiene“. Mal sehen, ob und wer sie auf die Anklagebank setzt.

Die Staatsanwaltschaft will hier in vier sogenannten Pilotprojekten vorgehen, eine Begrifflichkeit, die man ansonsten aus der Verwaltungsreform kennt. Je zwei Publikumsfonds und zwei Exklusivfonds sollen zur Anklage gebracht werden. Die Exklusivfonds hatten noch höhere Abschreibungsmöglichkeiten, sie waren die Turbos unter den Fonds. Man vertrieb sie per Telefon, und die Crème de la Crème des deutschen Bankenadels griff zu. Man hatte ja selbst nichts Vergleichbares im Angebot. So wie die Köche aus Berlins China-Restaurants nach Feierabend in das „Good Friends“ zum Essen gehen. Nur dass sie dort reell bezahlen müssen. Das war bei den Prominentenfonds nicht vorgesehen. Als der eine nicht so lief wie vorgestellt, nahm man die Anteile einfach zurück. Wegen einer möglichen Haftung aufgrund mangelhafter Beratung. Ein Banker wie Landowsky, bei den Zeichnern natürlich dabei, hat sich also gleich selber falsch beraten. Ein klarer Haftungsfall. Bei dem anderen Fonds trat nach Vermietungsschwierigkeiten die Bank einfach selbst als Generalmieter ein und rettete so die Rendite ihrer Direktoren.

Diese Bank war ein gigantischer Selbstbedienungsladen, eine Spielbank und zugleich die Hausbank der politischen Klasse Berlins. Hätte der arme Bert Brecht die Gründung dieser Bank zum Thema eines seiner Stücke gemacht, man hätte ihn der plumpesten Agitation ziehen. Herr Staatsanwalt, wir warten!

Wolfgang Wieland ist innenpolitischer Sprecher der Grünen im Abgeordnetenhaus von Berlin. Im Übergangssenat im Jahre 2001 war er Justizsenator.

Streiflichter aus der Strafverfolgung

Wirtschaftskriminalität und ihre „Bekämpfung“

von Anja Lederer

Im Bereich der Wirtschaftskriminalität sind die Strafverfolgungsbehörden vor besondere Probleme gestellt. Ermittlungen erfolgen spezialisiert und höchst selektiv. Sie dienen vor allem dazu, das Vertrauen in die Wirtschaft zu festigen.

Bereits die relevanten Straftatbestände sind schier unüberschaubar: Neben verschiedenen Vorschriften aus dem Strafgesetzbuch (StGB) wird der Wirtschaftskriminalität eine Vielzahl von Deliktsbeschreibungen des sogenannten Nebenstrafrechts zugeordnet. Allein in § 74c Gerichtsverfassungsgesetz, der die Zuständigkeit der Wirtschaftsstrafkammern regelt, sind an die 30 strafrechtliche Nebengesetze erwähnt. In kaum einer Deliktsmaterie ist die Zahl der an der Verfolgung beteiligten Behörden so groß und vielfältig, was besonders effektive Ermittlungen erwarten lassen müsste. Nicht nur Polizei und Staatsanwaltschaft, sondern auch Kontroll- und Aufsichtsbehörden des Bundes und der Länder, Vergabe- und Ausschreibungsstellen, die Zoll- und Arbeitsverwaltung sowie Finanz- und Steuerbehörden wirken mit an der Ermittlung strafrechtlich relevanter Sachverhalte.¹ Dabei handelt es sich um in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht sehr komplexe Tatbestände. Die Verfahren sind zwar im Vergleich zu den insgesamt erfassten Ermittlungsverfahren zahlenmäßig gering und werden gegen verhältnismäßig wenige Beschuldigte geführt, weisen aber viele Geschädigte und in der Summe einen außerordentlich hohen Vermögensschaden auf.

Aus Sicht der damit befassten Behörden kann daher die Bedeutung der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität nicht hoch genug einge-

¹ Bundeskriminalamt: Jahresbericht Wirtschaftskriminalität 2001, Wiesbaden 2002, S. 11

schätzt werden: Dabei geht es ihnen nicht nur um die gravierenden materiellen Auswirkungen, sondern vor allem um die immateriellen, nicht messbaren Schäden. Man befürchtet, dass auf Dauer sowohl bei den am wirtschaftlichen Wettbewerb Beteiligten als auch bei den VerbraucherInnen nicht nur das Vertrauen in die Redlichkeit einzelner Berufs- und Handelszweige, sondern auch in die Funktionsfähigkeit der geltenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung schwindet.²

Vom Pleitier zum Beschuldigten

„Unternehmen in der Krise – das erzeugt Straftäter“, so Oberstaatsanwalt Bernhard Brocher, Leiter der für Wirtschaftskriminalität zuständigen Hauptabteilung C der Berliner Staatsanwaltschaft. Diese erfüllt im Stadtstaat Berlin jene Funktion, die in Flächenstaaten den seit den 70er Jahren eingerichteten Schwerpunktstaatsanwaltschaften zukommt. Für Wirtschaftsdelikte im engeren Sinne sind dabei die Abteilungen 22, 23 und 24 zuständig. Nach Brochers Einschätzung kommen 50 % der dort bearbeiteten Strafverfahren aus dem Konkursbereich. Neun von zehn Insolvenzfällen führen zur förmlichen Einleitung eines Ermittlungsverfahrens gegen Verantwortliche der Pleite gegangenen Firmen. Im Vordergrund steht das Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt nach § 266a StGB. Dass jemand in der Endphase eines Unternehmens noch Sozialversicherungsbeiträge abführt, ist laut Brocher selten. In über der Hälfte der nach Konkursen eingeleiteten Verfahren gibt es darüber hinaus auch Anzeichen für Konkursverschleppung, Bilanzierungsdelikte, Betrug, Steuerhinterziehung u.a.m.

Bei der Berliner Staatsanwaltschaft wurden bis 2001 jährlich zwischen 1.800 und 2.050 Insolvenzfälle auf strafrechtlich relevantes Verhalten hin überprüft. Die Tendenz ist steigend. 2002 waren es bereits 3.500 Fälle, für das laufende Jahr wird mit etwa 4.000 gerechnet. Große Firmen sind davon nur gelegentlich betroffen. Von Branchenkrisen abgesehen, besteht ein direkter Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Unternehmens und der Wahrscheinlichkeit für deren Verantwortliche, in einem wirtschaftsstrafrechtlichen Ermittlungsverfahren beschuldigt zu werden. Die Durchschnittsklientel der Wirt-

² ebd., S. 26

schaftsabteilungen der Staatsanwaltschaft kommt denn auch aus dem Mittelstand bzw. aus kapitalschwachen Jungunternehmen.

Die Aufklärungs- und Anklagequoten auf dem Feld der Insolvenz- und Insolvenzfolgedelikte sind außerordentlich hoch. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass die Insolvenzgerichte sämtliche Akten aller Insolvenzfälle der Staatsanwaltschaft zur Auswertung vorzulegen haben. Dort werden die eingehenden Insolvenzverfahrenssachen in ein eigenes Vorprüfungsregister eingetragen. WirtschaftsreferentInnen prüfen routinemäßig, ob sich nach Aktenlage der Anfangsverdacht einer Straftat ergibt. Wenn ja, entscheidet der Leiter einer der Wirtschaftsabteilungen über die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens im engeren Sinne, das dann bei der Amts- bzw. Staatsanwaltschaft weiter bearbeitet wird. Da bereits die Insolvenzakten in der Regel eine Vielzahl relevanter Informationen, darunter die Prüfungsergebnisse der KonkursverwalterInnen enthalten, gibt es in diesen Verfahren eine Menge „Material“, das durch die Staatsanwaltschaft ausgewertet wird, gegebenenfalls zu weiteren Ermittlungen Anlass gibt und letztlich überwiegend auch zur Anklageerhebung führt.

Weitere Verdachtsmeldungen

Im Unterschied zur Strafverfolgung in anderen Bereichen spielen Strafanzeigen für die Einleitung von Verfahren, die der Wirtschaftskriminalität zugerechnet werden, eine eher untergeordnete Rolle. Zwar werden einzelne Delikte, beispielsweise Kapitalanlagebetrug oder Verstöße gegen das Marken- und Urheberrecht, auch von Privatpersonen angezeigt. In der Mehrzahl handelt es sich jedoch um „Überwachungs- und Kontrolldelikte“. Dabei kann sich die Staatsanwaltschaft häufig auf bereits vorbereitete Akten und Meldungen anderer Stellen stützen. Dies ist nicht nur bei den von den Wirtschaftsabteilungen 22-24 bearbeiteten Insolvenzdelikten der Fall, sondern auch bei den Steuer- und Zollsachen der Abteilungen 26 und 27. Zoll- und Steuerbehörden haben eigene Ermittlungs- (und Einstellungs-)befugnisse. Viele Fälle werden daher bereits auf dieser Stufe erledigt.

Auch bei Geldwäscheermittlungen kommt der Anstoß von außerhalb, von den Verdachtsmeldungen insbesondere der Banken.³ Bei der für Geldwäsche, Finanzermittlungen und ausgewählte Verfahren der „orga-

³ vgl. den Beitrag „Die Suche nach der Geldwäsche“ in diesem Heft, S. 50-55

nisierten Kriminalität“ zuständigen Abteilung 21 gingen im letzten Jahr mehr als 500 solcher Anzeigen ein. Anders als noch Mitte der 90er Jahre, in der Anfangsphase nach der Einführung des Geldwäsche-Tatbestandes, führen laut Brocher Geldwäschekontrollanzeigen heute in 9 % der Fälle zu einer Identifizierung der Vortat, der das „verdächtige“ Geld entstammt. Dies sei zwar immer noch eine „niedrige Quote“, aber aus der Identifizierung der Vortat ergäben sich in der Regel relevante Straftaten und überproportional viele „große“ Verfahren. Die Geldwäschegesetzgebung sei inzwischen ein großer Erfolg.

Entsprechend der zunehmenden Zahl der eingehenden Verdachtsanzeigen nimmt in den letzten Jahren auch die Zahl der Verfahrenseingänge im Bereich „Geldwäsche“ zu – von 2000 auf 2001 um 6,4 %. Die Steigerung um 30,6 % von 2001 auf 2002 ist laut Brocher allerdings nicht repräsentativ, sondern der Währungsumstellung geschuldet. Etliche Verdachtsanzeigen betrafen im letzten Jahr Personen, die aus Anlass der Euro-Umstellung ihr Bargeld auf Bankkonten eingezahlt haben. Generell aber würden die Banken bei den Verdachtsmeldungen deutlich besser, da sie sich infolge der Geldwäschegesetze nun selbst vor Strafverfolgung schützen müssten.

Ermittlungsverfahren eigener Art

Einschließlich des Leiters und der Dezernenten der nicht im engeren Sinne dazugehörigen „Ermittlungsgruppe Bankgesellschaft“⁴ arbeiten in der Hauptabteilung C 59 StaatsanwältInnen, die infolge von Weiter- und Zusatzausbildungen über besondere Kenntnisse im Wirtschaftsleben verfügen. Unterstützt werden sie von 21 ebenfalls in der Hauptabteilung beschäftigten WirtschaftsreferentInnen, die in der Regel ein kaufmännisches Studium absolviert haben und daher u.a. in der Lage sind, Bilanzen und Bücher der ins Visier der Ermittlungsbehörde geratenen Unternehmen zu prüfen.

Die Arbeit der Staatsanwaltschaft besteht entsprechend der Besonderheit der Delikte vor allem in der Auswertung von Unterlagen, die in großem Umfang bei Durchsuchungen beschlagnahmt werden oder durch andere Spezialdienststellen vorbereitet an die Staatsanwaltschaft abgegeben werden. Angesichts der im Verhältnis zu sonstigen Verfahren ar-

4 vgl. zum Komplex Berliner Bankgesellschaft in diesem Heft, S. 26-33

beitsintensiveren Ermittlungen entfallen auf die einzelnen DezernentInnen zahlenmäßig deutlich weniger zu bearbeitende Verfahren als in den sonstigen Abteilungen der Staatsanwaltschaft. Die Bearbeitungszeit bis zum Abschluss der Ermittlungen liegt etwa bei den Insolvenzstraftaten oder in sogenannten Groß- oder Komplexverfahren wesentlich höher als bei Ermittlungsverfahren außerhalb der Wirtschaftskriminalität.

Da sich die „typischen“ Beschuldigten im Wirtschaftsbereich deutlich von den sonst „üblichen Verdächtigen“ unterscheiden und viele der sogenannten Wirtschaftsstraftaten nicht im gängigen Sinne als „kriminell“ verstanden werden, verwundert es nicht, dass die Staatsanwaltschaft seltener den Erlass von Haftbefehlen beantragt. Die Ausnahmen, die die Regel bestätigen, finden sich typischerweise bei den von der Hauptabteilung C bearbeiteten Fällen Organisierter Kriminalität (OK) sowie bei den Steuer- und Zolldelikten, wo es die Berliner Staatsanwaltschaft in jüngerer Vergangenheit zum großen Teil mit dem Komplex „illegaler Zigarettenhandel“ durch vietnamesische Staatsangehörige zu tun hatte. Begründet wird dies mit einer geringeren Strafempfindlichkeit beispielsweise vietnamesischer Beschuldigter.

Schuld und Sühne

Ähnliche Besonderheiten zeigen sich bei den Arten der Verfahrenserledigungen. Während bei der Berliner Staatsanwaltschaft allgemein etwa 80 bis 90 % der eingeleiteten Ermittlungsverfahren – vielfach aus Opportunitätsgründen – eingestellt werden, kommt es im Wirtschaftsbereich in mehr als 25 % der Fälle zur Anklageerhebung. Die Ursache dafür liegt hauptsächlich darin, dass bereits die Einleitung der Ermittlungsverfahren selektiver erfolgt, weil vielfach im Vorfeld schon andere spezialisierte Behörden damit befasst waren und die relevanten Sachverhalte ausgesondert haben.

Ungeachtet der relativ großen Zahl von Anklageerhebungen wegen Wirtschaftsstraftaten bewegen sich die diesen folgenden Sanktionen im Verhältnis zu denen der übrigen Deliktsfelder eher im unteren Bereich. Nach Angaben von Oberstaatsanwalt Brocher handelt es sich ganz überwiegend um kleine Fälle, die zu Geld- bzw. Bewährungsstrafen führen. Nur in einer bescheidenen Anzahl von Strafverfahren würden Freiheitsstrafen ohne Bewährung verhängt – auch hier vorrangig gegen „OK“-Täter, die vollständig außerhalb des legalen Wirtschaftssystems operierten. Demgegenüber sei allerdings die Höhe der Tagessätze, die in der

Regel bei den Geldstrafen verhängt werde, im Wirtschaftsbereich deutlich höher als in den sonstigen Verfahren.⁵ Zudem hätten die Nebenwirkungen der Strafverfahren eine größere Bedeutung: Verfahren wegen Korruptionsstraftaten etwa zögen in der Regel dienstrechtliche Konsequenzen nach sich. Schon das Bekanntwerden eines Ermittlungsverfahrens könne dem Ruf eines Unternehmens oder einzelner Geschäftsleute nachhaltig schaden. Aufgrund der größeren Komplexität vieler Wirtschaftsstrafverfahren und der längeren Verfahrensdauer bei den Wirtschaftsstrafkammern spielen in einer größeren Anzahl von Verfahren sogenannte „Deals“ zwischen den Verfahrensbeteiligten eine Rolle.

Selektive „Kriminalitätsbekämpfung“

Die engen systemimmanenten Grenzen, an die Verfolgung und „Bekämpfung“ kriminellen wirtschaftlichen Handelns stoßen müssen, sind offensichtlich. Fließend verläuft die Demarkationslinie zwischen legalen, durch die ökonomischen Grundlagen vorgegebenen Handlungen und „Verbotenem“, zwischen erlaubtem, sogar erwünschtem Risiko und Betrug. „Anything goes“, doch wer aus dem nur schemenhaften Rahmen heraus- und auffällt, weil er das Maß des Schicklichen überschreitet oder schlicht scheitert, ohne die Kurve zu kriegen, wird maßvoll zur Verantwortung gezogen. „Freie“ Wirtschaft einerseits, Repression, Kontrolle und Überwachung andererseits vertragen sich gerade so weit, wie es unumgänglich erscheint, um die auffälligsten Auswüchse des Strebens nach Profit zu beschneiden. Die Strafverfolgungsbehörden haben neben der kosmetischen vor allem die Funktion, die ersichtlich „kranken Triebe“ des Baumes zu stützen, bevor sich die BürgerInnen womöglich darum sorgen, ob nicht vielmehr der Stamm fault.

Anja Lederer ist Rechtsanwältin und Redakteurin von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

⁵ Die Höhe der Tagessätze bei einer Geldstrafe bemisst sich nach dem durchschnittlichen täglichen Nettoeinkommen des Täters und beträgt höchstens 5.000 Euro.

Gesetze gegen Geldwäsche

OK-Bekämpfung ohne Grenzen!?

von Norbert Pütter

Seit mehr als zehn Jahren ist die „Geldwäsche“ in Deutschland strafbar. In diesem Jahrzehnt wurden die entsprechenden Gesetze mehrfach „nachgebessert“ und erweitert. Statt – wie versprochen – Organisierte Kriminalität (OK) effektiv „bekämpfen“ zu können, hat die Geldwäsche-Gesetzgebung vor allem die weitere Entgrenzung des Strafrechts bewirkt.

„Geldwäsche“ bezeichnet die Überführung illegal erlangten Geldes in den legalen Wirtschaftskreislauf. Die „Wäsche“ besteht darin, dass eine legale Herkunft des Geldes vorgetäuscht wird.¹ Um die Aktivitäten des Gesetzgebers gegen die Geldwäsche zu verstehen, muss man sich deren kriminalstrategische Bedeutung vor Augen führen. Ihr Ausgangspunkt ist die sogenannte „Organisierte Kriminalität“. Dieser Begriff steht als Chiffre für besonders schwere, professionelle, arbeitsteilig und international begangene Kriminalität, die zu erheblichen Gewinnen bei den OK-Tätern führe. Da – so die kriminalistische Überlegung – die bisherigen Bemühungen, diese Täter zu entdecken, zu überführen und der Strafjustiz zuzuführen nicht ausreichen, müssten neue Instrumente und Strategien eingesetzt werden. Zu diesen Instrumenten gehört der „Kampf“ gegen die Geldwäsche, der nicht an den „eigentlichen“ OK-Delikten ansetzt, sondern an deren Folgen: der Verwandlung der illegal erlangten Werte in

¹ Daher der Begriff „Geldwäsche“ (money laundering): Im Amerika der Alkoholprohibition sollen die Erlöse aus dem Alkoholverkauf als Einnahmen von Waschalons (laundrettes) deklariert worden sein, weil dort regelmäßig viel Bargeld anfiel.

legale.² Die Anti-Geldwäsche-Gesetzgebung dient der rechtlichen Absicherung dieser strategischen Verschiebung.

Während der Sinn des Strafrechts nach herrschender Lehre darin besteht, einem gesellschaftlichen Unwerturteil mit Sanktionsdrohungen Nachdruck zu verleihen, und das Eingriffsrecht (Strafprozessordnung) die Verfahren regelt, wie die verbotenen Handlungen sanktioniert werden, ist dieses Verhältnis bei der Geldwäsche umgekehrt.³ Zwar lassen sich auch Gefährdungen und Schäden ausmachen, die durch die Geldwäsche entstehen (etwa die Verletzung der Regeln des legalen Marktgeschehens oder das Ermittlungsinteresse der Strafverfolgungsbehörden), aber die eigentliche Schädigung geschieht durch die „Vortat“, aus der der Erlös stammt, der „gewaschen“ werden soll. Die kriminalstrategische Wende besteht darin, dass über das Delikt „Geldwäsche“ Hinweise auf jene Vortaten gewonnen werden sollen; die Spur des (Papier-)Geldes („paper trail“) soll schließlich zu den „Hintermännern“ Organisierter Kriminalität führen. Das Eingriffsrecht dient deshalb nicht der Durchsetzung des Strafrechts, sondern das Strafrecht wird in den Dienst von Ermittlungsstrategien gestellt.⁴ Weil nicht der Unrechtsgehalt der Geldwäsche deren Strafbarkeit bestimmt, sondern die kriminalistischen Interessen an erweiterter Verdachtschöpfung und an erfolgreicher Sanktionierung, unterliegen die Geldwäsche-Bestimmungen einem raschen Wandel. Denn es soll sichergestellt werden, dass möglichst lückenlos Verdacht geschöpft wird und alle gewonnenen Erkenntnisse in strafrechtliche Sanktionen umgesetzt werden können. Die Regelungen zur Geldwäsche müssen deshalb im Kontext mit den Bestimmungen über die Verdachtschöpfung und über jene Strafen gesehen werden, die auf das Vermögen von Straftätern zielen.

Der Straftatbestand

„Geldwäsche“ war bis 1992 in Deutschland nicht strafbar. Erst durch das „Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität“ (OrgKG) wurde mit

² s. exemplarisch für die deutsche Diskussion die BKA-Jahrestagung von 1986: Bundeskriminalamt (Hg.): Macht sich Kriminalität bezahlt?, Wiesbaden 1987

³ s. Tröndle, H.; Fischer, T.: Strafgesetzbuch, 51. Aufl., München 2003, S. 1618 ff.

⁴ s. Kaufmann, M.: Die Bedeutung der Einbeziehung von Bankmitarbeitern in die strafrechtliche Bekämpfung der Geldwäsche, Bremen 2000, S. 201

dem § 261 des Strafgesetzbuches (StGB) die Geldwäsche unter Strafe gestellt.⁵ Weil es um die „Bekämpfung ... der Organisierten Kriminalität“ gehen sollte, wurde nicht das Waschen von Erlösen aus allen strafbaren Handlungen verboten, sondern nur von solchen Delikten, die der „Organisierten Kriminalität“ zugerechnet wurden. Diese „Vortaten“ waren nach der Fassung des OrgKG: alle Verbrechen, das Herstellen, der Handel mit und der Verkauf von Betäubungsmitteln (§ 29 Abs. 1 Nr. 1 des Betäubungsmittelgesetzes) und Vergehen, die von einem Mitglied einer kriminellen Vereinigung (§ 129 StGB) begangen worden waren.

Bereits diese Vortaten waren nicht auf OK beschränkt, da etwa Mord, Geiselnahme, Raub oder Versicherungsbetrug zwar Verbrechen sind (Mindeststrafe von wenigstens einem Jahr Freiheitsstrafe), diese aber nicht als besonders OK-typisch gelten. In den folgenden Jahren wurde der Katalog der Vortaten und damit die Strafbarkeit der Geldwäsche mehrfach erheblich erweitert. Hier die wichtigsten Stationen:

- 1994 erklärte das „Verbrechensbekämpfungsgesetz“ eine Reihe von Delikten zu Geldwäsche-Vortaten, sofern diese gewerbsmäßig oder von einem Bandenmitglied begangen wurden: Unterschlagung, Betrug, Untreue, Urkundenfälschung, Bestechung und Bestechlichkeit.⁶
- Durch das „Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität“⁷ wurde 1998 jede Form von Bestechung oder Bestechlichkeit zur Geldwäsche-Vortat. Zudem wurde die Liste jener Delikte, die nur dann Vortaten sind, wenn sie gewerbsmäßig oder von einem Bandenmitglied begangen wurden, um ein gutes Dutzend erweitert. Das Spektrum reicht von Diebstahl, Hehlerei und Erpressung über Menschenhandel, die Förderung der Prostitution oder die Veranstaltung illegalen Glücksspiels bis zur umweltgefährdenden Abfallbeseitigung. Außerdem wurden das Waschen von Erlösen, die aus dem Einschleusen von Ausländern und der Verleitung zu „missbräuchlicher“ Asylantragstellung sowie aus bandenmäßigem oder gewerblichem Schmuggel oder der Steuerhehlerei resultierten, unter Strafe gestellt.

5 BGBl. I 1992, S. 1302

6 Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozessordnung und anderer Gesetze (Verbrechensbekämpfungsgesetz) vom 28.10.1994, BGBl. I, S. 3186

7 vom 4.5.1998, BGBl. I, S. 845

- Im Rahmen des „Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetzes“⁸ wurde die „Gewerbsmäßige und bandenmäßige Steuerhinterziehung“ zum 1.1.2002 in die Abgabenordnung eingefügt (§ 370a). Durch die Mindeststrafe von einem Jahr stufte der Gesetzgeber sie als Verbrechen ein. Sie wurde damit zu einer weiteren Vortat der Geldwäsche.
- Seit 2002 stellt der neue § 129b StGB die Mitgliedschaft, Unterstützung und Werbung für eine kriminelle oder terroristische Vereinigung im Ausland unter Strafe. § 129b wurde ebenso in den Katalog der Geldwäsche-Vortaten aufgenommen wie Unterstützen und Werben für eine inländische terroristische Vereinigung.⁹

Der Vortatenkatalog hat sich längst davon verabschiedet, auf „Organisierte Kriminalität“ zielen zu wollen. Das wird nicht allein daran deutlich, dass auf Eingrenzungen wie „bandenmäßig“ verzichtet wurde oder Taten aufgenommen wurden, die eher der gewöhnlichen als der „Organisierten Kriminalität“ zugerechnet werden, wie etwa Betrug oder Diebstahl. Besonders eklatant ist der Widerspruch zwischen dem vermeintlichen Anspruch des Gesetzgebers und den geschaffenen Normen bei der Steuerhinterziehung. Sofern das Geldwäschemodell zutrifft, versuchen die OK-Straftäter gerade durch die Geldwäsche ihr Geld zu legalisieren – und das heißt auch, es der Steuerpflicht zu unterwerfen.¹⁰ Hier wird offenkundig, dass es nicht um die Sicherung der Steuerehrlichkeit mit den Mittel des Strafrechts geht, sondern dass über den Geldfluss Hinweise auf andere illegale Handlungen – gleich welcher „Qualität“ oder Gefährlichkeit – erlangt werden sollen.

Zwischen Verdachtschöpfung und Sanktionierung

Auch andere Bestimmungen sollen dafür sorgen, dass ein möglichst weites Netz der Verdachtschöpfung ausgeworfen wird. Entgegen der ur-

⁸ Gesetz zur Bekämpfung von Steuerverkürzungen bei der Umsatzsteuer und zur Änderung anderer Steuergesetze (StVBG) vom 19.12.2001, BGBl. I, S. 3922 (geändert 2002 durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Steuerbeamten-Ausbildungsgesetzes und zur Änderung von Steuergesetzen v. 23.7.2002, BGBl. I, S. 2715

⁹ Vierunddreißigstes Strafrechtsänderungsgesetz – § 129b StGB v. 22.8.2002, BGBl. I, S. 3390

¹⁰ Flatten, T.: Zur Strafbarkeit von Bankangestellten bei der Geldwäsche, Frankfurt/M. u.a. 1996, S. 168

sprünglichen Überschrift des § 261 StGB,¹¹ ist nicht nur das „Waschen“ von illegal erlangtem Geld unter Strafe gestellt, sondern von allen „Gegenständen“, die aus den Katalogtaten „herrühren“. Durch diese Formulierung ist die „Wäsche“ nicht auf den Geldverkehr beschränkt, sondern jeder Kauf oder Verkauf kann unter die Bestimmungen des § 261 StGB fallen, sofern entsprechende Vortaten im Spiel sind. Dabei reicht aus, dass lediglich ein Teil des Wertes aus jenen Taten „herrührt“.

Wie weit die Strafandrohung geht, wird daran deutlich, dass der „Geldwäsche“-Paragraf bereits unter Strafe stellt, wenn jemand „leichtfertig nicht erkennt“, dass ein Gegenstand, den er erwirbt oder annimmt, aus einer der Katalogtaten stammt. Diese Regelung zielt zunächst auf alle, die beruflich Geld- und andere Vermögensgeschäfte abwickeln, also insbesondere für die Beschäftigten in der Finanzwirtschaft. Aber „leichtfertig“ können alle handeln, denen sich nach Sachlage aufdrängt, dass ein Gegenstand aus einer Katalogtat stammt, und die dies aus besonderer Gleichgültigkeit oder grober Unachtsamkeit außer acht lassen.¹²

Ursprünglich hatte der Gesetzgeber nur das „Waschen“ von Gegenständen „eines anderen“ unter Strafe gestellt. Wer etwa den Verdienst aus dem eigenen Drogenhandel selbst „legalisierte“, konnte durch die Bestimmung nicht bestraft werden. Diese Konstruktion entsprach dem kriminalstrategischen Konzept, dem es eigentlich um die Vortat der Geldwäsche ging. Wer aber wegen dieser Vortat bereits bestraft wurde, für den war die zusätzliche Bestrafung wegen Geldwäsche überflüssig. In der Praxis zeigte sich schnell, dass mit dieser Konstruktion die Strafbarkeit der Geldwäsche vor Gericht ausgehebelt werden konnte: Ein vermeintlicher Geldwäscher bezichtigte sich selbst der Vortat und konnte wegen Geldwäsche nicht mehr belangt werden. Für den gerichtlichen Nachweis der Vortat reichten jedoch die Beweise nicht für eine Verurteilung, so dass der Angeklagte straffrei blieb.¹³ Das „OK-Bekämpfungs-Verbesserungsgesetz“ änderte diese Konstruktion 1998:¹⁴ Seither ist die Geldwäsche aus eigenen Vortaten ebenfalls strafbar. Damit ist der Bezug zur denkbar kleinsten Form organisierter Kriminalität (dass wenigstens

11 Das Verbrechensbekämpfungsgesetz (a.a.O., Fn. 6) trug diesem Umstand Rechnung und erweiterte die Überschrift „Geldwäsche“ um „Verschleierung unrechtmäßiger Vermögenswerte“.

12 Tröndle; Fischer a.a.O. (Fn. 3), S. 1637

13 ebd., S. 1627

14 a.a.O. (Fn. 7)

zwei Personen zusammenwirken) aufgegeben: auch ein Alleintäter kann Geldwäscher sein.

Das Geldwäschegesetz

Die Strafbarkeit der Geldwäsche war die Voraussetzung für ein weiteres Gesetz, mit dem die Aufdeckung von Geldwäsche-Vorgängen ermöglicht werden sollte. Das „Geldwäschegesetz“ zielt auf die Schnittstelle, an der Bargeld in andere Vermögensformen des legalen Wirtschaftskreislaufs überführt wird. Da, so die Vermutung, bei illegalen Geschäften bar bezahlt werde, fielen bei großen illegalen Geschäften große Bargeldmengen an, die in andere Werte überführt werden müssten. Das Geldwäschegesetz (GwG)¹⁵ schuf deshalb zwei Verpflichtungen für Kredit- und Finanzinstitute und für Spielbanken: die zur Identifizierung und die zur Meldung von Verdachtsfällen. Die Identifizierung, die auch für sonstige gewerbliche Vermögensverwalter (etwa Notare) gilt, wurde für Bareinzahlungen ab 20.000 DM eingeführt (1998 wurde dieser Betrag auf 30.000 DM erhöht; seit 1.1.2002 beträgt er 15.000 EUR). Seit 1993 müssen Namen, Geburtsdatum und Anschrift des Bargeld Einzahlenden registriert werden; seit 2002 müssen zusätzlich der Geburtsort und die Nationalität des Kunden oder der Kundin festgehalten werden.¹⁶ Die Aufzeichnungen sind sechs Jahre aufzubewahren; sie können zur Verfolgung der Geldwäsche herangezogen werden. Die Identifizierungspflicht ist für laufende Ermittlungen und für gerichtliche Sanktionen von Bedeutung. Sie erlaubt der Polizei im Rahmen ihrer Ermittlungen Einblick in die finanziellen Transaktionen von Tatverdächtigen; und sie erlaubt dem Gericht Sanktionen, die auf das Vermögen der Verurteilten zielen (Verfall, Vermögensstrafe¹⁷).

Nicht zur Unterstützung laufender Verfahren, sondern zur Initiierung neuer Verfahren dient die Meldepflicht von Verdachtsfällen, die das Gesetz Instituten und Spielbanken auferlegt. Diese Pflicht besteht unabhän-

15 Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz – GwG) v. 25.10.1993, BGBl. I, S. 1770

16 Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Geldwäsche und der Finanzierung des Terrorismus (Geldwäschebekämpfungsgesetz) v. 8.8.2002, BGBl. I, S. 3105 (§ 1 Abs. 5 (neu) GwG)

17 Die Bestimmungen über die Vermögensstrafe – 1992 zusammen mit denen über die Geldwäsche in das StGB eingeführt – wurden am 20.3.2002 vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig und nichtig erklärt, s. www.bundesverfassungsgericht.de.

gig von der Höhe der Zahlungen. Die Meldung hat zu erfolgen „bei der Feststellung von Tatsachen, die darauf schließen lassen, dass eine Finanztransaktion einer Geldwäsche nach § 261 des Strafgesetzbuches dient“. Eine derart verdächtige Transaktion darf erst nach zwei Werkzeugen oder nach der Zustimmung der Staatsanwaltschaft erfolgen.¹⁸

Durch das GwG wird den Kredit- und Finanzinstituten und den Spielbanken sowie ihren MitarbeiterInnen die Aufgabe der Verdachtschöpfung übertragen. Sie müssen bei jeder Zahlung prüfen, ob „Tatsachen“ vorliegen, die auf eine Geldwäsche hindeuten. Das Gesetz schweigt darüber, wie die kriminalistischen Laien in der Finanzwirtschaft einen Geldwäscheverdacht erkennen können. Die zuständigen Aufsichtsbehörden haben zu diesem Zweck umfangreiche Merkmalslisten erarbeitet, die es den MitarbeiterInnen ermöglichen sollen, „verdächtige“ Transaktionen zu erkennen. Das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen legte z.B. 1998 ein „Geldwäsche-Typologiepapier“ vor, das insgesamt 112 „spezielle Problem-Indikatoren“ auflistete.¹⁹ Bereits nach der Verabschiedung des GwG hatten der Zentrale Kreditausschuss und das Bundeskriminalamt eine Zusammenstellung von „Anhaltspunkten“, die auf Geldwäsche hindeuten, zur Sensibilisierung der Beschäftigten vorgelegt.²⁰ Wie im „Typologiepapier“ wird die Aufmerksamkeit auf untypisches Finanzverhalten (gemessen an den Usancen des jeweiligen Marktes oder am bisherigen Verhalten des Kunden) gelenkt; die Anhaltspunkte benennen aber auch konkrete Umstände, wie den Transport großer Mengen Geld in Plastiktüten, Überweisungen in Drogenproduktionsländer oder die Herkunft der Einzahlenden („südeuropäische Gastwirte“ etc). Es ist offenkundig, dass in diesem Raster vor allem die „kleinen Fische“, die Dummen oder die „üblichen Verdächtigen“ hängen bleiben.

Durch das „Geldwäschebekämpfungsgesetz“ von 2001 ist der Kreis derjenigen, die ihre Kunden identifizieren und etwaige Verdachtsfälle auf Geldwäsche melden müssen, erheblich erweitert worden. Seither gelten beide Pflichten u.a. auch für Rechtsanwälte und Notare, wenn sie im Namen ihrer Mandanten Transaktionen durchführen, Wirtschaftsprüfer, Buchprüfer, Steuerberater und Immobilienmakler.²¹

18 GwG a.a.O. (Fn. 15), § 11 Abs. 1

19 Abdruck in: Fülbier, A.; Aepfelbach, Rolf R.: GwG – Kommentar zum Geldwäschegesetz, Köln 1999, S. 519-529

20 Abdruck in: Körner, H.H.; Dach: E.: Geldwäsche, München 1994, S. 162 f.

21 Geldwäschebekämpfungsgesetz a.a.O. (Fn. 16), § 3 Abs. 1 (neu), § 11 (neu) GwG

Da bereits die fahrlässige Geldwäsche unter Strafe steht, ist gewährleistet, dass die Meldepflichtigen gewissenhaft prüfen und im Zweifelsfall eher einen Verdachtsfall zu viel als zu wenig melden. Ein hohes Meldeaufkommen entspricht der Logik der Anti-Geldwäsche-Strategie; schließlich sollen aus den Finanztransaktionen Hinweise auf (bislang unentdeckte) OK-Strukturen gewonnen werden. Das GwG gab deshalb zugleich den Startschuss für die Einrichtung von polizeilichen (und zum Teil staatsanwaltschaftlichen) Spezialdienststellen für „Finanzermittlungen“.²² Die polizeilichen Finanzermittler überprüfen die Verdachtsanzeigen und werten die Informationen aus. Im Rahmen von „verfahrensunabhängigen Finanzermittlungen“ sollen, angestoßen durch die Verdachtsmeldungen, neue Ermittlungen gegen Organisierte Kriminalität eingeleitet werden. Hierin manifestiert sich die kriminalstrategische Wende am sinnfälligsten: Im Idealfall soll der Verdacht eines Bankangestellten zur Zerschlagung „der Organisierten Kriminalität“ führen.²³

Eingriffsbefugnisse

Der Aufstieg der „Geldwäsche“ in das Repertoire polizeilich-strafrechtlicher OK-Bekämpfung war mit der Erweiterung der Ermittlungsbefugnisse verbunden. Durch das Gesetz zur Verbesserung der OK-Bekämpfung wurde die Fernmeldeüberwachung für Ermittlungen wegen Geldwäsche erlaubt. Mit der Aufnahme in den entsprechenden § 100a der Strafprozessordnung (StPO) sind seither nicht nur Überwachungen der Telefon-, Fax- oder E-Mail-Kommunikation zulässig (einschließlich des mittlerweile legalisierten Zugriffs auf die entsprechenden Verbindungsdaten), sondern auch die Überwachung mit technischen Mitteln außerhalb von Wohnungen und das Abhören von Wohnungen (§ 100c StPO).

Weil über die Spur des Geldes die OK-Strukturen und die Hintermänner ermittelt werden sollen, entfalten die Verdachtsmeldungen erst ihre eigentliche Wirkung, wenn die verdächtigen Zahlungen nicht gestoppt oder verweigert, sondern ausgeführt werden. Erst dann ließe sich verfolgen, wer am Ende des Geldwaschens von den legalisierten Werten profitieren möchte. 1994 unternahm Bayern einen erfolglosen Vorstoß im

²² zur ersten Umsetzungsphase s. Pütter, N.: Geldwäsche und die Achillesferse des „organisierten Verbrechens“, in: Kriminologisches Journal 1995, H. 4, S. 257-275 (S. 267 ff.)

²³ zum Scheitern dieses Ansatzes s. S. 50 ff. in diesem Heft

Bundesrat,²⁴ durch den Geldwäsche-„Handlungen, die zur Strafverfolgung erforderlich sind“, legalisiert werden sollten. Das GwG sieht die Möglichkeit zur staatlich „kontrollierten Geldwäsche“ (analog zur „kontrollierten Lieferung“) bislang nicht vor. Weil man Geldwerten ihre Herkunft nicht ansieht und weil im Zeitalter des EDV-gestützten globalen Zahlungsverkehrs Werte in nahezu jedes Land in Sekundenschnelle transferiert werden können, erscheint eine solche Ermächtigung wenig sinnvoll. Einschlägige Gerichtsverfahren belegen jedoch, dass die „kontrollierte Geldwäsche“ praktiziert wird.²⁵ Den Finanzinstituten wird dabei Straffreiheit zugesagt, da es ihnen am nötigen Vorsatz für die Geldwäsche fehle. In wie vielen Fällen diese staatlich geduldete Geldwäsche durchgeführt wurde, sie aber nicht zur Ermittlung der Hintermänner, sondern zum „erfolgreichen“ Waschen führte, ist nicht bekannt.

Flankierende Maßnahmen (an den Grenzen)

Durch die Novellierung des Zollverwaltungsgesetzes²⁶ wurden 1998 die Zollbehörden ermächtigt, die Ein- oder Ausfuhr von Bargeld oder anderen Wert- oder Zahlungsmitteln zu kontrollieren. Personen, die mehr als 15.000 Euro mit sich führen, müssen Angaben über die Höhe des Betrages, den wirtschaftlich Berechtigten und den Verwendungszweck machen. Darüber hinaus können die Zöllner die Vorlage von Ausweispapieren verlangen, Fahrzeuge und mitgeführte Sachen durchsuchen und bei zureichenden Anhaltspunkten die Person durchsuchen. Mittel, die zum Zweck der Geldwäsche ins Ausland verbracht werden sollen, können sichergestellt und für maximal drei Werktage in zollamtliche Verwahrung genommen werden. Durch richterliche Entscheidung kann diese Frist auf einen Monat verlängert werden. Die Zollbehörden dürfen ihre Erkenntnisse aus den Bargeldkontrollen an die Strafverfolgungsbehörden sowie an andere Finanzbehörden weiterleiten.²⁷ Durch das Finanzministerium kann der Bundesgrenzschutz beauftragt werden, die Bargeldkontrollen für den Zoll vorzunehmen. Zudem wurden den Zollfahndungsämtern zur

24 Flatten a.a.O. (Fn. 10), S. 173

25 s. einige Fälle bei Fülbier; Aepfelbach a.a.O. (Fn. 19), S. 401 und 404

26 Verbrechensbekämpfungsgesetz a.a.O. (Fn. 6), Art. 4

27 s. Bundesbeauftragter für den Datenschutz: 18. Tätigkeitsbericht 1999-2000, www.bfd.bund.de/information/18tb9900.pdf, Kap. 13.5

Verfolgung der international organisierten Geldwäsche die entsprechenden Befugnisse aus der StPO übertragen.

Kosten der Geldwäschebekämpfung

Der „Kampf gegen die Geldwäsche“ findet weltweit statt. Neben einigen internationalen Übereinkünften, denen Deutschland beigetreten ist, verpflichten auch zwei EU-Richtlinien den deutschen Gesetzgeber zu entsprechenden Bestimmungen.²⁸ Für die bundesrepublikanischen Umsetzungen dieser Vorgaben ist jedoch kennzeichnend, dass sie regelmäßig über das hinausgehen, was international verlangt wird: Dass die Vortatenkataloge ständig ausgeweitet werden, dass es keine Strafflosigkeit für Bagatellbeträge gibt oder dass bereits die „leichtfertige“ Geldwäsche strafbar ist, entspringt nicht den internationalen Vorgaben, sondern sind Leistungen des deutschen Gesetzgebers.

Die deutsche Anti-Geldwäsche-Gesetzgebung ist eine Geschichte ständiger Ausweitungen:²⁹ Der strafrechtliche Geldwäsche-Begriff löst sich immer mehr von seinem ursprünglichen Bezug zu organisierter Kriminalität. Nach den Finanzinstituten sind mittlerweile auch viele freie Berufe, die Finanzdienstleistungen erbringen, zur vorpolizeilichen Verdachtschöpfung verpflichtet. Dabei wirkt offenkundig ein sich selbst verstärkender Kreislauf: Die Verdachtsmeldungen der kriminalistischen Laien verlangen nach einer Ausweitung der Vortatenkataloge, weil nur so die Meldungen als Geldwäsche sanktioniert werden können. Verdeckte Polizeimethoden müssen dann legalisiert werden, um den Verdacht zu erhärten. Die ausgeweiteten Vortatenkataloge führen wiederum zu neuen Verdachtsanzeigen, weil man sich immer weniger sicher sein kann, dass die Gelder oder Gegenstände nicht aus einer Vortat stammen. Im Namen der Geldwäschebekämpfung sind alle verdächtig – und besonders die, bei denen man Geld oder anderen Besitz nicht erwartet. Die größten Gefahren der Geldwäsche liegen deshalb in ihrer Bekämpfung: „Das Konzept selbst gefährdet womöglich die Grundlagen dessen, was es zu schützen verspricht.“³⁰

28 s. FATF-Artikel in diesem Heft, S. 56-61

29 Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass seit 1994 auch der Bundesnachrichtendienst eine Zuständigkeit für die internationale Geldwäsche bei bestimmten Vortaten besitzt.

30 Tröndle, H.; Fischer, T. a.a.O. (Fn. 3), S. 1622

Norbert Pütter ist Redakteur von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.

Die Suche nach der Geldwäsche

Aufwand und Misserfolg der Verdachtschöpfung

von Norbert Pütter

Die Geldwäsche gilt unter Kriminalstrategen noch immer als die „Achillesferse der Organisierten Kriminalität“. Obwohl die Innenminister nicht müde werden, die großen Erfolge zu feiern, bleibt die Bilanz nach einem Jahrzehnt intensiver „Geldwäschebekämpfung“ dürftig.

Mit der Strafbarkeit der Geldwäsche (1992) und dem nachfolgenden Geldwäschegesetz (GwG) (1993) begannen die deutschen Polizeien mit der Einrichtung von Spezialdienststellen für „Finanzermittlungen“.¹ In den 90er Jahren entstanden sowohl bei einigen Staatsanwaltschaften wie beim Zollkriminalamt entsprechende Spezialisierungen. Nach dem Vorbild der „Gemeinsamen Ermittlungsgruppen Rauschgift“ bildeten Zoll und Polizei in einigen Ländern gemeinsame Ermittlungsgruppen (GFG). Wie viele PolizistInnen, ZöllnerInnen und StaatsanwältInnen sich in Deutschland ausschließlich mit der Aufdeckung und Bekämpfung der Geldwäsche beschäftigen, ist nicht bekannt. Allein in der nordrhein-westfälischen Polizei sind ca. 200 FinanzermittlerInnen tätig.²

Die Spezialdienststellen haben eine doppelte Aufgabe. Zum einen sollen sie die nach dem Geldwäschegesetz eingehenden Verdachtsmeldungen überprüfen und nach der Vortat suchen, aus der das Geld stammt, dessen Transfer zur Verdachtsmeldung geführt hat. Ist diese Vortat gefunden, dann werden die Ermittlungen zusammen mit denen

1 s. die Übersicht bei Kilchling, M.: Deutschland, in: Ders. (Hg.): Die Praxis der Gewinnabschöpfung in Deutschland, Freiburg i. Br. 2002, S. 19-82 (70). Diese Angaben sind missverständlich: Bereits 1994 bestanden bei allen Landeskriminalämtern, dem Bundeskriminalamt und dem Zollkriminalamt besondere Stellen, die mit der Entgegennahme der Verdachtsanzeigen und nachfolgenden (Finanz-)Ermittlungen befasst waren, s. Körner, H.H.; Dach, E.: Geldwäsche, München 1994, S. 82 f.

2 Nordrhein-Westfalen, Innenministerium: Pressemitteilung v. 4.11.2001

wegen der Vortat in den entsprechenden Dienststellen weitergeführt. Zum anderen sollen sie Informationen über die wirtschaftlichen Verhältnisse von (potentiellen) Straftätern sammeln, um mit diesen andere Ermittlungsvorgänge zu unterstützen. So ist das Wissen um Bankverbindungen und Transaktionen bei polizeilichen und gerichtlichen Maßnahmen, die auf das Vermögen zielen, besonders hilfreich.

Das institutionelle System der Geldwäschebekämpfung hat in den letzten beiden Jahren einige Erweiterungen erfahren. Nach den Anschlägen vom 11.9.2001 wurde beim Bundeskriminalamt (BKA) ein „Informationsboard Finanzermittlungen“ eingerichtet.³ Ständige Beteiligte dieses Gremiums sind neben dem BKA die Landeskriminalämter Hessens und Nordrhein-Westfalens, der Bundesnachrichtendienst, das Bundesamt für Verfassungsschutz, das Zollkriminalamt und das Bundesamt für Finanzdienstleistungsaufsicht. Mit dem Begriff „Informationsboard“ versuchen die Initiatoren offenkundig zu kaschieren, dass mit diesem Forum erneut das Trennungsgebot von Polizei und Geheimdiensten durchbrochen wird. Durch die neue Einrichtung sollen die Zusammenarbeit zwischen den Behörden verbessert, der Informationsaustausch beschleunigt, die Informationsbestände zusammengeführt und das Fachwissen gebündelt werden. Das „Informationsboard“ hat operative und strategische Ziele: Operativ geht es um die Identifizierung von „islamistisch extremistischen/terroristischen Täterstrukturen“ sowie die Initiierung und Unterstützung entsprechender Ermittlungen; strategisch sollen neue Ermittlungsansätze entwickelt und „ggf. erforderliche organisatorische bzw. gesetzgeberische Maßnahmen diskutiert werden“.

Durch das „Geldwäschebekämpfungsgesetz“⁴ wurde das Bundeskriminalamt zur „Zentralstelle für Verdachtsanzeigen“. Mit dieser Zentralisierung kam man einer Forderung der „Financial Aktion Task Force“ nach, die seit Jahren eine deutsche „Financial Intelligence Unit“ gefordert hatte. Im September 2002 nahm die neue Dienststelle ihre Arbeit mit 15 Beschäftigten auf. Die Meldewege in den Bundesländern bleiben unberührt; das BKA erhält lediglich eine Kopie aller Verdachtsmeldun-

3 Bundeskriminalamt: Jahresbericht Wirtschaftskriminalität 2001, www.bka.de/lageberichte/wi/bl2001wirtschaftskriminalitaet.pdf, S. 197 f.

4 Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Geldwäsche und der Finanzierung des Terrorismus (Geldwäschebekämpfungsgesetz) v. 8.8.2002, BGBl. I, S. 3105 (§ 5 (neu) GwG)

gen.⁵ Nach den Bestimmungen des Gesetzes soll die Zentralstelle die Verdachtsmeldungen sammeln, auswerten und mit anderen Datenbeständen abgleichen, die Strafverfolgungsbehörden über ihre Erkenntnisse unterrichten, die Praktiken der Geldwäsche analysieren sowie einen Jahresbericht und eine Statistik der Verdachtsanzeigen erstellen.

Vom Verdacht zur Verurteilung

In Zukunft soll die Zentralstelle verlässliche Daten über den Umfang der Verdachtschöpfung durch das Geldwäschegesetz liefern. Bislang liegen solche Daten nur unvollständig vor. In der nachfolgenden Tabelle sind einige Zahlen zusammengestellt, die Hinweise auf den Umfang der Meldetätigkeit und deren unmittelbare strafrechtliche Folgen geben.

Jahr	Verdachtsmeldungen nach GwG ⁶	Geldwäsche-Verdachtsfälle nach Polizeilicher Kriminalstatistik (PKS) ⁷	Verurteilungen wegen Geldwäsche nach Strafverfolgungsstatistik ⁸
1993	ca. 1.000		3
1994	3.282	198	16
1995	2.935	321	15
1996	3.289	349	20
1997	3.420	543	21
1998	3.543	403	25
1999	4.137	481	43
2000	4.818	730	82
2001		877	

Diese Zahlen sind erläuterungsbedürftig:

Erstens: Die in der Tabelle aufgeführten Summen enthalten nur die Verdachtsmeldungen der Finanzinstitute. Zu diesen Zahlen addieren muss man die sonstigen Verdachtsmeldungen, die insbesondere von Zoll und Bundesgrenzschutz, aber auch von anderen Behörden erstattet werden. Der Umfang dieser Meldetätigkeit ist insgesamt nicht bekannt. Allein in Baden-Württemberg kamen 2001 zu den 641 Meldungen der In-

5 Bundesministerium des Innern: Pressemitteilung v. 4.9.2002

6 Kilchling a.a.O. (Fn. 1), S. 38; für 1993: Tagesspiegel v. 23.3.1994; ab 1997: Bundesverband Deutscher Banken: Bankenbericht 2002, www.bankenbericht.de/pdf/Fachbeiträge.pdf, S. 83

7 Kilchling a.a.O. (Fn. 1), S. 35; ab 1999: Bundeskriminalamt (Hg.): Polizeiliche Kriminalstatistik 1999, 2000, 2001, Wiesbaden 2000-2002

8 recht 1997, H. 3, S. 43; ab 1995: Bundesverband Deutscher Banken a.a.O. (Fn. 6), S. 83

stitute (die in der Tabelle enthalten sind), 401 weitere Verdachtsmeldungen.⁹ Der Gesamtumfang der jährlichen Meldungen wird für die Bundesrepublik auf ca. 8.000 geschätzt.¹⁰

Zweitens: Die Zahlen der PKS resultieren nicht ausschließlich aus den Verdachtsmeldungen nach dem Geldwäschegesetz. Ein Verdacht auf Geldwäsche kann selbstverständlich auch durch andere polizeiliche Ermittlungen oder durch eine Strafanzeige etc. entstehen. Die Tabelle darf deshalb nicht so verstanden werden, dass etwa im Jahr 2000 rund 4.800 Verdachtsmeldungen zu 730 Verdachtsfällen führten.

Drittens: Die Zahlen der PKS und der Strafverfolgungsstatistik können nicht miteinander verglichen werden, da nicht bekannt ist, in welchem Jahr ein polizeiliches Ermittlungsverfahren zu einer Verurteilung führt. Darüber hinaus müssten die rechtssystematischen Gründe berücksichtigt werden, die dazu führen können, dass eine nachgewiesene Geldwäsche nicht in der Statistik auftaucht (etwa weil die Geldwäsche gegenüber der Vortat zurücktritt).

Hinsichtlich des Anstiegs – sowohl der PKS-Zahlen als der Verurteilungen – ist zu bedenken, dass die Vortatenkataloge erheblich ausgeweitet wurden und seit 1998 auch die Geldwäsche durch den Vortäter selbst unter Strafe gestellt ist. Es ist deshalb wenig plausibel, aus den leichten Steigerungsraten in der Tabelle zu schließen, die Geldwäsche habe in Deutschland zugenommen oder die Ermittlungsbehörden seien erfolgreicher gewesen. Vielmehr wurden die strafrechtlichen Normen so erweitert, dass die Verdachtsmeldungen eher in Verfahren umgesetzt werden konnten. Trotz dieser „Nachbesserungen“ bleibt die Diskrepanz zwischen Verdachtschöpfung und Sanktionierung eklatant.

Von der Meldung zur Speicherung

Die bei den Polizeien eingehenden Verdachtsmeldungen werden zunächst einer ersten Prüfung unterzogen, die das Ziel hat, alle nach kriminalistischen Kriterien unsinnigen Meldungen auszusortieren. Bei allen anderen führt die Verdachtsmeldung automatisch zur Einleitung eines Ermittlungsverfahrens. In Nordrhein-Westfalen wurde 1993 bei allen 157 Ver-

9 Baden-Württemberg, Landeskriminalamt: Verfahrensunabhängige Finanzermittlungen in Baden-Württemberg. Lagebild 2001, www.polizei-bw.de/berichte/Lbild%202001.pdf, S. 5 u. 7

10 Kilchling a.a.O. (Fn. 1), S. 35

dachtsmeldungen ein Ermittlungsverfahren eingeleitet, aber nur in 17 Verfahren konnte der Verdacht durch die Ermittlungen konkretisiert werden. Bis Ende der 90er Jahre stieg der Anteil der Meldungen, die nicht zu einem Ermittlungsverfahren führen, auf ca. 5 %. Aber im Jahr 2001 blieben wiederum nur 9 der 1.486 Verdachtsmeldungen des Landes ohne Ermittlungsverfahren.¹¹ Das heißt, dass die Verdachtsmeldungen der Banken und anderer kriminalistischer Laien zur massenhaften Einleitung von Ermittlungsverfahren führen, die – s. obige Tabelle – strafrechtlich im Sande verlaufen.

Die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens führt dazu, dass die Staatsanwaltschaften den Vorgang in ein Register eintragen. Obwohl mehrfach von Datenschutzbeauftragten kritisiert, behandeln die Staatsanwaltschaften die Verdachtsmeldungen wie Strafanzeigen und tragen sie routinemäßig in das JS-Register ein. Die Konsequenzen dieser Praxis: „Für den jeweiligen Betroffenen bedeutet das, dass er in das gleiche Register eingetragen wird, in das eröffnete Ermittlungsverfahren eingetragen werden. Als Folge dieser Eintragung gelten unabhängig vom Verfahrensausgang die Aufbewahrungsvorschriften der Justiz. Dies bedeutet, dass im Falle der Einstellung des eingeleiteten Ermittlungsverfahrens eine Mindestspeicherfrist von fünf Jahren für die angezeigte Straftat erfolgt“.¹² Durch die Einrichtung des staatsanwaltschaftlichen Informationssystems sind diese Speicherungen bundesweit abrufbar.

Die Verdachtsmeldungen werden auch in polizeilichen Dateien erfasst. Sofern die Finanzermittler den Eindruck haben, dass die Meldungen einen Bezug zur „Organisierten Kriminalität“ aufweisen, werden sie in der Datei APOK („Arbeitsdatei PIOS Organisierte Kriminalität“, PIOS steht für „Personen, Institutionen, Objekte, Sachen“) gespeichert. Auf diese Datei haben aber nur die OK-Spezialdienststellen der Polizeien Zugriff. Daneben werden die Verdachtsanzeigen in polizeilichen Arbeitsdateien gespeichert. Sowohl die Speicherdauer als auch der Zugriff auf diese Daten scheinen zwischen den Ländern zu variieren. In Bayern werden selbst die Meldungen, bei denen eine Straftat eher unwahr-

¹¹ streife 2000, H. 7-8, S. 25; Nordrhein-Westfalen, Landeskriminalamt: Lagebild Finanzermittlungen 2001, www.lka.nrw.de/aktuell/lagebilder/lagefinanz2001.pdf

¹² Berliner Beauftragter für Datenschutz und Akteneinsicht: Jahresbericht 2000, Berlin 2001, S. 46

scheinlich erscheint, zwei Jahre gespeichert, alle anderen sechs Jahre.¹³ Seit dem 1.9.2000 ist zudem beim Bundeskriminalamt die zentrale „Geldwäsche-Datei/Hinweisbearbeitung Geldwäsche“ in Betrieb. Diese Verbund-Datei soll bundesweit der „Vorabklärung geldwäscherelevanter Sachverhalte“ dienen, die nationalen Informationen zusammenführen und besser auswerten sowie „eine Basis für den internationalen Datenaustausch“ bieten.¹⁴

Seit März 2000 besteht auch beim Zoll eine spezielle Geldwäsche-Datei unter dem Namen VHG („Verdacht, Hinweise, Geldwäsche“). In die Datei werden sämtliche personenbezogenen Angaben aus den dem Zoll bekannt werdenden Verdachtsmeldungen, aus den Bargeldkontrollen des Zolls sowie alle von Zollbehörden übermittelten Daten mit Geldwäschebezug eingestellt – unabhängig davon, ob es zu weiteren Ermittlungen kommt oder die Personen tatsächlich der Geldwäsche beschuldigt werden. Die Angaben in der Datei VHG werden ebenfalls für sechs Jahre gespeichert.¹⁵

OK-Bekämpfung?

Die Lagebilder Organisierte Kriminalität geben u.a. an, in wie vielen OK-Verfahren Geldwäsche polizeilich festgestellt wurde. Mit 171 Verfahren mit Geldwäsche-Bezug (von 854 OK-Verfahren insgesamt) lag diese Zahl im Jahr 2000 am höchsten.¹⁶ Für die Jahre 1993-97 hat Kilchling die Strafverfahren wegen Geldwäsche untersucht. Dabei stellte er fest, dass lediglich 9 der ca. 14.000 Verdachtsmeldungen zur einer Verurteilung wegen Geldwäsche führten. Nur ein einziger Fall der 75 Geldwäscherurteile aus diesen fünf Jahren war von der Polizei der „Organisierten Kriminalität“ zugeordnet worden¹⁷ – wobei nicht klar ist, ob dieser Fall zu den neun gehört, die ihren Ursprung in Verdachtsmeldungen hatten.

13 Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz: 17. Tätigkeitsbericht 1996, www.datenschutz-bayern.de/home.htm, Kap. 5.3.2

14 Bundeskriminalamt: Lagebild Wirtschaftskriminalität 2000, in: www.bundeskriminalamt.de/lageberichte/wi/BL2000Text.pdf, S. 179

15 Bundesbeauftragter für den Datenschutz: 18. Tätigkeitsbericht 1999-2000, www.bfd.bund.de/information/18tb9900.pdf, Kap. 13.2

16 Kilchling a.a.O. (Fn. 1), S. 35; für 1999-2001 s. die Kurzfassungen der OK-Lagebilder unter: www.bka.de [Kriminalitätslage/PSB – Organisierte Kriminalität]

17 Kilchling a.a.O. (Fn. 1), S. 55 f. (zwei der 75 Fälle konnten nicht überprüft werden)

Bisher haben die Geldwäsche-Bekämpfer die Achillesferse noch nicht getroffen.

Die „Financial Action Task Force“

Die weltweite Bekämpfung der Geldwäsche

von Norbert Pütter

Der Logik der Geldwäsche entspricht, dass sie ein potentiell globaler Vorgang ist: Um die illegale Herkunft von Geld zu verschleiern, bieten sich Transfers über staatliche Grenzen hinweg an. Zum einen könnten in diesen Staaten Strafbarkeitslücken bestehen, zum andern könnten die nationalen Grenzen Schutz vor den Strafverfolgungsbehörden bieten, die die Spur des gewaschenen Geldes verfolgen wollen. Wer den „Kampf gegen die Geldwäsche“ gewinnen will, muss deshalb nach globalen Antworten suchen.

Betrachtet man die internationalen Übereinkünfte gegen die Geldwäsche, so zeigt sich ein unübersichtliches Geflecht von Erklärungen, Konventionen, Vereinbarungen und Aktionsprogrammen: Die Vereinten Nationen (UN) haben u.a. in den Konventionen von Wien (1988) und Palermo (2000) die Mitgliedstaaten zu Maßnahmen gegen die Geldwäsche aufgefordert;¹ seit 1997 betreiben die UN ein „Global Programme against Money Laundering“.² Bereits 1988 verständigten sich Vertreter des internationalen Bankensystems auf Grundsätze gegen den Missbrauch des Bankensystems („Basler Prinzipien“).³ Der Europarat verabschiedete 1990 eine Anti-Geldwäsche-Konvention und richtete ein Expertenkomitee zur

1 s. Zombori, G.: e + Finance + Crime. A Report on Cyber Crime and Money Laundering, 15.1.2001, www.yorku.ca/nathanson/Publications/e.htm

2 s. www.imolin.org/gpml.htm

3 Basle Committee on Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money-Laundering, 1988, www.apgml.org/Index_files/BasleStatement_on_Crime.doc

Evaluation des Kampfes gegen die Geldwäsche ein.⁴ In den 90er Jahren hat auch Interpol ihre Anstrengungen gegen die Geldwäsche intensiviert.⁵ In Richtlinien von 1991 und 2001 hat die Europäische Union verbindliche Mindeststandards für das Geldwäsche-Recht der Mitgliedstaaten vorgegeben.⁶

FATF

Besondere Bedeutung in der internationalen Regulierung der Geldwäsche kommt der „Financial Action Task Force“ (FATF) zu, die 1989 von den Staats- und Regierungschefs der G7-Staaten ins Leben gerufen wurde.⁷ Ursprünglich war die FATF nur für ein Jahr eingerichtet worden; ihr Mandat wurde jedoch mehrfach verlängert – gegenwärtig bis 2004. Bei der FATF handelt es sich um eine Einrichtung auf Regierungsebene („intergovernmental body“), in der die Staaten durch Fachleute aus dem Rechts- und Finanzwesen und der Strafverfolgung vertreten sind. Ihr rechtlicher und institutioneller Status ist ungeklärt. Sie hat keinerlei formalisierte Kompetenzen und ist an keine der festen Formen internationaler Zusammenarbeit angebunden. Dass ihr Sekretariat dem der OECD⁸ in Paris angegliedert wurde, hat allein praktische Gründe. Weder ist die FATF Teil der OECD, noch ist ihre Zuständigkeit auf den OECD-Raum beschränkt. Der FATF gehören 29 Staaten sowie die Europäische Union und der Kooperationsrat der Golfstaaten an.⁹

Die FATF verfolgt drei Ziele: Erstens soll sie die Verbreitung von Anti-Geldwäsche-Maßnahmen weltweit fördern. Zweitens soll sie überwachen, ob die Staaten die von ihr angeregten Empfehlungen verfolgen.

4 Select Committee of experts on the evaluation of anti-money laundering measures (PC-REV Committee), www.fatf-gafi.org/Ctry-orgpages/org-pcrev_en.htm

5 ICPO – Interpol: Money laundering: Investigations and international police co-operation, Resolution No AGN/66/RES/17, General Assembly 1997, New Dehli, www.interpol.int/Public/ICPO/GeneralAssembly/AGN66/Resolutions/AGN66RES17.asp

6 Richtlinie des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche v. 10.6.1991 (91/308/EWG), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 166, S. 77 sowie: Richtlinie 2001/97 EG des Europäischen Parlaments und des Rates (zur Änderung der Richtlinie) v. 4.12.2001, in: ebd. Nr. L 344, S. 87

7 Sofern nicht andere Quellen genannt werden, sind alle Angaben zur FATF ihrer Homepage entnommen: www.fatf-gafi.org

8 Organisation for Economic Co-operation and Development

9 Die jährlich wechselnde FATF-Präsidentschaft liegt seit September 2002 bei Deutschland. Sie wird vom Präsidenten des Bundesamtes für Finanzdienstleistungsaufsicht wahrgenommen.

Und drittens soll sie die sich wandelnden Praktiken der Geldwäsche beobachten und neue Gegenmaßnahmen entwickeln.

Das wichtigste Dokument der FATF sind ihre „40 Empfehlungen“, die 1990 beschlossen wurden. 1996 wurden die Empfehlungen aktualisiert; außerdem wurde der Text mehrfach durch sogenannte „interpretative notes“ erläutert. Die 40 Empfehlungen bilden das Grundgerüst der Geldwäschebekämpfung. Sie beziehen sich auf das (Straf-)Rechtssystem, das Finanzwesen und die internationale Zusammenarbeit gegen die Geldwäsche. Empfehlung Nr. 4 verlangt z.B., die Geldwäsche unter Strafe zu stellen, Nr. 15 verpflichtet die Finanzinstitute zur Meldung von verdächtigen Transaktionen, und Nr. 32 will den internationalen Datenaustausch der zuständigen Behörden verbessern. Da die nationalen Rechts- und Finanzsysteme erhebliche Unterschiede aufweisen, enthalten die Empfehlungen relativ allgemeine Bestimmungen, die von den Ländern entsprechend ihrer eigenen Gegebenheiten und Verfassungen umgesetzt werden sollen. So sollen etwa nach der vierten Empfehlung die Vortaten der Geldwäsche vom Rauschgifthandel auf andere Verbrechen ausgedehnt werden; jedes Land soll jedoch selbst bestimmen, „welche Verbrechen als kriminelle Vortaten der Geldwäsche bezeichnet werden.“ Die FATF-Mitgliedstaaten verpflichten sich, die Empfehlungen in ihr nationales Recht umzusetzen. Ihrem Selbstverständnis nach beanspruchen die Empfehlungen jedoch weltweite Geltung.¹⁰

FATF-Instrumente

Die FATF verfügt über zwei Mechanismen, mit denen sie überprüfen kann, ob die Empfehlungen in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden: Zum einen werden die Mitglieder aufgefordert, jährliche Berichte über den Stand der nationalen Geldwäschebekämpfung vorzulegen. Die Ergebnisse dieses „self assessing“ gehen in die jährlichen Tätigkeitsberichte der FATF ein. Zum anderen existiert ein Verfahren der gegenseitigen Evaluation, in denen vom FATF-Sekretariat berufene Experten die Anti-Geldwäsche-Gesetzgebung und -Praxis in den Mitgliedstaaten untersuchen. Sofern Mängel festgestellt werden, werden die Staaten aufgefor-

¹⁰ Um dies zu erreichen, arbeitet die FATF u.a. mit einer Reihe von anderen Einrichtungen zusammen, die in den 90er Jahren nach dem Vorbild der FATF für die Karibik, Asien und den pazifischen Raum, für Afrika und Südamerika entstanden, s. die Auflistung bei: Zombori a.a.O. (Fn. 1).

dert, diese abzustellen. So war etwa die Novellierung des kanadischen Money Laundering Act im Jahr 2000 eine direkte Folge des FATF-Berichts;¹¹ auch die Einrichtung einer deutschen Zentralstelle für Verdachtsanzeigen im Bundeskriminalamt ist auf entsprechende „Anregungen“ der FATF zurückzuführen.

Vor einigen Jahren startete die FATF ihre „NCCT-Initiative“. NCCT steht für „Non-Cooperative Countries and Territories“. In der Umsetzung der 21. Empfehlung, der zufolge die Finanzinstitute besonders aufmerksam bei Transaktionen mit Ländern sein sollen, in denen die Empfehlungen nur unzureichend umgesetzt werden, hat die FATF es sich zur Aufgabe gemacht, weltweit nach solchen Staaten zu suchen. Im Juni 2000 wurde erstmals eine Liste der NCCTs veröffentlicht. Sie umfasste damals 15 Staaten, u.a. Russland, Israel und Liechtenstein, die in der aktuellen Auflistung nicht mehr enthalten sind. Bis zum Frühjahr 2001 hatten sieben der genannten Länder Geldwäsche-Bestimmungen erlassen. Gegenwärtig nennt die FATF zehn nicht kooperierende Länder. Dazu gehören neben einigen Kleinststaaten Ägypten, Nigeria, Guatemala, Indonesien, die Philippinen und die Ukraine. Das Beispiel der Republik Nauru zeigt, wie die NCCT-Initiative in den FATF-Ländern umgesetzt wird. Nauru gehörte bereits zur ersten NCCT-Liste. Das Geldwäsche-Gesetz, das Nauru 2001 schuf, erfüllte jedoch nicht die Kriterien der FATF. Nachdem ein Ultimatum für die Nachbesserung verstrichen war, forderte die FATF die Mitgliedstaaten zu Gegenmaßnahmen auf. Der FATF-Beschluss führte dazu, dass die Bundesanstalt für das Kreditwesen im Dezember 2001 „weitere zusätzliche Geldwäschepräventionsmaßnahmen“ für Transaktionen von oder nach Nauru den deutschen Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten nahe legte: „verstärkte Kundenidentifizierungspflichten“, die Überprüfung bestehender Bankbeziehungen, um „eine Entscheidung über das Fortbestehen der Geschäftsbeziehungen bzw. deren Kündigung zu treffen“, alle Geschäfte in oder aus Nauru sollten „einer eingehenden Überprüfung unterzogen“, und, sofern eine Geldwäsche nicht zweifelsfrei ausgeschlossen werden kann, sollte eine Verdachtsmeldung nach dem Geldwäschegesetz erstattet werden.¹² Die Aufnahme in die NCCT-Liste führt zu einer erheblichen Verschlechterung

¹¹ s. ebd.

¹² Bundesanstalt für das Kreditwesen: Weitere Gegenmaßnahmen gegen die Republik Nauru, Rundschreiben 14/2001 v. 13.12.2001, www.bakred.de/texte/rundsch/rs14_01.htm

– wenn nicht zur Einstellung – des Zahlungsverkehrs mit den betroffenen Ländern. Das ist das erklärte Ziel der FATF-Strategie: Staaten, die sich nicht freiwillig ihren Vorstellungen unterwerfen, sollen durch ökonomischen Druck dazu gezwungen werden.

Nach dem 11.9.2001 hat die FATF sich der „Finanzierung des Terrorismus“ zugewandt. Die FATF-Vollversammlung beschloss Ende Oktober 2001 acht entsprechende „Sonder-Empfehlungen“. Die Länder werden aufgefordert, die Finanzierung des Terrorismus unter Strafe zu stellen und sie in den Vortaten-Katalog der Geldwäsche aufzunehmen. Regelungen über das Einziehen und die Beschlagnahme von „terroristischem Vermögen“ sollen erlassen werden; verdächtige Transaktionen sollen den Behörden gemeldet werden. Die Staaten sollen den Informationsaustausch verbessern und sich gegenseitig „größtmögliche Hilfe“ leisten. Besonderes Gewicht legen die „Sonder-Empfehlungen“ auf „alternative Überweisungen“ und „nichtkommerzielle Organisationen“, die intensiv kontrolliert werden sollen. Mit den Mechanismen der FATF (self assessing und mutual evaluation) soll auch überprüft werden, inwieweit die Staaten diesen neuen Empfehlungen folgen.

Finance Intelligence Units (FIUs)

Eine Besonderheit innerhalb des FATF-Gebildes ist die sogenannte „Egmont-Gruppe“, die seit 1995 besteht.¹³ Bei dieser Gruppe handelt es sich um einen Zusammenschluss der „Financial Intelligence Units of the World“ (so der offizielle Untertitel der Egmont-Gruppe). Nach ihrer eigenen Definition sind FIUs jene zentralen staatlichen Stellen, die für die Sammlung, die Analyse und die Weiterleitung oder Veröffentlichung von finanziellen Informationen zuständig sind, die sich auf die Erträge aus Straftaten beziehen oder die mit der Bekämpfung der Geldwäsche beauftragt sind. Gegenwärtig gehören die FIUs aus 69 Staaten der Egmont-Gruppe an; jede Stelle, die die Definition erfüllt, kann in die Gruppe aufgenommen werden. Deutschland fehlt bislang in dieser Liste, da bis zum vergangenen Herbst keine bundesweite Zentralstelle bestand.

Zentrales Anliegen der Egmont-Gruppe ist, den internationalen Informationsaustausch im Hinblick auf die Geldwäsche zu verbessern. 2001 hat man sich auf „Prinzipien“ für den gegenseitigen Informationsaus-

¹³ Der Name geht auf das Palais Egmont-Arenberg in Brüssel zurück, in dem sich die Gruppe erstmals traf.

tausch verständigt, die einige allgemeine Absichtserklärungen im Hinblick auf Datenweitergabe, Vertraulichkeit und Zweckbindung enthalten. Der Informationsaustausch soll auf Anforderung oder spontan erfolgen und „alle verfügbaren Informationen“ umfassen, die für die Analyse Geldwäsche verdächtiger Transaktionen erforderlich sind. Die Egmont-Gruppe fördert auch die Ausbildung der FIU-Spezialisten in den Mitgliedsländern. Inwieweit im FIU-Kontext auch die staatlich „überwachte Lieferung von Vermögen“ vorbereitet wird, die die FATF in ihrer 36. Empfehlung den Staaten vorschlägt, ist nicht bekannt.

Auf dem Weg zur globalen Bürokratie

Die internationalen Übereinkünfte wie die Tätigkeit der FATF dienen einem doppelten Ziel: Sie sollen weltweit vergleichbare Strafbarkeitsstandards schaffen, und sie sollen die Zusammenarbeit der nationalen Strafverfolgungsbehörden verbessern, indem sie Standards für den Informationsaustausch und das operative Instrumentarium der Polizeien schaffen. Unter dieser Perspektive erscheint die FATF als der fortgeschrittenste Versuch einer globalisierten Verbrechensbekämpfung.

Zu den besonderen Merkmalen dieser Art der Globalisierung gehört die enorme Kluft zwischen der mangelnden demokratischen Legitimation der Akteure und den Wirkungen, die sie auslösen können. FATF-Entscheidungen können Länder (auch solche, die der FATF nicht angehören) veranlassen, ihre Gesetze zu ändern. Kooperationsunwillige Länder werden mit wirtschaftlichen Sanktionen bedroht. Damit haben die Geldwäsche-Experten im Konfliktfall mehr Einfluss auf die nationalen Gesetze als die gewählten Volksvertreter. Die FATF besitzt keine unmittelbare demokratische Legitimation. Sie entstand aus einer Übereinkunft der führenden Industriestaaten; sie ist keiner regierungsexternen Kontrolle unterworfen; und die nationalen Parlamente haben auf sie keinen Einfluss. Durch die FATF ist mithin auf der globalen Ebene bereits entstanden, was sich die Bürokratien schon immer wünschen: Dass sie ungehindert schalten und walten können.

Die Globalisierung und Deregulierung der Finanzmärkte erhält so ihr Pendant in der Geldwäschebekämpfung. Aktive Verdachtschöpfung, Überwachung des Geldverkehrs, Identifizierungs-, Aufzeichnungs- und Meldepflichten erscheinen als Ausgleich für die neuen Gefahren der Geldwirtschaft. Im FATF-Zeitalter schickt die Kriminalstrategie sich an, (auch noch) über die Freiheit des Kapitals zu entscheiden.

Rechtsstaatlich geregelte Folter?

Der Fall Daschner und die politische Falle

von Heiner Busch

Wenn er den Aufenthaltsort des entführten Jakob von Metzler nicht preisgibt, würden ihm Schmerzen zugefügt, die er noch nie erlebt habe. Auf Geheiß des Polizeivizepräsidenten drohten Frankfurter Kriminalbeamte im Oktober 2002 dem Entführer mit Folter. Seitdem der Fall im Februar bekannt wurde, diskutiert die deutsche Öffentlichkeit über die Grenzen des Folterverbots und begibt sich damit in eine Falle.

„Eigentlich kann es nur noch um das Strafmaß gehen. Der mutmaßliche Haupttäter hat zwar öffentlich gestanden, zeigt aber nicht einmal den Ansatz eines Unrechtsbewusstseins. In einer solchen Situation ist es üblich, dass die Gerichte schon allein aus Gründen der Spezialprävention den Strafraumen ausschöpfen ...“ So würden die Kommentare lauten, wenn man den Frankfurter Polizeivizepräsident Wolfgang Daschner dabei erwischt hätte, wie er ein Kilo Kokain durch den Zoll zu schmuggeln versuchte. Die Mindeststrafe dafür liegt bei zwei Jahren Gefängnis (§ 30 Betäubungsmittelgesetz): keine Chance auf Bewährung.

So würden die Kommentare auch lauten, wenn die PolitikerInnen, die JuristInnen und nicht zuletzt die deutsche Öffentlichkeit beim Folterverbot und der vom realen Polizeivizepräsident Daschner tatsächlich begangenen Straftat genau so prinzipienfest wären, wie sie das im Falle des hypothetischen Drogenkuriers Daschner sind. Der Text der gesetzlichen und in internationalen Verträgen festgehaltenen Normen ist jedenfalls eindeutig: Aussageerpressung (§ 343 Strafgesetzbuch – StGB), d.h. die Androhung und Anwendung körperlicher Gewalt oder seelischer Qualen durch einen „Amtsträger“ mit dem Ziel, eine Person zur Aussage in einem Verfahren zu nötigen, ist ein Verbrechen. Es wird mit mindestens einem Jahr Freiheitsstrafe geahndet, was dem Täter anders als bei

der Einfuhr illegaler Drogen eine Verurteilung zu einer Bewährungsstrafe ermöglicht. Die Folter und andere Formen der Vernehmung, die den Willen einer Person brechen, sind durch § 136a der Strafprozessordnung verboten. Das Verbot gilt ebenso für die Vernehmung von auskunftspflichtigen Personen im Polizeirecht (§ 12 Abs. 4 Hessisches Sicherheits- und Ordnungsgesetz). Es ist in der Anti-Folter-Konvention der UNO sowie in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert und geht klar aus Art. 1 des Grundgesetzes hervor, der die Würde des Menschen für unantastbar erklärt. Es gibt hier keine Ausnahme. Der Fall Daschner ist gelöst und bedarf keiner weiteren Erörterung.

„Menschliches Verständnis“

Erörtert werden muss vielmehr, dass die Öffentlichkeit prompt in die von Daschner & Co. gestellte politische Falle getreten ist. Die Konstruktionsprinzipien dieser Falle sind: 1. Harmlosigkeit der Folter: Für den Betroffenen hätte es keine körperlichen Folgen gegeben; 2. Gewissenskonflikt und legitimer Zweck der Folter: Es sei darum gegangen, ein unschuldiges Leben zu retten: das des entführten Elfjährigen, von dem man annahm, dass er noch lebe. Man habe keine Wahl gehabt; 3. Es habe sich um eine entschuldbare Ausnahmesituation gehandelt, für die gegebenenfalls eine rechtliche Grundlage zu schaffen wäre.

In Interviews bemühte sich Daschner erfolgreich, das Image des brutalen Folterers abzuwimmeln. Schläge und Verletzungen hätte er nicht akzeptiert, sondern nur „einfache körperliche Einwirkung, z.B. durch Überdehnen des Handgelenks ... Es gibt am Ohr bestimmte Stellen ... wo man draufdrückt ... und es tut sehr weh, ohne dass irgendeine Verletzung entsteht.“ Durchgeführt hätte die Folter kein „Folterspezialist“, sondern ein Polizeibeamter „mit Übungslizenz des Deutschen Sportbundes ... unter Beteiligung eines Polizeiarztes ... um zu verhindern, dass Verletzungen entstehen.“¹ Was die Folgenlosigkeit für das Opfer unterstreichen soll, ist aber nichts anderes als eine Beschreibung moderner Foltermethoden, die gerade weil sie nicht sichtbar sind, auch der Öffentlichkeit in einem „Rechtsstaat“ verkauft werden können. Die Medien haben Daschner großenteils den „Gewissenskonflikt“ geglaubt, obwohl er bei den Vernehmungen nicht anwesend war und seine Entscheidung

¹ Frankfurter Rundschau v. 22.2.2003; ähnlich in: Der Spiegel 9/2003 v. 24.2.2003

nach planvoller Überlegung am Schreibtisch traf. „Die Wirklichkeit“, so verkündet selbst die taz, „hat die hohe Moral eingeholt ... Die Androhung eines Schmerzes ... mag da durchaus als das kleinere Übel erscheinen.“²

Hessens Innenminister Volker Bouffier und sein Ministerpräsident Roland Koch bekundeten „menschliches Verständnis“, von Disziplinarmaßnahmen wurde abgesehen. PolitikerInnen der etablierten Parteien – vom CSU-Rechtsexperten Norbert Geis bis zur Bundesjustizministerin Brigitte Zypries (SPD) –, Standesvertreter wie Geert Mackenrodt vom Richterbund oder Holger Bernsee vom Bund Deutscher Kriminalbeamter hielten Daschners Verhalten für entschuldigt. Die einzige Frage schien zu sein, ob – so Zypries – in diesem Falle die Figur des „rechtfertigenden Notstands“ (§ 34 StGB) ausreiche oder ob – so Geis – der Polizei darüber hinaus „weitgehende Befugnisse für lebensbedrohende Situationen“ eingeräumt werden sollten, um „den Täter zwingen zu können, Informationen zu geben, die unmittelbar helfen.“³

Folter als Befugnis zur Gefahrenabwehr?

Daschner selbst hat den Begriff der Folter für die von ihm geplante zielgerichtete Zufügung von Schmerz abgelehnt, weil es sich nicht um eine strafprozessuale Vernehmung gehandelt habe. „Meine ausdrückliche Weisung war: ... Keine Fragen nach Täterschaft, Teilnahme und so weiter. Die einzige Frage, die gestellt werden musste und gestellt werden durfte, lautete: Wo ist das Kind?“⁴ Damit habe man sich im Bereich der Gefahrenabwehr bewegt – aber auch hier gilt nach dem hessischen Polizeigesetz das Verbot einer Aussageerpressung. Dass die Gesetze eindeutig sind und keine „Formulierungslücke“ vorliegt, weiß auch der Heidelberger Rechtsphilosoph Winfried Brugger, bei dem sich Daschner seine Argumentation abgeschaut hat. Bereits seit 1996 fordert Brugger offen anhand des konstruierten Beispiels eines geplanten terroristischen Anschlages die Relativierung des Folterverbotes.⁵

Nicht zufällig orientiert er sich dabei an der Regelung des Todeschusses als „finalelem Rettungsschuss“. Bis zum ersten Musterentwurf

2 taz v. 19.2.2003

3 Der Tagesspiegel und WDR 5 v. 21.2.2003; Frankfurter Rundschau v. 24. und 25.2.2003

4 Der Spiegel 9/2003 v. 24.2.2003

5 Brugger, W.: Darf der Staat ausnahmsweise foltern?, in: Der Staat 1996, H. 1, S. 67-97; Ders.: Vom unbedingten Verbot der Folter zum bedingten Recht auf Folter?, in: Juristenzeitung 2000, H. 4, S. 165-173

eines einheitlichen Polizeigesetzes 1974 war es unvorstellbar, dass eine angeordnete Erschießung eines Menschen rechtlich geregelt werden könnte. Heute enthält die Mehrzahl der Landespolizeigesetze diese Befugnis. Nach demselben Muster gibt Brugger auch schon die Tatbestandsmerkmale für eine rechtliche Relativierung des Folterverbots vor.

„Es liegt (1) eine klare, (2) unmittelbare, (3) erhebliche Gefahr für (4) das Leben und die körperliche Integrität einer unschuldigen Person vor. (5) Die Gefahr ist durch einen identifizierbaren Störer verursacht. (6) Der Störer ist die einzige Person, die die Gefahr beseitigen kann, indem er sich in die Grenzen des Rechts zurückbewegt, also das Versteck der Bombe verrät. (7) Dazu ist er auch verpflichtet. (8) Die Anwendung körperlichen Zwangs ist das einzig Erfolg versprechende Mittel zur Informationserlangung.“⁶

Absatz 1 eines neuen Polizeirechtsparagrafen ist damit schon fast formuliert. In den Absätzen danach müssten dann die Anordnungsbefugnisse – durch den Behördenleiter, den Staatsanwalt oder einen Richter –, die Durchführung der Folter durch qualifiziertes Personal, die Beaufsichtigung durch einen Arzt und die Pflicht zur Niederschrift in einer nur der Polizei und der Staatsanwaltschaft zugänglichen Akte folgen – ganz so, wie es Daschner praktisch vorgeführt hat. Das wäre dann exakt die Form, in der in den vergangenen Jahrzehnten „erhebliche“ polizeirechtliche Eingriffsbefugnisse in wichtige Grundrechte normiert wurden: eine rechtsstaatlich geregelte Folter mit Verhältnismäßigkeitsprinzip und exakten Verfahrensvorschriften.⁷

Polizeigewalt

Die seit dem Fall Daschner so heftig geführte Diskussion verdeckt, dass es auf deutschen Polizeirevieren immer wieder Fälle von Gewalt und auch von Aussageerpressung gegeben hat. Unter dem Verdacht des illegalen Zigarettenhandels festgenommene vietnamesische Staatsbürger waren 1993/94 in Bernau (Brandenburg) Opfer regelrechter Folterungen und exzessiver Demütigungen geworden, u.a. durch gezielte Schläge auf den nackten Körper, versuchte Vergewaltigungen und Kastrationsdrohungen. Im Hamburger Polizeiskandal ab 1994 ging es u.a. um einen Fall der Scheinhinrichtung. In Frankfurt/Main kam es 1996 aufgrund der Aussa-

⁶ Brugger (2000) a.a.O. (Fn. 5), S. 167

⁷ s.a. Die Grünen, Kreisverband Münster, AG Demokratie und Recht: Bei Folter Rechtsstaatlichkeit beachten, Presseerklärung v. 21.2.2003, www.gruene-muenster.de; enthält u.a. einen satirischen „Gesetzentwurf“ mit allen Details

ge eines Polizeischülers zur Verurteilung von drei Beamten, die einen jungen Algerier misshandelt hatten; einer der Verurteilten hatte dem Mann seine Pistole in den Mund geschoben. Vorwürfe von Übergriffen auf Polizeistationen sind in den letzten Jahren immer wieder dokumentiert worden.⁸ Nur die wenigsten führten allerdings zu einer Verurteilung. Es handelte sich dabei gerade nicht um jene angeblichen Gewissenskonflikte, von denen im Fall Daschner die Rede ist, sondern um Fälle gewissenlosen und sadistischen Vorgehens insbesondere gegen Angehörige von Randgruppen oder Nicht-Deutsche. Die immer wieder geforderten unabhängigen Polizeibeauftragten oder ähnlichen Kontrollinstanzen fehlen bis heute. Die Hamburger Polizeikontrollkommission, die einzige ihrer Art, wurde im Dezember 2000, kurz nach Amtsantritt des konservativ-rechtsliberal-reaktionären Senats wieder abgeschafft.

Die Misshandlung von Festgenommenen und Inhaftierten gilt bisher definitiv als illegal. Solche Übergriffe wurden, wenn sie denn bekannt wurden, von offizieller Seite regelmäßig als das Werk „schwarzer Schafe“ verkauft. Die zynische Leistung von Daschner, Brugger, Geis und Konsorten besteht nun darin, die Gewaltanwendung bei Vernehmungen und (polizeirechtlichen) Befragungen ausdrücklich als gut und notwendig darzustellen – vorausgesetzt sie findet zu einem „guten“ legitimen Zweck, zum Schutz anderer hochwertiger Rechtsgüter statt. Heute sind dies Leben und körperliche Unversehrtheit unschuldiger Drittpersonen, die in einer rechtsstaatlichen Güterabwägung höher eingestuft werden als die körperliche und seelische Integrität der zu vernehmenden Person. Sobald der erste Schritt zu einer Verrechtlichung der Folter getan ist, darf man sicher sein, dass die Inflation der Schutzgüter nicht auf sich warten lässt.

Die Europaratskommission zur Prävention der Folter (CPT) hat gerade zum dritten Male und wiederum erfolglos von der BRD einen „Code of Conduct“ für Vernehmungen gefordert.⁹ Ein solcher Verhaltenskodex hätte vermutlich nur den Effekt, dass diejenigen, die bei Vernehmungen ohnehin korrekt handeln, in ihrem Verhalten bestätigt würden. Vor dem Hintergrund der Daschner-Debatte würde ein solcher Kodex vollkommen sinnlos.

⁸ Bürgerrechte & Polizei/CILIP 67 (3/2000) mit Hinweisen auf diverse Dokumentationen

⁹ CPT: Report on the visit to Germany from 3 to 15 december 2000, Strasbourg 12.3.2003, p. 24; Stellungnahme der Bundesregierung v. 12.3.2003, S. 23, beides unter www.cpt.coe.int/documents/deu/2003-03-12-eng.htm

Die nützliche Folter im Ausland

Die BRD gehört nicht zu den 150 Staaten, in denen mehr oder weniger systematisch gefoltert wird. Sie sieht aber immer wieder gerne darüber hinweg, wenn dies in anderen Staaten passiert. 1986 lehnte der damalige Leiter der bayerischen Staatskanzlei Edmund Stoiber die Ratifizierung der UN-Anti-Folterkonvention ab, weil dadurch ein neuer „Asyltatbestand“ geschaffen und die BRD „geradezu zwangsläufig zum El Dorado aller abzuschiebenden Ausländer“ würde.¹⁰ Der befürchtete Zustand blieb aus, weil die Asylrechtsprechung nur die im Rahmen einer politischen Verfolgung praktizierte Folter als Asylgrund akzeptiert. Dem Bündnispartner Türkei will man nicht allzu heftig auf die Füße treten.

Dieselbe Rücksichtnahme gilt im Auslieferungsrecht. 1996 bewilligte das Bundesverfassungsgericht die Auslieferung eines Mannes, dem die spanischen Behörden Unterstützung der ETA vorwarfen. Die Ermittlungen gegen ihn waren ausgelöst worden durch die unter Folter erpressten Aussagen eines ETA-Mitglieds während der in Spanien bei Terrorismusfällen möglichen fünftägigen Festnahme ohne Zugang zu einer RechtsvertreterIn oder einer Vertrauensperson (Inkommunikationshaft). Die Folter einer Drittperson im selben Verfahrenskomplex begründe kein Beweisverbot und damit auch kein Auslieferungshindernis. Das Argument, dass durch die Zulassung solcher sekundären Beweismittel die in politischen Strafverfahren in Spanien übliche Folter unterstützt würde, wollte das Gericht nicht akzeptieren.¹¹

Die BRD ist vorläufig nicht in Gefahr zum Folterstaat zu werden. Wenn die Würde des Menschen aber kein Konjunktiv sein soll, reicht es nicht aus, an den Rechtsstaat und die Rechtskultur zu appellieren, und es geht erst recht nicht an, „rechtsstaatliche“ Güterabwägungen für die Folter im Ernstfall vorzusehen. Politik und Justiz sind heute vollkommen damit überfordert, polizeiliche Gewaltexzesse im Inland zu kontrollieren, und offenbar auch nicht bereit, einen ernst zu nehmenden Beitrag zur Folterprävention im Ausland zu leisten. Wenn sie Daschners Verhalten nachträglich legitimieren, erklären sie ihren Bankrott. Folter zerstört die Würde des Menschen – sowohl die Würde des Gefolterten als auch die jener, die die Folter anwenden und rechtfertigen.

¹⁰ Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 4.4.1986

¹¹ Bundesverfassungsgericht: Entscheidung v. 29.5.1996, Az.: 2 BvR 66/96

Von der Festung zum Sportstadion?

Auch 2003: keine Demonstration gegen das WEF in Davos

von Viktor Györfly

Ihr Ziel, das jährliche Treffen des World Economic Forum in Davos vor Kritik von der Straße abzuschirmen, wollten die Behörden dieses Jahr nicht durch ein Demonstrationsverbot erreichen. Sie setzten statt dessen auf ein breit angelegtes Sicherheitskonzept, das u.a. ein präventives Ausfiltern von Demonstrationswilligen durch Polizei und Staatsschutz beinhaltet.¹

Noch nie hatten in Davos bewilligte Proteste gegen das Jahrestreffen des World Economic Forum (WEF) stattfinden können. Jahrelang hatte die Gemeinde Davos Demonstrationen während des Jahrestreffens generell verboten, bis das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden 1999 entschied, dass dies nicht zulässig sei.² Seither gilt – theoretisch – das in der Schweiz für Demonstrationen übliche Prozedere, gemäß dem von der Gemeinde auf Gesuch hin eine Demonstrationsbewilligung erteilt wird. Praktisch mussten jedoch auch nach 1999 regelmäßig Rechtsmittel gegen die Entscheide der Gemeinde ergriffen werden: Im Jahr 2000 gaben die Demo-OrganisatorInnen ein Gesuch für einen Samstag ein, erhielten aber stattdessen eine Bewilligung für den darauf folgenden Sonntag. Im Jahr 2001 war die Gemeinde Davos der Auffassung, den OrganisatorInnen gehe es gar nicht um die Durchführung einer Demonstration, sondern nur um Ausschreitungen und Randalen, und lehnte das Bewilligungsgesuch ab. (Im Jahr 2002 fand das WEF-Jahrestreffen in New York statt,

¹ mehr zum ganzen Ablauf vgl. Wochenzeitung (WoZ) v. 23. u. 30.1.2003, www.woz.ch/wozhomepage/davos/davos.html; vorwärts v. 31.1.2003 u. 7.2.2003, www.vorwaerts.ch; Demokratische JuristInnen Schweiz (DJS): Bericht der DJS-Delegation beim Kontrollpunkt Fideris v. 25.1.2003, www.djs-jds.ch; s.a. www.oltenerbuendnis.ch

² Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden: Urteil v. 30.6.1999 (Az.: U 99 33)

wodurch sich sowohl das Demonstrationsgesuch als auch der Rechtsstreit erübrigten.) Dieses Jahr hätte alles anders sein sollen: Für den 25. Januar 2003 – einen Samstag – war eine Demonstration bewilligt worden, zwischen Organisierenden und Behörden herrschte ausnahmsweise Einigkeit über Zeit und Route der Bewilligung.

Es waren wohl nicht zuletzt die Erfahrungen aus dem Jahr 2001, die dazu führten, dass dieses Jahr eine Demonstration bewilligt wurde. Trotz des Verbotes waren damals Tausende nach Davos gereist, um zu demonstrieren. Zwar gelang es der Polizei, den Zugang zu dem Wintersportort mehr oder weniger dicht zu machen. Die Demonstrationswilligen lösten sich allerdings deswegen nicht einfach in Luft auf, sondern versuchten, irgendwo anders zu demonstrieren. Aus Sicht der Polizei waren sie jedoch nirgends willkommen. Zuletzt gab es statt einer Demonstration gegen die in Davos versammelten „Global Leaders“ Ausschreitungen in Zürich.

Danach begann sich bei den verantwortlichen Behörden offenbar die Einsicht durchzusetzen, wie wenig effektiv es ist, Großdemonstrationen gegen derartige Veranstaltungen einfach zu verbieten. Zudem machte das Bundesgericht in drei Urteilen zum WEF 2000 und 2001 klar, dass die Grundrechte der Demonstrierenden gebührend zu berücksichtigen sind, und dass ein völliges Verbot von Demonstrationen nicht leichthin zu rechtfertigen ist.³

Die mit dem WEF verbundenen Sicherheitsbedürfnisse bringen die Sicherheitskräfte in der Schweiz an den Rand ihrer Kapazitäten: Die Polizeieinheiten der Schweizer Kantone sind nicht gerade groß. Das Jahrestreffen des WEF in Davos setzt voraus, dass alle zahlenmäßig ins Gewicht fallenden kantonalen und städtischen Polizeikorps zu dessen Sicherung mobilisiert werden können. So bot man für dieses Jahr alles auf, was aufzubieten war: Die Kantonspolizei Graubünden erhielt Unterstützung von allen größeren Polizeieinheiten (bis auf die – zahlenmäßig nicht unbedeutende – Stadtpolizei Zürich, die es vorzog, sicherheitshalber in Zürich zu bleiben). Zusätzlich setzte die Schweizer Armee 1.200 Milizsoldaten und ca. 300 Berufsmilitärs des Festungswachtkorps für den Objekt- und Personenschutz ein. Ein im April 1999 mit der Bundesrepublik

3 Schweizerisches Bundesgericht: Urteil v. 30.6.2000 (Az.: 1P.117./2000), teilweise abgedruckt in: plädoyer 2000, H. 6, S. 74; Urteil v. 20.9.2001 (Az.: 1P.53/2001), abgedruckt in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift v. 30.11.2001, S. 504; Urteil v. 20.9.2001 (Az.: 1P.147/2001, BGE 127 I 164); www.bger.ch

Deutschland abgeschlossener Staatsvertrag über polizeiliche Zusammenarbeit ermöglichte sogar, benachbarte Bundesländer um Unterstützung anzufragen: Baden-Württemberg und Bayern entsandten je drei Wasserwerfer mit kompletter Besatzung in die Bündner Berge. Die Kosten für den gesamten Sicherheitsaufwand beliefen sich auf 13,5 Millionen Franken (9,1 Millionen Euro), wovon je drei Achtel von Bund und Kanton sowie je ein Achtel von der Gemeinde Davos und dem WEF selbst getragen wurden.

Kontrollposten in den Bergen

All das schien dem Sicherheitsbedürfnis der Schweizer Behörden noch nicht zu genügen: Der Zugang zur Demonstration sollte mit präventiven Kontrollen und Fernhaltemaßnahmen eingeschränkt werden. Bereits vier Wochen vor dem Demonstrationstermin hatten die Bundesbehörden Einreisesperren gegen über 100 ausländische Staatsangehörige verhängt.⁴ Zusätzlich wurde entschieden, die Anreise zur Demonstration mit einem ausgeklügelten Zugangskonzept zu versehen, dessen Kernstück ein speziell eingerichteter Kontrollposten in der Nähe von Fideris, einem kleinen Dorf knapp 30 Kilometer vor Davos, bilden sollte. Die spezielle Lage von Davos dürfte ein wesentlicher Grund für diesen Entscheid gewesen sein: Der Ort liegt mitten in den Bergen, die Zugangsmöglichkeiten sind bereits aufgrund topografischer Gegebenheiten begrenzt. Für die Demonstration wurden sie mittels polizeilicher Anordnungen und durch Auflagen in der Demonstrationsbewilligung weiter beschränkt: Die Anreise wurde ausdrücklich nur über eine bestimmte Route mit der Bahn oder mit privaten Bussen gestattet. Auf dieser Route wurde der Kontrollposten installiert, mit Gittern eingezäunt und mit Polizeieinheiten versehen. Für Demonstrierende sollte kein Weg an der Schleuse vorbeiführen.

Die Bündner Behörden stellten sich das Passieren dieses Kontrollpostens so vor: Alle, die an der Demonstration teilnehmen wollen, hätten Bahn oder Bus verlassen, das Kontrollgelände durchschreiten und dahinter wieder einsteigen sollen – außer, sie würden zurückgewiesen. Als erstes hätten Beamte der Zürcher Flughafenpolizei stichprobenweise das Gepäck kontrolliert. Danach hätte man sich in eine Warteschlange stellen müssen, an deren Ende Angehörige verschiedener kantonaler Polizeiein-

4 Neue Zürcher Zeitung am Sonntag v. 29.12.2002

heiten und Beamte der Bundespolizei gewartet hätten – alles so genannte „Szenenkenner“. Deren Aufgabe wäre es gewesen, unter den Anreisenden jene auszufiltern, die man nicht nach Davos reisen lassen wollte. Ihnen hätte man eine Verfügung eröffnet, die die Weiterfahrt nach Davos und den Aufenthalt in den so genannten Kontroll- und Durchsuchungszonen um Davos herum untersagt hätte – bei Androhung einer Bestrafung im Falle der Zuwiderhandlung.

Wen dieses Verdikt genau hätte treffen sollen, ist unklar geblieben. Die behördlichen Auskünfte dazu waren dürr und teilweise widersprüchlich. Mal war zu hören, zurückgewiesen würden jene, die in mindestens zwei Fällen einschlägig vorbestraft sind, sprich: wegen Teilnahme an einer gewalttätigen Demonstration verurteilt worden waren.⁵ Dann wieder hieß es, es genüge die Teilnahme an einer unbewilligten Demonstration. Nicht restlos geklärt bleibt auch, wie die unerwünschten Personen genau hätten erkannt werden sollen. Es ist nicht anzunehmen, dass die „Szenenkenner“ die Gesichter aller „einschlägigen“ Personen erkannt hätten. In Zweifelsfällen wäre wohl nur die Variante übrig geblieben, Identitätskontrollen durchzuführen und die Namen mit den Einträgen einer schwarzen Liste zu vergleichen bzw. in den Staatsschutzcomputer einzutippen. Beamte der zuständigen Bundesstelle, des so genannten Dienstes für Analyse und Prävention (DAP), waren jedenfalls zugegen. Für den Fall, dass es bei den Kontrollen zu Problemen gekommen wäre, standen Polizeigrenadiere (Bereitschaftspolizisten) aus der französischsprachigen Schweiz bereit, ausgerüstet mit entsprechender Vollmontur. Zusätzlich waren zur Unterstützung die Wasserwerfer aus Baden-Württemberg in der Nähe.

„Durch dieses Viehgatter gehen wir nicht“

Die Zugangsbeschränkungen und den Vorbehalt, missliebigen Personen präventiv den Zugang zur Demonstration zu verweigern, integrierte die Gemeinde Davos als Auflagen in die Demonstrationsbewilligung.⁶ Das Polizeikommando Graubünden erließ am 16. Dezember 2002 spezielle

⁵ Nach Art. 260 des Schweizerischen Strafgesetzbuches ist – ähnlich wie in der BRD vor 1970 – bereits die Teilnahme an einer gewalttätigen Demonstration als Landfriedensbruch strafbar, ein Nachweis individueller gewaltsamer Handlungen ist nicht nötig.

⁶ Beschluss des kleinen Landrats Landschaft Davos Gemeinde v. 17.12.2002; www.oltenerbuendnis.ch

polizeiliche Anordnungen, die Mitte Januar 2003 publiziert wurden.⁷ Gut zwei Wochen vor dem Termin durfte eine Delegation der Demo-Organisation den Kontrollposten inspizieren und äußerte danach harsche Kritik. Es sei niemandem zuzumuten, durch dieses „Viehgatter“ zu gehen. Die im „Oltner Bündnis“ zusammengeschlossenen Organisationen, die zur Demo aufrufen, verlangten die Aufhebung der Zugangsbeschränkungen und fochten die diesbezüglichen Auflagen in der Demobewilligung auf dem Rechtsweg an. Die Behörden zeigten sich unnachgiebig.⁸

Die Anreise zur Demonstration wurde damit zu einer Reise ins Ungewisse. Der Versuch, den ersten Sonderzug mit Demonstrationswilligen getreu dem behördlichen Sicherheitskonzept abzufertigen, mündete in einen mehrstündigen Nervenkrieg zwischen Demo-Organisation und Behörden. Die Leute blieben im Zug sitzen und verlangten den Verzicht auf Kontrollen. Hinter ihnen staute sich der gesamte Reiseverkehr während Stunden. Unter Vermittlung einer Beobachtungsdelegation der Demokratischen Juristinnen und Juristen Schweiz (DJS) und eines Gemeinderats von Davos wurde schließlich ein Kompromiss erzielt: Im Zug wurden Gepäckkontrollen durchgeführt, auf das Ausfiltern von missliebigen Personen wurde verzichtet. Kaum hatte der Zug das Gelände verlassen, widerrief die Polizei ihre Zusage und setzte wieder die ursprüngliche Regelung in Kraft. Dabei blieb es, was schließlich dazu führte, dass nur ein kleiner Teil der DemonstrantInnen in Davos ankam.

Alle ändern ließen sich nicht von der Polizei kontrollieren oder hatten schlicht keine Möglichkeit mehr, rechtzeitig nach Davos zu gelangen. Aus Sicht der Polizei hatten sie damit offenbar ihr Recht verwirkt, an diesem Tag überhaupt noch irgendwo zu demonstrieren. Dies bekamen all jene zu spüren, die beschlossen, statt in Davos in Bern zu demonstrieren. Als sie nach stundenlanger Reise in Bern ankamen, wurden sie von der Polizei mit Tränengas, Gummigeschossen und Wasserwerfern empfangen. Während in Davos und in Zürich alles ruhig blieb, kam es in Bern zu heftigen Auseinandersetzungen mit der Polizei und zu Sachbeschädigungen in größerem Ausmaß.

Konzept „Sportstadion“

⁷ www.wef.gr.ch; <http://afp.gr.ch>

⁸ Sonntagszeitung v. 19.1.2003

Vor zwei Jahren hatte Davos während des WEF einer Festung geglichen. DemonstrantInnen hatten draußen zu bleiben. Für dieses Jahr hatten sich die Behörden den Zugang zur Demonstration in Davos ungefähr so vorgestellt wie den Zugang der Fans zu einem Fußball- oder Eishockeystadion. Der Raum um Davos wurde zum Stadion, die „Fideriser Schleuse“ zum Eintrittsbereich: Wer ins Stadion will, muss sich einer Kontrolle unterziehen. Wer früher mal als „Hooligan“ geoutet wurde, erhält Stadionverbot.

Bei Licht besehen hinkt dieser Vergleich freilich auf allen Beinen: Die von den Behörden angeordneten Zugangsbeschränkungen betrafen nicht eine private Veranstaltung in einem privaten Sportstadion, sondern eine ganze Region. Sie trafen im Ergebnis nicht nur mehrere Tausend DemonstrantInnen, sondern alle, die an diesem Tag in die Gegend von Davos reisen wollten. Die behördlichen Maßnahmen zielten nicht auf Fans einer Sportmannschaft, die ein Spiel ansehen und ihre Mannschaft anfeuern, sondern auf Personen, die sich versammeln und ihre politische Meinung äußern wollten. Damit stand ein ganz anderer Grundrechtsschutz zur Debatte. Und für all jene, die für das Schleusenkonzept nur ein „Nein, danke“ übrig hatten, erschöpften sich die polizeilichen Interventionen nicht darin, dass sie keinen Zugang zur Demonstration in Davos erhielten. Nach Auffassung der beteiligten Polizeikräfte schienen diese Personen ihr Recht, gegen das WEF zu demonstrieren, in der gesamten Schweiz verwirkt zu haben.

Präventives Demonstrationsverbot ...

Knackpunkt des gesamten Konzepts war letztlich die Absicht der Polizei, einem Teil der Demonstrationswilligen präventiv den Zugang zur Demonstration zu verbieten. Den Betroffenen wird damit das Recht, an der Demonstration teilzunehmen, gänzlich versagt.⁹ Ist dies zu rechtfertigen? Die Polizei stützte sich für die entsprechende Anordnung auf Art. 8a der Kantonalen Polizeiverordnung Graubündens, einen Artikel, der eigens für das WEF geschaffen worden ist. Das Schweizerische Bundesgericht hatte sich auch mit der Rechtmäßigkeit dieses Artikels zu befassen ge-

⁹ In der Schweiz ist dieses Recht geschützt durch die Meinungsfreiheit, Art. 16 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV) in Kombination mit dem Recht auf Versammlungsfreiheit, Art. 22 BV, außerdem durch das in Art. 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention und in Art. 21 UNO-Pakt II gewährleistete Recht, sich friedlich zu versammeln.

habt. Es kam zum Ergebnis, die darin enthaltenen Bestimmungen seien rechtmäßig, aber nur deshalb, weil die damit eingeräumten Kompetenzen nicht über das hinausgingen, was die Kantonspolizei aufgrund der polizeilichen Generalklausel ohnehin schon darf.¹⁰ Die Rechtmäßigkeit des Vorgehens der Polizei hängt damit an der Frage, ob die Polizei gestützt auf die polizeiliche Generalklausel berechtigt war, aufgrund von Staatsschutzinformationen präventiv Personen, die an der Demonstration in Davos teilnehmen wollten, auszufiltern und zurückzuweisen. Die polizeiliche Generalklausel dient in der Schweiz als generelle Grundlage für polizeiliches Handeln. Sie erlaubt, polizeiliche Maßnahmen zum Schutz der Polizeigüter zu treffen, um eine schwere und unmittelbare Gefahr abzuwenden oder eine bereits eingetretene schwere Störung zu beheben. Auf die Generalklausel kann einzig in Fällen zeitlicher Dringlichkeit zurückgegriffen werden.¹¹

... durch den Staatsschutz?

Die Bündner Behörden scheinen damit der Auffassung zu sein, sie können es dem Staatsschutz überlassen, festzulegen, von wem eine schwere und unmittelbare Gefahr ausgeht, sofern er oder sie gedenkt, an einer Demonstration teilzunehmen. Allerdings ist nirgends vorgesehen, dass der für den Staatsschutz verantwortliche Dienst für Analyse und Prävention derartige Kompetenzen hätte. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass Staatsschutzinformationen oft von zweifelhafter Herkunft und Güte sind. Es liegt in der Natur des Staatsschutzes, seine Daten geheim zu halten. In der Schweiz ist diese Haltung Gesetz: Das Einsichtsrecht in Staatsschutzakten ist gesetzlich ausgeschlossen, von einer Ausnahmebestimmung abgesehen, die derart restriktiv gefasst ist, dass sie toter Buchstabe geblieben ist.

Anstelle eines Einsichtsrechts räumt einem das Gesetz unter dem Titel „Auskunftsrecht“ den Anspruch ein, folgendes Prozedere in Gang zu setzen: „Jede Person kann beim Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten verlangen, dass er prüfe, ob im Informationssystem des Bundesamtes rechtmäßig Daten über sie bearbeitet werden. Der Datenschutzbeauftragte teilt der gesuchstellenden Person in einer stets gleichlautenden

¹⁰ Schweizerisches Bundesgericht: Urteil v. 26.8.2002 (Az.: 1P.91/2002, BGE 128 I 327)

¹¹ Häfelin, U.; Müller, G.: Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Auflage, Zürich 1998, Rz. 1913

Antwort mit, dass in Bezug auf sie entweder keine Daten unrechtmäßig bearbeitet würden oder dass er bei Vorhandensein allfälliger Fehler in der Datenbearbeitung eine Empfehlung zu deren Behebung an das Bundesamt gerichtet habe. Ein Rechtsmittel gegen diese Mitteilung ist ausgeschlossen. Die betroffene Person kann von der Eidgenössischen Datenschutzkommission verlangen, dass diese die Mitteilung des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten oder den Vollzug der von ihm abgegebenen Empfehlung überprüfe. Die Datenschutzkommission teilt ihr in einer stets gleichlautenden Antwort mit, dass die Prüfung im begehrten Sinne durchgeführt wurde.“¹²

Kafka lässt grüßen. Wenn die Daten, die als Grundlagen für ein präventives Teilnahmeverbot an einer Demonstration dienen, aus einem derart undurchdringlichen Gebilde stammen, dann wird der Anspruch auf Demonstrationsfreiheit für die Betroffenen zur bloßen Makulatur. Zwar haben die Betroffenen die Möglichkeit, sich mit einem Rechtsmittel gegen die Rückweisung zu wehren.¹³ Dadurch kommt die Person allerdings auch nicht rechtzeitig an die Demo, und es ist keineswegs sicher, ob die verwendeten Staatsschutzakten im Rechtsmittelverfahren offen gelegt würden. Da es die meisten DemonstrantInnen vorzogen, nicht durch die „Fideriser Schleuse“ hindurch am Staatsschutz vorbei zu defilieren, bleibt dies alles Spekulation. Konkret kam es zu keinen polizeilichen Rückweisungen von Einzelpersonen.

Viktor Györfly ist Rechtsanwalt in Zürich und St. Gallen und Mitglied der Demokratischen JuristInnen Schweiz.

¹² Art. 18 des Bundesgesetzes über Maßnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS), www.admin.ch/ch/d/sr/c120.html

¹³ so das Bundesgericht im Urteil v. 7.5.2002 (Az.: 1P.605/201, BGE 128 I 167) und im Urteil v. 26.8.2002 (Az.: 1P.91/2002, BGE 128 I 327)

„Schaut auf diese Stadt!“

Videüberwachung in Berlin

von Leon Hempel und Eric Töpfer

Überwachungskameras sind aus dem Alltag deutscher Städte kaum noch wegzudenken. Die polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Plätze konnte zwar bisher in Berlin nicht durchgesetzt werden, allerdings filmen zahlreiche private und halböffentliche Kameras auch im öffentlichen Raum.¹

„Die Unterstützung des Schutzes einzelner, besonders gefährdeter Objekte mit den Mitteln optischer Überwachungstechnik wird unter Beachtung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung gesetzlich geregelt. Eine Videoüberwachung öffentlicher Plätze wird nicht ins Auge gefasst“, heißt es im Koalitionsvertrag zwischen SPD und PDS vom 16. Januar 2002. Berlin gehört damit neben Hamburg, Rheinland-Pfalz und Thüringen weiterhin zu den Bundesländern ohne eine polizeirechtliche Ermächtigungsgrundlage für die Videoüberwachung „gefährlicher Orte“.

Letzteres bedeutet jedoch nicht, dass im öffentlichen Raum keine persönlichen Daten mit Polizeikameras gesammelt würden. Nur ist ihr Einsatz anlassbezogen und zeitlich befristet. Dauerhaft in den Blick nehmen den öffentlichen Raum nur die 90 Kameras der Verkehrsregelungszentrale, die vor allem Unfälle in Tunneln erfassen sollen. Weder Nummernschilder noch Fahrzeuginsassen, so bestätigte uns der Leiter der Zentrale, seien zu erkennen, eine Bildaufzeichnung finde nicht statt. Zwei Polizeihubschrauber sind mit Video und Bildübertragung ausgerüstet.² Sie werden sowohl zur Verkehrsüberwachung als auch zur Beobachtung

1 Die Bestandsaufnahme der Videoüberwachung im öffentlich zugänglichen Raum war Teil des EU-finanzierten Forschungsprojektes URBANEYE, s. www.urbaneye.net

2 www.berlin.de/polizei/LSA/Hubistartseite.html

von Großveranstaltungen und Demonstrationen eingesetzt und bei kriminalpolizeilichen Einsätzen angefordert.

Das „Videografieren“ von Demonstrationen ist seit den späten 60er Jahren bekannt und wurde 1989 in den §§ 12a und 19a des Versammlungsgesetzes verrechtlicht.³ Seitdem kann die Polizei DemonstrantInnen fotografieren und filmen, wenn „tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von ihnen erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen“. Ähnliches regelt § 24 des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes (ASOG) für alle anderen Veranstaltungen oder Ansammlungen. Die von Kameraanlagen in Sportstadien aufgezeichneten Bilder können aufbewahrt werden, wenn sie zur Strafverfolgung oder Gefahrenabwehr benötigt werden. Zudem kann sich die Polizei in diesen Fällen auf den 1992 eingeführten § 100c der Strafprozessordnung (StPO) berufen, der die verdeckte Videoüberwachung erlaubt, sofern der „Gegenstand der Untersuchung eine Straftat von erheblicher Bedeutung“ ist. Verdeckt filmen darf die Polizei nach § 25 ASOG auch zur Prävention solcher Straftaten.

In die Videoüberwachung an Dienstgebäuden des Landes Berlin ist die Polizei nur involviert, wenn es sich um Polizeigebäude handelt. Sie handelt dann im Rahmen ihres Hausrechts. Anders verhält es sich seit Anfang 2003 mit „gefährdeten Objekten“. Wie im Koalitionsvertrag vereinbart, verabschiedete die rot-rote Koalition eine Ergänzung des ASOG zur Bildaufnahme und -aufzeichnung an als gefährdet eingestuften Objekten und benachbarten Grün- und Straßenflächen (§ 24a).⁴ Laut Begründung sind mit dieser vagen Bestimmung „insbesondere Religionsstätten, Denkmale oder Friedhöfe, denen antisemitische und oder fremdenfeindliche Straftaten drohen“ gemeint. Bisher wurden die Pläne nicht umgesetzt. Fest steht aber, dass der Innensenator der bankrotten Stadt Videoüberwachung als Mittel sieht, Personalkosten bei der Polizei zu senken.⁵ Dass die Weitergabe „sicherheitsrelevanter Informationen“ durch Private an die Polizei im Bereich des Objektschutzes zu den Kernpunkten der im Frühjahr 2002 geschlossenen Sicherheitspartnerschaft

3 Weichert, T.: Praxis und rechtliche Aspekte optischer Überwachungsmethoden. Zum Einsatz moderner Videoüberwachung, in: Datenschutznachrichten 1988, Video-Sondernummer, S. 11

4 Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin 2003, S. 67

5 Der Tagesspiegel v. 29.5.2002

zwischen Landespolizei und dem Regionalverband privater Sicherheitsunternehmen gehört, ist sicher kein Zufall.⁶

Einen Sonderfall stellt in Berlin die Videoüberwachung im Regierungsviertel dar. Um Gefahren für Verfassungsorgane und Bundesministerien zu erkennen, ist der Bundesgrenzschutz (BGS) nach § 27 BGS-Gesetz befugt, „selbsttätige Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräte“ erkennbar einzusetzen. Falls Aufzeichnungen nicht zur Abwehr gegenwärtiger Gefahren oder für die Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten benötigt werden, sind sie unverzüglich zu löschen. Wenn es an den vom BGS zu schützenden Objekten zu Veranstaltungen oder Ansammlungen kommt, kann er diese nach § 26 BGS-Gesetz filmen. 2001 waren 1.477 Kameras an 55 Gebäuden der Bundesregierung in fünf Städten installiert – die große Mehrheit davon in Berlin.⁷ Nur am Präsidialamt, am Kanzleramt, am Auswärtigen Amt sowie an den Ministerien für Inneres und Justiz ist der BGS für die Videoüberwachung zuständig.⁸ Ansonsten sind es Pfortnerdienste der Ministerien und – im Falle des Verteidigungsministeriums – die Feldjäger, bei denen die Bilder zusammenlaufen. Am Bundestag und seinen Liegenschaften ist es die Polizei des Deutschen Bundestages, die „Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ... durch Aufklärung im Nahbereich“ abwehren soll.⁹ Eine Aufzeichnung der Bilder findet in allen Fällen nur bei Alarm statt. Für den Personenschutz ist das Bundeskriminalamt (BKA) zuständig, das nach §§ 22 und 23 BKA-Gesetz zum Schutz von Mitgliedern der Verfassungsorgane videoüberwachen darf.

Auch in der Gemeinsamen Leitstelle von BGS und Berliner Landespolizei zum Schutz des Regierungsviertels sollen Bilder von Überwachungskameras zusammenlaufen.¹⁰ Von welchen Kameras diese Bilder stammen, ob permanent beobachtet wird und wie die Zusammenarbeit von BGS und Polizei für diesen Bereich geregelt ist, ist nicht bekannt.

Privat und (halb)öffentlich, aber nicht hoheitlich

⁶ vgl. Berlin, Senatsverwaltung für Inneres: Presseerklärung v. 12.3.2002

⁷ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der PDS, BT-Drs. 14/7905 v. 18.12.2001

⁸ s. die Liste geschützter Bundesorgane im Bundesgrenzschutz-Jahresbericht 2000/2001, Berlin 2002, S. 40

⁹ www.bundestag.de/verwalt/polizei/index.html

¹⁰ Berliner Zeitung v. 15.3.2002

Die überwältigende Mehrheit der Berliner Kameras ist Eigentum privater oder (halb)öffentlicher nicht-hoheitlicher Akteure. Obwohl es aufgrund einer fehlenden Registrierungsspflicht keine verlässlichen Angaben zur Zahl der Überwachungskameras in Berlin gibt, lässt sich grob, aber wohl ohne Übertreibung schätzen, dass diese in die Zehntausende geht. Tür-zu-Tür-Umfragen in der nördlichen Friedrichstraße im Bezirk Mitte sowie in der Moabiter Turmstraße haben ergeben, dass dort in jedem vierten Geschäft oder anderweitig öffentlich zugänglichen Räumen (Hotels, Restaurants, Banken, Bahnhöfe etc.) Systeme zur Videoüberwachung mit durchschnittlich fünf Kameras eingesetzt werden.¹¹ Hochgerechnet auf die etwa 7.000 Berliner Einzelhandelsfirmen hieße dies, dass dort knapp 1.800 Systeme mit mehr als 8.700 Kameras in Betrieb sein müssten. Dass Firmen mehr als eine Filiale haben, berücksichtigt diese Schätzung ebenso wenig wie die 700 Banken, 300 Tankstellen und mehr als 150 Museen, in denen Videoüberwachung meist Standard ist.¹² Auch nicht gezählt wurden die zahlreichen Objektschutzkameras an öffentlichen und privaten Gebäuden oder die Videosysteme im Sozialamt Neukölln, in den Universitäten, einigen Schulen, Sportstadien, Schwimmbädern, Krankenhäusern, Wohnsiedlungen und auf Spielplätzen.

Bei vielen dürfte es sich um relativ kleine, isolierte und einfache Systeme handeln. Wie früher Spiegel dienen ihre Kameras der Kontrolle von Geschäftsräumen gegen Diebstahl. Aber sie helfen in Zeiten „schlanker Dienstleistung“ auch zu sehen, ob Kunden warten oder Kassen zu besetzen sind. Die aufgenommenen Bilder finden selten die ungeteilte Aufmerksamkeit des Personals, und aufgezeichnet wird auch nicht überall.

Anders sieht es in den meisten Supermärkten, Kaufhäusern, Tankstellen, Banken oder Museen aus: Bildaufzeichnung – teilweise nur bei Alarm – ist hier üblich, da es gerichts- und versicherungsverwertbare Beweise zu sichern gilt. Teilweise wird das Geschehen in Kontrollräumen vor Ort beobachtet – aber auch dort ist das Personal selten ausschließlich mit der Beobachtung beschäftigt. Häufig gibt es nachts Bildaufschaltung

11 zur Friedrichstraße: Töpfer, E.; Hempel, L.; Cameron, H.: Watching the Bear. Networks and islands of visual surveillance in Berlin, Urbaneye Working Paper, forthcoming 2003; zur Turmstraße: Jannasch, U.; Baumfeld, T.: Videoüberwachung in Theorie und Praxis – oder: Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser?, Unveröffentlichte Seminararbeit, FB Informatik, Humboldt Universität Berlin, 2002

12 Berliner Zeitung v. 16.3.2000

gen zu privaten Sicherheitsdiensten zur Verifizierung stiller Alarme. Manche Supermärkte haben auch die Beobachtung zur Detektion von Diebstahl ausgelagert: So bietet etwa das Objektschutzunternehmen „Berliner Wache“ eine Videofernüberwachung durch seine Sicherheitszentrale samt Interventionen durch die uniformierte Motorradstreife an.¹³

Bei Personen, Sachen oder Einrichtungen, die „besonders gefährdet sind und (bei denen) ein öffentliches Interesse an ihrer Sicherheit besteht“, wie z.B. Museen oder Banken, kann im Rahmen einer so genannten Überfall- und Einbruchmeldeanlage (ÜEA) optional auch eine Bildübertragung zur Polizei eingerichtet werden.¹⁴ Wenn dies der Fall ist, werden Bilder der privaten oder öffentlichen Anlage bei Alarmen der ÜEA zur lokalen Polizeidienststelle aufgeschaltet, damit diese die Meldung überprüfen und gegebenenfalls über Art und Stärke des Einsatzes entscheiden kann. Sind die Betreiber einer Videoüberwachungsanlage einverstanden, kann der Polizei die Fernauslösung der Bildübertragung ermöglicht werden, damit diese sich z.B. auch bei telefonischer Benachrichtigung ein Bild über die Lage vor Ort machen kann.¹⁵

Orte des Transits und die Polizei

Mit 765 Kameras gehört das Netzwerk der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) zu den größten Systemen der Stadt. Etwa 200 Kameras dienen ausschließlich der Zugführerselbstabfertigung auf unübersichtlichen Bahnhöfen. Mehr als 500 Kameras gehören zum Notruf- und Informationssystem (NIS) und sind auf NIS-Säulen in den 170 Bahnhöfen gerichtet. Darüber hinaus nehmen 54 Kameras Orte in den Blick, die nach Ansicht des Sicherheitsmanagements „der besonderen Aufmerksamkeit“ bedürfen. Die Bilder dieser mehr als 550 Kameras werden in die vier Service- und Informationszentren und die BVG-Sicherheitszentrale übertragen. Per Zufallsgenerator werden dort „elektronische Rundgänge“ zusammengestellt. Gestoppt werden kann diese Routine für höchstens drei Minuten. Im Fall eines Notrufs von einer NIS-Säule wird automa-

¹³ www.berliner-wache.de/video.shtml

¹⁴ Richtlinie für Überfall- und Einbruchmeldeanlagen mit Anschluss an die Polizei (ÜEA), www.berlin.de/polizei/Vorbeugung/richtlinie.html

¹⁵ ebd., Anlage 6

tisch aufgezeichnet. Die Bilder werden laut BVG-Pressestelle nach vier Wochen gelöscht.

Darüber hinaus erprobt die BVG die Videoüberwachung seit 1999 in Bussen und Bahnen, um gegen Sachbeschädigung vorzugehen. In diesem Jahr soll das Projekt auf 100 Straßenbahnen, 50 Busse und 20 U-Bahnzüge ausgeweitet werden. In Bussen und Straßenbahnen werden die Bilder auf Monitore beim Fahrer übertragen, für 24 Stunden digital gespeichert und danach automatisch gelöscht. Wenn ein Fahrer meint, Strafbares zu bemerken, kann er Aufnahmen speichern. Aufnahmen in der U-Bahn werden, wenn ein Alarm ausgelöst wird, an die Sicherheitszentrale der BVG gefunkt.¹⁶

Obwohl eine Aufschaltung von Bildern zur Polizei nach Angaben der BVG-Pressestelle „technisch kein Problem“ wäre, ist die Berliner Polizei an der Videoüberwachung der BVG nur sehr indirekt beteiligt, nämlich bei der Reaktion auf beobachtete Ereignisse. Polizeibeamte des „Einsatzkommandos BVG“ gehen gemeinsam mit BVG-Angestellten in der B-Ebene der Stadt auf Streife und sind über Funk und Handys mit den Notruf- und Sicherheitszentralen in Kontakt.

Auch die S-Bahn setzt Videoüberwachung auf Bahnhöfen ein. In der Regel ist diese dezentral organisiert und dient der Zugabfertigung, aufgezeichnet wird nicht. Auf zwei Bahnhöfen laufen gegenwärtig Pilotprojekte mit Bildübertragungen zur Bahnsicherheit. Ein Versuch mit Videoüberwachung in S-Bahn-Wagen wurde laut Angaben des Sicherheitsbeauftragten der S-Bahn GmbH aus technischen Gründen „auf Eis gelegt“. Da es sich bei der S-Bahn um eine Tochtergesellschaft der Deutschen Bahn (DB) handelt, ist – anders als bei der BVG – der BGS als Bahnpolizei tätig. Er wird von privaten Sicherheitsdiensten unterstützt.

Bei der Videoüberwachung auf Fernbahnhöfen und Flughäfen sind die Partnerschaften zwischen Polizei und Privaten enger als im Nahverkehr. Videoüberwachung ist z.B. ein zentraler Bestandteil des 3-S-Konzeptes („Service, Sauberkeit, Sicherheit“) der DB. Die bundesweit 64 3-S-Zentralen der Bahn dienen der Optimierung von Betriebsabläufen aller Art: Reinigungskolonnen werden geleitet, Kundenanfragen bearbeitet, Bahnhofstechnik überprüft und nicht zuletzt die Arbeit des DB-eigenen privaten Sicherheitsdienstes, der Bahn Schutz und Service GmbH (BSG), koordiniert. Deren Mitarbeiter gehen häufig gemeinsam

16 Berliner Zeitung v. 26.1.2000; taz v. 15.5.2002; Berliner Morgenpost v. 19.12.2002

mit BGS-Beamten auf Streife. Nur 23 3-S-Zentralen sind gegenwärtig mit Videoüberwachung ausgerüstet. In Berlin ist nur der Ostbahnhof mit seinen 82 Kameras permanent videoüberwacht. An anderen Bahnhöfen werden mobile 3-S-Zentralen, die per Funk auf dort existierende Kameras zugreifen, flexibel eingesetzt. Die der Zugabfertigung dienenden Kameras auf Bahnsteigen sind zu einer Betriebszentrale in Pankow aufgeschaltet. Aufgezeichnet wird in der Regel nicht. In jeder 3-S-Zentrale mit Videoüberwachung gibt es einen separaten Raum zur Videoüberwachung durch den BGS. Im Gegensatz zu den 3-S-Zentralen, die rund um die Uhr besetzt sind, macht der BGS nur anlassbezogen von dem Videoarbeitsplatz Gebrauch. Zwar ist die polizeiliche Datenerhebung und -verarbeitung von den DB-Aktivitäten getrennt, gleichwohl werden im Rahmen der Sicherheitspartnerschaft zwischen BSG und BGS mündlich Informationen ausgetauscht, man gewährt sich gegenseitig Hilfe.¹⁷

Auch der Mythos der Überwachung ist gefährlich

Von einer flächendeckenden Videoüberwachung kann in Berlin nicht die Rede sein. Dennoch findet eine Vielzahl alltäglicher Handlungen inzwischen zwangsläufig unter den Augen von Kameras statt. Abgesehen von der Stadtmitte, wo Objektschutzkameras raumgreifend Straßenland in den Blick nehmen, ist der öffentliche Raum noch weitgehend unbeobachtet.

Nicht immer dienen Überwachungskameras sozialer Kontrolle. Brandschutz oder das Management unpersönlicher Betriebsabläufe gehören ebenso zu ihrem Einsatzbereich wie die Bekämpfung von Straftaten oder unerwünschter Verhaltensweisen. Doch auch dort, wo als abweichend definiertes Verhalten Ziel der Überwachung ist, wird es nicht notwendigerweise registriert und unmittelbar sanktioniert. Vieles geht unter in der Flut der Bilder. Begrenzt sind die Möglichkeiten nachträglicher Disziplinierung aufgrund von Videoaufzeichnungen. Aufgezeichnet wird längst nicht überall und selbst wenn, wird nur selten in Echtzeit gespeichert.

Zudem ist die Videoüberwachung in ihrer Gesamtheit äußerst dezentral organisiert. Zahllose Akteure sind beteiligt, und selbst innerhalb einer Institution laufen die Bilder nicht immer in Zentralen zusammen.

¹⁷ Die Informationen beruhen auf Interviews mit dem Koordinator des 3-S-Programms sowie einer Besichtigung der 3-S-Zentrale am Ostbahnhof.

Allerdings lässt sich der Trend einer technischen und organisatorischen Integration von Systemen beobachten. Mit dem Siegeszug digitaler Netzwerktechnik sind Bildaufschaltungen zu privaten Sicherheitsdiensten oder der Polizei kaum ein Problem. Darüber hinaus stehen Überwachungssysteme durch den Austausch von Informationen miteinander in Verbindung. Hier werden nicht Bilddaten technisch übertragen, sondern aus Beobachtung gewonnene Informationen mündlich übermittelt. Trotz der Beachtung des Datenschutzes werden so im Rahmen von Sicherheitspartnerschaften „Überwachungsnetze“ zwischen Sicherheitsdiensten und Polizei geknüpft.¹⁸ Auch anderweitig bedient sich die Polizei privater Infrastruktur. Die flexible Nutzung von privaten Anlagen durch die Kriminalpolizei im Rahmen der Strafverfolgung ist durchaus üblich.

Unübersichtlichkeit und Undurchsichtigkeit kennzeichnen die wildwachsende Berliner Überwachungslandschaft. Viele Betreiber kommen ihrer Hinweispflicht nicht oder nur unzureichend nach: Nur 40 % der Anlagen, die in den genannten Tür-zu-Tür-Umfragen gefunden wurden, waren ausgeschildert. Bei den wenigsten davon war die verantwortliche Stelle benannt. Die Verwirrung wächst durch die wachsende Beliebtheit von Kameraattracten und Hinweisschildern, die eine Illusion der Überwachung vorgaukeln.

Das Bundesverfassungsgericht erklärte in seinem Volkszählungsurteil 1983: „Wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffende Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umgebung bekannt sind, ... kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden.“ Obwohl die Details der Technik und ihrer sozialen Vermittlung über Macht und Ohnmacht der Videoüberwachung entscheiden, stricken Hersteller, Praktiker und Politik eifrig am Mythos der Wunderwaffe im Kampf um „Ordnung“. Angesichts der gegenwärtigen Intransparenz des Phänomens droht dieser Mythos Teil des Alltagsbewusstseins zu werden. Wer die „Unangepasstheit“ retten will, muss ihn daher ebenso in Frage stellen wie die Durchschaubarkeit der Überwachung einfordern.

¹⁸ vgl. McCahill, M.: The Surveillance Web. The rise of visual surveillance in an English city, Cullompton 2002

Leon Hempel und Eric Töpfer sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Zentrum Technik und Gesellschaft der TU Berlin und Mitglieder des „Arbeitskreises Videoüberwachung und Bürgerrechte“.

Inland aktuell

Köln: Hausbesuch vom Staatsschutz

„Staatsschutz gegen Extremismus durch Prävention“ (STEP) lautet seit Oktober 2002 der Titel eines Programms der Abteilung Staatsschutz beim Polizeipräsidium Köln. Die StaatsschützerInnen führen dabei unangemeldet Hausbesuche bei Jugendlichen durch, um deren Abdriften in eine „extremistische“ Szene zu verhindern. Es handelt sich um Jugendliche, die erstmals bei der Polizei auffällig wurden oder deren Identität durch eine „Mitteilung“ oder „Bitte“ Dritter der Polizei bekannt ist. Bei solchen „Dritten“, so der Kölner Polizeipressesprecher Wolfgang Beus, könne es sich z.B. um LehrerInnen handeln, für die die Polizei eigens Fortbildungsveranstaltungen über rechtsextremistische Kennzeichen anbiete. „Mitteilungen“ sind aber auch über eine Hotline des Staatsschutzes möglich. Mit dem Hausbesuch sollen den Jugendlichen die Konsequenzen extremistischen Handelns verdeutlicht und ihren Eltern Angebote zum weiteren Dialog unterbreitet werden.

Hausbesuche als polizeiliches Instrument sind nicht ganz neu: Im August 2001 startete das Innenministerium Nordrhein-Westfalen ein „Aktionsprogramm gegen Rechts“. Innerhalb eines Jahres fanden in diesem Rahmen rund 1.000 „Gefährderansprachen“ bei rechten Jugendlichen statt; auch Bayern (seit 1996), Baden-Württemberg und Brandenburg bedienen sich seit längerem dieses Mittels gegen Rechte.¹ In das Kölner Programm werden dagegen auch linke und ausländische Jugendliche einbezogen. Laut Beus erhielten seit Jahresbeginn zehn rechte und zwei linke Jugendliche Besuch vom Staatsschutz. Außerdem handele es sich nicht um „Gefährderansprachen“, da die Jugendlichen erst einmal aufgefallen seien. Die Erfolgsquote sei hoch: Nach einem Polizeigespräch sei kaum eineR der Angesprochenen erneut im Dunstkreis der rechten Szene aufgetaucht. Problematisch an STEP ist nicht nur, dass die Staatsmacht erneut Rechte, Linke und AusländerInnen in einen „extremisti-

¹ vgl. Kant, M.; Pütter, N.: Polizei gegen Rechtsextreme, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 68 (1/2001), S. 36-49 (47 f.)

schen“ Topf wirft, sondern auch die Mischung aus Überwachung und Denunziation einerseits und aufsuchender Jugendarbeit andererseits. Letztere sollte die Polizei in der Tat der Sozialarbeit überlassen. Allein die politische Gesinnung nimmt die Polizei hier zum Anlass für ihr Vorgehen und weitet damit ihre Arbeit noch weiter ins Vorfeld aus. Minderjährige auf diese Weise abzuschrecken, wie es das erklärte Ziel der Aktion sei, ist jedenfalls bislang keine normierte Polizeibefugnis. Daher: Einfach nicht öffnen, wenn es klingelt.

(Marion Knorr)

Aus für Überwachungsstatistik?

Seit dem 20. Februar 2003 kursiert ein Arbeitspapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), das Grundlage ist für den im April erwarteten Referentenentwurf eines neuen Telekommunikationsgesetzes (TKG). Interessant ist vor allem, was darin nicht mehr vorkommen soll: Bisher verpflichtete das TKG die TK-Firmen nicht nur, die Abhörenordnungen der Justiz umzusetzen, sondern in § 88 Abs. 5 auch die Zahlen der überwachten Anschlüsse an die Regulierungsbehörde (RegTP) zu melden. Letztere Bestimmung soll nun entfallen. Eine Begründung dafür findet sich im Arbeitsentwurf selbst nicht. Auf dem Workshop der Vereinigung der Anbieter von Telekommunikations- und Mehrwertdiensten (VATM) am 12.2.2003 in Bonn ließ das BMWA jedoch verlauten, die Streichung des § 88 Abs. 5 solle die Firmen von Arbeit und damit von Kosten entlasten – ein vorgeschobenes Argument, denn die TK-Firmen haben mit dem Zählen kein Problem. „Das überlassen wir geeigneter Software“, so Ulrike Stöckle von WEB.DE.

Probleme mit Zahlen haben allerdings die Behörden. „Das Material der Regulierungsbehörde lud zu allen möglichen Zahlenspielen und unsystematischen Spekulationen über Telekommunikationsüberwachung ein, die mit der Realität nichts zu tun hatten“, beschwert sich Amtsrat Jürgen Ullrich vom BMWA; und der Chef der TK-Abteilung des Ministeriums Horst Ehrnsperger verweist auf die Justizverwaltungen, die ihre eigene Statistik erstellen. Gezählt werden darin die Ermittlungsverfahren, in denen es zu TK-Überwachungen kommt. Die RegTP präsentiert demgegenüber aufgrund der Meldungen der Anbieterfirmen eine Statistik der überwachten Anschlüsse und kommt dadurch immer auf erheblich höhere Zahlen. Mit diesen unangenehm hohen Zahlen soll nun Schluss sein;

wenn der Entwurf so verabschiedet wird, dürfte die kritische Berichterstattung zur TK-Überwachung massiv erschwert werden.

(Stephan Stolle)

BVerfG zur Telefonüberwachung von JournalistInnen

Am 12. März 2003 verwarf das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) zwei Verfassungsbeschwerden von JournalistInnen.² Edith Kohn vom „Stern“ und die beiden ZDF-RedakteurInnen Beate Thorn und Udo Frank hatten unabhängig voneinander gegen die Überwachung ihrer Telefonanschlüsse in den Jahren 1995 bzw. 1998 geklagt. In beiden Fällen war es nicht um den Inhalt der geführten Gespräche, sondern um eine „Zielwahlsuche“ genannte Sonderform der Rasterfahndung gegangen. Dabei wird die Gesamtheit der in und nach Deutschland abgewickelten Anrufe (ca. 220 Mio. Datensätze) mit fixen Anschlussnummern (hier diejenigen der JournalistInnen) abgeglichen.

Beide Male waren die Medienschaffenden nicht als Beschuldigte, sondern als „Nachrichtmittler“ überwacht worden. Ins Visier der ErmittlerInnen waren sie geraten, weil angenommen wurde, dass sie mit den Beschuldigten in Kontakt stünden. Kohn hatte jahrelang über das Ex-Mitglied der „Bewegung 2. Juni“ Hans-Joachim Klein berichtet, dem die Staatsanwaltschaft dreifachen Mord während des Überfalles auf die OPEC-Konferenz 1975 vorwarf. Die Überwachungsaktion führte zu seiner Festnahme in der Normandie am 8.9.1998. Klein stand damals kurz davor, sich den Behörden zu stellen. Thorn und Frank hatten im ZDF-Magazin „Frontal“ eine Tonbandkassette mit der Stimme des gesuchten Milliarden-Pleitiers Jürgen Schneider präsentiert. Durch die Überwachung gelang auch Schneiders Verhaftung am 18.5.1995 in Miami.

Das BVerfG hielt beide Überwachungen für gerechtfertigt. Zwar sei von der Zielwahlsuche eine Vielzahl Unbeteiligter betroffen, dieser Eingriff sei aber verhältnismäßig, wenn er der Verfolgung schwerer Straftaten diene. Letztere rechtfertige auch einen Eingriff in die Pressefreiheit recherchierender JournalistInnen. Die ErmittlungsrichterInnen mussten sich aber in jedem Falle „eigenverantwortlich“ ein Urteil bilden und dürften nicht nur die Anträge der Staatsanwaltschaft gegenzeichnen.

² Az.: 1 BvR 330/96 und 1 BvR 348/99, s. BVerfG-Pressemitteilung Nr. 20/2003 v. 12.3.2003

Letztlich sei es „Sache des Gesetzgebers über die Freistellung von Journalisten ... von strafprozessualen Maßnahmen zu entscheiden“.

(Stephan Stolle)

Neuanfang der Kritischen Polizistinnen und Polizisten?

Totgesagte leben länger, lautet ein Sprichwort, das im Falle der Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Kritischer Polizistinnen und Polizisten (Hamburger Signal e.V.) nicht unbedingt gilt. Zwar wurde die einstweilige Verfügung gegen die ehemalige Bundessprecherin Bianca Müller wegen der Mobbing-Vorwürfe im Zusammenhang mit dem Suizid eines Berliner Polizeibeamten in der Berufung am 15.4.2002 aufgehoben.³ Das Verfahren hatte wegen der hohen Kosten zur Insolvenz des Vereins geführt. Die inneren Zerwürfnisse zwischen ehemaligen und noch aktiven BAG-Mitgliedern bestehen nach wie vor weiter. Dokumentiert wird dies auf den konkurrierenden Internetseiten von Bianca Müller, die nun als „Koordinatorin“ der neu gegründeten „Arbeitsgemeinschaft Kritische PolizistInnen“ fungiert (www.kritische-polizistinnen.de) und den Seiten der weiterhin existierenden, wenn auch rechtlich nicht geschäftsfähigen BAG (www.kritische-polizisten.de) unter Bundessprecher Thomas Wüppesahl. Auch wenn die gerichtlichen Niederlagen abgewendet werden konnten, ist die inhaltliche Krise offenbar noch nicht überwunden. Vom früheren Selbstverständnis, zu gesellschaftspolitischen Themen Stellung zu nehmen und sich als Teil der Bürgerrechtsbewegung aktiv einzumischen, sind die „Kritischen“ um Müller wie auch um Wüppesahl weit entfernt. Statt dessen verharren beide AGs beim Thema Mobbing und drohen damit zu polizeiinternen Selbsthilfegruppen zu werden.

Das Zwischenspiel bei der Humanistischen Union (HU), zu deren Beitritt der frühere BAG-Vorstand im August 2001 für den Fall der Auflösung aufgerufen hatte, war auch nur kurz. Nur wenige Mitglieder folgten dem Vorschlag zusammen mit Bianca Müller, die Ansprechpartnerin einer zu gründenden Polizei-Arbeitsgruppe werden sollte. Mittlerweile haben sich Müller und HU einvernehmlich getrennt. Eine Polizei-Arbeitsgruppe unter Leitung von Reinhard Mokros und Fredrik Roggan befindet sich bei der HU aber weiterhin in der Planung.

(Martina Kant)

3 siehe unter www.kritische-polizistinnen.de/urteil_saberschinsky.html

Meldungen aus Europa

Weitergabe von Flugdaten an die USA

Das Europäische Parlament (EP) hat der Kommission am 13. März 2003 eine schallende Ohrfeige erteilt. In einer Entschließung über die „Weitergabe personenbezogener Daten durch Luftfahrtgesellschaften an die Einwanderungsbehörde der Vereinigten Staaten“ zeigt sich das EP darüber „enttäuscht“, dass die Kommission ihre Befugnisse als „Hüterin der Verträge und des Gemeinschaftsrechts“ nicht wahrgenommen habe, und droht gar mit einer Klage beim EU-Gerichtshof in Luxemburg.¹ Die Weitergabe von Flugdaten an die USA, so rechnet das EP vor, betreffe jährlich 10 bis 11 Millionen Passagiere der transatlantischen Flüge.

Gerügt wird die Kommission unter anderem, weil sie ein „Problem, das bereits seit 15 Monaten zur Debatte steht“, verschlampt hat. In der Tat haben die USA nach den Anschlägen vom 11. September 2001 zügig neben dem PATRIOT-Act eine Reihe weiterer Gesetze zur „Terrorismusbekämpfung“ verabschiedet. Mit dem „Aviation and Transportation Security Act“ vom 19. November 2001 und dem „Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act“ vom 5. Mai 2002 werden Luftfahrtgesellschaften, die Flüge von den und in die USA anbieten, verpflichtet, eine ganze Serie von Daten über Passagiere und Bordpersonal noch vor dem Start des Flugzeugs an die US-Zollbehörden zu liefern. Tun sie das nicht, müssen sie mit harten Strafen rechnen. Eine solche Weitergabe von Daten widerspricht aber insbesondere der EU-Datenschutzrichtlinie.

Dass die Fluggesellschaften in eine Zwickmühle geraten würden, war der Kommission wohl bewusst. Ende Januar 2003 informierte sie die Luftverkehrsarbeitsgruppe des Rates, dass die neuen US-Bestimmungen am 5. Februar in Kraft träten.² Für eine einvernehmliche Klärung der „rechtlichen Kompatibilitätsprobleme“ müsse die kurze Frist verlängert werden. Die Ratsarbeitsgruppe erteilte ein Verhandlungsmandat in diesem Sinne.

1 vorläufige Fassung der Entschließung, P5_TA-PROV(2003)0097

2 Ratsdok. 6051/03 v. 4.2.2003

Zwanzig Tage später einigten sich Kommission und Vertreter der US-Zollbehörde in einer gemeinsamen Erklärung auf eine Regelung, die auf den ersten Blick provisorisch erscheint.³ Der US-Zoll erhält ab dem 5. März Zugang zu den Flugdaten. Bis zum Gipfeltreffen von EU und USA am 25. Juni sollen weitere „intensive“ Verhandlungen geführt werden. Am Ende soll nicht nur eine Lösung für den Flugverkehr zwischen der EU und den USA stehen, sondern eine weltweit gültige Vereinbarung im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO).

Die jetzt getroffene „vorläufige“ Regelung geht erheblich über die anfänglichen Forderungen der USA hinaus. Zunächst war verlangt worden, dass die Fluggesellschaften selbst Daten über Passagiere und Bordpersonal liefern – und zwar über das Advanced Passenger Information System. Weitergeleitet werden sollten Namen, Geburtsdatum, Angaben über Staatsangehörigkeit und Geschlecht und – sofern für die Einreise in die USA erforderlich – Nummer und Ausstellungsort des Reisepasses sowie Visumsnummer oder Ausländermelde­nummer.

Die jetzige Vereinbarung sieht dagegen vor, dass der US-Zoll selbst online Zugriff auf die Buchungssysteme der Fluggesellschaften nehmen kann. Die darin enthaltenen PNR-Daten (Passenger Name Record) erlauben längst nicht nur die Identifikation der betroffenen Person. Ein solcher Datensatz kann u.a. folgende Angaben enthalten: Nummer und Ablaufdatum der Kreditkarte, Rechnungsanschrift, Reiserstrecke, frühere Reisen, Angaben über den Wohnsitz und Kontaktmöglichkeit – sprich: Telefonnummer oder E-Mail-Adresse –, gegebenenfalls gesundheitliche Probleme und selbst die Wahl des Menüs (aus der sich möglicherweise auch Rückschlüsse auf die Religionszugehörigkeit einer Person ergeben). Der US-Zoll will diese Daten nur für Zwecke der Strafverfolgung nutzen. Zu dieser Zweckbestimmung gehört auch die Risiko-Analyse, eine Art Rasterfahndung, mit der man potenzielle Terroristen identifizieren und an der Einreise in die USA hindern will. „Gutwillige Reisende“ hätten nichts zu befürchten. Viele dieser Daten ließen sich problemlos aus dem Ticket ablesen, argumentiert die US-amerikanische Seite. Der Direkt-Zugriff sei aber auch für die Fluggesellschaften bequemer.

Aus Gründen der Bequemlichkeit kann der US-Zoll nicht nur auf die Daten der Flüge in oder durch die USA zugreifen, sondern gleich auf das gesamte Buchungssystem. Allerdings, so wird in der gemeinsamen Erklä-

3 s. <http://quintessenz.org/pnr.pdf>; www.statewatch.org/news/2003/02usdata2.htm

rung zugesichert, werde man großzügigerweise über die sonstigen Flüge hinwegsehen. Ob sich der US-Zoll an dieses Versprechen hält, ist genauso fraglich, wie es sicher ist, dass zumindest ein Teil der Daten in den USA an andere Behörden, konkret: an Polizei und Geheimdienste, weitergegeben wird. Dies werde aber nur auf einer Einzelfallbasis geschehen.

Dass inzwischen auch EU-Staaten Geschmack an solchen Daten finden, ist nicht erstaunlich. Anfang März präsentierte Spanien einen Vorschlag zur Ergänzung des Schengener Durchführungsübereinkommens, nach dem Fluggesellschaften bereits vor Abflug bestimmte Passagierdaten an die Grenzkontrollbehörden des jeweiligen EU-Staates liefern sollen. Zweck der Übung soll ein „globales Migrationsmanagement“ sein.⁴

Verfassungsentwurf des Konvents

Nachdem im Dezember 2002 die Arbeitsgruppen des Konvents ihre Abschlussberichte präsentiert haben, liegt mittlerweile auch ein Vorentwurf eines Verfassungsvertrages vor.⁵ Gemäß den jetzigen Plänen wird die bestehende Säulenstruktur der EU abgeschafft und das Gesetzgebungsverfahren vereinfacht und vereinheitlicht. In Zukunft wird die EU in allen Tätigkeitsbereichen – normalerweise – Gesetze und Rahmengesetze produzieren und das im sog. Mitentscheidungsverfahren. Konkret heißt das: Die Kommission macht einen Vorschlag an das Europäische Parlament (EP) und den Rat. Der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit. Das EP wird nicht nur konsultiert, Rat und Parlament müssen sich vielmehr einigen.

Dieses Verfahren soll künftig grundsätzlich auch im Bereich der Innen- und Justizpolitik gelten. Hintergrund dessen ist vor allem die Erwägung, dass die bisher erforderliche Einstimmigkeit im Rat bei demnächst 25 Mitgliedstaaten nicht mehr praktikabel ist. Allerdings gibt es hier eine ganze Serie von typischen Ausnahmen: Bei der ins Auge gefassten Schaffung einer EU-Staatsanwaltschaft trifft der Rat seine Entscheidungen einstimmig, aber mit Zustimmung des EP (Art. 20). Nur angehört werden soll das EP in folgenden Fällen: bei asylpolitischen Verordnungen, wenn sich ein Mitgliedstaat wegen des „plötzlichen Zustroms von

⁴ Telepolis v. 7.3.2003, www.telepolis.de/tp/deutsch/inhalte/te/14322/1.html

⁵ s. insbesondere die Abschlussberichte der Arbeitsgruppe IX – Vereinfachung, Conv 424/02, – und X – Freiheit, Sicherheit und Recht, Conv 426/02, sowie den Entwurf für Teil II des Verfassungsvertrages, Conv 614/03

Staatsangehörigen dritter Länder“ in einer „Notlage“ befindet (Art. 11 Abs. 3); bei Verordnungen über die Zusammenarbeit nationaler Dienststellen untereinander und mit der Kommission (Art. 7); bei Gesetzen, die die Tätigkeit von Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaates auf dem Territorium eines anderen erlauben (Art. 23).

Von der gesetzgeberischen Seite völlig getrennt wird die „operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit“ (Art. 5). Ein „Ständiger Ausschuss“ des Rates soll die Kooperation der nationalen Behörden „einschließlich der Polizei-, Zoll- und Zivilschutzbehörden“ koordinieren. In diesem Kontext soll auch die bisher völlig unregelte Task Force der nationalen Polizeichefs eine Funktion erhalten. Vertreter von Europol, Eurojust sowie der zukünftigen EU-Staatsanwaltschaft sollen an den Tagungen des Gremiums teilnehmen. Das EP „wird über die Beratungen auf dem Laufenden gehalten“, d.h. es erhält ab und an einen nichts sagenden Bericht. Wenn der Rat Gesetze über die operative Zusammenarbeit erlassen will, muss er das EP auch nur anhören (Art. 21 Abs. 3). Damit wird erneut ein Laboratorium der polizeilichen Kooperation geschaffen, das ausschließlich für die Exekutive reserviert ist.

Der Verfassungsvertrag legt aber nicht nur die Kompetenzen fest, er formuliert ähnlich wie der bestehende EU-Vertrag auch Ziele und inhaltliche Vorgaben. So soll zwar ein einheitliches EU-weit geltendes Asylverfahren auf der Basis der Genfer Konvention ausgearbeitet werden, allerdings haben daneben Formen des temporären Schutzes für Vertriebene zu entstehen, die dann auch schneller wieder abgeschoben werden können. „Allmählich“ aufzubauen sei ein „gemeinsames System der integrierten Abwicklung der Personenkontrollen an den Außengrenzen“. Migrationsströme sollen „effektiv“ gesteuert werden. Strafurteile und andere gerichtliche Entscheidungen sollen gegenseitig anerkannt werden. (Von staatsanwaltlichen Einstellungen ist hingegen nicht die Rede.) Bei „schweren Kriminalitätsformen mit grenzüberschreitender Dimension“, bei denen ein „besonderes Bedürfnis“ nach gemeinsamer Verfolgung bestehe, will man Straftatbestände und Strafmaße vereinheitlichen. Angenähert werden sollen auch die Bestimmungen des Strafverfahrensrechts. Und – last but not least – soll Europol zwar keine exekutiven Befugnisse erhalten, aber in der ganzen EU operativ tätig sein. (beide: Heiner Busch)

Chronologie

zusammengestellt von Ariane Neitzel

Dezember 2002

05.12.: **Urteil nach Überfall auf Tunesier:** Das Amtsgericht Leipzig verhängt gegen vier Männer Bewährungsstrafen von sechs Monaten bis zwei Jahren und gemeinnützige Arbeit. Die 17- bis 19-jährigen Täter hatten den Mann im Januar in Delitzsch niedergeschlagen und mit Springerstiefeln auf seinen Kopf eingetreten. Einen rechtsradikalen Hintergrund sieht das Gericht nicht.

06.12.: **„Phase 2“ unter Verschluss:** Der Zoll beschlagnahmt die gesamte Auflage der in der Tschechischen Republik gedruckten sechsten Ausgabe der Zeitschrift. In einem Beschluss vom 11.12. entscheidet das Amtsgericht Wunsiedel, die gesamte Auflage wegen des Verdachts auf „verfassungswidrige Inhalte“ und Steuervergehen einzubehalten.

08.12.: **Storch beißt Polizisten:** Die Polizei überwältigt den Vogel, der „durch wirres Umherlaufen“ Hamburgs Straßenverkehr gefährdete. Das Tier leistet erheblichen Widerstand und verletzt einen Beamten an der Unterlippe.

09.12.: **Blitzschnelle Abschiebung:** Zwei Jugendliche werden in Berlin von der Polizei aus dem Unterricht heraus verhaftet und am Abend in das Kosovo ausgeflogen. Nach den Beschlüssen der Innenministerkonferenz hätten die seit 1992 in Deutschland lebenden Brüder eigentlich doppelten Abschiebeschutz: als Roma und als Schüler. Dennoch entschied das Gericht, dass die „Altfallregelung“ für Asylsuchende bei ihnen nicht greift.

12.12.: **Polizeibeamte verurteilt:** Das Amtsgericht Berlin-Tiergarten verhängt wegen Körperverletzung im Amt und Verfolgung Unschuldiger gegen drei Polizisten Bewährungsstrafen zwischen sechs und achtzehn Monaten. Sie müssen außerdem Geldbußen von je 2.000 Euro zahlen. Die Beamten hatten einen japanischen Journalisten bei einer Demon-

stration schwer verletzt bzw. ihn zu unrecht wegen Widerstandes angezeigt.

16.12.: **Aussteiger-Programm für Neonazis:** Laut Presseberichten, die sich auf eine Bilanz der Innenministerkonferenz beziehen, haben bislang 185 Rechtsextreme die staatlichen Ausstiegshilfen genutzt. Unter den Aussteigern seien keine Führungskader.

19.12.: **Gehirn von Ulrike Meinhof beerdigt:** Die Urne wurde neben ihrem Berliner Grab beigesetzt. Meinhofs Gehirn war nach ihrem Tod im Gefängnis Stuttgart-Stammheim 1976 zu Forschungszwecken aufbewahrt worden.

20.12.: **Körperverletzung im Amt:** Ein Berliner Polizist, der bei einem Einsatz am 14. Mai dieses Jahres grundlos einen Journalisten getreten und geschlagen hatte, wird vom Amtsgericht Berlin-Tiergarten zu sieben Monaten auf Bewährung verurteilt. Außerdem wird dem Beamten die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, für zwei Jahre aberkannt. Ein zweiter Polizist wird aus Mangel an Beweisen freigesprochen.

23.12.: **Jugendhaft für Geiselnnehmer:** Die Mönchengladbacher Jugendkammer verurteilt einen zur Tatzeit 17-Jährigen zu zwei Jahren und neun Monaten Haft. Er hatte am 13. Februar 2002 die neunte Klasse der Hauptschule im niederrheinischen Jüchen in seine Gewalt gebracht.

26.12.: **Hamburger Polizist erschießt mutmaßlichen Einbrecher:** Laut Obduktionsbericht wurde der 25-jährige Niederländer in den Rücken getroffen, sei aber noch aus dem ersten Stock gesprungen und weggelaufen. 50 Meter entfernt sei er tot aufgefunden worden.

30.12.: **Lebenslange Haftstrafe für Polizistenmord:** Der Bundesgerichtshof weist die Revision des Angeklagten ab, der im Januar 2000 in eine Radarkontrolle geraten war und einen Polizeibeamten erschossen hatte. Damit wird das Urteil des Landgerichts Fulda vom 26. April 2002 rechtskräftig.

Januar 2003

02.01.: **BundesbürgerInnen fühlen sich sicher:** Bremens Innensenator Kuno Böse (CDU) stellt eine Studie der Innenministerkonferenz vor. Laut der Untersuchung hält die Mehrheit der Bevölkerung Deutschland für ein sicheres Land.

03.01.: **Weniger Drogentote:** Nach einer Umfrage der Nachrichtenagentur ap ist die Zahl der Rauschgiftopfer 2002 im Vergleich zum Vorjahr um 20 Prozent gesunken. Die Bundesländer registrierten insgesamt 1.397 Tote (2001: 1.835).

05.01.: **Kleinflugzeug kreist über Frankfurt/Main:** Der Pilot droht damit, sich in Gebäude zu stürzen. Straßen, Mainbrücken und Hochhäuser werden geräumt, der Flughafenbetrieb wird zeitweilig eingestellt. Ein Polizeihubschrauber eskortiert den entführten Motorsegler. Zur „Sicherung des Luftraumes“ steigen zwei bewaffnete Kampfflugzeuge der Bundeswehr auf. Nach zwei Stunden landet der 31-jährige Mann auf dem Frankfurter Flughafen und wird festgenommen.

06.01.: **PolizistInnen durchsuchen Pfarrhaus:** Im brandenburgischen Schwante versucht die Polizei vergeblich, das Kirchenasyl für einen alleinerziehenden Vietnamesen und seinen fünfjährigen Sohn zu beenden. Die beiden befinden sich zum Zeitpunkt der Polizeiaktion jedoch nicht im Haus. Die Beamten handeln ohne Durchsuchungsbefehl und Zeugen. Am 13.1. erstattet die Kirchengemeinde Strafanzeige gegen die Polizei wegen Nötigung und Hausfriedensbruch.

08.01.: **Erneut weniger Asylsuchende:** Die Zahl der Asylanträge liegt 2002 mit 71.127 fast 20 Prozent unter der des Vorjahres, so wenige wie seit 1987 nicht mehr. Mit nur 1,8 Prozent war die Anerkennungsquote so niedrig wie nie zuvor in der bis 1985 zurückreichenden Statistik.

Thüringer PDS-Politiker wird überwacht: Das Erfurter Innenministerium bestätigt, dass das Landesamt für Verfassungsschutz jahrelang den PDS-Fraktionschef Bodo Ramelow beobachtet und Daten über ihn gesammelt hat.

09.01.: **Unkontrollierte Telefonüberwachung:** Das ARD-Magazin Kontraste berichtet über eine Studie der Universität Bielefeld, der zufolge drei Viertel aller überprüften Abhör-Verfahren ungesetzlich waren. Die RichterInnen würden fast jeden Antrag der Ermittlungsbehörden mehr oder weniger ungeprüft unterschreiben.

Razzia gegen Schleuserring: Über 100 Beamte des Bundesgrenzschutzes (BGS) durchsuchen in München, Stuttgart und Frankfurt am Main zwölf Wohnungen und Büros. Ein 42-jähriger Mann wird verhaftet, der als einer der „Drahtzieher“ einer international agierenden Organisation gilt, die über Jahre hinweg hunderte Menschen aus Südosteuropa und Nordafrika illegal nach Deutschland gebracht haben soll.

10.01.: **Schlag gegen Al Qaida:** Auf Grund eines Rechtshilfeersuchens der USA nehmen deutsche Sicherheitsbehörden zwei Männer in einem Hotel am Frankfurter Flughafen fest, die mit internationalem Haftbefehl gesucht wurden. Einer der beiden Jemeniten soll regionaler Finanzverwalter von Al Qaida für den Bereich arabische Halbinsel und Ostafrika sein. Jemen will die Auslieferung an Washington verhindern.

14.01.: **Zollfahnder beim Tabakkonzern Reemtsma:** Hunderte Beamte durchsuchen Firmensitze und Privatwohnungen in Hamburg. Ermittelt wird gegen führende MitarbeiterInnen wegen des Verdachts, zuvor ausgeführte unversteuerte Zigaretten wieder ins Land geschmuggelt zu haben. Es bestehe zudem der Verdacht der Unterstützung einer kriminellen Vereinigung, der Geldwäsche und der Beihilfe zur Steuerhinterziehung. Der Konzern wird auch verdächtigt, durch Lieferungen in den Irak gegen das Handelsembargo der UNO verstoßen zu haben.

15.01.: **Hizb ut-Tahrir verboten:** Bundesinnenminister Schily begründet das Verbot damit, dass die Islamische Befreiungspartei antisemitische Propaganda verbreite, gegen den Gedanken der Völkerverständigung verstoße und zur Tötung von Juden auffordere. Rund 30 Objekte werden im Bundesgebiet durchsucht. Zu Festnahmen kommt es nicht.

Percy McLean kündigt Rücktritt an: Der Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte gibt nach nur einem halben Jahr sein Amt wieder auf. Als Grund nennt er erhebliche Differenzen mit Teilen des Kuratoriums über die inhaltliche Ausrichtung des Instituts.

Schleierfahndung rechtswidrig: Das Verwaltungsgericht Bayreuth gibt einem Autofahrer recht, der gegen eine Polizeikontrolle geklagt hat. Das Gericht begründet sein Urteil damit, dass die kontrollierte Ausfallstraße keine Bedeutung für den grenzüberschreitenden Verkehr habe. (Az.: B 1 K 01.468)

16.01.: **Jugendstrafverfahren:** Das Bundesverfassungsgericht entscheidet, dass Erziehungsberechtigte nicht mehr von Hauptverhandlungen gegen ihre Kinder ausgeschlossen werden dürfen. (Az.: 2 BvR 716/01)

20.01.: **Hungerstreik in Grünau:** Mindestens 68 Häftlinge im Berliner Abschiebegefängnis verweigern die Nahrungsaufnahme. Sie protestieren gegen menschenunwürdige Behandlung, ungenügende medizinische Versorgung und lange Haftdauer. Nach Ende des kollektiven Hungerstreiks protestieren immer wieder einzelne Gefangene mit Hunger- und Durststreiks gegen ihre Inhaftierung. Parallel dazu gibt es bis Mitte

März 17 Selbstverletzungen und 26 Selbsttötungsversuche. Kleinere Zugeständnisse der Gefängnisleitung werden nur ansatzweise umgesetzt.

21.01.: **Selbstmord wegen Abschiebung:** Aus Angst vor seiner drohenden Abschiebung erhängt sich der Flüchtling David Mamedov in seiner Wohnung im nordrhein-westfälischen Schloss Holte.

25.01.: **Prügelnder Polizist verurteilt:** Es wird bekannt, dass das Landgericht Nürnberg eine zweijährige Haftstrafe ohne Bewährung gegen einen Polizeibeamten verhängt hat. Im Dezember 2001 hatte der Beamte einen psychisch kranken Mann in der Arrestzelle mehrfach grundlos und vorsätzlich mit dem Gummiknüppel auf den Kopf geschlagen.

Angriff von Rechtsextremen: In Erfurt attackieren mehrere Männer eine Gruppe von Punks. Eines der Opfer, der 48-jährige Vater eines Punks, erliegt am 27.1. seinen Verletzungen. Die Polizei durchsucht am 29.1. die Wohnungen von fünf Verdächtigen aus der rechten Szene.

27.01.: **Brandanschlag auf Berliner Innenverwaltung:** An dem Gebäude entsteht nur geringer Sachschaden. Verletzt wird niemand. Der Staatsschutz nimmt Ermittlungen auf.

28.01.: **60.700 Häftlinge:** Die Zahl der Insassen in deutschen Gefängnissen ist 2002 im Vergleich zu den beiden Vorjahren weitgehend konstant geblieben. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts sind 40 Prozent der Häftlinge jünger als 30 Jahre, 22 Prozent sind AusländerInnen. Der Frauenanteil liege bei fünf Prozent.

Urteil wegen Anschlags: Das Amtsgericht Hildesheim verhängt eine Haftstrafe von zwei Jahren und drei Monaten gegen einen 22-Jährigen. Der Mann hat im August 2002 mit etwa 50 anderen eine Asylunterkunft gestürmt. Drei BewohnerInnen waren dabei verletzt worden.

29.01.: **Tödliche Folgen:** Nach Angaben der Antirassistischen Initiative e.V. sind in den letzten 10 Jahren 281 Flüchtlinge durch staatliche Maßnahmen ums Leben gekommen. Durch rassistische Übergriffe seien 68 Flüchtlinge gestorben.

31.01.: **Kurden verurteilt:** Fast vier Jahre nach der Schießerei am israelischen Generalkonsulat in Berlin werden drei Männer im Alter zwischen 20 und 23 Jahren wegen einfachen Landfriedensbruchs zu Freizeitarbeit verurteilt. Den Angeklagten war vorgeworfen worden, im Februar 1999 wegen der Verhaftung des PKK-Führers Abdullah Öcalan in die Botschaft eingedrungen zu sein.

Februar 2003

01.02.: **Ausgaben für Verfassungsschutz:** Dem brandenburgischen Landesamt standen 2002 mehr als 1,5 Millionen Euro (1999: 500.000) und 113 Planstellen (1999: 93) zur Verfügung. Diese Aufstockung begründet Innenminister Jörg Schönbohm mit der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus.

06.02.: **Razzia bei islamischen Vereinen:** Generalbundesanwalt Kay Nehm lässt Einrichtungen in Minden und Münster durchsuchen. Wegen des Verdachts der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung wird gegen drei Männer ermittelt. Sie werden verdächtigt, Anschläge in Deutschland geplant zu haben. Am 12.2. durchsucht die Polizei in vier Bundesländern elf Wohnungen und Arbeitsplätze. Die Ermittlungen richten sich gegen drei Personen, die verdächtigt werden, eine terroristische Vereinigung gebildet und Anschläge geplant zu haben. Vier Verdächtige werden vernommen, Haftbefehle ergehen jedoch nicht. Am 20.3. durchsuchen Beamte des Bundeskriminalamts (BKA) eine Moschee und fünf weitere Objekte in Berlin. Sechs Männer werden festgenommen. Gegen sie wird ein Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts auf Gründung einer terroristischen Vereinigung und der Planung von Sprengstoffanschlägen in Deutschland eingeleitet. Wegen Tatverdachts der Urkundenfälschung und eines Verstoßes gegen das Waffengesetz wird gegen einen der Männer Haftbefehl erlassen.

„**Fall Heldrungen**“: Die Staatsanwaltschaft Erfurt stellt das Ermittlungsverfahren gegen Thüringer Polizeibeamte wegen fahrlässiger Tötung bzw. Körperverletzung erneut ein. Weder den beiden Beamten vor Ort, die im Rahmen der Fahndung nach dem flüchtigen Dieter Zurwehme 1999 einen Touristen erschossen hatten, noch den Beamten der Einsatzleitung könne strafbares Verhalten nachgewiesen werden.

07.02.: **Rasterfahndung an Hochschulen rechtens:** Der Hessische Verwaltungsgerichtshof entscheidet, dass die Maßnahme auf der Grundlage des novellierten Hessischen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes zulässig ist. (Az.: 10 TG 3112/02) Am 20.2. erklärt das Innenministerium, dass das Landeskriminalamt die Rasterfahndung wieder aufgenommen hat.

08.02.: **Arm gebrochen:** Bei der Abschiebung wird eine Togolesin nach Angaben ihrer Schwester durch die drei begleitenden BGS-Beamten schwer misshandelt. Den Behörden war bekannt, dass die seit zwölf Jah-

ren in Deutschland lebende Frau zwei Tage später ihren Lebensgefährten hätte heiraten wollen.

Proteste in München: Ein Bündnis linker Gruppen demonstriert gegen die NATO-Sicherheitskonferenz. Außerdem findet eine Friedenskundgebung des Deutschen Gewerkschaftsbundes gegen den drohenden Irak-Krieg statt. Insgesamt beteiligen sich über 20.000 Menschen. Die Polizei ist mit 3.500 Beamten vor Ort. Im Zusammenhang mit den Protesten werden mindestens 36 Personen in Gewahrsam oder festgenommen.

12.02.: Anstieg rechtsextremer Straftaten: Nach einer vorläufigen Statistik des Bundesinnenministeriums sind im Jahr 2002 mindestens 10.579 Delikte (2001: 10.054) in der Bundesrepublik registriert worden. Die Zahl der Gewalttaten stieg auf 725 (2001: 709). Deutlich zurück gingen die Straftaten aus dem linken Spektrum und dem Bereich des Ausländerextremismus.

13.02.: Polizeibeamte protestieren: Rund 10.000 PolizistInnen aus der ganzen Bundesrepublik demonstrieren in Mainz gegen die geplante Verlängerung der Lebensarbeitszeit.

15.02.: Friedensdemonstrationen: In Berlin protestieren 500.000 Menschen gegen den drohenden Krieg im Irak. Es beteiligen sich auch Regierungsmitglieder. Weltweit demonstrieren Millionen Menschen.

16.02.: Videüberwachung legalisiert: Das Berliner Allgemeine Sicherheits- und Ordnungsgesetz erlaubt der Polizei, „gefährdete Objekte“ und die anliegenden Straßen- und Grünflächen mit Kameras zu überwachen und die Bilder aufzuzeichnen.

17.02.: Abschiebung verhindert: Ein Air-France-Pilot weigert sich, eine abgelehnte Asylbewerberin auszufliegen. Die 36-jährige Frau sollte nach Kamerun abgeschoben werden.

19.02.: Erstes Urteil zum 11. September: Das Hanseatische Oberlandesgericht Hamburg verhängt gegen den Marokkaner Mounir al-Motassadeq die Höchststrafe von 15 Jahren Haft. Die RichterInnen sprechen den Angeklagten der Beihilfe zum Mord in 3.066 Fällen, der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung sowie des Mordversuchs und der gefährlichen Körperverletzung in fünf Fällen schuldig. Die Verteidigung kündigt Revision an. (Az.: 2 BJs 88/01-5)

Auf dem Standesamt verhaftet: Eine 21-jährige Kurdin wird in Abschiebehaft genommen. Sie war im Begriff, ihren Lebensgefährten zu

heiraten. Die Frau lebte drei Jahre ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland. Ihr Asylantrag war 1988 abgelehnt worden.

Urteil nach Castor-Blockade: Das Landgericht Lüneburg verhängt wegen Störung öffentlicher Betriebe Geldstrafen zwischen 350 und 1.155 Euro gegen vier Männer, die im März 2001 einen Castor-Transport nach Gorleben 16 Stunden aufgehalten hatten. Vom Vorwurf der Nötigung werden sie freigesprochen. Damit wird das Urteil der Vorinstanz im Prinzip bestätigt. Im Zivilprozess werden vier Männer und eine an der Blockade beteiligte 16-Jährige am 4.3. zu Schadensersatz an die Deutsche Bahn AG in Höhe von 4.700 Euro verurteilt.

26.02.: **Kölner Polizeiskandal:** Die Staatsanwaltschaft erhebt Anklage gegen sechs Polizeibeamte wegen gefährlicher Körperverletzung im Amt. Die Polizisten hatten am 11.5.2002 einen festgenommenen Mann auf der Wache verprügelt. Der 31-Jährige war ins Koma gefallen und einige Tage später verstorben.

März 2003

02.03.: **Aufenthaltsrecht nach Kirchenasyl:** Nach Angaben des bayerischen Innenministeriums wird einer aus der Türkei stammenden Familie nach viereinhalb Jahren im Kirchenasyl der weitere Aufenthalt in Bayern ermöglicht. Hintergrund der Entscheidung sei, dass die Abschiebung wegen nachgewiesener gesundheitlicher Störung in absehbarer Zeit nicht hätte durchgesetzt werden können.

03.03.: **Urteil wegen Totschlags:** Das Landgericht Neuruppin verhängt gegen fünf Männer Haftstrafen zwischen einem und zehn Jahren. Sie hatten am 4.5.2002 zwei Aussiedler in Wittstock angegriffen. Einer der beiden Männer war später seinen Verletzungen erlegen. Das Gericht sieht Fremdenfeindlichkeit nicht als zentrales Tatmotiv an.

06.03.: **Todesopfer rechtsextremer Gewalt:** Nach den Recherchen der Frankfurter Rundschau und des Berliner Tagesspiegel sind seit der deutschen Vereinigung mindestens 99 Menschen von Rechtsextremisten getötet worden.

Duldung statt Haft: Kann ein abgelehnter Asylbewerber nicht abgeschoben werden, weil die entsprechenden Papiere nicht vorliegen, muss die Behörde ihm eine vorläufige Duldungserlaubnis erteilen. Mit dieser Entscheidung schränkt das Bundesverfassungsgericht die strafrechtliche Verfolgung wegen unerlaubten Aufenthalts ein. (Az.: 2 BvR 397/02)

07.03.: **Rückkehr nach Deutschland:** Nach fast 20 Jahren im Nahen Osten stellt sich die mutmaßliche RAF-Terroristin Sabine Callsen freiwillig der Bundesanwaltschaft. Bis zur Anklageerhebung muss sie nicht in Untersuchungshaft. Die 42-Jährige soll 1984 an Sprengstoffanschlägen beteiligt gewesen sein.

08.03.: **„Bambule“ in Hamburg:** Nach viermonatigen Protesten einigen sich der Senat und die Bauwagenplatz-BewohnerInnen vorläufig auf einen Übergangsort. Die genauen Modalitäten werden noch verhandelt. Der Bauwagenplatz „Bambule“ war am 4.11.2002 von der Polizei geräumt worden. Die Proteste dauern seither an. Sie richten sich auch gegen den Innensenator Ronald Schill und die Politik des Hamburger Senats.

10.03.: **Urteile im Frankfurter Terroristenprozess:** Das Oberlandesgericht verhängt gegen die vier Angeklagten Haftstrafen von zehn bis zwölf Jahren. Das Gericht sieht es als erwiesen an, dass die Algerier im Dezember 2000 einen Sprengstoffanschlag auf den Straßburger Weihnachtsmarkt geplant hatten.

11.03.: **Bielefelder Drogenprozess:** Am neunten Verhandlungstag wird das Verfahren gegen drei MitarbeiterInnen der Drogenberatung wegen Duldung von Drogengeschäften gegen Zahlung einer Geldbuße eingestellt. Der Prozess gegen den Ex-Polizeipräsidenten und zwei seiner damaligen Kollegen wird weitergeführt, da sie der Ansicht sind, keine rechtlichen Grenzen überschritten zu haben.

12.03.: **Telefonüberwachung von JournalistInnen erlaubt:** Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist die Kontrolle der Datenverbindung zur Aufklärung schwerwiegender Straftaten zulässig. Das Gericht betont, dass der gesetzlich vorgesehene Richtervorbehalt zu beachten ist. (Az.: 1 BvR 330/96 u. 1 BvR 348/99)

13.03.: **Bericht des Anti-Folterkomitees (CPT):** Das Komitee des Europarats wirft dem BGS unnötige und exzessive Gewalt bei der Abschiebung von AusländerInnen per Flugzeug vor. Außerdem wird über Misshandlungen im deutschen Polizeigewahrsam berichtet.

Internationale Liga für Menschenrechte: Der Bremer Publizist und Rechtsanwalt Rolf Gössner wird zum neuen Präsidenten der Liga gewählt.

15.03.: **Zufälliger Lauschangriff legal:** Der Bundesgerichtshof entscheidet, dass auch die Gespräche als Beweis verwertet werden dürfen,

die bei der Telefonüberwachung eines verdächtigen Straftäters versehentlich aufgezeichnet werden. (Az.: 2 StR 341/02)

18.03.: **Kein NPD-Verbot:** Das Bundesverfassungsgericht stellt das von Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag beantragte Verfahren ein. Wegen der „V-Mann-Affäre“ lehnen drei der sieben RichterInnen des zweiten Senats die Fortsetzung des Verfahrens ab. (Az.: 2 BvB 1/01)

20.03.: **Irak-Krieg:** Mehrere hunderttausend Menschen in über 350 Orten in der Bundesrepublik demonstrieren gegen den Angriff der USA auf den Irak. Es gibt weltweit Proteste.

24.03.: **Antikriegsdemonstration von SchülerInnen:** Nach Ausschreitungen setzt die Hamburger Polizei massiv Wasserwerfer und Schlagstöcke ein. Drei PolizistInnen und mehrere DemonstrantInnen werden verletzt. Es gibt 36 Festnahmen und 125 Ingewahrsamnahmen.

Misshandlung im Polizeigewahrsam: Ein Frankfurter Polizeibeamter steht unter Verdacht, einem körperbehinderten Mann durch gezielte Schläge mit einer Eisenstange in der Arrestzelle das Bein gebrochen zu haben. Der 30-Jährige erstattet wegen Körperverletzung im Amt und unterlassener Hilfeleistung Anzeige bei der Staatsanwaltschaft.

25.03.: **Öffentlichkeitsfahndung übers Internet:** Das Bundesinnenministerium gibt bekannt, dass das BKA zur Verbrechensaufklärung künftig die von Überwachungskameras aufgezeichneten Bilder von Straftaten online stellen wird.

28.03.: **Schleierfahndung rechtmäßig:** Nach dem Urteil des bayerischen Verfassungsgerichtshofs verstoßen die Identitätsüberprüfungen im Grenzgebiet und auf Durchgangsstraßen in Bayern nicht gegen die Verfassung. Personen dürften jedoch nur bei Verdacht festgehalten oder durchsucht werden.

Ariane Neitzel studiert Politikwissenschaft an der FU Berlin.

Literatur

Zum Schwerpunkt

„Wirtschaftskriminalität“ und „Geldwäsche“ weisen auf den ersten Blick wenig Gemeinsamkeiten auf: Die „Kriminalität im Wirtschaftsleben“ ist ein altes polizeiliches und kriminologisches Thema. Für Deutschland gilt, dass sie in beiden „Disziplinen“ durchgängig stiefmütterlich behandelt wurde: Während kriminologische Forschung zum White-Collar-Crime äußerst selten war und ist, war die polizeiliche Diskussion über Wirtschaftskriminelle immer davon geprägt, dass es an den nötigen Ressourcen zu deren Bekämpfung fehle – an beiden Befunden hat auch die kurze Konjunktur, die das Thema in den 70er Jahren erfuhr, nichts geändert. Demgegenüber ist die „Geldwäsche“ erst seit knapp 15 Jahren Gegenstand kriminalwissenschaftlicher und polizeilicher Aufmerksamkeit. Entstanden aus dem Versagen der herkömmlichen polizeilichen Drogenbekämpfung dehnte sich der kriminalstrategische Ansatz, der über die illegalen Geldströme Straftäter entdecken und einer Bestrafung zuführen will, auf immer weitere Deliktsbereiche aus. Über diesen Umweg hat die Wirtschaftskriminalität wieder eine neue polizeiliche Wertschätzung erfahren. Neben den unzähligen Fallschilderungen, in denen die modernsten Methoden vom Anlagebetrug bis zur Umsatzsteuerhinterziehung geschildert werden, dominiert in der polizeilichen Presse eine Perspektive, in der Wirtschaftskriminalität, Organisierte Kriminalität und Geldwäsche eine gefährliche Melange eingehen, der mit modernsten Polizeimethoden begegnet werden müsse.

Kubica, Johann: *Wirtschaftskriminalität – aktueller Überblick, in: forum kriminalprävention 2002, H. 4, S. 15-17*

Symptomatisch für die Thematisierung von Wirtschaftskriminalität als „Organisierter Kriminalität“ ist dieser kurze Überblick eines Leitenden Kriminaldirektors aus dem Bundeskriminalamt. Der internationale Rauschgifthandel, die „Schleusungskriminalität“ und die Geldwäsche folgten dem „Postulat rationalen Handelns“ unter „Nutzung von Unter-

nehmen oder unternehmensähnlichen Strukturen“. „So betrachtet“ sei Wirtschaftskriminalität „ein ‚Prototyp‘ der organisierten Kriminalität.“

Hetzer, Wolfgang: *Neue Dimension der Geldwäschebekämpfung, in: Kriminalistik 56. Jg., 2002, H. 11, S. 642-654*

In unzähligen Aufsätzen plädiert Hetzer seit Jahren – zunächst als Referent der SPD-Bundestagsfraktion, dann als Referatsleiter im Bundeskanzleramt und gegenwärtig als Mitarbeiter des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung – für eine Intensivierung der Geldwäschebekämpfung und vermögensorientierter Sanktionen. Kennzeichnend für diese Beiträge ist der kriminalistisch gewendete antikapitalistische Affekt: Nicht der Kapitalismus schafft die Probleme, sondern die, die sich an dessen Spielregeln nicht halten. Diesen „Wirtschaftskriminellen“ gilt der polizeiliche Kampf und entsprechend müssen die rechtlichen Instrumente geformt werden. Die „neue Dimension“, die Hetzer in diesem Artikel in der Geldwäschebekämpfung ausmacht, besteht in der Aufnahme der Steuerhinterziehung in den Vortatenkatalog der Geldwäsche. Mit Rücksicht auf Wählerstimmen und bestimmte Wirtschaftskreise habe der Gesetzgeber lange auf diese Erweiterung verzichtet, so dass „die Organisierte Kriminalität ihre Bastionen in zunehmender Nähe zu bürgerlicher Wohlanständigkeit ausbauen konnte“. Zudem müsse danach gefragt werden, „worin sich die (ansonsten) rechtstreu Wirtschaft insbesondere im Hinblick auf ihre Gewinnoptimierung und ihre Steuer(vermeidungs-)strategie von der Mafia noch unterscheidet.“

Reiner, Ralf: *Geldwäschebekämpfung – Quo vadis, in: Kriminalistik 56. Jg., 2002, H. 7, S. 443-447*

Aus der Sicht einer bayerischen „Gemeinsamen Finanzausmittlungsgruppe Polizei/Zoll“ werden die Empfehlungen der FATF nach den Anschlägen vom 11.9.2001 und der damalige Entwurf des „Geldwäschebekämpfungsgesetzes“ diskutiert. Der Darstellung ist zu entnehmen, dass die neue Vortat der Steuerhinterziehung zu einer „zusätzlichen Flut von Verdachtsanzeigen“ geführt habe. Außerdem wird über eine Auswertung der Verdachtsanzeigen berichtet, die das Bundeskriminalamt 1998 im Auftrag der Länder vornahm. Diese – unveröffentlichte – Studie (Projekt LAVA) habe eine wesentlich höhere Effizienz und Effektivität der Verdachtsanzeigen „eindeutig belegt“.

Berthel, Ralph: *Vermögensabschöpfung im Lichte der Kriminalstrategie*, in: *Kriminalistik* 56. Jg., 2002, H. 1, S. 28-33

Kriminalstrategisch ist die Geldwäsche auch von Interesse, weil sie Informationen zu den finanziellen Verhältnissen potentieller Straftäter eröffnet. Die Identifizierungs-, Registrierungs- und Meldepflichten der Finanzwirtschaft erlauben nicht nur Hinweise auf kriminelle Handlungen, sondern sie ermöglichen auch, die materielle Basis von Straftätern nachhaltig zu schwächen. Einziehung, Verfall, erweiterter Verfall und – bis das Bundesverfassungsgericht vor Kurzem ihre Verfassungswidrigkeit feststellte – die Vermögensstrafe sind die Instrumente einer „gewinnorientierten Strategie der Kriminalitätskontrolle“, die – so Berthel – weiter ausgebaut werden sollen.

Kilchling, Michael (Hg.): *Die Praxis der Gewinnabschöpfung in Europa (Kriminologische Forschungsberichte aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Bd. 99), Freiburg i.Br. (edition iuscrim) 2002, 452 S., EUR 31,-*

Der Band präsentiert Berichte über die Strategien der Gewinnabschöpfung in acht europäischen Staaten. Obgleich der Schwerpunkt auf den vermögensorientierten Sanktionen liegt, sind dem Band auch interessante Befunde über die „Bekämpfung“ der Geldwäsche zu entnehmen (allerdings nur bis 1997/98). Der Anteil der Gewinnabschöpfungen an allen Verurteilungen lag im Untersuchungszeitraum zwischen 0,04 und 3,05 %; demnach sei noch ein erhebliches Sanktionspotential vorhanden, das ausgeschöpft werden könnte, wenn die polizeilichen Finanzermittlungen intensiviert würden. Die in dem Band zusammengetragenen Daten geben keinen Hinweis darauf, dass über die Geldwäsche „Organisierte Kriminalität“ bekämpft werden kann. Kilchling hält diese Strategie deshalb für einen Ansatz, der „überholt“ sei. Stattdessen sollten die eigentlichen OK-Delikte schärfer bestraft und die Vermögensabschöpfungen auf alle Straftaten ausgeweitet werden.

Suendorf, Ulrike: *Geldwäsche. Eine kriminologische Untersuchung (BKA-Reihe Polizei + Forschung, Bd. 10), Neuwied, Krißel (Luchterhand Verlag) 2001, 475 S., EUR 25,50*

Die Untersuchung von Geldwäsche und deren Bekämpfung in Deutschland beruht auf der Befragung von 89 Personen (u.a. aus den Bereichen Polizei/Zoll, Staatsanwaltschaft, Strafverteidigung, Banken, Gewerbeaufsicht sowie von neun verurteilten Mitgliedern „organisierter Straftäter-

gruppen“) und der Auswertung der Akten von 18 einschlägigen Strafverfahren. Im ersten Teil der Arbeit werden die wirtschaftlichen Aktivitäten legaler Unternehmen und organisierter Straftätergruppen nach betriebswirtschaftlichen Kriterien gegenübergestellt. Der zweite Teil konzentriert sich auf die Mechanismen der Geldwäsche und die gesetzgeberischen und strafverfolgenden Maßnahmen ihrer Bekämpfung. Die Autorin beschreibt „organisierte Straftätergruppen“ als kompakte, einheitliche Erscheinungen. Nach Suendorf handeln sie rational, markt- und gewinnorientiert. Ihre Aktivitäten seien „im höchsten Maße sozialschädlich“. Obwohl der betriebswirtschaftliche Ansatz gerade diese Antworten nicht nahelegt, plädiert die Autorin für eine Strategie der offensiven polizeilichen Informationsgewinnung, um die „Strukturen“ erkennen und „zerstören zu können“. Kontrollierte Überweisungen, also Geldwäsche im staatlichen Auftrag, die Wiedereinführung von Kronzeugen, der Einsatz Verdeckter Geldwäsche-Ermittler (S. 405 ff.) sind die logischen Konsequenzen einer solchen Strategie.

Kachler, Helmut; Jäger, Sigurd: *Operative Auswertung im Bereich der Wirtschaftskriminalität, in: Die Kriminalpolizei 20. Jg., 2002, H. 2, S. 70-72*

Wo die polizeipraktische Perspektive der Geldwäschebekämpfung liegt, wird in diesem Bericht über die „operative Auswertung“ der Stuttgarter Landespolizeidirektion deutlich. Das in der „OK-Bekämpfung“ entwickelte Auswertungskonzept wird auf die Geldwäsche übertragen: verfahrensunterstützende, verfahrensübergreifende sowie projektbezogene „Intelligence“-Arbeit werden praktiziert. Um an die nötigen Informationen für die „Auswertung“ zu kommen, muss verdeckt ermittelt werden. Notfalls wird auf § 129 Strafgesetzbuch (kriminelle Vereinigung) zurückgegriffen, um Telefone überwachen zu können. Um geeignete V-Personen und Verdeckte Ermittler zu finden, wurde ein Pilotprojekt gestartet, das „nach Lösungswegen“ suchen soll.

Frank, Robert: *Die Bekämpfung der Geldwäsche in den USA (Würzburger Schriften zur Kriminalwissenschaft, Bd. 3), Frankfurt/M., Berlin, Bern u.a. (Peter Lang Verlag) 2002, 216 S., EUR 35,30*

Diese Untersuchung gibt einen Überblick über die rechtliche Regulierung von Geldwäschebekämpfung und Gewinnabschöpfung in den Vereinigten Staaten. Kernelemente der Kontrollstrategie sind die seit 1970 entwickelten Meldepflichten für Bargeldüberweisungen (ab 10.000 US\$) und

verdächtige Transaktionen, die für Finanzinstitute und Spielbanken gelten. Besonders aufschlussreich ist die Darstellung des 1990 vom Finanzministerium gegründeten „Financial Crimes Enforcement Network“ (FinCEN). In dieser zentralen Bundesbehörde laufen alle Meldungen aus den USA zusammen (gegenwärtig mehr als 100 Mio.). Diese Meldungen werden mit Hilfe des „FinCEN Artificial Intelligence System, FAIS) auf Geldwäsche verdächtige Transaktionen ausgewertet. FinCEN ist keine Strafverfolgungsbehörde, sondern „ein Instrument zur Gewinnung und zum Austausch von Informationen für die Strafverfolgungsbehörden“ (S. 52). Neben der Informationsarbeit wurden FinCen u.a. auch exekutive Aufgaben übertragen. So kann die Behörde besondere Meldpflichten für bestimmte geografische Regionen erlassen oder Zwangsgelder verhängen. Während die Arbeit von FinCEN im Hinblick auf die massiv betriebene Gewinnabschöpfung positiv beurteilt wird, sei die proaktive Verdachtschöpfung mittels FAIS bislang nur unzureichend gelungen. Der Autor vermutet, dass die Übernahme einiger US-amerikanischer Elemente die deutsche Geldwäschebekämpfung effektivieren könnte. Eine FinCEN-analoge Einrichtung sollte seiner Ansicht nach auf der europäischen Ebene eingerichtet werden. Wie in der Arbeit von Suendorf bleibt auch hier außer Betracht, dass die forcierte Strafverfolgung die Verwertungsbedingungen auf illegalen Märkten verändert – ohne Aussicht, sie beseitigen zu können.

Naylor, R.T.: *Wash-out: A critique of the follow-the-money methods in crime control policy, in: Crime, Law & Social Change Vol. 32, 1999, pp. 1-57*

Der Aufsatz des kanadischen Geldwäscheexperten wirft ein anderes Licht sowohl auf die US-amerikanischen Erfahrungen wie insgesamt auf den kriminalstrategischen Ansatz, der „organisierte Kriminalität“ finanziell „austrocknen“ will. Naylor verweist u.a. darauf, dass die verschärfte Verfolgung, statt die Geldwäsche zu verhindern, die Profite professioneller Geldwäscher steigern könnte; und er stellt den Sinn der Verdachtsmeldungen in Frage: weder FBI noch CIA hätten einen einzigen Geldwäsche-Fall aufgrund einer Verdachtsmeldung entdeckt. Und, so sein Fazit, nach 15 Jahren „fortschreitender Eskalation“ in der Geldwäschebekämpfung sei niemand in der Lage zu belegen, ob dieser Ansatz „irgendeine sichtbare Folge für illegale Märkte oder die Höhe oder die Verteilung illegal erlangten Vermögens“ habe.

Sonstige Neuerscheinungen

Boldt, Erwin B.: *Die verschenkte Reform. Der Neuaufbau der Hamburger Polizei zwischen Weimarer Tradition und den Vorgaben der britischen Besatzungsmacht (1945-1955)*, Münster (LIT-Verlag) 2002, 408 S., EUR 35,90

Außer bei Historikern ist der kommunistische Hamburger Aufstand vom Oktober 1923 heute kaum bekannt. Dennoch hat die kurze Revolte, die 24 Aufständischen und 17 Polizisten das Leben kostete, die deutsche Nachkriegspolizei nachhaltiger geprägt als alle Vorgaben der alliierten Siegermächte. So lautet die These von Erwin Boldt. Damit setzt sich der ehemalige Leiter der Hamburger Polizeischule von der gängigen Erklärung ab, wonach der Misserfolg einer grundlegenden Polizeireform in Deutschland im Fortwirken nationalsozialistischer Einflüsse zu suchen sei. Den Polizeiapparat der Nazis zu zerschlagen und von Grund auf zu erneuern, gehörte zu den erklärten Zielen der alliierten Besatzungspolitik. Der ursprüngliche Plan, eine völlig neue, unabhängige alliierte Polizeimacht zu schaffen, musste wegen der damit verbundenen immensen Probleme aufgegeben werden. So wurden nur die belasteten Nazi-Führungskader inhaftiert und entlassen, die Polizei blieb zunächst organisatorisch nahezu unverändert bestehen und wurde einer strengen Kontrolle unterstellt. Im zweiten Schritt sollte sie entsprechend dem Polizeiverständnis der Siegermächte umgebaut werden.

In Hamburg setzten die Briten für die Reorganisation Polizeiführer ein, die überwiegend überzeugte Weimarer Demokraten waren und 1933 von den Nazis aus der Polizei entfernt, teilweise politisch verfolgt und gemaßregelt worden waren (S. 264-298). Ähnlich verlief die Entwicklung in der gesamten britischen Besatzungszone (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein). Nicht der Nationalsozialismus, so Boldt, war für das Scheitern der Reform verantwortlich, die aus einem Unterdrückungsapparat eine politisch neutrale, zivile und bürgernahe Polizei machen sollte, sondern die Erfahrungen dieser Polizeiführer während der Weimarer Republik. Anhand der Lebensläufe der Hamburger Polizeioffiziere, insbesondere ihrer Prägung durch den Oktoberaufstand von 1923 (S. 57-86, 93-113, 161-176), legt er dar, dass sie infolge der kriegsbedingten Isolierung Deutschlands kaum eine Möglichkeit hatten, zu einem anderen, zeitgemäßen Polizeiverständnis zu kommen. Somit blieben sie den polizeilichen Denkschemen „ihrer“ Zeit verhaftet und orientierten sich an der preußisch geprägten Weimarer Polizei (S. 310).

Die Auslagerung von Ordnungsaufgaben wie Meldewesen, Gesundheits- oder Sozialverwaltung ließen sie noch geschehen. Gegen Vorhaben, die Polizei zu dezentralisieren und zu zivilisieren, leisteten sie – erst hinhalten, später offeneren – Widerstand. Öffentliche Sicherheit zu gewährleisten, hieß für sie auch, mutmaßliche innere Feinde bekämpfen zu können. In ihrer Sicht bestärkt wurden sie durch die sich rasch anbahnenden Spannungen zwischen Ost und West. Bereits im Dezember 1945 gelang es der Hamburger Polizeiführung, bei der britischen Besatzungsmacht die Aufstellung einer geschlossenen und bewaffneten Polizeieinheit durchzusetzen. Stützen konnten sie sich bei der Forderung nach einer zentralisierten und schlagkräftigen Polizei auf den früheren preußischen Innenminister Carl Severing (1947-1952 Mitglied des nordrhein-westfälischen Landtags) und den nordrhein-westfälischen SPD-Innenminister Walter Menzel (1946-1950). Da auch die Bevölkerung ähnlich dachte, konnten sich ihre Sicherheitsvorstellungen über die britische Zone hinaus durchsetzen. Resigniert mussten die Briten feststellen, dass es nicht gelungen war, den Deutschen den Gedanken einer zivilen Polizei nach Art des englischen „Bobby“ nahe zu bringen.

(Otto Diederichs)

Baldus, Manfred: *Transnationales Polizeirecht. Verfassungsrechtliche Grundlagen und einfach-gesetzliche Ausgestaltung polizeilicher Eingriffsbefugnisse in grenzüberschreitenden Sachverhalten, Baden-Baden (Nomos Verlagsanstalt) 2001, 422 S., EUR 66,-*

Der von Manfred Baldus im Vorwort seiner Habilitationsschrift formulierte Anspruch ist hoch und zugleich vielversprechend: Seine „methodische Prämisse“ sei das „Bekenntnis, daß Praktikabilität zwar eine legitime Interpretationsgröße darstellt, aber keinen Vorrang vor einem sich aufdrängenden normsetzerischen Willen genießt, und dass die wissenschaftliche Bearbeitung von Rechtsfragen sich nicht scheuen darf, auch der Rechtspraxis unbequeme Thesen zu vertreten“.

Zunächst berichtet Baldus über die Entstehungsgeschichte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Dem Paradigmenwechsel von Terrorismusbekämpfung zur Bekämpfung der sogenannten Organisierten Kriminalität, den damit entwickelten neuen Methoden (Überwachte Drogenlieferungen etc.) und der Durchsetzung des Modells Zentralstelle widmet er allerdings nur wenig Aufmerksamkeit. Im ersten Abschnitt stellt er die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder dar. Dabei stellt er fest, dass die Länder oft über die in Art. 32 GG gesetzten

Grenzen hinweg völkerrechtliche Verträge mit Regelungen zur internationalen Verbrechensbekämpfung abschließen.

Im zweiten Abschnitt entwickelt er die verfassungsrechtlichen Maßstäbe zum Grundrechtsschutz bei grenzüberschreitenden Sachverhalten. Im Ergebnis will er das Handeln deutscher öffentlicher Gewalt stets mit der gängigen Grundrechtsdogmatik (Schutzbereich, Eingriff, Schranke, Schranken-Schranke, insbes. Verhältnismäßigkeit) bewerten. Für die aktuelle Diskussion äußerst bedeutsam sind seine beispielhaften Feststellungen dazu, dass für Datenübermittlungen an Behörden ausländischer Staaten, in denen Folter, entwürdigende Behandlung oder die Todesstrafe droht, ein grundrechtliches Verbot besteht. Es lohnte sich also eine eingehende Untersuchung der geplanten Rechtshilfeabkommen zwischen EU und den USA im Lichte dieser Dogmatik.

Der Schwerpunkt der Arbeit liegt bei der Entwicklung grundrechtlicher Standards beim Datenschutz. Baldus fordert einen „funktional äquivalenten Grundrechts- und damit auch Datenschutz“ bei Datenübermittlungen ins Ausland. Diese Vorgabe sei bei den Schengener Vertragsstaaten erfüllt – was man durchaus in Zweifel ziehen könnte. Bezüglich Europol sieht er die von ihm entwickelten Maßstäbe bei der Datenweitergabe an Drittstaaten und -stellen als nicht erfüllt an. Ein gesondertes Kapitel widmet er dem Rechtsschutz gegen den Vollzug transnationaler Befugnisnormen durch fremde hoheitliche Gewalt. So fordert er die Gewährleistung eines Rechtsschutzes in Deutschland, wenn ausländische Organe hier tätig werden. Defizite sieht er bei jenen Abkommen, bei denen sich Deutschland zur Übermittlung von Daten verpflichtet, Rechtswegregelungen jedoch nicht oder nur unzureichend vereinbart hat. Schließlich kritisiert er die fehlende gerichtliche Kontrolle von Auskunfts-, Berichtigungs- und Lösungsansprüchen gegenüber Europol als verfassungsrechtlich bedenklich.

Trotz Kritik im Detail beschränkt sich Baldus auf die Entwicklung einer Dogmatik, die die Dominanz der polizeilichen Exekutive in der entstehenden europäischen Sicherheitsarchitektur unangetastet lässt. Allerdings lassen sich aus der Anwendung seiner grundrechtlichen Kriterien auf die Rechtswirklichkeit und die weiteren Planungen wichtige Argumente gewinnen, um Rechtsstaatlichkeit und Grundrechtsbindung auf europäischer Ebene wenigstens in Ansätzen zu wahren. (Wolfgang Kaleck, Rechtsanwalt, Vorsitzender des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins)

Summaries

Dirty money, dirty deals – an introduction

by Heiner Busch

The “fight” against business crime and money laundering lives off an anti-capitalist rhetoric. What is forgotten however is that police and law enforcement agencies necessarily reach limits in this fight as well as not only acting against “white-collar-perpetrators”.

Learning from the ENRON scandal

by Andrea Böhm

The insolvency of Enron in December 2001 – until then the biggest bust in US company history – left behind debts of 40 billion US dollars. It marked the start of a series of accountancy and fraud scandals in major US firms. But only some of the manipulations by Enron managers were illegal. In the age of deregulation, stricter laws will not prevent similar scandals from happening in the future.

Penal consequences from the Berlin bank scandal

by Wolfgang Wieland

Since it became evident in Spring 2001 that the *Berliner Bankgesellschaft* (Berlin Bank Association) got itself into big trouble with their dodgy dealings, the already highly indebted *Land* of Berlin helped out with 1.8 billion Euro and took over debt guarantees worth billions for the bank’s funds. Now almost all of the former top management is under investigation, but not the members of the board of directors or the financial auditors. However, two years later, still no charges have been brought.

Business crime and the “fight” against it

by Anja Lederer

The proceedings of Berlin’s public prosecution’s economic department are in large part initiated by communications from other authorities (customs, tax authority, insolvency tribunals). The number of proceed-

ings is lower than those of other public prosecution departments, but they last longer. The accused are mainly persons from middle-class businesses. Because they are not your “usual suspects”, remand periods and prison sentences are rare.

Laws against money laundering

by Norbert Pütter

Money laundering has been illegal for over 10 years in Germany now. During this time span, the relevant laws have been “improved” and widened several times. Instead of enabling the promised “fight” against organised crime, the money laundering regulations have in particular led to the further loss of boundary in criminal law.

Money laundering: effort and failure of notifications on suspects

by Norbert Pütter

The growing notifications, in particular by banks, on suspicion of money laundering are assessed by the Financial Intelligence Units and stored in various data banks. They always trigger preliminary proceedings with the public prosecutions. The enormous efforts are contrasted with very few court sentences.

The Financial Action Task Force

by Norbert Pütter

The Financial Action Task Force (FATF) was created in 1989 by the G7 heads of state and government. The states of this international governmental organisation are represented by experts from law, financial and law enforcement agencies. Despite its lack of democratic legitimacy, it not only exerts pressure on its member states.

Legally regulated torture?

by Heiner Busch

If he did not disclose the whereabouts of the abducted Jakob von Metzler, they would inflict him with pain he had never experienced before. In 2002, on order of the chief of police, Frankfurt police officers threatened the kidnapper with torture. Since the case became known in February this

year, the German public has started a discussion on the limits of the prohibition of torture and its “constitutional” relativisation.

Also in 2003 – no demonstration against the WEF in Davos
by Viktor Györffy

After the authorities of the Swiss canton of Graubünden had regularly banned the demonstrations against the World Economic Forum in the past few years, this year’s demonstration was granted permission to go ahead. Around 1.500 members of the army and just as many police officers from all over Switzerland were deployed. The centre piece of the police conduct was a control point before Davos, where unwanted persons were supposed to be picked out. In practise, the protest was banned this year as well.

Video surveillance in Berlin
by Leon Hempel and Eric Töpfer

CCTV cameras are by now an every day occurrence in Germany’s cities. Although the police video surveillance of public places could not yet be enforced in Berlin, numerous private and semi-public cameras are filming the public space.