

Alles unter Kontrolle?

Der Einsatz sogenannter »Besonderer Ermittlungsmaßnahmen« zur Bekämpfung organisierter Kriminalität kollidiert häufig mit rechtsstaatlichen Grundsätzen. In den Niederlanden beschäftigte sich der Parlamentarische Untersuchungsausschuß damit.

Ingrid van de Reyt / Miguel de Vergara

Die niederländischen Minister für Justiz und Inneres leiteten dem Parlament im September 1992 ein detailliertes Maßnahmenprogramm zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität zu, in dem sie darstellten, wie die Regierung in den kommenden Jahren gegen die Organisierte Kriminalität vorzugehen beabsichtigte. Bedingt durch die fortschreitende Entwicklung neuer Informations- und Kommunikationstechniken hatten sich einerseits zusätzliche Ermittlungsmöglichkeiten ergeben, andererseits aber auch neue Formen von Kriminalität entwickelt. Die Organisierte Kriminalität stellte laut Bericht eine so ernsthafte Bedrohung für den Rechtsstaat und die Qualität der niederländischen Verwaltung dar, daß ausreichend Grund bestand, nicht nur repressiv, sondern auch präventiv gegen diese Art von Kriminalität vorzugehen. In diesem Zusammenhang strebte das Kabinett eine Erweiterung der Befugnisse von Polizei und Justiz an. Auch traten in den vergangenen Jahren schon verschiedene Gesetze in Kraft, die die Schaffung von Befugnissen bezweckten, durch deren Anwendung die Organisierte Kriminalität besser bekämpft werden konnte. Beispiele sind: Das Gesetz zur Offenlegung der Identität von Kunden bei Finanzdienstleistungen, das Gesetz zur Meldung von unüblichen finanziellen Transaktionen, Gesetzesänderungen zur Inkriminierung von Vorbereitungshandlungen und Geldwäsche, ein Gesetz, in dem weitergehende Befugnisse zur Ge-

winnabschöpfung gegeben werden sowie ein Zeugenschutzgesetz. Eines der noch geplanten Reformvorhaben ist die Erlaubnis zum »Direkt-Abhören« mit Hilfe von Richtmikrofonen, in der Bundesrepublik Deutschland als »Großer Lauschangriff« bekannt.

Besondere Ermittlungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität sind in den Niederlanden entweder gar nicht gesetzlich kodifiziert, oder deren Voraussetzungen werden lediglich in Richtlinien genannt. Dies ist z.B. bei der Methode der sog. »kontrollierten Ablieferung« der Fall, auf die oft bei der Bekämpfung von Drogenkriminalität zurückgegriffen wird. Man könnte dies als eine Mischung aus Observation und verdeckter Ermittlung bezeichnen. Ein verdeckt ermittelnder Beamte arbeitet mit der Polizei zusammen und verrichtet in Rücksprache mit dem Polizeibezirkschef und dem Staatsanwalt Kurierdienste.

Gelegentlich entscheidet sich die Staatsanwaltschaft für den Einsatz Verdeckter Ermittler und »kontrollierter Ablieferung«. So bei besonders großen Drogenfällen, wobei auch Drogen benötigt werden, die als Lockmittel zum Verkauf angeboten werden, um so an die Hintermänner herankommen zu können. In solchen Fällen bedarf es sowohl der Zustimmung des zuständigen Bürgermeisters, Polizeichefs, Staatsanwalts als auch die der zuständigen »Polizei«-Minister, also die des Innen- und Justizministers. Diese müssen dann über die Durchführung dieser

Besonderen Ermittlungsmaßnahme umfassend informiert werden.

Die Auflösung der interregionalen kriminalpolizeilichen Spezialeinheit Noord-Holland/Utrecht im Jahre 1994 hat deutlich gemacht, daß die Regierung auf große Probleme bei der Auslegung ihrer Befugnisse zur Anwendung von Besonderen Ermittlungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität gestoßen war: Auch hier war mehrmals von der »kontrollierten Ablieferung« Gebrauch gemacht worden, allerdings hatten manche Beteiligte im Alleingang gehandelt und erst viel später, wenn überhaupt, die zuständigen Stellen über ihre Vorgehensweise informiert. Die Polizei soll 1995 kriminellen Informanten gestattet haben, Rauschgifttransporte auszuführen, bei denen mehr als eine Milliarde Mark umgesetzt worden seien! Die Mengen Marihuana und Haschisch, die nicht von verdeckten Ermittlern bei ihrem Einsatz abgefangen worden seien, beliefen sich bei der niederländischen Polizei insgesamt auf 100 bis 150 Tonnen! Hier kann man also eher von »unkontrollierter Ablieferung« sprechen!

Erste Konsequenz dieser aufgefliegenen Affäre war die Bildung einer Besonderen Untersuchungskommission, die sowohl die vollständige Geschichte der Auflösung dieser Spezialeinheit als auch die Genehmigungskriterien für Maßnahmen der Einheit und ihre Vorgehensweise untersuchte. Bei der Untersuchung hat sich herausgestellt, daß sich die polizeiliche Sondereinheit in einem Zeitraum von zwei Jahren eine Arbeitsweise angewöhnt hatte, für die weder der Hauptkommissar noch der Hauptstaatsanwalt der Stadt Amsterdam länger die Verantwortung tragen wollten. Ende 1994 legte die Kommission ihren Bericht vor. Sie stellte u.a. fest, daß die Richtlinien und die Rechtsprechung zum Einsatz von Ermittlungsmaßnahmen unterschiedlich interpretiert werden können und somit deren Handhabung erleichtert werden kann. Mit anderen Worten; die Kriterien erscheinen »multi-interpretabel« und werden folgerichtig in den unterschiedlichen Bezirken auch uneinheitlich ausgelegt. Die Untersu-

chungskommission kam in diesem konkreten Fall daher zu dem Schluß, daß die Arbeitsmethode der aufgelösten Einheit korrekt gewesen war und sie sich innerhalb der Richtlinien der Staatsanwaltschaft bewegt hatte.

Viele Niederländer gaben sich jedoch mit diesem Ergebnis nicht zufrieden, insbesondere stieß es bei vielen Abgeordneten auf Kritik! Am 25. Mai 1994 traten sowohl der Justiz- als auch der Innenminister zurück, da die Zweite Kammer sich derart unzufrieden über die Art und Weise der Auflösung der Spezialeinheit gezeigt hatte, daß es den Ministern unmöglich geworden war, weiterhin ihr Amt auszuüben. Sie waren nur die ersten, die wegen dieser Affäre ihre Stellung aufgeben mußten!

Am 6. September 1995 begannen die öffentlichen Anhörungen vor dem parlamentarischen Untersuchungsausschuß. Während dieser wurden viele Verantwortliche der »kriminalpolizeilichen Sonderpolizei-Einheit-Affäre«, sowie Strafrechtsordinarien, Minister, Polizisten und Staatsanwälte nach Theorie und Praxis der Anordnung und Einsatz Besonderer Ermittlungsmethoden befragt.

Anfang Februar 1996, nach einem Jahr Arbeit, überreichte schließlich der parlamentarische Untersuchungsausschuß der Zweiten Kammer ihren knapp 5000 Seiten umfassenden Endbericht. Der Ausschuß spricht darin von einer Ermittlungskrise in den Niederlanden: Es wird darin die Forderung erhoben, daß es keine Befugnisse ohne Verantwortliche sowie keine Verantwortlichen ohne Verantwortung geben darf.

Der Ausschuß kommt zusammenfassend u.a. zu folgenden Ergebnissen: Die Staatsanwaltschaft muß ihre Herrschaft über die Ermittlungsphase voll ausüben, und die Polizei muß ihre Verantwortung nehmen (zu oft wurden in der Vergangenheit wichtige Entscheidungen einer ad-Hoc-Kommission überlassen, zu wenig wurde der zuständigen Minister über laufende Einsätze Besonderer Ermittlungsmethoden informiert). Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in den Niederlanden soll sich in Zukunft mehr auf die finanzwirtschaftliche Kriminalität

richten, und die »kontrollierte Ablieferung« darf nur noch dann als Besondere Ermittlungsmaßnahme angewandt werden, wenn sie sich auf eine kleine »Probemenge« sog. weicher Drogen beschränkt.

Der parlamentarische Untersuchungsausschuß hat 8 Forderungen als Orientierung für die zukünftige Ermittlungspraxis in den Niederlanden formuliert:

- Ermittlungsmethoden müssen in einem demokratischen Rechtsstaat eine Rechtsgrundlage haben: Hier ist also in erster Linie der Gesetzgeber gefordert.
- Die Befugnisse der Ermittlungsbeamten müssen ausdrücklich im Gesetz geregelt werden und dürfen, außer im Rahmen eines kleinen und streng umrissenen Ermessensspielraums, nicht mehrdeutig interpretierbar sein.
- Der Einsatz Besonderer Ermittlungsmaßnahmen muß ausdrücklich kodifiziert werden: Nicht nur der Inhalt der Information, sondern auch ihre Herkunft muß kontrolliert werden können.
- Je tiefer und einschneidender die Ermittlungsmaßnahme in Rechte eingreift, desto höher muß die Zustimmungsbefugte Autorität sein, die über die Legitimation entscheidet.
- Neben dem Proportionalitäts- und Subsidiaritätsprinzip müssen folgende objektive Kriterien vor einem Einsatz geprüft werden:
 - Inwieweit können Polizei und Justiz diese Methoden kontrollieren?
 - Welches Ziel bezweckt diese Methode?
 - Welche Wirkung hat diese Methode?
 - Sind die Risiken noch akzeptabel?
- Der Richter muß über alle eingesetzten Methoden informiert werden und diese in der Öffentlichkeit prüfen und verantworten können.
- Die Staatsanwaltschaft hat die Herrschaft über die Ermittlungen: Dies bedeutet, daß sie alleine entscheiden kann, in welchen Fällen ermittelt wird und welche Ermittlungsmethoden eingesetzt werden. Die Polizei muß diese Entscheidung akzeptieren: Nur so kann eine frucht-

bare Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei stattfinden.

- Innerhalb eines Polizeibezirks muß eine Übersicht über alle laufenden polizeilichen Ermittlungen und die dazu angewandten polizeilichen Ermittlungsmethoden existieren: Nur so können Koordinierung und Herkunft der Informationen realisiert werden.

Der Ausschuß möchte außerdem den Einsatz von Ermittlungsmaßnahmen in der sog. »pro-aktiven« Ermittlungsphase zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität ausdrücklich im Gesetz kodifiziert haben. In dieser Vorfeldphase werden in der Praxis manche Ermittlungen bereits durchgeführt, bevor eine hinreichende Vermutung für das Vorliegen einer verübten Straftat vorliegt. Diese finden somit außerhalb des klassischen Rahmens des niederländischen Strafprozesses statt. Der parlamentarische Untersuchungsausschuß schlägt vor, »Ermittlungen« insgesamt zu definieren als das Sammeln, Registrieren und Verarbeiten von Daten und Informationen aufgrund der begründeten Vermutung einer noch zu verübenden Straftat, die wegen ihrer Art oder ihrem organisierten Charakter, in dem sie begangen werden soll, eine ernsthafte Verletzung der Rechtsordnung darstellt, oder bei deutlichen Hinweisen auf verübte Straftaten, wobei Ziel und Zweck der Ermittlungen die strafrechtliche Sanktion ist.

Angesichts der kontrovers geführten Diskussion erwartet der niederländische Gesetzgeber eine umfangreiche und schwierige Arbeit bei Parlament, Polizei und Justiz, um genügend Beifall für diese Vorschläge zu bekommen.

Ingrid W.D.M. van de Reynt, LL.M., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg, Deutschland, und Miguel de Vergara, lic. en derecho, Rechtsanwalt in Laukariz, Vizcaya, Spanien.

ÖSTERREICH

Der Staat macht Beute

Wer sich durch eine Tat um mehr als eine Million Schilling bereichert, ist zur Zahlung eines Geldbetrages in der Höhe der Bereicherung zu verurteilen. Die Abschöpfung – eine »neuere« Strafe?

Christian Bertel

Der § 20a StGB spielt heute keine Rolle: Täter, die sich um mehr als eine Million Schilling bereichern, sind selten. Im übrigen sorgen das Schadenersatzrecht des ABGB, die »Wertersatzstrafen« des SuchtgiftG (§ 13 Abs. 2) und andere Regelungen dafür, daß Tätern kein Gewinn bleibt.

Nun schlägt der Entwurf des StrafrechtsänderungsG 1995 (Art. I Z 3) vor, künftig Bereicherungen von mehr als S 100.000,- abzuschöpfen (§ 20 Abs 1 neu, § 20a Abs. 1 Z 1 neu StGB).

Bereicherungen aus mehreren Taten sollen zusammengerechnet werden, und die Abschöpfung kann dem Täter nicht bedingt nachgesehen werden (Erläuterungen 327 Blg. NR. 19. GP, 21, 36). Die Bereicherung soll auch bei Diebstählen, Betrügereien usw. abgeschöpft werden, obwohl der Täter hier Schadenersatz leisten muß. Die Abschöpfung unterbleibt, wenn der Täter bei Urteilsfällung Schadenersatz schon geleistet oder wenn der Verletzte einen Exekutionstitel schon erlangt hat (§ 20a Abs. 1 Z 2 neu StGB). Wenn das Gericht die Abschöpfung anordnet und ein Teil der Abgeschöpften Bereicherung hereingebracht wird, kann der Verletzte vom Bund verlangen, daß der heringebrachte Betrag zu seiner Befriedigung verwendet wird (§ 373b StPO). So schöpft der Staat gewissermaßen stellvertretend für den Geschädigten ab. Wie die abgeschöpfte Bereicherung auf mehrere Geschädigte zu verteilen ist, sagt das Gesetz freilich nicht.

Aber in der Regel hat der Täter die Bereicherung nicht mehr. Täter von Vermögensdelikten sind zumeist nicht imstande, den Wert der Beute oder die Beträge, um die sie sich bereichert haben, zurückzugeben. Und natürlich haben Verurteilte, die damit rechnen müssen, jahre- oder jahrzehntelang auf das Existenzminimum gepfändet zu werden, kein Interesse an einer geregelten Arbeit. So besteht die wichtigste Aufgabe des Bewährungshelfers darin, zwischen dem Täter und den Opfern einen Ausgleich zustande zu bringen. Der Bewährungshelfer verspricht den Opfern, daß sie einen Teil ihrer Forderungen erhalten werden, die Opfer verzichten auf den Rest, eine gemeinnütziger Verein leiht dem Täter das Geld, das er zur Abfindung der Opfer braucht, und der Täter kann ein neues Leben beginnen. Wenn aber der Täter zur Abschöpfung der Bereicherung verurteilt wird, wird das alles nicht mehr möglich sein: Kein Gesetz gibt der Finanzprokurator, dem Justizminister oder sonst jemand das Recht, auf die Abschöpfung ganz oder teilweise zu verzichten, sie kann wohl nur im Gnadenwege nachgesehen werden. Wenn das Opfer auf seine Forderungen teilweise verzichtet, wird das in Zukunft nicht mehr dem Täter, sondern dem Fiskus zugute kommen. Die gemeinnützigen Vereine, die Geld zusammenbetteln, und die Spender, die solche Vereine unterstützen, um Verbrechensopfern eine teilweise Entschädigung und den Tätern den