

dp special

No.6

Supplement der Zeitschrift Deutsche Polizei 5/99



POLIZEILICHE KRIMINALSTATISTIK

Das verzerrte Bild

Vertrafaten Deutscher im Ausland

Schmuggel

Kartellrechtsverstöße

Betrug im Internet

Umweltkriminalität

Korruption



DAS VERZERRTE BILD

Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) wird vielfach als zutreffendes Abbild des Kriminalgeschehens in Deutschland verstanden. Doch Experten innerhalb und außerhalb der Polizei wissen: die PKS ist nicht dafür geeignet, es ist auch nicht ihre gesetzliche Aufgabe. Deshalb hat sich eine intensive Diskussion zur Reform der PKS und der Kriminalitätserfassung entwickelt.

I. METHODISCHE UNSCHÄRFEN DER PKS

PKS und Strafverfolgungsstatistik

Die PKS spiegelt die zur Kenntnis der Polizei gelangten mußmaßlichen Straftaten wider. Sie wird deshalb zurecht auch als „Tatver-

dächtigen-Statistik“ bezeichnet. Ferner kann jeder Verdächtige oder Angeklagte darauf bestehen, daß die Unschuldsvermutung gilt, bis ein Gericht ein Urteil gefällt hat und dieses Urteil rechtskräftig geworden ist. Auf diesem rechtsstaatlichen Prinzip beharren insbesondere, sozusagen bis zum Exzeß, die besonders eingefleischten Vertreter von Recht und Ordnung. Dennoch hält es offenbar niemand aus diesem Milieu für problematisch, den von der PKS festgeschriebenen Zustand des Verdachts zum Bild des wirklichen Kriminalitätsgeschehens hochzustilisieren.

Routinemäßig heißt es in den Vorbemerkungen der PKS: „Die PKS beruht auf dem Erkenntnisstand bei Abschluß der polizeilichen Ermittlungen. Straftaten werden zum Teil von der Polizei insbesondere wegen des unterschiedlichen Ermittlungsstandes anders bewertet als von der Staatsanwaltschaft oder den Gerichten.“ Diese „andere“ Bewertung besteht darin, den Verdacht weit offenzuhalten, um der Staatsanwaltschaft und den Gerichten Spielraum zu lassen. Das ist aus arbeitstechnischen Gründen sinn-

voll. Deshalb heißt es im Anschluß an die „andere“ Bewertung: „Deswegen und auch wegen unterschiedlicher Erfassungszeiträume und -grundsätze läßt sich die PKS mit der Verurteiltenstatistik der Gerichte nicht vergleichen.“ Es wird also klar ausgesprochen, daß die PKS für ein rechtsstaatlich gesichertes Bild der Kriminalität nicht herangezogen werden kann.

Die Justizstatistik, „Strafverfolgungsstatistik“ genannt, wird übrigens nicht von der Justiz selbst koordiniert und veröffentlicht, sondern vom Statistischen Bundesamt. Sie erfaßt alle von ordentlichen Gerichten Abgeurteilte. Sie führt ein Kümmerdasein und wird für die Diskussion der Kriminalität so gut wie nicht beachtet. Sie erscheint seit über einem Jahrhundert. Ursprünglich war sie die eigentliche Kriminalstatistik, bis sie 1936 durch die PKS abgelöst wurde.

Viele Laien, aber auch Politiker wundern sich, wenn man ihnen das Ergebnis des Vergleiches zwischen PKS und Strafverfolgungsstatistik vorlegt. „Das hätte ich aber nicht gedacht“, ist die normale Reaktion. Nach dem letzten Prüfungsschritt, dem Gerichtsver-

IMPRESSUM:

dp-special No. 6 zur Ausgabe
Deutsche Polizei 5/99
Fachzeitschrift und Organ
der Gewerkschaft der Polizei

Herausgeber:

Gewerkschaft der Polizei, Forststraße 3a,
40721 Hilden, Telefon (0211) 7104-0,
Telefax (0211) 7104-222

Redaktion:

Adalbert Halt (verantwortlich)
Rüdiger Holecek

Gewerkschaft der Polizei, Pressestelle,
Forststraße 3a, 40721 Hilden,
Telefon (0211) 7104-101 bis 105,
Telefax (0211) 7104-138

E-Mail:

CompuServe: 106655,542
Internet: 106655.542@compuserve.com

Gestaltung & Layout:

Rembert Stolzenfeld

Titel: Rembert Stolzenfeld /
Thomas Kateloe

Verlag & Anzeigenverwaltung:

VERLAG DEUTSCHE POLIZEI-

LITERATUR GMBH,
Forststraße 3a, 40721 Hilden
Telefon (0211) 7104-183
Telefax (0211) 7104-174

Anzeigenleiter:

Michael Schwarz
Es gilt die Anzeigenpreisliste Nr. 25 vom
1. Januar 1997

Herstellung:

L.N. Schaffrath GmbH & Co.KG,
Hartstraße 4-6, 47608 Geldern,
Telefon 02831-396-0,
Telefax 02831-89887

fahren, bleibt von den PKS-Zahlen gegenwärtig nicht einmal ein Zehntel übrig.

Vom Verdacht zur Verurteilung*

Straftaten nach PKS	6.586.165
aufgeklärte Fälle	3.335.016
Tatverdächtige	2.273.560
Verfahrenseinstellungen (Staatsanwalt, Gericht)	2.510.000
Gerichtsverfahren	1.320.052
Abgeurteilte	**960.334
Verurteilte	**780.960

* Die Tabelle bezieht sich auf 1997

** Die Zahlen beziehen sich auf das Gebiet der alten Bundesländer einschließlich Berlin.

Der zahlenmäßige Unterschied zwischen „Fälle“ und „Tatverdächtige“ ergibt sich aus zwei Gründen:

> wenn es keinen Tatverdächtigen gibt (Strafanzeige gegen unbekannt);

> die PKS zählt nicht die Täter, sondern die Opfer bzw. die Straftaten. So ergibt etwa ein Arzt, der – so ein Beispiel aus Köln – verdächtigt wird, an 10.633 Patienten nicht zugelassene Pillen verschrieben zu haben, in der PKS 10.633 Straftaten.

Integrierter Sicherheitsbericht

Die Justiz ist nötig, um vom Verdacht zur rechtsstaatlich gesicherten Tatsache zu kommen. Dabei muß z.B. die Schuldfähigkeit zur Geltung gebracht werden, da die Polizei auch schuldunfähige oder strafunmün-

dige Personen wie Kinder und psychisch Kranke als Tatverdächtige erfaßt. Zugleich scheint aber die Justiz aus den verschiedensten Gründen manche Arbeitsergebnisse der Polizei zu entwerten.

Wiebke Steffen, Landeskriminalamt Bayern, stellt fest, daß die

Der Autor



Werner Rügemer, Publizist und Berater, geb. 1941, lebt in Köln. Mitglied von Transparency International und Business Crime Control. Buchveröffentlichungen: *Staatsgeheimnis Abwasser* (1995), *Wirtschaften ohne Korruption?* (1996), *Grüezi - Die Schweiz als logistisches Zentrum der modernen Wirtschaftskriminalität* (1999).

„Ausfilterungsebene der Staatsanwaltschaft immer noch weitgehend eine black box“ ist. In manchen Bereichen findet eine soziale Selektion statt: kleine Täter werden angeklagt, große Täter

„Wir brauchen einen periodischen Sicherheitsbericht“

„Die polizeiliche Kriminalstatistik allein reicht zur Erfassung und Bewertung der Kriminalität bei weitem nicht aus. So wichtig sie ist, sie beleuchtet nur einen bestimmten Ausschnitt aus der Wirklichkeit und zwar die polizeilich bekanntgewordenen Verdachtsfälle... Wenn wir also ein einigermaßen wirklichkeitsgetreues Profil der Kriminalitätsentwicklung erarbeiten wollen, müssen wir nach neuen Wegen suchen. Die verschiedenen Datensammlungen müssen zusammengeführt werden. Wir müssen zu einer qualitativen Beurteilung des Kriminalitätsgeschehens gelangen. In der Koalitionsvereinbarung ist deshalb festgelegt worden, daß ein periodischer Sicherheitsbericht auf breiter Datenbasis unter Zuhilfenahme von wissenschaftlichen Erkenntnissen und Forschungsergebnissen zu erstellen ist.“

Bundesinnenminister Otto Schily bei der Jahrestagung des BKA am 17. November 1998.

aus Wirtschaft und Verwaltung werden eher geschont.

„Die Polizei ermittelt Täter – die Justiz läßt sie laufen“ – so läßt sich aus Sicht der Polizei eine Entwicklung charakterisieren, die sich seit drei Jahrzehnten angebahnt hat. Insbesondere die „Verfahrenseinstellung ohne Auflagen“ hat zu-

POLIZEILICHE KRIMINALSTATISTIK

genommen, sie hat sich im Zeitraum 1982 - 1992 von 184.414 auf 486.683 verdreifacht. Mancher formuliert die Kritik an der Justiz radikaler, so Konrad Freiberg von der Gewerkschaft der Polizei: „Viele unserer Kollegen haben

„ **Viele unserer Kollegen haben den Eindruck, daß sie für den Papierkorb arbeiten.** “

den Eindruck, daß sie für den Papierkorb arbeiten.“

Die Justiz selbst müßte zum Thema gemacht werden, wenn ein realistisches Kriminalitätsbild erstellt werden soll. Davor wurde sie bisher verschont. Das soll sich teilweise ändern. Ab dem Jahre 2000 soll mit dem polizeilichen Erfassungssystem „INPOL NEU“ vom BKA auch ein zentrales staatsanwaltliches Verfahrenregister (ZStV) geführt werden. In einem periodischen Sicherheitsbericht sollen mit der PKS auch die Justizdaten integriert werden, vielleicht auch eine Rückfallstatistik. Ob dann noch eine PKS gesondert veröffentlicht wird, ist fraglich.

„Ausländerfeindlich verschmutzte Datenmassen“

Die PKS wird immer wieder dazu mißbraucht, eine hohe „Ausländerkriminalität“ zu beweisen. Bereits 1993 hat der Soziologe Rainer Geißler dargelegt, daß die Daten der PKS den Beleg für die hohe Ausländerkriminalität nicht hergeben.

Geißler legte die PKS von 1992 zugrunde. Danach betrug der Ausländeranteil unter den Tatverdächtigen 32,2 %, während der Ausländeranteil an der Bevölkerung knapp 10 % betrug. Dieses

Zahlenverhältnis wird als Beleg für die hohe Ausländerkriminalität interpretiert. Geißler hat deshalb die PKS einem „achtstufigen Reinigungsverfahren“ unterzogen:

1. *Stufe: Ausländerspezifische Delikte.* Es werden die Straftaten herausgerechnet, die ausländerspezifisch sind und von Deutschen nicht begangen werden können, also Verstöße gegen das Ausländer- und das Asyl-

verfahrensgesetz. Das sind 5,4 %.

2. *Stufe: Touristenkriminalität.* In der PKS sind Ausländer registriert, die in der Bevölkerungsstatistik nicht berücksichtigt werden. Um beide Statistiken vergleichbar zu machen, müssen herausgerechnet werden: Touristen, Durchreisende, Stationierungstreitkräfte, Ausländer ohne Aufenthaltserlaubnis (Illegale). Wenn man diese Gruppen, die 14 % der Tatverdächtigen ausmachen, ausklammert, verringert sich der Ausländeranteil um weitere 2,8 %.

3. *Stufe: Asylbewerber.* Die besonders kritisch betrachteten und deliktanfälligen Asylbewerber werden mit den hier lebenden Ausländern in den Topf „Nicht-deutsche“ geworfen. Rechnet man die Asylbewerber heraus, verringert sich der Ausländeranteil um weitere 7,1 %.

4. *Stufe: geringe Verurteilungsquote.* Tatverdächtige Ausländer werden seltener rechtskräftig verurteilt als tatverdächtige Deutsche. Vermutlich kommt dies daher, daß Ausländer häufiger einem falschen oder übertriebenen Tatverdacht ausgesetzt sind. Berücksichtigt man die „Schwundquote“ zwischen Verdacht und Verurteilung, verringert sich der Ausländeranteil um weitere 1,9 %.

Stufen 5 - 8: soziale Auslese. Auf den verschiedenen Stufen der Strafverfolgung werden die sozi-

al niedrigen Schichten stärker kriminalisiert als die oberen Schichten. Diese Kriminalisierung geht auch zu Lasten der Ausländer, die zu zwei Dritteln der unteren Unterschicht angehören. Zudem zeichnen sich die über einen längeren Zeitraum im Lande arbeitenden und lebenden Ausländer – wie in allen Einwanderungsländern – durch höhere Anpassung und höhere Gesetzestreue aus („nur nichts falsch machen, damit ich nicht weggeschickt werden kann“), dann verringert sich der Ausländeranteil an der Kriminalität schließlich auf 6 %.

Der Rechnung Geißlers, auch was die scheinbare %genauigkeit betrifft, muß man nicht in allen Punkten folgen. Ferner müssen auch die Kriterien Geißlers relativiert werden, denn beispielsweise erfüllt Touristenkriminalität nun einmal die Erfassungskriterien der PKS. Auch das Bundeskriminalamt verzichtet bei der Erstellung der PKS aufgrund dieser Problematik „bewußt auf die Berechnung von Tatverdächtigenbelastungszahlen für Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit“, so Uwe Dörmann, wissenschaftlicher Direktor im BKA, der seit 1973 den Vorsitz in der Kommission „Polizeiliche Kriminalstatistik“ innehat und die jährliche Erstellung der PKS koordiniert. Ein weiterer Grund für die „unlösbaren Bewertungsprobleme“ liegt für Dörmann darin, daß „verlässliche Zahlen zur ausländischen Wohnbevölkerung weder aus der Einwohnerstatistik noch aus dem Ausländerzentralregister zu gewinnen sind“.

Offene Jugendgewalt, verdeckte Elterngewalt

Neuerdings wurde mithilfe der PKS die Behauptung aufgestellt, die Kriminalität sei insbesondere bei Kindern und Jugendlichen gestiegen, und zwar im Bereich

der Gewaltanwendung und des Diebstahls. Auch diese Interpretationen halten einer Nachprüfung nicht stand.

Am Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen wurden 1998 drei Untersuchungen zum Thema Jugendgewalt durchgeführt:

- Repräsentativbefragung von 9.700 Jugendlichen neunter Schulklasse aus Hannover, Hamburg, Stuttgart und Leipzig,
- Aktenanalyse zu den polizeilich registrierten Fällen der Jugendgewalt in Hannover aus den Jahren 1990, 1993 und 1996,
- Untersuchung zur Kriminalitätsentwicklung junger Menschen anhand von Statistiken der Polizei und der Strafverfolgungsorgane.

Nach der PKS hat sich die Gewaltkriminalität von Kindern und Jugendlichen seit 1984 in Westdeutschland um das 3,3fache erhöht. Die Befragungen und Untersuchungen, so berichten die Forschungsleiter Christian Pfeiffer und Peter Wetzels, ergaben jedoch, daß der größere Teil dieser Erhöhung auf dem geänderten Anzeigeverhalten beruht, somit also nur ein bisher verborgener Teil des Dunkelfelds in das Hellfeld überführt wurde. Dabei ist aber gerade nicht eine Zunahme an harter Gewaltanwendung registriert worden, sondern an leichter Gewaltanwendung. „So ist die durchschnittliche Tatschwere ... seit 1990 stark zurückgegangen. Einer deutlichen Abnahme von Raubdelikten mit hohem Schaden oder Körperverletzungen mit stationärer oder ambulanter Behandlung des Opfers steht eine starke Zunahme von leichten Delikten und des Anteils der Ersttäter gegenüber.“

Gleichzeitig stellte sich heraus, daß jeder sechste Jugendliche Opfer massiver elterlicher Gewalt – Prügelstrafen oder andere Mißhandlungen – geworden ist. Ju-

gendliche sind häufiger Opfer von elterlicher Gewalt geworden als sie selbst angewendet haben. Und weil aufgrund der ethnischen Unterschiede „die früher günstigeren Kommunikationsbedingungen unter den Tatbeteiligten“ und somit die informellen Regelungsformen wegfallen, erhöht sich die Anzeigequote.

Der Kriminologe Fritz Sack zieht aus der Hysterie um die Jugendgewalt den Schluß: „Die Jugend wird zum Sündenbock“. Man müsse nach den bisherigen Methoden feststellen, daß die Jugendgewalt ansteigt, wenn aber gleichzeitig ein großer Teil der Erwachsenengewalt ausgeblendet bleibt, muß gefolgert wer-



Die Jugend wird zur Projektionsfläche einer Gesellschaft, die ihre Krise nicht lösen kann.



den: „Die intensive Beschäftigung mit der Jugendkriminalität hat mit kollektiver Verdrängung zu tun.“ Die Jugend wird zur Projektionsfläche einer Gesellschaft, die ihre Krise nicht lösen kann.

Die „Kriminalitätsfurcht“ entsteht bei den Schwächsten

In der Bevölkerung gibt es das „Paradox der Kriminalitätsfurcht“: Die Furcht entsteht am stärksten bei den Gruppen, die am wenigsten von Kriminalität betroffen sind. Bei einer Befragung 1993 fühlten sich in ostdeutschen Großstädten zwar mehr als ein Drittel der Befragten nachts in ihrem Wohnviertel „sehr unsicher“ (= allgemeine Kriminalitätsfurcht). Aber über die konkrete Möglichkeit, Opfer eines Wohnungseinbruchs, Raubes oder – hierzu wurden nur Frauen befragt – ei-

ner Vergewaltigung zu werden, waren nur zwischen 20 und 27 % „sehr beunruhigt“ (= spezifische Kriminalitätsfurcht).

Frauen und vor allem ältere Menschen sind über Kriminalität und Gewaltdelikte am meisten beunruhigt. Alle Dunkelfeldstudien ergeben aber, daß sie die geringste „Viktimisierungsrate“ aufweisen, also am seltensten Opfer eines Delikts werden. Dagegen weisen gerade diejenigen, die die geringste Kriminalitätsfurcht haben, vor allem jüngere Männer, die höchste „Viktimisierungsrate“ auf.

Das Paradox der Kriminalitätsfurcht hat noch eine zweite Seite: Bei Befragungen in den neuen

Bundesländern berichteten 40 % der 16 bis 34jährigen Großstadtbewohner, daß sie in den letzten fünf Jahren mindestens einmal Opfer einer Straftat waren. Sie berichteten aber auch, daß sie selbst mindestens ein Delikt begangen haben. 18 % der Befragten gaben nicht nur an, viermal Opfer eines Delikts geworden zu sein, sondern daß sie auch selbst mindestens vier Delikte begangen haben. Der Kriminologe Klaus Boers folgert daraus: „Diese Täter-Opfer-Symbiose ist angesichts der ähnlichen Altersstruktur beider Gruppen nicht weiter verwunderlich und für Dunkelfeldforscher wie Praktiker wohl auch nichts Neues. Sie spielt in der Kriminalpolitik gleichwohl kaum eine Rolle.“

POLIZEILICHE KRIMINALSTATISTIK

Versicherungen: eigene Betrugsstatistik

Ein ganz anderer Faktor, der das Anzeigeverhalten der Bevölkerung bestimmt, sind die Versicherungsanforderungen bzw. der Versicherungsbetrug. Wer bei seiner Versicherung einen Antrag auf Schadenszahlung stellt, muß die Bestätigung beifügen, daß er bei der Polizei eine Strafanzeige gestellt hat. Daher kommt es unter anderem, daß die biblische Straftat „Diebstahl“ mehr als die Hälfte aller Straftaten nach der PKS ausmacht (1997: 3.672.655 Fälle, das sind 53,7 %).

Nun ist es aber so, daß die Polizei gerade angesichts des „Volksports“ Versicherungsbetrug schon personell gar nicht in der Lage ist, allen gemeldeten Fällen von Fahrraddiebstahl usw. nachzugehen. Die Strafanzeigen werden in der Regel routinemäßig aufgenommen, abgeheftet, der Anzeigenerstatter bekommt seine Bestätigung, die er der Versicherung zuschickt. Die Aufklärungsquote beim Fahrraddiebstahl beträgt 8,3 %, beim Kfz-Diebstahl 23,6 %. „Die klassische Sparte für den Versicherungsbetrug ist der Einbruchdiebstahl“, sagt Hans-Jürgen Dannenberg, Leiter des Bereichs Betrugsbekämpfung bei einer großen Versicherung. Entsprechend niedrig ist die polizeiliche Aufklärungsquote beim Ein-



Die methodischen Unschärfen der PKK sind erkannt.



bruchsdiebstahl: aus Wohnräumen 17,5 %, aus Kellerräumen 11,1%.

Erst in jüngster Zeit haben die Versicherungsunternehmen dieser Entwicklung entgegengewirkt. Sie sind dazu übergegangen, genauere Prüfungen

vorzunehmen. Sie richten eigene Bereiche „Betrugsbekämpfung“ mit spezialisierten Sachbearbeitern ein. Die erwähnte Versicherung stellte daraufhin fest, daß 1997 „knapp 50 % der ursprünglich angemeldeten Schadenssummen“ auf Betrug beruhen.

Der Gesamtverband der Versicherungswirtschaft (GDV) weiß deshalb, daß die PKS für den „Volksport“ Versicherungsbetrug unbrauchbar ist. Da die Gesamtschäden „mehrere Milliarden Mark pro Jahr“ betragen, man aber einem großen Dunkelfeld ausgesetzt sei, geht die GDV nun daran, eine eigene bundesweite Betrugsstatistik zu erarbeiten.

84 beschädigte Strandkörbe = 84 PKS-Fälle?

Andere methodische Unschärfen sollen kurz genannt werden: Es geht einmal um die „Häufigkeitszahl“ (PKS-Fälle pro 100.000 Einwohner) in den Bundesländern. Über die Jahre hin unterscheidet sie sich zwischen Bayern und Baden-Württemberg (1997: 5.816 bzw. 5770) beträchtlich z.B. von Bremen und Berlin (14.386 bzw. 17.134). Ob dieses „Nord-Süd-Gefälle“ bedeutet, daß die Menschen im Süden tatsächlich dreimal mehr kriminell werden als die Menschen im Norden, ist fraglich. Die Ländersouveränität errichtet aber strenge

Grenzen, das BKA kann zu seinem Bedauern nicht selbst in den Bundesländern nachsehen,

sondern muß die von den Länderministern gelieferten Zahlen übernehmen.

Erfaßt die PKS zu viel Kriminalität? Eine Prüfgruppe, die vom Innenministerium Schleswig-Holsteins unter Leitung von Dieter Schipper eingerichtet wurde, hat

in verschiedenen Polizeidienststellen 1.000 Fallmeldungen untersucht. Dabei stellte sich im Vergleich mit den PKS-Richtlinien z.B. heraus: Aus 84 beschädigten Strandkörben wurden 84 PKS-Fälle, es hätten aber nur 4 sein dürfen (Fortsetzungszusammenhang, 4 Geschädigte). Oder: 5 Graffiti auf Häuserwänden wurden zu 5 PKS-Fällen „Sachbeschädigung“, obwohl keine Strafanzeige vorlag und keine Ermittlungen aufgenommen wurden; Belege: 5 Fotos. Als Motiv für diese Übererfassung wurde Mangel an Fachkompetenz und der Versuch angenommen, durch hohe Fallzahlen die Polizeidienststelle aufzuwerten.

Die methodischen Unschärfen der PKS sind erkannt. Die meisten Polizeipräsidien verzichten deshalb darauf, die jährliche PKS mit ausufernden Interpretationen über Ausländer- oder Jugendkriminalität zu versehen. Ein gutes Beispiel dafür ist die Kölner PKS.

II. DIE GROSSEN LÜCKEN DER PKS

Beispiel: Ladendiebstahl durch das Personal

Ladendiebstahl gehört wie Steuerhinterziehung und Versicherungsbetrug zu den mehrheitlich nicht registrierten und nicht verfolgten Massendelikten. Uwe Dörmann geht davon aus, daß auf einen angezeigten Ladendiebstahl 90 bis 99 nicht angezeigte Ladendiebstähle entfallen. Die PKS 1997 erfaßte für das gesamte Bundesgebiet 1.572.558 einfache Diebstähle, darunter 669.909 Ladendiebstähle. Ein realistisches Bild ergäbe sich also erst, wenn man diese Zahl mit 90 bis 99 multipliziert.

Die geringe Aussagefähigkeit der PKS besteht aber auch darin,

daß eine wesentliche Tätergruppe fast überhaupt nicht auftaucht. In der Öffentlichkeit werden vor allem Kinder, Jugendliche und Rentner als Ladendiebe angeprangert. In Wirklichkeit aber werden etwa 60 % der Ladendiebstähle in Kaufhäusern und Supermärkten von den Mitarbeitern verübt. „Mindestens jeder zweite Ladendiebstahl wird von den eigenen Mitarbeitern verübt,“ so



**Mindestens jeder zweite
Ladendiebstahl wird
von den eigenen
Mitarbeitern verübt**



faßt Birte Siedenburg ihre Expertenbefragungen zusammen.

Die Unternehmen ziehen es vor, die Sache intern zu regeln, etwa durch Einigung über Wiedergutmachung und durch Gehaltsabzug. In besonders schwerwiegenden Fällen und wenn das Verhältnis auch aus anderen Gründen zerrüttet ist, erfolgt eine Vereinbarung über die Aufhebung des Arbeitsverhältnisses. Die Arbeitgeber drohen allerdings routinemäßig mit der Erstattung einer Strafanzeige, um solche Vereinbarungen zu erzwingen. Das Bundesarbeitsgericht hat in einem Urteil vom Dezember 1998 eine solche Drohung als zulässig anerkannt.

Das Schweigen in den Vorstandsetagen

Siedenburg ist auch anderen innerbetrieblichen Delikten nachgegangen, die in der PKS kaum auftauchen: „Ob in Behörden oder Betrieben, auf Baustellen oder in Büros: Fast jeder nimmt sich, was er haben will.“ Das wirkliche Aus-

maß der betriebsinternen Diebstähle, Betrügereien und Unterschlagungen läßt sich aber kaum messen. Die Unternehmen wollen weder das Betriebsklima stören noch ihr Image beflecken, sie handeln die Angelegenheit bei Entdeckung möglichst diskret ab. Polizei wird normalerweise nicht eingeschaltet.

Das Spektrum von Tätern, Vergehen und Motiven ist vielfältig: Da sind einmal die Schreibtischtäter, die Firmenschecks auf ihr Privatkonto gutschreiben; oder sie kassieren die Gehälter von fiktiven Beschäftigten ein. Da sind zum anderen diejenigen, die Arbeitsgeräte, Heizkörper und Elektrokabel von Baustellen abtransportieren oder Lagerbestände abräumen und ihre Ware mithilfe von Hehlern versilbern. Dann sind da die hochqualifizierten Computerspezialisten, die in Banken über Jahre hin Millionen von abgerundeten Pfennigbeträgen auf ein Geheimkonto überweisen und so hunderttausende Mark nebenbei verdienen.

Das Vorurteil, es seien vor allem die unteren Gruppen der Arbeiter und Angestellten, die sich selbst bedienen, trifft nicht zu. „Einem Vorstandsmitglied bieten sich vielfältigere Gelegenheiten, den Arbeitgeber zu bestehlen, Geld zu unterschlagen oder sich zu bereichern als einem Arbeiter am Fließband oder einer Buchhalterin im Büro.“ Die Anfälligkeit von Mitgliedern des Managements und des Vorstands wird zusätzlich dadurch gefördert, daß die juristischen Konstruktionen insbesondere von heutigen Großunternehmen mit hunderten von Tochterunternehmen, Holdings und Beteiligungen immer komplizierter und undurchsichtiger werden.

Bei Delikten in den Chefetagen kommt es von Seiten der Unternehmen nur sehr selten zu Strafanzeigen, zum anderen kennt sich die Polizei hier kaum aus. Eine

wichtige Verhinderungsrolle spielt das Arbeitsrecht: Ein Arbeitnehmer, der seinen Vorgesetzten wegen Betrugs oder Korruption

**„Ich würde
mich gern
mehr um die
Wirtschafts-
kriminalität
kümmern“**

Die Konstanzer Staatsanwälte geben jährliche Bilanz-Pressekonferenzen. Sie werden von den Medien der Region mit Spannung erwartet – nicht überall stellt sich die Staatsanwaltschaft gern der Öffentlichkeit. Da können Erfolge vorgezeigt werden. 46 % der Verfahren sind einen Monat nach Anzeigeneingang bereits erledigt, innerhalb einer Zweimonatsfrist sind schon 75 % abgearbeitet, so der Leitende Oberstaatsanwalt Olaf Boll beim Rückblick auf das Jahr 1998. Dank massiven Polizeieinsatzes hat sich die organisierte Kriminalität und die Zahl rechtsradikaler Gewalttaten im Bezirk deutlich verringert. Aber der wunde Punkt, wie bei vielen Kollegen in Deutschland: „Hätte ich mehr Personal zur Verfügung, würde ich mich mehr um die Wirtschaftskriminalität kümmern“.

anzeigt, bietet wegen „Störung des Betriebsfriedens“ einen Grund zur sofortigen Kündigung. „Nur ein winzig kleiner Teil der aufgeflogenen Delikte hochdotier-

POLIZEILICHE KRIMINALSTATISTIK

ter Arbeitnehmer durchdringt den Mantel des Schweigens, mit dem in den höheren Etagen fast jede Bereicherungsaktivität wie ein unansehnlicher Leichnam abgedeckt wird.“

Wirtschaftskriminalität und OK

Wirtschaftskriminalität – ein wunder Punkt. Hier ist die PKS zudem methodisch unklar. Wirtschaftskriminalität wird unabhängig von der für die PKS geltenden Deliktsaufschlüsselung erhoben. Vor allem fehlen z.B. Insiderhandel, Korruption zwischen Unternehmen, Korruption im Ausland/über das Ausland, Straftaten im Ausland, Steuerhinterziehung, nationale und internationale Wettbewerbsverstöße, Erpressung von Beamten und Politikern, Bilanzfälschung, Vertragsbrüche gegenüber der Treuhand und ähnlichen staatlichen Institutionen usw., also die meisten wichtigen Formen der heutigen Wirtschaftskriminalität.

Uwe Dörmann stellt fest: „Auch wenn die Wirtschaftskriminalität in der PKS immer differenzierter ausgewiesen wird, darf das nicht darüber hinwegtäuschen, daß es neben einem außerordentlich großen Dunkelfeld noch ein Graufeld von durch Schwerpunktstaatsanwaltschaften, Finanz- und andere Behörden ohne Polizeibeteiligung bearbeiteten Delikten gibt, sodaß die PKS-Daten hier besonders lückenhaft sind.“

Ein Indikator für das ungewöhnlich große Dunkelfeld im Bereich der Wirtschaftskriminalität ist die Dreistigkeit, mit der für Straftaten öffentlich geworben wird. So wirbt eine Anzeige des Infodienstes „steuertip“ in „Welt am Sonntag“: Die Steuerfahndung habe ihre Erkenntnisse über die Manipulationen von Registrierkassen in einem Dossier zusammengefaßt: Tagesendsum-

menbons mit nicht fortlaufender Nummerierung, Einsatz zweier typgleicher Kassen, Abschneiden von Tagesendsummenbons, Nacherstellung von Tagesendsummenbons mit zweiter Kasse usw. „Damit Sie die Risiken von Manipulationen kennen, muß dieses interne Dokument jeder Unternehmer in der Gastronomie und ähnlichen Branchen in Händen halten. Oder wollen Sie unnötiges 'Lehrgeld' zahlen?“

Die Lückenhaftigkeit erstreckt sich auch auf die Organisierte Kriminalität (OK). Weil man sich nicht durchringen kann, die typischen Methoden der OK – Bestechung, Bildung eines internationalen Netzwerks / einer kriminellen Vereinigung, Erpressung, tiefgestaffeltes System von Tarnfirmen – auch dann als solche zu bezeichnen, wenn sie in „normalen“ Unternehmen vorkommen, bleibt Erfassung und Verfolgung der OK hinter der Wirklichkeit zurück. Uwe Dörmann: „Über Umfang und Entwicklung der organisierten Kriminalität weiß die Polizei wenig Verlässliches. Was ihr verwertbar bekannt ist, ist nur die Spitze des Eisbergs. Sichtbare OK ist nur schlecht organisierte OK. Die PKS schweigt sich hierzu bislang aus.“

Graufeld Staatsanwaltschaft

„Wegen Diebstahl kommt niemand zu uns, da geht man zur Polizei!“ Das sagt die Kölner Staatsanwältin Regine Appenrodt aus jahrelanger Erfahrung in ihrer Behörde. Zur Staatsanwaltschaft kommt man vor allem dann, wenn es um große, komplizierte Fälle geht, bei Vermögensdelikten zum Beispiel. Wenn Unternehmen sich einmal durchringen, Strafanzeige wegen Betrugs oder Untreue gegen einen höheren Mitarbeiter zu stellen, gehen sie nicht zur Polizei, sondern zum Staatsan-

walt. Ähnlich ist es bei ärztlichen Kunstfehlern, dazu hat die Kölner Staatsanwaltschaft ein eigenes Ärztedeuzernat eingerichtet, das von Regine Appenrodt geleitet wird.

Nicht in allen Fällen wird dann die Polizei eingeschaltet. Dies ist insbesondere bei den sich häufenden Fällen so, wenn aus der Bevölkerung heraus Strafanzeigen gegen hochrangige Verwaltungsbeamte gestellt werden, gegen Oberstadtdirektoren, Regierungspräsidenten, Bürgermeister und sonstiges leitendes Personal. Allerdings führen die Staatsanwaltschaften keine eigene Statistik über die nur von ihnen bearbeiteten Ermittlungen.

Graufeld Finanzbehörden

Die Steuerfahndung hat polizeiliche und staatsanwaltliche Befugnisse. Sie kann Hausdurchsuchungen durchführen und Unterlagen beschlagnahmen. In schweren Fällen der Steuerhinterziehung kann sie eine Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft erstatten. Der Entscheidungsspielraum der Steuerfahndung ist ziemlich groß und diffus. Anzeigen sollen erstattet werden, wenn die Strafverurteilung höher als 2 Jahre oder 720 Tagessätze ist oder wenn der Fall öffentliche Bedeutung hat, wie zuletzt bei Peter Graf.

Eine wesentliche Schranke für das Handeln der Finanzbehörden ist das Steuergeheimnis. Der Steuerpflichtige soll in seinem „finanziellen Intimbereich“ geschützt werden, auch wenn er sich schwerer Verstöße schuldig gemacht hat. Das hat aber dazu geführt, daß auch schwere Steuerhinterziehung meist nur als Ordnungswidrigkeit eingestuft wird.

Das hängt auch damit zusammen, daß Steuerhinterziehung großen Stils naturgemäß ein Delikt der Oberschicht ist. Sie ist dem automatischen Steuerabzug ent-

hoben, der auf den Löhnen und Gehältern der Arbeitnehmer liegt, sie hat das „steuerliche Gestaltungsprivileg“, sie verfügt über das entsprechende Vermögen, das frei angelegt werden kann. Die moralische Verwahrlosung der letzten Jahrzehnte hat dazu geführt, daß zur Steuerhinterziehung großen Stils öffentlich aufgerufen werden kann („Reisen bildet - Kapital, zum Beispiel in Luxemburg“), ohne daß Gesetzgeber, Finanzbehörden oder Justiz eingreifen.

Nach den Ermittlungen der deutschen Steuerfahndung wurden seit 1992 800 Milliarden DM von Privatanlegern in Luxemburg, Schweiz, Österreich und Liechtenstein angelegt. Aufgrund der Anlagesumme, der inzwischen erfolgten Selbstanzeigen – allein im Bereich der Oberfinanzdirektion Münster sind es bisher 20.000 – usw. kann auf eine Tätergruppe von mindestens 600.000 geschlossen werden, die auf den genannten Wegen Steuern hinterzogen haben.

Von den 600.000 findet sich bisher jedoch vermutlich nur einer in der PKS, ein Koblenzer Unternehmer. Er ist der einzige, der bisher in einem Gerichtsverfahren – er hatte 18 Millionen DM Schwarzgeld aus seiner Firma entnommen und bei der Dresdner Bank in Luxemburg angelegt – verurteilt wurde. Mehrere zehntausend Geldbußen wurden bisher an andere Täter verhängt, ohne Einschaltung der Polizei und der Gerichte. Die Oberfinanzdirektionen führen eine eigene Statistik über solche Geldbußen. Sie wird aber nicht veröffentlicht. Das wird mit dem Steuergeheimnis begründet.

Die Zollfahndung Trier stellte fest, daß der illegale Bargeldtransport nach Luxemburg wieder zunimmt. Als Nebenprodukt der Möglichkeit zu Kontrollen nach dem neuen Geldwäschegesetz wurden von der Mobilen

Kontrollgruppe des Trierer Zolls im Zeitraum Mai bis November 1998 60 Millionen DM auf Luxemburger Konten aufgespürt. „Wenn man sich vorstellt, daß die Gruppe nur Schwerpunktkontrollen macht, kann man erahnen, was für enorme Geldmengen hier über die Grenze gehen,“ so Michael Deutschen vom Hauptzollamt Trier. Deshalb werden gegenwärtig praktische Hinweise zum Gesetzesbruch auf dem offenen Markt angeboten. Der „Rentrop-Brief“ aus dem Bonner Wirtschaftsverlag Norman Rentrop empfiehlt bei Geldtransporten nach Luxemburg und in die Schweiz, den Zollbeamten folgende Lügen aufzutischen: „Ich fahre zu einer Immobilien-Versteigerung. 10 % der Summe sind in bar vor Ort zu entrichten.“ Oder: „Ich brauche das Geld für einen Autokauf in Belgien. Sie wissen ja, da sind die Autos viel billiger als in Deutschland.“

Graufeld Kartellbehörden

Auch die Kartellbehörden haben polizeiliche und staatsanwaltschaftliche Befugnisse. Sie arbeiten auf der Grundlage des „Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen“. Sie können bei geheimen Preisabsprachen u.ä. Geldbußen verhängen, die bisher höchste traf mit 128 Millionen DM einen Heidelberger Zementhersteller. Bei großen Fällen arbeitet das Kartellamt mit Staatsanwaltschaft und Landeskriminalamt zusammen. Im Unterschied zu den Finanzbehörden veröffentlicht das Bundeskartellamt die verhängten Geldbußen. Die Zahlen werden allerdings nur summarisch pro Jahr aufgelistet, sie gehen nicht in die PKS ein.

Verstöße gegen den freien Wettbewerb bewirken erheblich überhöhte Preise für Zulieferer, Händler und Verbraucher. Auch der Bürger als Steuerzahler kann

Bundeskartellamt: Summe der Geldbußen 1980- 1998		
Jahr	Summe (Mio DM)	Wichtige Verfahren
1980	5,95	
1981	5,76	Spanplatten
1982	12,30	Behälterglas
1983	57,32	Bauunternehmen
1984	0,38	
1985	0,40	
1986	0,10	
1987	11,37	
1988	25,87	Zementindustrie
1989	254,21	Zementindustrie
1990	5,65	
1991	42,74	Pharmagroßhandel, Touristik
1992	3,26	
1993	15,60	Streusalz, Feuerwehraufbauten
1994	8,23	Feuerwehrschräuche, Schulranzen
1995	7,84	Müsli-Riegel
1996	1 9,56	Fahrbahnmarkierungen
1997	285,96	Starkstromkabel
1998	20,49	Lernmittel, Verkehrszeichen, Asphalt
Summe	782,99 Millionen DM	

POLIZEILICHE KRIMINALSTATISTIK

geschädigt werden, wenn Lernmittel, Fahrbahnmarkierungen, Verkehrszeichen, Streusalz, Feuerwehrschräume, Zement usw. durch Behörden jahrelang zu überhöhten Preisen eingekauft werden.

1995 und 1996 wurden gegen 33 Unternehmen und 29 Geschäftsführer des „Fahrbahnkartells“ Bußgeldbescheide in einer Gesamthöhe von 25,7 Millionen DM verhängt. Die Firmen hatten sich jahrzehntelang bei Ausschreibungen der öffentlichen Hand abgesprochen, bei denen es um Fahrbahnmarkierungen ging. Bei regelmäßigen Geheimtreffen wurde nach Art der Mafia festgelegt, wer der jeweilige Mindestbieter ist, in welcher Höhe er sein Angebot abgibt und wer überhöhte „Schutzangebote“ abzugeben hatte. Unter der Leitung der jeweiligen „Landesfürsten“ wurde festgelegt, welche Unternehmen für welche Straßenbau-, Autobahnbaupläne und Landkreise das Mindestangebot abgeben.

Das Dunkelfeld ist enorm. „Die Zahl der entdeckten Fälle dürfte nur einen Bruchteil der tatsächlichen Vorgänge ausmachen. Der Anreiz zur Enthüllung der Kartelle ist gering, der Nachweis kompliziert.“ (FAZ, 15.8.'96) Auch die Kartellbehörde der Europäischen Kommission verhängt Geldbußen. In den Jahren 1995 und 1996 wurden die deutschen Chemiefirmen BASF und Bayer mit Geldbußen belegt; sie betrug 5 bzw. 5,6 Millionen DM. Auch diese Delikte tauchen in der PKS nicht auf.

Dem Gesetzgeber erschien die Handhabung von Kartell- und Wettbewerbsverstößen als reine Ordnungswidrigkeit neuerdings als unhaltbarer Zustand. Dazu trug im wesentlichen die internationale Diskussion in der UNO und in der Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) bei. 1996 wurde durch das Gesetz zur Bekämpfung

der Korruption der neue Straftatbestand „Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen“ als § 298 in das Strafgesetzbuch übernommen.

Graufeld Insiderhandel

Seit 1995 besteht das Bundesamt für den Wertpapierhandel (BAWe, Frankfurt). Es wurde geschaffen, weil die schnelle Ausdehnung des Handels mit Wertpapieren aller Art, vor allem Aktien, ein Feld für neue Delikte eröffnet hat. Viele neue, unerfahrene Marktteilnehmer werden übers Ohr gehauen.

Das bekannteste Ermittlungsverfahren bezog sich auf das Softwareunternehmen SAP. Dem BAWe war aufgefallen, daß vor dem 23. Oktober 1996 ungewöhnlich viele SAP-Aktien verkauft wurden. Als am 23. Oktober ein unerwartet schlechtes Ergebnis für die ersten neun Monate des Geschäftsjahres bekannt gegeben wurden, stürzte der Aktienkurs – wie bei solchen Anlässen üblich – innerhalb eines Tages um 23 % ab. Das BAWe und die Frankfurter Staatsanwaltschaft vermuteten, daß Vorstände, Aufsichtsräte und leitende Mitarbeiter, die vor der Veröffentlichung Bescheid wußten, ihre Aktien verkauften und nach dem Absturz wieder billig neue Aktien aufkauften. Aufgrund der schwierigen Nachweislage ist die Angelegenheit bis heute nicht geklärt. Ursprünglich waren es 100 Verdächtige, daraus wurden 34 Ermittlungsverfahren, nach zwei Jahren wurden 28 davon ohne Ergebnis eingestellt, drei Insider zahlten Geldbußen zwischen 50.000 und 150.000 DM. Drei Verfahren sind noch offen.

Auch wenn die 20 Ermittler der BAWe angesichts der riesigen Zahl an zu überwachenden Wertpapiergeschäften relativ hilflos und ihre Informationsquellen bescheiden sind („Wir werten die

Tageszeitungen aus“), so besteht der eigentlich Engpaß bei der Frankfurter Staatsanwaltschaft. Sie hat zwei Staatsanwälte abgestellt, die sich im Nebenberuf mit Insidergeschäften befassen. Polizei ist nicht beteiligt. Die allermeisten Verfahren gegen Verdächtige werden gegen Zahlung einer Geldauflage eingestellt. Oberstaatsanwalt Job Tilmann: „Wir haben kaum eine andere Wahl.“ In der PKS dürfte sich bisher kein einziger Fall von Insiderhandel wiederfinden.

Der Vize-Präsident des BAWe, Georg Dreyling, bedauert, daß es angesichts dieser Schwierigkeiten „keine saubere statistische Erfassung“ gibt. Dem Staat gingen zudem hohe Steuerbeträge verloren. Die Schätzung der Schadenshöhe reiche von jährlich „etwa drei Milliarden DM“ (BKA) über „60 Milliarden DM“ (Bundesverband der Finanzdienstleistungen) bis zu „100 Milliarden DM“ (Gerlach Report).

III. DUNKELFELD STAAT

In den staatlichen Behörden neigt man dazu, ähnlich wie in den Privatunternehmen, Straftaten von Mitarbeitern nicht der Polizei anzuzeigen, sondern intern zu regeln. Die PKS-Zahlen „Straftaten im Amt“ – 1997 waren es 9.938 – sind nur die berühmte „Spitze des Eisbergs“.

Beispiel: Korruption

Eine Straftat, die seit einigen Jahren vermehrte Aufmerksamkeit genießt, ist Korruption, strafrechtlich gesehen also Vorteilsannahme, Bestechlichkeit, Vorteilsgewährung und Bestechung. Erst seit 1994 wird Korruption gesondert ausgewiesen. Trotzdem,

Zentralstelle Korruptionsbe- kämpfung in Berlin

„Die Zentralstelle übernimmt folgende Aufgaben:

- Entgegennahme von Hinweisen über Sachverhalte mit Korruptionsverdacht
- Ansprechstelle für alle Dienststellen des Landes
- Beratungs- und Auskunftsstelle für Bürgerinnen und Bürger
- Auswertung der Jahresberichte des Landesrechnungshofes im Hinblick auf Korruptionssachverhalte...“

Oberstaatsanwalt Claus-Peter Wulff, Leiter der Zentralstelle, konnte schon einige Monaten nach Arbeitsbeginn feststellen: „Die Zentralstelle findet regen Zuspruch. Beratungen von Behördenangehörigen, Mitarbeitern privater Unternehmungen und sonstigen Bürgern finden hier im Rahmen eingehender Hinweise, Anzeigen und Anfragen laufend statt.“

so urteilt Uwe Dörmann: „Auch zur Korruption können die PKS-Zahlen keinen Maßstab für die Entwicklung bieten“.

Bei Korruption gibt es in der Regel kein Opfer und keinen Geschädigten, sondern beide Seiten profitieren. Die Anzeigen aus den Reihen der Beteiligten tendieren deshalb gegen Null. Anonyme Anzeigen spielen eine große Rolle; sie werden häufig von Unternehmern oder Mitarbeitern erstattet, die trotz Schmiergeldzahlung

nicht zum Zuge kamen. Polizei und Staatsanwalt kommen vor allem auf Umwegen zur Aufdeckung korruptiver Handlungen, z.B. über Ermittlungen wegen Steuerhinterziehung, Erpressung, Urkundenfälschung oder Kartellbildung.

Kommunale Rechnungsprüfungsämter haben bisher nicht das Recht, bei Korruption selbst Strafanzeigen zu stellen. So war es auch bei dem größten kommunalen Korruptionskomplex, der gegenwärtig beispielsweise in Köln ermittelt wird: Die Polizei nahm im Dezember 1998 insgesamt 22 städtische Bedienstete und zwei Unternehmer fest. Das Rechnungsprüfungsamt hatte einen Bericht über korruptionsverdächtige Bauaufträge erstellt und an die Stadtverwaltung weitergeleitet. Dieser Bericht blieb liegen. Die Ermittlungen kamen durch einen anonymen Briefingang.

Gerade bei der neueren Gesetzgebung wie im Umweltrecht und Umweltstrafrecht wurde von der Regelung der Strafbarkeit von Amtsträgern Abstand genommen. Ebenso wurde von der Schaffung einer Anzeigepflicht seitens der Amtsträger, die im Rahmen ihrer Tätigkeit von Umweltverstößen Kenntnis erhalten, abgesehen. Vielmehr soll auf die „wirtschaftliche Leistungsfähigkeit“ geachtet werden. Dies ist freilich zur leeren Floskel verkommen, wie die Ausdehnung der Arbeitslosigkeit zeigt.

Es gibt weitere rechtliche Hemmnisse. Kommunale Rechnungsprüfungsämter unterstehen ihren Stadtverwaltungen. Finanzbeamte dürfen aufgrund des Steuergeheimnisses keine Strafanzeigen stellen, wenn sie kriminelle Handlungen entdecken oder vermuten. „Finanzbeamte müssen zu Umweltsünden schweigen.“ Das Korruptionsbekämpfungsgesetz von 1996 hat jedoch dazu

„Das Potential der Rechnungshöfe ausschöpfen!“

Eine weitergehende Initiative als der Berliner Senat hat die weltweit tätige Organisation „Transparency International“ (TI) entwickelt. Sie hat im Laufe des Jahres 1998 die Arbeitsweise der deutschen Rechnungshöfe untersucht. „Die alljährliche Veröffentlichung der Rechnungshofberichte ist ein trauriges Ritual“, so Ina-Maria Blomeyer, die stellvertretende Vorsitzende von TI Deutschland. Die Rechnungshöfe haben gerade aufgrund ihrer Unabhängigkeit ein großes Potential zur Aufdeckung von Betrug und Korruption. Doch die Berichte werden nicht ausgewertet, die Informationen an die Strafverfolgungsbehörden nicht weitergegeben. Eigentlich sind die kommunalen Rechnungsprüfungsämter, die Landesrechnungshöfe und der Bundesrechnungshof nach Artikel 35 des Grundgesetzes zur Amtshilfe verpflichtet. Dem kommen sie aber, von Ausnahmen abgesehen, nicht nach. Wenn man der Grundgesetzbestimmung zur Beachtung verhelfen würde, könnten zahlreiche Straftaten aufgedeckt und die Gelder der Steuerzahler geschützt werden. „Das Potential der Rechnungshöfe muß ausgeschöpft werden!“

POLIZEILICHE KRIMINALSTATISTIK

geführt, daß Finanzämter verpflichtet sind, das Steuergeheimnis in bestimmten Fällen zu durchbrechen.

Aus diesen Gründen müssen besondere Bedingungen geschaffen werden, um Anzeigen zu ermöglichen. Deshalb hat die Berliner Justiz 1998 eine „Zentralstelle Korruptionsbekämpfung“ eingerichtet. Sie soll eine Anlaufstelle sein, bei der die sonst bestehenden Hemmschwellen herabgesetzt werden.

Ähnliches gilt auf europäischer Ebene. Über Betrug, Nachweismängel und Korruption in der Europäischen Kommission gab es schon seit längerem Erkenntnisse in den Jahresberichten des Europäischen Rechnungshofs. Die wiederkehrende zusammenfassende Formel lautet: „Die Prüfung erbrachte erneut einen unannehmbar hohen %satz wesentlicher



**In den staatlichen
Behörden neigt man
dazu, Straftaten von
Mitarbeitern nicht der
Polizei anzuzeigen**



Fehler, die die Beträge von den den Zahlungen zugrunde liegenden Vorgängen verfälschen.“ Auch die Anti-Betrugseinheit der Europäischen Union, UCLAF, hat zahlreiche Ermittlungen unternommen und einige Ergebnisse in ihren Jahresberichten veröffentlicht. „Betrügerische Praktiken“ sind eine wiederkehrende Formel. Sie bezieht sich auf Vorgänge in den EU-Mitgliedsstaaten und in der Kommission.

Aus den Berichten von Rechnungshof und UCLAF wurden kaum Konsequenzen gezogen. Dagegen wurde ein Beamter der Kommission, Paul van Buitenen,

der Mitgliedern des Europäischen Parlaments Informationen über Betrugereien weitergab, bestraft: Er wurde versetzt, sein Gehalt wurde gekürzt.

IV. ORDNUNGS- WIDRIGKEITEN, VERGEHEN, VERBRECHEN?

Das Gewerbezentralregister erfaßt betrieblich begründete Bußgelder. Das Register wird vom Generalbundesanwalt geführt. Es erscheint jährlich, hat hunderte von nicht nummerierten Seiten und führt wie die Strafverfolgungsstatistik ein Mauerblümchendasein. Es weist für das Jahr 1994 insgesamt 40.617 Bußgelder aus, die von Verwaltungsbehörden aufgrund der Gewerbeordnung (GewO) gegen natürliche Personen verhängt wurden. Die Bußgeldhöhen sind nach Gruppen zwischen 200 und 50.000 DM gestaffelt, oberhalb von 50.000 DM gibt es keine Differenzierung. Für die Bußgelder, die gegen Firmen und Institutionen verhängt wurden, wird eine weitere Statistik geführt, aber nicht veröffentlicht. Auch das Gewerbezentralregister ist in der PKS nicht enthalten.

Gefährliche Taten ohne Strafe

Es wurden bereits zahlreiche Taten genannt, die juristisch nicht oder nur in wenigen Ausnahmefällen als „kriminell“ angesehen werden, aber gefährlich sind und schwere Schäden für die Gemeinschaft verursachen. Dazu gehören Steuerhinterziehung großen Stils, geheime Preisabsprachen, Insiderhandel. Es hat sich auch gezeigt, daß die Auffassungen des

Gesetzgebers dazu im Fluß sind bzw. von der politischen Mehrheit abhängen. So wurden, wie geschildert, neuerdings die bisherigen Ordnungswidrigkeiten „Angestelltenbestechung“ und „Ausschreibungsbetrug“ als Straftatbestände neu in das Strafgesetzbuch aufgenommen.

Es gibt Gründe, um darüber nachzudenken, ob nicht auch andere Ordnungswidrigkeiten als Straftaten einzustufen sind, auch wenn sie gegenwärtig nicht im Blickpunkt der Öffentlichkeit stehen:

- Vermittlung und Einsatz illegaler Leiharbeiter
 - Einsatz verbotener Substanzen bei der Tiermast
 - Verstoß gegen Vorschriften der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (Grenzwertüberschreitungen mit Krebs- und Todesfolgen)
 - Grenzwertüberschreitungen bei der Abfallentsorgung und Abwassereinleitung
 - Inverkehrbringen gefährlicher Medikamente und Werkstoffe (Beispiele Contergan und Holzschutzmittel)
 - verkehrsfährender Einsatz von LKW-Fahrern, die zum Verstoß gegen Arbeitszeitvorschriften gezwungen werden, mit möglichen Todesfolgen für Dritte („Übermüdung tötet“)
 - Einsatz von Leiharbeitern für gefährliche Arbeiten in Atomkraftwerken und anderen Anlagen
 - falsche Auszeichnungen von Waren (falsche Gewichte, falsche Herkunftsländer, falsches Ökolabel)
 - gekaufte Gefälligkeitsgutachten (Berufskrankheiten, Großanlagenbau)
- Daneben wird die Sicherheit der Bevölkerung und/oder bestimmter Gruppen von gefährlichen Taten bedroht, die bisher weder eine Ordnungswidrigkeit noch ein Vergehen oder ein Ver-

brechen darstellen und in keiner Weise unter Strafe stehen. Dafür seien einige Beispiele genannt:

– Kernkraftwerksbetreiber haben jahrelang radioaktiv strahlendes Material aus Kernkraftwerken über Straßen und Schienen transportiert („Castor-Behälter“). Die Grenzwertüberschreitungen waren den Betreibern bekannt, wurden aber verschwiegen. Inwieweit dadurch Gruppen der Bevölkerung, z.B. Polizisten und Begleitpersonal, schwerer Gesundheitsgefährdung ausgesetzt waren, ist bislang immer noch nicht zweifelsfrei geklärt.

– Beamte und Abgeordnete können nicht haftbar gemacht werden, wenn sie für die Verschwendung von Steuergeldern verantwortlich sind; hier fordert der Bund der Steuerzahler die Einführung eines Straftatbestandes der „Haushaltsuntreue“.

– Die Einleitung von Dioxin aus Gewerbetrieben, z.B. Textilfirmen, in das kommunale Abwassersystem ist weder eine Ordnungswidrigkeit noch eine Straftat, da in den kommunalen Abwassersatzungen kein Grenzwert für Dioxin festgesetzt ist. Auch wenn in einer Stadt wie Köln pro Jahr mehr Dioxin im Abwasser anfällt als bei der Katastrophe von Seveso und Millionen DM an Kosten für eine (ungesicherte) Entsorgung des kontaminierten Klärschlammes anfallen, können die Verursacher nicht einmal mit einem Bußgeld belangt werden.

Selbstverständlich kann man solche noch nicht kodifizierten Delikte nicht in ein formalisiertes und statistisches Bild der Kriminalität aufnehmen. Da sie aber, wie auch einige der bisher als „Ordnungswidrigkeiten“ behandelten Taten, die Sicherheit zahlreicher Dritter gefährden, müssen sie bei einem realistischen Kriminalitäts- und Sicherheitsbild berücksichtigt werden – bei der Aufnahme von Straftaten Unmündiger und Min-

derjähriger bestehen bei der PKS bisher ja auch keine Hemmungen.

V. DIE LIEBE ZUM ÜBERHOLTEN TERRITORIAL-PRINZIP

Eigentlich braucht man nicht darüber zu reden, daß wir in einer globalisierten Wirtschaft leben. Nicht zuletzt symbolisiert die seit Januar 1999 eingeführte EURO-Währung grenzenlose internationale Beweglichkeit. Nun gibt es aber eine Erscheinung, die mit der so geläufig beschworenen Internationalität in eigenartigem Kontrast steht: Die Sicherheits-, Justiz- und Steuersysteme bleiben dem Nationalstaats- und Territorialprinzip verhaftet.

Grenzübergreifende Kriminalitätsfelder

Dies hat aber zur Folge, daß ein großes neues Kriminalitätsfeld eröffnet wurde. Das ist der Polizei, der Steuerfahndung, dem Zoll, der Börsenaufsicht usw. seit langem bekannt. Mafia-Banden ebenso wie renommierte Banken nutzen das Gefälle zwischen internationalisierter Ökonomie und nationalisierter Politik.

• In der EU gilt seit 1993 bei der Mehrwertsteuer das „Bestimmungslandprinzip“. Weil die zersplitterten und unterbesetzten Steuer- und Zollverwaltungen den realen Weg und Zielpunkt der Binnentransporte kaum nachvollziehen können, stellt die Diskrepanz zwischen internationaler Beweglichkeit und nationaler Kontrollstruktur ein Einfallstor für Wirtschafts- und Steuerkriminalität dar. Dabei handelt es sich insbesondere um „Karussellbetrügereien“, bei denen mithilfe fingierter Rechnungen und Emp-

fänger von Land zu Land ringsum die Mehrwertsteuer mehrmals von den Finanzämtern einkassiert wird. Die Europäische Kommission verwendet dafür den Begriff „organisierter Betrug“. Sein Schaden für die EU-Staaten wird auf jährlich 300 Milliarden Euro geschätzt. Nur ein verschwindender Teil dieser Delikte wird dem deutschen Zoll bekannt und geht in die PKS ein.

• Nach dem Bekanntwerden der Rinderseuche BSE entstand ein umfangreicher Schmuggel mit britischem Rindfleisch: Es wurde europaweit geliefert, verkauft und gegessen, trotz offizieller Verbote. Die Fleisch- und Transportindustrie nutzte die Wege, die auch von Steuerhinterziehern und Mehrwertsteuerbetrü gern genutzt werden. Die nationalen Zollbehörden kamen der Gründung von Briefkastenfirmen und dem Handel mit Herkunftstempeln nicht nach. Die Anzeige- und Aufklärungsquote ist minimal.

• Ähnliches geschieht beim Schmuggel mit Waffen, Munition, Rauschgift, Tieren, Zigaretten, Alkohol, Kreditkarten.

• Der Betrug in der EU-Kommission mit begleitenden Delikten in einzelnen EU-Staaten würde sich, was Tatbeteiligte mit deutscher Staatsangehörigkeit angeht, ebenfalls nicht in der PKS wiederfinden. Korruption bei Beamten der Kommission wird in dem Land verfolgt, in dem die Gemeinschaftseinrichtung ihren Sitz hat. Das ist meist Luxemburg und Belgien. Gerade diese beiden Staaten sind aber bekannt für ihren Justizfilz, in dem Straftaten von Beamten nur äußerst selten und zögerlich verfolgt werden.

Einen besonders hartnäckigen Widerstand gegen die internationale rechtliche Kooperation leisten Europas Steuer- und Finanzoasen. Sie profitieren am meisten vom „institutionellen Gefälle“, wie es der ehemalige Direktor des

POLIZEILICHE KRIMINALSTATISTIK

Luxemburger Währungsinstituts, Pierre Jaans, ausdrückte. Sie bestehen auf ihrem Sonderstatus. Die Finanzoase Liechtenstein trat zwar dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) bei, aber unter der Bedingung, daß Fiskalangelegenheiten ausgeklammert bleiben. Das knappe Dutzend Finanzoasen, die zu England gehören, wie die Kanalinseln und die Isle of Man, unterliegen nicht der Europäischen Union, England machte ihren Sonderstatus zur Bedingung bei den Beitrittsverhandlungen zur EWG. Dieser Zustand soll auch im Zeitalter des EURO erhalten bleiben.

Gerade unter der Bedingung der Wirtschafts- und Währungsunion nimmt die „Attraktivität“ der Finanzoasen zu. Das wird auch in der strategischen Kriminalitätsanalyse des BKA zum Kriminalitätspotential der EURO-Einführung berücksichtigt. Die dabei besonders wichtige Schweiz spielt nicht nur eine Rolle bei Kapitalflucht und Steuerhinterziehung, sondern auch z.B. beim Schmuggel. Wie die Zollbehörden Deutschlands und der anderen EU-Staaten wissen, beherbergt die Eidgenossenschaft die meisten Kopfunternehmen (Holdings), die den Schmuggel mit Zigaretten und Kunstgegenständen in Europa organisieren. Das hat damit zu tun, daß in der Schweiz Schmuggel nicht verboten ist. Diese parasitäre Stellung der Schweiz ermöglicht hohe Gewinne.

Die Gewerkschaft der europäischen Finanzbeamten (UFE) weist darauf hin, daß dies das Sicherheitsgefühl großer Bevölkerungskreise beeinflusst: „Briefkastenfirmen sind mobil, Arbeitnehmer mit ihren sozialen Bindungen weniger. Dadurch wird die Steuerlast in Europa und in der Welt immer stärker auf die Arbeit verlagert. Dies führt zu einer 'Zwei-Klassen-Gesellschaft', der soziale Frieden gerät in Gefahr.“

Europol: Das PKS-System ist überholt

Willy Bruggemann, stellvertretender Direktor von Europol, ist zuständig für Informationsaustausch und Kriminalitätsanalyse. Er hatte verschiedene Funktionen in der Polizei Belgiens und hat seine Doktorarbeit über die deutsche PKS geschrieben.

„Europol will nicht Interpol kopieren, dessen Statistiken sind schwach und oberflächlich. Die Statistiken von Eurostat, des statistischen Amtes der EU, sind ebenfalls unbrauchbar. Auch das PKS-System des deutschen BKA ist völlig überholt.“

Europol ist deshalb dabei, auf einigen Gebieten moderne internationale Statistiken zu entwickeln, z. B. bei Kfz-Diebstahl, Menschen- und Drogenhandel. Wir orientieren uns am Erfassungssystem, das 1997 in Belgien eingeführt wurde. Die Protokolle der Polizei für den Staatsanwalt enthalten solche Angaben, die wir für ein realistisches Kriminalitätsgeschehen brauchen: Verlauf, geographische Lage, Opfer usw. Wir brauchen aber auch Kriminalitätsraten: Risikofaktor für bestimmte Wohnviertel, für bestimmte Gruppen der Bevölkerung – einschließlich solcher, die sich nicht lange am selben Ort aufhalten, z.B. Studenten und Touristen. Oder die Kriminalitätsrate pro Automarke. Europol bleibt nicht bei den Straftatbeständen traditioneller Art stehen. Es sollen zum Beispiel Kartellstrafen und die Datenquellen der Staatsanwaltschaften einbezogen werden. Wir brauchen auch Angaben aus der Privatwirtschaft, z.B. von Versicherungen, von Banken und von Institutionen der EU.“

Aus den großen und breite Bevölkerungskreise gefährdenden Betrügereien wie denen des „Fleischkarussells“ folgerte die UCLAF: „Für einen wirksamen Schutz des Gemeinwohls und der Haushaltsmittel der Union sind daher zwei Dinge erforderlich: nicht nur eine Angleichung der strafrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten..., sondern auch und vor allem Rechtsakte, die ... die Zusammenarbeit der innerstaatlichen Justizbehörden erleichtern und eine Abkehr der Justizbehörden von ihrer 'Autarkie' zugunsten einer gemeinschaftlichen Solidarität fördern.“

Die PKS enthält, wie schon erwähnt, nicht die Straftaten deutscher Staatsbürger, „die außerhalb der Bundesrepublik Deutschland“ begangen werden. Dies ist bei der gegenwärtigen Struktur

der PKS auch gar nicht möglich. Das mag man damit rechtfertigen, daß Deutschland eine wichtige Exportnation ist und diesem Ziel alles zu dienen hat. Dies gilt beispielsweise für die Bestechung ausländischer Amtsträger und Unternehmer. Sie ist nach deutschem Recht nicht strafbar, ist aber nach Auffassung des BDI in den meisten Ländern unumgänglich und ständige Praxis. Deshalb gehören Schmiergelder im Ausland auch zu den normalen Betriebsausgaben, die steuerlich absetzbar sind. Nach einer Konvention der OECD, die am 15. Februar 1999 in Kraft trat und auch von der Bundesregierung unterschrieben wurde, wird Korruption im Ausland künftig allerdings eine Straftat sein, wie dies in einigen Ländern bisher schon der Fall ist.

Die Trennung zwischen In- und Ausland als Fiktion

Viele Schmiergeldzahlungen, die formell ins Ausland und an einen ausländischen Empfänger gehen, sind in Wirklichkeit Schmiergeldzahlungen an einen inländischen Empfänger. Dies stellte sich z.B. heraus, als einige Manager von Siemens wegen Bestechung vor Gericht standen. Die Überweisung von 250.000 DM „Provision für Gasturbine in Korea“ an ein Schweizer Nummernkonto war in Wirklichkeit für einen Münchner Baurat bestimmt, der die Entscheidung zu fällen hatte, ob Siemens die Münchner Klärwerke mit einem elektronischen Steuerungssystem ausrustet. Die Trennung zwischen Inland und Ausland ist in vielen wichtigen Bereichen längst zur Fiktion geworden.

In den Finanzoasen Europas sind etwa eine Million „Briefkastenfirmen“ domiziliert, die fiktive Rechnungen für Gutachten, Lieferungen usw. ausstellen. Ohne sie würden die meisten der geschilderten Delikte wie Schmuggel von britischem Rindfleisch, von Zigaretten und Waffen, das illegale Abkassieren von Mehrwertsteuer, das Überweisen von Bestechungsgeldern nicht funktionieren. Werden die Straftaten des Düsseldorfer Steuerhinterziehers, der seine Geldanlagen auf der Isle of Man verwalten läßt und seine dortige Briefkastenfirma mithilfe von Fax und Handy anweist, nun in Düsseldorf oder auf der Isle of Man begangen? Im Zeitalter des Internet und seiner Nutzung auch zu finanziellen und ökonomischen Operationen ist das Festhalten am National- und Territorialprinzip besonders absurd.

Auch auf europäischer Ebene werden neue polizeiliche Lösun-

gen der Kriminalitätserfassung entwickelt. Das Europäische Polizeiamt „Europol“ in Den Haag soll auf neue internationalen Dimensionen der Kriminalität reagieren. Das Europol-Übereinkommen trat zum 1.10. 1998 in Kraft. Europol entwickelt ein Computersystem mit den drei Bestandteilen Informations-, Analyse- und Indexsystem. Es soll bis zum Jahre 2001 funktionsfähig sein. Dabei wird eine Kriminalstatistik neuer Art entwickelt. Die Statistik der Drogendelikte soll beispielsweise folgende Angaben enthalten: Art und Ort der Beschlagnahme, Drogentote, Straßenpreise der Drogen im Halbjahresrhythmus, Reinheit der Drogen. Für ein realitätsgerechtes Bild der Kriminalität sollen die „performance rates“ aufgenommen werden, wobei nicht nur an die Aufklärungsrate gedacht ist: Es geht auch um die Dauer der Aufklärung und um die Frage, wie oft jemand Opfer wird. Auch die Gerichtsstatistik soll einbezogen werden.

VI. EHRE UND SELBSTACHTUNG DER POLIZEI

Die vielbeschworene „Globalisierung“ der Wirtschaft ist in vollem Gange. Die gesetzliche Kodifizierung von Recht und Unrecht hat dieser Entwicklung bisher nicht folgen können. Es wurden zwar im Laufe der letzten Jahre und Jahrzehnte einige neue Straftatbestände geschaffen, so bei der Umwelt- und Wirtschaftskriminalität, beim Insiderhandel, bei Wettbewerbsverstößen und Korruption. Diese Änderungen wurden aber nur halbherzig vollzogen, sie waren eher politische „Fensterreden“, um das in- oder ausländische Publikum zu beruhigen.

In die polizeiliche Arbeit und Ausstattung und damit in die PKS sind sie kaum eingegangen. Andere Delikte („gefährliche Taten“) sind aus verschiedenen Gründen noch gar nicht als Straftaten definiert.

Der PKS-Straftatenkatalog, insbesondere dort, wo er emotional stark besetzt ist, ist dringend ergänzungsbedürftig und modernen Erfordernissen anzupassen. Mord und Totschlag, Laden- und Taschendiebstahl, Betrug und Körperverletzung, neuerdings auch sexueller und Drogenmißbrauch bestimmen das Bild. Es wird nach dem kleinen Einzeltäter gesucht, der sich auf der Straße bewegt. Während es die differenzierte Straftatengruppe Nr. 2 „Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung“ gibt, gibt es keine einzige Straftat gegen die berufliche oder informationelle Selbstbestimmung. Was in den Verwaltungen, Büros und Unternehmen geschieht, was in den weniger sichtbaren internationalen Netzwerken und (scheinbar) „im Ausland“ passiert, bedroht heute in anonymer (oder scheinbar anonymer) Weise die Sicherheit des Lebens und den Zusammenhalt der Gemeinschaft nachhaltig. Doch dies bleibt bisher zum großen Teil außerhalb der polizeilichen Aufmerksamkeit - trotz Vorschlägen, die von Polizei, LKAs und BKA selbst immer wieder gemacht werden.

Es ist eine Frage der beruflichen Ehre, der Selbstachtung und zugleich des Ansehens in der Bevölkerung, daß sich die Polizei - und in diesem Zusammenhang auch das Instrument PKS - freimacht von Beschränkungen und Ritualen, die keinen kriminologischen Sinn haben, und sich stattdessen dem gewandelten Kriminalitätsgeschehen zuwendet, dessen Registrierung und Bekämpfung heute für die Sicherheit entscheidend sind. •