

Geschichte und Bedeutung des Begriffs ‚organisierte Kriminalität‘¹

Klaus von Lampe

Was ist ‚organisierte Kriminalität‘? Die Antwort auf diese Frage ist nicht leicht, denn es handelt sich jedenfalls nicht um etwas, das sich dem sprichwörtlichen unbefangenen Beobachter ohne weiteres als ein klar abgrenzbares, zusammenhängendes Phänomen aufdrängen würde. Drogenhandel, Menschenhandel, Mafiosi, Gangster, Rockerbanden, all dies und vieles mehr, was nach der einen oder anderen Auffassung dazu gehören soll, fügen sich nicht von selbst zu einem kohärenten Gesamtbild zusammen. Vielmehr muss ein Zusammenhang erst auf der gedanklichen und begrifflichen Ebene hergestellt werden. ‚Organisierte Kriminalität‘ ist demnach zunächst einmal nur ein Konstrukt, und zwar eines, dem klare Konturen und eine klare Struktur fehlen. Denn die Meinungen, was aus welchen Gründen der ‚organisierten Kriminalität‘ zuzurechnen ist, gehen weit auseinander, und es hat sich in den vergangenen Jahrzehnten allenfalls ein Formelkompromiss dergestalt durchgesetzt, dass die Existenz ‚organisierter Kriminalität‘ an sich außer Zweifel stehen soll.

Die Schwierigkeiten, zu einem einheitlichen Verständnis über das Wesen ‚organisierter Kriminalität‘ zu gelangen, und der Umstand, dass es letztlich nur zu einem Formelkompromiss gekommen ist, erschließen sich, wenn man einen Blick auf die Begriffsgeschichte wirft, also darauf, wie sich der Begriff ‚organisierte Kriminalität‘ im Sprachgebrauch durchgesetzt hat und mit welchem Bedeutungsgehalt. Dabei beschränkt sich die Betrachtung hier auf die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, wobei anzumerken ist, dass diese in Westeuropa durchaus eine gewisse Vorreiterrolle gespielt hat.

Die bundesrepublikanische Diskussion um organisierte Kriminalität hat sich zunächst „weitgehend im polizeilichen Rahmen“ abgespielt (Busch 1991, S. 6) und ist insbesondere an den beiden Zeitschriften „Die Polizei“ (einschließlich der Beilage „Kriminalpolizeiliche Tagespraxis“) und „Kriminalistik“ ablesbar, die seit den Anfängen der Bundesrepublik die wohl

¹ Der Beitrag beruht zum Teil auf K. von Lampe (2013). Was ist Organisierte Kriminalität?, Aus Polirik und Zeitgeschichte (APUZ), 63(38-39), S. 3-8.

wichtigsten Foren für den polizeifachlichen Diskurs bereitstellten. Neben einer systematischen Auswertung dieser Zeitschriften beruht die nachfolgende Erörterung auf weiteren offenen Quellen sowie auf polizeiinternen Materialien und der Befragung von Zeitzeugen. An diese begriffsgeschichtliche Betrachtung schließt sich eine kurze Erörterung der Frage, was sich substantziell hinter dem Begriff ‚organisierte Kriminalität‘ verbirgt.

Die Geschichte des Begriffs ‚organisierte Kriminalität‘

Die bundesdeutsche Diskussion darüber ob, in welcher Form und in welchem Ausmaß hierzulande organisierte Kriminalität existiert, hatte ihre Anfänge in den 1960er Jahren. Dabei kamen mehrere Diskursstränge zusammen, die inhaltlich nicht in einer besonders engen Beziehung zueinander standen und unter anderen Umständen wohl auch nicht in einen begrifflich einheitlichen Sachzusammenhang gerückt worden wären. Dazu gehörten verschiedene wahrgenommene Veränderungen in der Kriminalitätslage in der Bundesrepublik, befürchtete zukünftige Veränderungen der Kriminalitätslage als Folge der Arbeitsmigration aus Südeuropa, unter anderem aus Italien, und Auseinandersetzungen, die sich um die Reformierung der Polizei rankten, also mit der Kriminalitätswirklichkeit nur indirekt etwas zu tun hatten. Der entscheidende Anstoß allerdings, in der Bundesrepublik über ‚organisierte Kriminalität‘ zu sprechen, kam aus den USA.

Mafia-Ängste: Die amerikanische Diskussion um ‚organized crime‘ als Impulsgeber

In den Vereinigten Staaten hatte die Diskussion um ‚organized crime‘ - gleichgesetzt mit der italo-amerikanischen Mafia - in den 1960er Jahren ihren Höhepunkt erreicht. Die USA sahen sich von einer kriminellen Geheimorganisation mit rund 5.000 Mitgliedern italienischer Abstammung unterwandert, deren Einfluss sich von der Unterwelt bis in einzelne Sektoren der legalen Wirtschaft und in die Politik erstreckte (von Lampe 1999).

In der Bundesrepublik und insbesondere auch innerhalb der bundesdeutschen Polizei blieben diese Entwicklungen nicht unbeachtet (vgl. z.B. Hoeveler 1965; Wenzky 1967) und es wurde die Frage aufgeworfen, inwieweit das, was sich unter der Rubrik ‚organized crime‘ jenseits des Atlantiks offenbarte, für die eigene Sicherheitslage von Bedeutung sein könnte.

Zwar war man sich weitgehend darin einig, dass die Situation in Deutschland mit der in Amerika nicht vergleichbar sei. Jedoch bestand mehr oder weniger deutlich ausgesprochen die Sorge, dass sich die zukünftige Kriminalitätslage nach amerikanischem Vorbild entwickeln könnte (Beuys 1967; Mätzler 1968; Niggemeyer 1967; Rupprecht 1972). So wurden nicht zuletzt Parallelen zwischen den USA und Deutschland als Zielländer süditalienischer Einwanderer gezogen, kamen doch viele der seit Mitte der 1950er Jahre angeworbenen Gastarbeiter aus den traditionellen mafiosen Hochburgen Sizilien, Kampanien und Kalabrien. Insbesondere ein Fußfassen der sizilianischen Mafia wurde befürchtet. In einem 1966 erschienenen Sammelband zur internationalen Verbrechensbekämpfung schrieb ein wohl dem Bundeskriminalamt (BKA) zugehöriger Kriminalbeamter unter dem Titel „Die Mafia“, es sei nicht zu „übersehen, daß mit den sizilianischen Arbeitern auch mafiosische Denkungsart über den Brenner gekommen ist“ (Steinke 1966, S. 145). Es drohe schon bald „ein Straftaten-Boom“, beginnend mit von der Mafia errichteten „Kraftfahrzeugsperrern“ gefolgt von „Überfälle(n) auf Gutshöfe“, „Erpressungen von Geschäftsleuten“, „Kindnappingfälle(n)“ und „Maßnahmen zur Einschüchterung der Bevölkerung“ (Steinke 1966, S. 149). Dieser Beitrag dürfte nicht in der Drastik der artikulierten Befürchtungen, wohl aber in der Tendenz repräsentativ für entsprechende Vorstellungen in Polizeikreisen während der zweiten Hälfte der 1960er Jahre sein (vgl. Beuys 1967, S. 68; zudem Kerner 1973, S. 223).

Wahrgenommene Veränderungen der Kriminalitätslage in der Bundesrepublik

Abgesehen von der Thematik einer möglichen oder gar schon beginnenden mafiosen Unterwanderung Deutschlands gab es in der polizeilichen Diskussion Bemühungen, sich ein Stück weit vom sprichwörtlichen Vorbild USA zu lösen und zu einem originär deutschen bzw. westeuropäischen Verständnis von ‚organisierter Kriminalität‘ (OK) zu gelangen (Kollmar 1974). Erfasst werden sollten nach dieser Sichtweise vor allem diejenigen Entwicklungen der Kriminalität, die die Strafverfolgungsbehörden vor besondere Herausforderungen stellten (Boettcher 1975, S. 186; Gemmer 1975, S. 14). Diese Entwicklungen waren zunächst ohne Verwendung des Begriffs ‚organisierte Kriminalität‘ oder ähnlicher Begriffe (‚organisiertes Verbrechen‘, ‚organisiertes Verbrechen‘) diskutiert worden.

Neben quantitativen Veränderungen, steigenden Fallzahlen insbesondere im Bereich der Diebstahlskriminalität bei gleichzeitig sinkenden Aufklärungsquoten, ging es vor allem um verschiedene qualitative Veränderun-

gen. Diese waren zunächst an einer steigenden Mobilität von Straftätern festgemacht worden. Zwar gehörte der „reisende Rechtsbrecher“ (bzw. der „überörtliche“ und „internationale Täter“) als besondere Erscheinungsform des „Berufs- und Gewohnheitsverbrechers“ schon lange zu dem von der Polizei gezeichneten Bild der Kriminalitätslage (vgl. Palitzsch 1952) und um ein in der Polizeilichen Kriminalstatistik geführtes Merkmal (Kerner 1973, S. 153). Jedoch schien der „reisende Rechtsbrecher“ im Zuge des allgemeinen gesellschaftlichen Wandels, etwa dem steigenden Reiseverkehr und dem Pendeln zwischen Wohnort und Arbeitsstätte mit eigenem Kraftfahrzeug, eine neue Qualität erreicht zu haben (Heitmann 1962, S. 3).

In besonderem Maße wurden seitens der Polizei von außen in die Bundesrepublik wirkende Einflüsse registriert (vgl. Ochs 1964, S. 292). Die zunehmende Arbeitsimmigration wurde als wesentlicher Faktor für das Ansteigen der Kriminalität gewertet, insbesondere der Drogenkriminalität (Schenk 1968, S. 299), und in verschiedenen Deliktsbereichen schienen ausländische bzw. international agierende Täter eine bedeutende Rolle zu spielen, zum Beispiel auf dem Gebiet der Hehlerei (vgl. Bux 1966, S. 216), der Zuhälterei (vgl. Mätzler 1968, S. 405; Wehner 1966, S. 343; Westphal 1969, S. 476) und der Kfz-Schieberei (Lissy 1970, S. 342).

Neben einer zunehmenden Tätermobilität wurde dem technischen Fortschritt ein entscheidender Einfluss auf die Qualität des Täterverhaltens beigemessen. Die „technische Entwicklung“ habe „neue Tätertypen mit neuen Arbeitsmethoden geschaffen“ (Lach 1967, S. 343). „Im Wandel der Zeiten“, so konstatierte der leitende BKA-Beamte Dr. Bernhard Niggemeyer, „haben die Rechtsbrecher ihre Arbeitsweisen und ihre Methoden der Verbrechensbegehung den Fortschritten von Wissenschaft, Technik und Verkehr immer mehr angepasst“ (Niggemeyer 1967, S. 166).

Verknüpft mit der Ausnutzung moderner Technik und Infrastruktur wurde den Kriminellen neuer Prägung ein erhöhtes Maß an Intelligenz und Fertigkeiten zugeschrieben. Im Laufe der Jahre habe sich „eine gefährliche kriminelle Spezies entwickelt, die ihre Straftaten immer ausgeklügelter Form begeht. Es sind kluge und einfallsreiche Diebe, Betrüger, Einbrecher und Fälscher, die über ein gehöriges Maß an organisatorischem, kaufmännischem und handwerklichen Talent verfügen“ (Lissy 1970, S. 340). Aus derartigen Einschätzungen mag man Achtung vor Spitzenkünstlern seitens der Polizei herauslesen (vgl. Kerner 1973, S. 108), aber möglicherweise auch ein Gefühl der Unterlegenheit in einer Phase der Polizeigeschichte, die - parallel zur gesellschaftlichen Bildungsreform-Debatte - von einer intensiven Diskussion um die Notwendigkeit einer umfassenden Hebung des Ausbildungsniveaus der Polizei geprägt war (vgl. Busch et al. 1985, S. 147).

Letzte wesentliche Komponente des im Verlaufe der 1960er und frühen 1970er Jahre neu entstehenden Kriminalitätsbildes ist der wahrgenommene „Trend zur kriminellen Teamarbeit“ (Niggemeyer 1967, S. 166). In den Zeitschriften „Die Polizei“ und „Kriminalistik“ finden sich entsprechende Aussagen ab Mitte der 1960er Jahre. So wurde für die Nachkriegszeit eine „Entwicklung in Richtung auf die international und bandenmäßig organisierten Verbrecher“ konstatiert (Ochs 1964, S. 292). Die „verbrecherische oder verbrechensfördernde Gruppe“ sei „kriminologisches Kennzeichen unserer Zeit“ (Walther 1967, S. 39). Erklärend verwies Niggemeyer auf das Erfordernis funktionierender „Erwerbs- und Absatzorganisationen“, in der verschiedenen Spezialisten etwa im Bereich des Kfz-Diebstahls zusammenwirkten (Niggemeyer 1967, S. 166). Darin zeige sich „der allgemeine Trend zur Kommerzialisierung des Verbrechens“, das Verbrechen werde „immer technischer, organisierter und intelligenter“ (Niggemeyer 1967, S. 168). Neben dem herkömmlichen Typ des reisenden Täters habe sich „die hektisch, unberechenbar aber systematisch, perfektionistisch und äußerst wirkungsvoll auf überörtlicher Ebene arbeitenden Banden und Kollektive gebildet, die leicht die Vorläufer syndikatsähnlicher Verbrecherorganisationen werden können“ (Lach 1967, S. 343).

Ein Trend zu Täterzusammenschlüssen wurde vor allem bei Rauschgiftdelikten, bei Eigentumsdelikten wie Einbruchsdiebstahl, Kfz-Verschlebung und Raub und bei der Zuhälterei festgestellt (vgl. Bauer 1970; Bauer 1971; Becker 1972; Matthes 1969; Niggemeyer 1967; Schaefer 1973; Schenk 1968). Dabei ist auch hier auffällig, dass die Beschreibungen weitgehend ohne die Verwendung des OK-Begriffs auskamen. Von den bislang zitierten Autoren benutzte nur Niggemeyer den Begriff ‚organisiertes Verbrechen‘, allerdings bezogen auf die USA bzw. als eher hypothetisches Phänomen in der Bundesrepublik (Niggemeyer 1967, S. 168, 170). In einem weiteren Beitrag über „in der Bundesrepublik arbeitende ausländische Verbrecherorganisationen“, konkret „eine Gruppe bandenmäßig organisierter französisch sprechender Zuhälter in der Bundesrepublik“, der 1968 in der „Kriminalistik“ erschien, wurde hingegen betont, man habe hierzulande „noch kein organisiertes Verbrechertum in des Worts strenger Bedeutung“ (Mätzler 1968, S. 405).

Organisierte Kriminalität als ein in der Bundesrepublik gegenwärtiges Phänomen

Soweit ersichtlich vollzog sich erst Anfang der 1970er Jahre ein Wandel dergestalt, dass organisierte Kriminalität nicht mehr nur als ein das Aus-

land betreffendes und die Bundesrepublik allenfalls in Zukunft tangierendes Problem angesprochen wurde. Vielmehr begann man nun damit, wenn zunächst auch nur vereinzelt und zaghaft und vorrangig in polizeiinternen Diskussionen, den Begriff ‚organisierte Kriminalität‘ auf ganz konkrete, real existierende Facetten der bundesrepublikanischen Kriminalitätswirklichkeit anzuwenden, und zwar solche Kriminalitätserscheinungen, die bereits seit den 1960er Jahren wahrgenommen worden waren, ohne aber zunächst mit dem Etikett ‚organisierte Kriminalität‘ versehen worden zu sein. Hingegen sah man sich in der Bundesrepublik nach wie vor nicht mit denjenigen Kriminalitätserscheinungen konfrontiert, die der amerikanischen Lesart folgend, bis dahin mit ‚organisierter Kriminalität‘ bzw. ‚organisiertem Verbrechen‘ in Verbindung gebracht worden waren. Insbesondere hatten sich die in den 1960er Jahren geäußerten Befürchtungen einer mafiosen Unterwanderung der Bundesrepublik nicht in empirische Gewissheiten verwandelt. So konstatierte Kerner in seiner 1973 vorgelegten, auf Interviews mit Polizeipraktikern beruhenden Untersuchung „Professionelles und organisiertes Verbrechen“, weder stellten italienische Gastarbeiter ein besonderes Kriminalitätsproblem dar, noch hätten sich Mafiaorganisationen nach Deutschland ausgeweitet. Wohl aber sei Deutschland Operationsgebiet italienischer Berufskrimineller, die „sich nahtlos ein(fügen) in eine allgemein-europäische sehr einheitliche Entwicklung zu strukturierten Formen geschäftsmäßiger Bereicherungskriminalität, zu der Täter aus allen Nationen ihr Teil beitragen“ (Kerner 1973, S. 224; vgl. auch Rebscher/Vahlenkamp 1988, S. 140).

Vor diesem Hintergrund musste der Wandel im Sprachgebrauch hin zur Verwendung des Begriffs ‚organisierte Kriminalität‘ auf die konkreten Verhältnisse in der Bundesrepublik zwangsläufig einhergehen mit einer Ausweitung bzw. Verschiebung des Bedeutungsgehalts in Loslösung vom und in Abgrenzung zum US-amerikanischen Begriffsverständnis. Gleichzeitig fehlte es in der Bundesrepublik an klaren Orientierungspunkten wie der amerikanischen Mafia, die sinnbildend für das sich in der Bundesrepublik entwickelnde Verständnis von organisierter Kriminalität hätten wirken können. So sahen sich diejenigen, die den Begriff ‚organisierte Kriminalität‘ im Kontext der Bundesrepublik verwendeten, in doppelter Erklärungsnot. Sie mussten klarstellen, dass damit keineswegs die Behauptung verbunden sei, in der Bundesrepublik herrschten ‚amerikanische Verhältnisse‘; taten sich jedoch schwer zu erklären, was denn nun genau unter ‚organisierter Kriminalität‘ bundesrepublikanischer Prägung zu verstehen sei. Der notwendige aber letztlich nie vollendete Klärungsprozess begann in der ersten Hälfte der 1970er Jahre und verlief zunächst weitgehend hinter verschlossenen Türen, in einer Reihe von Seminaren der Polizei-Führungsaka-

demie (PFA) in Hiltrup,² im Rahmen der AG Kripo, also dem Gremium der Leiter der Landeskriminalämter und des Bundeskriminalamts, und bei einer Arbeitstagung des Bundeskriminalamts. Bezeichnenderweise beruhen die meisten der frühen Beiträge zur Diskussion um organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik in den Zeitschriften „Die Polizei“ und „Kriminalistik“ auf eben diesen internen Beratungen (vgl. z.B. Heinhold 1974; Kollmar 1974; Schäfer 1974; Stümper 1974). Die Initiative ging dabei, soweit ersichtlich, nicht etwa vom Bundeskriminalamt oder gar von der Politik aus, sondern von einem kleinen Kreis leitender Kriminalbeamter auf Länderebene um den Berliner Kripo-Chef Otto Boettcher. Unter dessen Leitung fand im Februar 1973 an der PFA ein eintägiges Seminar mit dem Titel „Organisierte Kriminalität - Phänomen und Bekämpfung“ statt. Kurz darauf, im Mai 1973, beschloss die AG Kripo, sich des Themas organisierte Kriminalität anzunehmen³ und setzte schließlich im Dezember 1973 unter der Leitung Boettchers eine Fachkommission ein mit der Aufgabe, „eine Definition des Begriffes ‚Organisierte Kriminalität‘ zu erarbeiten, Methoden und Organisationsformen wirksamer Bekämpfung der organisierten Kriminalität zu beschreiben und ein Konzept für die Kommunikation und den Informationsaustausch in diesem Bereich zu entwickeln“.⁴ Die Fachkommission tagte insgesamt sechsmal und wurde dann durch einen im Dezember 1975 von der AG Kripo gefassten Beschluss aufgelöst, ohne dass es zu einem konsensfähigen Ergebnis, insbesondere einer allgemein akzeptierten Definition des Begriffs ‚organisierte Kriminalität‘, gekommen wäre.⁵ In dem Scheitern der Fachkommission zeigte sich zum einen die Schwierigkeit, den aus den USA entlehnten Begriff auf die bundesrepublikanischen Verhältnisse zu übertragen. Zum anderen wurde deutlich, dass es nicht allein um die Kriminalitätswirklichkeit und ihre begriffliche Erfassung ging, sondern auch um handfeste politische Interessen.

In seiner ursprünglichen Besetzung - neben Berlin waren Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und das BKA vertreten - hatte sich die Fachkommission zunächst die Frage nach der grundsätzlichen Sinnhaftigkeit des OK-Begriffs gestellt und verschiedene Alternativen in Erwägung gezogen (z.B. „Unternehmenskriminalität“ oder „Verflechtungskriminalität“),⁶

2 S. die Liste der von 1954 bis 1976 abgehaltenen PFA-Seminare in: „Die Polizei“, 12/1976, S. 411-412.

3 Vgl. Protokoll der 64. Tagung der AG Kripo, 12./13.12.1973, S. 23.

4 Protokoll der 64. Tagung der AG Kripo, 12./13.12.1973, S. 23.

5 Protokoll der 72. Tagung der AG Kripo, 3./4.12.1975, S. 26-27.

6 Protokoll der 1. Sitzung der Fachkommission „Organisierte Kriminalität“ der AG Kripo, 28./29.1.1974, S. 8.

da „die Wortkombination ‚Organisierte Kriminalität‘ begrifflich nicht präzise genug“ erschien.⁷ Diese Überlegungen wurden jedoch rasch verworfen. Zum einen war man, nicht ganz nachvollziehbar, der Auffassung, der Begriff sei bereits zu sehr „als gängige Vokabel in den Sprachgebrauch“ eingeflossen und daher praktisch nicht mehr zu eliminieren.⁸ Zum anderen wollte man, was das Hauptmotiv gewesen sein dürfte, an dem Begriff seiner „Plastizität wegen“ festhalten.⁹

In der Diskussion um eine Definition organisierter Kriminalität zeigte sich sodann, dass die Beteiligten mit unterschiedlichen Vorannahmen an die Aufgabe herangingen, gleichzeitig aber auch die Vorstellungen darüber, was organisierte Kriminalität ist, oft nur recht vage ausgeprägt und wenig gefestigt waren. Überzeugt zeigte man sich letztlich nur davon, dass organisierte Kriminalität oberhalb der „üblichen Bandenkriminalität“ zu verorten sei.¹⁰ So ist nicht verwunderlich, dass die einigende Klammer des Begriffs ‚organisierte Kriminalität‘ nicht phänomenologisch, sondern pragmatisch hergeleitet wurde. Es sollten „Aktivitäten von Tätergruppen im Blickfeld stehen, an denen die bisher praktizierten Bekämpfungsmethoden zu scheitern drohen“, und die „Abgrenzung des Begriffs“, so vermerkt das Protokoll der 3. Sitzung der Fachkommission, sei „maßgeblich davon bestimmt, daß mit ‚Organisierter Kriminalität‘ jene Erscheinungsformen gemeint sind, die erfolgreich nur mit neuen Konzeptionen und besonderen Methoden bekämpft werden können.“¹¹ So erklärt sich auch, dass terroristische Gruppierungen wie die sogenannte Baader-Meinhof-Bande in den Beratungen der Fachkommission ohne weiteres der organisierten Kriminalität zugerechnet wurden.¹²

7 Protokoll der 3. Sitzung der Fachkommission „Organisierte Kriminalität“ der AG Kripo, 24./25.6.1974, S. 5.

8 Protokoll der 1. Sitzung der Fachkommission „Organisierte Kriminalität“ der AG Kripo, 28./29.1.1974, S. 8.

9 Protokoll der 3. Sitzung der Fachkommission „Organisierte Kriminalität“ der AG Kripo, 24./25.6.1974, S. 5.

10 Protokoll der 1. Sitzung der Fachkommission „Organisierte Kriminalität“ der AG Kripo, 28./29.1.1974, S. 5, 10; Protokoll der 3. Sitzung der Fachkommission „Organisierte Kriminalität“ der AG Kripo, 24./25.6.1974, S. 5.

11 Protokoll der 3. Sitzung der Fachkommission „Organisierte Kriminalität“ der AG Kripo, 24./25.6.1974, S. 5.

12 Protokoll der 1. Sitzung der Fachkommission „Organisierte Kriminalität“ der AG Kripo, 28./29.1.1974, S. 10.

Nach längerem Hin und Her einigte sich die Fachkommission auf die folgende Definition:

„Der Begriff der organisierten Kriminalität umfaßt Straftaten, die von mehr als zweistufig gegliederten Verbindungen oder von mehreren Gruppen in nicht nur vorübergehendem arbeitsteiligen Zusammenwirken begangen werden, um materielle Gewinne zu erzielen oder Einfluß im öffentlichen Leben zu nehmen.“¹³

Dass diese Definition nicht von der AG Kripo abgesegnet wurde und es somit nicht zu einer bundeseinheitlichen Sprachregelung kam, lag in erster Linie am Veto des Bayerischen Landeskriminalamts (BayLKA). Dieses wandte sich vehement gegen das Ansinnen, den Begriff ‚organisierte Kriminalität‘ vom amerikanischen Begriff ‚organized crime‘ zu lösen und auf die Verhältnisse in Deutschland zu übertragen. Dies, so die bayerische Argumentation, helfe nicht bei der Bewältigung neuer Herausforderungen der Kriminalitätsentwicklung und gebe nur zu „Panikmache“ Anlass.¹⁴ Allerdings gab es wohl noch andere, tiefer liegende Gründe für die Weigerungshaltung Bayerns. Wie sich aus dem Protokoll der 6. und damit letzten Sitzung der Fachkommission herauslesen lässt, an der auch ein Vertreter des Bayerischen LKA teilnahm, ging es letztlich zumindest auch um „partikularistische Interessen“,¹⁵ und zwar um die Verhinderung einer Kompetenzerweiterung des Bundeskriminalamtes zulasten der Landeskriminalämter. Erst 1973 war das Gesetz über das Bundeskriminalamt (BKAG) dahingehend geändert worden, dem BKA eine originäre Ermittlungszuständigkeit für verschiedene „international organisierte“ Straftaten zuzugestehen (§ 5 Abs. 2, Nr. 1 BKAG i.d.F. v. 29.6.1973). Bei einer Anerkennung der Existenz organisierter Kriminalität in der Bundesrepublik, worauf die von der Fachkommission erarbeitete Definition hinauslief, befürchtete das Bayerische LKA vermutlich einen weiteren Machtzuwachs des BKA.

Angesichts der bestehenden unüberbrückbaren Gegensätze vertagte die AG Kripo das Thema ‚organisierte Kriminalität‘ auf unbestimmte Zeit. Allerdings wurden die Landeskriminalämter angehalten, orientiert an einer ebenfalls von der Fachkommission erarbeiteten Indikatorenliste (s. Steinke 1982, S. 80), Erkenntnisse über Ansätze organisierter Kriminalität zu sam-

13 Protokoll der 4. Sitzung der Fachkommission „Organisierte Kriminalität“ der AG Kripo, 21.-23.8.1974, S. 2.

14 Protokoll der 6. Sitzung der Fachkommission „Organisierte Kriminalität“ der AG Kripo, 2./3.12.1974, S. 2.

15 Protokoll der 6. Sitzung der Fachkommission „Organisierte Kriminalität“ der AG Kripo, 2./3.12.1974, S. 2.

meln und an das BKA zur Erstellung eines jährlichen Lagebildes zu übermitteln. Hierbei zeigte sich, wie uneinheitlich das Verständnis in den einzelnen Bundesländern ausgeprägt war, denn fünf Flächenländer (Bayern, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) meldeten dem BKA, über keine einschlägigen Erkenntnisse zu verfügen.¹⁶ Bemerkenswert ist auch, dass in den Jahren, die auf das Scheitern der Fachkommission folgten - es ist die Zeit des „deutschen Herbstes“ und des Terrorismus der Roten Armee Fraktion -, organisierte Kriminalität als ein die Bundesrepublik betreffendes Phänomen in den Zeitschriften „Die Polizei“ und „Kriminalistik“ allenfalls noch am Rande angesprochen wurde (vgl. Stümper 1980).

Die Politisierung des Themas in den 1980er Jahren

Fast kann man rückblickend den Eindruck gewinnen, der OK-Begriff sei in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre zu einem Unwort geworden. Dies änderte sich grundlegend in den Jahren 1981 und 1982. Wie es schien war ‚organisierte Kriminalität‘ wieder in aller Munde. Die Polizei-Führungsakademie begann im Oktober 1981 mit einer mehrteiligen Seminarreihe „Organisierte Kriminalität“¹⁷ und einen Monat später befassten sich auf der jährlichen Arbeitstagung des BKA gleich mehrere Redner eingehend mit dem Thema, darunter Bundesinnenminister Baum in seiner Eröffnungsansprache (Baum 1982) und der kurz zuvor neu ins Amt berufene Präsident des Bundeskriminalamts Heinrich Boge (Boge 1982). Auch in den Zeitschriften „Die Polizei“ und „Kriminalistik“ erschienen nun gehäuft einschlägige Beiträge, und dabei nicht nur nachgedruckte Referate von der BKA-Arbeitstagung (z.B. Steinke 1982; Stümper 1983). Grundtenor war die Feststellung, organisierte Kriminalität sei in der Bundesrepublik eine Realität, wenn es auch an systematischen Erkenntnissen und einer allgemein akzeptierten Definition des Begriffs fehlen möge. Daran schlossen sich Forderungen nach neuen Instrumentarien für die Strafverfolgung, etwa im Bereich verdeckter Ermittlungen.

Wie tiefgreifend der Stimmungswandel war, der sich in den Jahren 1981 und 1982 vollzog, lässt sich wohl am besten an dem Umstand ermesen, dass von einer Arbeitsgruppe der Polizei praktisch aus dem Nichts heraus

und ohne größere Kontroversen eine neue Definition organisierter Kriminalität ausgearbeitet wurde. Bei der Arbeitsgruppe handelte es sich um einen 1981 vom Arbeitskreis II (Öffentliche Sicherheit und Ordnung) der Innenministerkonferenz eingesetzten sogenannten ad hoc-Ausschuss, der sich mit „Neue Methoden der Verbrechensbekämpfung“ befassen sollte. Den Vorsitz führte der baden-württembergische Landespolizeidirektor Dr. Alfred Stümper, einer der Protagonisten der polizeiinternen OK-Diskussion seit Anfang der 1970er Jahre. Auf der zweiten Sitzung des Ausschusses im Mai 1982 verabschiedeten die 15 Ausschussmitglieder ein Papier, dessen Einleitung eine Definition enthielt, der zufolge organisierte Kriminalität „nicht nur eine mafiaähnliche Parallelgesellschaft i.S. des organized crime“ sein sollte, sondern auch „ein arbeitsteiliges, bewußtes und gewolltes, auf Dauer angelegtes Zusammenwirken mehrerer Personen zur Begehung strafbarer Handlungen (...) mit dem Ziel, möglichst schnell hohe finanzielle Gewinne zu erreichen“.¹⁸

Der ad hoc-Ausschuss hatte, anders als die Fachkommission der AG Kripo, keinen Auftrag zur Ausarbeitung einer Definition. Deshalb kam der von ihr gefundenen Begriffsbestimmung auch nicht der Status einer offiziellen Sprachregelung zu. Gleichwohl ist bemerkenswert, dass die drei Vertreter Bayerns, die dem Ausschuss angehörten, keine Vorbehalte anmeldeten, obwohl die neu erarbeitete Definition wesentlich weiter gefasst war als die der Fachkommission. So wurde namentlich auf das Merkmal hierarchischer Täterstrukturen („mehr als zweistufig gegliederte Verbindungen“) verzichtet, was den Anwendungsbereich deutlich in Richtung herkömmlicher Bandenkriminalität ausdehnte. Bemerkenswert ist dies auch deshalb, weil sich die Haltung des Bayerischen Landeskriminalamts zur Sinnhaftigkeit des OK-Begriffs nicht geändert hatte. In einem internen Positionspapier aus dem Sommer 1982 wurde nochmals die Position bekräftigt, die Bayern schon gegenüber der Fachkommission vertreten hatte. ‚Organisierte Kriminalität‘ sei ein „international anerkannter und feststehender Begriff, der das amerikanische ‚organized crime‘ zum Inhalt“ habe. Es sei „unzulässig, diesem Begriff willkürlich einen anderen Inhalt zuzuschreiben“.¹⁹

Warum schwenkte Bayern gleichwohl auf die allgemeine Linie ein, und warum kam es überhaupt in den Jahren 1981 und 1982 dazu, dass ‚organisierte Kriminalität‘ sich vom Unwort zu einem zentralen Schlagwort der

16 Vgl. Entwurf eines Positionspapiers zum Thema „Organisierte Kriminalität“, Pb-162/1-338/82, Bayerisches Landeskriminalamt, 20.9.1982.

17 Vgl. „Die Polizei“ 8/1981, S. 239.

18 Neue Methoden der Verbrechensbekämpfung, Bericht des vom AK II eingesetzten ad hoc-Ausschusses, 1982, S. 3.

19 Entwurf eines Positionspapiers zum Thema „Organisierte Kriminalität“, Pb-162/1-338/82, Bayerisches Landeskriminalamt, 20.9.1982, S. 5.

polizeilichen und kriminalpolitischen Diskussion wandelte? Eine Erklärung verweist auf die Fernsehsendung „Die Bedrohung“, die im Februar 1981 zur besten Sendezeit (20:15 Uhr) und mit Rekorderinschaltquote im ersten Fernsehprogramm gezeigt wurde. Erst nach dieser Sendung, so etwa Alfred Stümper, sei „das Thema auch politisch auf dem Tisch“ gewesen.²⁰ In der Sendung kontrastierten die Journalisten Dagobert Lindlau und Hans Lechleitner ihre „Recherchen über das organisierte Verbrechen“ in Deutschland mit Äußerungen u.a. seitens der Bayerischen Polizei, in Deutschland gebe es keine organisierte Kriminalität, womit die Haltung des Bayerischen LKA letztlich der Lächerlichkeit preisgegeben wurde. Allerdings zeigte sich Dagobert Lindlau nachträglich davon überzeugt, dass weniger der Inhalt der Sendung als die Einschaltquote ausschlaggebend gewesen sei, denn sie habe gezeigt, „dass sich hinter dem Thema Wahlkampfmunition verbarg“.²¹

Tatsächlich kam es im Verlauf der 1980er Jahre zu einer zunehmenden Politisierung des Themas, was dadurch befördert wurde, dass in Umsetzung des Volkszählungsurteils des Bundesverfassungsgerichts von 1983 die Arbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft umfassend neu geregelt werden musste und sich damit auch die Gelegenheit ergab, das Instrumentarium der Strafverfolgungsbehörden zu erweitern. Diese Bemühungen mündeten u.a. im Gesetz gegen Organisierte Kriminalität (OrgKG) von 1992 (Kinzig 2004). Während so ‚organisierte Kriminalität‘ in den Mittelpunkt der kriminalpolitischen Debatte rückte, blieb der Bedeutungsgehalt des Begriffs weiterhin unklar. Dies wurde nicht nur von bürgerrechtlich gesinnten Kritikern und Kritikerinnen der kriminalpolitischen Entwicklung bemängelt, sondern traf auch auf die polizeiinterne Situation zu. Insbesondere vermochte sich die 1982 vom ad hoc-Ausschuss vorgelegte Definition nicht als einheitliche Sprachregelung durchzusetzen. Aus einem internen Vermerk des BKA geht hervor, dass zwar mittlerweile alle Beteiligten grundsätzlich gewillt waren, ‚organisierte Kriminalität‘ begrifflich festzulegen, die gefundene Formulierung aber weiterhin einen Kompromiss zwischen unterschiedlichen Auffassungen darstellte. Augenscheinlich hatte das BKA versucht, eine präzisere Definition durchzusetzen, was jedoch mit der Begründung abgelehnt wurde, dass „durch die bisherige Definition zwar das Phänomen OK aufgezeigt, jedoch nicht abschließend begrifflich bestimmt werden soll, damit polizeiliche Möglichkeiten bei ähnlichen Kriminalitätsformen nicht beeinträchtigt werden“. Abschließend heißt es in dem Ver-

merk, die „vorliegende ‚Begriffsbestimmung‘ überzeugt nicht vollständig, sollte jedoch hingenommen werden, um das Gesamtanliegen nicht zu gefährden“.²²

Die offizielle Sprachregelung seit 1990

Bis zu einer offiziellen, allgemein verbindlichen Sprachregelung sollten noch einmal mehrere Jahre vergehen, wobei die Initiative nicht mehr von der Polizei ausging, sondern von der politischen Ebene, die mittlerweile das Thema für sich entdeckt hatte. Im Jahre 1989 sprachen sich die Konferenz der Justizminister und die Konferenz der Innenminister dafür aus, die Problematik der Verfolgung organisierter Kriminalität gemeinsam zu erörtern. Zu diesem Zweck wurde eine Gemeinsame Arbeitsgruppe Justiz/Polizei gebildet.²³ Die Beratungen dieser Arbeitsgruppe führten unter anderem zur Formulierung einer neuen Definition organisierter Kriminalität, die kurz darauf als Teil der Anlage E Eingang in die Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) fand und im Unterschied zu den vorangegangenen Definitionen damit auch einen gewissen Grad an rechtlicher Verbindlichkeit, zumindest verwaltungsintern, erlangte. Die Erarbeitung der Definition erfolgte durch eine von fünf Unterarbeitsgruppen unter Beteiligung des BKA, des LKA Hamburg sowie des Bundesjustizministeriums und der Landesjustizverwaltungen Hamburg und Hessen. Ausgangspunkt war die Annahme, dass die Erscheinungsformen organisierter Kriminalität außerordentlich komplex und vielschichtig und daher schwierig mit einer einheitlichen Begriffsbildung vollständig und abschließend zu erfassen seien. Gleichwohl richteten sich die Bemühungen erklärtermaßen darauf, eine Definition zu finden, die möglichst umfassend und möglichst genau ist, um den Ansprüchen an eine Legaldefinition zu genügen.²⁴

Die neue Definition ist, soweit ersichtlich, in kürzester Zeit, ohne größere Auseinandersetzungen und wohl auf recht kuriosem Weg zustande gekommen. Wie es in der entsprechenden Anlage des Zwischenberichts der Gemeinsamen Arbeitsgruppe heißt, wurde bei der Erstellung der Definition auf Definitionen in ausländischen Abkommen und Gesetzen (z.B. Schweiz, USA, Italien) zurückgegriffen sowie Merkmale berücksichtigt, die

20 Alfred Stümper, Schreiben an den Autor, 5.1.1996.

21 Dagobert Lindlau, Schreiben an den Autor, 2.4.2000.

22 Vermerk des BKA PR/EO 2-6805 - KD Saberschinsky, Wiesbaden 12/1982.

23 Zwischenbericht der Gemeinsamen Arbeitsgruppe Justiz/Polizei zur Strafverfolgung Organisierter Kriminalität, 1990, S. 1.

24 Zwischenbericht der Gemeinsamen Arbeitsgruppe Justiz/Polizei zur Strafverfolgung Organisierter Kriminalität, 1990, Anlage 1, S. 8-9.

sich in der kriminalistischen Praxis als wesentypisch für organisierte Kriminalität herausgebildet hätten.²⁵ Konkret wurden diese verschiedenen Versatzstücke offensichtlich aus den jeweiligen Quellen kopiert, ausgeschnitten und wie in einem Puzzle zu einer zusammenhängenden Definition zusammengefügt. So entstand ein erster Rohentwurf, der als zentrales Element eine „Vereinigung oder Gruppe von Personen“ enthielt²⁶ und sich damit für eine von zwei Möglichkeiten entschied, die eingangs von der Unterarbeitsgruppe in Betracht gezogen worden waren: entweder auf „Organisationen/Beziehungsgeflechte“ abzustellen, oder auf die „kriminellen Taten“.²⁷ Mit einem zweiten Entwurf, der mit der Endfassung schon beinahe identisch war, optierte man dann für die „Begehung von Straftaten“ als Wesenskern organisierter Kriminalität.²⁸ Die Definition hatte in ihrer Endfassung den folgenden, viel zitierten Wortlaut:

„Organisierte Kriminalität ist die von Gewinn- oder Machtstreben bestimmte planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig

- a) unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen,
- b) unter Verwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder
- c) unter Einflußnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft

zusammenwirken.“²⁹

An dieser Begriffsbestimmung ist zunächst auffällig, dass, wie bereits in der Definition des ad hoc-Ausschusses, nur geringe Anforderungen an das Vorliegen einer Täterstruktur gestellt werden. Es genügt ein mehr oder weniger geordnetes Zusammenwirken von mindestens drei Personen, soweit mindestens eine der drei Alternativen (a-c) erfüllt ist. Hier fällt auf, dass das Moment der Einflussnahme auf das öffentliche Leben, das bereits von

der Definition der Fachkommission von 1974 erfasst worden war, wieder Berücksichtigung findet. Hingegen tauchen die Verwendung gewerblicher und geschäftsähnlicher Strukturen sowie Einschüchterung und Gewalt erstmals als Abgrenzungskriterien auf. Eine wichtige Ausdehnung des Bezugsrahmens ergibt sich daraus, dass im Unterschied zu den beiden Vorgängerversionen die Definition von 1990 nicht nur profitorientierte Taten und Täter einbezieht, sondern auch solche, die durch „Machtstreben“ motiviert sind. Demgegenüber folgt eine wesentliche Einschränkung des sachlichen Anwendungsbereichs aus dem Zusatz, der bereits in den Materialien der Gemeinsamen Arbeitsgruppe Justiz/Polizei enthalten ist, dass die Definition das Phänomen des Terrorismus nicht erfassen soll.³⁰ Diese thematische Trennung von Terrorismus und organisierter Kriminalität lässt sich bereits seit Anfang der 1980er Jahre im Polizeifachschrifttum beobachten und spiegelt wohl den für beide Bereiche getrennten Aufbau von Spezialdienststellen wider (vgl. Pütter 1998).

Ein weiterer Punkt, der die Definition der Arbeitsgruppe Polizei/Justiz charakterisiert, ist die gewählte Struktur einer Kette von alternativen Kriterien, markiert durch das Wort „oder“, woraus sich eine Vielzahl unterschiedlicher Konstellationen ergibt, die als organisierte Kriminalität qualifiziert werden. Zu Recht spricht Busch daher von einer „Nicht-Definition“ (Busch 1992, S. 382), die, so im Oktober 1993 der damalige Präsident des Bundeskriminalamts, Hans-Ludwig Zachert, bei einer Anhörung im Bundestag, „selbst Eingeweihten nur in glücklichen Stunden verständlich“ sei.³¹ Nach Jahren, in denen die Definition als verbindliche Sprachregelung mehr oder weniger hingenommen worden ist, sind erst kürzlich Stimmen laut geworden, die Definition zu überarbeiten, darunter seitens der Leiterin der OK-Abteilung beim BKA, Sabine Vogt, auf der Herbsttagung des BKA 2014 (zit. in Bulanova-Hristova et al. 2015, S. 4; s. auch Neubacher et al. 2017, S. 116-117).

So ist es mit der Definition der Arbeitsgruppe Justiz/Polizei allenfalls vordergründig gelungen, eine Klärung des Begriffs ‚organisierte Kriminalität‘ herbeizuführen. Abgesehen von ihrer Bedeutung für Zuständigkeitsregelungen innerhalb der Strafverfolgungsbehörden und für die Erstellung der jährlichen Lageberichte Organisierte Kriminalität (Pütter 1998), ist die wohl wichtigste Funktion dieser Definition, ähnlich wie die der Definition

25 Zwischenbericht der Gemeinsamen Arbeitsgruppe Justiz/Polizei zur Strafverfolgung Organisierter Kriminalität, 1990, Anlage 1, S. 8.

26 Berichtsentwurf der Unterarbeitsgruppe 1 (ohne Datum), Ziff. 2.4 OK-Definition, keine Seitenzahl, Blatt 6.

27 Arbeitspapier Lagebild OK; Begriff OK; Indikatoren OK, 29.12.1989, S. 2.

28 Diskussionspapier des BKA vom 25.1.1990, S. 9.

29 Zwischenbericht der Gemeinsamen Arbeitsgruppe Justiz/Polizei zur Strafverfolgung Organisierter Kriminalität, 1990, Anlage 1, S. 8-9.

30 Zwischenbericht der Gemeinsamen Arbeitsgruppe Justiz/Polizei zur Strafverfolgung Organisierter Kriminalität, 1990, Anlage 1, S. 9.

31 Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Rechtsausschuss, Protokoll der 95. Sitzung, 27.10.1993, S. 11.

von 1982, festzuschreiben, dass die Existenz organisierter Kriminalität in Deutschland außer Frage steht, während die Frage nach dem Bedeutungsgehalt des Begriffs weiterhin offen ist.

Drei Grundannahmen über das Wesen ‚organisierter Kriminalität‘

Als Ergebnis der begriffsgeschichtlichen Betrachtung bleibt damit festzuhalten, dass organisierte Kriminalität ein aus vielen Quellen gespeister Begriff ist, dessen Bedeutungsgehalt von unterschiedlichsten Gegebenheiten und Interessenlagen beeinflusst wird und beständigen Wandlungen unterworfen ist. Man denke nur an die Auflösung der Unterscheidung zwischen organisierter Kriminalität und herkömmlicher Bandenkriminalität, an die Ausdifferenzierung von Terrorismus als einem gesonderten, von organisierter Kriminalität getrennten Phänomen, oder an die Verschiebung des Fokus von kriminellen Organisationen zu illegalen Aktivitäten.

Was ergibt sich nun aus der Relativität und Unschärfe des Begriffs ‚organisierte Kriminalität‘ für das Verständnis der zugrundeliegenden Phänomene? Die Antwort liegt darin, den Begriff als analytische Kategorie zu verwenden und die als ‚organisierte Kriminalität‘ etikettierten Erscheinungen jeweils gesondert zu betrachten, ohne sich durch die Annahme eines übergeordneten Zusammenhangs, der durch den OK-Begriff suggeriert wird, den Blick auf die Dinge verstellen zu lassen (Eisenberg & Ohder 1990, S. 578; von Lampe 2016, S. 31).

Wenn man die Diskussion in der Bundesrepublik aber auch die öffentliche, polizeiliche und wissenschaftliche Debatte, wie sie global geführt wird, analysiert, so trifft man auf drei Grundannahmen über das Wesen organisierter Kriminalität. Nach der einen Auffassung, der auch die OK-Definition von 1990 folgt, handelt es sich um eine besondere Kategorie kriminellen Verhaltens. Das bedeutet, die Grenze zwischen ‚organisierter‘ und ‚nicht-organisierter‘ Kriminalität verläuft irgendwo auf einem Kontinuum zwischen spontaner, impulsiver Straftatbegehung einerseits und planmäßiger, auf Dauer angelegter Straftatbegehung andererseits.

Nach einer anderen Auffassung sind nicht in erster Linie *Straftaten* ‚organisiert‘, sondern *Straftäter*, wobei das Hauptaugenmerk tatsächlich auf männliche Kriminelle gelegt wird, während Straftäterinnen in der Wahrnehmung wie auch empirisch meist nur eine Nebenrolle spielen (vgl. von Lampe 2016, S. 350-352). Der Begriff ‚organisierte Kriminalität‘ soll sich danach auf kriminelle Organisationen beziehen, zum Beispiel auf „Gruppen“ mit „formaler Struktur“, wie es in der Definition der amerikanischen

Polizeibehörde FBI heißt.³² Die Grenze zwischen ‚organisierter‘ und ‚nicht-organisierter‘ Kriminalität ist demnach irgendwo zwischen den Extrempunkten sozial isolierter Einzeltäter einerseits und komplexer Zusammenschlüsse von Kriminellen andererseits zu ziehen.

Nach einer dritten Auffassung, die sich ebenfalls in der offiziellen deutschen Definition wiederfindet („Machtstreben“), ist das zentrale Moment organisierter Kriminalität die Ausübung von Macht, entweder durch Kriminelle allein oder in einer Allianz von Kriminellen und gesellschaftlichen Eliten. Im ersten Fall spricht man von illegal governance bzw. extra-legal governance. Dabei geht es um die Regulierung gesellschaftlicher Sphären, die der Staat entweder aus prinzipiellen Gründen nicht regulieren will, zum Beispiel illegale Märkte und kriminelle Milieus, oder nicht regulieren kann, weil ihm die notwendigen Ressourcen fehlen, zum Beispiel um die Kontrolle über entlegene Gegenden oder abgeschottete Subkulturen auszuüben (Skaperdas 2001). Im zweiten Fall spricht man von ‚organisierter Kriminalität‘ als einem systemischen Zustand, gekennzeichnet durch die Korruption der verfassungsmäßigen Ordnung im Zusammenwirken von Unterwelt, Wirtschaft und Politik (Block 1983). Nach diesen Sichtweisen verläuft die Grenze zwischen ‚organisierter‘ und ‚nicht-organisierter‘ Kriminalität irgendwo zwischen den Extrempunkten anarchischer krimineller Milieus ohne jegliche Ordnung und ohne jeglichen politischen Einfluss einerseits und der Ausübung von Macht durch kriminelle Akteure in kleinerem oder größerem gesellschaftlichen Rahmen andererseits.

Es ist müßig sich darüber zu streiten, welche der drei genannten Grundauffassungen über das Wesen ‚organisierter Kriminalität‘ die richtige ist und wo genau die Grenze zwischen ‚organisierter‘ und ‚nicht-organisierter‘ Kriminalität verläuft. Denn es gibt keine Grundlage, auf der diese Fragen verbindlich beantwortet werden könnten. Jede Definition ‚organisierter Kriminalität‘ ist letztlich willkürlich und subjektiv, zumal die Relevanz einzelner Merkmale, etwa deren Gefährlichkeit, stark von den näheren Umständen des Einzelfalls abhängen kann und daher nicht abstrakt bestimmbar ist.

32 FBI, Organized Crime, Glossary of Terms, online: www.fbi.gov/about-us/investigate/organizedcrime/glossary (2.7.2013.).

Klischee und Realität

Genauso wie es in die Irre führt, sich für ein bestimmtes Verständnis von ‚organisierter Kriminalität‘ als das einzig richtige zu entscheiden, wäre es falsch, die unterschiedlichen Vorstellungsbilder lediglich als Facetten ein und desselben Phänomens zu begreifen. Es gibt die Vorstellung, dass organisierte Kriminalität in ihrer reinsten Form von mächtigen kriminellen Organisationen verkörpert wird, die hoch effizient und kontinuierlich Straftaten begehen. In diesem Sinne sprach bereits Niggemeyer vom „Verbrechenssyndikat“ als einem „konzentrierten Großbetrieb“ (Niggemeyer 1967, S. 167). Und wo solche Organisationen nicht existieren, sollen sie jedenfalls den logischen Endpunkt einer gradlinigen Entwicklung von ‚nicht-organisierter‘ zu zunehmend stärker ‚organisierter‘ Kriminalität bilden. Jedes Ereignis, das dem Klischeebild ‚organisierter Kriminalität‘ entspricht, sei ein spektakulärer Mord, ein bedeutender Drogenfund oder ein Fall von Schutzgelderpressung, wird als Indiz dafür gesehen, dass dieser Prozess auch in Deutschland im Gange ist. Diese Vorstellung einer eindimensionalen, gradlinigen Entwicklung von ‚nicht-organisierter‘ zu ‚organisierter‘ Kriminalität geht jedoch an der Realität vorbei. Denn die Organisiertheit der Straftatenbegehung, der Organisationsgrad von Kriminellen und deren Machtfülle sind Faktoren, die sich relativ unabhängig voneinander entwickeln. Es kann also zum Beispiel sehr gut sein, dass kontinuierlich und planmäßig Straftaten begangen werden, etwa im Drogenhandel oder Menschenhandel, ohne dass entsprechend komplexe Organisationen dahinter stehen. Typischerweise wirken in diesen Bereichen Einzelpersonen und kleine Gruppen auf der Grundlage kurzfristiger Absprachen zusammen. Kriminelle Unternehmen, die mehrere Marktebenen umfassen, zum Beispiel von der Drogenherstellung über den Drogenschmuggel bis zum Drogenhandel in Absatzländern, wie das etwa beim sogenannten Cali-Kartell der Fall war, bilden die Ausnahme (vgl. Decker & Townsend Chapman 2008). Der bürokratische Aufwand ist einfach zu groß und macht derartige Organisationen in besonderem Maße anfällig für Strafverfolgung.

Selbst Organisationen wie die sizilianische Mafia entsprechen nicht dem Klischeebild. Auf den ersten Blick handelt es sich bei der Cosa Nostra um eine kriminelle Organisation, die im Drogenhandel und anderen Kriminalitätsbereichen aktiv ist und gleichzeitig die Rolle einer Art ‚Unterweltregierung‘ in den von ihr kontrollierten Teilen Siziliens spielt. Bei näherem Hinsehen stellen sich die Dinge allerdings etwas anders dar. Die sizilianische Mafia besteht aus rund einhundert lokalen Gruppierungen, „Familien“ genannt, die innerhalb ihres jeweiligen Einflussgebiets Abgaben von legalen und illegalen Unternehmen erheben und diesen im Gegenzug

Schutz gewähren. Insoweit stimmt das Bild quasi-staatlicher Machtausübung. Es ist jedoch problematisch, die einzelnen Familien mit der Mafia insgesamt gleichzusetzen. Lange Zeit waren diese Familien weitgehend autonom. Der Zusammenhalt beschränkte sich auf die gegenseitige Anerkennung exklusiver Einflussphären. Erst in den 1950er Jahren, rund 100 Jahre nach ihrer Entstehung, entwickelte die Mafia Ansätze einer einheitlichen Organisationsstruktur mit der Bildung von übergeordneten Koordinierungsgremien. Gleichwohl verblieb der Machtschwerpunkt bei den einzelnen Familien. Es ist daher nur begrenzt möglich, im Fall der sizilianischen Mafia von einer einheitlichen, zentral gelenkten Organisation auszugehen. Noch problematischer ist es davon zu sprechen, die Mafia sei eine kriminelle Organisation in dem Sinne, dass sie etwa mit Drogen handelt. Tatsächlich ist die einzige kriminelle Aktivität, die von den Familien bzw. der Mafia insgesamt als Organisation koordiniert wird, die Ausübung quasi-staatlicher Gewalt, namentlich das Eintreiben von Schutzgeldern. Drogenhandel sowie andere illegal Geschäfte werden hingegen von einzelnen Mitgliedern in eigener Verantwortung betrieben (Gambetta 1996; Paoli 2003).

‚Organisierte‘ Kriminelle als Problemlöser

Um die Phänomene zu verstehen, die nach unterschiedlichen Auffassungen der ‚organisierten Kriminalität‘ zugerechnet werden, ist somit jenseits von Klischees eine nüchterne und differenzierte Betrachtungsweise notwendig. Im Grunde geht es darum, wie sich Kriminelle mehr oder weniger pragmatisch den Herausforderungen stellen, die sich aus den Bedingungen der Illegalität ergeben. Sowohl die ‚Organisation‘ von Straftaten wie auch die ‚Organisation‘ von Kriminellen lassen sich in diesem Sinne als Problemlösungsstrategien interpretieren und nicht etwa als Produkt einer finsternen Verschwörung.

So wird die Art und Weise der Straftatbegehung in erster Linie von der inhärenten Logik des jeweiligen Delikts bestimmt und in zweiter Linie von den verfügbaren Ressourcen. Zum Beispiel gibt es unterschiedliche Verfahren für die Herstellung der synthetischen Droge Methamphetamin. Welches Verfahren zum Einsatz kommt, ist abhängig davon, welche Chemikalien als Rohstoffe zur Verfügung stehen und welche Fachkenntnisse vorhanden sind (Sexton et al. 2006). Ob und inwieweit die Beteiligten Mitglieder etwa einer Mafiaorganisation oder einer Rockerbande sind, oder ob die Drogenherstellung im Machtbereich einer bestimmten kriminellen Gruppe stattfindet, hat demgegenüber keinen unmittelbaren Einfluss auf die Tatausführung. Denn die logistischen Notwendigkeiten bleiben von

derartigen Rahmenbedingungen unberührt. Allenfalls ein indirekter Zusammenhang kann sich ergeben, zum Beispiel wenn die Mitgliedschaft in einer Mafiaorganisation oder Rockerbande zu Kontakten führt, die für die Beschaffung von bestimmten Rohstoffen oder von bestimmtem Know-how nützlich sind (Quinn & Koch 2003).

Die ‚Organisation‘ von Kriminellen lässt sich am besten verstehen, wenn man danach fragt, welchen Bedürfnissen bestimmte kriminelle Strukturen gerecht werden. Fünf Grundbedürfnisse von Kriminellen lassen sich unterscheiden (Best & Luckenbill 1994, S. 73-74):

- Zugang zu Ressourcen, die die Begehung von Straftaten ermöglichen bzw. erleichtern
- eine Ideologie zur Rechtfertigung kriminellen Verhaltens
- sozialer Status
- Sicherheit vor Strafverfolgung
- Sicherheit vor anderen Kriminellen

Diese Grundbedürfnisse werden entweder in der Form befriedigt, dass sich Kriminelle zusammenschließen und sich gegenseitig Unterstützung gewähren, oder dass sie einzeln oder als Gruppe anderen Kriminellen entsprechende ‚Serviceleistungen‘ erbringen.

Kriminelle Strukturen

In der Realität stellen sich kriminelle Milieus als komplizierte, nur schwer entwirrbare Beziehungsgeflechte dar. Um den Überblick zu behalten hilft es, wenn man kriminelle Strukturen nach Funktionen unterscheidet und in drei Typen einteilt: ökonomische, soziale und quasi-staatliche.

Ökonomische kriminelle Strukturen dienen unmittelbar der Erzielung von materiellem Gewinn. Das Zusammenwirken ist darauf gerichtet, Eigentums- und Vermögensdelikte (Diebstahl, Raub, Betrug, usw.) zu begehen oder illegale Güter und Dienstleistungen (Drogen, Waffen, Kinderpornografie, usw.) anzubieten. In weiterem Sinne kann auch die kollektive Begehung von Sexualdelikten, zum Beispiel der organisierte Missbrauch von Kindern, dieser Kategorie zugerechnet werden (Karremann 2007).

Durch das Zusammenwirken kann die Begehung von Straftaten erleichtert oder überhaupt erst ermöglicht werden und das Strafverfolgungsrisiko sinkt, weil die individuelle Zuordnung strafrechtlicher Verantwortung erschwert wird. So gesehen ist es rational, wenn Kriminelle sich zusammenschließen. Andererseits ergeben sich Risiken, mit denen eine Einzelperson nicht in gleichem Maße konfrontiert ist. Zum einen erhöht sich mit der

Zahl der am Geschehen Beteiligten das Strafverfolgungsrisiko, da diese potenzielle Spitzel oder Undercoveragents sind. Zum anderen besteht die Gefahr für ‚organisierte‘ Kriminelle, selbst Opfer von Straftaten zu werden, etwa wenn sich herumspricht, welche Erträge aus Straftaten erwirtschaftet worden sind. Außerdem können ‚organisierte‘ Kriminelle miteinander in Streit geraten, wobei sie sich in keinem Fall hilfesuchend an Polizei oder Gerichte wenden könnten.

Es gibt unterschiedliche Strategien, mit denen sich Kriminelle vor den Risiken des Zusammenwirkens mit anderen Kriminellen zu schützen versuchen. Sie können sich auf die Kooperation mit einem kleinen Kreis vertrauenswürdiger Personen beschränken, namentlich auf Freunde und Verwandte. Das ist jedoch nur begrenzt praktikabel. Wie es scheint, nimmt mit dem Umfang krimineller Unternehmungen nicht nur die Größe von Tätergruppierungen zu, sondern auch deren Heterogenität. Das bedeutet, wer im großen Maßstab Straftaten begeht wird tendenziell mit Personen kooperieren, zu denen keine enge Vertrauensbeziehung besteht (vgl. Gammella & Jimenez Rodrigo 2008).

Kriminelle können sich auch durch die Androhung und Anwendung von Gewalt Respekt verschaffen und sich so davor schützen, durch andere Kriminelle Schaden zu erleiden (von Lampe 2016, S. 121-122). Die Anwendung von Gewalt eskaliert jedoch leicht und wird schnell zu einem unkalculierbaren Risiko. Deshalb gibt es in kriminellen Milieus eine Reihe von Mechanismen zur Gewaltvermeidung und zur gewaltfreien Konflikt-schlichtung. Einer dieser Mechanismen ist die Herausbildung von kriminellen Strukturen, die in erster Linie soziale Funktionen erfüllen. Sie sind unter anderem durch ein besonderes Zusammengehörigkeitsgefühl ihrer Mitglieder und die Verpflichtung zu gegenseitiger Hilfe und Rücksichtnahme gekennzeichnet. Beispiele für derartige Zusammenschlüsse sind italienische Mafiaorganisationen, chinesische Triaden, japanischen Yakuza-Gruppen, die Diebe im Gesetz (vory-v-zakone) der ehemaligen Sowjetunion sowie Rockerbanden wie Hells Angels und Bandidos, wobei Rockerbanden im Unterschied zu den anderen genannten Gruppierungen keine rein kriminellen Organisationen sind, sondern in der Regel sogar den Status offiziell registrierter Vereine besitzen und im Hinblick auf das Ausmaß der kriminellen Betätigung ihrer Mitglieder stark variieren (Quinn & Koch 2003). Die Mitgliedschaft in diesen Vereinigungen hat für Kriminelle den Vorteil, dass sie Vertrauensbeziehungen zu einer großen Zahl anderer Krimineller schaffen, ohne dass zwischen ihnen enge persönliche Beziehungen bestehen müssen. Die Pflicht zu gegenseitiger Hilfe bedeutet, dass Kriminelle in ihren legalen und illegalen Aktivitäten kollektiven Schutz durch alle anderen Mitglieder genießen. Wenn sie Straftaten mit Mitgliedern be-

gehen, gilt der Grundsatz der gegenseitigen Rücksichtnahme und im Streitfall stehen interne Mechanismen der Konfliktschlichtung zur Verfügung (von Lampe 2016, S. 172-182).

Ähnliche Mechanismen der Konfliktvermeidung und Konfliktschlichtung können sich auch innerhalb ganzer krimineller Milieus entwickeln. In der reinsten Ausprägung bilden sich quasi-staatliche Strukturen in der Weise, dass eine Gruppierung verbindlich festsetzt, wer welche illegalen Aktivitäten in welcher Form ausüben darf. Das kann beispielsweise zur Folge haben, dass bestimmte besonders unpopuläre Straftaten wie etwa Straßenraub und Heroinhandel unterbunden werden und der Kreis der Kriminellen, die bestimmte Straftaten begehen, zum Beispiel mit Drogen handeln oder illegale Glücksspiele betreiben, überschaubar bleibt. Damit werden konfliktträchtige Konkurrenzsituationen vermieden und die Wahrscheinlichkeit von Gewalttaten reduziert. Insgesamt trägt diese Art der Regulierung krimineller Milieus dazu bei, unliebsame Aufmerksamkeit seitens der Medien und der Strafverfolgungsbehörden zu vermeiden.

Quasi-staatliche Strukturen können auf der Grundlage von Vereinbarungen zwischen einzelnen Kriminellen und kriminellen Gruppierungen geschaffen werden. Sie können aber auch dadurch entstehen, dass sich eine kriminelle Gruppierung im Machtkampf gegen andere kriminelle Gruppierungen durchsetzt. Dann ist die Ausübung quasi-staatlicher Macht typischerweise mit der Erhebung von Abgaben verbunden. Kriminelle, die im Einflussgebiet einer solchen Gruppierung operieren, müssen dann einen Teil ihrer Erlöse aus Straftaten als eine Art ‚Unterwelt-Steuer‘ abführen.

Kriminelle Gruppierungen, die eine Vormachtstellung innerhalb der Unterwelt erlangt haben, nutzen mitunter ihre Position zur reinen Erpressung aus, ohne irgendwelche Gegenleistungen in Form von Schutz und Konfliktschlichtung zu erbringen. Langfristig sind quasi-staatliche Strukturen jedoch, ebenso wie der Staat, auf Legitimation angewiesen, also auf das Gefühl der Machtunterworfenen, dass die Machtausübung eine Berechtigung hat (Anderson 1979, S. 45; Gambetta 1996, S. 33, 187).

Unter bestimmten Bedingungen kommt es vor, dass quasi-staatliche Strukturen ihren Machtbereich über kriminelle Milieus hinaus auf solche Bereiche der legalen Gesellschaft ausdehnen, die vom Staat nur begrenzt oder gar nicht reguliert werden. Das ist zum Beispiel der Fall in wettbewerbsintensiven Wirtschaftsbranchen, wie die private Müllabfuhr im Großraum New York, wo kriminelle Gruppierungen auf Einladung von Unternehmern Kartellabsprachen herbeigeführt haben (Reuter 1987).

Kriminelle Organisationen, kriminelle Netzwerke und „OK-Einzeltäter“

Zwei Dinge sind in Bezug auf die genannten drei Typen krimineller Strukturen (ökonomische, soziale und quasi-staatliche) zu betonen. Zum einen handelt es sich nicht notwendig um Organisationen wie die sizilianische Cosa Nostra oder Rockerbanden, die formelle Strukturen aufweisen und aufgrund strenger Rekrutierungsverfahren eine klare Trennlinie zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern ziehen. Häufig sind es netzwerkartige Strukturen ohne irgendwelchen organisatorischen Zusammenhalt, die diese Funktionen erfüllen. Es kommt mitunter sogar vor, dass bestimmte Funktionen, zum Beispiel quasi-staatliche Funktionen in Form der Konfliktschlichtung, von Einzelpersonen wahrgenommen werden, die im Milieu über ein entsprechendes Prestige verfügen (Henninger 2002, S. 714).

Der zweite Punkt, der betont werden muss, ist dass sich die drei Grundtypen krimineller Strukturen nicht gegenseitig ausschließen. Ein kriminelles Netzwerk bzw. eine kriminelle Organisation können mehrere Funktionen erfüllen. So haben die Familien der sizilianischen Mafia, wie bereits angedeutet, sowohl den Charakter einer Geheimgesellschaft, die ihren Mitgliedern Schutz und Status gewährt, als auch den einer ‚Unterweltregierung‘ mit quasi-staatlichen Funktionen. Seltener, und eher nur in kleinerem Rahmen denkbar, können kriminelle Strukturen sowohl die Funktion eines illegalen Unternehmens als auch soziale und quasi-staatliche Funktionen erfüllen. Denn die Anforderungen an die Organisationsstruktur sind sehr unterschiedlich. Hierarchien mit zentralisierter Entscheidungsgewalt, die insbesondere für quasi-staatliche Strukturen typisch sind, sind bei illegalen Unternehmen in der Regel zu unflexibel und wegen des hohen internen Kommunikationsbedarfs zu anfällig für Strafverfolgung.

Die offizielle deutsche Definition ‚organisierter Kriminalität‘ wird der Bandbreite von kriminellen Strukturformen insofern gerecht, als sie praktisch keine Anforderungen an das Vorhandensein von Organisationsstrukturen stellt. Allerdings werden „OK-Einzeltäter“ (Rebscher & Vahlenkamp 1988, S. 39) nicht erfasst, die in ständig wechselnden Konstellationen kriminell nutzbare Kontakte aktivieren und dabei möglicherweise erfolgreicher agieren als diejenigen, die in festgefügte Gruppenstrukturen eingebunden sind (Morselli & Tremblay 2004).

Erklärungsansätze und Bedrohungsszenarien

Wenn man die gesamte Bandbreite der Phänomene betrachtet, die mit dem Begriff ‚organisierte Kriminalität‘ erfasst werden, dann kann man fest-

stellen, dass vieles davon aus der Natur der Sache heraus erklärbar ist. Viel von dem, was die ‚Organisation‘ von illegalen Aktivitäten und von Kriminellen ausmacht, ist den Bedingungen der Illegalität und den logistischen Notwendigkeiten der jeweiligen Deliktsbereiche geschuldet. ‚Organisierte Kriminalität‘ in diesem Sinne verstanden entwickelt sich in einem Rahmen, der durch Tatgelegenheiten, die Nachfrage nach illegalen Gütern und Dienstleistungen und die Intensität der Strafverfolgung bestimmt wird.

Ein zweiter Erklärungsansatz ist der Unwillen oder die Unfähigkeit des Staates, bestimmte gesellschaftliche Sphären effektiv zu regulieren. In diesem Machtvakuum entwickeln sich Mechanismen und Strukturen, die quasi-staatliche Funktionen erfüllen. Eine zentrale Frage in der Diskussion um ‚organisierte Kriminalität‘ ist dabei, inwieweit Kriminelle und kriminelle Gruppierungen durch Gewalt und Korruption gezielt derartige Freiräume zu schaffen versuchen und darauf aus sind, den Staat zunehmend zu schwächen. Solche Überlegungen stützen sich insbesondere auf Beispiele gewaltsamer Konfrontation zwischen Kriminellen und dem Staat. So hat etwa das sogenannte Medellín-Kartell mit einer Terrorkampagne gegen den kolumbianischen Staat Anfang der 1990er Jahre versucht, die Auslieferung von Drogenbossen an die USA zu verhindern. Etwa zur gleichen Zeit kulminierte der Versuch der sizilianischen Mafia, mit Hilfe von Anschlügen auf Politikern und Richtern den italienischen Staat einzuschüchtern. In beiden Fällen behielt der Staat die Oberhand und zeigte, trotz eigener Schwäche, dass staatliche Ressourcen denen von Kriminellen, selbst wenn diese über Einnahmen in Millionenhöhe verfügen, überlegen sind (von Lampe 2016, S. 279-284).

‚Organisierte Kriminalität‘ ist vor diesem Hintergrund zunächst einmal polizeiliches Tagesgeschäft und nicht so sehr aus sich heraus eine fundamentale Bedrohung für die Gesellschaft. Staatsgefährdend ist erst das Zusammenspiel von kriminellen und gesellschaftlichen Eliten, die ihre Interessen ohne Rücksicht auf gesellschaftliche Legitimation verfolgen. Das Gegenmittel ist eine Kombination aus starker Zivilgesellschaft, aufmerksamen Medien und gut funktionierenden Sicherheitsbehörden, die an Recht und Gesetz gebunden sind.

Literatur

- Anderson, A. (1979). *The Business of Organized Crime*. Stanford: Hoover Institution Press.
- Bauer, G. (1970). Auto-Diebstähle und Ihre Bekämpfung. In: *Kriminalpolizeiliche Tagespraxis*, 3, S. 129-132.
- Bauer, G. (1971). Erscheinungsformen und Bekämpfung überörtlicher und internationaler Räuber. In: *Kriminalpolizeiliche Tagespraxis*, 5, S. 161-164.
- Baum, G.R. (1982). Eröffnungsansprache. In: *Bundeskriminalamt, Hrsg., Bestandsaufnahme und Perspektiven der Verbrechensbekämpfung: Arbeitstagung des Bundeskriminalamtes Wiesbaden vom 9. bis 12. November 1981*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt, S. 7-15.
- Becker, W. (1972). Drogen-Kriminalität. In: *Kriminalistik*, 26(1), S. 9-13.
- Best, J., Luckenbill, D.F. (1994). *Organizing Deviance*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Beuys, W. (1967). Gefahren durch organisiertes Verbrechen? In: *Kriminalpolizeiliche Tagespraxis*, Nr. 5 (November), S. 65-68.
- Boettcher, O. (1975). Definition und Entwicklung des organisierten Verbrechens in der Bundesrepublik - Konsequenzen für die Bekämpfung. In: *Bundeskriminalamt, Hrsg., Organisiertes Verbrechen*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt, S. 181-197.
- Boge, H. (1982). Perspektiven der Verbrechensbekämpfung aus der Sicht des Bundeskriminalamtes. In: *Bundeskriminalamt, Hrsg., Bestandsaufnahme und Perspektiven der Verbrechensbekämpfung*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt, S. 145-165.
- Bulanova Hristova, G., Flach, G., Poerting, P. (2015). Verbrechen 4.0 - im Griff der Organisierten Kriminalität? *Kriminalistik*, 69(1), S. 3-8.
- Busch, H. (1991). Die Debatte um Organisierte Kriminalität in der BRD. In: *CHLIP-Bürgerrechte & Polizei*, 39, S. 6-16.
- Busch, H. (1992). Organisierte Kriminalität - Vom Nutzen eines unklaren Begriffs. In: *Demokratie und Recht*, 20(4), S. 374-395.
- Busch, H., Funk, A., Kauf, U., Narr, W.-D. (1985). *Die Polizei in der Bundesrepublik*. Frankfurt am Main: Campus.
- Bux (1966). Intensivere Bekämpfung der Hehlerei. In: *Die Polizei*, 57(7), S. 215-218.
- Decker, S., Townsend Chapman, M. (2008). *Drug smugglers on drug smuggling*. Philadelphia: Temple University Press.
- Eisenberg, U., Ohder, C. (1990). Über Organisiertes Verbrechen. In: *Juristenzeitung*, 45(12), S. 574-579.
- Gamella, J.F., Jimenez Rodrigo, M.L. (2008). Multinational export-import ventures. In: S. Rödner Sznitman et al., Hrsg., *A Cannabis Reader*. Lissabon: EMCDDA, S. 263-289.
- Gambetta, D. (1996). *The Sicilian Mafia*. Cambridge: Harvard University Press.

- Gemmer, K.-H. (1975). Organisierte Kriminalität - eine Gefahr für die innere Sicherheit? In: Bundeskriminalamt, Hrsg., Organisiertes Verbrechen. Wiesbaden: Bundeskriminalamt, S. 9-15.
- Heinhold, F. (1974). Seminar: Die Organisierte Kriminalität. In: Die Polizei, 65(8), S. 235-237.
- Heitmann, H. (1962). Der kriminalpolizeiliche Meldedienst braucht neue Impulse. In: Die Polizei, 53(1), S. 1-7.
- Henninger, M. (2002). ‚Importierte Kriminalität‘ und deren Etablierung. In: Kriminalistik, 56(12), S. 714-729.
- Hoeveler, H.J. (1965). Camorra, Mafia und Cosa Nostra: Verbrecherische Geheimbünde in Vergangenheit und Gegenwart, II. Teil. In: Kriminalistik, 19(7), S. 363-366.
- Karremann, M. (2007). Es geschieht am hellichten Tag. Köln: DuMont.
- Kerner, H.-J. (1973). Professionelles und organisiertes Verbrechen. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.
- Kinzig, J. (2004). Die rechtliche Bewältigung von Erscheinungsformen organisierter Kriminalität. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kollmar, H. (1974). „Organisierte Kriminalität“: Begriff oder Bezeichnung eines Phänomens. In: Kriminalistik, 28(1), S. 1-7.
- Lach, K. (1967). Technik und Betrugs kriminalität. In: Kriminalistik, 21(7), S. 341-344.
- von Lampe, K. (1999). Organized Crime: Begriff und Theorie organisierter Kriminalität in den USA. Frankfurt am Main: Lang.
- von Lampe, K. (2016). Organized Crime: Analyzing illegal activities, criminal structures, and extra-legal governance. Thousand Oaks: Sage.
- Lissy, H. (1970). Kraftfahrzeugverschiebungen - Versuch einer Analyse der Kraftfahrzeugkriminalität des Jahres 1969 im Lande Nordrhein-Westfalen. In: Kriminalistik, 24(7), S. 339-342.
- Mätzler, A. (1968). Wehret den Anfängen - aber wie? Ein Kapitel organisierten Verbrechertums in der Bundesrepublik. In: Kriminalistik, 22(8), S. 405-407.
- Matthes, I. (1969). Der Zuhälterparagraph und die Polizei. In: Kriminalistik, 23(9), S. 475-476.
- Morselli, C., Tremblay, P. (2004). Criminal achievement, offender networks and the benefits of low self-control. In: Criminology, 42(3), S. 773-804.
- Morton, J. (1992). Gangland: London's Underworld. London: Little, Brown and Company.
- Neubacher, E., Meier, J., Bögelein, N., et al. (2017). Handlungsempfehlungen des Forschungsverbundes „Drogen und Organisierte Kriminalität“ (DROK). In: Neue Kriminalpolitik, 29(2), S. 113-122.
- Niggemeyer, B. (1967). Kriminalpolizei und Technik - ein Überblick. In: Bundeskriminalamt, Hrsg., Kriminalpolizei und Technik. Wiesbaden: Bundeskriminalamt, S. 7-15.

- Ochs, S. (1964). Die betrügerische Kfz-Anmietung als internationales Delikt und ihre repressive und präventive Bekämpfung. In: Die Polizei, 55(10), S. 289-294.
- Palitzsch, F.H. (1952). Reisendes und internationales Verbrechen der Vorkriegszeit. In: Kriminalistik, 6(5), S. 212-213.
- Paoli, L. (2003). Mafia Brotherhoods. New York: Oxford University Press.
- Quinn, J., Koch, D.S. (2003). The nature of criminality within one-percent motor-cycle clubs. In: Deviant Behavior, 24(3), S. 281-305.
- Pütter, N. (1998). Der OK-Komplex. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Rebscher, E., Vahlenkamp, W. (1988). Organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.
- Reuter, P. (1987). Racketeering in legitimate industries. Santa Monica: Rand.
- Rupprecht, R. (1972). Kriminalität in den USA (Teil 2). In: Die Polizei, 63(7), S. 211-214.
- Schäfer, H. (1974). Die organisierten Zuhälter. In: Die Polizei, 65(1), S. 25-26.
- Schaefer, K. (1973). Internationale Verbrechensbekämpfung - ein allgemeiner Beitrag auf nationalem Hintergrund. In: Die Polizei, 64(8), S. 225-229.
- Schenk, D. (1968). Rauschgiftgefahren in der BRD? In: Die Polizei, 59(10), S. 298-304.
- Sexton, R.L., Carlson, R.G., Leukefeld, C.G., Booth, B.M. (2006). Patterns of Illicit Methamphetamine Production ("Cooking") and Associated Risks in the Rural South. In: Journal of Drug Issues, 36(4), 853-876.
- Skaperdas, S. (2001). The political economy of organized crime. In: Economics and Governance, 2(3), S. 173-202.
- Steinke, R. (1966). Die Mafia: Geißel der Vergangenheit oder Schrecken der Zukunft? In: H. Hoeveler, Hrsg., Internationale Bekämpfung des Verbrechens. Hamburg: Verlag Deutsche Polizei, S. 128-150.
- Steinke, W. (1982). Das organisierte Verbrechen. In: Kriminalistik, 34(2), S. 78-80, 97-100.
- Stümper, A. (1974). Maßnahmen zur wirksamen Bekämpfung der Zuhälterei. In: Kriminalistik, 28(3), S. 97-104.
- Stümper, A. (1980). Wende im Lagebild Innere Sicherheit: Neuorientierung der staatlichen Sicherheitsinstrumentarien? In: Die Polizei, 71(10), S. 297-301.
- Stümper, A. (1983). Die Polizei im Jahre 1983 - Standort und Ausblick. In: Die Polizei, 74(1), S. 1-9.
- Walther, R. (1967). Wege zur Bekämpfung reisender Diebesbanden. In: Die Polizei, 58(12), S. 38-41.
- Wehner, B. (1966). Analyse der Kriminalitätsentwicklung. In: Die Polizei, 57(11), S. 337-344.
- Wenzky, O. (1967). Verbrechensbekämpfung in den USA. In: Die Polizei, 58(2) S. 49-54.
- Westphal, K.-H. (1969). Der Zuhälterparagraph und die Polizei. In: Kriminalistik, 23(9), S. 476.

Meropi Tzanetakis | Heino Stöver [Hrsg.]

Drogen, Darknet und Organisierte Kriminalität

Herausforderungen für Politik, Justiz und Drogenhilfe



Nomos

Geleitwort

Henner Hess

Die **Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

The **Deutsche Nationalbibliothek** lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available on the Internet at <http://dnb.d-nb.de>

ISBN 978-3-8487-3998-1 (Print)
978-3-8452-8283-1 (ePDF)

British Library Cataloguing-in-Publication Data

A catalogue record for this book is available from the British Library.

ISBN 978-3-8487-3998-1 (Print)
978-3-8452-8283-1 (ePDF)

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

Tzanetakis, Meropi / Stöver, Heino
Drogen, Darknet und Organisierte Kriminalität
Herausforderungen für Politik, Justiz und Drogenhilfe
Meropi Tzanetakis / Heino Stöver (eds.)
280 p.
Includes bibliographic references.

ISBN 978-3-8487-3998-1 (Print)
978-3-8452-8283-1 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

This work is subject to copyright. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or any information storage or retrieval system, without prior permission in writing from the publishers. Under § 54 of the German Copyright Law where copies are made for other than private use a fee is payable to "Verwertungsgesellschaft Wort", Munich.

No responsibility for loss caused to any individual or organization acting on or refraining from action as a result of the material in this publication can be accepted by Nomos or the author(s)/editor(s).

Die Erklärung von Drogenkonsum geschieht nach wie vor meist gemäß dem *Defizit-Paradigma*. Dabei wird den Konsument_innen der illegalen Drogen ein pathologischer Status zugeschrieben: Um solche wegen ihrer besonderen Gefährlichkeit verbotenen Drogen zu nehmen, muss mit den Betroffenen irgendwas nicht ganz in Ordnung sein, körperlich, psychisch oder sozial, wofür die Droge die Selbstmedikation oder Kompensation darstellt. Dieses Paradigma findet man dann auch ohne weiteres bestätigt, wenn man die Drogenkonsument_innen ins Auge fasst dort, wo sie als Forschungsobjekte am leichtesten zugänglich sind und wo man sie sowieso erwartet: in den Institutionen der Justiz, der Sozialarbeit, der Therapie. Süchtig und verelendet beweisen sie scheinbar die notwendige Wirkung der Drogen. Eine Variante dieses Paradigmas geht aus von der Verführbarkeit (als Facette der generellen Defizitlage von Jugendlichen), die dann von skrupellosen Dealeden ausgenutzt wird. Das Endergebnis bleibt das gleiche: Sucht und Elend. Es sieht so aus, als ob man durch bestimmte Probleme zum Drogenkonsum kommt und vom Drogenkonsum dann erst recht in die Probleme – vor allem in Zeiten der Prohibition

Das mag wohl auch so sein – aber nur im Falle jener Minderheit der Konsument_innen, deren Defizite zu Fehlschlägen in vielen Lebensbereichen, darunter im Umgang mit Drogen, führen. Es ist nicht ihr Umgang mit Drogen als solcher, sondern ihre Unfähigkeit, diesen Umgang zu kontrollieren oder irgendeinen anderen Bereich ihres Lebens erfolgreich in den Griff zu kriegen, der sie in den Fängen der Justiz und im Schoß der Sozialarbeit enden – und für Untersuchungen über die Wirkung von Drogen bereitstehen – lässt.

Wie auch der einzelne in diese Subkultur geraten sein mag, als soziales Phänomen ist „die Drogenszene“ eine Variation des Lumpenproletariats mit einem Touch Bohème. Lumpenproletarische Szenen gibt es immer und überall in einigermaßen differenzierten Gesellschaften. Manchmal schaffen sie sich um ein sinngebendes Symbol herum eine eigene subkulturelle Welt. In unserem Fall ist dieses Symbol der Drogenkonsum. Das Elend dieser Menschen wird von ihnen selbst und von ihrer Umwelt als Folge des Drogenkonsums – oder, je nach drogenpolitischer Einstellung,