



Brüssel, den 8. Februar 2018
(OR. en)

9405/01
DCL 1

CRIMORG 63

FREIGABE

des Dokuments ST 9405/01 RESTREINT UE/EU RESTRICTED
vom 4. Juni 2001
Neuer Status: Öffentlich zugänglich
Betr.: **GUTACHTEN IM RAHMEN DER ZWEITEN RUNDE DER
GEGENSEITIGEN BEGUTACHTUNGEN BETREFFEND "DIE
STRAFVERFOLGUNG UND IHRE ROLLE BEI DER BEKÄMPFUNG DES
ILLEGALEN DROGENHANDELS" GUTACHTEN ÜBER DEUTSCHLAND**

Die Delegationen erhalten in der Anlage die freigegebene Fassung des obengenannten Dokuments.

Der Wortlaut dieses Dokuments ist mit dem der vorherigen Fassung identisch.



RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 26. Juli 2001 (31.07)
(OR. en)

9405/01

RESTREINT

CRIMORG 63

GUTACHTEN IM RAHMEN DER
ZWEITEN RUNDE DER GEGENSEITIGEN BEGUTACHTUNGEN
BETREFFEND "DIE STRAFVERFOLGUNG UND IHRE ROLLE
BEI DER BEKÄMPFUNG DES ILLEGALEN DROGENHANDELS"

GUTACHTEN ÜBER DEUTSCHLAND

INHALT

TEIL 1

1. EINLEITUNG	4
---------------------	---

TEIL 2

2. ALLGEMEINE INFORMATIONEN UND STRUKTUREN	5
2.1. Zuständige Behörden - Allgemeines	5
2.2. Staatsanwaltschaften und Richter	8
2.3. Polizeibehörden	8
2.4. Zollbehörden	9
2.5. Gemeinsame Strukturen von Polizei und Zoll	10
2.6. Aus- und Fortbildung	10
2.7. Kontrolle	12

TEIL 3

3. AUSWERTUNG ("INTELLIGENCE")	14
3.1. Datenbanken	14
3.2. Verwendung von Daten durch Polizei und Zoll	16
3.3. Austausch von Daten auf internationaler Ebene	17

TEIL 4

4. BESONDERE ERMITTLMETHODEN	19
4.1. Finanzermittlungen - Rechtsvorschriften und Leitlinien	19
4.2. Finanzermittlungen - Zuständige Behörden	20
4.3. Kontrollierte Lieferungen	21

TEIL 5

5. KOORDINATION UND ZUSAMMENARBEIT	23
5.1. Zusammenarbeit auf nationaler Ebene	23
5.2. Zusammenarbeit auf internationaler Ebene	24
5.3. Verbindungsbeamte	25

TEIL 6

6. EVALUIERUNG DER EFFIZIENZ DER IN DEUTSCHLAND BESTEHENDEN MECHANISMEN ZUR BEKÄMPFUNG DER DROGENKRIMINALITÄT: STRUKTUR, AUSWERTUNG ("INTELLIGENCE"), BESONDERE ERMITTLMETHODEN SOWIE KOORDINATION UND ZUSAMMENARBEIT	27
---	----

6.1. Allgemeines	27
6.2. Mögliche Verbesserungen	33
6.2.1. Struktur	33
6.2.2. Auswertung ("Intelligence")	35
6.2.3. Besondere Ermittlungsmethoden - Finanzermittlungen	36
6.2.4. Besondere Ermittlungsmethoden - Kontrollierte Lieferungen	36
6.2.5. Koordination und Zusammenarbeit auf nationaler Ebene	37
6.2.6. Koordination und Zusammenarbeit auf internationaler Ebene	38

TEIL 7

7. ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN AN DEUTSCHLAND SOWIE GEGEBENENFALLS AN ANDERE MITGLIEDSTAATEN DER EUROPÄISCHEN UNION	39
--	----

ANLAGE

LIST OF PARTICIPANTS OF THE DIFFERENT MEETINGS	42
--	----

TEIL 1

1. EINLEITUNG

1.1. Im Anschluss an die Annahme der Gemeinsamen Maßnahme vom 5. Dezember 1997 wurde ein Mechanismus für die Begutachtung der einzelstaatlichen Anwendung und Umsetzung der zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität eingegangenen internationalen Verpflichtungen geschaffen.

1.2. Deutschland war der vierte Mitgliedstaat, der im Rahmen der zweiten Runde der gegenseitigen Begutachtungen betreffend die Strafverfolgung und ihre Rolle bei der Bekämpfung des illegalen Drogenhandels begutachtet wurde.

1.3. Die Gutachter waren Herr Axel Herløv (Dänemark), Herr Magnus Törner (Schweden) und Herr Robert Wallner (Österreich). Die Gutachter, die von zwei Mitarbeitern des Generalsekretariats und einem Mitarbeiter der Kommission begleitet wurden, statteten Deutschland vom 22. bis 26. Oktober 2000 einen fünftägigen Besuch ab.

1.4. Das Besuchsprogramm und die Liste der Personen, mit denen die Gutachter während ihres Besuchs zusammentrafen und von denen sie Informationen erhalten haben, sind in Anlage A enthalten.

1.5. Im Anschluss an den Besuch hat der Gutachterausschuss mit Unterstützung des Generalsekretariats und auf der Grundlage der Bemerkungen und Schlussfolgerungen der Gutachter sowie der von der deutschen Regierung übermittelten Antworten auf den Fragebogen (Dok. 12972/99 CRIMORG 171 REV 1) das vorliegende Gutachten erstellt. Das Gutachten dient in erster Linie der Begutachtung der einzelstaatlichen Anwendung und Umsetzung von Instrumenten, die den Bereich Strafverfolgung und Drogenhandel betreffen, der sich daraus ergebenden einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Praktiken sowie der internationalen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Drogenhandels. Im Rahmen der Begutachtung sollen insbesondere die Zusammenarbeit und die Koordination zwischen den verschiedenen Strafverfolgungsbehörden und die operativen Praktiken innerhalb dieser Behörden bewertet werden. Der Schwerpunkt der Begutachtung soll auf der praktischen alltäglichen Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Stellen - sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene - liegen.

1.6. In dem Gutachten werden zunächst die Organisationsstrukturen, die Mechanismen für die Auswertungsarbeit ("Intelligence"), sowie die in Deutschland angewandten besonderen Ermittlungsmethoden und Mechanismen der Koordination und der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Drogenhandels beschrieben. Sodann werden die betreffenden Systeme auf ihre Effizienz hin untersucht. Den Abschluss bilden Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Gutachter.

TEIL 2

2. ALLGEMEINE INFORMATIONEN UND STRUKTUREN ¹

2.1. Zuständige Behörden - Allgemeines

2.1.1. Deutschland verfügt über keine speziell für die Koordinierung der Strafverfolgungsmaßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels benannte zentrale Stelle. Eine Abstimmung der Aktivitäten erfolgt jedoch auf strategischer Ebene durch die Zusammenarbeit der Gremien von Zoll und Polizei und auf operativer Ebene in den Gemeinsamen Ermittlungsgruppen Rauschgift. Auf nationaler Ebene wacht der Drogenbeauftragte der Bundesregierung über die verfolgte Politik. Das Amt des Drogenbeauftragten der Bundesregierung ist im Bundesministerium für Gesundheit (BMG) angesiedelt: zu seinen Aufgaben gehört die Festlegung der wichtigsten Prioritäten auf dem Gebiet der Prävention und der Behandlung Suchtkranker. Innerhalb der Bundesregierung ist das BMG federführend für die Ausgestaltung des Betäubungsmittelgesetzes. Das Betäubungsmittelgesetz regelt insbesondere die strafrechtlichen Verbote des illegalen Betäubungsmittelhandels.

2.1.2. Die wichtigsten für die Bekämpfung des illegalen Drogenhandels zuständigen Behörden des Bundes und der Länder sind neben dem für das Betäubungsmittelgesetz federführend zuständigen Bundesministerium für Gesundheit das Bundesministerium des Innern (BMI), das Bundesministerium der Justiz (BMJ), das Bundesministerium der Finanzen (BMF), die Ministerien des Innern der Länder und die Justizministerien der Länder.

2.1.3. Das BMJ und die Justizministerien der Länder sind für die Staatsanwaltschaften und das Gerichtswesen zuständig. In Deutschland hat jedes der 16 Bundesländer eigene Generalstaatsanwaltschaften, und sämtliche für einen Bezirk zuständige örtliche Staatsanwaltschaften verfügen über besondere Abteilungen, die auf Drogenkriminalität spezialisiert sind.

2.1.4. Die Einleitung von Strafverfolgungsmaßnahmen im Drogenbereich fällt in die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaften der Bundesländer. Eine zentrale Stelle mit landesweiter Zuständigkeit für die Koordinierung von Strafverfolgungsmaßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels gibt es lediglich in einem Bundesland. Vereinzelt ist die Verfolgung von Betäubungsmitteldelikten Schwerpunktstaatsanwaltschaften übertragen, die für den Bezirk einer Generalstaatsanwaltschaft zuständig sind.

¹ Dieser Teil des Gutachtens beruht in erster Linie auf den Antworten Deutschlands auf den Fragebogen.

2.1.5. Das BMI und die Innenministerien der Länder sind für Polizeiangelegenheiten zuständig. Das Bundeskriminalamt (BKA) ist auf Bundesebene tätig, während auf regionaler Ebene jedes Bundesland über seine eigene Polizei verfügt [Landeskriminalamt (LKA) und örtliche Polizeidienststellen]. In Fällen des organisierten illegalen Handels mit Drogen wird das BKA ferner auf internationaler Ebene tätig; es führt Ermittlungs-, Auswertungs- und Analyseaufgaben aus bzw. übt eine Zentralstellenfunktion aus. Innerhalb des BKA ist die Abteilung "Organisierte und allgemeine Kriminalität" (OA) für sämtliche Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Drogenhandels zuständig. Das BKA wird Ermittlungen nur dann einleiten, wenn eine Sachaufklärung im Ausland erforderlich ist oder ein Ersuchen einer Länderpolizei oder anderen zuständigen Behörde wie dem Generalbundesanwalt oder dem Bundesminister des Innern vorliegt.

2.1.6. Das BMF ist für die Zollbehörden zuständig. Das Zollkriminalamt (ZKA) ist auf Bundesebene tätig und leistet Analyse- und Auswertungsarbeit. Die Struktur des Zolls folgt nicht dem föderalen System, stattdessen gibt es über ganz Deutschland verteilt 21 örtlich zuständige Zollfahndungssämter. Die Zollfahndungssämter unterstützen die Arbeit der allgemeinen Zollverwaltung. Das Zollkriminalamt koordiniert die Ermittlungen der Zollfahndungssämter und fungiert gleichzeitig als Zentralstelle für den internationalen Informationsaustausch zwischen den Zollverwaltungen. Hauptziele sind die Unterstützung von Ermittlungsverfahren, die Durchführung von Trendanalysen und die Erarbeitung von Strategien zur Bekämpfung des Drogenschmuggels.

2.1.7. Es gibt eine Reihe von Strukturen, die für eine Koordinierung zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den in der Drogenbekämpfung tätigen Nichtregierungsorganisationen sorgen. Die Konzepte weichen indessen stark voneinander ab, was die föderale Struktur Deutschlands widerspiegelt, wo alle 16 Bundesländer ihre Politik selbst bestimmen und durchführen können. Nachstehend werden einige Beispiele für Initiativen der Länder aufgeführt:

- * 2.1.7.(1) Multidisziplinäre "Landespräventionsräte", die die gesamtgesellschaftlichen Präventionsmaßnahmen bündeln und die Entstehung von kommunalen Präventionsräten fördern.
- * 2.1.7.(2) In einigen Ländern wurden interministerielle Arbeitsgruppen unter Beteiligung der Gesundheits-, Kultus-, Innen- und Justizressorts zu den Themenbereichen Suchtgefahren und Drogenmissbrauch eingerichtet.

- * 2.1.7.(3) Multidisziplinäre "kommunale Präventionsräte", die Bekämpfungsprogramme mit präventiver aber auch mit repressiver Zielsetzung fördern.
- * 2.1.7.(4) Multidisziplinär besetzte "Runde Drogentische", in denen spezifische und konkrete Maßnahmen zur Prävention und zur Bekämpfung von Drogenmissbrauch abgestimmt und koordiniert werden.
- * 2.1.7.(5) Themenbezogene Fachtagungen, die von Behörden und Einrichtungen mit Zuständigkeiten bei der Bekämpfung der Drogenkriminalität veranstaltet werden und mit denen das Ziel verfolgt wird, Aufgaben und Aktivitäten zu koordinieren.
- * 2.1.7.(6) Ein "Frühhilfe-Projekt", das darauf abzielt, junge Drogenkonsumenten an Hilfe- und Therapieeinrichtungen zu vermitteln.
- * 2.1.7.(7) In Sachsen die "Inspektion Prävention/Öffentlichkeitsarbeit", deren Präventionsarbeit auf junge Menschen abzielt.
- * 2.1.7.(8) Seit 1998 sind in den Bundesländern Hamburg, Niedersachsen (Hannover), Hessen (Frankfurt), Nordrhein-Westfalen (Aachen, Bochum, Dortmund, Essen, Köln, Münster, Wuppertal) und Saarland (Saarbrücken) Drogeninjektionsräume, sog. "Fixerstuben", eingerichtet worden, in denen der Gesundheitszustand und das Wohlergehen der Abhängigen überwacht werden. Andere Initiativen auf dem Gebiet der Nachfragereduzierung beinhalten Programme für die Verabreichung von Heroinersatzstoffen und Projekte für eine heroin-gestützte Behandlung.
- * 2.1.7.(9) Es bestehen verschiedene Vereinbarungen zwischen Strafverfolgungsbehörden und Privatunternehmen, beispielsweise betreffend eine Zusammenarbeit hinsichtlich einer möglichen missbräuchlichen Nutzung von Grundstoffen, und Zusammenarbeitsvereinbarungen mit Speditionen und Transportunternehmen.

2.1.8. Der strafrechtliche Rahmen für Drogenermittlungen wird in Deutschland durch das Betäubungsmittelgesetz, das Strafgesetzbuch und die Strafprozessordnung bereitgestellt. Für die Strafverfolgungstätigkeit der Staatsanwaltschaften im Bereich der Betäubungsmittelkriminalität gelten ferner zahlreiche Richtlinien. Rechtsprechung und Leitlinien versetzen die Länderpolizeien in die Lage, ihre eigenen operativen Schwerpunkte auf dem Gebiet der Drogenbekämpfung festzulegen. Nationale Leitlinien und Strategien bestehen ferner in Form des Nationalen Rauschgiftbekämpfungsplans von 1989, des bundesweiten Programms Innere Sicherheit von 1994 und des Aktionsprogramms von 1997. Im bundesweiten Programm Innere Sicherheit von 1994 wird zu einem multidisziplinären Ansatz der Drogenbekämpfung aufgerufen, während im Aktionsprogramm von 1997 die Ziele und Handlungsschwerpunkte festgelegt werden.

2.2. Staatsanwaltschaften und Richter

2.2.1. In allen 16 Bundesländern sind innerhalb der Staatsanwaltschaften Abteilungen/Referate eingerichtet worden, die sich speziell mit der Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität befassen. Handelt es sich um Betäubungsmittelstraftaten, die dem Bereich der organisierten Kriminalität zuzuordnen sind, so sind teilweise hierauf spezialisierte Abteilungen zuständig. Im Bereich der organisierten Kriminalität bestehen teilweise zentrale Stellen, die landesweit Koordinierungsaufgaben übernehmen. Besondere Spruchkörper für Strafverfahren wegen illegalen Drogenhandels sind bei den Gerichten nicht eingerichtet. Die in eigener Verantwortung der Gerichte liegende interne Geschäftsverteilung führt bei größeren Gerichten verschiedentlich zu Spezialzuständigkeiten einzelner Spruchkörper, insbesondere auch im Bereich der Betäubungsmittelkriminalität. Den in den spezialisierten Gruppen tätigen Staatsanwälten stehen keine besonderen, allein diese Kriminalitätsform betreffenden Befugnisse zu.

2.2.2. Gemäß der Strafprozessordnung können Polizei- und Zollbeamte eigenständig Ermittlungen aufnehmen, müssen jedoch der Staatsanwaltschaft Bericht erstatten, der die Sachleitung im Ermittlungsverfahren obliegt. Die Strafprozessordnung sieht ferner einen Ermittlungsrichter vor, der bestimmte Zwangsmaßnahmen wie die Rasterfahndung, Telefonüberwachungen und den Einsatz technischer Mittel anordnen muss. Bei Gefahr im Verzug kann die Staatsanwaltschaft und in Ausnahmefällen auch die Polizei oder der Zoll vorläufige Anordnungen treffen, die einer richterlichen Bestätigung bedürfen. Die Zustimmung zu einem Einsatz verdeckter Ermittler ist grundsätzlich der Staatsanwaltschaft und dem Gericht vorbehalten.

2.3. Polizeibehörden

2.3.1. Auf die Grundstruktur und die Aufgabe des BKA wurde in diesem Bericht bereits weiter oben eingegangen (vgl. 2.1.5.).

2.3.2. Jedes Bundesland verfügt über seine eigene Polizei (LKA und örtliche Polizeidienststellen) und ist berechtigt, im Polizeibereich eigenständig seine Politik sowie Prioritäten festzulegen. Es gibt daher Unterschiede zwischen den Polizeikräften der einzelnen Länder, und zwar nicht nur was die Politik anlangt, sondern auch was die Strukturen und Ressourcen anlangt.

2.3.3. Im Bestreben um Einheitlichkeit und Kohärenz treten die Innen- und die Justizminister der Länder regelmäßig zusammen, um Themen von gemeinsamem Interesse zu erörtern.

2.3.4. Ein weiteres verbindendes Element im System der Länderpolizeien ist der Umstand, dass die Länderpolizeien gemeinsame Aufgaben in den Bereichen Ermittlung sowie Verfolgung und Verhütung von Straftaten wahrnehmen und spezifische Aufgaben erfüllen, die sich aus einer gemeinsamen Rechtsgrundlage ergeben. Die bundeseinheitliche rechtliche Grundlage für die Länderpolizeien ergibt sich aus dem Strafrecht und dem Strafprozessrecht. So ist die Polizei nach Maßgabe der Strafprozessordnung zwingend verpflichtet, Straftaten zu erforschen und alle keinen Aufschub gestattenden Anordnungen zu treffen, um die Verdunkelung der Sache zu verhüten (Legalitätsprinzip).

2.3.5. In den Bundesländern ist die Kriminalpolizei im Allgemeinen für die Ermittlung schwerer Straftaten einschließlich organisierter Kriminalität im Bereich Drogenkriminalität zuständig. Spezialisierte Dienststellen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und weitere spezialisierte Fachgruppen bei der Kriminalpolizei werden regelmäßig durch Spezialeinheiten wie Observationsgruppen, verdeckte Ermittler, nicht offen ermittelnde Polizeibeamte und durch Operativtechnik unterstützt.

2.3.6. Die Bekämpfung der Drogenkriminalität erfolgt, soweit es sich um konsumbezogene Delikte bzw. um Fälle der unteren Händlerebene handelt, im Wesentlichen durch örtliche Basisdienststellen.

2.4. Zollbehörden

2.4.1. Die Zollbehörden unterstehen dem BMF. Der Zollfahndungsdienst umfasst im gesamten Bundesgebiet 21 Zollfahndungsämter, es bestehen indessen Pläne, die Anzahl der Ämter auf acht zu verringern. Jedes Zollfahndungsamt unterstützt die Arbeit der allgemeinen Zollverwaltung. Der Zollfahndungsdienst ist speziell für die Bekämpfung des illegalen grenzüberschreitenden Drogenhandels zuständig und umfasst 2.660 Beschäftigte.

2.4.2. Das ZKA ist auf Bundesebene tätig und leistet Analyse- und Auswertungsarbeit. Das ZKA kann die Ermittlungen im Bereich des Zollfahndungsdienstes koordinieren und fungiert als Zentralstelle für den internationalen Informationsaustausch zwischen Zollverwaltungen. Hauptziele sind die Unterstützung von Ermittlungsverfahren, die Durchführung von Trendanalysen und die Erarbeitung von Strategien für die Bekämpfung des Drogenhandels.

2.4.3. Damit den Besonderheiten im Seecontainerverkehr Rechnung getragen wird, ist bei den Zollfahndungsämtern Bremen und Hamburg je eine spezielle Überwachungsgruppe "Container" mit insgesamt 25 Beschäftigten eingerichtet worden.

2.4.4. Speziell eingerichtete Überwachungsgruppen sind an insgesamt neun deutschen Flughäfen mit der Bekämpfung des illegalen Drogenhandels betraut. Sie sind organisatorisch Bestandteil des örtlich zuständigen Hauptzollamts/Zollamts und bilden ein Bindeglied zwischen der Reisen-/Warenabfertigung und dem Zollfahndungsdienst. Diese Gruppen verfügen über insgesamt rund 200 Beschäftigte.

2.5. Gemeinsame Strukturen von Polizei und Zoll

2.5.1. In fast allen Bundesländern wurden multidisziplinäre Ermittlungsgruppen für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Drogenkriminalität eingerichtet (vgl. 5.1.2.).

2.6. Aus- und Fortbildung

2.6.1. Das BKA bietet fachspezifische Aus- und Fortbildung für alle an der Bekämpfung des Drogenhandels beteiligten Polizei- und Zolldienststellen. Die Aus- und Fortbildung erfolgt für eigene Dienststellen des BKA, die Länderpolizeien, den BGS, den Zoll und sogar einige Anrainerstaaten. Nachstehende Fachlehrgänge werden angeboten:

- * 2.6.1.(1) Spezialehrgang Rauschgiftkriminalität
Ziel dieses zweiwöchigen Lehrgangs ist es, die Lehrgangsteilnehmer zu befähigen, die wichtigsten Rechtsvorschriften, fachspezifische Aspekte und praktische Probleme und Möglichkeiten bei der Bekämpfung von Rauschgiftdelikten zu erfassen.
- * 2.6.1.(2) Seminar Rauschgiftkriminalität
In dem einwöchigen Kurs soll ein aktuelles Bild der Rauschgiftsituation in seinen multidisziplinären Zusammenhängen vermittelt werden. Zu den behandelten Themen gehören der Austausch von Erfahrungen und bewährter Praktiken, aktuelle rechtliche Fragen und Möglichkeiten für die Lösung etwaiger Probleme bei der Bekämpfung von Rauschgiftdelikten.
- * 2.6.1.(3) Spezialehrgang synthetische Drogen
Es handelt sich um einen praktischen Kurs, mit dem die Lehrgangsteilnehmer in die Lage versetzt werden sollen, die erworbenen speziellen Kenntnisse entsprechend umzusetzen und als Multiplikatoren an andere weiterzugeben.

2.6.2. Die Zollbehörden halten Rauschgiftfachlehrgänge für ihre eigenen Beschäftigten entsprechend den sich aus der Erfahrung der einzelnen Mitarbeiter und der Aufgabenstellung ergebenden Anforderungen ab. In den Lehrgängen werden Grund- und Fortgeschrittenenkenntnisse zu folgenden Themen vermittelt: "Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität", "Grundstoffüberwachung/synthetische Drogen", "Finanzermittlungen", "Vermögensabschöpfende Maßnahmen" und "Führung von Vertrauenspersonen".

2.6.3. Die Aus- und Fortbildung für den Zollfahndungsdienst wird mit anderen Strafverfolgungsorganen nicht förmlich abgestimmt. Die jeweiligen Programme werden jedoch gegenseitig zur Beachtung bei der eigenen Planung überlassen. Es ist weiterhin ständige Praxis, Beamte zu Lehrgängen der Partnerverwaltungen zu entsenden oder Referenten der Partnerverwaltungen zu eigenen Lehrgängen einzuladen.

2.6.4. Mit der Bekämpfung des illegalen Drogenhandels betraute Kräfte der Länderpolizeien sind gehalten, an Aus- und Fortbildungsprogrammen im Rahmen der BKA-Rahmenlehrpläne teilzunehmen, die von der "Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Landeskriminalämter mit dem Bundeskriminalamt" vereinbart wurden. Die Fortbildungsmaßnahmen werden vom Bundeskriminalamt durchgeführt, das mit den Länderpolizeien und anderen Behörden zusammenarbeitet. Die Lehrgänge sind flexibel; örtlich bestehenden Prioritäten und Anforderungen wird Rechnung getragen. Die Lehrinhalte beziehen sich auf kriminalistische, medizinische, chemische und biologische Aspekte der Bekämpfung des Drogenmissbrauchs einschließlich relevanter Einzelthemen wie Grundstoffüberwachungsgesetz, kontrollierte Lieferungen, internationale Zusammenarbeit, ressortübergreifende Zusammenarbeit, verdeckte Ermittlungen und Finanzermittlungen. In den meisten Bundesländern werden neben dem Angebot des Aus- und Fortbildungsprogramms des BKA eigenständige Speziallehrgänge "Rauschgiftkriminalität" und "Organisierte Kriminalität" durchgeführt.

2.6.5. Was die Aus- und Fortbildung für Auswertungsarbeit anlangt, so halten das Bundeskriminalamt, der Bundesgrenzschutz und die Polizeien der Länder gemeinsam Lehrgänge über die Grundlagen und die Methodik der Auswertung sowohl hinsichtlich der operativen Auswertung als auch der strategischen Auswertung ab.

2.6.6. Ein neues spezielles Aus- und Fortbildungsprogramm für Auswerter wird gegenwärtig von der Bund-Länder-Projektgruppe "Polizeiliche Auswertung und Information" erarbeitet.

2.6.7. Die Deutsche Richterakademie führt für Richter und Staatsanwälte länderübergreifend regelmäßig Fortbildungsveranstaltungen durch, die sich auch mit den Drogenhandel betreffenden Fragen befassen. Die einzelnen Länder veranstalten für Staatsanwälte und Richter Fachtagungen über die organisierte Kriminalität und die Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität. Derartige Fachtagungen bilden ein Forum für den Austausch von Erfahrungen mit der Polizei, damit die praktische Arbeit verbessert wird. Für Richter und Staatsanwälte bestehen ferner Möglichkeiten, an einzelnen Seminaren und Workshops der Polizei teilzunehmen.

2.7. Kontrolle

2.7.1. Die Prüfung der Verwaltungstätigkeit des Bundes erfolgt durch den Bundesrechnungshof in Bezug auf Themen, die nach seinem Ermessen einer Prüfung bedürfen.

2.7.2. Die Innenministerkonferenz (Bundes- und Länderebene) tritt regelmäßig zusammen, um ein gemeinsames Vorgehen in Grundfragen der Sicherheitspolitik, u.a. hinsichtlich einer Evaluierung der Umsetzung gemeinsam gefasster Beschlüsse, abzustimmen. Diese Evaluierung erstreckt sich auch auf die Umsetzung des Nationalen Rauschgiftbekämpfungsplans von 1989, die jährlich überprüft wird.

2.7.3. Auf Länderebene gibt es verschiedene verfassungs- und verwaltungsrechtliche Mechanismen zur Überprüfung und Evaluierung der Umsetzung von Politiken und Verfahren.

2.7.4. Im Rahmen ihrer Personal- und Organisationsverantwortung wirken die Leiter der verschiedenen Polizeibehörden sowie die nachgeordneten Führungskräfte auf einen effektiven und ökonomischen Einsatz von Sach- und Personalressourcen hin. Zum Teil muss die Genehmigung größerer Haushaltsausgaben zur Bekämpfung der organisierten Rauschgiftkriminalität bei dem betreffenden Landesinnenministerium beantragt und von diesem erteilt werden.

2.7.5. Betriebswirtschaftlich ausgerichtete "neue Steuerungsinstrumente" wie Qualitätsmanagement, Kosten-Leistungsrechnung, Budgetierung und Controlling werden in den Landesverwaltungen eingeführt. In ähnlicher Weise richten die Zollbehörden in Hamburg ein Controlling-system ein, das die Anwendung effizienter Evaluierungsmethoden erleichtern soll.

2.7.6. Auf praktischer operativer Ebene erleichtert die bundesweite Richtlinie über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei in der OK-Bekämpfung die Überwachung des Ressourceneinsatzes. Beispielsweise werden in Verfahren mit größerem Ermittlungsaufwand die durchzuführenden Ermittlungs- und Exekutivmaßnahmen in enger Abstimmung mit dem zuständigen Staatsanwalt durchgeführt, dem die Sachleitung obliegt. Dies trägt dazu bei, dass Ressourcen effektiv und effizient eingesetzt werden.

2.7.7. Im BKA existieren folgende Methoden für eine Kontrolltätigkeit:

- * 2.7.7.(1) Für die Abteilung OA wurden Leitlinien für das Einleiten und Führen von Ermittlungen erarbeitet. Die Abteilung hat ferner eine Prioritätenliste als flexibles Instrument für ihre Mitarbeiter erstellt.
- * 2.7.7.(2) Vor Einleitung von Ermittlungsverfahren sind durch die Sachbearbeiter so genannte Checklisten zu beachten, damit ein gewisses Maß an Kontrolle gesichert wird.
- * 2.7.7.(3) Quartalsweise sind durch die Ermittlungsreferate Berichtsübersichten mit den Kennzahlen aller aktuell geführten Ermittlungsverfahren zu erstellen. Die Prüfung und Auswertung der Ermittlungsberichte wird künftig durch das Stabsreferat der Abteilung wahrgenommen.
- * 2.7.7.(4) Jede Abteilung hat eine Bereichsbudgetierung mit Zusammenfassung der Sach- und Finanzverantwortung eingeführt.

TEIL 3

3. AUSWERTUNG ("INTELLIGENCE")

3.1. Datenbanken

3.1.1. Die deutschen Strafverfolgungsorgane haben Zugriff auf zahlreiche und unterschiedliche Informationsquellen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Aus Datenschutzgründen ist indessen nur teilweise ein gegenseitiger automatisierter Online-Zugriff zwischen Zoll-, Polizei- und Justizbehörden zugelassen. Ein Datenaustausch im Einzelfall ist im Rahmen der Erfüllung bestimmter gemeinsamer Aufgaben möglich, und die Befugnis zur Übermittlung personenbezogener Daten geht grundsätzlich vom Zweckbindungsprinzip aus. Danach dürfen personenbezogene Daten nur zu dem Zweck, zu dem sie erhoben und gespeichert wurden, übermittelt werden.

3.1.2. Das BKA hat die Befugnis zur Erhebung und Speicherung personenbezogener Daten. Das Bundeskriminalamtgesetz enthält die Regelungen für das Führen der zentralen Dateien und die Arbeit mit diesen Dateien. Der Datenaustausch zwischen den Polizeien des Bundes und der Länder zur gegenseitigen Unterstützung im Aufgabenbereich des Polizeivollzugs erfolgt mittels herkömmlicher Übertragungsmöglichkeiten und über das elektronische polizeiliche Informationssystem. Andere mit der Wahrnehmung grenzpolizeilicher Aufgaben betraute Behörden wie der Bundesgrenzschutz und das Zollkriminalamt sind zur Teilnahme am elektronischen polizeilichen Informationssystem berechtigt.

3.1.3. Die Verantwortung für die datenschutzrechtliche Zulässigkeit der Übermittlung trägt die Stelle, die die Daten zweckgebunden erhoben bzw. angefordert hat.

3.1.4. Bestimmte personenbezogene Daten, die in Dateien gespeichert sind, unterliegen einer hohen Schutzbedürftigkeit. Diese Daten dürfen nur von besonders berechtigten Personen eingegeben, verändert oder übermittelt werden. Darauf hinaus werden einige der Datensätze, die im Laufe von Ermittlungsverfahren von spezialisierten Rauschgift- und OK-Dienststellen erstellt wurden, erst nach Abschluss der Ermittlungsverfahren in die Landes- und Bundesdatenbanken zur OK- und Rauschgiftbekämpfung eingegeben. Diese Handlungsweise ist mit der Geheimhaltung von Ermittlungsverfahren und dem Schutz besonders empfindlicher Daten zu begründen.

3.1.5. Bei einigen Datenbanken bestehen keine datenschutzrechtlichen Schwierigkeiten betreffend den Zugriff. So haben alle Strafverfolgungsbehörden Zugriff auf das Ausländerzentralregister (AZR), das Daten über Ausländer enthält, die sich länger als drei Monate in der Bundesrepublik aufhalten. Ein weiteres Beispiel ist die Datei des Kraftfahrtbundesamtes (ZEVIS), die von den Kraftfahrzeugmeldestellen zugelieferte Daten enthält.

3.1.6. Das BKA und die Landeskriminalämter sammeln Erkenntnisse im Zusammenhang mit sämtlichen Drogendelikten. Die dem BKA mitgeteilten Erkenntnisse beziehen sich insbesondere auf Sicherstellungen auf nationaler und internationaler Ebene, Trends, Schmuggelrouten, Fälle der Beschaffungs- und Folgekriminalität, Todesfälle sowie Sachverhalte der Geldwäsche. Die fallbezogenen Informationen werden in einer Falldatei erfasst, die als Datenbasis zur Erstellung von Lagebildern herangezogen wird.

3.1.7. Auf Landesebene erfolgt der Informationsaustausch über dienstinterne Publikationen (Lagebilder, Statistiken, Analysen, Informationsblätter, spezifische Meldedienste).

3.1.8. Für den Zollbereich leistet das ZKA die Analyse- und Auswertungsarbeit auf Bundesebene. Hauptziele sind die Unterstützung des Zollfahndungsdienstes in den örtlichen Ämtern und die Erarbeitung von Strategien zur Bekämpfung des Drogenschmuggels. Es findet ein ständiger Informationsaustausch mit anderen Strafverfolgungsorganen über neue Projekte und Ergebnisse laufender Ermittlungen statt. In diesem Zusammenhang wird eine ständig aktualisierte Übersicht laufender Projekte erstellt. Auf internationaler Ebene verwendet der Zoll die Systeme "Mar/Yacht-Info" für den Seeverkehr, "Cargo-Info" für den Luftverkehr und "Balkan-Info" für den Landstrassenverkehr. Jeweils 30 Staaten sind an diesen Informationssystemen beteiligt, mit denen zeitnahe Erkenntnisse über Schmuggelmethoden und Aufgriffe zur Verfügung gestellt werden. Die Erkenntnisse werden auch anderen Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung gestellt.

3.1.9. Die Staatsanwaltschaften greifen auf das Bundeszentralregister zurück, in dem Erkenntnisse über verurteilte Personen gespeichert werden. Außerdem greifen sie gelegentlich auch auf das Verkehrs- und das Ausländerzentralregister sowie in Einzelfällen auf private Auskunftstellen zurück. Darüber hinaus werden den Staatsanwaltschaften in der Regel die Analysen, Lage- und Erfahrungsberichte der Polizei- und Zollbehörden zur Kenntnis gebracht. Ein zentrales staatsanwaltschaftliches Verfahrensregister ist derzeit im Aufbau. In ihm werden Angaben über anhängige Ermittlungsverfahren und abgeschlossene Verfahren, die noch nicht dem Bundeszentralregister gemeldet wurden, erfasst. In einzelnen Ländern existieren derartige staatsanwaltschaftliche Verfahrensregister bereits.

3.1.10. Die Gemeinsamen Ermittlungsgruppen Rauschgiftkriminalität (GER) von Zoll und Polizei haben nicht in jedem Falle direkten Zugriff auf die Datenbanken der anderen Stelle, können jedoch über ihre Vertreter in den Ermittlungsgruppen im Rahmen von Vereinbarungen Erkenntnisse zu einzelnen Fällen einholen.

3.2. Verwendung von Daten durch Polizei und Zoll

3.2.1. Nachstehend einige Beispiele dafür, wie die von den ermittelnden Polizeibehörden des Bundes und der Länder zugelieferten Daten vom BKA genutzt werden:

* 3.2.1.(1) Rauschgift-Lagedarstellung und Jahresbericht Rauschgift

Die jährliche Rauschgift-Lagedarstellung enthält eine Bewertung der Gesamtsituation und die zu erwartenden Entwicklungen. Die Rauschgift-Lagedarstellung ist nur für den Dienstgebrauch, eine Rauschgiftjahresbericht genannte Version wird indessen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

* 3.2.1.(2) Halbjahres- und Jahreskurzanalyse

Die Halbjahreskurzanalyse ist ein Zwischenbericht über die aktuellen Entwicklungen im Bereich der Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität. Die Jahreskurzanalyse informiert zeitnah über die wichtigsten statistischen Daten des abgelaufenen Jahres und erscheint gegen Ende des ersten Quartals des Jahres.

* 3.2.1.(3) "RG-Kurier"

In dem vierteljährlich erscheinenden Druckwerk "RG-Kurier" werden aktuelle Tendenzen bei der Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität dargestellt. Diese Publikation wird einem großen Kreis nationaler Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung gestellt. An den gleichen Empfängerkreis gehen Informationen über bedeutende Ermittlungsverfahren und Sicherungsfälle.

* 3.2.1.(4) Wochen-Fernschreiben

Durch ein wöchentliches Fernschreiben, das an die jeweils zuständigen Mitarbeiter gesandt wird, erfolgt eine zeitnahe Information über bedeutende Sicherungsfälle oder Trends.

* 3.2.1.(5) Markenzeichendatei "Haschisch" und "Heroin" und Kokain"

Mit der Datenbank werden Ermittlungen in Bezug auf die Herkunft von Betäubungsmitteln unterstützt.

* 3.2.1.(6) Entwicklung einer Datei "Verstecke"

Eine Datenbank mit Beispielen von Drogenverstecken befindet sich im Aufbau. Damit sollen Fahndungshinweise und -hilfen für Sachbearbeiter zur Verfügung gestellt werden, die mit der Fahndung nach und der Auffindung von Drogen befasst sind.

* 3.2.1.(7) Balkanroutenbericht

Der Balkanroutenbericht ist ein jährlicher Bericht über Sicherstellungen, herausragende Fälle und neue Entwicklungen im Zusammenhang mit der Balkanroute, der für die Unterstützung der mit der Strafverfolgung befassten Sachbearbeiter erstellt wird.

* 3.2.1(8) Datenbank PIOS/APR

Im Rahmen des Analyseprogramms "CAPE" werden Amphetaminderivate, die aus Sicherstellungen der Polizei und des Zolls stammen, an das BKA übersandt und im kriminaltechnischen Vergleich untereinander betrachtet sowie auf Zusammenhänge zwischen den einzelnen Sicherstellungen und Fällen untersucht. Die Untersuchungsergebnisse stehen den Landeskriminalämtern und dem Zollkriminalamt (ZKA) Köln in der Datenbank PIOS/APR für Untersuchungen und zur Unterstützung laufender Ermittlungen zur Verfügung.

3.2.2. Analysen von Statistiken und Trends im Bereich Rauschgiftkriminalität werden ferner sowohl in operative als auch in strategische Überlegungen einbezogen. Ein Beispiel dafür ist das Projekt "Anadolu", in dessen Rahmen eine Datenbank zur Ermittlung und Identifizierung von Personen aufgebaut wurde, die am Schmuggel von Heroin aus der Türkei beteiligt sind.

3.3. Austausch von Daten auf internationaler Ebene

3.3.1. Rechtsgrundlagen für den Austausch von Erkenntnissen mit ausländischen Strafverfolgungsbehörden sind die von Deutschland ratifizierten multilateralen und bilateralen Übereinkommen bzw. Abkommen. Hierzu zählen nachstehende Übereinkommen:

- Europäisches Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20. April 1959 sowie das Zusatzprotokoll von 1978,
- Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990,
- Europol Übereinkommen vom 26. Juli 1995,
- VN-Suchtstoffübereinkommen vom 20. Dezember 1988.

3.3.2. In bilateralen Abkommen der Bundesrepublik Deutschland mit anderen Staaten sind weiter gehende Vereinbarungen getroffen worden. Beispielsweise wurde kürzlich zwischen Deutschland und der Schweiz ein Vertrag über eine intensivere grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit geschlossen. Bereits vorhandene Verträge mit anderen deutschsprachigen Nachbarstaaten sollen im Lichte der damit gewonnenen Erfahrungen überprüft werden.

3.3.3. Die Weitergabe und der Austausch von Erkenntnissen mit ausländischen Strafverfolgungsbehörden im Rahmen der polizeilichen Amtshilfe und der Rechtshilfe ist in Bundes- und Landesgesetzen geregelt. Maßgebend hiefür sind zum einen Bundesgesetze, wie z.B. das Gesetz über die Internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) vom 23. Dezember 1982, das BKA-Gesetz vom 7. Juli 1997 oder das Europol-Gesetz.

3.3.4. Landesrechtliche Vorschriften, insbesondere die Länderpolizeigesetze, enthalten darüber hinaus unter dem Gesichtspunkt der Prävention spezifische Regelungen zur Datenerhebung, Datenspeicherung, Datennutzung und Datenübermittlung, die im Zusammenhang mit ausländischen Dienststellen anzuwenden sind.

3.3.5. Der Austausch so genannter "weicher Daten" innerhalb der rechtlich vorgesehenen Informationswege ist möglich, soweit im Rahmen der Strafverfolgung zumindest ein Anfangsverdacht vorliegt bzw. der Austausch der Verhütung von Straftaten dient.

3.3.6. Personenbezogene Daten dürfen auch an ausländische Polizei- und Justizbehörden übergeben werden. Dabei ist ebenfalls das Zweckbindungsprinzip (vgl. 3.1.1.) zu beachten. Die Übermittlung dieser Daten darf nicht erfolgen, wenn sie gegen deutsches Recht verstößen würde oder wenn schutzwürdige Interessen des Betroffenen beeinträchtigt würden. Darüber hinaus würden diese Daten nicht übermittelt, wenn ein angemessener Datenschutz im Empfängerland nicht gewährleistet ist.

TEIL 4

4. BESONDERE ERMITTLMUNGSMETHODEN

4.1. Finanzermittlungen - Rechtsvorschriften und Leitlinien

4.1.1. Finanzermittlungen im Sinne von Ermittlungen zum Aufspüren und Sicherstellen von Gewinnen aus Straftaten ergänzen in Deutschland gegebenenfalls die "konventionellen", primär der Überführung des Täters dienenden Strafverfolgungsmaßnahmen. Derzeit werden in einigen Bundesländern Modellversuche zur Trennung der Finanzermittlungen von der klassischen Strafverfolgung durchgeführt. Dabei erfolgen die Finanzermittlungen bei Staatsanwaltschaft, Polizei und Zollverwaltung unter Einsatz besonders geschulten und qualifizierten Personals.

4.1.2. Die Strafprozessordnung sieht einstweilige Maßnahmen zur Sicherung von Vermögensgegenständen vor, wenn eine strafrechtliche Vermögensabschöpfung in Betracht kommt. Gegenstände (Sachen oder Rechte), die dem Verfall oder der Einziehung unterliegen, können durch förmliche Beschlagnahme sichergestellt werden. Kommt die Anordnung des Verfalls bzw. der Einziehung von Wertersatz in Betracht, kann zu Sicherungszwecken der dingliche Arrest angeordnet werden. Die Sicherungsmaßnahmen sind von Beginn des Ermittlungsverfahrens bis zur Rechtskraft des Urteils möglich. Durch die Anordnung des Verfalls können die aus der Tat erlangten wirtschaftlichen Werte abgeschöpft werden.

4.1.3. Im Bereich der organisierten Kriminalität, insbesondere der gewinnorientierten gewerbsmäßigen Betäubungsmittelkriminalität sieht das Strafgesetzbuch in Verbindung mit dem Betäubungsmittelgesetz Beweiserleichterungen für den Zugriff auf Vermögenswerte vor. Die Abschöpfung von Vermögenswerten kann bereits dann erfolgen, wenn sie nach richterlicher Überzeugung für rechtswidrige Taten genutzt oder aus ihnen erlangt worden sind. Es genügt also die illegale Vermögensherkunft. Dass das Vermögen aus einer konkreten nachgewiesenen Straftat stammt, muss nicht bewiesen werden. Ist das konkret Erlangte nicht mehr vorhanden, kann ein Geldbetrag, der dem Wert des Erlangten entspricht, für verfallen erklärt werden (so genannter Wertersatz). Die Anordnung des Verfalls bewirkt einen Eigentumsübergang auf den Staat. Ob diese erleichterten Voraussetzungen zur Vermögensabschöpfung verfassungsrechtlich zulässig sind, wird derzeit vom Bundesverfassungsgericht geprüft.

4.1.4. Will die Staatsanwaltschaft wegen einer Betäubungsmittelstrafat Finanzermittlungen durchführen und von den Finanzbehörden Finanzinformationen erhalten, so ist zu beachten, dass diese grundsätzlich das Steuergeheimnis zu wahren haben. Nur in Ausnahmefällen ist die Offenbarung des Steuergeheimnisses möglich, wenn an ihr insbesondere zur Verfolgung schwerer Straftaten ein zwingendes öffentliches Interesse besteht.

4.2. Finanzermittlungen - Zuständige Behörden

4.2.1. Für die Anordnung der Sicherstellung von Gegenständen mit Tatbezug oder beliebiger Vermögensgegenstände des Täters ohne Tatbezug ist nach der Strafprozessordnung grundsätzlich der Richter zuständig. Nur bei Gefahr im Verzug ist auch die Staatsanwaltschaft zu der Anordnung befugt. Diese bedarf dann aber der richterlichen Bestätigung innerhalb einer Woche. Die Vollzugskompetenz kommt grundsätzlich der Staatsanwaltschaft zu.

4.2.2. Sowohl die Polizei- als auch die Zollbehörden sind zu Finanzermittlungen befugt.

4.2.3. Bei der Polizei sind Finanzermittler zur Bekämpfung der Geldwäsche eingesetzt, und spezielle Organisationseinheiten befassen sich mit der Abschöpfung von Vermögenswerten. Beide Arten von Ermittlern existieren jeweils in allen Bundesländern und im Bundeskriminalamt.

4.2.4. Zur Unterstützung der Bekämpfung der Geldwäsche ist ressortübergreifend die gemeinsame Finanzermittlungsdienststelle von Polizei und Zoll eingerichtet worden. Mit dem Ziel der Gewinnabschöpfung sind Juristen oder speziell dafür zuständige Staatsanwälte, Buchprüfer und Bilanzbuchhalter in dieses gemeinsame Konzept einbezogen worden. Soweit erforderlich werden sie von Vermögensermittlern unterstützt.

4.2.5. In einigen Bundesländern, z.B. Niedersachsen, Baden-Württemberg und Berlin, werden die Finanzermittler und/oder Vermögensabschöpfer bereits bei Eröffnung der Rauschgiftverfahren an den Ermittlungen der sachbearbeitenden Dienststelle beteiligt, um verfahrensintegriert ihr Spezialwissen einbringen zu können.

4.2.6. 1999 wurden im Bund und in den Bundesländern rund 600 ausgebildete Finanzermittler und Vermögensabschöpfer eingesetzt.

4.2.7. Alle 16 Bundesländer haben zentrale Meldestellen (FIU) eingerichtet, und seit Juni 2000 gibt es eine gemeinsame Datenbank, in der die Meldungen verdächtiger Transaktionen erfasst werden, um das Vorgehen zu koordinieren. Zuvor fand in Bezug auf personenbezogene Daten kein Austausch mit ausländischen FIU statt. Den Gutachtern wurde indessen mitgeteilt, dass die deutschen Behörden nunmehr durch eine neue Auslegung von Artikel 14 des BKA-Gesetzes in die Lage versetzt werden, Erkenntnisse unter derartigen Bedingungen auszutauschen.

4.2.8. 1999 wurden im Bund und in den Bundesländern durch verfahrensintegrierte und verfahrensunabhängige Finanzermittlungen und vermögensabschöpfende Maßnahmen durch Einziehungs- und Verfallsanordnungen in allen Kriminalitätsbereichen Vermögenswerte in Höhe von rund 440 Millionen DM vorläufig gesichert. Darüber hinaus wurden vom BKA Vermögenswerte von 2,1 Millionen DM wegen verschiedener Drogendelikte vorläufig gesichert.

4.3. Kontrollierte Lieferungen

4.3.1. Das Europol-Handbuch über kontrollierte Lieferungen enthält eine umfassende Beschreibung der von Deutschland eingegangenen Verpflichtungen und angewandten Verfahren in diesem besonderen Bereich.

4.3.2. Die Kontaktanschriften (Zentralstellen) der zuständigen Polizei- und Zollbehörden innerhalb der Europäischen Union, der Schengen-Länder sowie der mittel- und osteuropäischen Länder und der baltischen Staaten ergeben sich aus dem von Europol zusammengestellten "Handbuch der EU zu kontrollierten Lieferungen". Bei der Vorbereitung kontrollierter Lieferungen werden die Kontakte zu den sachlich zuständigen ausländischen Strafverfolgungsbehörden (Polizei oder Zoll, je nach Land) über die aufgeführten Zentralstellen hergestellt. Die weitere Verfahrensbearbeitung (z.B. Einrichtung von Telefonüberwachungsmaßnahmen, Observationen, Umfeldermittlungen) wird dann unmittelbar zwischen den sachlich und örtlich zuständigen Strafverfolgungsdienststellen der jeweiligen Länder abgesprochen und koordiniert.

4.3.3. Das BKA unterstützt die Vorbereitung kontrollierter Lieferungen durch die Herstellung der Kontakte, insbesondere über seine eigenen Verbindungsbeamten, und koordiniert die Durchführung. Die Durchführung kontrollierter Lieferungen durch den deutschen Zollfahndungsdienst ins Ausland erfolgt in der Regel unter Beteiligung des Zollkriminalamtes durch direkte Kontaktaufnahme mit der beteiligten ausländischen Dienststelle bzw. Zentraldienststelle.

4.3.4. Europol wurde bisher nur sehr selten in geeigneten Fällen in die Durchführung kontrollierter Lieferungen eingebunden.

4.3.5. Deutschland führte 1999 165 kontrollierte Lieferungen in andere Länder durch. Obgleich dies eine bedeutende Anzahl ist, herrscht Übereinstimmung darüber, dass nach wie vor aufgrund von unterschiedlichen Rechtsvorschriften, Befugnissen, Leitlinien für den Einsatz von verdeckten Ermittlern, Technologien, Sprachen und Aus- und Fortbildungsmaßnahmen beträchtliche Schwierigkeiten auf internationaler Ebene bestehen.

4.3.6. Nach deutschem Recht ist es möglich, bei verdächtigen Transaktion Drogen ganz oder teilweise durch legale Substanzen zu ersetzen, praktische Erwägungen sprechen indessen gegen dieses Mittel als ein wirksames Instrument der Strafverfolgung, und es liegen nur wenige Erfahrungen mit dieser Vorgehensweise vor.

4.3.7. Kontrollierte Geldlieferungen, verstanden als - in der Regel bargeldlose - Geldtransaktionen, die mit Wissen und unter Kontrolle der Strafverfolgungsbehörden durchgeführt werden, um über den Weg des Geldtransfers die Hintermänner von Straftaten zu ermitteln, sind gesetzlich zulässig. Bankmitarbeiter, die auf Ersuchen der Staatsanwaltschaft an solchen Transaktionen mitwirken, machen sich nicht des Tatbestandes der Geldwäsche schuldig. Praktische Erfahrungen hierzu liegen indessen nicht vor.

TEIL 5

5. KOORDINATION UND ZUSAMMENARBEIT

5.1. Zusammenarbeit auf nationaler Ebene

5.1.1. Die Regelungen und Abgrenzungen der Arbeitsbeziehungen zwischen Zoll und Polizei beruhen unter anderem auf dem Nationalen Rauschgiftbekämpfungsplan vom 13. Juni 1990 sowie den Zusammenarbeitsrichtlinien als Beschluss der Innenministerkonferenzen von 1991.

5.1.2. In fast allen Bundesländern wurden multidisziplinäre Ermittlungsgruppen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Drogenkriminalität eingerichtet. Dazu gehören die Gemeinsamen Ermittlungsgruppen Rauschgiftkriminalität (GER), die Gemeinsamen Finanzermittlungsgruppen (GFG) zur Bekämpfung der Geldwäsche und die Gemeinsamen Clearingstellen Finanzermittlungen (GCF). Über diese gemeinsamen Gruppen hinaus gibt es eine generelle Zusammenarbeit zwischen Bundeskriminalamt, Zollkriminalamt und den Landeskriminalämtern.

5.1.3. Weitere Beispiele für die Zusammenarbeit zwischen Zollbehörden und BKA sind die Gemeinsame Grundstoffüberwachungsstelle (GÜS, eingebunden in das "Polizeiliche Monitoring-System") und eine geplante Stelle zur Unterstützung der Einziehung von Vermögenswerten, die so genannte "Verfahrensintegrierte Vermögensabschöpfung" (VIVA).

5.1.4. An den Grenzübergängen zu Polen, zur Tschechischen Republik, zur Schweiz sowie an der Küste fertigen Zollbeamte den Reiseverkehr im Personalverbund mit dem Bundesgrenzschutz ab. An der grünen Grenze zu Polen und zur Tschechischen Republik arbeiten beide Behörden intensiv hinsichtlich der Durchführung von Streifen, der gemeinsamen Nutzung von Ausrüstung und der Planung von Einsätzen zusammen. Aufgriffe von Betäubungsmitteln an den Grenzübergängen und an der grünen Grenze, die vom Bundesgrenzschutz getätigt werden, werden dem Zoll zur abschließenden Bearbeitung übergeben.

5.1.5. Der Zollgrenzdienst arbeitet auch mit den Polizeien der Länder eng zusammen. Beide führen gemeinsame Kontrollmaßnahmen durch, tauschen operative Erkenntnisse aus und unterstützen sich gegenseitig bei Fahndungsaktionen. In den Ländern Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein ist die Zusammenarbeit zwischen den Zollbehörden, dem BGS und den Landespolizeien durch Sicherheitskooperationsvereinbarungen bzw. durch Vereinbarungen zur Intensivierung der Zusammenarbeit institutionell abgesichert worden. Diese auf freiwilliger Grundlage getroffenen Vereinbarungen zielen insbesondere auf eine Verbesserung der Kriminalitätsverhütung und -verfolgung ab.

5.1.6. Die Zusammenarbeit der Staatsanwaltschaften der Länder untereinander findet im Betäubungsmittelbereich mit OK-Bezug teilweise über sog. OK-Ansprechpartner statt. Im Übrigen arbeiten die Staatsanwaltschaften verfahrensbezogen zusammen. Besondere Kooperationsformen zwischen den Gerichten bestehen nicht.

5.1.7. Eine koordinierte Zusammenarbeit zwischen den spezialisierten Stellen der Staatsanwaltschaft und der Polizei bzw. dem Zoll, insbesondere mit den dortigen Sondereinheiten wie beispielsweise der gemeinsamen Ermittlungsgruppe Rauschgift, findet anlassbezogen im jeweiligen Ermittlungsverfahren statt. Die Zusammenarbeit zwischen der Staatsanwaltschaft und den Polizei- sowie Zollbehörden wird im Allgemeinen durch die Strafprozessordnung und gesonderten Richtlinien in den Bundesländern geregelt. Eine spezielle bundeseinheitliche Richtlinie der Justizminister/-senatoren und der Innenminister/-senatoren der Länder regelt die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft, Polizei- und Zollbehörden bei der Verfolgung der organisierten Kriminalität. In dieser Richtlinie ist z.B. vereinbart, dass Staatsanwaltschaft und Polizei im einzelnen Verfahren und ganz allgemein sehr eng zusammenarbeiten und sich möglichst frühzeitig gegenseitig unterrichten.

5.1.8. In Baden-Württemberg wurde eine Rauschgiftermittlungsgruppe Staatsanwalt-Kriminalpolizei eingerichtet, die die Rauschgiftdelinquenz unterhalb von Verbrechenstatbeständen bekämpfen soll. Ziel der Initiative ist es, dem Drogenmissbrauch in einem frühen Stadium Einhalt zu gebieten.

5.2. Zusammenarbeit auf internationaler Ebene

5.2.1. Sowohl die Polizei- als auch die Zollbehörden verfügen über Wege für die Kommunikation mit ihren Partnerdienststellen in anderen Ländern. Seitens des Bundeskriminalamts erfolgt der internationale Informationsaustausch betreffend Betäubungsmitteldelikte über das Interpol-System (X-400). Die Zollbehörden führen einen raschen Informationsaustausch mit Ansprechpartnern in den 30 Staaten durch, die an den Zollinformationssystemen MAR/YACHT-INFO für den Seeverkehr, CARGO-INFO für den Luftverkehr und BALKAN-INFO für den Landstraßenverkehr teilnehmen. Die Teilnehmer verpflichten sich, zeitnah einerseits Informationen über Sicherstellungen und andererseits Hinweise auf potenzielle Rauschgiftransporte einer Zentralstelle (Zollkriminalamt) zu übersenden. Die Zentralstelle sichert die Weiterleitung an alle in Frage kommenden Teilnehmer und fertigt eine zusammenfassende Analyse an. Innerhalb der EU und teilweise darüber hinaus wird verstärkt die elektronische Übermittlung mittels AFIS (Anti-Fraud Information System) genutzt.

5.2.2. Mit Mitgliedstaaten oder anderen Staaten wurden keine bilateralen oder multilateralen Abkommen im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c des VN-Übereinkommens von 1988 geschlossen. Gemeinsame Präventions- und Bekämpfungsstrategien sowie auftretende Probleme werden unter besonderer Berücksichtigung regionaler Besonderheiten in bestehenden Arbeitsgruppen wie der Arbeitsgruppe Südwest oder der Deutsch-Niederländischen Arbeitsgruppe erörtert.

5.2.3. Der Austausch von Informationen seitens des Bundeskriminalamts erfolgt überwiegend über Interpol, Europol und die Verbindungsbeamten (VB). Andere Behörden wie die Drugs Enforcement Agency (DEA) und das Auswärtige Amt werden ebenfalls herangezogen. Zu den Kriterien für die Wahl des jeweiligen Informationsweges gehören Schnelligkeit und Zuverlässigkeit.

5.2.4. Im Zollbereich lassen die bi- und multilateralen Zollunterstützungsabkommen in der Regel eine direkte Kontaktaufnahme mit ausländischen Partnerdiensten zu. Zahlen dazu sowie zur Nutzung von Verbindungsbeamten liegen nicht vor.

5.2.5. Im Bereich der Justiz finden bei der Zusammenarbeit auf internationaler Ebene die bestehenden Regelungen über den Rechtshilfeverkehr Anwendung. Insbesondere in Eilfällen werden Informationen über Interpol, das Bundeskriminalamt und die Landeskriminalämter eingeholt. Das Europäische Justizielle Netz sowie Verbindungsbeamte werden zum Informationsaustausch genutzt. In Einzelfällen wird die Europol-Verbindungsstelle in Anspruch genommen. Des Weiteren bestehen auf örtlicher Ebene zahlreiche Kontakte zu den Behörden unmittelbar benachbarter Staaten, teilweise auch im Rahmen von Arbeitsgemeinschaften verschiedener Generalstaatsanwaltschaften mehrerer EU-Mitgliedstaaten.

5.2.6. Beim Informationsaustausch mit anderen Mitgliedstaaten wurden gute Erfahrungen gemacht. In Einzelfällen sind Schwierigkeiten aufgetreten, diese bilden jedoch die Ausnahme von der Regel.

5.3. Verbindungsbeamte

5.3.1. Deutschland hat gegenwärtig 53 Verbindungsbeamte im Ausland stationiert. Das BKA verfügt über 52 Verbindungsbeamte und der Zoll über einen Verbindungsbeamten. Alle Verbindungsbeamte sind befugt, Erkenntnisse aus allen Deliktsfeldern und nicht allein betreffend Drogenstrafaten zu bearbeiten und weiterzuleiten.

5.3.2. Die BKA-Verbindungsbeamten sind an 40 Standorte in 37 Ländern entsandt und überwiegend für mehrere Länder zuständig. Über diese mehrfache Länderzuständigkeit hinaus ist ein anlassbezogenes Tätigwerden im Einzelfall gängige Praxis. In der Regel sind die BKA-Verbindungsbeamten nicht nur im Entsendeland, sondern auch in den Ländern des festgelegten Zuständigkeitsbereiches zur Diplomatenliste gemeldet. Die Entsendung erfolgt organisatorisch über das Auswärtige Amt zur jeweiligen Auslandsvertretung. Die Verbindungsbeamten vertreten jedoch das Bundeskriminalamt als zentrale Stelle und erhalten von dort ihre fachlichen Weisungen und Aufträge.

5.3.3. Der Verbindungsbeamte des Zolls ist nach Paris entsandt und nicht nur für Rauschgift, sondern für eine Reihe von Bereichen zuständig. Er erhält seine Aufträge vom Bundesministerium der Finanzen und vom Zollkriminalamt.

5.3.4. Die BKA-Verbindungsbeamten liefern Erkenntnisse für Ermittlungsverfahren des BKA und der Polizeidienststellen der Bundesländer. Die Informationen werden dabei an das BKA gegeben, dort gebündelt, mit anderen im Inland gewonnenen Erkenntnissen abgestimmt und gezielt an die ermittlungsführende Dienststelle weitergegeben. Eine direkte Kontaktaufnahme der jeweiligen ermittlungsführenden Dienststelle zum BKA-Verbindungsbeamten ist auf dringliche Fälle beschränkt.

5.3.5. Die Verbindungsbeamten sind nicht befugt, im Entsendeland hoheitlich tätig zu werden. Ihre Aufgaben beschränken sich vor allem auf Informationsgewinnung und Informationsaustausch zwischen den sachlich zuständigen Dienststellen in Deutschland und den entsprechenden Behörden im Ausland. Bei besonderen Ermittlungsmethoden fungieren sie als unterstützendes und koordinierendes Bindeglied zwischen den beteiligten Dienststellen.

TEIL 6

6. EVALUIERUNG DER EFFIZIENZ DER IN DEUTSCHLAND BESTEHENDEN MECHANISMEN ZUR BEKÄMPFUNG DER DROGENKRIMINALITÄT: STRUKTUR, AUSWERTUNG ("INTELLIGENCE"), BESONDERE ERMITTlungsmethoden sowie Koordination und Zusammenarbeit

6.1. Allgemeines

6.1.1. Den Gutachtern ist bewusst, dass sie lediglich eine kurze Prüfung einiger der Vorgehensweisen in einer begrenzten Anzahl von Bundesländern durchführen konnten. Sie können daher keine Gesamtbewertung der Art und Weise vornehmen, wie die Länder ihren Verpflichtungen bei der Bekämpfung des Drogenhandels nachkommen. Die föderale Struktur in Deutschland setzt der Zahl möglicher Lösungen für eventuell auftretende Probleme gezwungenermaßen Grenzen. Der Ausschuss war bemüht, dieser Lage weitestmöglich Rechnung zu tragen.

6.1.2. Viel Anerkennung verdient die sehr überzeugte Haltung mit der Deutschland an die Lösung von Drogenfragen herangeht. Sowohl für den Bund als auch für die Länder haben Prävention und Behandlung höchste Priorität; die Maßnahmen auf sozial- und gesundheitspolitischem Gebiet werden von einem sehr wirksamen und effizienten Strafverfolgungssystem untermauert. Dem Gutachterausschuss fiel auf, dass alle Befragten hoch motiviert waren und die Stimmung auf Bundes- und auf Landesebene in allen beteiligten Bereichen sehr gut war.

6.1.3. Ein maßgeblicher Bereich, in dem soziale Maßnahmen und Strafverfolgungsmaßnahmen ineinander greifen, sind die Drogeninjektionsräume oder so genannten "Fixerstuben". Die Bereitstellung derartiger Räume geht auf das Erfordernis zurück, Abhängigen Hilfe und Behandlung zu bieten. Der Gutachterausschuss wurde indessen auf die Bedenken einiger Polizeibeamter hingewiesen, die der Auffassung sind, dass derartige Räume den Handel mit illegalen Drogen faktisch begünstigen und sie bei der Durchsetzung von Recht und Gesetz in eine missliche Lage bringen, da der Besitz von Drogen laut Gesetz nach wie vor als Straftat einzustufen ist. Ein Staatsanwalt, mit dem die Gutachter zusammentrafen, nahm einen entgegengesetzten Standpunkt ein und erklärte, dass gemäß einer jüngst ergangenen Entscheidung eines Berufungsgerichts Personen, die sich eine geringe Menge Heroin in der Absicht beschaffen, sich die Droge unmittelbar danach in einem Drogeninjektionsraum zu verabreichen, nicht gegen Artikel 29 des Betäubungsmittelgesetzes verstößen, da sie nicht "im Besitz" der Droge waren.

6.1.4. Es besteht zwar kein Zweifel daran, dass Deutschland bereits über ein Instrumentarium nützlicher Maßnahmen im Drogenbereich verfügt und dieses einsetzt, aber es gibt keine eigens benannte zentrale Stelle für die Koordinierung der Strafverfolgungsmaßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels, wie dies in Empfehlung 1 des Aktionsplans vom 28. April 1997 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität erwähnt wird.

6.1.5. Ein wichtiges Mittel zur Erzielung von Homogenität ist das Verfolgen gemeinsamer Strategien, wobei der Gutachterausschuss diesbezüglich gemischte Ergebnisse vorfand. In Bund und Ländern bestehen beträchtliche Qualitätsunterschiede in der Art und Weise, wie Strategien erarbeitet und umgesetzt werden. Auf Bundesebene wirken die Maßnahmen zersplittert. Ein "Nationaler Rauschgiftbekämpfungsplan" wurde 1989 entwickelt. Die Umsetzung des Plans wird jährlich geprüft, aber er wurde bislang nicht aktualisiert. Die Fortschreibung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Drogenkriminalität erfolgte später im bundesweiten Programm Innere Sicherheit von 1994. Darüber hinaus hat das Aktionsprogramm der Innenminister und -senatoren der Länder und des Bundesministers des Innern zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität vom 6.6.1997 die Maßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Drogenkriminalität ergänzt. Auf Länderebene konzentrieren einige Strafverfolgungsorgane ihr operatives Vorgehen auf klar festgelegte strategische Ziele, während andere sich lediglich auf die Befugnisse zu stützen scheinen, die ihnen das Betäubungsmittelgesetz verleiht.

6.1.6. Der Gutachterausschuss erhielt während seines Besuchs Einblick in eine Reihe eindrucksvoller Statistiken über Drogenaufgriffe und -sicherstellungen, die von der Polizei wie auch vom Zoll vorgelegt wurden. In den meisten Fällen wurde dem Gutachterausschuss gegenüber geäußert, dass mehr erreicht werden könnte, wenn mehr Personal vorhanden wäre. In den meisten besuchten Stellen mangelte es indessen allgemein an Kenntnissen über moderne Managementmethoden als Instrument zur Erzielung besserer Ergebnisse durch einen effizienteren Einsatz vorhandener Ressourcen. Nach dem Besuch teilten die deutschen Behörden dem Gutachterausschuss mit, dass die Entwicklung und umfassende Einführung von modernen Managementmethoden bei der Rauschgiftbekämpfung erst am Anfang stünden. So führe die deutsche Zollverwaltung gegenwärtig eine flächendeckende Implementierung eines Kosten- und Leistungsrechnungssystems durch. Die Vorbereitungen zum Ausbau dieses Systems zu einem umfassenden Planungs- und Steuerungsinstrument mit Zielsystem hätten begonnen. Bereits jetzt gebe es einen systembezogenen Abstimmungsprozess mit dem Bundesgrenzschutz betreffs Projekte anderer Bundesverwaltungen.

6.1.7. Der Gutachterausschuss fand an einigen Orten gute Beispiele für eine Steuerung des Ressourceneinsatzes. So wurde von zumindest einer Länderpolizei ein praktischer Ansatz zur Bewältigung des Sachbearbeitungsrückstands verfolgt, der auf die hohe Zahl der gemeldeten Fälle von Drogenbesitz zurückzuführen war. Die Sachbearbeitung ist an die örtliche Polizei delegiert worden, so dass sich die Kriminalpolizei auf größere Fälle des Drogenhandels konzentrieren kann. Im Rahmen der gegenwärtig erfolgenden Reorganisation der Bundeszollverwaltung ist die Bearbeitung von Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz mit geringerer Bedeutung durch örtliche Zolldienststellen (Hauptzollämter) vorgesehen. Damit befindet sich die Konzentration der Ermittlungstätigkeit des Zollfahndungsdienstes auf Fälle des organisierten Rauschgiftschmuggels in der Phase der Umsetzung. Es ist ferner zu bemerken, dass einige Referate im BKA ein System anwenden, das einen Bezug zwischen operativen Zielen und Kosten herstellt.

6.1.8. Ein weiterer eindrucksvoller Aspekt des deutschen Konzepts zur Drogenbekämpfung ist die intensive Zusammenarbeit zwischen Polizei und Zoll sowie mit der Staatsanwaltschaft. Der Erfolg der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Zoll ist zum Teil auf die Gemeinsamen Ermittlungsgruppen Rauschgiftkriminalität (GER) zurückzuführen, die sich im Hinblick auf den effizienten Einsatz von Ressourcen bewährt haben. Daher ist das Konzept der gemeinsamen Ermittlungsgruppen in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Sachsen bereits über den Drogenbereich hinaus auf die Schleuserkriminalität übertragen worden.

6.1.9. Den Polizei- und Zollbehörden in Deutschland stehen gut strukturierte Fortbildungsmaßnahmen zur Verfügung, die auf ihre fachlichen Erfordernisse zugeschnitten sind.

6.1.10. Es wurde festgestellt, dass die Staatsanwaltschaften und Gerichte im Gegensatz zu Polizei und Zoll nicht über ein nationales Netz oder eine Dachorganisation verfügen, mit der eine Homogenität der Konzepte in Fragen der Fortbildung des Personals in Fachgebieten wie organisierte Kriminalität, Geldwäsche und Drogenhandel gewährleistet werden könnte. In begrenztem Maße führt die Deutsche Richterakademie Fortbildungsveranstaltungen durch. Das Fehlen einer Dachorganisation führt ferner dazu, dass keine Struktur für die Koordinierung der Sachbearbeitung im internationalen Rahmen sowie in Fällen vorhanden ist, in denen mehr als ein Bundesland betroffen ist. Positiv zu vermerken ist, dass die Programmkonferenz, eine Zusammenkunft von im Bund, in den Ländern und in den Berufsverbänden mit der Fortbildung befassten Vertretern, zu einer Reihe von Themen ein einheitliches, in sich geschlossenes Fortbildungsangebot für Richter und Staatsanwälte an der Deutschen Richterakademie gewährleistet.

6.1.11. Der Gutachterausschuss wurde darauf hingewiesen, dass in Gerichtsverfahren vereinzelt Schwierigkeiten aufgetreten sind, die auf mangelnde Sachkenntnisse der Polizeibeamten in Verfahrensfragen zurückzuführen sind.

6.1.12. Sowohl die Polizei (BKA) als auch der Zoll (ZKA) verfügen über zentrale und umfassende Informationssysteme. Beide scheinen ferner über ausreichende Ressourcen und die erforderliche Hardware zu verfügen, um sich die gesammelten Erkenntnisse zunutze zu machen. Dem Gutachterausschuss fiel indessen auf, dass sich dieses Bild auf örtlicher Ebene nicht immer wiederholt. In einigen Bereichen klafft eine große Lücke zwischen den Systemen auf zentraler Ebene und der auf örtlicher Ebene gängigen Praxis.

- a) Beim Zoll in Frankfurt/Oder wiesen die Beschäftigten den Gutachterausschuss speziell darauf hin, dass ihr eigener Fahndungsdienst eine bessere Intelligencearbeit leisten müsse. Die Beschäftigten in Frankfurt/Oder machten auch darauf aufmerksam, dass sie vor Ort über keinen Zugriff auf Datenbanken verfügten und dass ihre Risikoanalyseprofile manuell erstellt würden, was langwierig und ineffizient sei.
- b) Die Beschäftigten des Zolls am Flughafen Frankfurt haben die gleichen Schwierigkeiten wie ihre Kollegen in Frankfurt/Oder. Der Gutachterausschuss hat darüber hinaus in Erfahrung gebracht, dass kein Forum für den Austausch von Trendinformationen oder Erkenntnissen mit den Zolldienststellen an anderen deutschen Flughäfen existiert. Das Zollfahndungsamt hat am Flughafen kürzlich ein Detektions- und Ermittlungs-Unterstützungsteam eingesetzt, das dem Personal des Zolls vor Ort Erkenntnisse zuliefern soll. Das Team besteht indessen lediglich aus zwei Personen, die sich nicht ausschließlich mit dem Sammeln von Erkenntnissen beschäftigen können, da sie diese Aufgabe neben ihren gewöhnlichen Ermittlungsaufgaben wahrnehmen. Darüber hinaus haben beide Personen keinerlei Schulung erhalten, und der Zugriff auf ein spezielles Informationssystem ist ihnen nicht möglich.

6.1.13. Die Initiative zur Einrichtung eines automatisierten Aktennachweissystems der Mitgliedstaaten der Europäischen Union für Zollzwecke wurde im Gesamtzusammenhang des Austausches von Erkenntnissen erörtert. Dieses Projekt wird gegenwärtig von der Gruppe "Zusammenarbeit im Zollwesen" im Rat der Europäischen Union beraten. Für den Fall, dass ein solches System eingeführt wird, wurden eindeutige Nutzeffekte für das Sammeln von Erkenntnissen gesehen.

6.1.14. Der Gutachterausschuss stellte fest, dass insbesondere die Zollbehörden der Auffassung sind, dass die Datenschutzgesetze wirkungsvollen und legitimen Methoden der Erkenntniserhebung entgegenstehen. Als Beispiel wurde angeführt, dass die Fluggesellschaften am Flughafen Frankfurt kaum Daten über beförderte Frachten zur Verfügung stellen, so dass der Zoll nur wenige Möglichkeiten für eine Risikoanalyse hat.

6.1.15. Was besondere Ermittlungsmethoden und Finanzermittlungen anlangt, so hat Deutschland nunmehr in den 16 Bundesländern zentrale Meldestellen (FIU) eingerichtet. Im Juni 2000 wurde eine gemeinsame Datenbank für Meldungen verdächtiger Transaktionen eingerichtet, mit der eine effizientere Koordinierung erfolgen und die Erfüllung der Verpflichtungen Deutschlands gemäß dem in Dokument CRIMORG 134 (12038/00) enthaltenen Ratsbeschluss sichergestellt werden soll.

6.1.16. Wie in diesem Bericht bereits erwähnt (vgl. 4.2.7) war es zuvor nicht möglich, mit ausländischen FIU personenbezogene Daten auszutauschen. Dem Gutachterausschuss wurde indessen mitgeteilt, dass eine neue Auslegung von Artikel 14 des BKA-Gesetzes die deutschen Behörden nunmehr in die Lage versetzt, Erkenntnisse unter derartigen Bedingungen auszutauschen. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung, aber dem Ausschuss wurde auch mitgeteilt, dass innerhalb Deutschlands nach wie vor Schwierigkeiten hinsichtlich der Effizienz und Effektivität des Informationsaustausches zwischen den 16 zentralen Meldestellen auftreten.

6.1.17. Einige Finanzermittler wiesen darauf hin, dass die deutschen Gesetze über Gewinnabschöpfungen außerordentlich kompliziert seien. Sie waren indessen der Auffassung, dass eine verbesserte Fortbildung für Strafverfolgungsbeamte sowie für Staatsanwälte die Arbeit erheblich erleichtern würde.

6.1.18. Was andere besondere Ermittlungsmethoden anlangt, so war der Gutachterausschuss von der hohen Zahl kontrollierter Lieferungen in andere Länder beeindruckt, die die deutschen Behörden durchführen. 1999 wurden von den deutschen Behörden 165 kontrollierte Lieferungen durchgeführt, deutlich mehr als von den Behörden der meisten anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Wie dem Ausschuss mitgeteilt wurde, besteht der Eindruck, dass in einigen Mitgliedstaaten keine eindeutigen Leitlinien für die Durchführung kontrollierter Lieferungen vorhanden sind und dass die Staatsanwaltschaften in diesen Ländern die Leitlinien uneinheitlich anwenden.

6.1.19. Die effektivste Art der Durchführung kontrollierter Lieferungen ist die Beförderung auf dem Luftwege; bei derartigen Operationen werden die Drogen grundsätzlich von Begleitbeamten überwacht. Sofern es lediglich um kleinere Drogenmengen geht, ist es nicht immer möglich oder kosteneffizient, die Drogen zu begleiten. Oftmals können jedoch sogar im Zusammenhang mit der Lieferung solcher kleinerer Mengen wertvolle Erkenntnisse gewonnen werden. Der Gutachterausschuss hat erfahren, dass sich einige Luftverkehrsunternehmen, insbesondere jedoch die Lufthansa, gegen die Zustimmung zu unbegleiteten kontrollierten Lieferungen sträuben.

6.1.20. Es bestehen sehr klare rechtliche und praktische Leitlinien betreffend den Einsatz von verdeckten Ermittlern und die Kontrolle und Inanspruchnahme von Informanten.

6.1.21. Deutschland geht die Bekämpfung des Drogenhandels auf internationaler Ebene sehr proaktiv an. Ein Beispiel dafür ist das Projekt "Anadolu" des BKA, das eine eindrucksvolle Datenbank für die Ermittlung und Identifizierung von Tätern aufgebaut hat, die am Heroinschmuggel aus der Türkei beteiligt sind. Eine Expertengruppe mit Teilnehmern aus vier Ländern, die unmittelbar vom Heroinschmuggel aus der Türkei betroffen sind, tritt nunmehr regelmäßig im Rahmen des Projekts "Anadolu" zu einem Informationsaustausch zusammen.

6.1.22. Dem Gutachterausschuss wurde während des Besuchs des Zolls am Frankfurter Flughafen mitgeteilt, dass kein Forum für den direkten Austausch von Informationen, Trends oder bewährten Praktiken mit anderen Zolldienststellen an größeren Flughäfen in anderen Mitgliedstaaten existiert.

6.1.23. Der Gutachterausschuss besuchte im Rahmen seiner Überprüfungen die Zolldienststelle in Frankfurt/Oder. Diese größte Zolldienststelle Deutschlands an einer Landgrenze befindet sich an der Grenze zu Polen, über die die so genannte Balkanroute für den Heroinschmuggel aus dem Osten verläuft. Der Ausschuss war überrascht, dass es derzeit nur wenig oder gar keine Zusammenarbeit mit den polnischen Behörden im Hinblick auf die Bekämpfung des Drogenhandels gibt. Ein Ergebnis dieser mangelnden Zusammenarbeit ist, dass keinerlei kontrollierte Lieferungen von Polen aus in diese Region Deutschlands stattgefunden haben.

6.1.24. Alle Fragen, die die Gutachter im Rahmen der Begutachtung stellten, hatten einen mehr oder minder starken Bezug zu internationalen Rechtsakten, die die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Drogenkriminalität zwischen Strafverfolgungsbehörden auf nationaler oder internationaler Ebene betreffen. Den Gutachtern wurde versichert, dass außer in den Fällen, auf die im Gutachten besonders hingewiesen wird, alle Maßnahmen im Zusammenhang mit nachstehenden Instrumenten getroffen wurden oder gegenwärtig getroffen werden:

- Aktionsplan vom 28. April 1997 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität
- Gemeinsame Maßnahme vom 14. Oktober 1996 (betreffend Verbindungsbeamte)
- Gemeinsame Maßnahme vom 29. November 1996 (betreffend die Zusammenarbeit zwischen Zoll und Wirtschaft)
- Entschließung des Rates vom 29. November 1996 (betreffend Drogentourismus)
- Gemeinsame Maßnahme vom 17. Dezember 1996 (betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften und der Verfahren)
- Gemeinsame Maßnahme vom 9. Juni 1997 (betreffend Kriterien für gezielte Kontrollen und die Erfassung von polizeilichen und zollbehördlichen Informationen)
- Gemeinsame Maßnahme vom 16. Juni 1997 (betreffend synthetische Drogen)
- Gemeinsame Maßnahme vom 3. Dezember 1998 (betreffend Geldwäsche)
- Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1968, 1978 und 1988.

6.2. Mögliche Verbesserungen

Alle in diesem Teil enthaltenen Anregungen sind Ergebnisse der Gespräche mit den Ministeriumsvertretern, mit denen die Gutachter während ihres Besuchs in Deutschland zusammentrafen. Den Gutachtern ist bewusst, dass einige der Anregungen auf Erfahrungen mit anderen Rechtssystemen und Traditionen beruhen und dass vielleicht nicht alle dieser Anregungen in das System Deutschlands passen. Einige der Anregungen sind eher nachrangig, andere können indessen als grundlegender betrachtet werden. Die Gutachter haben selbstverständlich nicht die Auswirkungen auf Ressourcen berücksichtigt, als sie diese Anregungen machten.

6.2.1. Struktur

- a) Es gibt in Deutschland keine zentrale Stelle, die für die Koordinierung der Strafverfolgungsmaßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels zuständig ist, wie dies in Empfehlung 1 des Aktionsplans vom 28. April 1997 zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität erwähnt wird. Den Gutachtern gegenüber wurden unterschiedliche Meinungen zu dieser Problematik geäußert. Einige der wichtigsten Akteure sind der Auffassung, dass die föderale Struktur, die die individuelle Auslegung und Umsetzung von Politiken begünstigt, dem Konzept eines zentralen Koordinierungsmechanismus zuwiderlaufe. Andere Akteure sowie der Gutachterausschuss sind der Auffassung, dass ein solcher Mechanismus so gestaltet sein könnte, dass die Hoheitsbefugnisse der Bundesländer zwar gewahrt blieben, gleichzeitig aber durch den Austausch bewährter Praktiken ein einheitliches Vorgehen unterstützt und gefördert werde.
- b) Der Gutachterausschuss stellte fest, dass kein einheitliches Konzept für die Festlegung und Durchführung von Strategien besteht. Auf Bundesebene existiert ein Nationaler Rauschgiftbekämpfungsplan. Dieser nationale Plan wurde durch andere Programme und Aktionspläne betreffend Drogenkriminalität und organisierte Kriminalität indirekt fortgeschrieben, der Plan selbst wurde jedoch seit 1989 nicht aktualisiert. Dies könnte den falschen Eindruck erwecken, dass die Drogenproblematik kein aktuelles Thema ist. Der Gutachterausschuss ist der Auffassung, dass der Plan überprüft, überarbeitet und neu aufgelegt werden sollte, damit die Bedeutung der Drogenbekämpfung neuerlich ins Bewusstsein gerückt wird. Auf Landesebene verfolgten einige Strafverfolgungsbehörden klar umrissene strategische Ziele, während andere dies nicht taten. Der Gutachterausschuss ist der Ansicht, dass die Polizei- und Zollbehörden auf regionaler Ebene bei der Festlegung messbarer und bewertbarer strategischer Ziele besser zusammenarbeiten sollten, damit Homogenität und Effektivität gewährleistet werden.

- c) In den meisten besuchten Stellen mangelte es an Kenntnissen über moderne Managementmethoden als Instrument zur Erzielung noch besserer Ergebnisse durch einen effizienteren Einsatz vorhandener Ressourcen. Eine besuchte Zolldienststelle war nicht imstande, Angaben zur Anzahl der Mitarbeiter zu machen, die mit der Bekämpfung des illegalen Drogenhandels betraut sind. Auch wenn es bereits einige positive Entwicklungen gibt (s. 6.1.6), ist der Gutachterausschuss der Auffassung, dass noch vieles verbessert werden muss und moderne Planungssysteme eingeführt werden sollten, die die Aufstellung operativer Ziele mit Leistungsbewertungssystemen und mit Methoden des Ressourcenmanagements verknüpfen.
- d) Ein Beispiel für gutes Ressourcenmanagement im Zusammenhang mit Straftaten des Rauschgiftbesitzes wurde in der Rauschgiftabteilung eines LKA vorgefunden. Die Sachbearbeitung für solche Delikte wurde an die örtliche Polizei delegiert, so dass sich die Rauschgiftabteilung des LKA auf größere Fälle des Drogenhandels konzentrieren kann. Diese Vorgehensweise könnte in den Bundesländern, die diese Praxis noch nicht befolgen, zu vergleichbaren Nutzeffekten führen. Die Zollbehörden haben bereits mit der Umsetzung entsprechender Maßnahmen begonnen, so dass Drogendelikte von geringerer Bedeutung durch örtliche Dienststellen und Fälle mit OK-Bezug durch den Zollfahndungsdienst bearbeitet werden (s. 6.1.7).
- e) Die Einrichtung der Drogenkonsumräume ist eine Alternativmaßnahme, die zu unterschiedlichen Meinungen und Standpunkten der Personen geführt hat, mit denen die Gutachter während des Besuchs zusammentrafen. Nach dem Besuch wurde der Gutachterausschuss von den deutschen Behörden davon in Kenntnis gesetzt, dass Regelungen in Kraft sind, die die Mindeststandards für die Sicherheit und Kontrolle beim Verbrauch von Betäubungsmitteln in Drogenkonsumräumen festlegen. Darunter fallen auch Formen und Methoden der Zusammenarbeit mit den für Ordnung und Sicherheit zuständigen örtlichen Behörden, um Straftaten im Umfeld der Drogenkonsumräume möglichst zu verhindern. Die Gutachter sind indessen der Ansicht, dass die Polizei- und Justizbehörden zusätzlich zu diesen Regelungen konkrete Leitlinien erarbeiten und vereinbaren sollten, mit denen die Überwachung der Drogenkonsumräume im Hinblick auf Fragen der Ordnung und Sicherheit geregelt wird. Dies würde erheblich dazu beitragen, der gegenwärtig bestehenden augenfälligen Verwirrung ein Ende zu setzen (s. 6.1.3).

- f) Der Gutachterausschuss war überrascht, dass die Zentralstelle für Betäubungsmittelkriminalität (ZFB) bei der Staatsanwaltschaft Frankfurt keine Zentralstelle ist, sondern auf Initiative des Bundeslandes Hessen zum Nutzen anderer Länder eingerichtet und betrieben wird. In Deutschland existiert keine Rahmen- oder Dachorganisation, die die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der organisierten Kriminalität, der Geldwäsche und des Drogenhandels vornimmt. Das Fehlen einer solchen Dachorganisation bedeutet auch, dass für die Koordinierung (auf justizieller Ebene) der Sachbearbeitung mit internationalem Bezug und ebenfalls für die Koordinierung in Fällen, in denen mehr als ein Bundesland betroffen ist, keine Struktur vorhanden ist. Trotz des Fehlens einer solchen Struktur wurde in einigen Fällen hervorragende Arbeit geleistet (s. 6.1.10). Der Gutachterausschuss ist jedoch der Auffassung, dass die Errichtung einer Zentralstelle für Fragen der Fortbildung und der technischen Aufklärung sowie für die Koordinierung der Sachbearbeitung zu einer erheblichen Steigerung von Effizienz und Effektivität führen würde.
- g) Es wurde empfohlen, dass Strafverfolgungsbeamte eine Fortbildung zur Vermittlung von beseren Kenntnissen über den Ablauf von Gerichtsverfahren erhalten sollten. Dabei geht es nicht darum, Beamte für Zeugenaussagen vor Gericht zu schulen, sondern sie im Hinblick auf eine höhere Professionalität und einen reibungsloseren Ablauf der Verfahren über Verfahrensfragen zu informieren.

6.2.2. Auswertung ("Intelligence")

- a) Die deutschen Behörden haben eindeutig Schwierigkeiten im Bereich des Datenschutzes, und Tenor der geäußerten Meinungen war, dass die Gesetze effizienten und legitimen Methoden zur Erhebung von Erkenntnissen entgegenstehen. Ein Beispiel dafür war der Umstand, dass die Luftverkehrsunternehmen am Flughafen Frankfurt kaum Daten über beförderte Frachten zur Verfügung stellen, so dass der Zoll nur eingeschränkte Möglichkeiten für Risikoanalysen hat. Der Gutachterausschuss ist der Auffassung, dass der Zoll Wege der Kommunikation mit den einschlägigen Wirtschaftszweigen im Hinblick darauf einrichten sollte, Arbeitsrichtlinien abzustimmen und Vereinbarungen über eine Zusammenarbeit zu treffen.
- b) Die Initiative "Anadolu" (vgl. 6.12.21) ist ein Beispiel für eine bewährte Vorgehensweise, die einem größeren Kreis zur Kenntnis gebracht werden sollte. Es handelt sich nicht nur um ein nützliches Instrument zur Bekämpfung des Drogenhandels, sondern auch um ein Modell für die Planung, Entwicklung und Durchführung von Projekten, die auf Intelligencearbeit beruhen.

6.2.3. Besondere Ermittlungsmethoden - Finanzermittlungen

- a) Deutschland hat kürzlich eine gemeinsame Datenbank für Meldungen verdächtiger Transaktionen eingerichtet, damit die 16 FIU in den Ländern und die FIU im BKA ihre Arbeit koordinieren können; eine neue Auslegung von Artikel 14 des BKA-Gesetzes versetzt die Behörden nunmehr in die Lage, personenbezogene Daten mit ausländischen FIU auszutauschen. Nach Ansicht einer Person, mit der der Gutachterausschuss zusammentraf, bestehen aber nach wie vor Schwierigkeiten hinsichtlich der Effizienz und Effektivität des Informationsaustausches zwischen den 16 zentralen Meldestellen. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass Deutschland diese Situation überprüfen sollte, um zu gewährleisten, dass alle Probleme erkannt und gelöst werden.
- b) Fragen der Gewinnabschöpfung werden sowohl in Veranstaltungen der Deutschen Richterakademie als auch in Fortbildungsveranstaltungen der Bundesländer behandelt. Es wurde aber allgemein befürwortet, dass für Strafverfolgungsbeamte sowie Staatsanwälte die Fortbildungsveranstaltungen in Bezug auf die deutschen Rechtsvorschriften über Gewinnabschöpfungen, die als außerordentlich kompliziert gelten, weiter intensiviert werden sollten.

6.2.4. Besondere Ermittlungsmethoden - kontrollierte Lieferungen

- a) Der Gutachterausschuss war beeindruckt von der hohen Zahl kontrollierter Lieferungen in andere Länder, die von den deutschen Behörden konsequent durchgeführt werden und deren Zahl oft beträchtlich höher ist als die Zahl der von anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union durchgeführten kontrollierten Lieferungen. Es gibt zwar eine Reihe spezifischer Gründe dafür, dass die deutschen Zahlen so hoch sind, aber die Gutachter sind der Auffassung, dass es für alle Mitgliedstaaten nutzbringend wäre, die Wirksamkeit ihrer Politik in Bezug auf kontrollierte Lieferungen zu überprüfen und neu zu bewerten.
- b) Im Bericht wurde bereits darauf hingewiesen (vgl. 6.1.19), dass sich in Deutschland einige Luftverkehrsunternehmen, insbesondere jedoch die Lufthansa, gegen die Zustimmung zu unbegleiteten kontrollierten Lieferungen sträuben. Für den Gutachterausschuss ist es schwer nachzuvollziehen, dass verantwortungsbewusste und rechtmäßig bestehende Unternehmen absichtlich einem wichtigen Mittel für das Einholen unerlässlicher Erkenntnisse über Drogenrouten und Drogenschmuggel im Wege stehen. Die einschlägigen deutschen Ministerien sollten eine gemeinsame Strategie zur Lösung dieser Frage abstimmen und mit der Wirtschaft Arbeitsleitlinien aushandeln und vereinbaren.
- c) Ein Bereich, in dem sehr klare und konkrete Leitlinien vorliegen, ist der Einsatz von verdeckten Ermittlern und die Überwachung und Inanspruchnahme von Informanten. Der Gutachterausschuss ist der Auffassung, dass diese Leitlinien an andere Mitgliedstaaten weitergegeben werden sollten, damit die Verbreitung bewährter Praktiken erleichtert und gefördert wird.

6.2.5. Koordination und Zusammenarbeit auf nationaler Ebene

- a) Der Gutachterausschuss war beeindruckt vom Erfolg der Gemeinsamen Ermittlungsgruppen Rauschgiftkriminalität (GER). Diese sind zwar in Deutschland nicht neu, gelten aber nach wie vor als Modell für andere Länder, die die Einsetzung derartiger Gruppen in Erwägung ziehen oder im Begriff sind, derartige Gruppen einzusetzen.
- b) Die Besuche bei den Zolldienststellen in Frankfurt/Oder und am Flughafen Frankfurt haben deutlich gezeigt, dass das dortige Personal von den Kollegen in anderen Zolldienststellen und vom Zollfahndungsdienst besser mit Erkenntnissen versorgt werden muss. Am Flughafen Frankfurt wird durch das Detektions- und Ermittlungs-Unterstützungsteam (DEUT) bis zu einem gewissen Maße Unterstützung geleistet. Es wurde indessen festgestellt, dass dies ein Einzelfall ist und dass das DEUT keine offizielle Schulung erhalten hat und nicht über für die Erfüllung der Aufgabe ausreichende Ressourcen verfügt. Die Beschäftigten der örtlichen Zolldienststellen haben darüber hinaus keinen direkten Zugriff auf Informationssysteme, mit denen Erkenntnisse für Risikoanalyseverfahren zur Verfügung gestellt werden. Insgesamt stellte der Gutachterausschuss fest, dass Verbesserungen in den wichtigen Bereichen Kommunikation, Aus- und Fortbildung sowie Bereitstellung von Informationstechnologie erforderlich sind. Nachstehende Vorschläge wurden für diese Bereiche ausgesprochen:
 - Kommunikation: Es ist erforderlich, dass eine Struktur für die Zusammenarbeit zwischen örtlichen Zolldienststellen und dem Zollfahndungsdienst eingerichtet wird, damit den Bedürfnissen betreffend die Intelligencearbeit entsprochen wird. Ferner ist ein Forum für den Austausch von Trendinformationen und von Erkenntnissen zwischen Mitarbeitern des Zolls an allen Flughäfen und Seehäfen Deutschlands erforderlich.
 - Aus- und Fortbildung: Es muss eine bundesweite Strategie für die Schulung des Zollpersonals im Bereich Intelligencearbeit entwickelt werden, damit die Bedürfnisse des Zolls ermittelt werden und ihnen Rechnung getragen wird.
 - Informationstechnologie: Die Bereitstellung von Informationssystemen in den Zolldienststellen ist im Hinblick darauf zu prüfen, dass dem Personal, das mit Aufgaben der Drogenprävention befasst ist, derartige Systeme zur Verfügung stehen und leichter Zugriff darauf gewährleistet ist, und zwar insbesondere in Frankfurt/Oder und am Flughafen Frankfurt.

- c) Im Anschluss an den Besuch des Gutachterausschusses machten die deutschen Behörden in einem Schreiben darauf aufmerksam, dass die Arbeiten zur Verbesserung der Bereitstellung und Nutzung von Erkenntnissen bereits angelaufen seien. Zum Beispiel werden gegenwärtig eine Verzahnung der Intelligence-Tätigkeit des Zollfahndungsamtes und der z.Z. separaten Risikoanalysetätigkeit des Hauptzollamtes (Überwachungsgruppe) auf dem Flughafen Frankfurt/Main vorbereitet. In Vorbereitung befänden sich weiterhin die Inbetriebnahme der IT-Verfahren ATLAS und Risikoanalyse, mit deren Hilfe Informationen aus lokalen Risikoanalysegruppen und der Zentralstelle Risikoanalyse an die Abfertigungsbeamten und Zollfahndung gegeben werden. Die deutschen Behörden räumten zwar ein, dass weitere Verbesserungen notwendig seien, wiesen aber darauf hin, dass alle beim Zollkriminalamt verfügbaren Informationen bereits an alle örtlichen Zollfahndungsdienststellen und örtlichen Zolldienststellen weitergeleitet würden.

6.2.6. Koordination und Zusammenarbeit auf internationaler Ebene

- a) Im Laufe des Besuchs wurde die Initiative zur Einrichtung eines automatisierten Aktennachweissystems der Mitgliedstaaten der Europäischen Union für Zollzwecke erörtert. Der Gutachterausschuss gelangte zu der Auffassung, dass die Ergebnisse dieses Projekts im Hinblick darauf überwacht werden sollten, das Potenzial für eine Ausweitung des Systems auf alle Bereiche der Strafverfolgung zu bewerten.
- b) Der Ausschuss stellte fest, dass auf Sachbearbeiterebene des Zolls viel Unwissen und Verwirrung darüber herrschte, welche praktische Unterstützung Europol für die Intelligencearbeit und die operative Arbeit leisten kann. Diese Frage muss eingehend geklärt werden, damit die Kenntnisse darüber, welche Dienste Europol leisten kann, verbessert werden.
- c) In Frankfurt/Oder erfolgt derzeit nur wenig oder gar keine Zusammenarbeit zwischen den deutschen Zollbehörden und den polnischen Behörden bei der Bekämpfung des Drogenhandels (vgl. 6.1.23). Das Fehlen der Zusammenarbeit wurde darauf zurückgeführt, dass die polnischen Zollbehörden nicht für Drogen zuständig sind. Angesichts der strategischen Bedeutung dieser Grenzübertrittsstelle für den Drogenschmuggel ist der Gutachterausschuss indessen der Auffassung, dass die Aushandlung und Aufnahme einer effizienten Arbeitsbeziehung mit den entsprechenden polnischen Behörden mit dem Ziel der Bekämpfung des Drogenhandels für die deutschen Behörden Priorität haben sollte. Nach der Begutachtung setzten die deutschen Behörden den Gutachterausschuss davon in Kenntnis, dass eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Polen mit dem derzeit in Verhandlung befindlichen "Abkommen über die bilaterale Zusammenarbeit der Polizeibehörden im Grenzbereich" angestrebt werde. Die Einbeziehung des Zolls in dieses Abkommen erfolgt insofern, als dieser grenzpolizeiliche Aufgaben wahrnimmt (besonders im Betäubungsmittelbereich).

TEIL 7

7. ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN AN DEUTSCHLAND SOWIE GEGEBENENFALLS AN ANDERE MITGLIEDSTAATEN DER EUROPÄISCHEN UNION

7.1. Der Gutachterausschuss gelangte zu der Auffassung, dass es zweckmäßig ist, eine Reihe von Empfehlungen für die deutschen Behörden auszusprechen. Dies soll nicht die Tatsache schmälern, dass Deutschland bei der Bekämpfung des Drogenhandels hervorragende Leistungen erbringt, und die Empfehlungen des Gutachterausschusses zielen lediglich darauf ab, dass ein bereits effektives und gut strukturiertes System weiter verbessert wird.

7.2. Die Gutachter möchten ihre Anregungen in Form der nachstehenden Empfehlungen zusammenfassen.

a) Sie empfehlen Deutschland:

- 1) die Einrichtung einer zentralen Stelle für die Koordinierung der Strafverfolgungsmaßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels zu prüfen (vgl. 6.2.1.a),
- 2) die Überarbeitung und Aktualisierung des Nationalen Rauschgiftbekämpfungsplans von 1989 in Erwägung zu ziehen (vgl. 6.2.1.b),
- 3) dafür zu sorgen, dass Zoll und Polizei auf regionaler Ebene bei der Festlegung gemeinsamer Strategien besser zusammenarbeiten (vgl. 6.2.1.b),
- 4) die Möglichkeiten für die Forcierung der Entwicklung und Einführung von Managementplanungssystemen zu prüfen (vgl. 6.2.1.c),
- 5) möglichst bald die Regelung für die Delegierung der Bearbeitung geringfügigerer Drogendelikte an die örtlichen Zollämter festzulegen (vgl. 6.2.1.d),
- 6) in Erwägung zu ziehen, in den Ländern, in denen dies noch nicht der Fall ist, die Sachbearbeitung betreffend Straftaten des Drogenbesitzes an die örtliche Polizei zu delegieren (vgl. 6.2.1.d),

- 7) dafür zu sorgen, dass Polizei- und Justizbehörden konkrete Leitlinien erarbeiten und vereinbaren, mit denen die Überwachung der Drogenkonsumräume hinsichtlich der Fragen von Ordnung und Sicherheit geregelt wird (vgl. 6.2.1.e),
- 8) die Einrichtung für Staatsanwaltschaft und Justizbehörden einer Zentralstelle für Fragen der Fortbildung und technischen Aufklärung sowie für die Koordinierung der Sachbearbeitung zu prüfen (vgl. 6.2.1.f),
- 9) für Strafverfolgungsbeamte eine verstärkte und umfassendere Vermittlung von Kenntnissen über den Ablauf von Gerichtsverfahren anzubieten, damit sie in die Lage versetzt werden, sich effizienter auf Gerichtsverfahren einzustellen und an diesen teilzunehmen (vgl. 6.2.1.g),
- 10) Wege der Kommunikation mit Luftverkehrsunternehmen zu eröffnen, um Arbeitsleitlinien über Datenschutzfragen zu vereinbaren (vgl. 6.2.2.a),
- 11) die anderen Mitgliedstaaten über die "Anadolu"-Initiative als Instrument zur Bekämpfung des Drogenhandels und als Modell für die Planung, Entwicklung und Durchführung von auf Intelligencearbeit beruhenden Projekten ausführlich zu informieren (vgl. 6.2.2.b),
- 12) die Kommunikation zwischen den 16 FIU der Länder zu überprüfen, um einen effektiven und effizienten Informationsaustausch sicherzustellen (vgl. 6.2.3.a),
- 13) verbesserte Fortbildungsmaßnahmen für Strafverfolgungsbeamte und Staatsanwälte in Bezug auf die Rechtsvorschriften über die Einziehung von Vermögenswerten zu entwickeln und anzubieten (vgl. 6.2.3.b),
- 14) Wege der Kommunikation mit der Lufthansa zu eröffnen, um Arbeitsrichtlinien über unbegleitete kontrollierte Lieferungen abzustimmen (vgl. 6.2.4.b),
- 15) an die anderen Mitgliedstaaten Leitlinien über den Einsatz von verdeckten Ermittlern und die Überwachung und Inanspruchnahme von Informanten zur Beachtung und Kenntnisnahme weiterzugeben (vgl. 6.2.4.c),
- 16) den bereits erfolgten Verbesserungen der Bereitstellung und Nutzung von Erkenntnissen innerhalb des Zolls weitere Maßnahmen folgen zu lassen und für die baldige Umsetzung der übrigen geplanten Maßnahmen zu sorgen (vgl. 6.2.5.c),

- 17) die Einrichtung eines Forums für den Austausch von Trendinformationen und von Erkenntnissen zwischen den Zolldienststellen an allen Flughäfen und Seehäfen in Deutschland prüfen (vgl. 6.2.5.b),
- 18) eine bundesweite Strategie für die Fortbildung des Zollpersonals im Bereich Intelligencearbeit zu entwickeln und umzusetzen (vgl. 6.2.5.b),
- 19) die Bereitstellung von Informationssystemen für den Zoll zu überprüfen, um dafür zu sorgen, dass dem Personal, das mit Aufgaben der Drogenprävention befasst ist, derartige Systeme zur Verfügung gestellt werden und der Zugriff darauf erleichtert wird (vgl. 6.2.5.b),
- 20) die Kenntnisse des Zollpersonals in Bezug auf die Kooperationsmöglichkeiten mit Europol zu verbessern (vgl. 6.2.6.b),
- 21) das deutsch-polnische Abkommen über die bilaterale Zusammenarbeit der Polizeibehörden möglichst bald zum Abschluss zu bringen und anzuwenden (vgl. 6.2.6.c).

b) Sie empfehlen den anderen Mitgliedstaaten und der Europäischen Union,

- 1) die Effektivität ihrer Politik betreffend kontrollierte Lieferungen zu überprüfen und zu bewerten (vgl. 6.2.4.a),
- 2) die Ergebnisse der Initiative zur Einrichtung eines automatisierten Aktennachweissystems der Mitgliedstaaten der Europäischen Union für Zollzwecke im Hinblick darauf zu überwachen, das Potenzial für eine Ausweitung des Systems auf alle Strafverfolgungsbehörden zu bewerten (vgl. 6.2.6.a).

LIST OF PARTICIPANTS OF THE DIFFERENT MEETINGS:

Monday 10-23-00:

Herr Seitz, Deputy Head Section Police Matters, Ministry of Interior (MoI)
Herr Dr. Teichmann: Head of section P 3, OC, drugs, (MoI)
Herr Schelhorn, P3 (MoI)

Herr Treuner, Head Zollfahndungsamt (ZFA) Potsdam
Herr Hirsekorn, Herr Lohwieser, ZFA Potsdam

Herr Götz, Head of Grenzabfertigungsstelle Frankfurt/Oder
Herr Below, Referent Rauschgift Oberfinanzdirektion (OFD) Frankfurt/Oder.
Herr Seidel, Head of Bundesgrenzschutzinspektion Frankfurt /Oder

Tuesday 10-24-00

Herr Voss, Head of Landeskriminalamt (LKA) Berlin
Herr Engler, Head of LKA 22, drugs,
Herr Pietsch, Head of LKA 21, OC,
Herr Möhrer, Head of Gemeinsame Ermittlungsgruppe Rauschgift 3, LKA 22,

Wednesday 10-25-00

Herr Nessler, Head of HZA Frankfurt Flughafen
Herr Wohlfahrt, Head of surveillance team (Überwachungsgruppe)
Herr Fritz, OFD Koblenz

Herr Rieder, Head of ZFA Frankfurt/Main
Herr Balzer, Head of Gruppe 4
Herr Meyer, Deputy Head of Gruppe 4
Herr Fritz, OFD

Thursday 10-26-00

Herr Rieder, L/ZFA Frankfurt/Main

Herr Etzel, Head of Gruppe 6, ZFA Frankfurt/Main/Flughafen

Herr Liebig, L/D.E.U.T., ZFA Frankfurt/Flughafen

Herr Kilberg, ZFA Frankfurt/Main/Flughafen

Herr Ratzel, Head of Abteilung OA, Bundeskriminalamt (BKA)

Herr Brisach, Head of OA 43, Finanzermittlungen

Herr Mohr, Deputy Head of section OA 2, Head of OA 24

Herr Reuß, Head of Project Group Zentrale Führung von Vertrauenspersonen

Herr Schiffels, Head Of OA 54, Verdeckte Ermittler

Frau Letzner, OA 21

Friday 10-27-00

Herr Gach, OA 22, Sachgebiet Anadolu

Herr Ratzel

Herr Brisach

Herr Mohr

Frau Letzner

Herr Buchholz, Head of ZD 34, Koordinierungsstelle Europol

Herr Weißkopf, OA 51, Sachgebiet Analyse- und Auswertemethoden

Herr Dr. Thiel, Head of Zentralstelle OK (ZOK), Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt/Main

Herr Dr. Körner, Head of Zentralstelle für Betäubungsmittelkriminalität (ZFB),

Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt/Main