

## Organisiertes Verbrechen verzweifelt gesucht

### Wie effizient ist die Effizienzvorlage?

Kaum Fälle für das neue Bundesstrafgericht, ausbleibende Erfolge bei den ausgebauten Strafverfolgungsbehörden des Bundes: Weshalb ist das organisierte Verbrechen kaum zu packen? Es ist zu früh für ein abschliessendes Urteil, doch womöglich wurde neuen Kriminalitätsformen in den letzten Jahren zu grosse Bedeutung beigemessen.

*dgy. Bern, 19. August*

Nicht erst seit die Pläne zum Ausbau des neuen Bundesstrafgerichts in Bellinzona mangels Auslastung vorläufig zurückgezogen worden sind, ist das Abwehrdispositiv der Schweiz gegen die organisierte Kriminalität (OK) der Schweiz ein Thema. Seit einiger Zeit rätseln Fachwelt und Politik darüber, wie wirkungsvoll das in den 1990er Jahren aufgebaute Instrumentarium zur Bekämpfung neuer Kriminalitätsformen ist. Damals wurden mehrere neue Straftatbestände (Geldwäscherei oder Beteiligung an einer kriminellen Organisation) geschaffen und Kräfte konzentriert: Bundesanwaltschaft (BA) und Bundeskriminalpolizei (BKP) rüsteten ihr Personal im Zusammenhang mit der sogenannten Effizienzvorlage massiv auf.

#### Die Skepsis von Blocher

Seit Blocher das Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) führt, haben die Strafverfolgungsbehörden im Bund jedoch einen schweren Stand: Blocher steht der Effizienzvorlage, – kurz «f4», was englisch ausgesprochen wie die Abkürzung Eff-Vor klingt – skeptisch gegenüber. Das Gesetz, das seit 2002 in Kraft ist, überträgt die Zuständigkeit für interkantonale oder internationale Ermittlungen gegen organisierte Kriminalität, Geldwäscherei, Terrorismus, Korruption und Wirtschaftskriminalität dem Bund. Blochers Zurückhaltung scheint nicht unbegründet: Bisher hat die Bundesanwaltschaft erst wenige und kleinere Fälle zur Anklage gebracht. Im Herbst sollen zwar weitere Anklagen eingereicht werden, doch mit wie vielen Fällen zu rechnen ist und ob es sich dabei wirklich um komplexe Fälle von OK oder Terrorismus handelt, ist offen.

Die Bundesanwaltschaft selbst, durch Kritik und den Wechsel an der Departementsspitze nervös geworden, äussert sich grundsätzlich nicht mehr zu dem Thema. Selbst auf einfache Anfragen, etwa zum Personalbestand, erfolgt ein wortreiches, aber konsequentes «no comment». Stattdessen wird auf eine Pressekonferenz vom Juni

verwiesen, zu welcher Bundesanwalt Valentin Roschacher nach Medienberichten über angebliche Unstimmigkeiten mit Blocher überstürzt eingeladen hatte. Roschacher bezeichnete die Kritik an der Effizienzvorlage und an der Bundesanwaltschaft damals als voreilig: Es sei von Anfang an klar gewesen, dass bei komplexen Verfahren mit einer Bearbeitungszeit von zwei bis drei Jahren zu rechnen sei. Die angespannte Finanzsituation in der Aufbauphase von «f4» erschwere die Situation zusätzlich.

Auch Fachleute aus den Kantonen warnen vor voreiligen Schlüssen. Es brauche Zeit, Strukturen dieser Grössenordnung aufzubauen, Personal zu rekrutieren und auszubilden, zeigt sich Andreas Brunner, ab 2005 Erster Staatsanwalt des Kantons Zürich, zuversichtlich. Ob das Konzept erfolgreich sei, werde sich erst in einigen Jahren zeigen. Beat Hegg von der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) verfügt zwar nicht über eine konsolidierte Meinung der Kantone, gibt sich aber ebenfalls vorsichtig optimistisch. Eine Parlamentskommission, die sich mit «f4» beschäftigt, sieht derzeit ebenfalls keinen Handlungsbedarf. Unbestritten scheint überdies, dass eine Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in irgendeiner Form nicht nur wegen der Komplexität und des grenzüberschreitenden Charakters der Fälle zwingend ist, sondern auch, weil ausländische Strafverfolgungsbehörden einen zentralen Ansprechpartner in der Schweiz wünschen. Denkbar, wenn auch kaum zu beweisen, ist ferner, dass das Engagement des Bundes präventiv, also abschreckend wirkt.

Dennoch wachsen die Zweifel, wie viel der Personalausbau von 300 Stellen bei den bundeseigenen Strafverfolgungsbehörden, welche zuletzt mit einer umstrittenen Aktion gegen die Zürcher Hells Angels auf sich aufmerksam gemacht hatten, wirklich bringt. Die Kantone stellen fest, dass es für sie nicht zu der in Aussicht gestellten Minderbelastung kommt – im Gegenteil: Hegg spricht sogar von einer durch die Unterstützung zugunsten der Bundesanwaltschaft bedingten leichten Mehrbelastung. Das ist umso erstaunlicher, als

das Parlament 1999 die Zuständigkeit für die grossen Fälle obligatorisch – statt freiwillig, wie vom Bundesrat vorgeschlagen – dem Bund zugewiesen hatte, wofür Mehrkosten von insgesamt 85 Millionen Franken in Kauf genommen wurden. Inzwischen beträgt der tatsächliche Aufwand sogar 114 Millionen Franken, und einzig dank dem Entlastungsprogramm 03 steigen die Kosten vorerst nicht weiter an. Die Kantone klagen zudem darüber, dass sie vom Bund bei Fällen von Wirtschaftskriminalität kaum mehr Unterstützung erhalten, was Roschacher im Juni auf den Spar- druck zurückführte. In vielen Fällen zeigen überdies erst aufwendige Abklärungen, ob die Behörden im Bund oder in den Kantonen zuständig sind – was die Effizienz ebenfalls nicht erhöht.

### Neue Strafnormen ohne grosse Bedeutung

Mit Anlaufschwierigkeiten, Finanzproblemen oder angeblicher Ineffizienz der Strafverfolgungsbehörden im Bund lassen sich die Umsetzungsprobleme alleine kaum erklären. Jüngere Erfahrungen weisen eher darauf hin, dass neue Kriminalitätsformen trotz angepassten Strafbestimmungen nur schwer fassbar sind – falls sie im früher skizzierten Ausmass überhaupt existieren. Der Tatbestand der Geldwäscherei, mit dem angeblich eine Achillesferse des organisierten Verbrechens getroffen werden sollte, spielt in der Rechtsprechung eine geringere Rolle als prognostiziert, und er hat schon gar «nicht zum propagierten Kollaps des Drogenhandels geführt», wie der emeritierte Strafrechtsprofessor Gunther Arzt vor zwei Jahren maliziös anmerkte (NZZ vom 13. 3. 02). Die Strafbestimmung über die kriminellen Organisationen ist praktisch bedeutungslos geblieben: Im Kanton Zürich ist es vor dem Inkrafttreten der Effizienzvorlage (2002) deswegen nur zu einer

einzigsten Verurteilung gekommen. Weil sich eine OK-Beteiligung nur schwer nachweisen lässt, wird auf eine Anwendung in vielen Fällen sogar verzichtet, wenn konventionelle Straftaten nachweisbar sind, berichtet Renato Walty, Leiter der für die OK zuständigen Zürcher Bezirksanwaltschaft II. Aussagen der Bundesanwaltschaft, wonach ihre Ermittlungen mehr Zeit in Anspruch nehmen als geplant, deuten ebenfalls darauf hin, dass die neuen Straftatbestände weniger praktikabel sind als erhofft.

Manche Strafrechtler, etwa Niklaus Oberholzer, Präsident der Anklagekammer am Kantonsgericht St. Gallen, sind über die Verunsicherung nicht überrascht. Oberholzer beobachtet, dass das Strafrecht mit Hinweis auf diffuse Bedrohungsbilder – Umweltkriminalität, Geldwäscherei, organisierte Kriminalität, Korruption, Terrorismus – laufend und in immer kürzeren Abständen revidiert wird, ohne dass sich danach der grosse Erfolg einstellt: «Liest man die offiziellen Verlautbarungen zu den strafrechtlichen Gesetzgebungsvorhaben des letzten Jahrzehnts, entsteht der Eindruck, dass der Kollaps unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung unmittelbar bevorsteht.» Noch vor kurzem sei geltend gemacht worden, die Schweiz erfülle die Funktion einer Drehscheibe für das organisierte Verbrechen. Wenige Jahre nachdem das Thema Medien und Politik dominiert hat, lautet das nüchterne Fazit einer Studie im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms, dass die organisierte Kriminalität überschätzt werde. Womöglich bedarf der in den letzten Jahren erfolgte Aus- und Umbau der strafrechtlichen Mittel im Kampf gegen die Kriminalität bald einer neuen Beurteilung.