

Gerhard W. Wittkämper  
Peter Krevort  
Andreas Kohl

# **Europa und die innere Sicherheit**

Auswirkungen des EG-Binnenmarktes  
auf die Kriminalitätsentwicklung und  
Schlußfolgerungen für die polizeiliche  
Kriminalitätsbekämpfung

Bundeskriminalamt Wiesbaden 1996

**Inhaltsverzeichnis**

- 1 Einführung: Der Auftrag, die Durchführung und der Aufbau dieses Abschlußberichtes.....17**
  - 1.1 Der Forschungsauftrag.....17
  - 1.2 Der Projektverlauf.....17
  - 1.3 Der Aufbau dieses Abschlußberichtes.....18
  
- 2 Grundlagenteil.....20**
  - 2.1 Wirtschaftskriminalität in Deutschland..... 20
    - 2.1.1 Die theoretische Diskussion der Wirtschaftskriminalität..... 20
      - 2.1.1.1 Definition Wirtschaftskriminalität..... 20
      - 2.1.1.2 Phänomenologie der Wirtschaftskriminalität ..... 26
    - 2.1.2 Die praktische Diskussion um Wirtschaftskriminalität.....31
      - 2.1.2.1 Lagebild Wirtschaftskriminalität.....31
      - 2.1.2.2 Exkurs: Zur Problematik der Abgrenzung von Wirtschaftskriminalität und OK..... 39
      - 2.1.2.3 Wirtschaftskriminalitäts-Bekämpfung..... 41
        - 2.1.2.3.1 Rechtsrahmen.....41
        - 2.1.2.3.2 Strafverfolgungspraxis.....43
  - 2.2 Organisierte Kriminalität in Deutschland.....46
    - 2.2.1 Die theoretische OK-Diskussion und OK-Forschung 47
      - 2.2.1.1 OK-Definitionen.....47
      - 2.2.1.2 OK-Phänomenologie.....49
        - 2.2.1.2.1 OK-Strukturen.....49
        - 2.2.1.2.2 OK-Indikatoren.....51
        - 2.2.1.2.3 OK-Logistik.....55
    - 2.2.2 Die praktische OK-Diskussion und OK-Arbeit ..... 58
      - 2.2.2.1 OK-Lage.....58
      - 2.2.2.2 OK-Bekämpfung.....71
        - 2.2.2.2.1 Rechtsrahmen.....71
        - 2.2.2.2.2 Polizeipraxis.....74
  - 2.3 EG-Binnenmarkt und Kriminalität.....79

2.3.1	Der EG-Binnenmarkt .....	80
2.3.1.1	Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM).....	80
2.3.1.1.1	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG).....	81
2.3.1.1.2	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft.....	84
2.3.1.2	Einheitliche Europäische Akte.....	85
2.3.1.3	Vertrag über die Europäische Union.....	86
2.3.1.4	Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR).....	87
2.3.1.5	Viertes AKP-EWG-Abkommen vom 15.12.1989.....	90
2.3.1.6	Die Europa-Abkommen.....	92
2.3.1.7	Weitere Assoziierungsabkommen.....	95
2.3.2	Europa als kriminalgeographischer Raum.....	98
2.3.2.1	Bisherige Befunde zur europäischen Kriminalitätslage.....	98
2.3.2.1.1	Kriminalität, insbesondere OK, als weltweit vernetztes Phänomen.....	98
2.3.2.1.2	Euro-OK als dominantes Element des europäischen Kriminalitätsgeschehens.....	100
2.3.2.2	Zur zukünftigen Entwicklung der Euro-OK.....	114
2.3.2.3	Europäische Zusammenarbeit bei der Kriminalitätsbekämpfung.....	117
2.3.2.3.1	Traditionelle zwischenstaatliche Kooperationen.....	117
2.3.2.3.1.1	Binationale Kooperationen.....	117
2.3.2.3.1.1.1	Abkommen über die Zusammenarbeit bei den Grenzkontrollen.....	118
2.3.2.3.1.1.1.1	Kooperationen in der Europäischen Union.....	118
2.3.2.3.1.1.1.1.1	Österreich.....	118
2.3.2.3.1.1.1.1.2	Belgien.....	119
2.3.2.3.1.1.1.1.3	Frankreich.....	119
2.3.2.3.1.1.1.1.4	Niederlande.....	121
2.3.2.3.1.1.1.1.5	Luxemburg.....	121
2.3.2.3.1.1.1.1.6	Dänemark.....	122

2.3.2.3.1.1.1.1.7	Bundesländer als Akteure in der binationalen Grenzgebietskooperation .....	122
2.3.2.3.1.1.1.2	Weitere binationale europäische Kooperationen außerhalb der Europäischen Union .....	123
2.3.2.3.1.1.1.2.1	Schweiz .....	123
2.3.2.3.1.1.1.2.2	Polen .....	124
2.3.2.3.1.1.2	Über die Zusammenarbeit im Grenzbereich hinausgehende bilaterale Kooperationsabkommen .....	125
2.3.2.3.1.1.2.1	Österreich .....	125
2.3.2.3.1.1.2.2	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken .....	126
2.3.2.3.1.1.2.3	Polen .....	126
2.3.2.3.1.1.2.4	Tschechien und Slowakien .....	127
2.3.2.3.1.1.2.5	Ungarn .....	128
2.3.2.3.1.1.2.6	Bulgarien .....	128
2.3.2.3.1.1.2.7	Ausblick .....	129
2.3.2.3.1.2	Multinationale Abkommen über die Zusammenarbeit in der Verbrechensbekämpfung .....	130
2.3.2.3.1.2.1	Kooperationen in der Europäischen Union .....	131
2.3.2.3.1.2.1.1	TREVI .....	131
2.3.2.3.1.2.1.1.1	AG TREVI I .....	132
2.3.2.3.1.2.1.1.2	AG TREVI II .....	132
2.3.2.3.1.2.1.1.3	AG TREVI III .....	133
2.3.2.3.1.2.1.1.4	AG Europol .....	133
2.3.2.3.1.2.1.1.5	AG TREVI'92 .....	134
2.3.2.3.1.2.1.1.6	AG Einwanderung .....	134
2.3.2.3.1.2.1.1.7	Koordinatorengruppe Freizügigkeit .....	135
2.3.2.3.1.2.1.1.8	GAM .....	135
2.3.2.3.1.2.1.1.9	Justitielle Zusammenarbeit .....	136
2.3.2.3.1.2.1.2	Von der TREVI- zur K 4-Kooperation .....	136
2.3.2.3.1.2.1.3	Zentrum für beschleunigte Konsultationen .....	137
2.3.2.3.1.2.2	Über die EU hinausgehende Kooperationen: Der Europarat .....	137
2.3.2.3.1.2.3	Internationale Kooperationen von größerer Bedeutung für die EU .....	138

2.3.7.3.1.7.3.1	Die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation-INTERPOL (IKPO).....	138
2.3.7.3.1.7.3.2	Vereinte Nationen.....	139
2.3.7.3.1.7.3.3	Der Weltwirtschaftsgipfel.....	140
2.3.2.3.2	Ansätze staatenübergreifender Institutionen auf der Ebene der EU.....	141
2.3.2.3.2.1	Schengener Übereinkommen betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen.....	141
2.3.7.3.2	EUROPOL.....	144
2.3.7.3.2.3	Die Betrugsbekämpfungsbehörde UCLAF.....	146
2.4	Der theoretische Ansatz.....	147
2.4.1	Einführung.....	147
2.4.2	Das Stromtheorem.....	149
2.4.3	Das Diskrepanztheorem.....	150
2.5	Der methodische Ansatz.....	152
2.6	Das Befragungskonzept.....	154
3	<b>Empirischer Teil.....</b>	<b>159</b>
3.1	Die Befragung und ihre technische Durchführung ..	159
3.1.1	Der Sample-Aufbau.....	159
3.1.2	Der Rücklauf und seine Struktur.....	161
3.1.3	Die Auswertung.....	164
3.2	Ergebnisse der Befragung.....	165
3.2.1	Ergebnisse zu Kapitel I: Allgemeine Kriminalitätsentwicklung.....	165
3.2.1.1	Definitionen.....	165
3.2.1.2	OK-Phänomenologie.....	168
3.2.1.2.1	OK-Struktur.....	168
3.2.1.2.2	Traditionelle OK-Indikatoren.....	172
3.2.1.2.3	OK-Logistik.....	178
3.2.1.3	Allgemeine Kriminalitätsentwicklung.....	188
3.2.1.3.1	Statistische Erfassungsmodalitäten.....	188
3.2.1.3.2	Wirtschaftskriminalität und OK im Kontext der Gesamtkriminalität.....	189

3.2.1.3.3	OK-Bedrohungspotentiale.....	195
3.2.2	Ergebnisse zu Kapitel II: EU-Vertragslage.....	201
3.2.2.1	Europäischer Binnenmarkt.....	201
3.2.2.2	Assoziierungs- und Kooperationsformen der EU. . .	212
3.2.3	Ergebnisse zu Kapitel III: Ausgewählte Delikts- bereiche der Organisierten Kriminalität, speziell der Wirtschaftskriminalität.....	214
3.2.3.1	Diebstahlskriminalität.....	214
3.2.3.1.1	Entwicklung der Diebstahlskriminalität.....	214
3.2.3.1.2	Wirtschaftskriminalität, Organisierte Krimi- nalität und Diebstahlskriminalität.....	216
3.2.3.1.3	Diebstahlsdelikte und der Europäische Binnenmarkt	218
3.2.3.1.4	Allgemeine Fragen.....	220
3.2.3.2	Betrugskriminalität.....	223
3.2.3.2.1	Entwicklung der Betrugskriminalität.....	223
3.2.3.2.2	Wirtschaftskriminalität, Organisierte Krimi- nalität und Betrugskriminalität.....	226
3.2.3.2.3	Betrugsdelikte und der Europäische Binnenmarkt...	229
3.2.3.2.4	Allgemeine Fragen.....	231
3.2.3.3	Computerkriminalität.....	234
3.2.3.3.1	Definition der Computerkriminalität.....	234
3.2.3.3.2	Entwicklung der Computerkriminalität.....	236
3.2.3.3.3	Wirtschaftskriminalität, Organisierte Krimina- lität und Computerkriminalität.....	239
3.2.3.3.4	Computerkriminalität und der	
f\	Europäische Binnenmarkt.....	242
§4.3.3.5	Allgemeine Fragen.....	244
3.2.3.4	Umweltkriminalität.....	247
lii.3.4.1	Entwicklung der Umweltkriminalität.....	247
1N2.3.4.2	Wirtschaftskriminalität, Organisierte Krimi- nalität und Umweltkriminalität.....	250
fc		
1.2.3.4.3	Umweltdelikte und der Europäische Binnenmarkt ..	253
1.3.4.4	Allgemeine Fragen.....	255
L3.5	Sonstige für Wirtschaftskriminalität und Organisierte Kriminalität relevante Delikte.....	263
IL3.5.1	Entwicklung ausgewählter Delikte.....	263

3.2.3.5.2	Wirtschaftskriminalität, Organisierte Kriminalität und sonstige relevante Deliktbereiche .....	265
3.2.3.5.3	Ausgewählte Delikte und der Europäische Binnenmarkt .....	267
3.2.4	Ergebnisse zu Kapitel IV:	
	Polizeiliche Kriminalitätsbekämpfung .....	275
3.2.4.1	Stärken und Schwächen im nationalen Maßstab . . .	275
3.2.4.1.1	Organisation und Ausstattung der Strafverfolgung .	275
3.2.4.1.2	Vernetzung der Polizeien von Bund und Ländern ...	281
3.2.4.1.3	Vernetzung der Polizeien mit anderen staatlichen Akteuren.....	282
3.2.4.1.4	Kooperation der Polizeien mit Akteuren der gewerblichen Wirtschaft (inkl. öffentliche Wirtschaftsakteure wie z. B. Sparkassen).....	287
3.2.4.1.5	S t r a t e g i e n u n d g e s e t z g e b e r i s c h e R e f o r m e n zur OK-Bekämpfung.....	289
3.2.4.2	Stärken und Schwächen im europäischen Maßstab .	302
3.2.4.2.1	Traditionelle zwischenstaatliche Kooperation. ....	302
3.2.4.2.2	Ansätze staatenübergreifender Kooperationen und Institutionen auf der Ebene der EU.....	303
3.2.4.2.3	Strategien und Perspektiven der Kriminalitätsbekämpfung in der EU.....	316
3.2.5	Ergebnisse zu Kapitel V: Stärken und Schwächen der deutschen Kriminalpolitik .....	331
3.2.5.1	Begriffsverständnis der Kriminalpolitik .....	331
3.2.5.2	Akteurs- und Kooperationsnetz der Kriminalpolitik	331
3.2.5.3	Kriminalpolitische Gesamtkonzeption .....	340
3.2.6	Ergebnisse zum Kapitel VI: Fragen zur Person. ....	342
<b>4</b>	<b>Empfehlungsteil.....</b>	<b>346</b>
4.1	Zentrale Schlußfolgerungen .....	346
4.1.1	Allgemeine Befunde und Perspektiven.....	346
4.1.2	Leitprinzipien der deutschen und europäischen Kriminalpolitik.....	346
4.1.3	Notwendigkeit eines die vielen Einzelmaßnahmen tragenden politischen Leitbildes: Der Europäische Sicherheitsraum als politisches Leitkonzept.....	348

4.1.3.1	Grundlagen.....	348
4.1.3.2	Die operative Ebene im Europäischen Sicherheitsraum.....	350
4.1.3.3	Die neue Sicht der Stabilität im Europäischen Sicherheitsraum.....	351
4.1.4	Dimensionen der Polizei-Reform.....	352
4.2	Empfehlungen zum kriminalpolitischen Rahmen ....	354
4.2.1	Deutsche Kriminalpolitik.....	354
4.2.1.1	Allgemeine konzeptionelle Empfehlungen.....	354
4.2.1.2	Empfehlungen zur Vernetzung.....	360
4.2.1.3	Empfehlungen zur Kooperation.....	361
4.2.2	Europäische Kriminalpolitik.....	362
4.3	Empfehlungen zur polizeilichen Kriminalitätsbekämpfung.....	371
4.3.1	Allgemeine kriminalstrategische Empfehlungen. . .	371
4.3.1.1	Kriminalitäts-Szenario 2000: Wirtschaftskriminalität.....	372
4.3.1.2	Kriminalitäts-Szenario 2000: Organisierte Kriminalität.....	373
4.3.1.3	Kriminalitäts-Szenario 2000: Diebstahl.....	373
4.3.1.4	Kriminalitäts-Szenario 2000: Betrug.....	374
4.3.1.5	Kriminalitäts-Szenario 2000: Computerkriminalität	375
4.3.1.6	Kriminalitäts-Szenario 2000: Umweltkriminalität ..	375
4.3.1.7	Kriminalitäts-Szenario 2000: Sonstige relevante Delikte.....	376
4.3.2	Bekämpfungsstrategie 2000.....	376
4.3.2.1	Empfehlungen zur Aufbau- und Ablauf- organisation der Polizei.....	378
4.3.2.1.1	Aufgaben-Management.....	378
4.3.2.1.2	Ausbildung.....	378
4.3.2.1.3	Spezialisierung.....	379
4.3.2.1.4	Technik.....	381
4.3.2.2	Empfehlungen zur Vernetzung.....	381
4.3.2.2.1	Vernetzung der Polizeien von Bund und Ländern ...	381
4.3.2.2.2	Vernetzung der Polizeien mit anderen staatlichen Akteuren.....	382

4.3.2.2.7.1	Vernetzung Polizei - Staatsanwaltschaft .....	386
4.3.2.2.7.2	Vernetzung Polizei - Verwaltungsbehörden .....	387
4.3.2.2.7.3	Vernetzung Polizei - BND.....	388
4.3.2.3	Empfehlungen zur Kooperation.....	389
4.3.2.3.,1	Kooperation der Polizeien mit Akteuren der gewerblichen Wirtschaft.....	390
4.3.2.3.2	Kooperation der Polizeien mit relevanten gesellschaftlichen Gruppierungen.....	392
4.3.2.4	Empfehlungen zur Transnationalität.....	394
4.3.2.4.1	Europäische Union.....	396
4.3.2.4.2	Sonstige relevante Staaten.....	397
4.4	Umsetzung.....	398
4.4.1	Politik-Ebene.....	399
4.4.2	Polizei-Ebene.....	400
4.5	Empfehlungen zum zukünftigen Forschungsbedarf.	401
5	<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>403</b>
5.1	Einführung und Vorgehensweise.....	403
5.1.1	Auftrag und Verlauf.....	403
5.1.2	Theoretischer und methodischer Ansatz .....	403
5.1.3	Befragungskonzept.....	405
5.2	Grundlagen.....	407
5.2.1	Wirtschaftskriminalität.....	407
5.2.2	Organisierte Kriminalität.....	408
5.2.3	EU-Binnenmarkt.....	409
5.2.4	Euro-OK.....	410
5.2.5	Europäische Verbrechensbekämpfung.....	412
5.3	Ergebnisse der empirischen Untersuchung.....	414
5.3.1	Allgemeine Kriminalitätsentwicklung.....	414
5.3.2	EU-Vertragslage.....	415
5.3.3	Kriminalitätsszenarien 2000.....	416
5.3.4	Polizeiliche Kriminalitätsbekämpfung.....	419
5.3.5	Deutsche Kriminalpolitik.....	421
5.4	Empfehlungen und zukünftiger Forschungsbedarf ..	421
5.4.1	Zentrale Schlußfolgerungen.....	421

5.4.2	Deutsche Kriminalpolitik .....	424
5.4.3	Europäische Kriminalpolitik .....	427
5.4.4	Polizeiliche Bekämpfungsstrategie 2000 .....	431
5.4.5	Umsetzung und zukünftiger Forschungsbedarf .....	437
5.5	Summary .....	439
	<b>Anhang .....</b>	<b>443</b>
	<b>Verzeichnis der Grafiken .....</b>	<b>498</b>
8	<b>Literaturdokumentation .....</b>	<b>508</b>
8.1	Quellen .....	508
8.2	Literatur .....	526
8.3	Zeitschriften .....	605
	<b>Stichwortverzeichnis .....</b>	<b>607</b>