

Eva Oberloskamp  
Codename TREVI

# **Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte**

Herausgegeben vom Institut für  
Zeitgeschichte

Band 111

*Eva Oberloskamp*

## **Codename TREVI**

Terrorismusbekämpfung und die  
Anfänge einer europäischen Innen-  
politik in den 1970er Jahren

**DE GRUYTER  
OLDENBOURG**

ISBN 978-3-486-76420-8  
E-ISBN (PDF) 978-3-486-99281-6  
E-ISBN (EPUB) 978-3-486-99250-2  
ISSN 0481-3545

**Library of Congress Cataloging-in-Publication Data**

A CIP catalog record for this book has been applied for at the Library of Congress.

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

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

© 2017 Walter de Gruyter GmbH Berlin/Boston

Titelbild: Sitzung der TREVI-Minister 1978 in Bonn (Archives Nationales Paris/Fontainebleau, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30)

Einbandgestaltung: hauser lacour

Druck und Bindung: Hubert & Co. GmbH & Co. KG, Göttingen

☺ Gedruckt auf säurefreiem Papier

Printed in Germany

[www.degruyter.com](http://www.degruyter.com)

# Inhalt

Vorwort .....	IX
1. Einleitung .....	1
2. Kontexte der 1970er Jahre .....	9
2.1 Der Terrorismus als grenzüberschreitende Bedrohung .....	9
2.2 Kybernetik und elektronische Datenverarbeitung: „Moderne“ Ansätze staatlichen Handelns .....	19
2.3 Der Prozess der europäischen Integration .....	24
3. Vorgeschichte .....	29
3.1 Initialschock: Das Olympia-Attentat 1972 .....	29
3.1.1 Das Attentat als neue Art der Herausforderung: Eine äußere Gefährdung der Inneren Sicherheit .....	29
3.1.2 Auswärtiges Amt: Verzicht auf außenpolitische Anti-Terrorismus-Maßnahmen und Initiative in den Vereinten Nationen .....	34
3.1.3 Bundesministerium des Innern: Ausländerpolitik und europäische Kooperation .....	39
3.1.4 Zum Stellenwert des Olympia-Attentats .....	49
3.2 Rückgriff auf bewährte Handlungsmuster: Die deutsch-französische Zusammenarbeit als Wegbereiter .....	50
3.2.1 Widerstände gegen erste Vorstöße des Bundesinnen- ministeriums .....	50
3.2.2 Organisation und Tätigkeit deutsch-französischer Arbeitsgruppen .....	57
3.2.3 Interessen der beteiligten Sicherheitsbehörden .....	70
3.2.4 Die Rolle anderer Ressorts und die Entstehung einer arbeitsteiligen Strategie .....	77
4. Einrichtung und Grundstrukturen der TREVI-Konferenz .....	81
4.1 Vom Europäischen Rat 1975 in Rom zum ersten Ministertreffen 1976 in Luxemburg .....	81
4.1.1 Die britische Initiative .....	81
4.1.2 Vorbereitung der Konferenz durch hohe Beamte .....	87
4.1.3 Die erste Sitzung der TREVI-Minister .....	92
4.2 Institutioneller Rahmen und Arbeitsweisen der Konferenz .....	94
4.2.1 Die Leitungsebene: Minister und hohe Beamte .....	94

4.2.2	Die Experten: Aufbau, Aufgaben und Aktivität der einzelnen Arbeitsgruppen .....	97
4.2.3	Kommunikation und Geheimhaltung .....	116
4.3	Komplementäre Initiativen der EG-Innen- und Justizministerien..	119
4.3.1	Bilaterale Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit unter den EG-Staaten.....	119
4.3.2	Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten .....	124
4.3.3	Die frühe justizpolitische Zusammenarbeit in Europa.....	126
5.	Die Entstehung eines europäischen Politikfeldes Innere Sicherheit ....	131
5.1	Überblick: Vereinbarungen und niedriger Formalisierungsgrad ...	131
5.2	Informationsaustausch: Strukturen für die Sicherheitsbehörden...	133
5.2.1	Informationen als „Schlüsselressource“ .....	133
5.2.2	Die AG I als Forum für Informationsaustausch und Analyse	134
5.2.3	Die Verbindungsbüros .....	135
5.2.4	Kontaktpersonen.....	140
5.2.5	Elektronische Datenverarbeitung .....	142
5.3	Grenzüberschreitungen: Tätigwerden von Polizeibeamten in EG-Partnerstaaten .....	150
5.3.1	Nationalstaatliche Souveränität und Hoheitsrechte .....	150
5.3.2	Entsendung von Beamten zur fachlichen Unterstützung....	151
5.3.3	Grenzüberschreitende Observationen .....	153
5.3.4	Andere Ermittlungstätigkeiten im Ausland .....	154
5.4	Internationale Lern- und Angleichungsprozesse .....	155
5.4.1	Synergieeffekte, Vertrauensbildung und die Entstehung von Expertennetzwerken .....	155
5.4.2	Systeme der Sicherheitsbehörden .....	156
5.4.3	Arbeitsmethoden der Sicherheitsbehörden .....	156
5.4.4	Polizeitechnik und -ausrüstung.....	162
5.4.5	Polizeiausbildung und Fortbildungsbesuche in EG-Partnerstaaten.....	167
5.5	Antizipationen im Hinblick auf einen Wegfall der EG-Binnengrenzkontrollen.....	169
5.6	Die Dynamik transgouvernementaler Experten-Netzwerke .....	174
6.	Strukturelle Schwierigkeiten der frühen TREVI-Kooperation.....	181
6.1	Divergierende Zielvorstellungen.....	181
6.1.1	Terrorismus oder alle Gebiete der Inneren Sicherheit?.....	181
6.1.2	Welches institutionelle Gewicht soll die Kooperation haben?	187
6.1.3	TREVI als Forum für praktische Problemlösungen oder als Integrationsinstrument? .....	192

6.2	Rechtlich-organisatorische Unterschiede zwischen den beteiligten Staaten . . . . .	197
6.2.1	Strukturen von Sicherheitsbehörden und Ministerien . . . . .	197
6.2.2	Regelungsdichte für die Sicherheitsbehörden . . . . .	203
6.2.3	Einzelne Rechtsvorschriften . . . . .	207
6.3	Kulturelle und begriffliche Differenzen . . . . .	210
6.3.1	Legalistische und konventionalistische politische Kulturen . .	210
6.3.2	Vorstellungen von staatlicher Souveränität . . . . .	214
6.3.3	Begriffe von „Innerer Sicherheit“ . . . . .	216
6.4	Überschneidungen mit anderen internationalen Kooperationsmechanismen . . . . .	219
6.5	Innerstaatliche Koordinationsschwierigkeiten: Das bundesdeutsche Beispiel . . . . .	227
6.5.1	Trennungsgebot und mangelnde Kooperation zwischen Bundeskriminalamt und Bundesamt für Verfassungsschutz . .	227
6.5.2	Das Verhältnis von Polizei und Justiz: Abstimmungsprobleme zwischen Bundesinnen- und Bundesjustizministerium . . . . .	232
7.	Zur Verantwortlichkeit (accountability) der Akteure im demokratischen System . . . . .	239
7.1	Rechtliche Grundlagen . . . . .	239
7.2	Mangelnde demokratische Kontrolle . . . . .	243
7.2.1	Die „Öffentlichkeitsarbeit“ der TREVI-Konferenz . . . . .	243
7.2.2	Freiwillige Statisten: Das Verhalten von Parlamenten und Medien . . . . .	250
7.3	Ursachen der schwachen accountability . . . . .	254
7.3.1	Politische Marginalisierung, transgouvernementale Beziehungen und bürokratische Eigendynamik . . . . .	254
7.3.2	Versicherheitlichung (securitisation) und die Legitimität von Expertenkompetenz . . . . .	256
8.	Synthese und Ausblick . . . . .	265
8.1	Das europäische Politikfeld Innere Sicherheit in den 1970er Jahren	265
8.2	TREVI im Kontext der europäischen Integrationsdynamik . . . . .	271
8.3	Die 1970er Jahre als Beginn der Gegenwart . . . . .	275
	Quellen- und Literaturverzeichnis . . . . .	281
	Abbildungsverzeichnis . . . . .	301
	Abkürzungsverzeichnis . . . . .	303
	Personenregister . . . . .	307
	Sachregister . . . . .	309



# Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist im Rahmen eines Forschungsprojekts zur westeuropäischen Anti-Terrorismus-Politik der 1970er und 1980er Jahre entstanden, das am Institut für Zeitgeschichte München-Berlin durchgeführt und von der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz finanziert wurde. Mein Dank gilt zunächst Prof. Dr. Johannes Hürter, der das Forschungsprojekt initiiert und den Fortgang der Arbeiten als Projektleiter in allen Phasen eng begleitet hat. Wichtig war für mich zudem sein in mich gesetztes Vertrauen, dass ich die Studie, trotz aller Ablenkungen durch zwei kleine Kinder, erfolgreich zum Abschluss bringen werde. Mit meinen Projektkollegen Dr. Tobias Hof und Dr. Markus Lammert habe ich stets sehr gewinnbringend zusammengearbeitet. Dem früheren Direktor des Instituts für Zeitgeschichte, Prof. em. Dr. Dr. h.c. mult. Horst Möller, sowie seinem aktuellen Direktor, Prof. Dr. Andreas Wirsching, bin ich für die Förderung und für die Möglichkeit, von der anregenden und kollegialen Atmosphäre sowie der guten Infrastruktur des Instituts profitieren zu können, zu großem Dank verpflichtet.

Darüber hinaus haben zahlreiche Menschen zu meinen Forschungen und zur Fertigstellung des Manuskripts beigetragen, denen ich an dieser Stelle ebenfalls danken möchte. Zu nennen sind die Hilfskräfte Mario Boccia, Elisa Heuser, Rouven Janneck, Frederik Laub, Felix Lieb, Christian Neuhierl und Friederike Rutkowski sowie die Praktikantinnen und Praktikanten am Institut für Zeitgeschichte: Bei den Recherchen, der Sammlung und der Auswertung des Materials sowie bei den Korrekturen am Manuskript waren sie eine zuverlässige und wertvolle Hilfe. Hervorgehoben sei in diesem Zusammenhang auch das LMUMentoring-Programm der Ludwig-Maximilians-Universität München, das mir – neben vielfältiger anderer Förderung – mehrfach die Finanzierung von Hilfskraftstellen ermöglicht hat. Bei der Ermittlung einschlägiger Quellen habe ich von der freundlichen Hilfsbereitschaft und Kompetenz der Archivarinnen und Archivare in Berlin, Koblenz, Paris und London profitiert; ganz besonders bin ich hierbei Barbara Limberg vom Bundesarchiv Koblenz verpflichtet. Dem Beirat des Instituts für Zeitgeschichte danke ich für inhaltliche Anregungen und für die Empfehlung, die Studie in der Reihe „Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte“ zu publizieren. Dr. Katja Klee sowie meine Mutter, Prof. em. Dr. Helga Oberloskamp, haben das Manuskript sorgfältig Korrektur gelesen; Gabriele Jaroschka hat die Drucklegung im Verlag De Gruyter Oldenbourg sachkundig betreut.

Mein ganz besonderer Dank schließlich gilt meinem Mann, Prof. Dr. Thomas Raithel: für sein inhaltliches Interesse, für seinen Ansporn in schwierigen Phasen und für sein uneingeschränktes Engagement im Mikrokosmos unserer Familie für die Chancengleichheit in der Wissenschaft.



# 1. Einleitung

Die Innenpolitik, zusammen mit dem Justizbereich, ist seit der Jahrtausendwende zu einem der am stärksten expandierenden Politikfelder der Europäischen Union geworden<sup>1</sup>. Diese Domäne war nicht von den Römischen Verträgen betroffen gewesen und lange allein der nationalen Politik in den EG-Staaten vorbehalten geblieben. Die Anfänge einer europäischen Koordinierung im Bereich der Innenpolitik liegen erst in den 1970er Jahren: 1976 gründeten die für die Innere Sicherheit zuständigen Minister der damals neun EG-Mitgliedstaaten eine intergouvernementale „Europäische Konferenz für Innere Sicherheit“, die sogenannte TREVI-Konferenz<sup>2</sup>. Hauptanliegen dieses fortan regelmäßig tagenden Gremiums war es, eine intensiviertere Zusammenarbeit der EG-Sicherheitsbehörden politisch abzustimmen.

Wesentlicher Auslöser und Motor der TREVI-Konferenz war der in den 1970er Jahren zunehmend grenzüberschreitend beziehungsweise transnational operierende „internationale Terrorismus“<sup>3</sup>, der in einigen EG-Staaten als massive Bedrohung wahrgenommen wurde. Dies gilt in besonderem Maße für die Bundesrepublik Deutschland, für die Gefährdungen durch in- und ausländische Terroristen ein bis dahin unbekanntes Problem gewesen waren<sup>4</sup>. In teilweise schwierigen Lernprozessen mussten Strategien des Umgangs hiermit entwickelt werden. Eine wichtige Erkenntnis, die dabei handlungsrelevant wurde, war die Einsicht, dass innenpolitische und gesetzgeberische Maßnahmen allein nicht ausreichen, um der terroristischen Herausforderung wirksam entgegenzutreten. Vielmehr könne, so etwa die von Bundesinnenminister Werner Maihofer 1976 in einer Bundes-

<sup>1</sup> Vgl. Monar: Die Vertragsreformen von Lissabon in den Bereichen Inneres und Justiz, S. 379.

<sup>2</sup> Zum Namen „TREVI“ vgl. unten, S. 3f.

<sup>3</sup> Die vorliegende Arbeit stützt sich in Anlehnung an Pedahzur u. a. auf eine Definition, nach der unter „Terrorismus“ eine „politisch motivierte Taktik“ verstanden wird, die „die Androhung oder den Gebrauch von Zwang oder Gewalt einschließt und in der das Streben nach Öffentlichkeit eine zentrale Rolle spielt“. („Terrorism is a politically motivated tactic involving the threat or use of force or violence in which the pursuit of publicity plays a significant role.“) Vgl. Pedahzur u. a.: The Challenges of Conceptualizing Terrorism, S. 786. In den 1970er Jahren wurde in der Regel der Begriff „internationaler Terrorismus“ verwendet. Diese Untersuchung differenziert zwischen dem „grenzüberschreitenden Terrorismus“ (der ein grenzüberschreitendes Handeln von Terroristen bezeichnet, möglicherweise auch ohne Kontakte zu Terroristen aus anderen Staaten) und dem „transnationalen Terrorismus“ (der von Beziehungen zwischen Terrorgruppen aus unterschiedlichen Staaten ausgeht). Punktuell wird auch der zeitgenössische Sprachgebrauch übernommen, der dann durch Anführungszeichen kenntlich gemacht ist.

<sup>4</sup> Entstehungskontext dieser Studie ist das Forschungsprojekt „Demokratischer Staat und terroristische Herausforderung. Die Anti-Terrorismus-Politik der 1970er und 1980er Jahre in Westeuropa“ des Instituts für Zeitgeschichte München – Berlin. Während sich die anderen Teilprojekte jeweils mit der innenpolitischen Seite der Terrorismusbekämpfung in der Bundesrepublik, Italien und Frankreich befassen, konzentriert sich diese Arbeit auf den Aspekt der internationalen Zusammenarbeit. Von Projektmitarbeitern am Institut für Zeitgeschichte wurden bislang folgende Monographien und Sammelbände publiziert: Hof: Staat und Terrorismus in Italien; Lammert: Terrorismus und Terrorismusbekämpfung in Frankreich; Hürter u. Rusconi (Hg.): Die bleiernen Jahre; Hürter (Hg.): Terrorismusbekämpfung in Westeuropa.

tagsrede formulierte Überzeugung, der „erkennbar werdenden Internationalisierung des Terrorismus [...] nur durch eine entsprechende Internationalisierung der Bekämpfung des Terrorismus erfolgreich begegnet werden“<sup>5</sup>.

Der Terrorismus als „Angriff auf das Herz des Staates“<sup>6</sup> wurde dabei als ein derart drängendes Problem perzipiert, dass die Bereitschaft entstand, sich in einem in hohem Maße „souveränitätsgeladenen Politikfeld“<sup>7</sup> für engere Formen der Zusammenarbeit zu öffnen und dabei unter Umständen auch „Einschnitte in nationale Sicherheitskompetenzen zu akzeptieren“<sup>8</sup>. Das Politikfeld, das damit in den Sog der europäischen Integrationsdynamik geriet, bildete eine Schnittstelle zwischen klassischen Konzepten äußerer und innerer Sicherheit und war bislang zu den Kernbereichen moderner staatlicher Machtausübung gezählt worden<sup>9</sup>. Durch eine europäische Kooperation der Sicherheitsbehörden – die Organe des staatlichen Gewaltmonopols sind – sollten Bestand und Stabilität staatlicher Organisation der EG-Partner gewährleistet werden.

Die TREVI-Konferenz war jedoch bereits in den 1970er Jahren weitaus mehr als lediglich eine pragmatische Antwort auf die terroristische Bedrohung<sup>10</sup>: Sie stand tatsächlich und auch im Bewusstsein der beteiligten Akteure von Anfang an im unmittelbaren Kontext der europäischen Integration: Dies gilt erstens, weil eine europäische Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit nicht allein als Reaktion auf die terroristische Bedrohung von Bedeutung war, sondern auch im Hinblick auf den in den Römischen Verträgen eingeforderten freien Personenverkehr ohne Grenzkontrollen innerhalb der EG. Die TREVI-Konferenz wurde zumindest von einem Teil der beteiligten Staaten als Möglichkeit gesehen, die Realisierung dieser Grundfreiheit des Binnenmarktes voranzutreiben. Zweitens war die TREVI-Konferenz ein Präzedenzfall für eine Intensivierung europäischer Zusammenarbeit in Politikfeldern, die jenseits des Geltungsbereichs der Römischen Verträge lagen. Insbesondere bundesdeutschen Akteuren ging es vor diesem Hintergrund von Anfang an nicht allein um Terrorismusbekämpfung, sondern auch um den Aufbau einer „europäischen Innenpolitik“, so eine Formulierung von Maihofer aus dem Jahr 1977<sup>11</sup>. Insgesamt erweisen sich die 1970er Jahre für das europäische Politikfeld der Inneren Sicherheit als eine wichtige Formierungsphase, in der zentrale Weichenstellungen für spätere, auch rechtlich formalisierte Integrationsschritte erfolgten.

<sup>5</sup> So Bundesinnenminister Maihofer am 16. Januar 1976 im Bundestag, PlPr. 7/213, S. 14755.

<sup>6</sup> Vgl. Hess u. a.: Angriff auf das Herz des Staates.

<sup>7</sup> Knelangen: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, S. 32–34, Zitat auf S. 33. Vgl. auch Sabatier: La coopération policière européenne, S. 231–237.

<sup>8</sup> Stein u. Meiser: Die Europäische Union und der Terrorismus, S. 35.

<sup>9</sup> Vgl. Glaesner u. Lorenz: Europäisierung der Politik innerer Sicherheit, S. 10.

<sup>10</sup> Die Einschätzung, dass TREVI lediglich eine pragmatische Antwort auf den Terrorismus gewesen sei, dominiert einen großen Teil der politik- und rechtswissenschaftlichen Sekundärliteratur. Vgl. etwa prägnant Lobkowicz: L'Europe et la sécurité intérieure, S. 18.

<sup>11</sup> Maihofer führte in einer Bundestagsdebatte im Hinblick auf die TREVI-Konferenz aus, hier habe „die Stunde der europäischen Innenpolitik [...] geschlagen“. BT-PlPr. 8/53, 28. 10. 1977, S. 4132.

Die vorliegende Studie bildet damit sowohl einen Beitrag zur Geschichte der staatlichen Terrorismusbekämpfung in den 1970er Jahren als auch zur Geschichte der europäischen Integration. Die Gründung der Konferenz und die ersten Jahre ihrer Tätigkeit erlauben exemplarisch eine vertiefte Analyse der Prozesse und Schwierigkeiten, von denen das Zusammenwachsen Europas seit dem Zweiten Weltkrieg geprägt war. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht dabei die bundesdeutsche Perspektive: Dies ist zunächst sachlich begründet, denn die Bundesrepublik befürwortete wie kaum ein anderer Staat eine europäische Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit. Darüber hinaus hat diese Fokussierung auch pragmatische Gründe, denn in bundesdeutschen Archiven sind einschlägige Akten zur Politik des Bundesinnenministeriums relativ gut zugänglich. Trotzdem versucht die Arbeit ebenfalls, soweit möglich, die Positionen insbesondere der beiden anderen „großen“ EG-Partner Frankreich und Großbritannien zu beleuchten. Das Hauptinteresse gilt dabei den politischen Aushandlungsprozessen. Die Umsetzung der politischen Beschlüsse durch die Sicherheitsbehörden auf operativer Ebene kann im Rahmen dieser Arbeit lediglich punktuell einbezogen werden.

Zeitlich setzt die Untersuchung mit den ersten bundesdeutschen Überlegungen zur internationalen Terrorismusbekämpfung nach dem Olympia-Attentat 1972 ein. Sie endet mit dem Ablauf des Jahrzehnts: Dieser Einschnitt erklärt sich zum einen aus der Tatsache, dass die TREVI-Kooperation nach anfänglich großem Elan gegen Ende des Jahrzehnts zu stagnieren begann. Neuen Aufschwung erlangte sie erst im Laufe der 1980er Jahre aufgrund veränderter Herausforderungen und Probleme. Der Zeitraum von der Gründung der Konferenz 1975/76 bis 1979/80 kann somit als erste Phase von TREVI betrachtet werden, die durch spezifische gemeinsame Ziele, aber auch durch eigene Schwierigkeiten und Konfliktkonstellationen charakterisiert ist. Zum anderen ist die zeitliche Eingrenzung der engeren Analyse auf die Zugangsbeschränkung archivalischer Quellen aufgrund der 30-jährigen Sperrfrist zurückzuführen<sup>12</sup>.

Die Existenz von TREVI war zwar öffentlich bekannt, die verhandelten Themen und Inhalte der Kooperation wurden jedoch lange geheim gehalten. Die Treffen fanden unter striktem Ausschluss der Öffentlichkeit sowie anderer staatlicher und EU-Stellen statt und die Kommunikation der beteiligten Ministerien und Sicherheitsbehörden erfolgte in den 1970er Jahren unter dem Codenamen „trevi“ über die verschlüsselten Telex-Verbindungen der Inlandsnachrichtendienste<sup>13</sup>. Symptomatisch für die Intransparenz der TREVI-Kooperation ist ihr Name, dessen Herkunft und Bedeutung nicht eindeutig zu klären sind: Die gängigste Variante – die allerdings teilweise auch explizit bestritten wird<sup>14</sup> – besagt,

<sup>12</sup> Die Archivarbeit für das Forschungsprojekt wurde im Jahr 2009 weitgehend abgeschlossen. Eine Einbeziehung von Akten, die erst zu einem späteren Zeitpunkt freigegeben wurden, war aufgrund von zweifachen Mutterschutz- und Elternzeiten sowie den Erfordernissen der Kinderbetreuung nur noch punktuell möglich.

<sup>13</sup> Vgl. unten, S. 118.

<sup>14</sup> 1981 führte der Minister of State des britischen Home Office, Patrick Mayhew, in seiner Antwort auf eine parlamentarische Anfrage zur TREVI-Konferenz aus: „Trevi is not an acronym.“

dass TREVI als Akronym für „Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale“ zu entschlüsseln sei. Andere Autoren interpretieren ihn als Verweis auf den Trevi-Brunnen in Rom, wo 1975 der Europäische Rat stattgefunden hatte, auf dem die Gründung der Konferenz angestoßen worden war<sup>15</sup>. Über den Bezug auf diesen Brunnen wird das Wort gelegentlich auch mit A.J. Fonteijn (auf deutsch „Brunnen“) in Verbindung gebracht, ein führender Beamter im niederländischen Justizministerium<sup>16</sup>, das im zweiten Halbjahr 1976 – als die Konferenz mit der Einrichtung von AGs und UAGs ihre praktische Arbeit begann – den Vorsitz innehatte. In den eingesehenen Akten war kein klarer Hinweis auf die Herkunft und Bedeutung des Initialworts auszumachen und eine Umfrage unter Beamten der Sicherheitsbehörden und zuständigen Ministerien aus den 1990er Jahren zeigt, dass auch jetzt noch keine Einigkeit über die Bedeutung des Kurzworts herrschte<sup>17</sup>. Vermutlich ist die Bezeichnung TREVI als Wortspiel zu verstehen, dessen Mehrdeutigkeit bewusst beabsichtigt war.

Angesichts der weitgehenden Geheimhaltung und Intransparenz wird das Thema in den politik- oder rechtswissenschaftlichen Arbeiten, in denen die Konferenz Erwähnung findet, in aller Regel nur knapp behandelt<sup>18</sup>, wobei immer wieder auch verzerrte oder unzutreffende Sachinformationen auszumachen sind<sup>19</sup>.

It is the name by which European Community co-operation against terrorism is known.“ Siehe [http://hansard.millbanksystems.com/written\\_answers/1981/mar/10/terrorism-radicalism-and-international](http://hansard.millbanksystems.com/written_answers/1981/mar/10/terrorism-radicalism-and-international).

- <sup>15</sup> Vgl. Knelangen: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, S. 91, Anm. 94; sowie Benyon u. a.: Police Co-operation in Europe, S. 152. Laut Nilsson: The Justice and Home Affairs Council, S. 115, steht TREVI für „Terrorism, Radicalism, Extortion, Violence and Immigration“.
- <sup>16</sup> Fonteijn war Generalsekretär im niederländischen Justizministerium. In den frühen 1970er Jahren hatte er zudem die internationale Koordinierungsgruppe „Groep Fonteijn“ gegründet, die ab 1975/76 in der TREVI-Kooperation aufging. Vgl. Dahlke: Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus, S. 343f.
- <sup>17</sup> Vgl. Benyon u. a.: Police Co-operation in Europe, S. 152.
- <sup>18</sup> Die ausführlichste Darstellung, allerdings mit Gewicht auf den 1980er und 90er Jahren, bietet bislang Le Jeune: La coopération policière européenne. Vgl. des Weiteren insbes. Busch: Grenzenlose Polizei?, S. 306–319; Fijnaut: The „Communitization“ of Police Cooperation in Western Europe; Siegle: Von TREVI bis Europol; Hill: European Preoccupations with Terrorism; Wehner: Europäische Zusammenarbeit bei der polizeilichen Terrorismusbekämpfung, S. 229–245; Occhipinti: The Politics of EU Police Cooperation, S. 30–33; Walker: The Accountability of European Police Institutions; Benyon: Policing the European Union, S. 507–509; Lange: Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, S. 148–157; Knelangen: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, S. 85–99; Handbuch des Polizeirechts, hg. v. Liskan u. Denninger, S. 1207f.; Warg: Terrorismusbekämpfung in der Europäischen Union, S. 51–55; Griebenow: Demokratie- und Rechtsstaatsdefizite in Europa, S. 163–166; Monet: Polices et sociétés en Europe, S. 306–309; Canu: Der Schutz der Demokratie in Deutschland und Frankreich, S. 297–299; Bonnefoi: Europe et sécurité intérieure, S. 21–28; Hebenton u. Thomas: Policing Europe, S. 70–83; Anderson u. a.: Policing the European Union, S. 53–56; Andreas u. Nadelmann: Policing the Globe, S. 101f.
- <sup>19</sup> So enthält etwa – abgesehen von den beiden Ausnahmen Le Jeune: La coopération policière européenne, S. 91f.; sowie Swallow: European Police Cooperation, S. 95 – keine der eingesehenen Arbeiten eine für die 1970er Jahre korrekte Darstellung der TREVI-Arbeitsgruppen und -Unterarbeitsgruppen. Weiter ist immer wieder die Behauptung anzutreffen, das erste TREVI-

Vertiefte und quellenbasierte Analysen zur TREVI-Konferenz liegen bislang nicht vor. Inzwischen ist die Durchführung solcher Studien jedoch aufgrund der Freigabe einschlägiger Akten möglich. Zentrale Bestände für die vorliegende Arbeit waren insbesondere die Akten des Bundesministeriums des Innern und des Bundeskanzleramts im Bundesarchiv Koblenz sowie des Auswärtigen Amts im Politischen Archiv des Auswärtigen Amts in Berlin. Darüber hinaus konnten in geringerem Umfang Akten des Ministère de l'Intérieur in den französischen Archives Nationales und Akten des Foreign and Commonwealth Office sowie des Home Office aus den British National Archives eingesehen werden. Ebenfalls mit einbezogen wurden Parlaments- und Pressedokumente, die aber aufgrund des geheimen Charakters der Zusammenarbeit nur zu Teilaspekten des Themas Aussagekraft besitzen.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, jene Rahmenbedingungen, Einflussfaktoren, Konstellationen und Prozesse zu analysieren, welche die Geschichte der frühen TREVI-Konferenz geprägt haben. Es geht somit um die Antriebskräfte des europäischen Zusammenwachsens im speziellen Politikfeld der Inneren Sicherheit. Die Analyse orientiert sich an der in den Politikwissenschaften üblichen Unterscheidung dreier Dimensionen des Politischen, die sich sowohl auf die innerstaatliche Ebene der Bundesrepublik anwenden lässt als auch auf die zwischenstaatliche Ebene der TREVI-Konferenz. Demnach können politische Vorgänge und Systeme entlang einer formalen, einer prozessualen und einer inhaltlichen Dimension betrachtet werden, welche oftmals auch im Deutschen mit den englischen Begriffen „polity“, „politics“ und „policy“ bezeichnet werden<sup>20</sup>. Die erstgenannte Dimension („polity“) bezieht sich auf den Handlungsrahmen, d. h. grundlegende Organisationsformen und -normen eines Staates, so etwa zentrale Verfassungsprinzipien und rechtliche Regelungen, politische und administrative Institutionen, informelle Regeln und Konventionen sowie die politische Kultur<sup>21</sup>. Die prozessu-

Ministertreffen habe im Juni 1976 in Rom stattgefunden (zutreffend ist Luxemburg). Vgl. etwa Swallow: *European Police Cooperation*, S. 94. Ein weiteres Beispiel ist die in Knelangen: *Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess*, S. 93, pauschal wiedergegebene Behauptung, die TREVI-Verbindungsbüros seien bei den nationalen Kriminalpolizeien angesiedelt: Diese Regelung wurde erst in den 1980er Jahren eingeführt, in den 1970er Jahren waren die Verbindungsbüros organisatorisch zunächst bei den Inlandsgeheimdiensten angebunden. Vgl. zur Struktur der TREVI-Konferenz unten, S. 94–116. Zu den Verbindungsbüros siehe unten S. 135–140. Heberton u. Thomas: *Policing Europe*, S. 77, behaupten, TREVI sei so geheim gewesen, dass seine Existenz gegenüber dem britischen Parlament erstmals 1990 zugegeben worden sei – wie unten, S. 250 gezeigt wird, eine unzutreffende Information.

<sup>20</sup> Vgl. hierzu Rohe: *Politik*, S. 61–67.

<sup>21</sup> Unter politischer Kultur soll mit Almond „ein bestimmtes Muster von Orientierungen politischen Handelns“ verstanden werden, das von einer Gruppe geteilt wird. Vgl. Almond: *Zum Vergleich politischer Systeme*, S. 63. Zu jüngeren politikgeschichtlichen Ansätzen, die verstärkt auch kultur- und diskursgeschichtliche Dimensionen umfassen, vgl. grundlegend Schorn-Schütte: *Historische Politikforschung*; Steinmetz u. a. (Hg.): *Writing Political History Today*. Für eine kritische Diskussion politikgeschichtlicher theoretischer Ansätze, die im Wesentlichen auf die Dimension der Kulturgeschichte beschränkt bleiben, vgl. Rödter: *Klios neue Kleider*.

ale Dimension („politics“) verweist auf die Art und Weise, wie Willensbildung und Interessenvermittlung erfolgt – auf das oftmals konflikthafte Zusammenwirken der politischen Akteure, die jeweils eigene Ziele und Vorstellungen zu verwirklichen suchen, gleichzeitig aber unter dem Zwang der wechselseitigen Rücksichtnahme stehen. Die dritte Dimension („policy“) schließlich umfasst die inhaltlichen Handlungsprogramme, die von politischen Akteuren und Instanzen verfolgt werden, sowie deren Umsetzung, also Resultate von politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen. Die Gesamtheit dieser drei Dimensionen lässt sich als „politisches System“ definieren<sup>22</sup>.

Die drei Dimensionen des Politischen sind eng miteinander verwoben: Der Handlungsrahmen ist die Voraussetzung dafür, dass politische Prozesse stattfinden können, die zur Umsetzung politischer Inhalte führen. Im historischen Rückblick freilich sind in den Quellen die Handlungsprogramme der Akteure und die realisierten Maßnahmen am offensichtlichsten erkennbar. Erst die Rekonstruktion der policy-Ebene in ihrem zeitlichen Wandel und in ihren jeweiligen Kontexten erlaubt Rückschlüsse auf die politischen Prozesse. Die differenzierte Erfassung der politics-Ebene wiederum ist Grundlage für die stärker abstrahierende Analyse des Handlungsrahmens. In methodischer Hinsicht geht die vorliegende Arbeit deshalb bei der Quellenauswertung zunächst von einer Untersuchung der Inhalte und Prozesse aus, um hierauf aufbauend auf allgemeine Charakteristika des Handlungsrahmens zu schließen.

Aus den drei soeben dargelegten Analysekatgorien lassen sich konkrete Fragen zur Funktionsweise der frühen TREVI-Konferenz ableiten. Im Hinblick auf die inhaltliche Dimension („policy“) sind die Ziele, Handlungsprogramme und Motive der unterschiedlichen Akteure zu eruieren sowie die tatsächlich umgesetzten Maßnahmen. Die prozessuale Dimension („politics“) verweist auf die Abläufe und Entscheidungsprozesse im politischen System auf nationaler und europäischer Ebene: Wie versuchten die unterschiedlichen Akteure, ihre jeweiligen Interessen in unter Umständen konflikthafte Konstellationen durchzusetzen? Wie verliefen Kommunikations- und Informationsflüsse? Wie kam es zur Festlegung von Zielen und Handlungsprogrammen? Kamen Beschlüsse eher durch Top-down- oder durch Bottom-up-Prozesse zustande, welchen Einfluss hatten die Ministerial- und Sicherheitsbürokratien, welchen die politische Führungsebene? Im Zusammenhang mit der Dimension des Handlungsrahmens („polity“) schließlich stehen abstraktere und grundsätzlichere Fragen: Auf welchen rechtlichen Grundlagen fußte die Kooperation? Welche Elemente politischer Kultur – Wahrnehmungen, Sinnzuweisungen, Wertsetzungen, Diskurs- und Verhaltensmuster – konditionierten das Handeln der Akteure? Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch, ob die Praxis der TREVI-Kooperation Rückwirkungen auf das

<sup>22</sup> Vgl. hierzu überblicksartig Nohlen u. Thibaut: „Politisches System“. Einführend zu systemtheoretischen Ansätzen in den Gesellschaftswissenschaften allgemein vgl. Becker u. Reinhardt-Becker: Systemtheorie; Scheunpflug u. Tremel: Systemtheoretische Ansätze in Sozial- und Kulturwissenschaften; Nohlen: „System (Systemanalyse)“; Weihe: „Systemtheorie“.

politische System der beteiligten Staaten hatte und hier zu Veränderungen führte. Ein besonderes Interesse soll in diesem Zusammenhang außerdem auf die Frage gerichtet werden, inwieweit die Akteure im demokratischen System der jeweiligen Einzelstaaten Rechenschaft über ihre Tätigkeiten auf europäischer Ebene ablegten und inwieweit sie einer demokratischen Kontrolle unterlagen.

Insgesamt ist stets ein besonderes Augenmerk darauf zu legen, worin genau jeweils die Antriebskräfte für eine engere Kooperation der EG-Staaten bestanden und woraus sich besondere Schwierigkeiten ergaben. Zusammenfassend kann auf dieser Grundlage eine Abwägung erfolgen, welcher der klassischen politikwissenschaftlichen Theoriestränge zur europäischen Integration – Neofunktionalismus oder Intergouvernementalismus<sup>23</sup> – für den betrachteten Themenbereich eher überzeugende Erklärungsansätze bietet.

Die Gliederung des Buches verbindet chronologische und systematische Gesichtspunkte: In einem hinführenden Kapitel (2.) werden zunächst zentrale Kontexte der 1970er Jahre, und damit auch generelle Aspekte der polity-Dimension, umrissen. Kapitel 3 analysiert die Vorgeschichte der TREVI-Konferenz aus Perspektive des Bundesinnenministeriums vom Olympia-Attentat 1972 bis zur Einrichtung einer deutsch-französischen Kooperation der Innenministerien ab 1974. Das 4. Kapitel erläutert die Prozesse, die unmittelbar zur Einrichtung der TREVI-Konferenz geführt haben, und die Grundstrukturen der Kooperation. Kapitel 5 gibt einen detaillierten Überblick zu den konkreten Ergebnissen, die TREVI in den 1970er Jahren erbracht hat, und analysiert, durch welche Prozesse diese Ergebnisse zustande kamen. Das 6. Kapitel benennt eine Reihe von strukturellen Schwierigkeiten der frühen TREVI-Kooperation, die nicht nur aus der Unterschiedlichkeit der jeweils verfolgten Handlungsprogramme (policy-Dimension) und aus Schwierigkeiten der Interessensvermittlung (politics-Dimension) resultierten, sondern auch auf grundlegende Differenzen zwischen den polity-Dimensionen der einzelnen EG-Staaten verweisen. Das letzte und 7. Hauptkapitel schließlich zielt primär auf strukturelle Aspekte: Es ist der demokratiegeschichtlich wichtigen Frage gewidmet, inwieweit die Akteure der TREVI-Konferenz für ihre Handlungen im demokratischen System rechenschaftspflichtig waren beziehungsweise warum dies nur in begrenztem Maße der Fall war. Ein Resümee mit Ausblick beschließt die Arbeit.

<sup>23</sup> In der Politikwissenschaft findet heute eine sehr vielfältige und große Spannweite integrationstheoretischer Ansätze Verwendung, die sich nicht auf die beiden genannten Theoriestränge reduzieren lässt. Vgl. Wessels: Politikwissenschaftliche Beiträge zur Integrationswissenschaft, S. 23. Dennoch bleiben Funktionalismus und Intergouvernementalismus in ihren aktuellen Weiterentwicklungen weiterhin zentrale Theorien zur Erklärung der europäischen Integrationsdynamik. Vgl. für einen Überblick *European Integration Theory*, hg. v. Wiener u. Diez. Zur historischen Entwicklung von Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus siehe Faber: *Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung*.



## 2. Kontexte der 1970er Jahre

### 2.1 Der Terrorismus als grenzüberschreitende Bedrohung

Der Terrorismus der 1970er Jahre war ein wesentlicher Motor der frühen TREVI-Konferenz. In seinen Formen und Ausmaßen war er ein neues Phänomen, das als massive Bedrohung des Staates, der Gesellschaft und grundlegender gemeinsamer Werte perzipiert wurde. Als Mittel politischer Herrschaft hat der Einsatz demonstrativer Gewalt eine lange Geschichte. In den vergangenen Jahrhunderten bildeten unter anderem die Französische Revolution, die Oktoberrevolution, Stalinismus und Nationalsozialismus eklatante Zuspitzungen<sup>1</sup>. Ebenso hat es schon seit dem 19. Jahrhundert gegen staatliche Herrschaft gerichtete, öffentlichkeitswirksam inszenierte Gewalt gegeben, die im heutigen Sprachgebrauch als Terrorismus bezeichnet werden kann<sup>2</sup>. Diese frühe Spielart jedoch unterscheidet sich vom Terrorismus, wie er seit Ende der 1960er Jahre zunehmend Verbreitung fand, nicht nur durch die geringere Anzahl terroristischer Anschläge und ihrer Opfer, sondern vor allem auch durch die Art der Aktionen: Diese bestanden zumeist in der Durchführung von Attentaten auf einzelne exponierte Persönlichkeiten. Dabei wurde zwar unter Umständen in Kauf genommen, dass auch andere Menschen zu Schaden kommen, doch war in der Regel nicht intendiert, im großen Maßstab „Unbeteiligte“ zu bedrohen<sup>3</sup>.

Seit den späten 1960er Jahren ist weltweit ein massiver Anstieg terroristischer Aktivitäten und durch sie verursachter Opferzahlen zu verzeichnen. Zur Erklärung dieses Phänomens lassen sich mit Chalk fünf Faktoren anführen: Erstens hatten die arabische Niederlage im Sechstagekrieg 1967 und die dabei erfolgten israelischen Gebietsbesetzungen eine massive Radikalisierung palästinensischer Widerstandsbewegungen zur Folge. Zweitens machte sich innerhalb lateinameri-

<sup>1</sup> Vgl. Oehmichen: Terrorism and Anti-Terror Legislation, S. 55–57, 77–100. Für einen kurzen begriffsgeschichtlichen Überblick vgl. Walther: Terror und Terrorismus.

<sup>2</sup> Hierzu zählen, um nur einige Beispiele zu nennen, die Aktivitäten nationalistischer Gruppen in Italien, Irland, der Türkei, Ägypten oder auf dem Balkan sowie die Mordanschläge der linksextremen russischen Gruppe „Narodnaja Volja“ oder französischer Anarchisten. Ebenso lassen sich bestimmte Formen rechtsextremer Gewalt im Europa der 1920er und 30er Jahre in die Nähe des Terrorismus rücken. Für einen historischen Überblick vgl. Laqueur: The New Terrorism, S. 8–36; Oehmichen: Terrorism and Anti-Terror Legislation, S. 57–65; Chalk: West European Terrorism and Counter-Terrorism, S. 46–49; Rubin u. Colp Rubin: Chronologies of Modern Terrorism, S. 12–32. Manche Autoren definieren bereits in Antike, Mittelalter und Früher Neuzeit gegen die Herrschaft gerichtete politische Gewalt als Terrorismus. Siehe beispielsweise Laqueur: The New Terrorism, S. 10–12; Oehmichen: Terrorism and Anti-Terror Legislation, S. 49–54; Rubin u. Colp Rubin: Chronologies of Modern Terrorism, S. 6f. Zum dieser Arbeit zugrunde gelegten Begriffsverständnis vgl. oben S. 1, Anm. 3.

<sup>3</sup> Vgl. Laqueur: The New Terrorism S. 41 f.; Chalk: West European Terrorism and Counter-Terrorism, S. 49.

kanischer Revolutionsbewegungen eine zunehmende Verbitterung breit, war doch deren klassische Guerilla-Taktik bei Aufständen in Venezuela, Bolivien und Peru gescheitert. Drittens brachte die Entstehung einer „Neuen Linken“ in westlichen Industriestaaten unter radikalen Randgruppen die Bereitschaft zur gewaltsamen Veränderung gesellschaftlicher Strukturen mit sich. Viertens konnten Terroristen nunmehr aufgrund der Entwicklungen moderner Massenmedien, deren neue Telekommunikationstechnologien bis dahin ungekannte Möglichkeiten der Informationsübertragung eröffneten, psychologische Wirkung auf eine extrem breite Öffentlichkeit erzielen. Die deutliche Beschleunigung und größere Verbreitung von Nachrichten hatte darüber hinaus bei erfolgreichen terroristischen Aktionen immer wieder Nachahmungseffekte zur Folge. Fünftens schließlich haben terroristische Bewegungen seit den 1970er Jahren teilweise massive Förderung von staatlicher Seite erfahren: Einerseits sind hier kleinere Staaten wie etwa Libyen, Syrien, Irak und Iran zu nennen, die sich von der Unterstützung terroristischer Gruppen die Durchsetzung außenpolitischer Ziele unter Vermeidung größerer Kosten und Risiken erhofften. Andererseits stehen hier die Supermächte USA und Sowjetunion in der Verantwortung, die – in dem Bestreben, unter den Bedingungen des Nuklearzeitalters konventionelle Konflikte zu vermeiden – „Stellvertreterkriege“ austrugen und dabei auch mit terroristischen Mitteln operierende Gruppen materiell unterstützten und ausbildeten<sup>4</sup>. Im Zusammenhang mit diesem letztgenannten Punkt lässt sich ein weiterer zentraler Faktor anführen, der seit Ende der 1970er Jahre terroristischen Aktivitäten weltweit neue Virulenz verliehen hat: der durch die Revolution 1979 im Iran beförderte, aber auch durch die USA im Zuge des Sowjetisch-Afghanischen Krieges massiv unterstützte islamistische Fundamentalismus, der bis heute zur weltweit aggressivsten Ausprägung des Terrorismus geworden ist<sup>5</sup>. Entsprechend diesem komplexen Ursachengeflecht ging terroristische Gewalt in den späten 1960er und 1970er Jahren von sehr unterschiedlichen, teilweise aber dennoch miteinander kooperierenden Gruppen aus: Zu nennen sind Palästinenser, Links- und Rechtsextremisten, Separatisten sowie der seit Ende der 1970er Jahre zunehmende religiös-islamistische Terrorismus<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Vgl. ausführlich zu diesen fünf Ursachenkomplexen Chalk: *West European Terrorism and Counter-Terrorism*, S. 25–43. Siehe ähnlich Kreis: *Der internationale Terrorismus*. Zur – mehr oder weniger weit reichenden – Unterstützung terroristischer Bewegungen durch Staaten vgl. auch Adams: *The Financing of Terror*; Goren: *The Soviet Union and Terrorism*, S. 95–193; Linde: *Libyen – Terroristenbasis und sowjetischer Klient*; Wunschik: *Gleiche Gegner*; Riegler: „Es muß ein gegenseitiges Geben und Nehmen sein“, S. 290–300; ders.: *Quid Pro Quo*; Müller u. Kanonenberg: *Die RAF-Stasi-Connection*; Allertz: *Die RAF und das MfS*.

<sup>5</sup> Vgl. Hoffman: *Terrorismus – der unerklärte Krieg*, S. 149–160; Hess: *Die neue Herausforderung*, S. 116–122. Politisch und zum Teil auch militärisch unterstützt wurden die Waffenlieferungen an die afghanischen Aufständischen von den NATO-Partnern, insbesondere von Frankreich, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland. Vgl. Bresselau von Bressendorf: *Die unterschätzte Herausforderung*; sowie dies.: *Frieden durch Kommunikation*, S. 163–165.

<sup>6</sup> Vgl. für einen knappen Überblick Laqueur: *The New Terrorism* S. 22–36; siehe auch ausführlich Rubin u. Colp Rubin: *Chronologies of Modern Terrorism*.

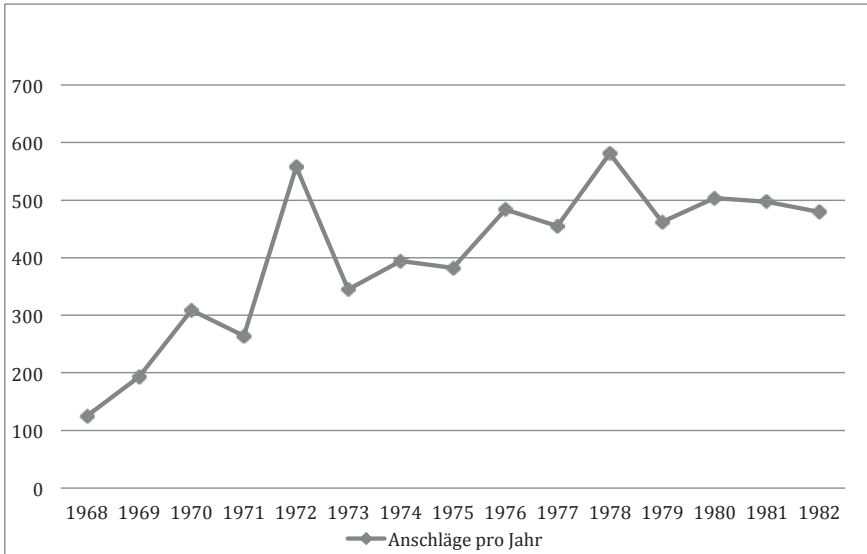


Abbildung 1: „Internationaler Terrorismus“ – Anschläge 1968 bis 1982 (eigene Darstellung nach Daten des US State Departments)<sup>7</sup>

Quantitativ betrachtet nahmen sowohl terroristische Anschläge als auch deren Opfer seit den späten 1960er Jahren deutlich zu. Wenngleich der Versuch einer statistischen Erfassung stets mit Mängeln behaftet sein muss<sup>8</sup>, sollen an dieser Stelle dennoch einige Zahlen angeführt werden, die Aussagekraft für allgemeine Trends besitzen. Nach den von Chalk zitierten Daten des US State Departments erfolgten im Zeitraum von 1968 bis 1982 weltweit insgesamt 6033 durch den „internationalen Terrorismus“<sup>9</sup> verübte Anschläge, die zusammengenommen 3676 Todesopfer und 7817 Verletzte zur Folge hatten. Die Zahlen stiegen dabei von 125 im Jahr 1968 auf knapp 500 im Jahr 1982 an. Dieser Trend sollte sich in den 1980er Jahren weiter fortsetzen und erreichte in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts mit über 800 Aktionen pro Jahr weitere Höhepunkte<sup>10</sup>. Statistiken, die sich nicht

<sup>7</sup> Daten des US State Departments nach Chalk: *West European Terrorism and Counter-Terrorism*, S. 173.

<sup>8</sup> Die Zusammenführung von Zahlen aus unterschiedlichen Datensammlungen bringt das Problem mit sich, dass in aller Regel die für die jeweiligen Statistiken zugrunde gelegten Definitionskriterien sowie die Vorgehensweisen bei der Erhebung der Daten nicht einheitlich sind. Vgl. Jongman: *Trends in International and Domestic Terrorism in Western Europe*, S. 27; sowie Chalk: *West European Terrorism and Counter-Terrorism*, S. 186.

<sup>9</sup> „Internationaler Terrorismus“ wird vom US State Department folgendermaßen definiert: „Terrorism is premeditated motivated violence perpetrated against noncombatant targets by subnational groups or clandestine state agents, usually intended to influence an audience. International terrorism is terrorism involving the citizens or territory of more than one country.“ Zitiert nach Jongman: *Trends in International and Domestic Terrorism in Western Europe*, S. 29.

<sup>10</sup> Vgl. Chalk: *West European Terrorism and Counter-Terrorism*, S. 25 u. 173f.

allein auf den „internationalen Terrorismus“ beziehen, sondern auch auf den innerstaatlichen, kommen freilich zu noch weitaus höheren Zahlen: So verzeichnet das Versicherungsunternehmen Risks International für die Jahre 1970 bis 1983 weltweit 18 932 terroristische Übergriffe mit insgesamt 28 110 Todesopfern und 18 925 Verletzten<sup>11</sup>.

Betrachtet man die Häufigkeit terroristischer Anschläge nach Regionen, so war nach den Angaben des US State Departments Westeuropa weltweit am stärksten vom „internationalen Terrorismus“ betroffen: Zwischen 1968 und 1982 wurden hier insgesamt 2426 Terrorakte verübt. An zweiter Stelle steht Lateinamerika mit 1433 Anschlägen im gleichen Zeitraum, gefolgt vom Nahen Osten<sup>12</sup> (954), Asien (483), Nordamerika (475) und Afrika (224). Am wenigsten Zwischenfälle – lediglich 38 – wurden durch grenzüberschreitend operierende Terroristen in Staaten des Warschauer Pakts inszeniert<sup>13</sup>. Allerdings zeichnen die Daten von Risks International, die auch den innerstaatlichen Terrorismus berücksichtigen, ein etwas anderes Bild: Demnach fand über die Hälfte der 1970 bis 1986 weltweit verübten terroristischen Anschläge in Lateinamerika statt und nur rund ein Viertel in Westeuropa. Diese Unterschiede in den Statistiken lassen vermuten, dass in Lateinamerika der innerstaatliche Terrorismus besonders ausgeprägt war, während Westeuropa mehr als andere Regionen der Welt unter grenzüberschreitender terroristischer Gewalt zu leiden hatte<sup>14</sup>.

Auffallend ist, dass insgesamt gesehen die Opferzahlen weitaus dramatischer anstiegen als die der Terrorakte pro Jahr (siehe Abbildung 2), was von der zunehmenden Aggressivität und organisatorischen Effizienz der Terroristen zeugt<sup>15</sup>: Trug der „internationale Terrorismus“ laut US State Department im Jahr 1968 weltweit für 34 Tote und 207 Verletzte die Verantwortung, so stiegen die Zahlen über 311 Tote und 879 Verletzte im Jahr 1974 auf 697 Tote und 542 Verletzte 1979 beziehungsweise 507 Tote und 1062 Verletzte 1980 an. Nach einem vorübergehenden Rückgang der Opfer zu Beginn der 1980er Jahre schnellten die Kurven in der Folge noch weiter in die Höhe, um in den Jahren 1985 bis 1987 Werte von über 2000 zu erreichen<sup>16</sup>. Die durchschnittliche Zahl der Todesopfer pro Jahr betrug demnach in den 1970er Jahren 293 und stieg in der folgenden Dekade auf 515. Nach den Statistiken von Risks International, die auch den innerstaatlichen Terrorismus berücksichtigen, lag die durchschnittliche Zahl der

<sup>11</sup> Vgl. Jongman: Trends in International and Domestic Terrorism in Western Europe, S. 33 u. 36.

<sup>12</sup> „Middle East“ in der Statistik. Der englische Begriff „Middle East“ ist nicht deckungsgleich mit den deutschen Begriffen „Naher Osten“ beziehungsweise „Naher und Mittlerer Osten“, sondern bezeichnet Staaten in Nordafrika und Südwestasien von Libyen bis Afghanistan. Da in den 1970er Jahren vor allem der dem Nahostkonflikt erwachsene palästinensische Terrorismus von Bedeutung war, wird im Folgenden primär der Begriff „Naher Osten“ verwendet.

<sup>13</sup> Vgl. Chalk: West European Terrorism and Counter-Terrorism, S. 173.

<sup>14</sup> Vgl. Jongman: Trends in International and Domestic Terrorism in Western Europe, S. 37. Siehe zu diesem Aspekt ausführlicher unten S. 14–16.

<sup>15</sup> Vgl. Chalk: West European Terrorism and Counter-Terrorism, S. 25.

<sup>16</sup> Vgl. ebd., S. 173f.

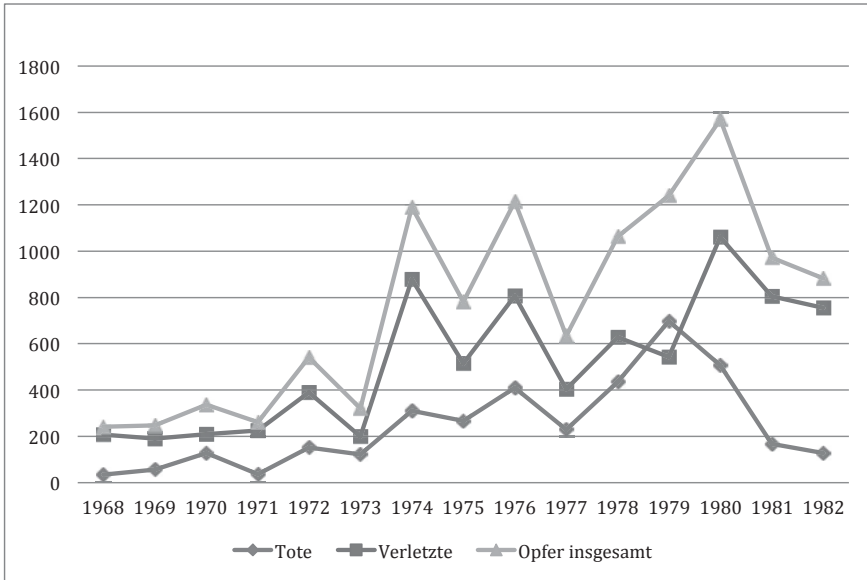


Abbildung 2: „Internationaler Terrorismus“ – Opferzahlen 1968 bis 1982 (eigene Darstellung nach Daten des US State Departments)<sup>17</sup>

Todesopfer pro Jahr mit 2003 für den Zeitraum 1970 bis 1983 sogar noch um ein Mehrfaches höher<sup>18</sup>.

Die zunehmende „Internationalisierung“ des Terrorismus seit den späten 1960er Jahren ist einerseits an einer die nationalstaatlichen Grenzen überschreitenden Ausweitung von Anschlagzielen und Aktionsräumen zu erkennen: Terroristische Gewalt richtete sich zunehmend auch gegen Bürger eines anderen Staates oder wurde auf dem Territorium eines anderen Staates verübt. Palästinensische Terroraktionen hatten in dieser Hinsicht seit 1968 geradezu Modellfunktion<sup>19</sup>. Mit der Entführung eines israelischen El-Al-Verkehrsflugzeugs durch drei Aktivisten der PFLP in diesem Jahr wurde erstmals eine große Gruppe beliebiger Menschen als Geiseln genommen, um einen Staat – Israel – zu erpressen. Wie sich herausstellte, hatten die Terroristen mit der Bedrohung von Bürgern aus unbeteiligten Drittstaaten ein überaus effizientes Mittel gefunden, ein Medienereignis von großer Wirkung zu produzieren und Israel und die Weltöffentlichkeit zu zwingen, ihr Anliegen anzuhören. Diese bis dahin unbekannte Aktionsform fand in der Folge zahlreiche Nachahmungen. Dadurch war potenziell fast jeder beliebige Staat vom Terrorismus bedroht – unabhängig davon, ob dort ein „hauseigener“ Terrorismus

<sup>17</sup> Daten des US State Departments nach Chalk: West European Terrorism and Counter-Terrorism, S. 173 f.

<sup>18</sup> Vgl. Jongman: Trends in International and Domestic Terrorism in Western Europe, S. 36.

<sup>19</sup> Vgl., auch zum Folgenden, Hoffman: Terrorismus – der unerklärte Krieg, S. 110–136.

vorhanden war oder nicht. Gleichzeitig gab es jedoch weiterhin weltweit Terrorgruppen, die ausschließlich regional operierten. Es scheint sich sogar so zu verhalten, dass deren Aktivitäten in den 1980er Jahren weitaus stärker zunahmten als die von „internationalen Terroristen“<sup>20</sup>. Darüber hinaus brachte die Nutzung moderner Informations-, Kommunikations- und Reisemöglichkeiten auch transnationale Interaktionen zwischen unterschiedlichen Terrorgruppen mit sich. Diese reichten von ideologischen Beeinflussungen über Nachahmungseffekte bezüglich der Aktionsformen bis zu direkten Kontakten ins Ausland – etwa, wenn Terroristen in anderen Staaten Zuflucht suchten, sich dort ausbilden ließen, materielle Unterstützung durch das Ausland erfuhren oder wenn sie mit ausländischen Terrorgruppen zusammenarbeiteten<sup>21</sup>.

Was die Aggressionsziele und Aktionsformen von Terroristen anbelangt, so zeichnet sich für die 1970er Jahre ein typisches Repertoire ab, auf das Terroristen besonders häufig zurückgriffen<sup>22</sup>. Stark vereinfacht betrachtet lassen sich auf der einen Seite terroristische Aktionen ausmachen, die selektiv gegen einzelne Persönlichkeiten oder symbolische Orte gerichtet waren, sowie auf der anderen Seite scheinbar ungezielte Gewaltakte gegen große Mengen an sich unbeteiligter Menschen. Die Wahl der Aggressionsziele war dabei bedingt durch die ideologischen Motivationen der Terroristen und den angenommenen Effekt auf das Publikum, das angesprochen werden sollte: So tendierten insgesamt betrachtet Linksterroristen stärker zur ersten aufgezeigten Variante, während religiös motivierte Terroristen eher bereit waren, den Kreis der als legitim erachteten Opfer weiter zu ziehen<sup>23</sup>. Auf Ganze gesehen ist dabei seit den späten 1960er Jahren der Trend einer erheblichen Ausweitung von Aggressionszielen erkennbar<sup>24</sup>. Hiermit korrespondiert die Entwicklung der von Terroristen häufig gewählten Aktionsformen: Neben „klassische“ Terrorakte wie etwa Entführungen oder gezielte Attentate mit Handfeuerwaffen, Messern und Handgranaten traten seit Ende der 1960er Jahre Sprengstoffanschläge mit großen Opferzahlen, die Entführung von öffentlichen Verkehrsmitteln, zumeist von Flugzeugen, und die Besetzung von Botschaften<sup>25</sup>.

Westeuropa gehörte, dies wurde bereits angesprochen, zu den besonders stark vom Terrorismus tangierten Regionen. Vor allem Italien und Deutschland waren – legt man die Häufigkeit terroristischer Anschläge zugrunde – von terroristischer

<sup>20</sup> Vgl. Jongman: Trends in International and Domestic Terrorism in Western Europe, S. 35.

<sup>21</sup> Zu den transnationalen Kontakten bundesdeutscher Linksterroristen vgl. ausführlicher unten S. 17f.

<sup>22</sup> Zu Versuchen einer statistischen Erfassung unterschiedlicher terroristischer Ziele und Anschlagstypen sowie deren zeitlicher Entwicklung vgl. Jongman: Trends in international and domestic terrorism in Western Europe, S. 39–43.

<sup>23</sup> Vgl. Hoffman: Terrorismus – der unerklärte Krieg, S. 348–365.

<sup>24</sup> Chalk: West European Terrorism and Counter-Terrorism, S. 49.

<sup>25</sup> Vgl. Imbusch: Terrorismus – ideologische Spannweite, Charakteristika, historische Ursachen, S. 493. Zu Botschaftsbesetzungen vgl. den Überblick von Jenkins: Embassies under Siege; zu Flugzeugentführungen siehe Choi: Aviation Terrorism; sowie die Chronologie für die Jahre 1960 bis 1977 in: Legal Aspects of International Terrorism, hg. v. Evans u. Murphy, S. 67–147.

Gewalt betroffen<sup>26</sup>: In den Jahren 1974 bis 1985 verübten Terroristen, so die Angaben Chalks, in Italien zusammengenommen 3459 Morde, Mordversuche, Bombenanschläge und Flugzeugentführungen, in der Bundesrepublik waren es im gleichen Zeitraum 2355. Deutlich niedriger ist die Zahl für Frankreich mit 358. Noch weniger terroristische Übergriffe erfolgten in diesen Jahren in Spanien (285) und Großbritannien (242)<sup>27</sup>. Allerdings sieht die regionale Verteilung deutlich anders aus, wenn nicht die Häufigkeit terroristischer Anschläge, sondern die dadurch verursachten Todesopfer betrachtet werden: Die meisten Toten forderte in Europa terroristische Gewalt, die im Kontext des Nordirlandkonflikts stand. In den Jahren 1969 bis 1988 kamen hier 2672 Menschen bei Terroranschlägen ums Leben. An zweiter Stelle steht Spanien, wo 1968 bis 1988 vor allem aufgrund von Aktivitäten baskischer Separatisten 672 Menschen starben. Ebenfalls von großer Brutalität waren terroristische Aktionen in Italien, die zwischen 1968 und 1985 419 Todesopfer forderten. Im Gegensatz hierzu sind die Zahlen für die Bundesrepublik vergleichsweise niedrig, wo in den 1970er und 80er Jahren zusammengenommen 132 Menschen bei Terroranschlägen ums Leben kamen. Für Frankreich liegen lediglich für die Jahre 1975 bis 1987 Daten vor: In diesem Zeitraum starben hier 130 Menschen durch terroristische Aggressionen<sup>28</sup>. Diese Unterschiede in den Statistiken legen den Schluss nahe, dass die hohen Zahlen an Todesopfern im Kontext des Nordirlandkonflikts und in Spanien durch eine hier besonders große Brutalität terroristischer Anschläge zu erklären sind.

Wichtigste Urheber terroristischer Gewalt waren in Westeuropa erstens separatistisch motivierte Gruppen, allen voran die IRA in Nordirland und die ETA in Spanien, die in teilweise bürgerkriegsähnlichen Regionalkonflikten agierten. Zweitens sind Terrorgruppen aus dem Nahen Osten zu nennen, in den 1970er Jahren insbesondere palästinensische Aktivisten, sowie drittens linksextreme Gruppen, deren Aktionen sich nicht nur gegen den eigenen Staat, sondern teilweise auch gegen US-amerikanische Ziele richteten<sup>29</sup>. Rein quantitativ betrachtet weniger drastisch, aber dennoch nicht zu vernachlässigen, war von rechtsextremen Kreisen ausgehende terroristische Gewalt.

Die Ursachen dafür, dass Europa in besonders hohem Maße zur Zielscheibe von Terroristen wurde, sind vielfältiger Natur<sup>30</sup>. Zum einen gab es aus verschiedensten Gründen in einer Reihe von europäischen Staaten einen sehr aktiven

<sup>26</sup> Zum deutschen und italienischen Linksterrorismus in komparativer Perspektive vgl. Tolomelli: *Terrorismo e società*; Hürtner: *Anti-Terrorismus-Politik*, S. 331–334. Zum italienischen Terrorismus der 1970er Jahre vgl. Locher: *Bleierne Jahre*; Hof: *Staat und Terrorismus in Italien*, S. 48–66; ders.: *Vom italienischen „Robin Hood“ zum „Staatsfeind Nr. 1“*. Zum deutschen Terrorismus vgl. unten S. 17, Anm.35.

<sup>27</sup> Vgl. Chalk: *West European Terrorism and Counter-Terrorism*, S. 177.

<sup>28</sup> Vgl. ebd., S. 176. Für einen kurzen Überblick zum französischen Terrorismus in den 1970er Jahren vgl. Chassaing: *Les années 1970*, S. 210–212; speziell zum französischen Linksterrorismus siehe Albanese u. Zessin: *Violence and Communication in Social-Revolutionary Movements in France*.

<sup>29</sup> Vgl. Chalk: *West European Terrorism and Counter-Terrorism*, S. 45f.

<sup>30</sup> Vgl. insges. ebd., S. 52–62.

„hauseigenen“ Terrorismus, der entweder im Kontext regionaler Konflikte um nationale Selbstbestimmung stand oder in links- beziehungsweise rechtsradikalen Ideologien wurzelte. Zum anderen führten zahlreiche ausländische Terrororganisationen, insbesondere aus dem Nahen Osten<sup>31</sup>, Operationen in Westeuropa durch. Dies kann zum Teil damit erklärt werden, dass die historische Verantwortung westeuropäischer Staaten für aktuelle Probleme in anderen Regionen der Welt dort nach wie vor Ressentiments nährte<sup>32</sup>. Darüber hinaus jedoch war Westeuropa aufgrund einer Reihe äußerer Faktoren ein in taktischer Hinsicht besonders lohnendes Aktionsfeld für Terroristen. Chalk zählt zu diesen Faktoren erstens die Tatsache, dass Westeuropa einen dicht vernetzten geografischen Raum darstellt, in dem sich Terroristen schnell bewegen und in dessen kulturell und politisch pluralistischen Gesellschaften sie leicht untertauchen können. Zweitens bietet die westeuropäische Öffentlichkeit bei Anschlägen höchste Aufmerksamkeit und damit beste Möglichkeiten, Publizität für ein Anliegen zu erreichen. Drittens steht Terroristen im hochindustrialisierten Westeuropa eine große Anzahl sichtbarer und oftmals ungeschützter potenzieller Ziele zur Verfügung. Und viertens schließlich sind westliche Gesellschaften besonders erpressbar, weil sie aufgrund ihrer aufklärerisch-liberalen Grundprinzipien der Unversehrtheit menschlichen Lebens einen hohen Stellenwert einräumen.

Innerhalb Europas war die Bundesrepublik, wie bereits ausgeführt, in besonderem Maße von terroristischen Aktivitäten betroffen, auch wenn die Anzahl der dadurch verursachten Todesopfer in Relation zu anderen europäischen Staaten eher moderat blieb<sup>33</sup>. Nach den vom Bundesinnenministerium herausgegebenen Verfassungsschutzberichten (vgl. Abbildung 3) waren dabei linksextreme Gruppierungen – insbesondere die Rote Armee Fraktion (RAF), die Revolutionären Zellen (RZ) und die Bewegung 2. Juni – die wichtigsten Urheber terroristischer Gewalt. Die registrierten linksterroristischen Akte erreichten 1970 mit 120 und 1974 mit 104 Zwischenfällen erste Höhepunkte, um in den 1980er Jahren noch weiter anzusteigen. Zahlenmäßig ebenfalls bedeutsam war in den 1970er Jahren der ausländische Terrorismus, der sich jedoch in der Regel nicht gegen Staat und Gesellschaft der Bundesrepublik richtete, sondern gegen andere Ausländer. Er erreichte bereits 1972 mit 47 Attentaten eine erste Spitze und stieg nach vorübergehendem Abflauen seit Ende des Jahrzehnts wieder an: 1978 erfolgten 27 von ausländischen Terroristen verübte Attentate, 1981 32 und 1982 36. Die wichtigsten ausländischen Gruppen, von denen terroristische Gewalt in der Bundesrepublik ausging, waren dabei palästinensische Organisationen, kroatische Nationalisten, Exiliraner sowie linksextreme Gruppierungen aus Spanien, Italien, der Türkei, Lateinamerika und Griechenland. Darüber hinaus operierten verschiedene

<sup>31</sup> Nach Daten des US State Departments fanden 74% der in den 1980er Jahren von Terrorgruppen aus dem Nahen und Mittleren Osten außerhalb dieses Gebiets durchgeführten Attentate in Westeuropa statt. Vgl. ebd., S. 59 u. 181.

<sup>32</sup> Vgl. Govea: *The European Response to Terrorism*, S. 86.

<sup>33</sup> Vgl. oben S. 15.

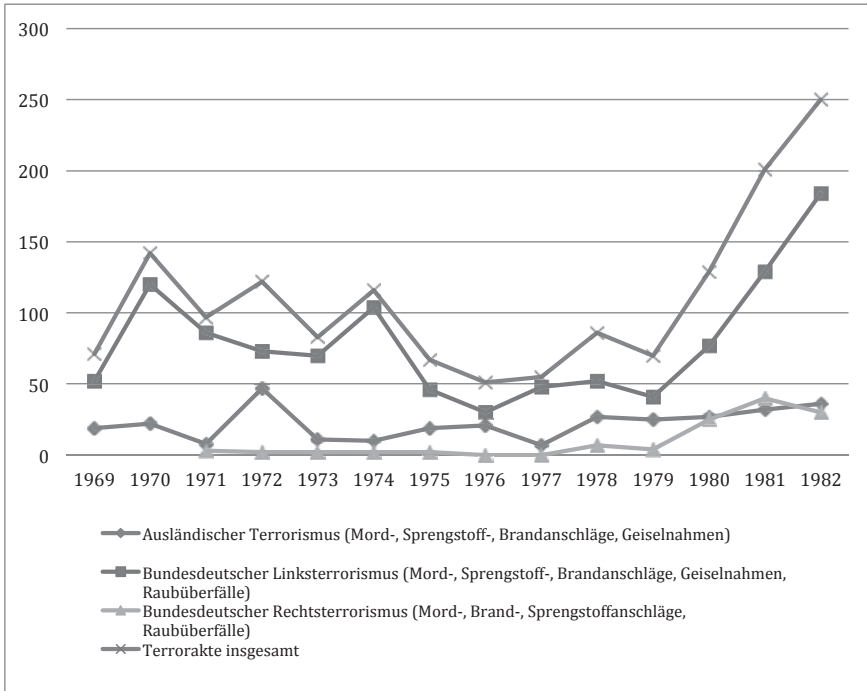


Abbildung 3: Terroristische Straftaten in der Bundesrepublik 1969 bis 1982 (eigene Darstellung nach Daten der Verfassungsschutzberichte)<sup>34</sup>

Splittergruppen mit terroristischer Neigung in der Bundesrepublik, darunter Kurden, Armenier, Afghanen, Iren, Pakistani und schwarze US-Amerikaner. Der bundesdeutsche Rechtsterrorismus hatte quantitativ gesehen in den 1970er Jahren keine herausgehobene Bedeutung, allerdings sollten die von Rechtsextremisten zu verantwortenden Terrorakte zu Beginn des darauf folgenden Jahrzehnts deutlich zunehmen, um mit 40 Attentaten im Jahr 1981 sogar über dem ausländischen Terrorismus zu liegen<sup>35</sup>.

Der „hauseigene“ bundesdeutsche Terrorismus hatte auch Verbindungen ins Ausland: So hielten sich insbesondere deutsche Linksterroristen immer wieder

<sup>34</sup> Vgl. Verfassungsschutzberichte des Bundesinnenministeriums 1969–1982.

<sup>35</sup> Zum bundesdeutschen Terrorismus vgl. insbesondere Pflieger: Die Rote Armee Fraktion; Peters: Tödlicher Irrtum; Winkler: Die Geschichte der RAF; Sontheimer: „Natürlich kann geschossen werden“; Varon: Bringing the War Home; Kraushaar: Die Bombe im Jüdischen Gemeindehaus; ders. (Hg.): Die RAF und der linke Terrorismus; Wunschik: Baader-Meinhofs Kinder; Straßner: Die dritte Generation der „Roten Armee Fraktion“; Backes: Bleierne Jahre; Backes u. Jesse: Politischer Extremismus; Rabert: Links- und Rechtsterrorismus; Hof: Rechtsextremer Terrorismus; Analysen zum Terrorismus, hg. v. Bundesminister des Innern; Rote Armee Fraktion, bearb. v. Hoffmann. Für einen detaillierten Forschungsüberblick vgl. Weinbauer: Terrorismus in der Bundesrepublik der Siebzigerjahre; sowie ders.: Linksterrorismus der 1970er Jahre. Für einen Forschungsüberblick zur Terrorismusbekämpfung vgl. Fabio: Legge e ordine.

über längere Phasen im Ausland auf, und zwar nicht nur in europäischen Nachbarstaaten, sondern auch im Nahen Osten und in Nordafrika. Reisen in arabische Staaten wurden dabei oftmals durch Kontakte zu palästinensischen Terrororganisationen ermöglicht, waren aber in der Regel nur mit mehr oder weniger offener Duldung des jeweiligen Aufenthaltslandes möglich. Insbesondere wurden hierbei deutsche – wie auch andere europäische – Terroristen in palästinensischen Trainingslagern ausgebildet. Im Gegenzug halfen europäische Linksterroristen Gruppen wie der PFLP dabei, in Europa eine operationelle Infrastruktur aufzubauen. Teilweise führten auch deutsche und palästinensische Terroristen gemeinsame Aktionen durch, etwa den OPEC-Überfall 1975 in Wien oder die Entführung einer Air France-Maschine nach Entebbe 1976. Kontakte zu europäischen Linksterroristen anderer Staaten lassen sich zwar ebenfalls nachweisen, scheinen jedoch primär ideologische Aspekte betroffen zu haben und für die praktisch-logistische Ebene weniger zentral gewesen zu sein<sup>36</sup>.

Festzuhalten ist somit, dass in den 1970er Jahren weltweit eine dramatische Zunahme terroristischer Aktionen zu verzeichnen war, wobei die Opferzahlen im Verhältnis zur Anschlagdichte überproportional anstiegen. Dies war durch eine erhebliche Ausweitung terroristischer Aggressionsziele und die entsprechende Wahl neuer Aktionsformen bedingt. Insgesamt unterlag sowohl der in- wie auch der ausländische Terrorismus vielfältigen Tendenzen der Transnationalisierung. Westeuropa zählte weltweit zu den besonders stark vom Terrorismus betroffenen Regionen und innerhalb Westeuropas stellte die Bundesrepublik einen bevorzugten Aktionsraum für Terroristen dar. In der Bundesrepublik nahm die Häufigkeit terroristischer Übergriffe im Verlauf der 1970er Jahre deutlich zu. Verantwortlich hierfür waren vor allem linksextreme Gruppen sowie, in etwas geringerem Umfang, ausländische Terrororganisationen. Ein Teil der anderen EG-Staaten – insbesondere Italien, Großbritannien und Irland – war teilweise noch massiveren terroristischen Aggressionen ausgesetzt. In Frankreich und den Niederlanden hingegen hatte die terroristische Bedrohung während der 1970er Jahre weniger dramatische Ausmaße und Belgien, Luxemburg und Dänemark waren bislang noch gar nicht zum Ziel von Terroranschlägen geworden. Alle EG-Mitglieder sahen sich jedoch aufgrund der zunehmenden Grenzüberschreitung und Transnationalisierung des Terrorismus durchaus potenziell bedroht<sup>37</sup>. Die TREVI-Konferenz war eine unmittelbare Reaktion auf diese Situation, in der der grenzüber-

<sup>36</sup> Vgl. Chalk: *West European Terrorism and Counter-Terrorism*, S. 62f. Zu den Kontakten bundesdeutscher Linksterroristen ins Ausland siehe Terhoeven: *Deutscher Herbst in Europa*; Skelton-Robinson: *Im Netz verheddert*; Daase: *Die RAF und der internationale Terrorismus*; Blumenau: *The United Nations and Terrorism*, S. 29–32; Gerlach: *Die doppelte Front*, S. 182–187; Kraushaar: *Die Bombe im Jüdischen Gemeindehaus*, S. 116–141; Pekelder: *Sympathie voor de RAF*; sowie die relevanten Passagen in Peters: *Tödlicher Irrtum*. Zu den beiden genannten Anschlägen vgl. Blumenau: *The United Nations and Terrorism*, S. 52–74.

<sup>37</sup> Diese Sicht betonte beispielsweise der Präsident des Europäischen Parlaments Cornelius Berkhouwer in einer Ansprache an das Parlament im Januar 1975: Alle EG-Staaten, so seine Warnung, seien potenzielle Opfer des Terrorismus. Vgl. Baker-Beall: *Writing the Threat of Terrorism in Western Europe and the European Union*, S. 149.

schreitend operierende Terrorismus zur massiven Gefahr für alle europäischen Staaten und ihre kulturellen Grundwerte zu werden schien. Vor dem Hintergrund der in einigen Staaten besonders ausgeprägten Krisenwahrnehmung wurde die terroristische Bedrohung so nicht nur zu einer wichtigen Antriebskraft, sondern auch zur Legitimierung der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit<sup>38</sup>.

## 2.2 Kybernetik und elektronische Datenverarbeitung: „Moderne“ Ansätze staatlichen Handelns

Einen weiteren wesentlichen Kontext der TREVI-Konferenz bildete die Entwicklung der europäischen Sicherheitsbehörden – jener staatlichen Stellen also, die bei der Abwehr terroristischer Bedrohungen sowie generell bei der Gewährleistung Innerer Sicherheit besonders in der Verantwortung standen. Seit den 1960er Jahren gab es in diesem Bereich von kybernetischen Planungsansätzen geprägte Modernisierungsbestrebungen, welche die Arbeit von Polizei und Nachrichtendiensten geradezu revolutionieren sollten. Besonders ausgeprägt waren diese Tendenzen dabei in der Bundesrepublik Deutschland: Die Einführung computergestützter Verfahren bei der Polizeiarbeit war hier Mitte der 1970er Jahre im europäischen Vergleich weit vorangeschritten<sup>39</sup>. Vor diesem Hintergrund verfolgte insbesondere die Bundesrepublik mit großem Nachdruck das Ziel, die Sicherheitsbehörden der EG-Länder möglichst weitgehend und auf Grundlage moderner Techniken der elektronischen Datenverarbeitung informationell zu vernetzen.

Die Modernisierung der Sicherheitsbehörden stand im Kontext des Planungsdenkens der 1960er Jahre und des regelrechten Hypes, den es in diesem Jahrzehnt um den Begriff „Kybernetik“ gegeben hatte<sup>40</sup>. Dieser avancierte zu einer Modebezeichnung für Rationalisierungsprozesse unterschiedlichster Art und erlangte weitreichenden Einfluss in wichtigen Bereichen wirtschaftlicher und politischer Planung. Der Grundansatz der Kybernetik besteht darin, technische, organische und soziale Erscheinungen als Systeme zu analysieren oder zu konstruieren, die durch ihnen immanente Nachrichten- und Regelungsprozesse gesteuert sind. Die Anhänger der Kybernetik gingen davon aus, dass diese theoretische Perspektive universell anwendbar sei<sup>41</sup>. Im Bereich der Sozialwissenschaften schien sie Methoden bereitzustellen, um politische und gesellschaftliche Probleme wissen-

<sup>38</sup> Bigo: *The European Internal Security*, S. 162.

<sup>39</sup> Vgl. Aden: *Polizeipolitik in Europa*, S. 106; Heberton u. Thomas: *Policing Europe*, S. 29.

<sup>40</sup> Vgl. Hanshew: *Terror and Democracy*, S. 114–124; Scheiper: *Der Wandel staatlicher Herrschaft*, S. 196–202. Zur Geschichte der Kybernetik vgl. Rid: *Maschinendämmerung*; Hagner: *Vom Aufstieg und Fall der Kybernetik als Universalwissenschaft*; Müller: *Zur Geschichte der Kybernetik*. Für einen kurzen Überblick zur Entwicklung der technischen Möglichkeiten im Bereich von Informatik und Telekommunikation vgl. Chassaigne: *Les années 1970*, S. 197–202.

<sup>41</sup> Aumann: *Mode und Methode*, S. 12f.

schaftlich exakt zu behandeln<sup>42</sup>: Durch eine umfassende, auf empirischen Daten fußende Gegenwartsanalyse und durch computergestützte Zukunftsprojektionen könnten – so die Hoffnung – Experten die Politik in die Lage versetzen, rationale und von parteipolitischen Interessengegensätzen unabhängige Entscheidungen zu treffen. Das mit Kybernetik und Planungsdenken einhergehende Politikverständnis fußte auf einem ausgeprägten Glauben an „Machbarkeit“ durch Wissenschaft und Technik, ist gleichzeitig aber auch als Reaktion auf die zunehmende Komplexität der modernen Welt zu verstehen<sup>43</sup>. Der Höhepunkt der Planungseuphorie fiel in der Bundesrepublik 1969 mit dem Amtsantritt der sozialliberalen Koalition zusammen, die mit dem Anspruch umfassender „Modernisierung“ die Regierungsgeschäfte übernahm<sup>44</sup>.

Im Bereich der Sicherheitsbehörden war Horst Herold, der spätere Reformpräsident des Bundeskriminalamts, einer der Ersten, der in den 1960er Jahren das revolutionäre Potenzial von systemtheoretischem Denken und EDV für die Polizeiarbeit erkannte<sup>45</sup>. Herold war in den Jahren 1967 bis 1971 Polizeipräsident in Nürnberg und leitete hier eine Reihe weitreichender EDV-basierter Reformen ein, die als „Nürnberger Modell“ bald überregionale Aufmerksamkeit erfuhren. Dabei verfolgte er das Ziel, durch eine „praktisch unbegrenzt[e]“ Anhäufung von Fakten, die dann „beliebig[e]“ logische Verknüpfungen erlauben sollten, „vom Bereich des ‚Fahndens und Findens‘ in den des ‚Forschens‘ vorzudringen“<sup>46</sup>. Durch rationales Vorgehen und umsichtige und flexible Planung sollte die Polizei nicht mehr allein die Funktion der Verfolgung von Verbrechen ausüben, sondern auch die ihrer Verhütung<sup>47</sup>. Hierfür sollten die Polizeibehörden im Sinne der Kybernetik so organisiert werden, dass sie als dynamisches, sich selbst regulierendes System arbeiten, in dem optimale Informationsverarbeitung und Rückkoppelungs-

<sup>42</sup> Zu konkreten Projekten politischer Planung in der Bundesrepublik vgl. Seefried: Zukünfte, S. 411–489; Süß: „Wer aber denkt für das Ganze?“; Görtemaker: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, S. 516–519; sowie zeitgenössisch Schatz: Politische Planung. Zu zentralen, kybernetisch fundierten Prognose- und Planungsmethoden vgl. Seefried: Zukünfte, S. 54–68. Für einen generellen Überblick zur Geschichte des Planungsgedankens im 20. Jahrhundert vgl. van Laak: Planung.

<sup>43</sup> Vgl. Metzler: „Geborgenheit im gesicherten Fortschritt“, S. 787 u. zusammenfassend 794–797; sowie Aumann: Mode und Methode, S. 440f. Zur bundesdeutschen Expertenkultur insbes. im Bereich der bundesdeutschen Wirtschafts- und Finanzpolitik vgl. Nützenadel: Stunde der Ökonomen.

<sup>44</sup> Vgl. Metzler: Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt, S. 18 u. 347; sowie Rödder: Die Bundesrepublik Deutschland 1969–1990, S. 31–35 u. 43f. Zum Modernisierungsparadigma siehe insges. auch Doering-Manteuffel u. Raphael: Nach dem Boom, S. 39–45.

<sup>45</sup> Zur herausgehobenen Rolle Herolds bei der Einführung der EDV und bei der späteren Nutzung von EDV-Methoden im Bereich der Terrorismusbekämpfung vgl. Schenk: Der Chef.

<sup>46</sup> So Herold in einem 1966 auf einer Polizeitagung gehaltenen Vortrag mit dem Titel „Fahnden und Forschen“. Zitiert nach Seiderer: Horst Herold, S. 327.

<sup>47</sup> Zitiert nach ebd. Zur „präventiven Wende“ im Selbstverständnis der bundesdeutschen Polizei in den frühen 1970er Jahren vgl. auch Heinrich: Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 161.

prozesse<sup>48</sup> für kontinuierliche Anpassungen an veränderte Umweltbedingungen sorgen. Davon erhoffte sich Herold nicht nur eine „größtmögliche[...] zielgerichtete[...] Effizienz“<sup>49</sup>; Darüber hinaus ging er davon aus, dass die Polizei aufgrund ihres besonderen „Erkenntnisprivileg[s]“ – ihres „Einblick[s] in eine Vielzahl und Vielfalt gesellschaftlich abweichender Verhaltensformen“ – ein Beratungs- und Konsultationsorgan für Politik und Gesetzgebung werden und so zum „gesellschaftlichen Fortschritt“ beitragen könne<sup>50</sup>.

Diese sehr weitreichenden Erwartungen Herolds an die Potenziale der EDV sollten sich ähnlich wie das staatliche Planungsdenken insgesamt als nicht realisierbar erweisen. Ölpreisschock, Wirtschaftskrisen und Massenarbeitslosigkeit der 1970er Jahre zeigten, dass das Vorhaben umfassender wirtschaftlicher und politischer Steuerung durch wissenschaftliche Analyse und Beratung gescheitert war; das Schlagwort von der „Unregierbarkeit“ wurde nun zu einem wichtigen Topos politischer Debatten<sup>51</sup>. Wenngleich die Kybernetik vor diesem Hintergrund zunehmend aus der Mode geriet, blieb systemtheoretisches Denken auf praktisch-technischer Ebene durchaus in vielfacher Hinsicht prägend. Im staatlichen Bereich ebenso wie in Wirtschaftsunternehmen fußten inzwischen die Arbeitsabläufe und -methoden in oftmals fundamentaler Weise auf dem Einsatz von Computern. Im Bereich der Sicherheitsbehörden hatten die Reformen, die Herold ab 1971 als Chef des Bundeskriminalamts auf der Grundlage kybernetischer Ansätze umsetzte, zu einer tiefgehenden Revolutionierung bundesdeutscher Polizeiarbeit geführt. Breite Anwendung fanden die neuen polizeilichen Methoden dabei erst zu einem Zeitpunkt, als der Höhepunkt von Planungsdenken und Kybernetik-Begeisterung bereits deutlich überschritten war.

Die erste und wichtigste unter Herold realisierte Neuerung war die Einführung eines bundesweiten polizeilichen Informationssystems (INPOL), das die Rechenzentren der einzelnen Länderpolizeien mithilfe einer zentralen Datenverarbeitungsanlage beim Bundeskriminalamt zusammenführte. Hauptaufgabe von INPOL war es zunächst, ein automatisiertes Fahndungssystem bereitzustellen, um die bis dahin verwendeten, periodisch publizierten Fahndungsbücher zu ersetzen. Für den Bereich der Personenfahndung wurde das System im November 1972 in

<sup>48</sup> Zum Begriff „Rückkoppelung“ beziehungsweise „Feedback“ vgl. Bröckling: Über Feedback. Nach Norbert Wiener ist damit allgemein „die Steuerung eines Systems durch Wiedereinschalten seiner Arbeitsergebnisse in das System selbst“ gemeint. Zitiert nach ebd., S. 327.

<sup>49</sup> Vgl. Seiderer: Horst Herold, S. 330–332 u. 336–341, Zitat auf S. 338.

<sup>50</sup> Alle Zitate ebd., S. 327f. Auch andernorts hatten seit Mitte der 1960er Jahre kommunale und länderpolizeiliche Sicherheitsbehörden mit den Möglichkeiten neuer maschineller beziehungsweise computerbasierter Informationsverarbeitung experimentiert. Vgl. ebd., S. 321; Heinrich: Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 163f. Zum Planungsdenken der 1960er Jahre vgl. generell Ruck: Ein kurzer Sommer der konkreten Utopie; ders.: Westdeutsche Planungsdiskurse und Planungspraxis.

<sup>51</sup> Vgl. Metzler: Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt, S. 404; Nützenadel: Stunde der Ökonomen, S. 344–352; Rödder: Die Bundesrepublik Deutschland 1969–1990, S. 48–51. Zur Entstehung eines „neuen Planungs- und Modernisierungsparadigma[s]“ in den 1980er Jahren, das wesentlich auf den Potenzialen der Computertechnologie fußte, vgl. Wirsching: Durchbruch des Fortschritts?

Betrieb genommen. Im Laufe der 1970er Jahre wurde INPOL dann zu einem umfassenden Informationssystem ausgebaut. Ziel war hierbei nicht nur, die der Polizei vorliegenden Daten möglichst weitgehend zusammenzuführen und zugänglich zu machen. Darüber hinaus ging es dem Bundeskriminalamt um die Entwicklung radikal neuer Systemansätze, um die enormen Datenmengen miteinander zu kombinieren und auszuwerten. So entstanden bis dahin unbekannte moderne Ermittlungsmethoden<sup>52</sup>.

Eine besonders innovative INPOL-Anwendung waren die sogenannten PIOS-Dateien. Diese zeichnen sich erstens dadurch aus, dass sie Informationen zu einem Kriminalitätsbereich als Ganzes umfassen – so im Fall der ersten PIOS-Datei, die das Bundeskriminalamt 1975 in Vorbereitung auf den Stuttgarter Baader-Meinhof-Prozess einrichtete, zum Terrorismus („PIOS-Terrorismus“). Zweitens sind die eingestellten Datensätze der PIOS-Dateien auf besondere Weise strukturiert: Durch die Aufteilung nach vier Kategorien (*Personen, Institutionen, Objekte und Sachen*), werden logische Verknüpfungen möglich, die es erlauben, systematisch Verbindungen zwischen einzelnen Fakten zu suchen und größere Zusammenhänge aufzudecken. Das PIOS-Verfahren ermöglicht es so, den gesamten Kriminalitätsbereich permanent zu beobachten. Häufigster Grund für die Speicherung von Personendaten war dabei nicht die Vermutung, die betroffene Person habe eine Straftat begangen, sondern die Mutmaßung, sie werde möglicherweise Straftaten begehen, unterstützen oder sie stehe in Verbindung mit Straftatverdächtigen. Die EDV-gestützten Verfahren der PIOS-Dateien versetzten die Polizei somit in die Lage, auch proaktiv tätig zu werden, indem sie vorsorglich Informationen abrufbar hielt und auswertete. Damit erfolgte erstmals eine Annäherung des klassischen Tätigkeitsbereichs der Polizei, die erst ab einer konkreten Verdachtslage Ermittlungen aufnahm, an jenen der „im Vorfeld“ – und „außerhalb der Kontrollmöglichkeiten der Staatsanwaltschaft“ – agierenden Nachrichtendienste<sup>53</sup>. Diese Ausweitung von Polizeiarbeit mit dem Ziel besserer Prävention

<sup>52</sup> Gesetzliche Grundlage für INPOL war die Neufassung des BKA-Gesetzes vom 28. Juni 1973, die spätere Weiterentwicklung des Systems erfolgte vor allem auf der Basis von Beschlüssen der IMK. Erst im Jahr 1997 sollte eine Änderung des BKA-Gesetzes neue Vorschriften zu INPOL formulieren. Bis Ende der 1970er Jahre wurden in INPOL umfangreiche Datensätze u. a. zur Personen- und Sachfahndung, Haftdateien und erkennungsdienstliche Dateien eingestellt. Außerdem umfasste INPOL eine Dokumentation kriminalistischer-kriminologischer Literatur und kriminaltechnischer Verfahren sowie die sogenannte Straftaten-/Straftäterdatei (SSD), die Daten über Tatverdächtige und Täter, tatbezogene Informationen sowie ergänzende Angaben über Sachen, Objekte und Organisationen beinhalten sollte. 1979 wurde diese jedoch wegen zu geringer Effizienz eingestellt. Vgl. Abbühl: Der Aufgabenwandel des Bundeskriminalamtes, S. 149–164; Heinrich: Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien, S. 166–180; Khan: Der Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik im Rahmen der Verbrechensbekämpfung, S. 159–236; Busch u. a.: Die Polizei, S. 115–146. Bis 1978 umfasste INPOL 1.298 Terminals, monatlich wurden knapp über 6 Millionen Anfragen an das System gerichtet. Es gab damals bereits Datenfunkterminals, die eine „drahtlose direkte Systemabfrage aus den Einsatzfahrzeugen der Polizei“ ermöglichten. Vgl. BT-Drs. 8/1666, S. 3.

<sup>53</sup> Abbühl: Der Aufgabenwandel des Bundeskriminalamtes, S. 146f.

und Planung hatte Herold, wie bereits ausgeführt, von Anfang an angestrebt. Sie bildete den Ausgangspunkt für einen umfassenden „präventiven [...] Umbau des Rechtsstaates“, der bis ins neue Jahrtausend hinein zunehmend an Dynamik gewinnen sollte<sup>54</sup>. Die Abschwächung der Trennung zwischen polizeilichen und nachrichtendienstlichen Funktionen ist Ende der 1970er Jahre auch darin erkennbar, dass das Bundesamt für Verfassungsschutz anfänglich über seine Datenverarbeitungsanlage NADIS direkt auf PIOS-Terrorismus zugreifen konnte<sup>55</sup>.

Auch im Bereich der Fahndung entwickelte die bundesdeutsche Polizei im Lauf der 1970er Jahre völlig neue EDV-gestützte Methoden. Besonders bekannt wurde die sogenannte Rasterfahndung, die im Zusammenhang mit der Verfolgung von RAF-Terroristen entwickelt wurde. Hierbei ging die Polizei von bestimmten Fahndungshypothesen aus, die sie als Raster auf große staatliche und nichtstaatliche Datenbestände anwendete, um einzelne Personen oder Objekte herauszufiltern. Diese Methode wurde erstmals 1979 bei der Festnahme des Terroristen Rolf Heißler erfolgreich angewendet: Auf der Suche nach einer konspirativen Wohnung im Gebiet von Frankfurt am Main stellte die Polizei eine Reihe von Hypothesen über die Wohnung auf, so etwa, dass der Mieter nicht amtlich gemeldet ist und seine Stromrechnung in bar zahlt. Durch den Abgleich verschiedener Datenbestände (Datei aller Wohnungsmieter, Dateien der Einwohnermeldeämter und der Stromversorger) konnten zwei Mieter herausgefiltert werden, von denen tatsächlich einer der gesuchte Terrorist war<sup>56</sup>.

Wenngleich die Anwendung der neuen Computertechnologie bei den bundesdeutschen Sicherheitsbehörden im europäischen Vergleich besonders innovativ und weit verbreitet war, so sind doch auch in den anderen EG-Staaten erste ähnliche Tendenzen erkennbar. Insbesondere Großbritannien hatte ebenfalls bereits zu Beginn des Jahrzehnts damit begonnen, einen „Police National Computer“ aufzubauen, der ab 1974 mit einer Reihe von dem INPOL-System vergleichbaren Anwendungen funktionierte. Italien, Frankreich und die Niederlande begannen gegen Ende der 1970er Jahre mit der Einführung von EDV-Verfahren, wenngleich hier erst für die 1980er Jahre von einer umfassenden Computerisierung gesprochen werden kann<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> Bukow: Mit Sicherheit weniger Freiheit über den Umweg Europa, S. 58; vgl. auch Busch: Grenzenlose Polizei?, S. 169–179. Für die Zeit seit der Jahrtausendwende vgl. Graulich u. Simon (Hg.): Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit.

<sup>55</sup> Auf PIOS-Terrorismus folgte 1978 die Erstellung von PIOS-Dateien für die Deliktfelder Rauschgift und Landesverrat, in den 1980er Jahren kamen weitere Kriminalitätsbereiche hinzu. Vgl. Abbühl: Der Aufgabenwandel des Bundeskriminalamtes, S. 155–157. Das Bundesamt für Verfassungsschutz hatte bereits im April 1970 auf die automatisierte Datenverarbeitung umgestellt. Vgl. Bergh: Köln 4713, S. 460. Zu NADIS vgl. Gusy: Das nachrichtendienstliche Informationssystem.

<sup>56</sup> Vgl. Abbühl: Der Aufgabenwandel des Bundeskriminalamtes, S. 159f. Zur Rasterfahndung siehe außerdem Becker: Dem Täter auf der Spur, S. 187–209; Bischof: Europäische Rasterfahndung, S. 361–368.

<sup>57</sup> Vgl. Busch: Grenzenlose Polizei?, S. 184, 192 u. 211–215; Friedrichs: Fighting Terrorism and Drugs, S. 60; Carrot: Histoire de la police française, S. 219–221.

Aus bundesdeutscher Sicht war eine zentrale Voraussetzung für die neuartigen EDV-gestützten Ermittlungs- und Fahndungsmethoden, Zugriffsmöglichkeiten auf möglichst umfangreiche Datenbestände zu erhalten. Eine erfolgreiche Erfassung grenzüberschreitender Kriminalitätsbereiche erforderte demnach auch den Zugang zu ausländischen Daten. Vor diesem Hintergrund sind auch die Bestrebungen des Bundeskriminalamts und des Bundesinnenministeriums für eine möglichst umfangreiche Vernetzung europäischer Sicherheitsbehörden zu sehen. Die von der Kybernetik geprägte Logik „moderner“ Polizeiarbeit bildete somit eine wichtige Motivation der TREVI-Zusammenarbeit: Sie war auf bundesdeutscher Seite besonders ausgeprägt, tendenziell jedoch auch bei Akteuren der anderen EG-Partner anzutreffen.

### 2.3 Der Prozess der europäischen Integration

Die TREVI-Konferenz wird in der politik- und rechtswissenschaftlichen Literatur oftmals allein als pragmatische Antwort auf das drängende Problem des grenzüberschreitenden Terrorismus der 1970er Jahre gedeutet<sup>58</sup>. Demgegenüber argumentiert die vorliegende Studie, dass die Konferenz in mehrfacher Hinsicht auch im „Gesamtzusammenhang der europäischen Einigungspolitik“ der 1970er Jahre verstanden werden muss<sup>59</sup>.

Die europäische Integration war bis zur Mitte der 1960er Jahre in weiten Teilen eine Erfolgsgeschichte, die in kurzer Zeit zu weitreichenden Fortschritten bei der Erfüllung der Römischen Verträge geführt hatte: Als Resultate zu nennen sind die Einrichtung gemeinsamer Institutionen, die Vergemeinschaftung wichtiger Politikfelder, die Kooperation bei der friedlichen Nutzung der Atomenergie und der Gemeinsame Markt mit seinen in wichtigen Bereichen realisierten Grundfreiheiten. Es gelang jedoch in dieser frühen Phase nicht, der Integration einen politischen Rahmen zu geben. Die Pläne der 1950er Jahre für eine Europäische Politische Gemeinschaft (EPG) und die intergouvernemental ausgerichteten Fouchet-Pläne der 1960er Jahre blieben ohne Erfolg. Frankreichs „Politik des leeren Stuhls“ 1965 und der „Luxemburger Kompromiss“ von 1966 schließlich dämpften die Integrationsdynamik und beförderten einen zunehmenden Rückgriff auf intergouvernementale Strukturen<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> Vgl. etwa besonders prägnant Lobkowicz: *L'Europe et la sécurité intérieure*, S. 18; sowie mit Verweisen auf andere Autoren Knelangen: *Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess*, S. 95f.

<sup>59</sup> So das Urteil in: Vermerk des AA, „Entstehende Zusammenarbeit der Neun in Fragen der inneren Sicherheit und ihre europapolitische Einordnung“, 14. 4. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890.

<sup>60</sup> Vgl. zu dieser Phase grundlegend Ludlow: *The European Community and the Crises of the 1960s*; sowie Palayret u. a. (Hg.): *Visions, Votes and Vetoes*; zur deutschen Haltung siehe Türk: ‚To Face de Gaulle as a Community‘. Einen Gesamtüberblick zur Geschichte der europäischen Integration bieten: Gilbert: *European Integration*; Loth: *Europas Einigung*; Gehler: *Europa*; Judt: *Die Geschichte Europas*; Bitsch: *Histoire de la construction européenne*; Krüger: *Das unberechenbare Europa*; Elvert: *Die europäische Integration*.

In den 1970er Jahren sahen sich die ab 1973 neun Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine Fortführung der europäischen Integration mit drei zentralen Problemkomplexen konfrontiert: Erstens waren einzelne Teilaspekte der Römischen Verträge nach wie vor nicht erfüllt – so die in Artikel 3 des EWG-Vertrags geforderte Ermöglichung eines freien Personenverkehrs innerhalb des Binnenmarktes sowie die restlose Abschaffung von Zollformalitäten und unterschiedlichen indirekten Steuersätzen. Zweitens mussten die Mitgliedstaaten eine gemeinsame Linie finden, ob – und wenn ja in welcher Form – sie bereit waren, die Kernbereiche der Römischen Verträge zu überschreiten und auch in anderen Politikfeldern vertiefte Kooperationsmechanismen zu entwickeln. Und drittens war die Frage der politischen Integration und der Schaffung einer Europäischen Union nach wie vor ungelöst<sup>61</sup>.

In unterschiedlichen Teilbereichen gelang es im Laufe der 1970er Jahre, Lösungsansätze zu finden: 1969/70 wurde die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) ins Leben gerufen, um die Politik der EG-Außenministerien künftig nach festgelegten Grundsätzen und Verfahrensweisen zu koordinieren<sup>62</sup>. Wenngleich die Strukturen der EPZ rein intergouvernemental ausgerichtet waren, führte dieser Schritt doch zur Intensivierung der Kooperation in einem zentralen Politikbereich, der nicht durch die Römischen Verträge abgedeckt war. Auch auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Währungspolitik gab es Bemühungen, nicht nur eine vollständige Verwirklichung des Binnenmarkts zu ermöglichen, sondern darüber hinaus auch bedeutsame wirtschafts- und währungspolitische Kompetenzen der Mitgliedstaaten auf die EG-Organen zu übertragen. Wichtigstes Ergebnis hiervon war im Jahr 1979 die Einrichtung eines Europäischen Währungssystems (EWS) mit gemeinsamem Wechselkursmechanismus<sup>63</sup>. Integrationsfortschritte gab es darüber hinaus auf institutioneller Ebene: 1974 wurde der Europäische Rat ins Leben gerufen. Unter dieser Bezeichnung traten fortan regelmäßig die Staats- und Regierungschefs der EG zusammen, um Grundlinien der EG-Politik zu formulieren und so eine „impulsgebende[...] und koordinierende[...] Rolle“ auszuüben<sup>64</sup>. Des Weiteren erhielt das Europäische Parlament 1975 erweiterte Kompetenzen in der Haushaltspolitik und mit der ab 1979 praktizierten Direktwahl der Abgeordneten ein größeres politisches Gewicht<sup>65</sup>.

Gleichzeitig wurde auch der Diskurs über mögliche Formen einer Vertiefung der Integration weitergeführt. Die impulsgebende Funktion des Europäischen Rats ist hier deutlich erkennbar: Bereits 1972 – also noch vor der Institutionalisierung

<sup>61</sup> Weidenfeld: Europäische Einigung, S. 20 f.

<sup>62</sup> Vgl. hierzu Hiepel: Willy Brandt und Georges Pompidou, S. 161–179; Pfetsch: Die Entwicklung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit; Wilkens: Willy Brandt, S. 211 f.

<sup>63</sup> Siehe Thiemeyer: Helmut Schmidt und die Gründung des Europäischen Währungssystems 1973–1979.

<sup>64</sup> Schlusskommuniqué über die Konferenz der Staats- beziehungsweise Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften (Paris, 9. und 10. Dezember 1974), [http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b/publishable\\_de.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b/publishable_de.pdf) [28. 12. 2014].

<sup>65</sup> Vgl. Brunn: Das Europäische Parlament auf dem Weg zur ersten Direktwahl 1979.

rung des Gremiums – beschlossen die EG-Staats- und Regierungschefs auf einem Gipfeltreffen in Paris, „die Gesamtheit der Beziehungen der Mitgliedstaaten“ bis zum Ende des Jahrzehnts „in eine Europäische Union umzuwandeln“<sup>66</sup>. Der Europäische Rat von 1974 unterstrich die Notwendigkeit, sich „so bald wie möglich über eine Gesamtkonzeption der Europäischen Union [zu] einigen“ und beauftragte zu diesem Zweck den belgischen Ministerpräsidenten Leo Tindemans, unter Einbeziehung der EG-Organen und der Regierungen der EG-Mitgliedstaaten konkrete Vorschläge zu erarbeiten<sup>67</sup>. Der sogenannte Tindemans-Bericht, der Ende 1975 vorlag, blieb zwar ohne unmittelbar weitreichende Folgen, zahlreiche darin enthaltene Empfehlungen sollten jedoch zu späteren Zeitpunkten umgesetzt werden. Auch die pragmatische Linie, die Integration zunächst in einzelnen Politikbereichen jenseits der Römischen Verträge zu vertiefen, wurde vom Europäischen Rat gezielt gefördert: 1974 formulierte der Pariser Gipfel hierzu die Leitlinie, die begonnene Zusammenarbeit in diesen Bereichen fortzuführen und sie außerdem „auf weitere Gebiete aus[zu]dehn[en]“<sup>68</sup>.

Da während der 1970er Jahre trotz dieser Fortschritte in vertraglicher Form greifbare Integrationsergebnisse kaum erzielt werden konnten, wurde die Dekade oftmals als Stagnationsphase der europäischen Integration gedeutet<sup>69</sup>. Jüngere Arbeiten jedoch argumentieren, die vermeintliche Krisenphase sei eine dynamische „Periode des produktiven Umbaus“, die den „Ausgangspunkt einer überaus fruchtbaren Entwicklung“ markiere<sup>70</sup>. Die „späteren Erfolge“ seien während dieses „Jahrzehnt[s] europapolitischer Weichenstellungen“ vorbereitet worden<sup>71</sup>. So ist etwa die Entstehungsphase der europäischen Regional-, Technologie- und Umweltpolitik nicht auf das Jahr 1986 zu datieren, als diese Politikfelder mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) formal europäisiert wurden, sondern auf die 1970er Jahre<sup>72</sup>. Im Hinblick auf das Politikfeld der Inneren Sicherheit bestätigt sich diese Einschätzung: Wenngleich die Zusammenarbeit hier während der 1970er Jahre nur in sehr begrenztem Umfang zu formalen Beschlüssen führte und keine rechtlichen Grundlagen erhielt, bildete sich doch eine neue und intensive Art der Kooperation heraus, die wegweisend für die spätere Europäisierung wurde.

<sup>66</sup> Erklärung der Pariser Gipfelkonferenz vom 19.–21. 10. 1972, [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Organe/ER/Pdf/Gipfel\\_Paris\\_1972.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Organe/ER/Pdf/Gipfel_Paris_1972.pdf) [28. 12. 2014]. Vgl. hierzu Hiepeler: Willy Brandt und Georges Pompidou, S. 189–216; Mittag u. Wessels: Die Gipfelkonferenzen von Den Haag (1969) und Paris (1972).

<sup>67</sup> Schlusskommuniqué über die Konferenz der Staats- beziehungsweise Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften (Paris, 9. und 10. Dezember 1974), [http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b/publishable\\_de.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b/publishable_de.pdf) [28. 12. 2014].

<sup>68</sup> Ebd.

<sup>69</sup> Vgl. Hiepeler: Introduction, S. 11 f.

<sup>70</sup> Vgl. insbesondere Knipping u. Schönwald (Hg.): Aufbruch zum Europa der zweiten Generation; sowie Hiepeler (Hg.): Europe in a Globalising World. Für das Zitat siehe Tömmel: Die EG in den Jahren 1970–84, S. 284.

<sup>71</sup> Loth: Deutsche Europapolitik, S. 474.

<sup>72</sup> Vgl. hierzu Tömmel: Die EG in den Jahren 1970–84.

Wie in Abschnitt 6.1.3 noch im Detail auszuführen sein wird, war den Akteuren dieser Stellenwert der TREVI-Kooperation für den europäischen Integrationsprozess sehr wohl bewusst. Ein unmittelbares Anliegen von TREVI war zweifelsfrei das Ziel der Terrorismusbekämpfung. Aus bundesdeutscher Sicht jedoch hatte die Konferenz darüber hinaus eine doppelte Funktion im Hinblick auf den europäischen Einigungsprozess: Erstens wurde sie explizit als Instrument betrachtet, um die Einführung der Reisefreizügigkeit und damit die Vollendung des Binnenmarktes voranzutreiben, und bildete damit eine Antwort auf den ersten oben genannten Problemkomplex. Nach einhelliger Auffassung von Sicherheitsexperten erforderte ein freier Personenverkehr innerhalb der EG – also die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen – zwingend eine enge Zusammenarbeit der EG-Staaten im Bereich der Inneren Sicherheit<sup>73</sup>. Die Realisierung dieser Freiheit des Binnenmarktes machte es deshalb notwendig, über den eigentlichen Kompetenzbereich der Römischen Verträge hinauszugehen. Das Argument eines Spillover-Effekts sollte hier letztlich zu einer „Selffulfilling Prophecy“ werden<sup>74</sup>.

In diesem Zusammenhang konnte TREVI zweitens als Präzedenzfall gelten, der – in Übereinstimmung mit dem oben erwähnten Kommuniqué der Pariser Gipfelkonferenz von 1974 – möglicherweise auch für andere Politikfelder Vorbildwirkung erlangen und dadurch der Integration insgesamt zusätzliche Dynamik verleihen würde<sup>75</sup>. Im Hinblick auf das zweite angesprochene Problemfeld wurde vor diesem Hintergrund eine Verbindung zwischen TREVI und dem generellen Ziel einer Europäischen Union hergestellt. Bundesdeutsche Ministerialakten betonen immer wieder nachdrücklich, dass eine europäische Politik der Inneren Sicherheit „unerlässliche Voraussetzung“ für die „Verwirklichung der von den Mitgliedstaaten der EG angestrebten europäischen politischen Union“<sup>76</sup> sei, dass „sich Europa nicht integrieren“ lasse „ohne eine [...] gemeinsame Innenpolitik“<sup>77</sup> und dass TREVI in seiner „integrationspolitischen Bedeutung für die Europäische Gemeinschaft nicht zu unterschätzen“ sei, denn hier würden „wichtige Vorentscheidungen auch für die von uns allen angestrebte politische Union getroffen“<sup>78</sup>. Aus bundesdeutscher Sicht war die Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit nicht trotz, sondern gerade wegen der integrationspolitischen Implikationen dieses „souveränitätsgeladenen Politikfeld[es]“ attraktiv<sup>79</sup>.

<sup>73</sup> Vgl. unten S. 170f.

<sup>74</sup> Vgl. Walker: Policing the European Union, S. 261f.

<sup>75</sup> Vgl. auch unten S. 194f.

<sup>76</sup> [IMK], „Vorschläge zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung“, [14. 6. 1974], PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 116.192.

<sup>77</sup> Anlage zum Schreiben des BMI vom 27. 2. 1976, „Deutsch-französische Konsultationen am 12./13. Februar 1976“, BArch, B 106/146550.

<sup>78</sup> Entwurf eines Beitrags des BMI zu einer Regierungserklärung zur Inneren Sicherheit, Anlage zum Schreiben des MR Bochmann (BMI) an MDg Hegelau (Chef BK-Amt), 21. 7. 1976, BArch, B 136/15684. Vgl. ähnlich auch Vorlage des RD Bracht (BMI), „Sprechzettel für die Innenministerkonferenz am 6. Juni 1977 in Bonn“, 1. 6. 1977, BArch, B 106/775.

<sup>79</sup> Vgl. Walker: Policing the European Union, S. 261; Zitat bei Knelangen: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, S. 33.

Die bundesdeutsche Seite, die seit ihrer Gründung ein nachdrücklicher Verfechter der europäischen Einigung gewesen war<sup>80</sup>, brachte diese Sichtweise auf die europapolitische Bedeutung der Konferenz immer wieder in die TREVI-Verhandlungen ein und zwang dadurch auch die anderen EG-Staaten, Stellung zu beziehen. Die hieraus erwachsenden Konflikte spiegelten letztlich Divergenzen zu den oben genannten, in den 1970er Jahren zentralen Problemen der europäischen Integration. Insbesondere das um seine Souveränität besorgte Frankreich – der privilegierte Partner, mit dem das Bundesinnenministerium in den Jahren 1974/75 versucht hatte, eine „Europäische Konferenz über Innere Sicherheit“ vorzubereiten – zeigte ein deutliches Unbehagen angesichts der unterstellten Verbindung zwischen TREVI und den Zielen der Binnengrenzöffnung sowie einer Europäischen Union<sup>81</sup>. Insgesamt versuchten deutsche und französische Akteure im Kontext der TREVI-Konferenz der Form nach zunächst durchaus, ihrer Rolle als Avantgarde der europäischen Einigung gerecht zu werden. Angesichts tiefgehender Divergenzen, die im Folgenden noch genauer zu analysieren sind, sollte es dem deutsch-französischen Tandem in den 1970er Jahren jedoch zunächst nicht gelingen, Motor einer weiterreichenden Europäisierung der Inneren Sicherheits-Kooperation zu sein.

<sup>80</sup> Vgl. umfassend König u. Schulz (Hg.): Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Einigung; sowie, mit Fokus auf die Vorgängerregierung der sozialliberalen Koalition, Türk: Die Europapolitik der Großen Koalition.

<sup>81</sup> Vgl. unten Abschnitt 6.1. Diese deutsch-französischen Differenzen zeichnen sich in den eingesehenen Akten deutlich ab – trotz einer gewissen pragmatischen Annäherung der europapolitischen Visionen auf höchster Ebene zwischen Helmut Schmidt und Giscard d'Estaing. Vgl. hierzu Weinachter: Franco-German Relations in the Giscard-Schmidt Era, S. 225f.

# 3. Vorgeschichte

## 3.1 Initialschock: Das Olympia-Attentat 1972

### 3.1.1 Das Attentat als neue Art der Herausforderung: Eine äußere Gefährdung der Inneren Sicherheit

Während der Olympischen Sommerspiele 1972 in München überfielen acht Mitglieder der palästinensischen Terrorgruppe Schwarzer September die israelische Mannschaft der Herren<sup>1</sup>: Zwei Israelis wurden dabei erschossen, neun Sportler wurden als Geiseln genommen, um die Befreiung von 200 Gefangenen aus israelischer Haft zu erpressen<sup>2</sup> – eine Forderung, die die israelische Regierung ablehnte. Die Geiselnahme, die in den frühen Morgenstunden des 5. September begann, dauerte rund 20 Stunden. Vor Ort war ein „politische[r] Krisenstab“<sup>3</sup>, der insbesondere aus Bundesinnenminister Hans-Dietrich Genscher (FDP), dem bayerischen Innenminister Bruno Merk (CSU), dem seit Juni 1972 nicht mehr amtierenden Alt-Oberbürgermeister Münchens Hans-Jochen Vogel (SPD)<sup>4</sup>, dem Münchner Polizeipräsident Manfred Schreiber und dem Präsidenten des deutschen Nationalen Olympischen Komitees sowie des Organisationskomitees der Münchner Spiele Willi Daume<sup>5</sup> bestand. Diese Entscheidungsträger standen dem Problem weitgehend ratlos gegenüber. In der Nacht zum 6. September endete der Anschlag schließlich mit einem Desaster: Bei einem missglückten Befreiungsversuch durch die bayerische Polizei kamen alle Geiseln sowie ein Polizist und fünf Palästinenser zu Tode. Die drei überlebenden Terroristen wurden verhaftet, jedoch wenige Wochen später durch eine Flugzeugentführung wieder freigesprengt<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Vgl. zum Olympia-Attentat Schiller u. Young: *The 1972 Munich Olympics*, S. 187–220; Dahlke: *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus*, S. 57–128. Zu erwähnen sind zudem vier journalistische Arbeiten: Palme: 5. 9. 1972; Reeve: *Ein Tag im September*; Klein: *Die Rächer*; Dan: *Opération vengeance*.

<sup>2</sup> Laut Schiller u. Young: *The 1972 Munich Olympics*, S. 196, Palme: 5. 9. 1972, S. 35, sowie Reeve: *Ein Tag im September*, S. 35, hätten die Terroristen die Freilassung von 234 Palästinensern aus israelischer Haft sowie von ausländischen Kameraden, darunter Andreas Baader und Ulrike Meinhof, gefordert – was jedoch in allen drei Arbeiten ohne Beleg bleibt. In der übrigen Sekundärliteratur sowie in offiziellen Dokumenten der Bundesregierung ist übereinstimmend lediglich von 200 in Israel inhaftierten Palästinensern die Rede.

<sup>3</sup> Genscher: *Erinnerungen*, S. 150.

<sup>4</sup> Vogel hatte im Frühjahr 1972 auf eine erneute Kandidatur für die Münchner Oberbürgermeisterwahl verzichtet. Sein Nachfolger, Georg Kronawitter, hatte am 11. 6. 1972 sein Amt angetreten.

<sup>5</sup> Laut Palme, 5. 9. 1972, S. 20, sollen außerdem Bayerns Ministerpräsident Alfons Goppel sowie Münchens neuer Oberbürgermeister Georg Kronawitter anwesend gewesen sein. Auch der nordrhein-westfälische Innenminister Willi Weyer war anscheinend vor Ort. Bundeskanzler Brandt reiste im Laufe des Tages nach München. Vgl. Dahlke: *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus*, S. 63f.

<sup>6</sup> Spekulationen, nach denen die Freipressung der Olympia-Attentäter aufgrund einer geheimen Absprache zwischen bundesdeutschen Stellen und den Terroristen erfolgt sei, entbehren bislang überzeugender Belege. Vgl. Gerlach: *Die doppelte Front*, S. 179.



Abbildung 4: Ein Geiselnnehmer (ganz rechts) verhandelt während des Olympia-Attentats unter anderem mit Manfred Schreiber (Zweiter von Links), Hans Dietrich Genscher (Dritter von Links) und Bruno Merk (Fünfter von Links).

Der Anschlag traf bundesdeutsche Politik und Sicherheitsbehörden weitgehend unvorbereitet. Zwar waren im Vorfeld Hinweise auf eine mögliche Aktion palästinensischer Terroristen eingegangen, diese wurden jedoch von den für die Sicherheitsvorkehrungen verantwortlichen Stellen als diffus bewertet und wirkten sich nicht auf das Sicherheitskonzept für die Olympischen Spiele aus<sup>7</sup>. Das als gering eingeschätzte Risiko eines terroristischen Anschlags wurde in Kauf genommen,

<sup>7</sup> Vgl. insbes. die auf der Grundlage erst jüngst freigegebener Akten überaus kritische Einschätzung in „Die angekündigte Katastrophe“, in: Der Spiegel, 23. 7. 2012, S. 34–44; sowie „Vergebliche Warnung“, in: Der Spiegel, 20. 8. 2014, S. 14. Demnach hätten zahlreiche Warnungen aus dem In- und Ausland vorgelegen, die konkret genug waren, um erhöhte Sicherheitsvorkehrungen zu rechtfertigen. Demgegenüber betonten Schiller u. Young: The 1972 Munich Olympics, S. 201–203, in nachrichtendienstlichen Kreisen seien eher politisch motivierte Störungen von Seiten inländischer oder jugoslawischer Terroristen erwartet worden oder aber eine palästinensische Flugzeugentführung. Weder Großbritannien, die USA, Frankreich noch Israel hätten konkrete Informationen zu einer geplanten Geiselnahme im Olympischen Dorf besessen, was freilich auch vor dem Hintergrund zu sehen sei, dass diese Form der terroristischen Geiselnahme vollkommen neu war: Bislang war das „Markenzeichen“ palästinensischer Aktionen außerhalb Israels die Flugzeugentführung gewesen. Eine terroristische Geiselnahme in einem Gebäude war in Westeuropa noch nie vorgekommen.

um das angestrebte Leitbild der „heiteren Spiele“ nicht zu gefährden<sup>8</sup>. Vor diesem Hintergrund litt das bundesdeutsche Krisenmanagement unter massiven strukturellen Problemen: So konnten sich die Entscheidungsträger auf keine klar definierten Verantwortungs- und Entscheidungsfindungsstrukturen stützen, Kommunikationsprobleme führten zu Informationsverlusten, es entstanden vermeidbare zeitliche Verzögerungen und die hinzugezogenen Einsatzkräfte, die auch psychologisch nicht darauf eingestellt waren, unter Inkaufnahme aller Konsequenzen einzugreifen, waren unzulänglich ausgerüstet und ausgebildet<sup>9</sup>. Ob freilich ein besseres Krisenmanagement tatsächlich auch einen weniger katastrophalen Ausgang der Geiselnahme möglich gemacht hätte, bleibt fraglich<sup>10</sup>.

Das Olympia-Attentat stellte für die Bundesrepublik in mehrfacher Hinsicht ein völlig neues Ereignis dar, das die bisherigen Erfahrungshorizonte überschritt: Erstens hatte es auf bundesdeutschem Boden noch nie eine erpresserische, terroristische Geiselnahme gegeben – eine Anschlagform, die den Staat in besonderem Maße unter Zugzwang setzt und gleichzeitig von größtmöglicher Öffentlichkeitswirksamkeit ist. Bis zum September 1972 hatten es bundesdeutsche Politik und Sicherheitsbehörden im Wesentlichen mit deutschen „Anarchisten“ sowie mit extremistischen, in der Bundesrepublik lebenden Exilanten unterschiedlicher Herkunft<sup>11</sup> zu tun gehabt. In beiden Fällen hatten die Attentäter überwiegend mit Sprengstoff- oder gezielten Mordanschlägen operiert. Die Aktionen radikaler Palästinenser gegen Israel, die seit den späten 1960er Jahren immer mehr auch in Drittstaaten durchgeführt wurden, sahen zum Teil anders aus: Die „Spezialität“ palästinensischer Terroristen war seit dem bereits erwähnten Präzedenzfall einer Flugzeugentführung im Jahr 1968 die Geiselnahme im Prinzip beliebiger Men-

<sup>8</sup> Vgl. Schiller u. Young: The 1972 Munich Olympics, S. 205f.

<sup>9</sup> Vgl. insges. Dahlke: Demokratischer Staat und terroristische Herausforderung, S. 75–87. Offensichtlich bestanden auf Seiten der Polizei massive psychologische Hemmschwellen, notfalls auch den Tod der Attentäter in Kauf zu nehmen. Vgl. Schiller u. Young: The 1972 Munich Olympics, S. 201. Ein Einsatz der Bundeswehr, die über entsprechend ausgebildete Scharfschützen verfügt hätte, war nach bundesdeutschem Recht nicht möglich.

<sup>10</sup> Bundesregierung und Freistaat Bayern räumten öffentlich keine gravierenden Fehler ein. Auch der Innenausschuss des Deutschen Bundestages sprach „allen Verantwortlichen sein Vertrauen aus“ und konstatierte, es sei „das nach Lage der Dinge mögliche getan, angemessen gehandelt und richtig entschieden worden“. Ebenso wurde zunächst in der bundesdeutschen Presse keine westdeutsche Verantwortung für das Blutbad in Fürstenfeldbruck gesehen. Vgl. Der Überfall auf die israelische Olympiamannschaft, hg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung; Kurzprotokoll der 91. Sitzung des Innenausschusses, 18. 9. 1972, S. 8, BT-PA, Protokolle des Innenausschusses, 6. Wahlperiode 1969–1972. Für entsprechende Reaktionen der Presse vgl. etwa „Ein schwarzer Tag“, in: SZ, 6. 9. 1972, S. 4; „Unerwünschter Polizeistaat“, in: SZ, 9./10. 9. 1972, S. 115; „Anklagen ist leicht“, in: FAZ, 7. 9. 1972, S. 1; „Bittere Bilanz“, in: FAZ, 11. 9. 1972, S. 1; „Tödliche Spiele“, in: Die Zeit, 8. 9. 1972, S. 1.

<sup>11</sup> Für den Anfang der 1970er Jahre sind hier insbes. Jugoslawen zu nennen sowie auch Palästinenser, Spanier, Griechen, Italiener, Portugiesen, Türken, Marokkaner und Iraner. Gewaltsame Aktionen radikaler, in der Bundesrepublik lebender Ausländer richteten sich vorwiegend gegen Landsleute beziehungsweise Einrichtungen des eigenen Landes. Vgl. Verfassungsschutz 1969/70, hg. v. Bundesministerium des Innern, S. 53–72; Verfassungsschutz 1971, hg. v. Bundesministerium des Innern, S. 86–122; sowie Verfassungsschutz '72, hg. v. Bundesministerium des Innern, S. 126–160.

schen, um politische Ziele zu erpressen<sup>12</sup>. Mit derartigen Entführungen hatten bundesdeutsche Politik und Sicherheitsbehörden noch keinerlei Erfahrungen gesammelt: Der einzige von palästinensischen Attentätern auf bundesdeutschem Boden unternommene Versuch einer Geiselnahme war im Februar 1970 am Flughafen München-Riem wegen einer unkontrollierten Handgranatenexplosion blutig gescheitert<sup>13</sup>.

Zweitens rief das Olympia-Attentat weltweit eine extrem große öffentliche Aufmerksamkeit hervor und sprengte auch in dieser Hinsicht die bisherigen bundesdeutschen Erfahrungen mit dem Terrorismus. Das massive mediale Interesse lag nicht nur darin begründet, dass die Form des terroristischen Anschlags – die Geiselnahme von nicht unmittelbar am Konflikt beteiligten Menschen – und der gewählte Rahmen der Olympischen Spiele besonders spektakulär waren. Auch die schlichte Tatsache, dass wegen der sportlichen Ereignisse von Anfang an eine große Zahl von Fernsehteams vor Ort war und das gesamte Geschehen sofort live sendete, erhöhte die Öffentlichkeitswirksamkeit dramatisch<sup>14</sup>.

Drittens traf das Olympia-Attentat – anders als der sonstige ausländische Terrorismus in der Bundesrepublik – nicht allein andere Ausländer, sondern auch den westdeutschen Staat selbst. Zwar richtete sich der palästinensische Anschlag vordergründig gegen Israel, doch in der Bundesrepublik sah man sich durchaus ebenfalls als Opfer. Dies rührte vor allen Dingen von der Infragestellung bundesdeutscher Identität: Das Leitbild der „heiteren Spiele“, die sich in allem von der nationalsozialistischen Olympiade des Jahres 1936 unterscheiden und der Welt ein besseres, neues Deutschland präsentieren sollten<sup>15</sup>, war durch die politisch motivierte Ermordung von Juden auf deutschem Boden grausam torpediert worden. Entsprechend sah die Süddeutsche Zeitung die Bundesrepublik nach dem Attentat „aufs tiefste verwundet“<sup>16</sup>, Außenminister Scheel bezeichnete es als einen „Anschlag auf unseren guten Ruf“<sup>17</sup>, und Regierungssprecher Conrad Ahlers ließ sich einige Wochen später zu der Erklärung hinreißen, die Bundesrepublik sei durch das Olympia-Attentat zum „Opfer“ des Nahostkonflikts geworden<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> Vgl. oben, S. 13.

<sup>13</sup> Die Terroristen hatten eigentlich geplant, ein israelisches El-Al-Flugzeug zu entführen. Bei der Explosion und dem darauffolgenden Schusswechsel kam ein israelischer Passagier ums Leben, elf Personen wurden teilweise schwer verletzt. Vgl. hierzu die Vorgänge in PA-AA, B 82, Bd. 766. Die festgenommenen Attentäter wurden wenige Monate später von palästinensischen Fedajin freigeschleppt. Vgl. hierzu unten S. 40.

<sup>14</sup> Vgl. Vowinkel: Anmerkungen zur Mediengeschichte des Terrorismus, S. 235; Dahlke: Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus, S. 61 u. 65.

<sup>15</sup> Vgl. Schiller u. Young: The 1972 Munich Olympics, S. 87–126; Balbier: Der Welt das moderne Deutschland vorstellen; sowie dies.: Kalter Krieg auf der Aschenbahn, S. 221–225.

<sup>16</sup> „Das Selbstbildnis wurde zerschossen. Bei der größten Werbeschau für ein neues Deutschland wurde die Bundesrepublik an ihren verwundbarsten Stellen getroffen“, in: SZ, 12. 9. 1972, S. 3. Vgl. dahingehend auch „Ein schwarzer Tag“, in: SZ, 6. 9. 1972, S. 4; „Bonn wendet sich an Vereinte Nationen. Die UNO soll Maßnahmen gegen Terrorakte auf internationaler Ebene ergreifen“, in: SZ, 7. 9. 1972, S. 2.

<sup>17</sup> So Scheel in einem in München gegebenen Interview vom 8. 9. 1972. Vgl. [Dokument ohne Titel], PA-AA, B 1, Bd. 508.

<sup>18</sup> Vgl. Hepperle: Die SPD und Israel, S. 118.

Viertens verwischte das grenzüberschreitende Operieren der palästinensischen Terroristen die Trennlinie zwischen Innen- und Außenpolitik in bis dahin nicht gekannter Weise. Das Olympia-Attentat selbst wurde von Politik und Öffentlichkeit im Wesentlichen als ein Problem der Inneren Sicherheit perzipiert, die Diskussion verblieb „weitgehend innerhalb des innenpolitischen Koordinatensystems“<sup>19</sup>. Der Begriff „Innere Sicherheit“ bezog sich freilich auf den Schutz von Gesellschaft und Staat vor Bedrohungen, die aus dem Inneren der Gesellschaft heraus entstanden – im Gegensatz zu äußeren, von anderen Staaten ausgehenden Bedrohungen im Kontext des Kalten Krieges<sup>20</sup>. Der palästinensische Terrorismus entsprach dem nur bedingt, handelte es sich doch um eine von außen kommende Bedrohung – die dabei jedoch nicht von einem anderen Staat ausging und der Form nach am ehesten dem bundesdeutschen Linksterrorismus ähnelte. Aufgrund dieser Konstellation gewann die Innere Sicherheit der Bundesrepublik plötzlich in bis dahin ungekanntem Maße auch eine Außendimension: Es zeigte sich, dass sie offensichtlich nicht mehr allein im Rahmen klassischer Innenpolitik gewährleistet werden konnte, sondern internationale Zusammenarbeit erforderte.

Eine wichtige Folge des Olympia-Attentats war der Wandel bundesdeutscher Wahrnehmungen des „internationalen Terrorismus“: Die unmittelbaren politischen Reaktionen entsprachen teilweise noch der Einschätzung, dass der palästinensische Terrorismus und die von ihm praktizierte Aktionsform der Geiselnahme ein rein „ausländisches“ Problem seien, von dem die Bundesrepublik nur punktuell betroffen war. In Politik und Öffentlichkeit sollte sich aber im weiteren Verlauf der 1970er Jahre nach und nach die Einschätzung durchsetzen, dass die Bundesrepublik immer wieder in das Visier palästinensischer Fedajin geraten oder mit dem Problem terroristischer Geiselnahmen konfrontiert werden könne. Rückblickend wurde dabei die Erfahrung des Olympia-Attentats zu einem wichtigen Referenzpunkt. So formulierte beispielsweise 1976 eine Vorlage des Bundesinnenministeriums für eine Regierungserklärung zur Inneren Sicherheit, „[s]eit dem Überfall auf die israelische Olympiamannschaft in München am 6. September 1972“ sei deutlich geworden, „daß der Terrorismus nicht ausschließlich in seiner jeweiligen nationalen Ausprägung gesehen werden“ dürfe<sup>21</sup>.

Darüber hinaus war das Olympia-Attentat nicht allein für die Wahrnehmungen des „internationalen Terrorismus“ prägend, sondern auch für allgemeinere Perzeptionen terroristischer Bedrohungen: In den darauffolgenden Jahren gelangten die politisch Verantwortlichen der Bundesrepublik mehr und mehr zu der Überzeugung, dass – so Bundesinnenminister Gerhart Baum 1978 – „alle zivilisierten Staaten sich auf Dauer mit dem Problem des Terrorismus einrichten müßten“<sup>22</sup>. In der

<sup>19</sup> Knelangen: Die deutsche Politik zur Bekämpfung des Terrorismus, S. 174.

<sup>20</sup> Vgl. Funk: „Innere Sicherheit“.

<sup>21</sup> Vgl. MR Bochmann (BMI), „Regierungserklärung zur Inneren Sicherheit“, 21. 7. 1976, BArch, B 136/15684.

<sup>22</sup> Aufzeichnung des MR Lenz (BMI), „Besuch des britischen Innenministers am 3. und 4. September 1978 in Bonn, hier: Besprechungen am 3. und 4. September 1978 im Bundesministerium des Innern“, 4. 9. 1978, BArch, B 106/106776.

Retrospektive wurde dabei oftmals ein klarer Bezug zum Olympia-Attentat hergestellt. Beispielsweise äußerte Bundeskanzler Helmut Schmidt 1977 in einer Regierungserklärung, die „Gefährlichkeit [...] der politisch motivierten Gewaltkriminalität“ sei allen „spätestens seit dem spektakulären Überfall auf die israelische Mannschaft bei den Olympischen Spielen 1972“ ins Bewusstsein gerückt<sup>23</sup>. Längerfristig führte dieser Einschätzungswandel zur Suche nach anti-terroristischen Maßnahmen, die dauerhafte und allgemeine Antworten auf terroristische Bedrohungen bieten konnten. Dabei sollten die nach dem Olympia-Attentat vom Auswärtigen Amt und vor allem die vom Bundesinnenministerium eingeleiteten Schritte weitreichende Bedeutung für die weitere internationale Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung in den 1970er Jahren erlangen.

### 3.1.2 Auswärtiges Amt: Verzicht auf außenpolitische Anti-Terrorismus-Maßnahmen und Initiative in den Vereinten Nationen

Dass die Bundesregierung den palästinensischen Terrorismus nach dem Olympia-Attentat vorrangig als ein Problem der Innenpolitik auffasste, zeigt sich insbesondere an den Reaktionen des Außenministeriums: Zu keinem Zeitpunkt wurde hier erwogen, mit kurzfristig umsetzbaren außenpolitischen Schritten wie politischem Druck oder Sanktionen gegen bestimmte Staaten zu reagieren<sup>24</sup>. Freilich gab es ohnehin keinen palästinensischen Staat, gegen den sich die Maßnahmen hätten richten können. Dass aber etwa Syrien, Libyen und Irak eine gewisse Nähe zum palästinensischen Terrorismus aufwiesen, war ein mehr oder weniger offenes Geheimnis<sup>25</sup>. Dennoch hätte ein entsprechendes Vorgehen gegen diese Staaten, die offiziell jegliche Unterstützung leugneten, zu massiven Irritationen und damit auch zu einer Gefährdung der ökonomischen Interessen der Bundesrepublik im Nahen Osten geführt, während eine Wirksamkeit fraglich war.

Im Verhältnis zu arabischen Staaten war das Ministerium Walter Scheels nach dem 5. September 1972 ganz im Gegenteil vor allen Dingen um Schadensbegrenzung bemüht. Seit ihrem Amtsantritt hatte die sozialliberale Regierung eine ausgewogene und neutrale Nahostpolitik verfolgt: Das Auswärtige Amt setzte sich erstens für gute Beziehungen zu allen Staaten des Nahen Ostens ein. Da zu Israel bereits offizielle Kontakte bestanden, erforderte dies primär eine Verbesserung der Beziehungen zu den arabischen Staaten<sup>26</sup>. Zweitens war das Außenministeri-

<sup>23</sup> Bundeskanzler Schmidt am 20. April 1977 im Bundestag, BT-PlPr. 8/22, S. 1445.

<sup>24</sup> Diese Linie wurde auf der Sondersitzung des Bundeskabinetts am 6. 9. 1972 festgelegt. Vgl. Sondersitzung des Bundeskabinetts am 6. 9. 1972, „Überfall arabischer Terroristen im Olympischen Dorf (Fortsetzung)“, abrufbar unter: [http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1972k/kap1\\_1/kap2\\_35/para3\\_1.html](http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1972k/kap1_1/kap2_35/para3_1.html) [7. 7. 2016].

<sup>25</sup> Vgl. hinsichtlich der Beziehungen dieser Staaten zu palästinensischen Terroristen seit den späten 1970er Jahren Riegler: Im Fadenkreuz, S. 365–387.

<sup>26</sup> Die Aufdeckung heimlicher bundesdeutscher Waffenlieferungen nach Israel und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen der Bundesrepublik zu Israel im Jahr 1965 hatten den Abbruch der Kontakte durch zehn arabische Staaten zur Folge gehabt; sechs von ihnen zeigten

um um Neutralität bemüht und lehnte eine aktive, eigenständige Rolle der Bundesrepublik bei den Friedensbemühungen ab. Hierfür sah man aufgrund der historischen Belastungen des Verhältnisses zu Israel und aufgrund der anfänglichen Inexistenz diplomatischer Beziehungen zu den arabischen Staaten keine Handlungsspielräume<sup>27</sup>.

Das Olympia-Attentat brachte für die sich gerade erst anbahnenden deutsch-arabischen Beziehungen ernsthafte Gefährdungen mit sich, insbesondere auch deshalb, weil das Bundesinnenministerium zunächst mit einer restriktiveren Ausländerpolitik reagierte: Zu den Maßnahmen zählten verschärfte Einreisebestimmungen für Araber, eine Ausweitung der Abschiebungspraxis und Verbote einzelner ausländischer Vereine<sup>28</sup>. Dies führte zu massiven Irritationen im arabischen Raum, die das Verhältnis der Bundesrepublik zu den betroffenen Staaten stark belasteten. Das Auswärtige Amt war bestrebt, die entstandenen Verstimmungen in bilateralen Kontakten möglichst zu entschärfen, was aber freilich ohne eine Rücknahme der innenpolitischen Maßnahmen äußerst schwierig war<sup>29</sup>.

Auch die deutsch-israelischen Beziehungen litten – insbesondere deshalb, weil die Bundesregierung sich nach dem Olympia-Attentat nicht gewillt zeigte, israelischen Forderungen nach einer Erhöhung des politischen Drucks auf arabische Staaten nachzukommen. Positiv bewertete die israelische Regierung jedoch immerhin, dass sich die Bundesrepublik als erster ausländischer Staat bereit gezeigt hatte, israelische Geiseln mit Waffengewalt zu befreien<sup>30</sup>. Die Freilassung der Olympia-Attentäter Ende Oktober 1972 führte dann aber zu massiver israelischer Kritik, hatte man dort doch den Eindruck, die Bundesregierung sei ausschließlich darum bemüht, den Schaden für das deutsch-arabische Verhältnis zu begrenzen und die Bundesrepublik selbst aus dem Konflikt herauszuhalten<sup>31</sup>. Das Außenministerium jedoch betonte angesichts der von Israel geforderten Sonderstellung, die eine spezielle Verpflichtung der Bundesrepublik gegenüber Israel mit sich bringe, die „Normalität“ der deutsch-israelischen Beziehungen, die jede direkte Involvierung Westdeutschlands in den Nahostkonflikt als unberechtigt erscheinen ließe<sup>32</sup>.

sich daraufhin gewillt, die DDR offiziell anzuerkennen. Die Wiederherstellung diplomatischer Beziehungen zu diesen Staaten, die insbesondere auch als Exportländer und Öllieferanten bedeutsam waren, wurde erst durch die Aufgabe der Hallstein-Doktrin im Zuge der neuen Ostpolitik möglich.

<sup>27</sup> Vgl. hierzu ausführlich Hepperle: Die SPD und Israel, S. 95–132.

<sup>28</sup> Vgl. hierzu unten S. 39–42.

<sup>29</sup> Vgl. hierzu ausführlicher Schiller u. Young: The 1972 Munich Olympics, S. 209–211 u. 213–216; sowie Dahlke: Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus, S. 115–122.

<sup>30</sup> Vgl. Gerlach: Die doppelte Front, S. 178.

<sup>31</sup> Vgl. Aufzeichnung des VLR I Redies, „Vorsprache des israelischen Botschafters beim Herrn Minister am 31. Oktober 1972, 18.00 Uhr“, 2. 11. 1972, PA-AA, B 1, Bd. 509; sowie Aufzeichnung über das „Gespräch Staatssekretärs Dr. Frank mit dem israelischen Botschafter Ben-Horin am 15. 11. 1972 um 10.15 Uhr“, [o. D.], PA-AA, B 1, Bd. 509.

<sup>32</sup> Vgl. zu den Auswirkungen des Olympia-Attentats auf die deutsch-israelischen Beziehungen Hepperle: Die SPD und Israel, S. 111–121; Schiller u. Young: The 1972 Munich Olympics, S. 211–213 u. 217f.; sowie Dahlke: Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus, S. 107–115.

Das Auswärtige Amt musste also einen schwierigen Balanceakt vollziehen, um weder für das deutsch-arabische noch für das deutsch-israelische Verhältnis ernsthaften Schaden entstehen zu lassen. Maßnahmen gegen arabische Staaten, die auch von einzelnen bundesdeutschen Politikern gefordert wurden, lehnte das Außenministerium dabei grundsätzlich ab. Aktiv wurde in dieser Frage insbesondere ein Bundestagsabgeordneter der Opposition, der CDU-Politiker Erik Blumenfeld. Dieser hatte aufgrund seiner Biografie – wegen seines jüdischen Vaters war er während der nationalsozialistischen Herrschaft in den Konzentrationslagern Auschwitz und Buchenwald inhaftiert gewesen – ein besonderes Verhältnis zu Israel<sup>33</sup>. Die Aktivitäten palästinensischer Terroristen im Zusammenhang mit dem Nahostkonflikt verfolgte er seit den späten 1960er Jahren und forderte hiergegen ein konsequenteres Vorgehen auf multilateraler Ebene<sup>34</sup>. Nach der Freilassung der Olympia-Attentäter kritisierte Blumenfeld in einem Brief an Scheel nachdrücklich „die zoegerliche, widerspruchsvolle und entschlosslose haltung der bundesregierung“ und die „ebenso zynischen wie unangebrachten erklarungen des regierungssprechers ahlers“<sup>35</sup>. In Übereinstimmung mit der israelischen Haltung verlangte er, die Bundesregierung solle „politische und wirtschaftliche massnahmen“ gegen Terroristen-freundliche Regierungen ergreifen<sup>36</sup>.

Bereits unmittelbar nach dem Olympia-Attentat hatte Blumenfeld selbst, der Mitglied der Beratenden Versammlung des Europarats und hier Vorsitzender des Politischen Ausschusses war, in der Beratenden Versammlung einen Dringlichkeitsantrag eingebracht. Die Versammlung beschloss daraufhin am 23. Oktober 1972 eine Empfehlung an das Ministerkomitee<sup>37</sup>, in der dieses und die Regierungen der Mitgliedstaaten dazu aufgefordert wurden, konsequente Maßnahmen gegen den Terrorismus zu ergreifen und sich hierbei um eine enge europäische Zusammenarbeit zu bemühen. Angemahnt wurde insbesondere die Ausübung politischen und wirtschaftlichen Drucks auf bestimmte Staaten<sup>38</sup>. Diese anti-arabische Stoßrichtung der Initiative Blumenfelds sollte freilich auch auf Ebene des Europarats – unter anderem aufgrund der ablehnenden Haltung europäischer Regierungen – nicht weiterverfolgt werden: Spätere Befassungen der Organisation mit

<sup>33</sup> U.a. hatte er als Emissär der Bundesregierung 1965 bei der Vorbereitung der Aufnahme diplomatischer Beziehungen eine wichtige Rolle gespielt. Vgl. Bajohr: *Hanseat und Grenzgänger*, S. 171–176.

<sup>34</sup> Vgl. die Fragen Blumenfelds in BT-PlPr. 6/193, 16. 6. 1972, S. 11274.

<sup>35</sup> Zu den Äußerungen Ahlers vgl. oben S. 32.

<sup>36</sup> Alle Zitate in: Fernschreiben des Bundestagsabgeordneten Erik Blumenfeld (CDU) an den Außenminister Walter Scheel, 2. 11. 1972, PA-AA, B 83, Bd. 980.

<sup>37</sup> Das Ministerkomitee, das Entscheidungsorgan des Europarats, besteht aus den Außenministern seiner Mitgliedstaaten oder aus deren ständigen Vertretern beim Europarat. Zu seinen Aufgaben gehört es, die Politik des Europarats festzulegen sowie seinen Haushalt und sein Tätigkeitsprogramm zu genehmigen.

<sup>38</sup> Empfehlung 684 der Beratenden Versammlung des Europarats, abrufbar unter <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta72/EREC684.htm> [23. 9. 2011]. Zur Diskussion des entsprechenden Antrags auf Empfehlung in der Beratenden Versammlung des Europarats vgl. BT-Drs. 7/19, S. 29–38.

dem Terrorismusthema konzentrierten sich vielmehr auf die grenzüberschreitende Sicherstellung einer strafrechtlichen Verfolgung von Terroristen<sup>39</sup>.

Das Auswärtige Amt wurde jedoch nicht nur gezwungenermaßen im Bereich der Nahostpolitik aktiv, es ergriff auch eine eigene Initiative zur Eindämmung des grenzüberschreitend operierenden Terrorismus, die auf die internationale Weltfriedensorganisation, die Vereinten Nationen, setzte: Ausgehend von der Auffassung, dass der Terrorismus „kein deutsch-israelisches oder deutsch-arabisches Problem“ sei, sondern ganz allgemein ein „internationales Phänomen“, wurde dabei seine Bekämpfung als „Aufgabe für die internationale Zusammenarbeit“ betrachtet<sup>40</sup>. Anfänglich scheint diese Initiative tatsächlich von der Hoffnung getragen gewesen zu sein, man könne so auf die „Verhinderung jeglicher Art von internationalem Terrorismus“<sup>41</sup> und auf seine grundsätzliche „Beseitigung“<sup>42</sup> hinwirken. Eine kurzfristig wirksame Eindämmung der terroristischen Gefahr freilich war auf diesem Wege kaum zu erwarten.

Das Bemühen um eine weltweite Ächtung terroristischer Methoden war nicht neu: In der International Civil Aviation Organization (ICAO), einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen, der die Bundesrepublik seit 1956 angehörte, waren bereits vor dem Olympia-Attentat unter bundesdeutscher Beteiligung mehrere Abkommen zur Bekämpfung der Luftpiraterie erarbeitet worden, denen die Bundesrepublik auch schon beigetreten war oder im Begriff war beizutreten<sup>43</sup>. Auch die Vorarbeiten für die Diplomatschutzkonvention der Vereinten Nationen vom 14. Dezember 1973 lagen zum Teil bereits vor dem Olympia-Attentat.

Am Morgen nach dem Olympia-Attentat beschloss das Bundeskabinett in einer Sondersitzung, dass Scheel das Thema Terrorismusbekämpfung auf der unmittelbar bevorstehenden Konferenz der EG-Außenminister in Rom und Frascati zur Sprache bringen sollte<sup>44</sup>. Der daraufhin dort von Scheel geäußerte Vorschlag einer gemeinsamen Initiative in den Vereinten Nationen wurde von den anderen Außenministern der EG einmütig befürwortet<sup>45</sup>. Vor dem Hintergrund einer offen-

<sup>39</sup> Vgl. hierzu unten Abschnitt 4.3.3.

<sup>40</sup> Alle Zitate in: Aufzeichnung über das „Gespräch Staatssekretärs Dr. Frank mit dem israelischen Botschafter Ben-Horin am 15. 11. 1972 um 10.15 Uhr“, [o. D.], PA-AA, B 1, Bd. 509.

<sup>41</sup> Entwurf eines Sprechzettels für Außenminister Scheel für die EG-Außenministerkonferenz in Rom und Frascati am 11./12. 9. 1972, [o. D.], PA-AA, B 21, Bd. 752.

<sup>42</sup> Aufzeichnung des VLR Rötger (AA) für Staatssekretär van Well (AA), 7. 9. 1972, „Politische Zusammenarbeit der Zehn“, PA-AA, B 21, Bd. 752.

<sup>43</sup> Es handelt sich um das „Tokyoter Abkommen“ vom 14. 9. 1963, das „Den Haager Übereinkommen“ vom 16. 12. 1970 und das „Montrealer Übereinkommen“ vom 23. 9. 1971. Vgl. hierzu Schäffer: Terroristische Bedrohungen des Luftverkehrs, S. 16–35.

<sup>44</sup> Vgl. Runderlass von MDg van Well (AA), „terroraktion arabischer freischaerler gegen israelische olympiamannschaft“, [o. D.], PA-AA, B 21, Bd. 752; sowie Sondersitzung des Bundeskabinetts am 6. 9. 1972, „Überfall arabischer Terroristen im Olympischen Dorf (Fortsetzung)“, abrufbar unter: [http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1972k/kap1\\_1/kap2\\_35/para3\\_1.html](http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1972k/kap1_1/kap2_35/para3_1.html) [7. 7. 2016].

<sup>45</sup> Vgl. zusammenfassend zu den Ergebnissen der Konferenz in Frascati und Rom das Fernschreiben aus dem AA an die Bundesdeutsche Vertretung bei den VN in New York, „ihr gesprach mit vn-generalsekretaer, hier: terrorismus“, [o. D.], PA-AA, B 21, Bd. 752.

sichtlich zunehmenden Globalisierung des Terrorismus schienen die Vereinten Nationen ein vielversprechender Rahmen zu sein, um zu tatsächlich wirksamen Maßnahmen zu kommen. Allerdings sollte sich zeigen, dass sich die Pläne der Bundesregierung nicht so schnell realisieren ließen, wie zunächst erhofft.

Die Bundesrepublik selbst hatte in den Vereinten Nationen in unmittelbarer Folge auf das Olympia-Attentat nur begrenzte Handlungsspielräume, sollte sie doch erst im Juni 1973 ihre Aufnahme in die Weltorganisation beantragen. Ihr Beitritt wurde am 18. September 1973 durch die Generalversammlung bestätigt. Zu diesem Zeitpunkt waren die in den Vereinten Nationen infolge des Olympia-Attentates angelaufenen Aktivitäten bereits weitgehend gescheitert. Unmittelbar nach dem Münchner Anschlag hatte Generalsekretär Kurt Waldheim die Vollversammlung aufgefordert, sich mit dem Terrorismus zu befassen<sup>46</sup>. Daraufhin hatte die 27. Vollversammlung das Thema an den Rechtsausschuss verwiesen<sup>47</sup>. Ergebnis war am 11. Dezember 1972 die Annahme einer von ungebundenen Ländern<sup>48</sup> eingebrachten Resolution durch den Rechtsausschuss, die lediglich eine „tiefe Besorgnis“ über die Zunahme terroristischer Gewalt zum Ausdruck brachte und die Gründung eines Ad-hoc-Ausschusses zur Befassung mit dem Problem terroristischer Gewalt vorsah. Auf Drängen zahlreicher Vertreter der „Dritten Welt“ und zum großen Unbehagen westlicher Staaten wurde „Befreiungsbewegungen“ dabei ein Sonderstatus eingeräumt. Ein von westlichen Ländern<sup>49</sup> eingebrachter Resolutionsentwurf, der auf weitaus konkretere Maßnahmen, darunter auch die Ausarbeitung eines Konventionsentwurfs gegen den „internationalen Terrorismus“, gezielt hatte, kam nicht zur Abstimmung<sup>50</sup>. Das Auswärtige Amt ging bei diesem Sachstand davon aus, dass in absehbarer Zeit von Seiten der Vereinten Nationen keine wirksamen Schritte zur Bekämpfung des Terrorismus zu erwarten seien<sup>51</sup> und maß deshalb Schritten, „die von anderen Gremien gegen die Terrorakte ergriffen werden“, ein umso größeres Gewicht bei<sup>52</sup>.

<sup>46</sup> Offiziell wurde dabei betont, dass Waldheim das Thema aus eigener Initiative auf die Tagesordnung gesetzt habe. Vgl. Fernschreiben des VLR I von Hassell (AA), „vn-generalsekretäer fordert kommende vollversammlung auf, sich mit terrorismus zu befassen“, 8. 9. 1972, BArch, B 136/5039.

<sup>47</sup> Ein von den USA sofort in die Vollversammlung eingebrachter Resolutionsentwurf zum Terrorismus war zuvor gescheitert. Vgl. Friedrichs: *Fighting Terrorism and Drugs*, S. 41.

<sup>48</sup> Der Resolutionsentwurf wurde von Afghanistan, Algerien, Guyana, Indien, Kenia, Jugoslawien und Sambia eingebracht. Vgl. Sachstandsaufzeichnung des VLR I Heimsoeth (AA), „Stand der Behandlung des TOP Terrorismus in den Vereinten Nationen“, 8. 12. 1972, S. 2, PA-AA, B 83, Bd. 824.

<sup>49</sup> Der auf einen italienischen Ursprungstext zurückgehende Resolutionsentwurf wurde von Australien, Belgien, Kanada, Costa Rica, Italien, Japan und Neuseeland eingebracht. Er wurde von der Bundesrepublik unterstützt. Vgl. ebd.

<sup>50</sup> Ebd.

<sup>51</sup> Vgl. Aufzeichnung des AA, „Fragestunde des Deutschen Bundestages am 19./20. Dezember 1972“, 18. 12. 1972, PA-AA, B 82, Bd. 1031.

<sup>52</sup> Sachstandsaufzeichnung des VLR I Heimsoeth (AA), „Stand der Behandlung des TOP Terrorismus in den Vereinten Nationen“, 8. 12. 1972, PA-AA, B 83, Bd. 824.

Trotzdem verfolgte die Bundesregierung längerfristig ihre ursprüngliche, unmittelbar nach dem Olympia-Attentat entwickelte Idee weiter: Vom Moment ihres Beitritts zu den Vereinten Nationen an betrachtete sie das Ziel einer Konvention gegen Terrorismus als wichtiges bundesdeutsches Anliegen<sup>53</sup> und setzte sich mit Nachdruck dafür ein. Seit dem Winter 1975/76 versuchte das Auswärtige Amt zum einen, die europäischen Partner für die Unterstützung einer entsprechenden Initiative zu gewinnen. Zum anderen führte es umfangreiche Sondierungen insbesondere bei Staaten der „Dritten Welt“ durch, um einen realistischen Rahmen für die Behandlung des Themas in den Vereinten Nationen abzustecken<sup>54</sup>. Die bundesdeutschen Bemühungen hatten schließlich 1976 die Einsetzung eines Sonderausschusses durch die 31. Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Folge, der mit der Erarbeitung einer Konvention gegen Geiselnahme beauftragt war. In langwierigen Verhandlungen, in denen sich wiederum der Status von „Befreiungsbewegungen“ als besonders umstritten erweisen sollte<sup>55</sup>, einigte sich der Ausschuss auf einen Konventionsentwurf, der schließlich am 17. Dezember 1979 durch die 34. Generalversammlung angenommen wurde<sup>56</sup>.

Grundsätzlich folgte somit die bundesdeutsche Außenpolitik der Einschätzung, dass das Olympia-Attentat vor allem Probleme der Inneren Sicherheit aufwarf, die jedoch weitreichende internationale Implikationen hatten. Die Bestrebungen des Außenministeriums, im Rahmen der Vereinten Nationen zu einer weltweiten Ächtung terroristischer Methoden zu gelangen, boten dabei zum einen Handlungsmöglichkeiten, welche die von komplexen Faktoren geprägte Haltung der Bundesrepublik im Nahostkonflikt nicht in Frage stellten. Zum anderen entsprachen sie der Überzeugung, dass Terroristen, die sich den begrenzten Zugriffsbereich einzelner Nationalstaaten zunutze machten, letztlich erst dann wirksam an ihrem Tun gehindert werden könnten, wenn kein Staat der Welt mehr gewillt sei, sie zu tolerieren oder zu unterstützen.

### 3.1.3 Bundesministerium des Innern: Ausländerpolitik und europäische Kooperation

Die ersten unmittelbaren Reaktionen des Bundesinnenministeriums auf den Anschlag umfassten vor allem eine Reihe ausländerpolitischer Maßnahmen, die da-

<sup>53</sup> Vgl. Entwurf eines Papiers über „Die VN-Politik der Bundesrepublik Deutschland“ nach dem Beitritt, 29. 5. 1973, PA-AA, B 83, Bd. 824.

<sup>54</sup> Vermerk des AA, „Zum Stand der internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus“, 2. 2. 1976, PA-AA, B 83, Bd. 980.

<sup>55</sup> Vgl. Fernschreiben des AA, „Zu unserer Geiselnahmeinitiative in den VN“, 3. 3. 1978, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 111.264.

<sup>56</sup> International Convention against the taking of hostages, VN-Dokument A/RES/34/146, abrufbar unter <http://www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/34/146> [19. 10. 2011]. Zur Behandlung von Terrorismus-Themen in den Vereinten Nationen während der 1970er Jahre vgl. grundlegend Blumenau: *The United Nations and Terrorism*; ders.: *The Other Battleground of the Cold War. Zur Kooperation der EG-Staaten bei der Behandlung von Terrorismusthemen in den Vereinten Nationen* vgl. ders.: *Einsam oder doch gemeinsam?*

rauf zielten, potenziellen Terroristen den Aufenthalt in der Bundesrepublik zu verwehren. Dem lag die Befürchtung zugrunde, dass eine weitere Geiselnahme zur Freipressung der Olympia-Attentäter folgen würde<sup>57</sup>. Genau dies war 1970 nach dem Anschlag am Flughafen München-Riem der Fall gewesen: Die Volksfront zur Befreiung Palästinas (PFLP) hatte bald darauf die Freilassung der verhafteten Attentäter durch die Entführung von drei Flugzeugen nach Jordanien erzwungen<sup>58</sup>. Gleichzeitig korrespondierten die Schritte des Bundesinnenministeriums nach dem Olympia-Attentat mit einer offensichtlich nicht nur im politischen Feld, sondern vor allem auch in der Öffentlichkeit verbreiteten Tendenz, den palästinensischen Terrorismus in den allgemeineren Kontext einer vermeintlichen „Ausländerproblematik“ zu stellen. In Teilen der Presse wurde beispielsweise die Forderung nach einer schärferen Ausländerpolitik laut<sup>59</sup>.

Nachdem am Morgen des 6. September 1972 die am Vortag einberufene Sondersitzung des Bundeskabinetts fortgesetzt worden war<sup>60</sup>, traten noch am gleichen Tag im Bundesinnenministerium Vertreter der involvierten Ministerien zu einer Ressortbesprechung zusammen, um „mittelfristige[...] Maßnahmen [...] zur Abwehr und Verhütung weiterer terroristischer Anschläge palästinensischer Organisationen“ vorzubereiten<sup>61</sup>. Ins Auge gefasst wurden, ähnlich wie nach dem palästinensischen Attentat in München-Riem 1970<sup>62</sup>, vor allem ausländerrechtli-

<sup>57</sup> Diese Befürchtung wird u. a. formuliert in: Sondersitzung des Bundeskabinetts am 6.9.1972, „Überfall arabischer Terroristen im Olympischen Dorf (Fortsetzung)“, abrufbar unter: [http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1972k/kap1\\_1/kap2\\_35/para3\\_1.html](http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1972k/kap1_1/kap2_35/para3_1.html) [7.7.2016].

<sup>58</sup> Im September 1970 entführte die Volksfront zur Befreiung Palästinas (PFLP) drei Flugzeuge nach Jordanien, um die Bundesrepublik und eine Reihe weiterer Staaten zur Freilassung von inhaftierten Palästinensern zu zwingen. Unter dem Eindruck der ultimativen Drohung, die Flugzeuge in die Luft zu sprengen, sagte die Bundesregierung zu, auf die Forderung einzugehen. Obwohl die Terroristen einen Teil der Gekidnappten laufen ließen und Jordanien die übrigen Passagiere befreien konnte – alle Geiseln waren also bereits außer Gefahr –, sah sich die Bundesregierung an ihr Wort gebunden und setzte die drei Attentäter auf freien Fuß. Diesem Verhalten lag augenscheinlich das Bestreben zugrunde, palästinensischen Terroristen keinen Anlass für weitere erpresserische Aktionen zu geben. Vgl. hierzu die Vorgänge in BArch, B 141/26122. Siehe auch zusammenfassend Hepperle: Die SPD und Israel, S. 108–111; Gerlach: Die Doppelte Front, S. 167–170; sowie Mayer u. Reuter: Internationaler Terrorismus, S. 748.

<sup>59</sup> Vgl. etwa „Kann unser Staat ausländische Terroristen fernhalten?“, in: FAZ, 7.9.1972, S. 2; „Schärfere Ausländerkontrolle für München zu spät gekommen?“, in: ebd., S. 5; „Illegaler Aufenthalt von Palästinensern“, in: ebd., S. 6; „Die Mörder. Wie viele in Deutschland leben. Worauf sie sich vorbereiten. Wie sie in unser Land kommen“, in: Bild, 7.9.1972, S. 4. Auch die zahlreichen Zuschriften aus der Bevölkerung an Politiker spiegeln diese Sichtweise. Vgl. Dahlke: Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus, S. 88–90 u. 97–99. Siehe auch Scheiper: Innere Sicherheit, S. 300.

<sup>60</sup> Vgl. Sondersitzung des Bundeskabinetts am 6.9.1972, „Überfall arabischer Terroristen im Olympischen Dorf (Fortsetzung)“, abrufbar unter: [http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1972k/kap1\\_1/kap2\\_35/para3\\_1.html](http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1972k/kap1_1/kap2_35/para3_1.html) [7.7.2016]. Die Kabinettsitzung wird außerdem erwähnt in: Runderlass von MDg van Well (AA), „terroraktion arabischer freischarler gegen israelische olympiamannschaft“, [o. D.], PA-AA, B 21, Bd. 752.

<sup>61</sup> Zitiert nach Dahlke: Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus, S. 91.

<sup>62</sup> Auch im Februar 1970 hatte das BMI vor allem verschärfte Einreisebestimmungen, eine intensivere Kontrolle von Ausländern in der Bundesrepublik und eine striktere Ausweisungspraxis ins Auge gefasst. Vgl. Kurzprotokoll der 10. Sitzung des Innenausschusses, 18.2.1970,

Abbildung 5: Demonstrant auf der Trauerfeier am 6. September 1972 im Olympischen Dorf



che Schritte, die innerhalb weniger Tage beziehungsweise Wochen konkretisiert werden sollten. Insbesondere wurden die Einreisebestimmungen für Bürger arabischer Staaten und die Abschiebungspraxis gegenüber Arabern deutlich verschärft. Außerdem verfügte der Bundesinnenminister Verbote der als extremistisch eingeschätzten palästinensischen Organisationen Resistentia-Schriften-Verlag, Generalunion Palästinensischer Studenten (GUPS) und Generalunion Palästinensischer Arbeiter (GUPA)<sup>63</sup>.

Die primär ethnischen Kriterien folgenden und von den Betroffenen oftmals als überaus „unwürdig“<sup>64</sup> und „diskriminierend“<sup>65</sup> empfundenen Maßnahmen führten im arabischen Ausland zu massiven Irritationen – und dies umso mehr, als

S. 4f., BT-PA, Protokolle des Innenausschusses, 6. Wahlperiode 1969–1972; sowie Aufzeichnung des AA, „Maßnahmen zur Bekämpfung der Luftpiraterie und zur Verhinderung von Attentaten auf deutschen Flughäfen, hier: Besprechung des Bundesministers des Innern mit den Innenministerien der Länder am 24. 2. 1970“, 24. 2. 1970, PA-AA, B 82, Bd. 766.

<sup>63</sup> Vgl., auch zum Folgenden, Dahlke: Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus, S. 91–97.

<sup>64</sup> So eine Beschwerde des ägyptischen Botschafters beim AA, vgl. die Aufzeichnung von VLR I Redies, „Ägyptische Demarchen wegen der Sicherheitsvorkehrungen“, 23. 9. 1972, PA-AA, B 1, Bd. 509.

<sup>65</sup> „Deutsch-arabische Beziehungen: Stichworte für eventuelle Äußerungen des Herrn Ministers“, [o. D.], PA-AA, B 1, Bd. 509.

ihre Durchführung in einigen Bereichen problematische Züge annahm: So war die äußerst restriktiv praktizierte Visumerteilung sehr langwierig, die Abfertigung bei der Einreise von Arabern erforderte aufgrund Personalmangels der Grenzschutzbehörden oft stundenlange Wartezeiten und Ausweisungen und Abschiebungen von bislang geduldeten „Ausländern mit ungeklärtem Rechtsstatus“ erfolgten teilweise überhastet und unprofessionell<sup>66</sup>. All dies provozierte heftige Proteste von arabischer Seite, in einer Reihe von Ländern fanden antideutsche Kundgebungen statt, es wurde der Vorwurf erhoben, die Bundesrepublik halte „Araberprogrome“ [sic!] ab<sup>67</sup> und praktiziere eine „nazistische Form von Terrorismus“<sup>68</sup>. Ob die Politik des Innenministeriums die Sicherheit in der Bundesrepublik erhöhte, bleibt fraglich. Für das Außenressort warf sie, wie oben bereits erwähnt, vor allem Probleme auf, belastete sie doch die wirtschaftlich bedeutsamen Beziehungen zu den arabischen Ländern zeitweilig „in gefährlicher Weise“<sup>69</sup>. Eine ebenfalls nur kurzfristig gedachte Maßnahme, die aber für die Sicherheit wohl wirkungsvoller war, stellte die in Reaktion auf das Attentat eingeleitete Verstärkung von Kontrollmaßnahmen an Flughäfen dar<sup>70</sup>.

Das Bundesinnenministerium reagierte jedoch auch mit Schritten, die als dauerhafte Antworten auf terroristische Bedrohungen konzipiert waren. Insbesondere die Tatsache, dass die in Fürstenfeldbruck eingesetzten Polizisten offensichtlich unzulänglich ausgebildet gewesen waren, zog schnelle Konsequenzen nach sich: Innerhalb kürzester Zeit wurde die Gründung eigens für Terrorismusbekämpfung ausgebildeter polizeilicher Einheiten beschlossen. Die prominenteste war die auf Geiselnbefreiung spezialisierte Grenzschutzgruppe 9 (GSG 9), die auch den Bundesländern zur Verfügung gestellt werden konnte<sup>71</sup>. Pläne für eine solche speziell für Geiselnbefreiungen ausgebildete, dem Bund unterstehende Einheit waren im Bundesministerium des Innern zwar schon vor dem 5. September diskutiert worden, doch es steht außer Zweifel, dass die Gründung der GSG 9 eine unmittelbare Reaktion auf das Olympia-Attentat war<sup>72</sup>. Nach konzeptionellen Vorarbeiten des Bundesministeriums und einem Beschluss der Innenministerkonferenz vom

<sup>66</sup> Dahlke: *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus*, S. 96.

<sup>67</sup> Rundschreiben des MDg Dreher (AA) an alle diplomatischen und berufskonsularischen Auslandsvertretungen, „Sicherheitsmassnahmen nach dem Terroranschlag in München“, 13. 10. 1972, PA-AA, B 83, Bd. 822.

<sup>68</sup> Schreiben des bundesdeutschen Botschafters Steltzer (Kairo) an StS Frank, „Deutsch-ägyptisches Verhältnis“, 26. 10. 1972, AAPD 1972, Bd. III, Dok. 348, S. 1600–1602, hier S. 1601, Anm. 6.

<sup>69</sup> Zitiert nach Dahlke: *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus*, S. 95.

<sup>70</sup> Vgl. Fernschreiben von StS Frank (AA), 16. 11. 1972, PA-AA, B 83, Bd. 980.

<sup>71</sup> Zur Gründung der GSG 9 vgl. Scheiper: *Innere Sicherheit*, S. 298 f.; Dahlke: *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus*, S. 101 f. Siehe zur GSG 9 außerdem Tophoven: *GSG 9*; Froese u. Scholzen: *GSG 9*; Wegener: „Esprit de Corps!“ Auch auf Ebene der Länderpolizeien wurden wenig später Spezialeinsatzkommandos aufgestellt. Vgl. Weinbauer: „Staat zeigen“, S. 935.

<sup>72</sup> In einer vom BMI erarbeiteten Konzeption für die GSG 9 wird das Olympia-Attentat explizit als Grund für die Aufstellung des Sondereinsatzkommandos benannt. Vgl. „Konzeption für die Aufstellung und den Einsatz einer Bundesgrenzschutz-Einheit für besonderen polizeilichen Einsatz“, 19. 9. 1972, BArch, B 106/88880.

13. September 1972 wurde die Gesetzesinitiative am 26. September auf den Weg gebracht. Der mit der Aufstellung der Gruppe beauftragte Verbindungsoffizier im Bundesinnenministerium, Ulrich Wegener, absolvierte zunächst selbst einen Sonderlehrgang bei den israelischen Streitkräften, deren Terrorbekämpfung damals als weltweit führend galt. Wie geplant, konnte Wegener bereits im April 1973 die Einsatzbereitschaft seiner neuen Spezialeinheit melden.

Des Weiteren wurden auch Konsequenzen aus der schlechten Informationslage gezogen, die im Vorfeld des Olympia-Attentats geherrscht hatte: Ende 1972 erfolgte im Bundesamt für Verfassungsschutz mit der Gründung einer eigenen Abteilung für die „Beobachtung des Ausländerextremismus“ eine wichtige organisatorische Umstrukturierung<sup>73</sup>.

Darüber hinaus reagierte das Bundesinnenministerium sehr schnell auch auf einer weiteren Ebene auf das Olympia-Attentat: Unmittelbar nach dem 5. September 1972 wurden hier konkrete Pläne für eine intensiviertere Zusammenarbeit der EG-Mitgliedstaaten im Bereich der Inneren Sicherheit formuliert. Dies trug der oben bereits angesprochenen, durch das Attentat beförderten Erkenntnis Rechnung, dass die Innere Sicherheit der Bundesrepublik auch internationale Dimensionen aufweist. Im Innenministerium hatte sich schon vor dem Olympia-Attentat ein Bewusstsein dafür entwickelt, dass bestimmte Formen der Kriminalität nicht von einem Staat alleine wirksam bekämpft werden können: So befürwortete es Konzeption und Ziele der im August 1971 ins Leben gerufenen Pompidou-Gruppe, in der sich sieben europäische Staaten um eine enge informelle Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Rauschgiftkriminalität bemühten<sup>74</sup>.

Unmittelbar nach dem Olympia-Attentat verfasste der Leiter der Abteilung Öffentliche Sicherheit im Innenministerium, Werner Smoydzin, ein Papier für Bundesinnenminister Genscher, in dem er Leitlinien für „eine Konferenz der innenminister der mitgliedstaaten der europaischen gemeinschaften ueber probleme der inneren sicherheit“ umriss<sup>75</sup>. Diese Vorschläge sollten Außenminister Scheel mit auf den Weg gegeben werden, der – wie oben bereits angesprochen – am 11./12. September 1972 zu einer Konferenz der Außenminister der EG-Mitglied- und Beitrittsstaaten in Rom und Frascati reiste<sup>76</sup>. Smoydzin begründete die Not-

<sup>73</sup> Vgl. Bergh: Köln 4713, S. 460.

<sup>74</sup> Ursprünglich bestand die Gruppe aus Frankreich, Belgien, Deutschland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden und Großbritannien. Nach und nach sollten weitere Staaten beitreten. 1980 wurde sie in den institutionellen Rahmen des Europarats eingegliedert. Vgl. Friedrichs: *Fighting Terrorism and Drugs*, S. 143; Benyon u. a.: *Police Co-operation in Europe*, S. 177f.; sowie die kurze historische Information zur Pompidou-Gruppe auf der Homepage des Europarats: [http://www.coe.int/t/dg3/pompidou/aboutus/history/default\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dg3/pompidou/aboutus/history/default_EN.asp) [9. 1. 2012].

<sup>75</sup> Vgl. Fernschreiben von MD Smoydzin (BMI), Bonn, „vorbereitung der initiative des herrn bundesministers des auswaertigen auf der auszenminister-konferenz am montag in rom“, 9. 9. 1972, PA-AA, B 21, Bd. 752.

<sup>76</sup> Auf der Kabinettsitzung vom 6. 9. 1972 wurde die Idee, in Rom beziehungsweise Frascati eine EG-Konferenz über Probleme der Inneren Sicherheit vorzuschlagen, noch nicht zur Sprache gebracht. Vgl. Sondersitzung des Bundeskabinetts am 6. 9. 1972, „Überfall arabischer Terroristen im Olympischen Dorf (Fortsetzung)“, abrufbar unter: [http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1972k/kap1\\_1/kap2\\_35/para3\\_1.html](http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1972k/kap1_1/kap2_35/para3_1.html) [7. 7. 2016].

wendigkeit einer engen europäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit damit, dass arabische Terroristen erklärt hätten, „ganz west-europa solle kuenftig schwerpunkt ihrer aktivitaet sein“. Der zunehmend grenzüberschreitend agierende Terrorismus stelle eine „gemeinsame bedrohung“ für die EG-Staaten dar und erfordere deshalb auch eine „gemeinsame abwehr“. Konkret ins Auge gefasst wurde erstens eine „verstaerkung des [...] nachrichtenaustauschs“ unter „verwendung moderner technischer methoden der information und kommunikation“, zweitens eine Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit bei Prävention und Repression terroristischer Straftaten sowie drittens die „koordinierung auslaenderrechtlicher masznahmen zur verhinderung der einreise und des aufenthalts gefaehrlicher auslaender“. Zu Bedenken gegeben wurde schließlich auch das „problem einer gemeinsamen grenzkontrolle an den auszengrenzen der gemeinschaft“. Bemerkenswert an diesem Papier ist erstens die Tatsache, dass hier – ohne nähere Begründung – nicht allein von Terrorismusbekämpfung, sondern immer wieder auch allgemeiner von der Inneren Sicherheit die Rede ist. Zweitens fällt auf, dass das Thema Innere Sicherheit implizit als ein Problem der Ausländerkriminalität aufgefasst wird: Unter dem Deckmantel der Terrorismusbekämpfung kamen die geforderten Maßnahmen zum erheblichen Teil einer effektiveren Kontrolle von Immigranten gleich.

Scheel unterbreitete am 12. September 1972 in Frascati seinen Amtskollegen die Vorschläge des Bundesinnenministeriums: Die europäischen Außenminister nahmen diese grundsätzlich positiv auf<sup>77</sup> und beauftragten das Politische Komitee<sup>78</sup>, das 1970 gleichzeitig mit der EPZ ins Leben gerufen worden war, mit der weiteren Behandlung des Themas. Nach einer Sitzung des Komitees in La Hague im September 1972 wurden drei AGs aus Ministerialbeamten und Vertretern der Sicherheitsbehörden eingesetzt, deren Auftrag sich aber auf die Prüfung von Möglichkeiten einer gemeinsamen Terrorismusbekämpfung beschränkte. Der Arbeitsbereich der ersten Gruppe, die sich mit eventuellen Formen einer europäischen Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten beschäftigen sollte, umfasste die vom Bundesinnenministerium vorgeschlagenen Punkte eins und zwei (Nachrichtenaustausch und polizeiliche Zusammenarbeit im Bereich der Terrorismusbekämpfung). Die zweite AG sollte Vorschläge über eine einheitliche Behandlung von Ausländern bei der Erteilung von Visa und bei der Grenzkontrolle erarbeiten, was den beiden letzten Punkten des erwähnten Papiers entsprach. Hinzu kam mit der dritten AG ein neues Themenfeld, das sich

<sup>77</sup> Vgl. zusammenfassend zu den Ergebnissen der Konferenz in Frascati und Rom das Fernschreiben aus dem AA an die bundesdeutsche Vertretung bei den VN in New York, „ihr gespraech mit vn-generalsekretaer, hier: terrorismus“, [o. D.], PA-AA, B 21, Bd. 752.

<sup>78</sup> Das Politische Komitee bestand aus den Leitern der Politischen Abteilungen in den Außenministerien der EG-Mitgliedstaaten. Es war dafür zuständig, die Tagungen der Minister vorzubereiten und Aufgaben, die ihm von den Ministern übertragen wurden, zu erledigen. Im Zuge der verbesserten Koordinierung von EPZ- und EG-Aktivitäten ab 1974/75 sollte auch ein Vertreter der EG-Kommission regelmäßig an den Sitzungen des Politischen Komitees teilnehmen.

auf eine eventuelle Angleichung von Gesetzen zur Terrorismusbekämpfung erstreckte<sup>79</sup>.

Die Arbeit der Expertengruppen kam jedoch nur schleppend in Gang und bereits im Laufe des Jahres 1973 wurden alle drei wieder aufgelöst: Die EG-Außenministerkonferenz am 16. 3. 1973 in Brüssel beschloss, die Arbeit der ersten Gruppe (Prüfung von Möglichkeiten einer intensivierten polizeilichen und nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit) wieder einzustellen. Die Expertengruppe selbst hatte am 3. November 1972 nur ein einziges Mal getagt. Dabei hatten die Sitzungsteilnehmer, die überwiegend aus Vertretern der nationalen Nachrichtendienste bestanden, gegen das Votum der bundesdeutschen Delegation entschieden, dass die außerhalb des EG-Rahmens bereits existierende polizeiliche und nachrichtendienstliche Zusammenarbeit ausreichend sei<sup>80</sup>. Die zweite Expertengruppe war in zwei Sitzungen zu dem Schluss gekommen, dass es notwendig sei, innerhalb der EG stärker bei der „Ausländerüberwachung“ zu kooperieren. Insbesondere hatte sie angeregt, eine mögliche Angleichung von Sichtvermerksregelungen zu prüfen und den – auch personenbezogenen – Informationsaustausch im Zusammenhang mit Grenzkontrollen zu intensivieren. Die dritte AG tagte dreimal, wobei ihr Aufgabengebiet, eventuelle Schritte zur Harmonisierung des Strafrechts in der EG, zunächst eher als langfristige Aufgabe betrachtet wurde<sup>81</sup>. Sämtliche AGs standen dabei dem Problem gegenüber, dass ihre Aufträge anscheinend durch das Politische Komitee nicht klar umrissen gewesen waren. Dieses sah sich jedoch zu einer Präzisierung nicht in der Lage, sondern ging vielmehr davon aus, dass „die weitere Initiative hinsichtlich der Zusammenarbeit bei den für die Innere Sicherheit zuständigen Ministern der Mitgliedstaaten liegen müsse“<sup>82</sup>. Weiter wurde die Arbeit der Expertengruppen offensichtlich dadurch erschwert, dass Frankreich – aus außenpolitischen Rücksichten gegenüber arabischen Staaten – „größte Geheimhaltung“ forderte<sup>83</sup>. Im Endeffekt wurden auch die Themenbereiche der zweiten und dritten AG in der Folge im Rahmen der EPZ „aus Zeitgründen“ „nicht mehr aufgegriffen“<sup>84</sup>.

<sup>79</sup> Vgl. Vermerk des MR Merk (BMI), Bonn, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 25. 4. 1973, BArch, B 106/106879; sowie Ergebnisvermerk des MR Merk (BMI) über eine Besprechung am 16. 5. 1973 im BMI, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über Innere Sicherheit“, 12. 6. 1973, ebd.

<sup>80</sup> Vgl. Vermerk des MR Merk (BMI), Bonn, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 25. 4. 1973, BArch, B 106/106879. Die Chefs europäischer Inlandsnachrichtendienste trafen sich seit 1971 regelmäßig im Rahmen des sogenannten Club de Berne. Innerhalb der NATO wurden Koordination und Informationsaustausch unter den Nachrichtendiensten der Mitgliedstaaten durch den NATO-Spezialausschuss gewährleistet.

<sup>81</sup> Vgl. Ergebnisvermerk des MR Merk (BMI) über eine Besprechung am 16. 5. 1973 im BMI, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über Innere Sicherheit“, 12. 6. 1973, BArch, B 106/106879.

<sup>82</sup> Vgl. ebd.

<sup>83</sup> Ebd.

<sup>84</sup> Vgl. Schreiben des VLR I Strothmann (AA) an den Bundesminister des Innern, „EPZ-Außenministertreffen am 9./10. September 1973 in Kopenhagen, hier: Tagesordnungspunkt Gruppen B und C (Terrorbekämpfung)“, 14. 1. 1974, PA-AA, B 83, Bd. 980.

Durch den Vorstoß des Bundesinnenministeriums in Frascati wurde der EG als Handlungsrahmen gegenüber anderen Optionen der Vorzug gegeben. So hätte sich das Bundesinnenministerium beispielsweise darum bemühen können, im Rahmen von Interpol Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung anzustreben. Eine entsprechende bundesdeutsche Initiative hätte sich insofern durchaus angeboten, als vom 19. bis zum 26. September 1972 die jährliche Generalversammlung von Interpol in Frankfurt stattfinden und Bundesinnenminister Genscher auf der Eröffnungssitzung sprechen sollte. Ein solches Vorgehen wurde dem Bundesinnenministerium wenige Tage nach dem Attentat von der US-Botschaft nahegelegt<sup>85</sup>. Das Ministerium jedoch beurteilte diese Möglichkeit als wenig Erfolg versprechend: Da die Statuten von Interpol eine Befassung der Organisation mit Angelegenheiten politischen Charakters strengstens untersagten, ging man hier davon aus, dass die „Behandlung der Terroristenfrage“ Spannungen aufwerfen könne, „die möglicherweise den Bestand der Organisation und damit weitgehend die internationale Bekämpfung des gemeinen Verbrechers gefährden“ würden. Es sei zu befürchten, dass arabische Staaten die Zusammenarbeit im Rahmen von Interpol „vernachlässigen oder gar abbrechen“ könnten. Die möglichen Risiken einer Befassung von Interpol mit der Terrorismusfrage stünden deshalb „in keinem Verhältnis zu dem zu erwartenden Erfolg“<sup>86</sup>.

Darüber hinaus bevorzugte das Bundesinnenministerium mit seiner Initiative den Handlungsrahmen der EG gegenüber dem Europarat: Auch hier wäre es, auf Ebene des Ministerkomitees, für die Bundesregierung möglich und naheliegend gewesen, aktiv zu werden, war doch die Organisation durch die oben erwähnten Schritte Erik Blumenfelds ohnehin bereits mit dem Thema „Terrorismus“ befasst. Das Ministerkomitee reagierte jedoch auf die Empfehlung der Beratenden Versammlung zunächst lediglich mit der Einsetzung eines Ausschusses von Regierungsexperten, der eine Bestandsaufnahme nationaler Rechtsvorschriften erarbeiten sollte. In einer weiteren Empfehlung vom 16. Mai 1973 forderte die Beratende Versammlung die Minister sogar konkret dazu auf, eine Konferenz der für die Innere Sicherheit zuständigen Minister der Europaratsstaaten einzuberufen<sup>87</sup>. In der Folge versuchte der österreichische Generalsekretär des Europarats Lujo Tomic-Sorinj die Bundesregierung dazu zu bewegen, ihre Initiative für eine „Europäische Konferenz für innere Sicherheit“ auf alle Europaratsstaaten auszudehnen. Diese jedoch blieb bei dem Plan, die Kooperation auf die EG zu beschränken, hielt man doch den Europarat „fuer kaum in der lage, zu raschen ergebnissen auf

<sup>85</sup> Vgl. Schreiben des Amerikanischen Gesandten in der Bundesrepublik Frank E. Cash, jr., an Bundesinnenminister Hans-Dietrich Genscher, 12. 9. 1972, PA-AA, B 21, Bd. 752.

<sup>86</sup> Alle Zitate in Schnellbrief des BMI an VLR I Born (AA), „41. Tagung der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (INTERPOL), hier: Anregung der US-Botschaft, die Terroristenfrage zu erörtern“, 14. 9. 1972, PA-AA, B 21, Bd. 752.

<sup>87</sup> Empfehlung 703 der Beratenden Versammlung des Europarats, abrufbar unter <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta73/EREC703.htm> [23. 9. 2011]. Zur entsprechenden Debatte in der Beratenden Versammlung des Europarats vgl. BT-Drs. 7/842, S. 4f. u. 8f.

dem fraglichen gebiet zu kommen“<sup>88</sup>. Es wurde befürchtet – so die Formulierung eines internen Papiers aus dem Jahr 1976 –, dass die „sehr verschieden[en]“ „Interessenlagen in den einzelnen Ländern“ des Europarats sich nachteilig auswirken könnten. Die Aussichten im „überschaubare[n] und auf vielen Gebieten bereits an enge Zusammenarbeit gewöhnte[n] Kreis der Mitgliedstaaten der EG“ wurden noch am ehesten als Erfolg versprechend eingeschätzt<sup>89</sup>.

Weiter wäre es nach dem Olympia-Attentat auch naheliegend gewesen, sich um eine Intensivierung der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit mit arabischen Staaten zu bemühen. Dies zeigt ein vergleichender Blick nach Großbritannien: Hier betonte die unmittelbar nach dem Olympia-Attentat gegründete Cabinet Working Group on Terrorist Activities in einem Bericht, dass von verschärften Einreisebestimmungen nur eine höchst begrenzte Wirkung zu erwarten sei, da arabische Terroristen unter falscher Identität und mit gefälschten Pässen zu reisen pflegten. Im Blick auf eine intensivere Zusammenarbeit westeuropäischer Sicherheitsbehörden konstatiert das Papier, dass diese Kooperation auf informeller Ebene bereits bestehe und gut funktioniere. Was hingegen einer effektiven Prävention wirklich dienlich wäre, sei eine – freilich überaus schwierig zu realisierende – engere Kooperation mit arabischen Staaten<sup>90</sup>.

Für das Bundesinnenministerium scheint dieses letztgenannte Thema unmittelbar nach dem Olympia-Attentat kaum eine Rolle gespielt zu haben. Die eingesehenen Akten enthalten keine Hinweise darauf, dass hier nach dem 5. September 1972 Überlegungen angestellt wurden, ob oder wie bessere Voraussetzungen für eine Zusammenarbeit mit Sicherheitsbehörden arabischer Staaten geschaffen werden könnten<sup>91</sup>. Dies war freilich auch darauf zurückzuführen, dass die diplomatischen Beziehungen zu den arabischen Staaten zu diesem Zeitpunkt noch im

<sup>88</sup> Fernschreiben von Botschafterin von Puttkamer (bundesdeutsche Vertretung beim Europarat in Straßburg) an das AA, „eg-innenministerkonferenz ueber kriminalfragen“, 29.10.1973, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 116.192.

<sup>89</sup> Alle Zitate in: Schreiben des MR Merk (BMI), „Sitzung des Ministerkomitees des Europarats am 6. Mai 1976“, 28.4.1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.485.

<sup>90</sup> Vgl. den Entwurf eines Berichts der Cabinet Working Group on Terrorist Activities an die britische Regierung vom 09.10.1972, BNA, CAB 130/616. In der überarbeiteten, endgültigen Fassung des Papiers vom 20.10.1972, BNA, CAB 130/616, wird betont, Großbritannien unterhalte bereits gute Verbindungen zu den Israelis und Jordaniern. Beide Dokumente sind online auf der Internetpräsenz von Jörg Friedrichs, University of Oxford: [http://joerg-friedrichs.qeh.ox.ac.uk/uploads/archive/british\\_documents/BNA\\_CAB\\_130\\_616\\_1972\\_10\\_09.pdf](http://joerg-friedrichs.qeh.ox.ac.uk/uploads/archive/british_documents/BNA_CAB_130_616_1972_10_09.pdf) sowie [http://joerg-friedrichs.qeh.ox.ac.uk/uploads/archive/british\\_documents/BNA\\_CAB\\_130\\_616\\_1972\\_10\\_20.pdf](http://joerg-friedrichs.qeh.ox.ac.uk/uploads/archive/british_documents/BNA_CAB_130_616_1972_10_20.pdf) [8.11.2012]. Vgl. auch Friedrichs: *Fighting Terrorism and Drugs*, S. 64f.

<sup>91</sup> Eine Avance in diese Richtung wurde noch im September 1972 von ägyptischer Seite gemacht, die in informellen Gesprächen mit der deutschen Botschaft andeutete, sie halte „unter Wahrnehmung striktester Geheimhaltung eine Kooperation mit unseren Sicherheitsstellen für möglich“. Vgl. Schreiben des bundesdeutschen Botschafters Steltzer (Kairo) an StS Frank, 19.9.1972, AAPD 1972, Bd. II, Dok. 280, S. 1311f., hier S. 1312. Vorsichtige Sondierungen machte das AA auch in Tunesien. Vgl. Aufzeichnung des VLR I Redies, „Gespräche von StS Dr. Frank in Tunesien und Libyen am 20. und 21. Dezember 1972“, 22.12.1972, AAPD 1972, Bd. III, Dok. 422, S. 1880–1883.

Entstehen begriffen waren. Erst im Februar 1974 formulierte das Innenministerium die Einschätzung, dass eine solche Kooperation „durchaus nutzbringend“<sup>92</sup> sein, den „Schutz gegen terroristische arabische Gruppen verbessern“<sup>93</sup> sowie „langandauernde Sicherheitsmaßnahmen mit erheblichem“ Personal- und „Kostenaufwand“ vermeiden würde<sup>94</sup>. Daraufhin wurde damit begonnen, entsprechende Möglichkeiten zu prüfen<sup>95</sup>. Nach anfänglichen Schwierigkeiten entstanden in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre nach und nach Ansätze einer sicherheitsdienstlichen Zusammenarbeit mit arabischen Staaten – so mit der Arabischen Republik Jemen (Nordjemen) ab 1976, mit Libyen ab 1977 und mit Syrien ab 1980. Dabei bot die deutsche Seite Ausbildungs- und technische Hilfe als Gegenleistung dafür, dass die jeweiligen Staaten terroristische Aktivitäten nicht unterstützten und sicherheitsrelevante Informationen an die Bundesrepublik weiterleiteten<sup>96</sup>. Insbesondere im Auswärtigen Amt, das stets mit einbezogen war, bestand freilich durchaus ein Bewusstsein für die Ambivalenz solcher Verbindungen, die zwar bundesdeutschen Sicherheitsinteressen dienlich sein, die Bundesrepublik in den betroffenen Staaten aber auch „zum Werkzeug innenpolitischer Unterdrückung“ werden lassen konnten<sup>97</sup>. Ansatzweise sollte sich Ende der 1970er Jahre sogar eine Kooperation mit der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) entwickeln<sup>98</sup>.

Die klare Bevorzugung der EG-Staaten gegenüber anderen möglichen Kooperationsrahmen erklärt sich freilich nicht allein aus der Tatsache, dass auf EG-Ebene am ehesten schnell wirksame Ergebnisse zu erwarten waren. Darüber hinaus spielten die in Abschnitt 2.3 umrissenen Kontexte der europäischen Einigungsgeschichte in den 1970er Jahren eine wichtige Rolle: Nach bundesdeutscher Auffassung hatten die EG-Staaten auch über das Thema Terrorismusbekämpfung hinaus gemeinsame Probleme und Interessen im Bereich der Innenpolitik, die unmittelbar mit der europäischen Integration zusammenhingen. Sie ergaben sich zum einen aus dem Ziel, die europäischen Binnengrenzkontrollen abzuschaffen, und zum anderen aus dem Bestreben, auch jenseits des Geltungsbereichs der Römischen Verträge Integrationsfortschritte zu erreichen.

<sup>92</sup> Schreiben des BK-Amtes, 7. 2. 1974, BArch, B 136/5053.

<sup>93</sup> Vgl. das Schreiben von Dräger (BK-Amt), „Ausrüstungshilfe und Technische Hilfe für Polizei in arabischen Ländern“, 11. 2. 1974, BArch, B 136/5053.

<sup>94</sup> Ergebnisniederschrift über die Ressortbesprechung am 6. 3. 1974 im BMI über Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden arabischer Länder, BArch, B 136/5053.

<sup>95</sup> Vgl. hierzu die Vorgänge in BArch, B 136/5053.

<sup>96</sup> Vgl. für Belege Oberloskamp: Das Olympia-Attentat 1972, S. 342.

<sup>97</sup> Vgl. Aufzeichnung des VLR I Fiedler, „Zusammenarbeit zwischen deutschen und syrischen Sicherheitsdiensten“, 1. 4. 1980, AAPD 1980, Bd. I, Dok. 99, S. 548f.

<sup>98</sup> Vgl. hierzu Geiger: Westliche Anti-Terrorismus-Diplomatie im Nahen Osten, S. 274–286. Siehe außerdem Dahlke: Das Wischniewski-Protokoll. Die bundesdeutsche Presse war 1979/80 durchaus über die Kontakte informiert. Vgl. „Eine von vierzehn“, in: Der Spiegel, 23. 4. 1979, S. 26–28; „Zwielfichtige Geschichte“, in: Der Spiegel, 12. 11. 1979, S. 26f.; „Papier vom Konditor“, in: Der Spiegel, 18. 2. 1980, S. 36–41; „Das BKA sprach im Hauptquartier Arafats vor“, in: Die Welt, 18. 4. 1979, S. 1 u. 4.

### 3.1.4 Zum Stellenwert des Olympia-Attentats

Auf den ersten Blick scheint das Olympia-Attentat keine weitreichende politische Bedeutung gehabt zu haben<sup>99</sup>: Die umgesetzten ausländerpolitischen Schritte waren eher dem akuten Handlungsdruck geschuldet und kaum als dauerhaft wirksame Maßnahmen gegen den grenzüberschreitenden Terrorismus geeignet, während die auf Ebene der Vereinten Nationen und der EG ergriffenen Initiativen der Bundesregierung zunächst an unterschiedlichen Widerständen scheiterten. Doch diese Betrachtungsweise ist irreführend. Längerfristig sollte der Schock des Olympia-Attentats vor allem die bundesdeutsche Zusammenarbeit mit anderen Staaten bei der Terrorismusbekämpfung prägen. In diesem Zusammenhang ist auch von Belang, dass wichtige politische Akteure der bundesdeutschen Terrorismusbekämpfung – gedacht ist insbesondere an Hans-Dietrich Genscher, der bis 1974 Bundesinnenminister und danach Bundesaußenminister war, sowie an Hans-Jochen Vogel, der ab 1974 Bundesjustizminister war – als Mitglieder des „politischen Krisenstabs“ das Olympia-Attentat aus nächster Nähe miterlebt hatten und unter großem persönlichen Einsatz an den Rettungsversuchen beteiligt gewesen waren<sup>100</sup>.

Die Bedeutung des Olympia-Attentats für die bundesdeutsche Terrorismusbekämpfung ergibt sich zum einen aus der Tatsache, dass sich durch den Schock des Anschlags von 1972 die Wahrnehmungen des grenzüberschreitend operierenden Terrorismus durch die politischen Eliten der Bundesrepublik veränderten: Erstens sollte die zunächst eher als punktueller, fremdes Problem perzipierte Gefahr ausländischer Terroranschläge in der Folge immer mehr als eine Angelegenheit gesehen werden, von der die Bundesrepublik selbst unmittelbar betroffen ist. Und zweitens wurden Möglichkeiten einer effektiven Bekämpfung des grenzüberschreitenden Terrorismus von nun an auch in der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit gesucht.

Zum anderen wurden durch die unmittelbaren Reaktionen auf das Olympia-Attentat wichtige Weichen für spätere politische Maßnahmen der internationalen Terrorismusbekämpfung gestellt. Die ersten politischen Reaktionen auf das Attentat waren geprägt von den wenigen früheren Erfahrungen, die man im Umgang mit dem palästinensischen Terrorismus gesammelt hatte. Gleichzeitig jedoch bildeten die nach dem 5. September 1972 ergriffenen Schritte eine wesentliche Grundlage für die spätere Politik zur Bekämpfung des grenzüberschreitend operierenden Terrorismus. In dieser Hinsicht sind vor allem drei Punkte von zentraler Bedeutung: Erstens wurde die Abwehr auch ausländischer Terroranschläge primär als eine Aufgabe der Innenpolitik aufgefasst und mit entsprechenden Instrumenten angegangen – eine Grundauffassung, die im gesamten Verlauf der 1970er und 80er Jahre handlungsleitend bleiben sollte<sup>101</sup>. Zweitens gab die Bun-

<sup>99</sup> In diesem Sinne urteilt Dahlke, das Attentat sei ein Ereignis von „geringer politischer Tragweite“. Vgl. Dahlke: *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus*, S. 127.

<sup>100</sup> Vgl. Genscher: *Erinnerungen*, S. 147–160; sowie Vogel: *Nachsichten*, S. 21–23.

<sup>101</sup> Erst nach den Anschlägen des 11. 9. 2001 sollte die Terrorismusbekämpfung zu einem zentralen Thema bundesdeutscher Außenpolitik werden. Vgl. Knelangen: *Die deutsche Politik*

desregierung den EG-Mitgliedstaaten gegenüber anderen möglichen Kooperationsforen oder -partnern zur Terrorismusbekämpfung – Interpol, Europarat, Staaten des Nahen Ostens – einen deutlichen Vorzug. Und drittens sollte die vom Bundesinnenministerium erstmals gegenüber den europäischen Partnern ins Spiel gebrachte Konzeption für eine institutionalisierte Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit in ihren Grundzügen weiterverfolgt und ab Mitte der 1970er Jahre in die TREVI-Kooperation eingebracht werden. Einen wichtigen Aspekt in diesem Zusammenhang bildet die sich bereits in den unmittelbaren Reaktionen auf das Olympia-Attentat abzeichnende enge Koppelung des Themas Ausländerkontrolle an die Innere Sicherheit: Seit den 1980er Jahren sollte dieser Nexus im Zuge des Schengen-Prozesses auf europäischer Ebene zum zentralen Topos werden<sup>102</sup>.

## 3.2 Rückgriff auf bewährte Handlungsmuster: Die deutsch-französische Zusammenarbeit als Wegbereiter

### 3.2.1 Widerstände gegen erste Vorstöße des Bundesinnenministeriums

Im Bundesministerium des Innern kam man schon vor der Auflösung der auf der EG-Außenministerkonferenz von Frascati 1972 eingesetzten AGs zu dem Schluss, dass die eingeleiteten Maßnahmen nicht ausreichend seien. Diese Einschätzung fußte insbesondere auf der Tatsache, dass die Expertengruppen vom Politischen Komitee lediglich den Auftrag erhalten hatten, sich mit dem Thema Terrorismusbekämpfung zu beschäftigen. Das Innenministerium strebte jedoch – dies wurde bereits 1973 immer wieder nachdrücklich betont – „eine Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Gemeinschaft“ auf dem Gebiet der „innere[n] Sicherheit insgesamt“ an<sup>103</sup>. Die Begründung hierfür lautete, dass mit der zunehmenden wirtschaftlichen und politischen Integration der EG-Staaten – „der Einführung der Freizügigkeit, der Niederlassungsfreiheit, mit dem in Aussicht genommenen Wegfall der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, mit der starken Verflechtung der Wirtschaft (Wirtschaftskriminalität) usw.“ – „eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der inneren Sicherheit [...] dringend erforderlich“ sei. Darüber hinaus war schon im November 1972, nach der einzigen Sitzung der ersten Frascati-

zur Bekämpfung des Terrorismus, S. 173f. Ein bundesdeutsches „innenpolitisches Primat der Antiterrorismuspolitik“ konstatiert für die erste Hälfte der 1970er Jahre auch Dahlke: Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus, S. 41 u. 161–163.

<sup>102</sup> Vgl. Bigo: *Polices en réaux*, S. 18f.

<sup>103</sup> Siehe, auch für die folgenden Zitate: Entwurf eines Schreibens des BMI an das BMJ und BMV, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 25. 4. 1973, BArch, B 106/106879; sowie Schreiben des MR Merk (BMI) an BK-Amt, AA, BMJ und BMV, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 25. 4. 1973, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.870. Die angeführte Begründung stimmt in den Akten des BMI oftmals wörtlich überein.

AG, das Scheitern der angestrebten Intensivierung polizeilicher und nachrichtendienstlicher Zusammenarbeit in diesem Rahmen abzusehen. Wegen dieser „unbefriedigenden Ergebnisse“ und der „Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der EG auf allen Gebieten der inneren Sicherheit“ erteilte Genscher seinem Ministerium am 3. Januar 1973 den Auftrag, eine Europäische Konferenz über innere Sicherheit vorzubereiten<sup>104</sup>.

Umgehend nahm daraufhin das Referat Öffentliche Sicherheit 2 Vorbereitungen in Angriff. Ende April wurde das Konzept als so weit ausgereift betrachtet, dass man es anderen Stellen zur Abstimmung vorlegte: Die Innenminister der Bundesländer, andere Bundesministerien, Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundeskriminalamt und weitere Referate der Abteilung Öffentliche Sicherheit im Bundesinnenministerium wurden dazu eingeladen, schriftlich und in Besprechungen zu der geplanten Konferenz Stellung zu nehmen. Dabei bestand offensichtlich die Hoffnung, dass es möglich sein werde, die Konferenz noch vor der Sommerpause, also vor dem 15. Juni 1973, stattfinden zu lassen<sup>105</sup>.

Inhaltlich sah das Konzept drei Ziele für die Konferenz vor<sup>106</sup>: Sie sollte erstens die Innere Sicherheit zu einem Gegenstand ständiger Zusammenarbeit im Rahmen der EG-Mitgliedstaaten machen, zweitens die möglichen Bereiche und Akteure der Kooperation identifizieren und drittens die Form und Organisation der Zusammenarbeit bestimmen. Als konkrete Themen der geplanten Kooperation wurden die engere Zusammenarbeit nationaler Polizeien, Nachrichtendienste und Grenzbehörden, die Bekämpfung bestimmter grenzüberschreitender Formen der Kriminalität (Terrorismus, Luftpiraterie, Rauschgiftkriminalität, illegaler Waffenhandel, Wirtschaftskriminalität), die Verbesserung der Kontrollen an den EG-Außengrenzen, die Harmonisierung europäischer Rechtsvorschriften und die Abstimmung einer gemeinsamen Haltung in internationalen Organisationen bei der Behandlung relevanter Themen vorgeschlagen. Die exklusive Ausrichtung auf die EG-Staaten wurde damit begründet, dass die Erfolgsaussichten im „bewährten Rahmen der Europäischen Gemeinschaft“ am besten seien, „zumal im Hinblick auf die fortschreitende Integration insbesondere auch gemeinschaftsspezifische Fragen auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit zu lösen seien“<sup>107</sup>. Mittel- und längerfristig wurde aber eine Ausdehnung der Kooperation auf Nicht-EG-Staaten mit gleicher Interessenlage – so etwa die Schweiz und Österreich – nicht ausgeschlossen<sup>108</sup>. In formaler Hinsicht favorisierte man im Bundesinnenministerium

<sup>104</sup> Schreiben des MR Merk (BMI) an Bundesinnenminister Genscher, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 10. 8. 1973, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.870.

<sup>105</sup> Vermerk des MR Merk (BMI), „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 25. 4. 1973, BArch, B 106/106879.

<sup>106</sup> Vgl. Entwurf von MR Merk (BMI) für ein Einladungsschreiben an die Innenminister der Länder zur Beteiligung an der „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 25. 4. 1973, BArch, B 106/106879.

<sup>107</sup> Ergebnisvermerk des MR Merk (BMI) über eine Besprechung am 16. 5. 1973 im BMI, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über Innere Sicherheit“, 12. 6. 1973, BArch, B 106/106879.

<sup>108</sup> Siehe ebd., sowie ähnlich auch Vermerk des MR Merk (BMI), „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 25. 4. 1973, BArch, B 106/106879.

offensichtlich die Lösung, die Europäische Konferenz für innere Sicherheit als eigene Form der Kooperation nach dem Modell der EPZ einzurichten<sup>109</sup>. Diskutiert wurden aber auch die Möglichkeiten, die Zusammenarbeit „im Rahmen der bestehenden Gemeinschaftseinrichtungen“ oder „in der EPZ“ der Außenminister institutionell anzubinden<sup>110</sup>.

In den Reaktionen der zur Stellungnahme aufgeforderten Instanzen trat auf inhaltlicher Ebene immer wieder ein Kritikpunkt zutage: Es wurde befürchtet, dass die vom Bundesinnenministerium ins Auge gefasste europäische Zusammenarbeit möglicherweise mit verschiedenen anderen, bereits existierenden Kooperationsformen auf internationaler Ebene, die ebenfalls das Gebiet der Inneren Sicherheit berührten, in Konkurrenz geraten könne. Auf Ebene der EG betraf dies die Arbeit der vorerst noch nicht aufgelösten zweiten und dritten Expertengruppe, die nach Frascati geschaffen worden waren, die sogenannte Pompidou-Gruppe, die sich mit der Bekämpfung von Rauschgiftkriminalität beschäftigte, sowie die bereits existierende Kooperation der EG-Staaten bei der präventiv-polizeilichen Bekämpfung der Luftpiraterie. Im Rahmen des Europarats waren die dort unternommenen Schritte zur Vereinheitlichung des Waffenrechts betroffen. Was die Nachrichtendienste anbelangte, so existierten mit dem Club de Berne und dem NATO-Spezialausschuss bereits gut eingespielte Formen der Kooperation<sup>111</sup>.

Darüber hinaus offenbarten die Reaktionen der unterschiedlichen Stellen, dass der Vorstoß des Bundesinnenministeriums in einigen Bereichen als Einmischung in eigene Angelegenheiten gewertet wurde. Was die Bundesländer anbelangt, so scheint der Abstimmungsprozess dennoch insgesamt konstruktiv verlaufen zu sein. Vom Grundsatz her befürworteten die Innenministerien der Länder das Konzept der geplanten Konferenz. Sie waren aber darauf bedacht, bei Entscheidungen und inhaltlicher Arbeit ausreichend beteiligt zu werden. So regte beispielsweise der Innenminister von Rheinland-Pfalz an, den Innenminister eines Bundeslandes mit der Leitung der bundesdeutschen Delegation auf der geplanten Konferenz zu beauftragen. Dieser Vorstoß wurde vom Bundesinnenministerium mit dem formalen Argument zurückgewiesen, nur die Bundesregierung könne auf internationaler Ebene als Gesprächspartner fungieren<sup>112</sup>. Beschlossen wurde schließlich am 30.11.1973 durch die Innenministerkonferenz, dass bei der ge-

<sup>109</sup> Darstellung des BMI „über den Stand der Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, [o. D., vor dem Januar 1974], BArch, B 106/106879.

<sup>110</sup> Bericht des BMWi „über die Sitzung der Europa-Beauftragten der Ressorts am 26. Juli 1974“, 30. 7. 1974, BArch, B 136/16493.

<sup>111</sup> Vgl. Ergebnisvermerk des MR Merk (BMI) über eine Besprechung am 16. 5. 1973 im BMI, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über Innere Sicherheit“, 12. 6. 1973, BArch, B 106/106879; Entwurf einer Konzeption (BMI) „Gegenstand der Europäischen Konferenz über Innere Sicherheit“, ebd.; Schreiben von Pötz (BMJ) an MR Merk (BMI), „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 21. 12. 1973, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.887. Zum Club de Berne vgl. auch Bigo: *Polices en réseaux*, S. 85f.; Le Jeune: *La coopération policière européenne*, S. 79f.

<sup>112</sup> Vermerk des MR Merk (BMI), „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 25. 4. 1973, BArch, B 106/106879.

planten europäischen Konferenz über innere Sicherheit „die Bundesrepublik Deutschland auf Ministerebene durch den Bundesminister des Innern unter Beteiligung des jeweiligen Vorsitzenden der Innenministerkonferenz und mit seinem Einvernehmen vertreten wird“. „Entsprechendes“ sollte auch „für die Vertretung auf der Ebene der Abteilungsleiter“ gelten<sup>113</sup>. In den Expertenausschüssen sollten die Bundesländer personell beteiligt werden<sup>114</sup>. Wenngleich die Länderinnenminister die Bemühungen des Bundesinnenministeriums inhaltlich voll mittrugen – ein Vertreter des Bundesinnenministeriums bezeichnete sie in einer interministeriellen Ressortbesprechung sogar als „treibende Kraft für eine Zusammenarbeit im internationalen Bereich“<sup>115</sup> – steht doch außer Frage, dass die eigentliche Initiative ebenso wie die inhaltliche Konzeption vor allem beim Bundesinnenministerium lagen<sup>116</sup>.

Von den anderen Bundesministerien sah zunächst das Außenressort seine Zuständigkeiten von der geplanten Konferenz tangiert. Bislang war das Amt Walter Scheels bei den nach dem Olympia-Attentat eingeleiteten Bemühungen im Rahmen der EPZ selbst der Hauptakteur im Verhältnis zu den anderen europäischen Staaten gewesen, während das Bundesinnenministerium bei der Verfolgung seiner Pläne stets auf das Auswärtige Amt als Mittler angewiesen geblieben war. Die nun vom Bundesinnenministerium ins Auge gefasste Konferenz jedoch war als direkte Zusammenarbeit der für die Innere Sicherheit zuständigen Ministerien konzipiert, an der die Außenministerien allenfalls indirekt mitwirken sollten. Das Auswärtige Amt wurde zwar zeitnah und angemessen über die Planungen und Fortschritte der Bemühungen auf dem Laufenden gehalten<sup>117</sup>, dabei wurde jedoch wenig Bereitschaft signalisiert, das Außenressort aktiv zu beteiligen<sup>118</sup>.

Obwohl das Politische Komitee der EPZ die kompetenten Ministerien zur Eigeninitiative aufgefordert hatte, fiel die Reaktion des Auswärtigen Amtes vor die-

<sup>113</sup> Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder am 30. November 1973 in Bonn, [Beschlussprotokoll], „Punkt 9: Europäische Konferenz für die innere Sicherheit, hier: Beteiligung der Länder“, BArch, B 106/106879.

<sup>114</sup> Vermerk des MR Merk (BMI), „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 25. 4. 1973, BArch, B 106/106879.

<sup>115</sup> Bericht des BMWi „über die Sitzung der Europa-Beauftragten der Ressorts am 26. Juli 1974“, 30. 7. 1974, BArch, B 136/16493.

<sup>116</sup> So waren insbesondere die von der Innenministerkonferenz am 14. 6. 1974 beschlossenen „Vorschläge zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung“ zunächst vom BMI erarbeitet und dann den Länderinnenministern vorgelegt worden. Vgl. Vorschläge zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 116.192; sowie Schreiben des BMI an das AA, „Europäische Konferenz über innere Sicherheit, hier: Bildung einer deutsch-französischen Arbeitsgruppe für allgemeine Fragen der inneren Sicherheit“, 2. 8. 1974, BArch, B 136/16493.

<sup>117</sup> Vgl. Vermerk des AA, 11. 1. 1973, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 116.192; Vermerk des MR Merk (BMI), „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 25. 4. 1973, BArch, B 106/106879.

<sup>118</sup> Vgl. beispielsweise Entwurf des MR Merk (BMI) für ein Einladungsschreiben an beteiligte Bundesressorts zur „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 25. 4. 1973, BArch, B 106/106879.

sem Hintergrund eher reserviert aus, als es zur Stellungnahme aufgefordert wurde: Mitte Mai teilte es schriftlich mit, dass es „Bedenken gegen die Einbeziehung“ einer Reihe von Bereichen – Terrorismusbekämpfung, Rauschgiftkriminalität, Waffenhandel – in die Konferenz habe, weil sich bereits andere internationale Gremien mit diesen Themen beschäftigten. Weiter sei eine engere Zusammenarbeit der EG-Staaten im Bereich der Inneren Sicherheit zwar sinnvoll, solle aber im Rahmen der nach der Konferenz von Frascati geschaffenen AGs weiterbehandelt werden<sup>119</sup> – was, dies wurde freilich nicht offen ausgesprochen, bedeutet hätte, dass die formale Zuständigkeit beim Auswärtigen Amt geblieben wäre. Die Dissonanzen zwischen Außen- und Innenministerium – die beide FDP-geführt waren – zeigen, dass die Ressortlogik der Ministerialapparate offensichtlich schwerer wog als parteipolitische Nähe auf höchster Führungsebene.

Bei den praktischen Vorbereitungsarbeiten freilich spielte das Auswärtige Amt trotzdem eine wichtige Rolle. Ein Grund hierfür war, dass es bislang keinerlei unmittelbare Kontakte unter den EG-Innenministerien gab, so dass Genschers Amt auf die Kommunikationskanäle des Außenressorts – die Botschaften und die Strukturen der EPZ – angewiesen war<sup>120</sup>. So bat beispielsweise das Bundesministerium des Innern im Januar 1973 das Auswärtige Amt, durch die Botschaften Erkundigungen über die Zuständigkeitsbereiche der Innenministerien in den unterschiedlichen EG-Mitgliedstaaten einzuziehen. Dabei sollten die Gastländer jedoch nicht über den Plan einer „Europäischen Konferenz für Innere Sicherheit“ informiert werden<sup>121</sup>. Ergebnis dieser Nachforschungen war die Erkenntnis, dass in einigen Europäischen Staaten, so etwa in den Niederlanden, die Hauptverantwortung für die Innere Sicherheit nicht beim Innenministerium, sondern beim Justizministerium lag<sup>122</sup>. Ein weiterer Grund für die Bedeutung des Auswärtigen Amtes bestand darin, dass das Innenministerium teilweise Schwierigkeiten hatte, die Interessenlage anderer europäischer Staaten einzuschätzen.

Auch die Einbindung des Bundesjustizministeriums in die Konferenzvorbereitungen verlief nicht konfliktfrei. Gerhard Jahns Ministerium beurteilte zwar das eigentliche Anliegen der Konferenz positiv, meldete aber eine Reihe von Bedenken an: Zum einen befürchtete man auch hier mögliche Überschneidungen mit den Tätigkeiten anderer Gremien. Zum anderen wurde der grundsätzliche Einwand geäußert, dass gewisse Themen, die das Bundesinnenministerium in die Erörterungen auf europäischer Ebene einschließen wollte, in den Kompetenzbe-

<sup>119</sup> Schreiben des AA an das BMI, 15. 5. 1973, „Vorbereitung einer europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.870.

<sup>120</sup> Vermerk des AA, „Internationaler Terrorismus“, 21. 9. 1973, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 116.192.

<sup>121</sup> Vgl. Rundschreiben des VLR Louis (AA) an die bundesdeutschen Botschaften in den EG-Staaten, „Kompetenzen des Innenministeriums des Gastlandes für Fragen der inneren Sicherheit“, 19. 1. 1973, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 116.192.

<sup>122</sup> In der Folge ist deshalb in den vorbereitenden Dokumenten für die geplante Konferenz nicht mehr von den „EG-Innenministern“ die Rede, sondern von den „für die Innere Sicherheit zuständigen Ministern der EG-Staaten“. Vgl. zu den ministeriellen Zuständigkeiten ausführlicher unten, S. 92 u. 201.

reich des Justizressorts gehörten. Insbesondere die – prinzipiell als durchaus sinnvoll erachtete – Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften im Bereich von Auslieferungsrecht und Strafverfahrensregeln sowie die zwischenstaatliche Rechtshilfe in Strafsachen fielen laut Bundesjustizministerium allein in die Zuständigkeit des Justizressorts und dürften deshalb nicht auf die Tagesordnung der geplanten Konferenz gesetzt werden<sup>123</sup>.

Der internationale Rechtshilfeverkehr in Strafsachen umfasst zum einen den Problemkomplex der Auslieferung („große Rechtshilfe“) und zum anderen die Ausführung anderer Handlungen der Strafverfolgung für einen anderen Staat („kleine Rechtshilfe“), zum Beispiel die Beschaffung und Überlassung von Beweismitteln oder die Vernehmung von Zeugen. Die „kleine Rechtshilfe“ wird dabei zu wesentlichen Teilen durch die Polizei gewährt. Während die Zuständigkeit des Justizministeriums in Auslieferungsfragen unbestritten war, zählten offensichtlich sowohl das Justiz- als auch das Innenministerium Fragen der „kleinen Rechtshilfe“ jeweils zu ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich. In der Reaktion des Bundesjustizministeriums auf den Vorstoß des Bundesinnenministeriums wurde betont, dass die „Frage der polizeilichen Funktionen im internationalen Rechtshilfeverkehr in Strafsachen und die damit zusammenhängende Frage des Abschlusses zwischenstaatlicher Vereinbarungen auf diesem Gebiet“ schon seit längerem „Gegenstand von Erörterungen“ zwischen den beiden Ministerien sei, die bislang kein klares Ergebnis erbracht hatten<sup>124</sup>.

Hintergrund dieses Konflikts bildete auch die bereits in den 1970er Jahren in der Praxis zunehmend erkennbare Verlagerung polizeilicher Tätigkeit in das Vorfeld konkreter Gefahren oder eines konkreten Anfangsverdachts – und somit in Felder, die außerhalb der Kontrollmöglichkeiten der Staatsanwaltschaft lagen. Diese Praxis der Polizeibehörden, die sich in den 1970er Jahren in einer rechtlichen Grauzone befand, wurde insbesondere von den für die Staatsanwaltschaften zuständigen Justizministerien auf Landes- und Bundesebene kritisch aufgenommen. In diesem Kontext verstärkten aus Sicht des Bundesjustizministeriums die Ambitionen des Bundesinnenministeriums, federführend internationale Absprachen über polizeiliche Informationsbeschaffung im Ausland zu treffen, den Eindruck, dass die Polizeibehörden sich zunehmend der Kontrolle durch die Staatsanwaltschaften entzogen<sup>125</sup>.

Das Bundesinnenministerium behandelte die Einwände des Justizressorts 1973/74 zunächst dilatorisch: Sowohl die Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften als auch Fragen der internationalen Rechtshilfe in Strafsachen wurden nicht vom Themenkatalog für eine europäische Zusammenarbeit gestrichen<sup>126</sup>. Mitte 1974 bemängelte das Justizministerium in einem Schreiben an das Innen-

<sup>123</sup> Schreiben von Pötz (BMJ) an MR Merk (BMI), „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 21. 12. 1973, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.887.

<sup>124</sup> Ebd.

<sup>125</sup> Vgl. ausführlich zu dieser Problematik unten Abschnitt 6.5.2.

<sup>126</sup> Diese Themen nehmen beispielsweise in den vom BMI erarbeiteten und von der Innenministerkonferenz am 14. 6. 1974 beschlossenen „Vorschläge[n] zur Verbesserung der interna-

ministerium, nach wie vor keine Antwort auf seine Stellungnahme erhalten zu haben<sup>127</sup>. Das Innenministerium reagierte abweisend, indem es betonte, dass seine „Vorschläge“ vor einer Behandlung auf europäischer Ebene „selbstverständlich mit den zuständigen Bundesressorts abzustimmen“ seien<sup>128</sup>.

Innerhalb des Bundesinnenministeriums scheinen die Konsultationen mit den anderen Referaten der Abteilung Öffentliche Sicherheit sachdienlich verlaufen zu sein. Allerdings gestaltete sich die Einbeziehung der dem Innenministerium nachgeordneten Sicherheitsbehörden schwierig. Während das Bundeskriminalamt durchaus Willen zur Mitarbeit signalisierte und konkrete Anregungen übermittelte<sup>129</sup>, verhielt sich das Bundesamt für Verfassungsschutz von Anfang an wenig kooperativ und beschränkte sich wiederholt darauf zu erklären, „die Ausrichtung der Konferenz auf das Ziel, die Innere Sicherheit zum Gegenstand ständiger Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft zu machen, sei nicht erforderlich, weil die Zusammenarbeit der Nachrichtendienste bereits eng und intensiv sei“<sup>130</sup>. Das Innenministerium hielt dem das immer aufs Neue bemühte Argument der europäischen Integration entgegen: „Nur durch eine auf Dauer angelegte Form enger Zusammenarbeit aller für die Innere Sicherheit verantwortlichen Stellen“ könne ein „Schritthalten der Sicherheitserfordernisse mit der politischen Entwicklung“ gewährleistet werden<sup>131</sup>.

Die Initiative des Bundesinnenministeriums traf jedoch nicht nur auf Widerspruch, sondern erfuhr auch nachdrückliche Unterstützung von anderen Ressorts: So lobten die Europabeauftragten der Bundesministerien in einer Besprechung den Ansatz, „über regelungsbedürftige Sachverhalte zu Integrationsfortschritten zu gelangen“<sup>132</sup>. Ein solches Vorgehen entsprach der funktionalistischen Integrationstheorie, die im normativen Sinne davon ausging, dass „sich die Annäherung von souveränen Staaten am ehesten durch Kooperation in spezifischen Sachgebieten erreichen lässt“ und dass dadurch die „konfliktträchtige Politisierung internationaler Kooperation“ überwunden werden könne<sup>133</sup>.

tionalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung“ breiten Raum ein. Vgl. PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 116.192.

<sup>127</sup> Schreiben des BMJ an das BMI, „Vorbereitung einer europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 23. 7. 1974, BArch, B 136/15683.

<sup>128</sup> Schreiben des MR Bochmann (BMI) an das BMJ, „Vorbereitung einer europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 6. 8. 1974, BArch, B 136/15683.

<sup>129</sup> Schreiben des MR Merk (BMI) an den Bundesinnenminister, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über Innere Sicherheit“, 14. 5. 1973, BArch, B 106/106879.

<sup>130</sup> Zitat in: ebd., Hervorhebung im Original. Vgl. auch Ergebnisvermerk des MR Merk (BMI) über eine Besprechung am 16. 5. 1973 im BMI, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über Innere Sicherheit“, 12. 6. 1973, ebd.; sowie Entwurf einer Konzeption (BMI) „Gegenstand der Europäischen Konferenz über Innere Sicherheit“, ebd.

<sup>131</sup> Vgl. Ergebnisvermerk des MR Merk (BMI) über eine Besprechung am 16. 5. 1973 im BMI, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über Innere Sicherheit“, 12. 6. 1973, BArch, B 106/106879.

<sup>132</sup> Aufzeichnung des BMWi, „Bericht über die Sitzung der Europa-Beauftragten der Ressorts am 26. Juli 1974“, 30. 7. 1974, BArch, B 136/16493.

<sup>133</sup> Leuchtweis: Deutsche Europapolitik zwischen Aufbruchstimmung und Weltwirtschaftskrise, S. 73.

Dass die Einberufung der Konferenz zeitlich immer wieder verschoben wurde, war aber letztlich wohl weniger auf die Widerstände zurückzuführen, denen das Innenministerium innerhalb der Bundesrepublik begegnete. Hauptgrund dürfte vielmehr gewesen sein, dass die Erfolgsaussichten auf europäischer Ebene zunächst schlecht waren. Bereits im Mai 1973 wies das Auswärtige Amt darauf hin, dass „die Franzosen damit gedroht“ hätten, „ihre praktische Mitarbeit an Sicherheitsmaßnahmen zur Abwehr des Terrorismus, darunter auch der Luftpiraterie, einzustellen, sobald von dieser Zusammenarbeit etwas an die Öffentlichkeit dringe“. Maßgeblich für diese französische Haltung war anscheinend die Sorge um das eigene Verhältnis zu arabischen Staaten. Das Auswärtige Amt befürchtete vor diesem Hintergrund, dass Frankreich die „Abhaltung einer Konferenz der Innenminister der Mitgliedstaaten der EG über Fragen der inneren Sicherheit“ ablehnen werde, weil sie die „bisher vertrauliche Zusammenarbeit in besonderer Weise publik machen“ würde<sup>134</sup>. An dieser Sachlage hatte sich auch im Herbst 1973 nichts geändert. Von französischer Seite müsse, so die Einschätzung des Auswärtigen Amtes, mit der „Gefahr eines Refus“ gerechnet werden, der man sich aber „keinesfalls [...] aussetzen könne“. Eine Einberufung der Konferenz bereits im Winter 1973/74 sei deshalb nicht möglich<sup>135</sup>.

### 3.2.2 Organisation und Tätigkeit deutsch-französischer Arbeitsgruppen

Auf „ausdrückliches Anraten“ des Auswärtigen Amtes suchte das Bundesinnenministerium schließlich zunächst den Kontakt zum französischen Partner<sup>136</sup>: Im Oktober 1973 ließ Genscher seinem französischen Amtskollegen Raymond Marcellin ein persönliches Schreiben zukommen, in dem er den Plan erklärte und begründete, „die innere Sicherheit zu einem Gegenstand enger, ständiger und koordinierter Zusammenarbeit“ unter den Mitgliedstaaten in der Europäischen Gemeinschaft zu machen. Aufgrund der „besonderen Beziehungen“ zwischen der Bundesrepublik und Frankreich wolle er die „erwogene Initiative“ zunächst mit Marcellin erörtern<sup>137</sup>. Dieser Vorstoß stand in der Logik einer besonderen Pfad-

<sup>134</sup> Alle Zitate in: Schreiben des AA, „Vorbereitung einer europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 10. 5. 1973, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.870.

<sup>135</sup> Vermerk des AA, 21. 9. 1973, „Internationaler Terrorismus“, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 116.192.

<sup>136</sup> Ergebnisvermerk über eine Besprechung mit Ressorts, BfV, BKA und Referaten im BMI am 15. August 1974, „Vorbereitung der ersten Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe für allgemeine Fragen der inneren Sicherheit“, 23. 8. 1974, BArch, B 136/16493. Zur deutsch-französischen Zusammenarbeit der Innenministerien in den 1970er Jahren vgl. überblicksartig auch Oberloskamp: Terrorismusbekämpfung und Immigrationskontrolle.

<sup>137</sup> Entwurf des ORR Bahners (BMI) für ein Schreiben von Bundesinnenminister Genscher an den französischen Innenminister Raymond Marcellin, Oktober 1973, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 116.192. Der Brief wurde am 26. 10. 1973 vom BMI an das AA übermittelt, das ihn nach Frankreich weiterleitete. Vgl. Schreiben des BMI an MDg Simon (AA), „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über Innere Sicherheit, hier: Kontaktaufnahme mit dem französischen Innenminister“, 26. 10. 1973, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 116.192.

abhängigkeit der europäischen Integration: Von Anfang an hatte das deutsch-französische Tandem die Funktion eines „Motors“ oder „Schwungrads“ besessen und dem Integrationsprozess immer wieder entscheidende Anstöße gegeben<sup>138</sup>. Diese herausgehobene Rolle der Bundesrepublik und Frankreichs wurde von den Akteuren auch in der Folge immer wieder betont, so etwa in einem deutsch-französischen Gespräch hoher Beamter im September 1978, wo von Seiten des Bundesinnenministeriums unterstrichen wurde, die „deutsch-französische Freundschaft sei berufen, als Motor der TREVI-Zusammenarbeit zu wirken“<sup>139</sup>.

Frankreich reagierte – trotz aller früheren Bedenken – grundsätzlich positiv. Nach vorbereitenden Kontakten über die bundesdeutsche Botschaft in Paris fand am 5. Februar 1974 ein erstes Fachgespräch zwischen hohen Beamten der beiden Innenressorts statt<sup>140</sup>. Dabei zeigte sich jedoch, dass die Vorstellungen des französischen Innenministeriums – welches durchaus zu konstruktiver Zusammenarbeit gewillt war – von den deutschen Plänen abwichen. Die französische Seite hatte offensichtlich ernsthaftes Interesse an einer fachlichen Zusammenarbeit, strebte diese aber zunächst lediglich auf bilateraler Ebene, vor allem im praktisch-technischen Bereich und unter größtmöglicher Diskretion an<sup>141</sup>. Wohl vor allem, weil die deutsche Delegation immer wieder das Ziel einer multilateralen Kooperation der EG-Staaten ansprach, schlossen die Franzosen eine spätere Ausdehnung der geplanten Zusammenarbeit auf die EG-Ebene nicht grundsätzlich aus. Konkret beschlossen wurden zunächst jedoch lediglich bilaterale Kontakte: Neben künftig engen Verbindungen auf Ebene der Abteilungsleiter der beiden Innenministerien wurde die Einrichtung einer AG zum Thema Luftsicherheit und einer AG zu allgemeinen Fragen der Inneren Sicherheit – darunter auch das Problem politischer Straftaten – vereinbart.

<sup>138</sup> Miard-Delacroix: Deutsch-Französische Geschichte, S. 307; sowie insges. dies.: *Partenaires de choix?*; Lappenküper: *Le moteur franco-allemand et l'Europe*; Rödder: *Deutschland, Frankreich und Europa*.

<sup>139</sup> „Gespräch des Generaldirektors der französischen [Kriminal-]Polizei, Herrn Solier, unter Hinzuziehung von Herrn Lacarriere und Herrn Abteilungsleiter IS in Begleitung von RR Dr. Schneider (IS 3) am 8. September 1978 in Paris“, Anlage zu: Vermerk des RR Schneider, „TREVI-Zusammenarbeit, hier: Gespräch zwischen Abteilungsleiter IS und dem Generaldirektor der französischen Polizei am 8. September 1978 in Paris“, 19. 9. 1978, BArch, B 106/106776.

<sup>140</sup> An dem Gespräch nahmen von deutscher Seite teil: der Leiter der Abteilung Öffentliche Sicherheit im BMI, MD Smoydzin, MR Merk vom Referat Verfassungsschutz sowie VLR Zeller von der Bundesdeutschen Botschaft in Paris. Die französische Seite war vertreten durch den Generaldirektor der Police Nationale, Jacques Lenoir, den Direktor für Gesetzgebungsfragen im französischen Innenministerium, Guy Fougier, sowie den Direktor der Kriminalpolizei, Jacques Solier. Vgl., auch zu Hergang und Ergebnissen des Gesprächs: Schreiben der bundesdeutschen Botschaft in Paris an das AA, „vorbereitung einer europaischen konferenz ueber innere sicherheit, hier: besprechung von md smoydzin mit dem generaldirektor der franzoesischen polizei jacques lenoir“, 5. 2. 1974, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 116.192; sowie Ergebnisvermerk des MR Merk (BMI) „über eine Besprechung im französischen Innenministerium am 5. Februar 1974 zur Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, Anlage zur Vorlage vom 7. 2. 1974, BArch, B 106/106879.

<sup>141</sup> Dies hatte sich auch schon bei der Vorbereitung des Gesprächs angedeutet. Vgl. Fernschreiben der bundesdeutschen Botschaft in Paris an das AA, „vorbereitung einer europ. konferenz ueber innere sicherheit“, 29. 11. 1973, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 116.192.

Wenige Monate später sollte die Gründung einer dritten AG beschlossen werden, die sich ebenfalls mit einem Thema aus dem Bereich der Inneren Sicherheit beschäftigte: Während der deutsch-französischen Konsultationen am 8./9. Juli 1974 forderten die beiden Innenminister einen Kreis von Experten auf, sich mit Fragen der „gegenseitige Hilfe im Katastrophenfall“ zu befassen<sup>142</sup>. Die Behandlung dieses Themas war bereits in den 1960er Jahren angestoßen worden<sup>143</sup>, was jedoch bislang nicht zu konkreten Ergebnissen geführt hatte<sup>144</sup>. Die AG war nun mit der Formulierung eines Abkommens beauftragt: Dieses sollte nach über zweijähriger Arbeit schließlich am 3. Februar 1977 unterzeichnet werden.

Die beiden im Februar 1974 eingesetzten AGs nahmen im Laufe des Jahres ihre Tätigkeit auf. Die AG „Luftsicherheit“ hatte dabei ein eher technisches Themenfeld zu behandeln, das relativ klar einzugrenzen war. Nach drei Expertensitzungen<sup>145</sup> lag bereits im Dezember 1974 ein Textentwurf mit dem Titel „Leitsätze für die Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich auf dem Gebiet der Luftsicherheit/Abwehr äußerer Gefahren“ vor<sup>146</sup>. In einer weiteren Sitzung der AG am 10. Juni 1975 in Bonn konnte das Dokument weitgehend fertiggestellt werden<sup>147</sup>. Am 22. August 1975 wurde schließlich durch einen Briefwechsel der beiden Innenministerien vereinbart, dass sich ihre Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Luftsicherheit künftig nach den gemeinsamen Grundsätzen richten sollte<sup>148</sup>. Vorgesehen war insbesondere eine gegenseitige Unterrichtung und Abstimmung bei drohenden oder bereits eingetretenen Anschlägen gegen den zivilen Luftverkehr, eine Koordinierung präventiver Kontrollmaßnahmen an den

<sup>142</sup> Vermerk des MD Smoydzin (BMI), „Deutsch-französische Konsultationen am 8./9. Juli 1974, hier: Gespräch der Innenminister beider Staaten“, 10. 7. 1974, BAArch, B 106/106879.

<sup>143</sup> Fernschreiben von Lahusen (bundesdeutsche Botschaft in Paris) an das AA, „deutsch-französische [sic!] zusammenarbeit auf dem gebiet der inneren sicherheit, hier: konsultation zwischen bm maihofer und staats- und innenminister poniatowski“, 23. 8. 1975, PA-AA, B 82, Bd. 1.153.

<sup>144</sup> Das Gleiche gilt auch für das Thema der polizeilichen Zusammenarbeit im Grenzbereich. Die beiden Innenminister beschlossen am 8./9. 7. 1974, hiermit eine eigene Arbeitsgruppe zu befassen. In der Folge jedoch sollte sich die Unterarbeitsgruppe „Verbrechensbekämpfung“ der Arbeitsgruppe „Allgemeine Fragen der Inneren Sicherheit“ mit entsprechenden Fragen beschäftigen. Vermerk des MD Smoydzin (BMI), „Deutsch-französische Konsultationen am 8./9. Juli 1974, hier: Gespräch der Innenminister beider Staaten“, 10. 7. 1974, BAArch, B 106/106879.

<sup>145</sup> Die Arbeitsgruppe tagte am 8. 4. 1974 in Paris, am 28. 6. 1974 in Bonn und am 12. 12. 1974 in Paris.

<sup>146</sup> Vgl. Schreiben des ORR Pfeiffer (BMI) an den Directeur de la Réglementation Fougier (französisches Ministère de l'Intérieur), „Schutz des Luftverkehrs gegen kriminelle Eingriffe, hier: Deutsch-französische Zusammenarbeit“, 25. 2. 1975, BAArch, B 106/146550.

<sup>147</sup> Zu den inhaltlich zu klärenden Fragen vgl. Bericht von Köhler (BMI) „über die 4. Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe ‚Luftsicherheit‘ am 9./10. Juni 1975“, 18. 6. 1975, BAArch, B 106/146550.

<sup>148</sup> Fernschreiben von Lahusen (bundesdeutsche Botschaft in Paris) an das AA, „deutsch-französische [sic!] zusammenarbeit auf dem gebiet der inneren sicherheit, hier: konsultation zwischen bm maihofer und staats- und innenminister poniatowski“, 23. 8. 1975, PA-AA, B 82, Bd. 1.153. Wie das britische FCO bei einer kritischen Durchsicht der Leitsätze feststellte, sind diese nicht als rechtlich bindendes Abkommen zu betrachten. Vgl. Vermerk von M.C. Wood (FCO), 1. 4. 1977, BNA, FCO 30/3418.

Flughäfen sowie ein kontinuierlicher Erfahrungsaustausch auf Ebene der Ministerialbeamten<sup>149</sup>.

Bei einem Treffen der deutsch-französische AG „Luftsicherheit“ gut ein Jahr nach dem Beschluss der gemeinsamen Grundsätze, am 7./8. Oktober 1976 in Paris, mussten die Experten allerdings konstatieren, dass die Zusammenarbeit in der Praxis nicht wie erhofft funktionierte. Obwohl es 1976 fünf Fälle von Übergriffen auf den zivilen Luftverkehr gegeben hatte, von denen Frankreich unmittelbar betroffen gewesen war, hatten die französischen Behörden kein einziges Mal den Informationsaustausch mit dem deutschen Partner gesucht<sup>150</sup>. Trotzdem bekräftigten die Experten ihren Willen zur Zusammenarbeit und verabredeten, die deutsch-französische Kooperationsvereinbarung „als Modell für ein multilaterales Abkommen unter den Neun zu empfehlen“<sup>151</sup>.

Schwieriger als die Erörterungen zur Luftsicherheit gestalteten sich die Beratungen der zweiten AG, die mit ihrem Auftrag, allgemeine Fragen der Inneren Sicherheit zu behandeln, einem sehr viel unübersichtlicherem Themenfeld gegenüberstand. Wohl auch, weil die Vorbereitungen innerhalb des eigenen Ministeriums aufwendiger waren, trat diese Expertengruppe erst am 17./18. Oktober 1974 zu ihrer konstituierenden Sitzung in Bonn zusammen. Im Vorfeld hatte das Bundesinnenministerium ein detailliertes Arbeitspapier für die französische Seite vorbereitet, in dem die deutschen Vorstellungen zu Aufträgen und Organisation der AG umrissen wurden<sup>152</sup>. In seinen Grundzügen lehnte sich dieses Papier an die „Vorschläge zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung“ an, die im Bundesinnenministerium für die geplante Europäische Konferenz erarbeitet<sup>153</sup> und die von der Innenministerkonferenz im Juni 1974 beschlossen worden waren<sup>154</sup>. Die Ergebnisse der ersten Sit-

<sup>149</sup> Vgl. „LEITSÄTZE für die Zusammenarbeit der BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND und FRANKREICH auf dem Gebiet der Luftsicherheit – Abwehr äußerer Gefahren –“, BArch, B 136/16493.

<sup>150</sup> Es handelt sich um die Entführung einer Air France-Maschine nach Entebbe im Juni 1976, die versuchte Entführung einer Air France-Maschine in Saigon im Juli 1976, die Entführung einer KLM-Maschine von Nizza nach Zypern im September 1976, die Sprengung einer Air France-Maschine in Ajaccio im September 1976 und die Entführung einer TWA-Maschine nach Paris im September 1976. Vgl. Ergebnismündung des BMI „über die Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe ‚Innere Sicherheit‘ am 7./8. Oktober 1976 in Paris“, Oktober 1976, PA-AA, B 82, Bd. 1.196.

<sup>151</sup> Ebd.

<sup>152</sup> Neufassung des Arbeitspapiers für die erste Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe für allgemeine Fragen der inneren Sicherheit, Anlage zum Schreiben des MR Merk (BMI) an Chef BK-Amt, AA und BMJ, „Erste Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe für allgemeine Fragen der inneren Sicherheit am 9./10. September 1974 in Bonn, hier: Vorbereitende Besprechung am 15. August 1974 im Bundesministerium des Innern“, 26. 8. 1974, BArch, B 136/16493.

<sup>153</sup> Schreiben des BMI an das AA, 2. 8. 1974, „Europäische Konferenz über innere Sicherheit, hier: Bildung einer deutsch-französischen Arbeitsgruppe für allgemeine Fragen der inneren Sicherheit“, BArch, B 136/16493.

<sup>154</sup> Vorschläge zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 116.192. Vgl. hierzu ausführlicher unten S. 81 f.

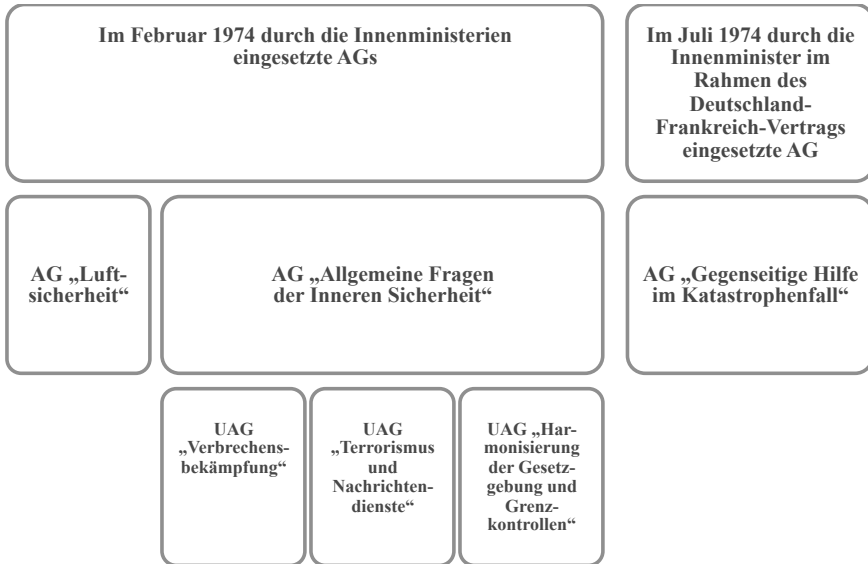


Abbildung 6: Deutsch-französische Arbeitsgruppen zu Fragen der Inneren Sicherheit 1974/75 (eigene Darstellung)

zung der deutsch-französischen AG für allgemeine Fragen der inneren Sicherheit vom Oktober 1974 entsprachen im Wesentlichen den bundesdeutschen Vorstellungen. Es wurden drei UAGs eingesetzt, die sich mit den Themen „Verbrechens-bekämpfung“, „Terrorismus und Nachrichtendienste“ sowie „Harmonisierung der Gesetzgebung und Grenzkontrollen“ beschäftigen sollten. Dabei wurde – zur bundesdeutschen Zufriedenheit – ins Auge gefasst, die Ergebnisse der Expertengespräche bis zum Sommer/Herbst 1975 allen EG-Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen<sup>155</sup>.

Die Aufteilung der UAGs korrespondierte mit dem vom Bundesinnenministerium verfolgten Ansatz, die Organisation der Zusammenarbeit an den jeweils beteiligten Diensten – Kriminalpolizei, Bundesamt für Verfassungsschutz und Bundesgrenzschutz – auszurichten<sup>156</sup>. Diese Entscheidung brachte jedoch die Schwierigkeit mit sich, dass so inhaltliche Themen – etwa Terrorismusbekämpfung, grenzüberschreitende Observations- und Fahndungsmaßnahmen oder technische Fragen des Informationsaustauschs – teilweise quer zu dieser Aufteilung verliefen und deshalb in allen drei UAGs zu behandeln waren. Dieses Problem sollte sich durch die gesamte weitere deutsch-französische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit ziehen. Bei den Treffen der beiden Innenminister orien-

<sup>155</sup> Material des BMI: Daten zur Entwicklung im Bereich der inneren Sicherheit seit 1969, [o. D., nach Oktober 1974 und vor dem Sommer 1975], BArch, B 136/14278.

<sup>156</sup> Vgl. Ergebnisvermerk des MR Merk (BMI) über eine Besprechung am 16. 5. 1973 im BMI, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über Innere Sicherheit“, 12. 6. 1973, BArch, B 106/106879.

tierte sich die Diskussion oftmals kaum an der Struktur der AGs, sondern verlief überwiegend sachthemenbezogen<sup>157</sup>.

Eine Beteiligung der Bundesländer an den deutsch-französischen AGs war offensichtlich vom Bundesinnenministerium zunächst nicht vorgesehen gewesen<sup>158</sup>. Bald nach der konstituierenden Sitzung der AG zu allgemeinen Fragen der Inneren Sicherheit jedoch bekräftigten die Bundesländer erneut ihren Wunsch, bei der internationalen Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit einbezogen zu werden: Der für den Themenbereich Innere Sicherheit zuständige Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz empfahl im November 1974, dass die Länder bei der deutsch-französischen Zusammenarbeit „in allen bestehenden oder noch zu bildenden Gremien vertreten sein müssen“<sup>159</sup>. Das Bundesinnenministerium scheint dem entsprochen zu haben, denn an späteren Sitzungen der AGs ebenso wie an vorbereitenden internen Besprechungen waren jeweils bis zu zwei Ländervertreter anwesend<sup>160</sup>. Allerdings weisen interne Papiere des Bundesinnenministeriums darauf hin, dass man hier durchaus daran interessiert war, „die Einflußnahme der Länder [...] nicht unnötig“ zu verstärken<sup>161</sup>.

<sup>157</sup> Fernschreiben von Lahusen (bundesdeutsche Botschaft in Paris) an das AA, „deutsch-französische [sic!] Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit, hier: Konsultation zwischen BM Maihofer und Staats- und Innenminister Poniatowski“, 23. 8. 1975, PA-AA, B 82, Bd. 1.153; sowie Bericht des RD Bracht (BMI) „über die Gespräche zwischen Herrn Minister und seinem französischen Kollegen, Staatsminister Poniatowski im Rahmen der deutsch-französischen Konsultationen am 12. und 13. Februar 1976“, 16. 2. 1976, BArch, B 106/106861; Anlage zum Schreiben des Referats ÖS I (BMI), 27. 2. 1976, „Deutsch-französische Konsultationen am 12./13. Februar 1976“, BArch, B 106/146550.

<sup>158</sup> Bei der interministeriellen Besprechung im BMI vom 15. 8. 1974, die der Vorbereitung der ersten Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe zu allgemeinen Fragen der Inneren Sicherheit diente, wurde beschlossen, wie die Untergruppen personell zu besetzen seien. Vertreter der Bundesländer waren hierbei nicht vorgesehen. Vgl. Ergebnisvermerk des BMI über eine Besprechung mit Ressorts, BfV, BKA und Referaten im BMI am 15. August 1974, „Vorbereitung der ersten Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe für allgemeine Fragen der inneren Sicherheit“, 23. 8. 1974, BArch, B 136/16493. In der Arbeitsgruppe zum Thema Luftsicherheit scheinen die Länder nicht vertreten gewesen zu sein. Vgl. Bericht von Köhler (BMI) „über die 4. Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe ‚Luftsicherheit‘ am 9./10. Juni 1975“, 18. 6. 1975, BArch, B 106/146550.

<sup>159</sup> Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung des Arbeitskreises II „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer am 14./15. November 1974 in Saarbrücken, BArch, B 106/106879.

<sup>160</sup> Vgl. beispielsweise Ergebnisniederschrift „Ressortbesprechung am 24. Juli 1975 im Bundesministerium des Innern über den Entwurf eines Abkommens über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden im deutsch-französischen Grenzgebiet“, PA-AA, B 82, Bd. 1.153, bei der ORR Stark vom baden-württembergischen Innenministerium zugegen war. Siehe auch Ergebnisprotokoll über die Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe „Terrorismus und Nachrichtendienste“ am 1./2. 9. 1975 in Hahnenklee, BArch, B 106/146550: Hier waren MDg Jüllig vom niedersächsischen Innenministerium sowie RD Lochte von der Behörde für Inneres der Freien und Hansestadt Hamburg vertreten.

<sup>161</sup> Ergebnisniederschrift des BMI über die Besprechung am 18. 2. 1975 im BMI, „Deutsch-französische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit“, 4. 3. 1975, BArch, B 106/146550. In diesem konkreten Fall ging es um die Frage, ob einzelne Bundesländer Sitzungen der deutsch-französischen Arbeitsgruppen ausrichten sollten.

Die UAG „Verbrechensbekämpfung“ konzentrierte sich zunächst auf das bilaterale Problem polizeilicher Zusammenarbeit im Grenzgebiet. Am 3. Februar 1977 wurde diesbezüglich ein Regierungsabkommen unterzeichnet, das vor allem die Möglichkeiten zur Fahndung nach Straftätern in den deutsch-französischen Grenzregionen verbessern sollte<sup>162</sup>. Die französische Seite hatte für die Unterzeichnung auf möglichst wenig Öffentlichkeit gedrängt<sup>163</sup>. Dessen ungeachtet publizierte das Bundesinnenministerium im Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung eine Erklärung zu dem Abkommen, in der es auch seine Bestrebung hervorhob, die Vereinbarung bald auf „alle Bereiche der polizeilichen Zusammenarbeit“ auszudehnen und in naher Zukunft zu einer „allgemeinen Polizeikonvention zwischen allen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft“ zu kommen<sup>164</sup>.

Im Februar 1976 beschloss dementsprechend der Arbeitskreis II der Innenministerkonferenz auf Initiative des Bundesinnenministeriums „den Musterentwurf einer Internationalen Polizeikonvention“<sup>165</sup>, die einen „Harmonisierungsprozess im Bereich der EG-Staaten“ einleiten sollte. Frankreich stand dem Projekt grundsätzlich positiv gegenüber und brachte einen eigenen Vertragsentwurf in die deutsch-französische AG „Innere Sicherheit“ ein. Allerdings konnte in den 1970er Jahren aufgrund interner bundesdeutscher Abstimmungsschwierigkeiten kein konkretes Ergebnis erzielt werden: Eine allgemeine Polizeikonvention hätte „grundätzliche Fragen des Verhältnisses von Staatsanwaltschaft und Polizei im deutschen Rechtssystem berührt“, zu denen Bundesjustiz- und Bundesinnenministerium keine „einheitliche Haltung“ finden konnten<sup>166</sup>.

Die AG konzentrierte sich deshalb auf Einzelprobleme. So wurden im ersten Halbjahr 1976 „bilaterale Vereinbarungen über [...] das Sprengstoffproblem und die Bekämpfung des Rauschgifthandels abgeschlossen“<sup>167</sup>. Des Weiteren befasste sich die Expertengruppe mit Fragen des Datenaustauschs: Innerhalb der Bundes-

<sup>162</sup> Der Text des Abkommens findet sich in PA-AA, B 82, Bd. 1.228. Zeitgleich wurde das oben erwähnte, bereits seit 1960 verhandelte deutsch-französische Abkommen über gegenseitige Hilfe im Katastrophenfall unterzeichnet. Vgl. zur weiteren Entwicklung der deutsch-französischen Polizeikooperation im Grenzgebiet Maguer: *Les frontières intérieures Schengen*.

<sup>163</sup> Bei der Unterzeichnung in Paris waren keine Pressevertreter zugelassen und es wurde keine Erklärung veröffentlicht. Die deutsche Seite wurde nachdrücklich gebeten, ebenfalls eine Presseerklärung zu unterlassen. Vgl. Entwurf eines Schnellbriefs des AA an das BMI, 2.2.1977, PA-AA, B 82, Bd. 1.228.

<sup>164</sup> Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 10, 8.2.1977, S. 90, enthalten in: PA-AA, B 82, Bd. 1.228. Das AA kritisierte das BMI für diesen Schritt. Vgl. Schreiben des AA an das BMI, 4.3.1977, PA-AA, B 82, Bd. 1.228.

<sup>165</sup> Schreiben des ORR Schöneich (BMI), „Schriftliche Frage des Abg. Hans A. Engelhard (FDP) für die Fragestunde des Deutschen Bundestages am 4./5. Mai 1977“, Mai 1977, BArch, B 106/106775.

<sup>166</sup> Vermerk des MR Bochmann (BMI), „Schriftliche Frage des Abg. Hans A. Engelhard (FDP) für die Fragestunde des Deutschen Bundestages am 4./5. Mai 1977“, Mai 1977, BArch, B 106/106775. Vgl. hierzu auch Abschnitt 6.5.2.

<sup>167</sup> „Bericht über die Gespräche zwischen Staats- und Innenminister Michel Poniatowski und dem Bundesminister des Innern der Bundesrepublik Deutschland, Werner Maihofer“ am 5./6.7.1976 in Hamburg, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890.

republik hatte dieses Thema seit der Ernennung Horst Herolds zum Präsidenten des Bundeskriminalamts am 1. September 1971 erheblich an Bedeutung gewonnen. Bereits im November 1972 war INPOL als gemeinsames polizeiliches Informations- und Auskunftssystem von Bund und Ländern, zunächst für den Bereich der Personenfahndung, in Betrieb genommen worden. 1974/75 wurde INPOL auf alle Bereiche der Sachfahndung, darunter auch die Kfz-Fahndung, ausgedehnt<sup>168</sup>. Ein rasches Ergebnis der deutsch-französischen Beschäftigung mit entsprechenden Themen war die Schaffung einer direkten Telex-Verbindung zwischen der französischen Kriminalpolizei Police Judiciaire und dem Bundeskriminalamt, über die elektronisch gespeicherte Daten zu gestohlenen Kraftfahrzeugen ausgetauscht wurden<sup>169</sup>. 1976 strebten die Ministerialbeamten eine Ausdehnung des Datenaustauschs nicht nur auf andere gestohlene Gegenstände an, sondern auch auf zur Fahndung ausgeschriebene Personen. Das französische Innenministerium scheint den Austausch personenbezogener elektronischer Daten grundsätzlich befürwortet zu haben, stand dabei aber „Schwierigkeiten im Hinblick auf ein der französischen Nationalversammlung vorliegendes Datenschutzgesetz“ gegenüber<sup>170</sup>.

Weitgehend konstruktiv verliefen auch die Beratungen der UAG „Harmonisierung der Gesetzgebung und Grenzkontrollen“, deren Thema auf das schon in den Römischen Verträgen formulierte Ziel des freien Personenverkehrs innerhalb der EG zielte. Nur wenige Wochen nach der Schaffung der deutsch-französischen UAG, am 9./10. Dezember 1974, setzte der Europäische Rat eine AG ein, die Möglichkeiten zur Schaffung einer europäischen Passunion und gleichzeitig auch zum Abbau der Identitätskontrollen an den EG-Binnengrenzen prüfen sollte<sup>171</sup>. Vor diesem Hintergrund war die deutsch-französische Gruppe um eine enge Koordination mit den vom Europäischen Rat beauftragten Experten bemüht<sup>172</sup>. Das Hauptinteresse der Beamten konzentrierte sich auf Fragen des Ausländerrechts und der Kontrolle illegaler Immigration<sup>173</sup>. Konkret sollte ein Abkommen erar-

<sup>168</sup> Vgl. mit Literaturhinweisen oben, S. 21 f.

<sup>169</sup> In den 1970er Jahren war es bereits möglich, Telex-Geräte mit Computern zu verbinden und so elektronische Daten auszutauschen. Vgl. hierzu unten, S. 143 u. 146.

<sup>170</sup> Ergebnisschrift des BMI „über die Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe ‚Innere Sicherheit‘ am 7./8. Oktober 1976 in Paris“, Oktober 1976, PA-AA, B 82, Bd. 1.196. Das französische Datenschutzgesetz wurde 1978 beschlossen. Aus Gründen des Datenschutzes wurde in den 1970er Jahren weder auf deutsch-französischer Ebene noch mit anderen europäischen Staaten ein personenbezogener Austausch elektronischer Daten eingeführt. Vgl. hierzu unten Abschnitt 5.2.5.

<sup>171</sup> Vgl. Kunnert: Touristen aus EU-Drittstaaten als potenzielle Terroristen?, S. 216.

<sup>172</sup> Neufassung des Arbeitspapiers für die erste Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe für allgemeine Fragen der inneren Sicherheit, Anlage zum Schreiben des MR Merk (BMI) an Chef BK-Amt, AA und BMJ, „Erste Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe für allgemeine Fragen der inneren Sicherheit am 9./10. September 1974 in Bonn, hier: Vorbereitende Besprechung am 15. August 1974 im Bundesministerium des Innern“, 26. 8. 1974, BArch, B 136/16493; Ergebnisschrift des BMI über die Besprechung am 18. 2. 1975 im BMI, „Deutsch-französische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit“, 4. 3. 1975, BArch, B 106/146550.

<sup>173</sup> Zum französischen Interesse an diesem Themenkomplex vgl. Oberloskamp: Terrorismusbekämpfung und Immigrationskontrolle, S. 168.

beitet werden, um gemeinsame Methoden der Grenzkontrollen zu definieren, gemeinsame Nachforschungen über die Organisation illegaler Immigration zu fördern und den Informationsaustausch „über ausgewiesene oder unerwünschte Ausländer aus Drittstaaten (nicht EG-Staaten)“ zu regeln. Diesbezüglich regte der französische Innenminister Michel Poniatowski im Februar 1976 „die Einrichtung eines von beiden Ländern zu nutzenden gemeinsamen Datenzentrums“ an, „das alle Angaben über ausgewiesene und unerwünschte Ausländer enthalten könne“<sup>174</sup>. Die UAG beschäftigte sich darüber hinaus mit Fragen des Informationsaustauschs über gesuchte Straftäter – ein Themenbereich, der eigentlich eher die UAG „Verbrechensbekämpfung“ betraf – und bemühte sich um eine deutsch-französische Koordinierung innerhalb der EG-Arbeitsgruppe „Passunion“<sup>175</sup>. Die Beratungen der AG führten 1978 zur Vereinbarung gemeinsamer Grundsätze „zur Bekämpfung der illegalen Einreise“ durch einen Briefwechsel der beiden Innenminister. Diese legten einen engen Informationsaustausch über Drittstaatler, koordinierte Kontrollmethoden an den Grenzen und gemeinsame Recherchen über Schleuserbanden fest<sup>176</sup>.

Am schwierigsten gestaltete sich die Zusammenarbeit in der UAG „Terrorismus und Nachrichtendienste“, was zum einen einer gewissen französischen Zurückhaltung geschuldet war, zum anderen aber auch Widerständen in Teilen der betroffenen Nachrichtendienste. Hierbei ging es auf deutscher Seite um das Bundesamt für Verfassungsschutz, auf französischer vor allem um die Direction de la Surveillance du Territoire (DST). Diese stellte eine Abteilung innerhalb der Police Nationale dar, die dem Innenminister unterstand; ihre Aufgabe war der Schutz des Landes vor Spionage, Terrorismus und Schwerekriminalität mit nachrichtendienstlichen und polizeilichen Methoden<sup>177</sup>.

Für die erste Sitzung dieser deutsch-französischen UAG am 25./26. 11. 1974 in Paris war das Thema „Herbeiführung einer gemeinsamen europäischen Haltung gegenüber politischem Terrorismus“ vorgesehen. Allerdings verweigerte sich die französische Seite einer Erörterung der Frage, weil diese auf einer bald stattfindenden Tagung der Chefs der europäischen Nachrichtendienste behandelt werden sollte. Stattdessen hielten die Gastgeber einen Vortrag über die Organisation der französischen Dienste. Zwar wurden die französischen Ausführungen von der deutschen Seite als durchaus interessant und neu gewertet; dennoch wurde das Verhalten der Gastgeber als Folge eines Störmanövers empfunden: Wie sich nämlich herausstellte, war „die Behandlung des Themas durch die europäischen

<sup>174</sup> Bericht des RD Bracht (BMI) „über die Gespräche zwischen Herrn Minister und seinem französischen Kollegen, Staatsminister Poniatowski im Rahmen der deutsch-französischen Konsultationen am 12. und 13. Februar 1976“, 16. 2. 1976, BArch, B 106/106861.

<sup>175</sup> Ergebnisniederschrift des BMI „über die Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe ‚Innere Sicherheit‘ am 7./8. Oktober 1976 in Paris“, Oktober 1976, PA-AA, B 82, Bd. 1.196.

<sup>176</sup> Schreiben des Bundesinnenministers Werner Maihofer an den Staatsminister der französischen Republik Christian Bonnet, „Deutsch-französische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit“, 6. 3. 1978, AN, Ministère de l’Intérieur, 19980293/24.

<sup>177</sup> Zum Aufbau der französischen Dienste vgl. ausführlicher und mit Literaturangaben unten S. 70f.

Nachrichtendienste“ auf einer eigenen Tagung „auf eine Initiative des BfV zurückzuführen“. Das Bundesinnenministerium betrachtete dies als „Versuch der Dienste [...], die Initiative an sich zu ziehen“<sup>178</sup>. Erst aufgrund des nachdrücklichen Insistierens durch den Abteilungsleiter Öffentliche Sicherheit Werner Smoydzin, der betonte, die Frage könne allein auf Ebene der Ministerien kompetent erörtert werden<sup>179</sup>, sollten sich die Experten der AG in der Folge bereitfinden, ihren eigentlichen Auftrag in Angriff zu nehmen.

In späteren Sitzungen widmete sich die UAG drei zentralen Aspekten: Erstens wurde nach einer gemeinsamen Grundauffassung hinsichtlich der Frage gesucht, auf welchen Gegenstand sich die Zusammenarbeit erstrecken solle – was also unter „internationalem Terrorismus“ zu verstehen sei. Am 1./2. September 1975 wurde Terrorismus als „Bestrebungen und Aktionen von Einzelpersonen oder Personengruppen gegen Personen und Güter“ definiert, welche zum Ziel haben, „die Sicherheit der Staaten zu gefährden“. Auffallend an dieser recht technokratischen Definition ist die starke Zentrierung auf die Unversehrtheit staatlicher Ordnung. Der „internationale Charakter des Terrorismus“ sei, so die Schlussfolgerung der UAG, „insbesondere in folgenden Fällen gegeben:

- a) Die Terrororganisation erstreckt sich über mehrere Länder.
- b) Die Personen oder Organisationen haben Kontakte zu Personen oder Organisationen in anderen Ländern.
- c) Die Personen oder Organisationen bereiten von einem nationalen Hoheitsgebiet aus Aktionen vor, die auf einem anderen Hoheitsgebiet begangen werden sollen.“<sup>180</sup>

Zweitens wurde versucht zu klären, unter welchen Bedingungen Ermittlungen gegen Terroristen möglich sein sollten, die sich im Nachbarland – und damit außerhalb des eigenen Hoheitsgebiets – aufhielten. Dieses Themenfeld betraf auf französischer Seite insbesondere die Direction de la Surveillance du Territoire; auf deutscher Seite war hiervon auch die Kriminalpolizei berührt. Diese jedoch war personell in der AG gar nicht vertreten. Das Bundeskriminalamt hatte lediglich vorab schriftliche Vorstellungen an das Bundesinnenministerium übermitteln können<sup>181</sup>. Zu einer Einigung kam es zunächst nur im Hinblick auf internationale Fahndungsmaßnahmen, die wegen des apolitischen Charakters von Interpol im Fall von terroristischen Straftätern nicht über diesen Weg laufen konnten. Hierzu wurde eine Grundsatzabsprache getroffen, die nicht nur weitgehende gegenseitige Unterstützung vorsah, sondern auch die Möglichkeit, Beamte als „technische Be-

<sup>178</sup> Alle Zitate in: Ergebnisniederschrift des BMI über die Besprechung am 18.2.1975 im BMI, „Deutsch-französische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit“, 4.3.1975, BArch, B 106/146550.

<sup>179</sup> Schreiben des MD Smoydzin (BMI) an den Generaldirektor der französischen Polizei Verger (französisches Ministère de l'Intérieur), 5.2.1975, BArch, B 106/146550.

<sup>180</sup> Ergebnisprotokoll über die Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe „Terrorismus und Nachrichtendienste“ am 1./2.9.1975 in Hahnenklee, BArch, B 106/146550.

<sup>181</sup> Vgl. Schreiben des Präsidenten des BKA Herold an Nicksch (BMI), 21.7.1975, „Grobkonzept für die polizeiliche Zusammenarbeit mit Frankreich“, BArch, B 106/106861.

rater“ in „das Hoheitsgebiet des anderen Staates zu entsenden“. Darüber hinaus wurden auch gewisse Möglichkeiten zur grenzüberschreitenden Observation eröffnet<sup>182</sup>. Dieser letzte Punkt wurde rund zwei Jahre später detaillierter geregelt: Am 4. November 1977 wurde in München ein Protokoll zum Folgerecht bei der Terrorismusbekämpfung gezeichnet: Demnach durften ausländische Beamte in dringenden Fällen einen observierten Terroristen über die Grenze hinweg verfolgen, waren dabei aber verpflichtet, so schnell wie möglich eine Ablösung anzufordern. Sobald die Kollegen die Observation übernommen hatten, durfte nur noch ein ausländischer Beamter zur Beobachtung dabei bleiben. Grundsätzlich blieb den Sicherheitsbeamten das Tragen von Waffen auf dem fremdem Hoheitsgebiet verwehrt<sup>183</sup>.

Drittens beschäftigten sich die Experten mit der Frage, wie ein effizienter deutsch-französischer Nachrichtenaustausch im Bereich der Terrorismusbekämpfung am besten organisiert werden könnte<sup>184</sup>. Im September 1975 wurde hierzu beschlossen, dass die Sicherheitsbehörden jeweils „nur einen einzigen Gesprächspartner“ im anderen Land haben sollten<sup>185</sup>: die Direction de la Surveillance du Territoire in Frankreich und das Bundesamt für Verfassungsschutz in der Bundesrepublik. Da jedoch auf deutscher Seite insbesondere auch das Bundeskriminalamt maßgeblich mit Fragen der Terrorismusbekämpfung befasst war, sah die Regelung vor, dass dieses „im Rahmen seiner eigenen Zuständigkeiten“ auch „unmittelbar zur D.S.T. Verbindung aufnehmen“ könne, dabei aber verpflichtet sei, das Bundesamt für Verfassungsschutz zu unterrichten<sup>186</sup>.

Diese Lösung entsprach freilich in keiner Weise den Vorstellungen des Bundeskriminalamts. Dieses hatte in seinen im Juli 1975 für das Bundesinnenministerium formulierten Vorschlägen zum Thema Informationsaustausch vorgesehen, alle Kontakte über die nationalen Zentralbüros von Interpol – also über das Bun-

<sup>182</sup> Ergebnisprotokoll über die Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe „Terrorismus und Nachrichtendienste“ am 1./2. 9. 1975 in Hahnenklee, BArch, B 106/146550. Die bundesdeutschen Bemühungen, zu diesem Thema eine gemeinsame Richtlinie zu verabschieden, scheiterten 1975 an französischen Widerständen: Frankreich wollte die Zusammenarbeit möglichst informell handhaben. Vgl. Ergebnismünderschrift über die Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe ‚Innere Sicherheit‘ am 7./8. Oktober 1976 in Paris, Oktober 1976, PA-AA, B 82, Bd. 1.196.

<sup>183</sup> Vgl. ‚Compte rendu des travaux du sous-groupe ‚Lutte contre le terrorisme‘ dans le cadre de la réunion du groupe de travail franco-allemand les 3 et 4 novembre 1977 à Munich ‘, 5. 11. 1977, AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/30.

<sup>184</sup> Die Erörterung anderer denkbarer Kooperationsbereiche, die über den reinen Nachrichtenaustausch hinausgehen – so etwa die Abstimmung von Gegenmaßnahmen gegen subversive Tätigkeiten, gemeinsame gesetzgeberische Schritte oder strukturelle Änderungen bei den Diensten – wurde zunächst zurückgestellt. Hierfür sei, so die übereinstimmende Auffassung, eine politische Entscheidung in Form eines Regierungsbeschlusses notwendig. Vgl. Fernschreiben von Braun (bundesdeutsche Botschaft in Paris) an das AA, 28. 4. 1975, „deutsch-französische arbeitsgruppe fuer fragen der inneren sicherheit (2. Plenarsitzung 24. und 25. 4. 1975)“, PA-AA, B 82, Bd. 1.153.

<sup>185</sup> Ergebnisprotokoll über die Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe „Terrorismus und Nachrichtendienste“ am 1./2. 9. 1975 in Hahnenklee, BArch, B 106/146550.

<sup>186</sup> Ebd.

deskriminalamt und die Police Judiciaire – zu bündeln. Geplant war, in der neu geschaffenen Abteilung Terrorismus des Bundeskriminalamts eine gemeinsame Zentralstelle von Bundeskriminalamt und Bundesamt für Verfassungsschutz für den Informationsaustausch mit ausländischen Partnern einzurichten<sup>187</sup>.

Das Bundesinnenministerium stand dieser Option jedoch skeptisch gegenüber: Da die Hauptzuständigkeit für die Bekämpfung des „internationalen Terrorismus“ in Frankreich allein bei der Direction de la Surveillance du Territoire läge und da diese bereits enge Kontakte zum Bundesamt für Verfassungsschutz unterhalte, wurde dieser Verbindungsweg prinzipiell als sinnvoller angesehen<sup>188</sup>. Das Ministerium favorisierte schließlich eine Kompromisslösung, die vorsah, in beiden Staaten jeweils eine eigene, zentrale Übermittlungsstelle für den Informationsaustausch neu zu schaffen. Ein dahingehender Vorschlag wurde von französischer Seite zunächst mit dem Verweis auf Organisationsschwierigkeiten skeptisch aufgenommen<sup>189</sup>, schließlich aber doch befürwortet. Die Umsetzung dieses Plans jedoch scheint zunächst vor allem an deutschen Schwierigkeiten gescheitert zu sein, auf die später noch genauer einzugehen sein wird<sup>190</sup>: Der französische Innenminister berichtete bereits bei den deutsch-französischen Konsultationen im Februar 1976, dass ein „Bureau de liaison“ (Verbindungsbüro) beim Generaldirektor der Police Nationale geschaffen wurde, das für die inländische Bündelung von Informationen und für den Austausch mit dem Ausland zuständig war. Von bundesdeutscher Seite konnte diesbezüglich lediglich gemeldet werden, dass die Gründung eines Verbindungsbüros geplant, genaue Modalitäten der Zentralisierung des Informationsflusses jedoch noch nicht geklärt seien<sup>191</sup>. Bis auf weiteres wurde deshalb auf das Bundesamt für Verfassungsschutz verwiesen<sup>192</sup>. Die Einrichtung eines bundesdeutschen Verbindungsbüros gelang schließlich erst 1977 im Rahmen von TREVI<sup>193</sup>.

<sup>187</sup> Vgl. Schreiben des Präsidenten des BKA Herold an Nicksch (BMI), 21.7.1975, „Grobkonzept für die polizeiliche Zusammenarbeit mit Frankreich“, BArch, B 106/106861; sowie Schnellbrief des Präsidenten des BKA Herold an MD Smoydzin (BMI), „Vorbereitung des Gesprächs des Bundesministers des Innern mit dem Innenminister der Französischen Republik Ende August 1975 in Paris“, 11.8.1975, BArch, B 106/106861.

<sup>188</sup> Schreiben des RD Wittschen (BMI), „Polizeiliche Zusammenarbeit mit Frankreich zur Bekämpfung des Terrorismus, hier: Kurzanalyse zu dem vom Präsidenten des BKA am 21. Juli 1975 übermittelten Grobkonzept“, 21.7.1975, BArch, B 106/106861.

<sup>189</sup> Schreiben des RD Bracht (BMI) für den Bundesinnenminister, „Vorbereitung Ihres Gesprächs mit dem Innenminister der Französischen Republik Ende August 1975 in Paris, hier: Vorbereitende Besprechung im Französischen Innenministerium am 29. Juli 1975“, August 1975, BArch, B 106/106861.

<sup>190</sup> Vgl. unten den Abschnitt 6.5.1.

<sup>191</sup> Bericht des RD Bracht (BMI) „über die Gespräche zwischen Herrn Minister und seinem französischen Kollegen, Staatsminister Poniatoski im Rahmen der deutsch-französischen Konsultationen am 12. und 13. Februar 1976“, 16.2.1976, BArch, B 106/106861; Anlage zum Schreiben des Referats ÖS 1 (BMI), 27.2.1976, „Deutsch-französische Konsultationen am 12./13. Februar 1976“, BArch, B 106/146550.

<sup>192</sup> Auch im Oktober 1976 hatte sich an diesem Sachstand nichts geändert. Vgl. Ergebnisniederschrift über die Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe ‚Innere Sicherheit‘ am 7./8. Oktober 1976 in Paris, Oktober 1976, PA-AA, B 82, Bd. 1.196.

<sup>193</sup> Vgl. unten, S. 137.

Zusammenfassend ist zunächst zu konstatieren, dass die Arbeit der deutsch-französischen Expertengruppen anfänglich von einem ausgeprägten politischen Willen zur Kooperation getragen war, der sich nicht zuletzt auch aus der oben angesprochenen Pfadabhängigkeit des europäischen Integrationsprozesses erklärt. Alle AGs konnten innerhalb weniger Jahre zumindest in Teilgebieten konkrete Absprachen oder Abkommen präsentieren, die der Kooperation der beiden Innenministerien und der Sicherheitsbehörden künftig einen klar definierten Rahmen geben sollten. Die Ziele und Motivationen waren dabei jedoch auf deutscher und französischer Seite unterschiedlich ausgeprägt: Während es dem Bundesinnenministerium letztlich um Vorarbeiten für eine gesamteuropäische Zusammenarbeit ging, strebte Frankreich zunächst lediglich bilaterale Kontakte an. Darüber hinaus bevorzugte das französische Innenministerium offensichtlich pragmatische Kooperationsformen in einzelnen konkreten Bereichen. Demgegenüber verfolgte das Bundesinnenministerium das Ziel einer breiten Kooperation auf allen Gebieten der Inneren Sicherheit. Auffallend ist auch ein starkes bundesdeutsches Bemühen, die Zusammenarbeit so weit wie möglich zu institutionalisieren und zu expliziten schriftlichen Regelungen zu kommen. Die französische Seite fand sich hierzu teilweise bereit, setzte dem aber auch wiederholt Widerstände entgegen<sup>194</sup>, scheinen hier doch flexiblere und diskretere Formen der Zusammenarbeit favorisiert worden zu sein. Diese unterschiedlichen Präferenzen offenbarten differierende Politikstile und politische Kulturen, welche die Zusammenarbeit teilweise erschwerten<sup>195</sup>.

Im weiteren Verlauf der 1970er Jahre freilich sollte die deutsch-französische Kooperation der Innenministerien – vor allem aufgrund der abweichenden französischen Interessen – erheblich an Dynamik verlieren und die AGs nur noch selten tagen. So bezeichnete eine interne Notiz des Bundesinnenministeriums vom April 1979 die französische Haltung bei Fragen der Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit als „nicht allzu bereitwillig“, ja sogar als „außerordentlich restriktiv“. Die turnusmäßig „schon längst“ anstehende französische Einladung zu einer Sitzung der deutsch-französischen AG „Innere Sicherheit“, die zuletzt 1977 in der Bundesrepublik zusammengekommen sei, bleibe aus<sup>196</sup>. Auch die AG zur Luftsicherheit tagte Ende der 1970er nicht mehr<sup>197</sup>. Trotzdem ist die detaillierte Befassung deutsch-französischer AGs mit gemeinsamen Problemen der Inneren Sicherheit, gemessen an den Zielen des Bundesinnenministeriums, positiv zu beurteilen. Sie hatte nicht nur zu einigen greifbaren und – so Bundesinnenminister

<sup>194</sup> Vgl. etwa Ergebnism Niederschrift über die Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe ‚Innere Sicherheit‘ am 7./8. Oktober 1976 in Paris, Oktober 1976, PA-AA, B 82, Bd. 1.196.

<sup>195</sup> Vgl. zu diesem Aspekt ausführlich unten Abschnitt 6.3.

<sup>196</sup> Schreiben des ORR Schneider (BMI), „TREVİ-Zusammenarbeit, hier: Sitzung der Arbeitsgruppe I am 11./12. April 1979 in Paris“, 27. 4. 1979, BArch, B 106/78834.

<sup>197</sup> Ein französischer Vermerk aus dem Jahr 1983 hält fest, dass die Arbeit der bilateralen Expertengruppe zur Luftsicherheit im Februar 1982 auf deutsches Betreiben wiederbelebt wurde. Vgl. Vermerk des französischen Ministère de l’Intérieur, „Coopération franco-allemande en matière de sûreté du trafic aérien“, 20. 10. 1983, AN, Ministère de l’Intérieur, 19980293/24.

Maihofer – „sehr nützlichen“ Ergebnissen geführt, sondern offensichtlich auch zu einem französischen Gesinnungswandel: Bereits im August 1975 konnte bei einem deutsch-französischen Innenministertreffen „das grundsätzliche Einverständnis [der französischen Seite, E.O.] mit einer Konferenz der für die innere Sicherheit verantwortlichen Minister der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft erreicht werden“<sup>198</sup>.

### 3.2.3 Interessen der beteiligten Sicherheitsbehörden

Grundsätzlich betrachtet, zielte die Arbeit der deutsch-französischen Expertengruppen darauf, klare Rahmenbedingungen für eine vertiefte und dauerhafte Kooperation der deutschen und französischen Innenministerien und der Sicherheitsbehörden zu schaffen. Auf deutscher Seite ging es hierbei um polizeiliche Stellen – Länderpolizeien, Bundeskriminalamt und Bundesgrenzschutz – und um die Inlandsnachrichtendienste Bundesamt und Landesämter für Verfassungsschutz. Diese Sicherheitsbehörden unterliegen in der Bundesrepublik dem Grundsatz einer klaren Trennung zwischen Polizei und Nachrichtendiensten im Hinblick auf ihre Organisation und Befugnisse. Während die Polizei mit der Abwehr konkreter Gefahren und der Aufklärung von Straftaten befasst sind, sollen die Verfassungsschutzämter Informationen im Vorfeld politischer Straftaten sammeln und auswerten<sup>199</sup>. Nachgeordnet waren die genannten Organe dem Bundesinnenministerium beziehungsweise den Landesinnenministerien. Eine Einbeziehung des für Auslandsaufklärung zuständigen und beim Bundeskanzleramt angesiedelten Bundesnachrichtendienstes in die Kooperation wurde offensichtlich vom Innenministerium zu keinem Zeitpunkt ernsthaft erwogen<sup>200</sup>. Auf französischer Seite waren von der Zusammenarbeit mehrere zur Police Nationale gehörige und dem Innenministerium unterstehende Dienste betroffen: Insbesondere handelte es sich dabei um die Kriminalpolizei (Police Judiciaire) und um den Inlandsnachrichtendienst (Direction de la Surveillance du Territoire), aber auch

<sup>198</sup> Sämtliche Zitate in: Schreiben des Bundesinnenministers Maihofer an den Chef des BK-Amts StS Schüler, „Mein Gespräch mit dem französischen Innenminister am 22. August 1975 in Paris“, 28. 8. 1975, BArch, B 136/25202.

<sup>199</sup> Vgl. ausführlicher unten, S. 198 f.

<sup>200</sup> Von der Sache her hätte eine Beteiligung des Bundesnachrichtendienstes durchaus eine gewisse Berechtigung gehabt, steuerte doch „der BND im Zusammenhang mit verübten Terrorakten [...] Erkenntnisse“ bei, „die im Rahmen seines Aufgabenbereiches beschafft werden oder sonst anfallen“. Mit Blick auf die europäische TREVİ-Kooperation betonte das BMI jedoch wiederholt, dass eine Einbeziehung der Auslandsnachrichtendienste nicht geplant sei. Auch der Bundesnachrichtendienst selbst war an einer stärkeren Involvement nicht interessiert. Zitat aus dem Schreiben des Beauftragten für die Nachrichtendienste (BK-Amt) an MR Merk (BMI), „Zusammenarbeit der Nachrichtendienste der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung und der inneren Sicherheit“, 20. 8. 1976, BArch, B 136/15684. Vgl. zudem Schreiben des BND an MDg Schlichter (BK-Amt), 20. 9. 1974, BArch, B 136/15683; Schreiben des MR Merk (BMI) an MR Radau (BK-Amt), „Europäische Konferenz für innere Sicherheit am 29. Juni 1976 in Luxemburg“, 3. 8. 1976, BArch, B 136/15684.

um den Zentralen Nachrichtendienst (Renseignements Généraux) und die Grenzpolizei (Police de l'Air et des Frontières)<sup>201</sup>.

Der Wille der bundesdeutschen Sicherheitsbehörden, konstruktive Beiträge zur geplanten deutsch-französischen Zusammenarbeit zu leisten, war unterschiedlich ausgeprägt. Das Bundesamt für Verfassungsschutz sperrte sich von Anfang an hartnäckig gegen alle Versuche des Ministeriums, seine internationalen Kontakte stärker zu institutionalisieren. Bereits während der im Januar 1973 eingeleiteten Bemühungen um eine „Europäische Konferenz für Innere Sicherheit“ hatte das Amt eine „wenig kooperative Haltung“ an den Tag gelegt, obwohl es vom Bundesinnenministerium nachdrücklich darauf hingewiesen worden war, „daß die bestehende bilaterale oder multilaterale Zusammenarbeit europäischer Nachrichtendienste eine auf die Besonderheit der Europäischen Gemeinschaft ausgerichtete Zusammenarbeit nicht“ ersetzen könne<sup>202</sup>. Im Bundesinnenministerium war „in anderem Zusammenhang bekannt geworden“, „der Präsident des BfV [gehe] unverständlicherweise davon“ aus, dass die Bemühungen des Bundesinnenministeriums „um eine engere internationale Zusammenarbeit auf einer persönlich motivierten Initiative des Referenten ÖS 2 beruhen“<sup>203</sup>. Ein Schreiben des Bundesinnenministers, das diesen Irrtum aufklären sollte<sup>204</sup>, blieb jedoch wirkungslos: Auch in der Folge gab sich der bundesdeutsche Inlandsnachrichtendienst rentent. Als weiteres Argument führte er nun an, „mehrere Partnerdienste hätte[n] bereits erkennen lassen, daß sie einer Institutionalisierung der Zusammenarbeit in diesem Rahmen ablehnend“ gegenüberstünden. Im Bundesinnenministerium sah man sich daraufhin genötigt, deutlich darauf hinzuweisen, dass die Frage einer Einbeziehung der Nachrichtendienste in die geplante Zusammenarbeit letztlich allein „auf politischer Ebene zu entscheiden“ sei<sup>205</sup>.

Ein wichtiger Grund für die ablehnende Haltung des Bundesamts für Verfassungsschutz dürften einerseits allgemeine Befürchtungen gewesen sein, durch die Einführung von expliziten Vereinbarungen Freiheiten und Unabhängigkeit einzu-

<sup>201</sup> Dass der Zuständigkeitsbereich der Renseignements Généraux tangiert war, wird erwähnt in: „Memorandum“, Anlage zu: Schreiben des RD Bracht (BMI), „Vorbereitung Ihres Gesprächs mit dem Innenminister der Französischen Republik Ende August 1975 in Paris“, August 1975, BArch, B 106/106861. Zur Geschichte und Struktur der französischen Polizei vgl. insgesamt Aubert u. Petit: *La police en France*; Carrot: *Histoire de la police française*; Stead: *The Police of France*; Aubouin u. a.: *Histoire et dictionnaire de la police*; Berlière u. Lévy: *Histoire des polices en France*.

<sup>202</sup> Vgl. Entwurf von MR Merk (BMI) für ein Einladungsschreiben an BfV und BKA zu einer Besprechung zur „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 25. 4. 1973, BArch, B 106/106879.

<sup>203</sup> Schreiben des MR Merk (BMI) an den Bundesinnenminister, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über Innere Sicherheit“, 14. 5. 1973, BArch, B 106/106879.

<sup>204</sup> Entwurf für ein Schreiben des Bundesinnenministers an den Präsidenten des BfV Nollau, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über Innere Sicherheit“, [o. D.], BArch, B 106/106879.

<sup>205</sup> Vgl. Ergebnisvermerk des MR Merk (BMI) über eine Besprechung am 16. 5. 1973 im BMI, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über Innere Sicherheit“, 12. 6. 1973, BArch, B 106/106879.

büßen. Zum anderen wird die Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten mit anderen Stellen generell durch Erfordernisse des sogenannten Quellenschutzes erschwert: Da ein exekutiver Zugriff durch Polizeibehörden oftmals die Offenlegung von „Quellen“ erforderlich macht, kann er leicht auf die Enttarnung jener Personen hinauslaufen, die mit dem Verfassungsschutz zusammengearbeitet haben. Dadurch geht dem vor allem an langfristiger Beobachtung interessierten Inlandsnachrichtendienst nicht nur die aktuelle Quelle verloren; die Möglichkeiten zur Gewinnung neuer Kontakteleute im betreffenden Milieu wird zudem erheblich erschwert<sup>206</sup>. Dieser Aspekt dürfte einen wichtigen Hintergrund dafür bilden, dass sich das Bundesamt für Verfassungsschutz hartnäckig gegen die Einführung von Regelungen wehrte, die es zur kontinuierlichen Informationsübermittlung gezwungen hätten.

Die internen Vorgänge zur Vorbereitung der deutsch-französischen Treffen zeigen, dass alle Aufforderungen des Bundesinnenministeriums an das Bundesamt für Verfassungsschutz, konkrete Vorschläge oder Stellungnahmen abzugeben, erfolglos blieben. Formelartig wurde in solchen Situationen vom Bundesamt für Verfassungsschutz wiederholt, „daß die Zusammenarbeit mit den beiden französischen Nachrichtendiensten gut und reibungslos sei, so daß sich Verbesserungsvorschläge erübrigten“<sup>207</sup>. Genauere Auskünfte musste das Bundesinnenministerium hartnäckig erfragen, so etwa die durchaus grundlegende Information, dass es in der Regel keine „schriftlichen Übereinkommen“ für die Kooperation mit anderen EG-Nachrichtendiensten gab, sondern lediglich „mündliche Absprache[n]“<sup>208</sup>. Auch über eigene Initiativen des Bundesamts für Verfassungsschutz auf dem Gebiet der europäischen Zusammenarbeit wurde das Ministerium nicht automatisch auf dem Laufenden gehalten – so etwa über die oben erwähnte Tagung europäischer Nachrichtendienste, auf der „das Thema ‚Herbeiführung einer gemeinsamen Haltung gegenüber dem Terrorismus‘ erörtert“ wurde. Erneut musste das Ministerium eigens nachbohren, um angemessen informiert zu werden<sup>209</sup>. Das Referat Öffentliche Sicherheit 2 im Bundesinnenministerium entwarf in dieser Situation ohne Mitwirkung des Bundesamts für Verfassungsschutz Vorschläge über eine intensiviertere nachrichtendienstliche Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung<sup>210</sup>. Erst bei der praktischen Arbeit der deutsch-französi-

<sup>206</sup> Vgl. Fromm: Probleme der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden, S. 70f.

<sup>207</sup> Schreiben des RA Kamptz (BMI) an das BfV, „Europäische Konferenz über innere Sicherheit, hier: Bildung einer deutsch-französischen Arbeitsgruppe für allgemeine Fragen der inneren Sicherheit“, 22. 8. 1974, BACh, B 106/106879. Vgl. ähnlich auch Ergebnisvermerk des BMI über eine Besprechung mit Ressorts, BfV, BKA und Referaten im BMI am 15. August 1974, „Vorbereitung der ersten Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe für allgemeine Fragen der inneren Sicherheit“, 23. 8. 1974, BACh, B 136/16493.

<sup>208</sup> Schreiben des BfV an MD Smoydzin (BMI), „Europäische Konferenz über innere Sicherheit, hier: Bildung einer deutsch-französischen Arbeitsgruppe für allgemeine Fragen der inneren Sicherheit“, 6. 9. 1974, BACh, B 106/106879.

<sup>209</sup> Vgl., auch zu dem Zitat, MR Merk (BMI) an das BfV, „Europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit“, 30. 12. 1974, BACh, B 106/106879.

<sup>210</sup> Vorgesehen war 1) ein „automatische[r]“ Austausch „zwischen den Partnerdiensten über alle Informationen und Erkenntnisse bestimmter Kategorien“, 2) mittelfristig die „Ausdehnung des Informationsmechanismus“ auf „andere Fälle oder Sachverhalte“ sowie 3) längerfristig

schen Expertengruppen – personell vertreten war das Bundesamt für Verfassungsschutz in der UAG „Terrorismus und Nachrichtendienste“<sup>211</sup> – scheint der Nachrichtendienst seine völlige Blockadehaltung etwas gelockert und zumindest auf eine permanente Torpedierung der Bemühungen verzichtet zu haben.

Gänzlich anders verhielt sich das Bundeskriminalamt, das auf Aufforderung bereits Anfang 1973 konkrete Vorschläge für eine Intensivierung der europäischen Zusammenarbeit unterbreitet hatte<sup>212</sup>. Diese kooperative Haltung sollte es auch in der Folge mit Blick auf die deutsch-französischen Aktivitäten beibehalten, obwohl es personell lediglich in der UAG „Verbrechensbekämpfung“ vertreten war, nicht jedoch in der für seinen Arbeitsbereich ebenfalls einschlägigen Expertengruppe, die sich mit Problemen der Terrorismusbekämpfung befasste<sup>213</sup>. Grundlegend für das Verhalten des Bundeskriminalamts war, dass man hier eine Intensivierung der internationalen Kontakte von der Sache her für dringend erforderlich hielt, ganz besonders im Bereich der Terrorismusbekämpfung. Nach einem Beschluss der Innenministerkonferenz vom 11. April 1975 war dem Bundeskriminalamt die Bekämpfung des Terrorismus als zentrale Aufgabe zugewiesen worden. Daraufhin war hier im Mai 1975 eine eigene Abteilung Terrorismus eingerichtet worden, zu deren Konzept unter anderem eine gezielte Ausweitung der „Kooperation mit den Staatsschutzstellen des westlichen Auslands“ bei der Terrorismusbekämpfung gehörte<sup>214</sup>.

Wie vom Bundeskriminalamt selbst immer wieder betont wurde, waren die kriminalpolizeilichen Verbindungen nach Frankreich noch im Sommer 1975 in wichtigen Bereichen unzulänglich. Auch die bundesdeutsche Botschaft in Paris konstatierte im Februar 1975 in einem Schreiben an das Auswärtige Amt, ein Gespräch mit Beamten der Polizeipräfektur habe ergeben, dass die Zusammenarbeit auf operativer Ebene zwischen deutschen und französischen Polizeidienststellen bei der Bekämpfung subversiver Gruppen „nahezu inekonsistent [sic!]“ sei<sup>215</sup>. Im August

eine „Einigung über gemeinsame Maßnahmen“, die „zentrale Koordinierung der Abwehrtätigkeit aller Partnerstaaten“ und eventuell die „Beteiligung der Dienste im Rahmen gemeinsamer Institutionen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit“. Vgl. Schreiben der AR'n Kemptz (BMI), „Erste Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe für allgemeine Fragen der inneren Sicherheit“, 11. 10. 1974, BArch, B 106/106879.

<sup>211</sup> Ergebnisvermerk über eine Besprechung mit Ressorts, BfV, BKA und Referaten im BMI am 15. August 1974, „Vorbereitung der ersten Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe für allgemeine Fragen der inneren Sicherheit“, 23. 8. 1974, BArch, B 136/16493.

<sup>212</sup> Schreiben des MR Merk (BMI) an den Bundesinnenminister, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über Innere Sicherheit“, 14. 5. 1973, BArch, B 106/106879.

<sup>213</sup> Ergebnisvermerk über eine Besprechung mit Ressorts, BfV, BKA und Referaten im BMI am 15. August 1974, 23. 8. 1974, „Vorbereitung der ersten Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe für allgemeine Fragen der inneren Sicherheit“, BArch, B 136/16493.

<sup>214</sup> Vgl. Albrecht: Im Dienst der Inneren Sicherheit, S. 478. Zitat aus: „Was gerade läuft. Ein Manager-Typ soll als Chef der neuen Abteilung ‚T‘ des Bundeskriminalamts mehr System in die Fahndung nach Terroristen bringen“, in: Der Spiegel, 2. 6. 1975, S. 28–30, hier S. 28. Im Bundesamt für Verfassungsschutz war bereits Ende 1973 eine eigene Abteilung „Deutscher linksextremistischer Terrorismus“ gegründet worden. Vgl. Bergh: Köln 4713, S. 460.

<sup>215</sup> Fernschreiben von Braun (bundesdeutsche Botschaft in Paris) an das AA, „deutsch-französische arbeitsgruppe fuer fragen der inneren sicherheit (semi), hier: schutzmassnahmen gegen delikte subversiver gruppen, 14. 2. 1975, BArch, B 106/146550.

1975 übermittelte das Bundeskriminalamt dem Bundesinnenministerium eine Liste von Fällen, in denen französische Stellen wichtige Informationen zurückgehalten hatten. Zumeist handelte es sich dabei um Abschiebungen von Personen aus dem terroristischen Umfeld in die Bundesrepublik, bei denen zentrale Beweismittel nicht an die bundesdeutschen Strafverfolgungsbehörden mitgeliefert worden waren, was eine strafrechtliche Belangung erheblich erschwerte<sup>216</sup>. Auch Versuche einer Kooperation bei der Observation von Terroristen im Nachbarland waren nicht immer von Erfolg gekrönt. Als das Bundeskriminalamt im Sommer 1975 bei der Festnahme des RAF-Anwalts Klaus Croissant Hinweise auf einen möglichen Aufenthaltsort des RAF-Anwalts Siegfried Haag in Frankreich gefunden hatte, der im Verdacht stand, in das Attentat von Stockholm<sup>217</sup> verwickelt zu sein, baten sie die französischen Kollegen von der Direction de la Surveillance du Territoire, die Spur zu verfolgen. Haag jedoch scheint sofort untergetaucht zu sein. Die französische Seite machte hierfür deutsche Indiskretionen verantwortlich – der Spiegel hatte während der laufenden Operation einen Artikel zur Suche nach Haag veröffentlicht – und zeigte sich „verschnupft“<sup>218</sup>. Von deutscher Seite wiederum wurde Kritik am französischen Vorgehen geübt: Anscheinend hatte die Direction de la Surveillance du Territoire das fragliche Anwesen nicht, wie vom Bundeskriminalamt erbeten, unauffällig observiert, sondern war offen auf Haags Familie zugegangen und hatte nach dessen Aufenthaltsort gefragt. Ergebnis der „mißratene[n] deutsch-französische[n] Operation“ war „beidseitige Verstimmung“ und die Erkenntnis, dass man „nicht die gleichen Arbeitsmethoden“ habe<sup>219</sup>.

Der Verbesserungsbedarf stand also aus kriminalpolizeilicher Sicht außer Frage. Als jedoch der Präsident des Bundeskriminalamts Herold im Juli 1975 auf Anforderung des Bundesinnenministeriums Vorschläge für die künftige deutsch-französische Zusammenarbeit formulieren sollte, legte dieser ein Grobkonzept vor, das deutlich über die Behebung offensichtlicher praktischer Probleme hinausging<sup>220</sup>. Was zunächst die operative Ebene anbelangt, entsprachen Herolds Anregungen weitgehend den bereits vom Bundesinnenministerium ins Auge gefassten Zielen:

<sup>216</sup> Schreiben des Leitenden Regierungskriminaldirektors Boeden (BKA) an das BMI, „Gespräch des Herrn Bundesminister des Innern mit dem Herrn Innenminister der Republik Frankreich“, 21. 8. 1975, BArch, B 106/106861. Der Grund für das französische Verhalten bestand allerdings nicht in mangelnder Kooperationsbereitschaft, sondern in französischen Rechtsvorschriften, die eine Weitergabe von Beweismitteln bei laufenden Strafverfahren untersagten. Vgl. unten, S. 232f.

<sup>217</sup> Vgl. hierzu März: Die Machtprobe 1975, S. 71–117; sowie Hansén u. Nordqvist: Kommando Holger Meins, S. 127–217.

<sup>218</sup> „Die Terroristen-Spur führt zu ‚netten Leuten‘. Die französische Spionageabwehr ist über Enthüllungen verschnupft“, in: SZ, 13. 8. 1975, S. 3; vgl. auch „Der Haag wirft immer größere Schatten“, in: Der Spiegel, 11. 8. 1975, S. 14; „Paris: Von Haag keine Spur. Nur die Familie des geflohenen Anwalts bewohnte zuletzt das Haus in Frankreich“, in: ebd., S. 6; sowie „Kritik an Bericht über angeblichen Baader-Meinhof-Unterschlupf. Bedauern der französischen Gegenspionage über deutsche Veröffentlichung“, in: FAZ, 13. 8. 1975.

<sup>219</sup> „Wie man hautnah bewacht“, in: FR, 14. 8. 1975.

<sup>220</sup> Zu den folgenden Ausführungen und Zitaten siehe Schreiben des Präsidenten des BKA Herold an Nicksch (BMI), „Grobkonzept für die polizeiliche Zusammenarbeit mit Frankreich“, 21. 7. 1975, BArch, B 106/106861.

Der Präsident des Bundeskriminalamts mahnte hierfür die gegenseitige Unterstützung bei Observationen und Fahndungen sowie die Möglichkeit zur gegenseitigen Akteneinsicht und Überlassung von Ermittlungsergebnissen an<sup>221</sup>.

Darüber hinaus jedoch standen Herolds Forderungen ganz im Zeichen der kybernetischen Ansätze, die grundlegend für seine Polizeireformen der 1960er und 70er Jahre gewesen waren<sup>222</sup>, und bezogen sich vor allem auf ein zentrales Gebiet: den Informationsaustausch. Um hier zu möglichst weitreichenden und effizienten Formen der Kooperation zu kommen, sollten nach seinen Vorstellungen die französische Kriminalpolizei *Police Judiciaire* und der Inlandsgeheimdienst *Direction de la Surveillance du Territoire* in den Verteiler der täglichen Lagemeldungen und der periodischen Berichte und Analysen des Bundeskriminalamts aufgenommen werden, automatisch für den Partner relevante Informationen übermittelt und automatisch zu übermittelten Informationen Rückmeldung gegeben werden. Weiter regte Herold – auf diesen Punkt legte er besonderes Gewicht – eine „sofort[ige]“ und „uneingeschränkt[e]“ „wechselseitige Informationsleistung aus Sammlungen und Karteien“ an. Hierfür könne die deutsche Seite anbieten, französische Dienststellen über Telex an den INPOL-Datenverbund anzuschließen<sup>223</sup>.

Da Teile der französischen Polizei, wie erwähnt, auch nachrichtendienstlich tätig waren, hätte dies bedeutet, dass eine nachrichtendienstlich arbeitende Behörde weitreichenden Zugriff auf bundesdeutsche polizeiliche Datensammlungen gehabt hätte<sup>224</sup>. Problematisch vor dem Hintergrund des bundesdeutschen Trennungsgebots wäre ein deutsch-französisches System zur automatischen Datenübermittlung insbesondere dann geworden, wenn die *Direction de la Surveillance du Territoire* dem Bundeskriminalamt im Gegenzug eigene Daten uneingeschränkt zugänglich gemacht hätte: Dadurch hätten bundesdeutsche Polizeistellen direkten Zugriff auf nachrichtendienstliche Vorfelderkenntnisse gehabt<sup>225</sup>. Da Herold nicht die Schaf-

<sup>221</sup> Schreiben des RD Wittschen (BMI), „Polizeiliche Zusammenarbeit mit Frankreich zur Bekämpfung des Terrorismus, hier: Kurzanalyse zu dem vom Präsidenten des BKA am 21. Juli 1975 übermittelten Grobkonzept“, 21. 7. 1975, BArch, B 106/106861.

<sup>222</sup> Vgl. oben, S. 20–23.

<sup>223</sup> Lediglich im Bereich der beobachtenden Fahndung (BEFA), bei der neben zur Verhaftung oder Festnahme Gesuchten vor allem auch verdächtige oder verdachtsnahe Personen im großen Stil erfasst werden, sei laut Herold „eine Beschränkung der Abfrageberechtigung auf die Generaldirektion“ der *Police Nationale* geboten. In allen anderen Bereichen „sollte von den Anschlussmöglichkeiten möglichst umfassend Gebrauch gemacht werden“. Schreiben des Präsidenten des BKA Herold an Nicksch (BMI), 21. 7. 1975, „Grobkonzept für die polizeiliche Zusammenarbeit mit Frankreich“, BArch, B 106/106861. Zur Telex-Kommunikation vgl. S. 143, 146.

<sup>224</sup> Nach dem Trennungsgebot darf die Polizei den Inlandsnachrichtendiensten lediglich solche Daten zugänglich machen, die erstens für die präventive Arbeit der Nachrichtendienste und zweitens für den Bereich politischer Straftaten relevant sind. Da es sich in diesem Fall jedoch um einen ausländischen Nachrichtendienst handelte, ist anzunehmen, dass dieser Sachverhalt für das bundesdeutsche Trennungsgebot nicht relevant war. Zu den hier genannten Vorgaben des Trennungsgebots vgl. Gusy: Das verfassungsrechtliche Gebot der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten, S. 49f.

<sup>225</sup> Aus dem Trennungsgebot lässt sich das sogenannte Übermittlungsverbot ableiten, nach dem die Inlandsnachrichtendienste den bundesdeutschen Polizeistellen keine nachrichtendienstlichen Vorfelderkenntnisse zugänglich machen dürfen.

fung eines allumfassenden gemeinsamen Datenpools vorgesehen hatte, sondern lediglich ein Abrufsystem, wäre es theoretisch durchaus denkbar gewesen, Zugriffsbegrenzungen vorzusehen. Allerdings lassen weder Herolds Konzept noch die hierzu verfasste Kurzanalyse des Bundesinnenministeriums<sup>226</sup> ein entsprechendes Problembewusstsein erkennen. Dies vermag freilich insofern nicht zu verwundern, als Implikationen der EDV-Nutzung für das Trennungsgebot in der Bundesrepublik offensichtlich im Laufe der 1970er Jahre erst nach und nach erkannt wurden. So war beispielsweise das Bundesamt für Verfassungsschutz bis 1978 über einen Direktanschluss seiner Datenverarbeitungsanlage NADIS für die INPOL-Anwendung „PIOS-Terrorismus“ zugriffsberechtigt, ohne dass hierbei zwischen Vorfelderkenntnissen und strafrechtlich relevanten Erkenntnissen differenziert worden wäre<sup>227</sup>.

Generell wollte Herold den gesamten deutsch-französischen Informationsaustausch über die nationalen Zentralbüros von Interpol – also Bundeskriminalamt und Police Judiciaire – bündeln. Diese sollten dabei „nicht im Rahmen von Interpol[,] sondern als nationale Polizeidienststellen tätig“ werden<sup>228</sup>. Für eine klare Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten wäre freilich auch bei diesem Punkt ein weniger pauschaler Umgang mit den Informationen und Daten erforderlich gewesen: Nach Herolds Vorstellungen wären die Vorfeldinformationen des Bundesamts für Verfassungsschutz ungefiltert über die gemeinsame Zentralstelle in der Abteilung Terrorismus des Bundeskriminalamts gelaufen. Die zunächst vom Bundesinnenministerium favorisierte Lösung, dem Bundesamt für Verfassungsschutz die Funktion eines Verbindungsbüros zu übertragen, dem Bundeskriminalamt dabei aber die Möglichkeit einzuräumen, in bestimmten Fällen und bei gleichzeitiger Unterrichtung des Bundesamts für Verfassungsschutz unmittelbar zum französischen Partner Kontakt aufzunehmen, hätte einen differenzierten Umgang mit dem Problem ermöglicht. Gleiches gilt auch für den später entworfenen Plan des Bundesinnenministeriums, ein eigenes, an anderer Stelle angesiedeltes Verbindungsbüro für den Informationsaustausch mit ausländischen Partnern einzurichten. Allerdings lassen die eingesehenen Dokumente des Bundesinnenministeriums zu dieser Frage nicht erkennen, ob das Problem des Trennungsgebots in irgendeiner Form maßgeblich für sein Vorgehen war<sup>229</sup>.

An der Haltung des Bundeskriminalamts sind insgesamt gesehen mehrere Aspekte bemerkenswert. Erstens zeigte es – im Gegensatz zum Bundesamt für Verfassungsschutz – einen ausgeprägten Willen zur konstruktiven Mitarbeit.

<sup>226</sup> Schreiben des RD Wittschen (BMI), „Polizeiliche Zusammenarbeit mit Frankreich zur Bekämpfung des Terrorismus, hier: Kurzanalyse zu dem vom Präsidenten des BKA am 21. Juli 1975 übermittelten Grobkonzept“, 21. 7. 1975, BArch, B 106/106861.

<sup>227</sup> Vgl. Abbühl: Der Aufgabenwandel des Bundeskriminalamtes, S. 157. Dieser Direktzugriff des BfV auf Daten des BKA wurde 1978 auf Betreiben des Bundesinnenministers Baum wieder unterbrochen.

<sup>228</sup> Schreiben des Präsidenten des BKA Herold an Nicksch (BMI), „Grobkonzept für die polizeiliche Zusammenarbeit mit Frankreich“, 21. 7. 1975, BArch, B 106/106861.

<sup>229</sup> Siehe insbesondere Schreiben des RD Wittschen (BMI), „Polizeiliche Zusammenarbeit mit Frankreich zur Bekämpfung des Terrorismus, hier: Kurzanalyse zu dem vom Präsidenten des BKA am 21. Juli 1975 übermittelten Grobkonzept“, 21. 7. 1975, BArch, B 106/106861.

Zweitens waren die von Horst Herold formulierten inhaltlichen Vorstellungen sehr weitreichend, wobei die „Schlüsselressource ‚Information‘“<sup>230</sup> und das Ziel möglichst weitgehender informationeller Vernetzung, auch mit modernen Methoden der elektronischen Datenverarbeitung, im Mittelpunkt standen. Diese Schwerpunktsetzung für die internationale Zusammenarbeit entsprach den von kybernetischen Ansätzen inspirierten Konzeptionen Herolds, mit denen er seit den frühen 1970er Jahren die Arbeit des Bundeskriminalamts revolutionierte. Drittens schließlich lassen Herolds Pläne keinerlei Bewusstsein für verfassungsrechtliche Probleme – Trennungsgebot, aber auch Datenschutz – erkennen, die sich aus der Verwendung moderner Kommunikations- und Informationstechnologien durch die Sicherheitsbehörden ergeben können.

Für das Bundesinnenministerium brachte die Haltung der betroffenen Sicherheitsbehörden zusammenfassend betrachtet vor allem zwei grundlegende Schwierigkeiten mit sich, die auch später, bei der Kooperation auf EG-Ebene, Probleme aufwerfen sollten. Zum einen sträubte sich das Bundesamt für Verfassungsschutz gegen alle Versuche der Institutionalisierung von Kontakten, weil es dadurch eine Einengung oder Bevormundung befürchtete. Grundlegend hierfür war letztlich die Natur nachrichtendienstlicher Tätigkeit, die per se die Tendenz zum Informellen und zur Intransparenz mit sich bringt<sup>231</sup>. Und zum anderen wehrte sich das Bundeskriminalamt heftig gegen alle Pläne, den Informationsaustausch mit dem Ausland an einer anderen Stelle als im eigenen Haus zu bündeln. Diese Haltung des Bundeskriminalamts wurzelte in seiner konzeptionellen Ausrichtung auf die zentrale Bedeutung von Informationen sowie in der Überzeugung, dass es selbst die wichtigste Stelle sei, die immer schnellstmöglich alle relevanten Informationen zur Verfügung haben müsse, um „unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten erfolversprechend“ vorgehen zu können<sup>232</sup>.

### 3.2.4 Die Rolle anderer Ressorts und die Entstehung einer arbeitsteiligen Strategie

Die Spannungen, zu denen das Projekt des Bundesinnenministeriums anfänglich im Verhältnis zu anderen Ressorts geführt hatte, konnten bis Mitte der 1970er Jahre reduziert werden. So sollte die ursprünglich eher reservierte Haltung des Auswärtigen Amtes im Verlauf des Jahres 1974 deutlich wohlwollender werden. Ein erster Grund hierfür bestand darin, dass bis Ende des Jahres 1973 auch die beiden letzten nach dem Olympia-Attentat im Rahmen der EPZ eingesetzten AGs ihre Tätigkeit wieder einstellten. Damit war die Realisierung einer europäischen Kooperation bei der Inneren Sicherheit unter Federführung der Außenministe-

<sup>230</sup> Seiderer: Horst Herold, S. 330.

<sup>231</sup> Zu aktuellen Strukturen inlandsnachrichtendienstlicher Zusammenarbeit in Europa vgl. Scheren: Vernetzte Sicherheit; Geiger: Rechtliche Grenzen.

<sup>232</sup> Vgl. Schnellbrief des Präsidenten des BKA Herold an MD Smoydzin (BMI), „Vorbereitung des Gesprächs des Bundesministers des Innern mit dem Innenminister der Französischen Republik Ende August 1975 in Paris“, 11. 8. 1975, BArch, B 106/106861.

rien offensichtlich gescheitert. Allerdings sträubte sich das Auswärtige Amt zunächst weiterhin gegen die Pläne des Bundesinnenministeriums, für das Politikfeld der Inneren Sicherheit eine zur EPZ analoge Struktur zu schaffen. Im Januar 1974 führte eine Ressortbesprechung im Auswärtigen Amt zu dem Ergebnis, dass die deutsch-französischen Kontakte, die als Vorarbeiten für die geplante europäische Zusammenarbeit gesehen wurden, fortgesetzt werden sollten, weil „eine engere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit“ grundsätzlich „wünschenswert“ sei. Es wurde jedoch als „nicht ratsam“ bezeichnet, die „ursprüngliche[n] Institutionalisierungsabsichten des BMI weiterzuverfolgen“. Für die europäische Zusammenarbeit solle „kein eigener Unterbau geschaffen werden, sondern unter Mitwirkung der Kommission der Europäischen Gemeinschaft möglichst bereits vorhandene Organe in Anspruch genommen werden“<sup>233</sup>.

Diese Ansichten des Auswärtigen Amtes kamen jedoch im weiteren Verlauf des Jahres 1974 nicht mehr zum Tragen. Der wichtigste Grund hierfür dürfte darin zu suchen sein, dass der bisherige Bundesinnenminister Hans-Dietrich Genscher im Mai 1974 das Außenressort übernahm. Genscher hatte die Bemühungen seines Ministeriums seit dem Olympia-Attentat unterstützt. Im weiteren Verlauf der 1970er Jahre sollte das Auswärtige Amt dem Projekt einer Europäischen Konferenz für Innere Sicherheit keine Widerstände mehr entgegenbringen und sich, was das Thema Terrorismusbekämpfung anbelangt, auf die Herbeiführung einer generellen Verurteilung terroristischer Methoden durch internationale Gremien konzentrieren. Besonders wichtig war in dieser Hinsicht die bundesdeutsche Initiative in den Vereinten Nationen, die 1979 zum Abschluss einer weltweiten Konvention gegen Geiselnahme führte<sup>234</sup>. Auch an der Erklärung zu Flugzeugentführungen, die der G7-Gipfel im Juli 1978 in Bonn verabschiedete, war das Auswärtige Amt eng beteiligt.

Im Verhältnis zwischen Bundesinnen- und Bundesjustizministerium dauerte es länger, bis eine gewisse Entspannung eintrat. Immerhin zeichnete sich hier aber zumindest in Teilbereichen eine praktische Arbeitsteilung bei der internationalen Terrorismusbekämpfung ab. Das zentrale Aufgabengebiet des Bundesjustizministeriums betraf demnach die Auslieferung terroristischer Straftäter. Unter Hans-Jochen Vogel setzte sich das Ministerium seit dem Frühjahr 1975 für eine Europaratskonvention ein, welche die strafrechtliche Verfolgung terroristischer Gewalttäter garantieren sollte. Darüber hinaus entstand in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre eine eigene Zusammenarbeit der EG-Justizministerien, die sich zunächst ebenfalls mit der Auslieferung von Terroristen befasste<sup>235</sup>.

Auf einigen Gebieten jedoch blieb die Kompetenzabgrenzung zwischen Bundesinnen- und Bundesjustizministerium problematisch<sup>236</sup>. Ein wichtiger Streit-

<sup>233</sup> Vermerk des AA, 30. 1. 1974, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 116.192.

<sup>234</sup> Vgl. hierzu grundlegend Blumenau: *The United Nations and Terrorism*.

<sup>235</sup> Vgl. zur Europaratskonvention und der Zusammenarbeit der EG-Justizminister ausführlicher Abschnitt 4.3.3.

<sup>236</sup> Vgl. hierzu Ergebnisvermerk über eine Besprechung mit Ressorts, BfV, BKA und Referaten im BMI am 15. August 1974, „Vorbereitung der ersten Sitzung der deutsch-französischen

punkt waren die bereits erwähnten Fragen der „kleinen Rechtshilfe“, für die das Bundesjustizministerium wiederholt die Federführung beanspruchte<sup>237</sup>. Trotzdem wurden Fragen, die sich auf die Zusammenarbeit bei Fahndungen und Ermittlungen bezogen, in den deutsch-französischen AGs der Innenministerien weiter erörtert<sup>238</sup>. Konkrete Ergebnisse konnten jedoch nur punktuell erzielt werden. Vor allem ist hier das deutsch-französische Abkommen über polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzgebiet vom 3. Februar 1977 zu nennen, für das zwar das Bundesinnenministerium nach anfänglichem Dissens mit dem Bundesjustizministerium die Federführung übernahm<sup>239</sup>, an dessen Ausarbeitung in der AG „Verbrechensbekämpfung“ jedoch auch ein Vertreter des Bundesjustizministeriums beteiligt war<sup>240</sup>. Das eigentliche Problem wurde in den Verhandlungen umgangen, indem explizit darauf abgehoben wurde, dass das Abkommen „nicht Angelegenheiten des zwischenstaatlichen Rechtshilfeverkehrs regeln“, sondern lediglich „Vorsorge für ein abgestimmtes Vorgehen im konkreten Ermittlungsfall treffen“ solle<sup>241</sup>. Nachdem zunächst eine langwierige Prüfung des als Regierungsabkommen konzipierten Entwurfs durch das Bundesjustizministerium den Abschluss weiter hinausgezögert hatte<sup>242</sup>, führten dann auch noch die Unterzeichnungsmodalitäten zu Missstimmungen: Von deutscher Seite war eine Zeichnung durch das Auswärtige Amt und durch das Bundesinnenministerium vorgesehen, wogegen das Bundesjustizministerium Bedenken anmeldete. Schließlich fand es sich bereit, diese zurückzustellen. Es verwies aber wiederholt und nachdrücklich darauf, dass hierin „kein Präjudiz für die Frage der Federführung bei Angelegen-

Arbeitsgruppe für allgemeine Fragen der inneren Sicherheit“, 23. 8. 1974, BArch, B 136/16493; sowie Vermerk des AR Burkard (BMI), „Allgemeine Fragen der inneren Sicherheit“, 18. 9. 1974, BArch, B 136/16493.

<sup>237</sup> Vgl. etwa Schreiben des RD Wittschen (BMI), „Polizeiliche Zusammenarbeit mit Frankreich zur Bekämpfung des Terrorismus, hier: Kurzanalyse zu dem vom Präsidenten des BKA am 21. Juli 1975 übermittelten Grobkonzept“, 21. 7. 1975, BArch, B 106/106861; Schreiben des ORR Schöneich (BMI), „Schriftliche Frage des Abg. Hans A. Engelhard (FDP) für die Fragestunde des Deutschen Bundestages am 4./5. Mai 1977, Mai 1977, BArch, B 106/106775.

<sup>238</sup> Was die Harmonisierung von Rechtsvorschriften anbelangt, wurden entsprechende Themen lediglich in der deutsch-französischen Unterarbeitsgruppe „Harmonisierung der Gesetzgebung und Grenzkontrollen“ für den Bereich des Ausländerrechts behandelt.

<sup>239</sup> Schreiben von Graf Schirnding (AA), „Abkommen über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden im deutsch-französischen Grenzbereich“, 11. 8. 1975, PA-AA, B 82, Bd. 1.153.

<sup>240</sup> Sachstandsaufzeichnung des AA, „Deutsch-französische Konsultationen der Staats- beziehungsweise Regierungschefs am 3. und 4. Februar 1975 in Paris“, 24. 1. 1975, PA-AA, B 82, Bd. 1.153.

<sup>241</sup> Dabei wurde freilich ein funktionierender Rechtshilfeverkehr vorausgesetzt. Dieser war im deutsch-französischen Fall durch einen Zusatzvertrag zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen geregelt, der im Oktober 1974 unterzeichnet worden war. Vgl. für die Zitate Ergebnisniederschrift zur „Ressortbesprechung am 24. Juli 1975 im Bundesministerium des Innern über den Entwurf eines Abkommens über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden im deutsch-französischen Grenzbereich“, [o. D.], PA-AA, B 82, Bd. 1.153.

<sup>242</sup> Vgl. Schreiben des Koordinators für die deutsch-französische Zusammenarbeit Carlo Schmid (AA) an den Bundesjustizminister Hans-Jochen Vogel, 9. 12. 1975, PA-AA, B 82, Bd. 1.153.

heiten eines zwischenstaatlichen Rechtshilfeverkehrs der Polizei in Strafsachen gesehen werden“ dürfe<sup>243</sup>.

Ein weiteres greifbares Ergebnis im Bereich der gegenseitigen Unterstützung bei Fahndungen und Ermittlungen bestand in der Grundsatzabsprache der UAG „Terrorismus und Nachrichtendienste“ vom 1./2. September 1975<sup>244</sup>. Diese hatte aufgrund ihres geringen Formalisierungsgrades keine weitreichenden Konflikte zwischen den Ressorts aufgeworfen. Das vom Bundesinnenministerium verfolgte Projekt einer allgemeinen deutsch-französischen Polizeikonvention hingegen, das auch von der französischen Seite befürwortet wurde, konnte zunächst – vor allem aufgrund von Widerständen aus dem Bundesjustizministerium<sup>245</sup>, auf die in Abschnitt 6.5.2 noch genauer einzugehen sein wird – nicht realisiert werden. Erst 1987 sollte schließlich eine Vereinbarung zwischen Bundesinnenminister Friedrich Zimmermann und dem französischen Innenminister Charles Pasqua über die polizeiliche Zusammenarbeit getroffen werden<sup>246</sup>.

Insgesamt bildete sich so Mitte der 1970er Jahre trotz der ursprünglichen Dissonanzen zwischen Bundesinnen-, Bundesjustiz- und Außenministerium nach und nach die gemeinsame „Vorstellung eines arbeitsteiligen Vorgehens bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ heraus: Das Bundesinnenministerium sollte hierbei für die „praktische Zusammenarbeit“ der Sicherheitsbehörden „im Kreis der Neun“ zuständig sein, das Bundesjustizministerium für den Abschluss einer „Konvention über Bestrafung oder Auslieferung von Terroristen“ zunächst im Europarat, später auf EG-Ebene, und das Auswärtige Amt für „weltweite Maßnahmen in den VN“<sup>247</sup>. In dem Maße, in dem diese Strategie an allgemeiner Akzeptanz gewann, nahmen die Kompetenzstreitigkeiten zwischen den unterschiedlichen Ressorts ab. Für das Projekt einer Europäischen Konferenz für Innere Sicherheit bedeutete dies zum einen, dass ihr Themenspektrum klarer eingegrenzt war, und zum anderen, dass das Bundesinnenministerium weniger mit „Querschüssen“ der anderen Ressorts rechnen musste.

<sup>243</sup> Schreiben von Schneider (BMJ), „Entwurf eines Abkommens über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden im deutsch-französischen Grenzbereich“, 2. 2. 1977, PA-AA, B 82, Bd. 1.228. Welche französischen Amtsträger das Abkommen unterzeichnen sollten, war der deutschen Seite lange nicht klar. Schließlich setzten der französische Innenminister Poniatowski, der französische Justizminister Guichard, Bundesinnenminister Maihofer sowie der bundesdeutsche Botschafter in Paris Herbst ihre Unterschriften unter den Abkommenstext. Vgl. zur Zeichnung des Abkommens die Vorgänge in PA-AA, B 82, Bd. 1.228.

<sup>244</sup> Vgl. oben S. 66f.

<sup>245</sup> In den deutsch-französischen Arbeitsgruppen verwies das BMI gegenüber der französischen Delegation, die auf eine Reaktion zu dem von ihr im September 1975 vorgelegten Abkommensentwurf drängte, immer wieder auf Abstimmungsprobleme insbesondere mit dem BMJ. Vgl. Ergebnisniederschrift des BMI „über die Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe ‚Innere Sicherheit‘ am 7./8. Oktober 1976 in Paris“, Oktober 1976, PA-AA, B 82, Bd. 1.196.

<sup>246</sup> Vgl. Rupprecht u. Hellenthal: Programm für eine Europäische Gemeinschaft der Inneren Sicherheit, S. 139.

<sup>247</sup> Alle Zitate in: Schreiben des AA, „Erste Konferenz der für Sicherheitsfragen zuständigen Minister der EG-Staaten in Luxemburg am 29.06. 1976“, [o. D.], BArch, B 136/16493.

## 4. Einrichtung und Grundstrukturen der TREVI-Konferenz

### 4.1 Vom Europäischen Rat 1975 in Rom zum ersten Ministertreffen 1976 in Luxemburg

#### 4.1.1 Die britische Initiative

Parallel zu der sich ab 1974 konkretisierenden deutsch-französischen Zusammenarbeit verfolgte das Bundesministerium des Innern auch das Projekt einer „Europäischen Konferenz für Innere Sicherheit“ weiter, war doch erstere von Anfang an lediglich als Vorstufe und Wegbereiter für eine multilaterale Kooperation auf EG-Ebene konzipiert gewesen. Im Juni 1974 beschloss die Innenministerkonferenz auf Vorschlag des Bundesinnenministeriums die im Zusammenhang mit der deutsch-französischen Kooperation bereits erwähnten „Vorschläge zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung“<sup>1</sup>. Dieses grundlegende Papier umriss die bundesdeutschen Ziele und bildete fortan die Grundlage für die Positionen des Bundesinnenministeriums. Genannt werden darin insbesondere zwei Kontexte, die eine „intensivierte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet der inneren Sicherheit“ erforderlich machten: erstens die „zunehmende Mobilität“ „im Erscheinungsbild der Kriminalität“ sowie zweitens das Ziel einer „europäischen politischen Union“ und der hiermit verbundene Plan „des Abbaus der grenzpolizeilichen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Verkehr“. Angestrebt wurden drei Kategorien von Maßnahmen:

1. *Maßnahmen „zur Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften im Bereich der inneren Sicherheit“*: Angeführt werden unter diesem Punkt Vorschriften für Grenzkontrollen, Ausländerrecht, Befugnisse der Polizei, Strafvahrensrecht, Waffenrecht, Vorschriften zur Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität sowie zum Schutz des Luftverkehrs. Insgesamt betraf dieses Gebiet zu einem erheblichen Teil auch die Kompetenzen des Bundesjustizministeriums. Bei der späteren TREVI-Konferenz sollten entsprechende Themen aufgrund mangelnden Einvernehmens mit Letzterem<sup>2</sup> sowie auch mit den anderen EG-Staaten weitgehend ausgeklammert bleiben.

<sup>1</sup> Diese waren zunächst vom BMI erarbeitet und dann den Länderinnenministern vorgelegt worden. Vgl. zum Folgenden, auch für die Zitate, Vorschläge zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 116.192. Eine weiterentwickelte Version der Beschlüsse findet sich in: „Vorschläge zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung“, Anlage zur Ergebnisniederschrift „Ressortbesprechung am 24. Juli 1975 im Bundesministerium des Innern über den Entwurf eines Abkommens über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden im deutsch-französischen Grenzbereich“, PA-AA, B 82, Bd. 1.153.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu ausführlicher Abschnitt 6.5.2.

2. *Maßnahmen zur „Verbesserung der praktischen polizeilichen Zusammenarbeit“:* Aufgezählt werden hier der kleine polizeiliche Grenzverkehr, ein weitreichender Nachrichten- und Informationsaustausch<sup>3</sup>, der Austausch von Fahndungshilfsmitteln, die Zusammenarbeit von Ermittlungsbeamten, die Einrichtung grenzüberschreitender technischer Nachrichtenverbindungen sowie die Zusammenarbeit im Bereich der Polizeiausbildung. Alle diese Themen sollten später im Rahmen der TREVI-Konferenz verhandelt werden.
3. *Maßnahmen „in den einzelnen Mitgliedstaaten zur Intensivierung der Verbrechensbekämpfung“:* Unter diesem Punkt umreißt das Papier der Innenministerkonferenz die innerstaatlichen Voraussetzungen für die Realisierung der unter Punkt eins und zwei genannten Ziele. Hierzu wird insbesondere die Existenz einer umfassenden nationalen polizeilichen Informationszentrale sowie die Ausbildung fachlich und sprachlich hochqualifizierter Ermittlungsbeamter gezählt.

Nach den Vorstellungen der Innenministerkonferenz sollte die geplante europäische Ministerkonferenz die „Möglichkeiten der Realisierung der dargestellten Maßnahmen“ politisch abstimmen und ein Programm verabschieden. Organisatorisch fasste das Papier die Einsetzung eines „Ausschuss[es] leitender Regierungsbeamter“ ins Auge, der „seinerseits Unterkommissionen für bestimmte Sachbereiche einrichten könnte“.

Wenngleich es in der Bundesrepublik also bereits detaillierte Pläne und Vorarbeiten gab, kam der eigentliche Startschuss für die Realisierung der Konferenz für die bundesdeutsche Seite eher überraschend. Bislang war geplant gewesen, die Konferenz auf dem Wege einer deutsch-französischen Initiative in die Wege zu leiten<sup>4</sup>. Letztlich war es jedoch ausgerechnet das neue EG-Mitglied Großbritannien, das dem deutsch-französischen Paar im Sommer 1975 zuvorkam und den Partnerstaaten die Einberufung einer entsprechenden Tagung vorschlug. Noch im Juli 1974 hatten die Europa-Beauftragten der Bundesressorts mit Blick auf die geplante Konferenz von einem „Problem Großbritannien“ gesprochen, das als neuer EG-Mitgliedstaat erst einen „Lernprozeß“ durchlaufen müsse. An „die Sache“ müsse deshalb „mit Bedacht [...] herangegangen werden“<sup>5</sup>. Diese Einschätzung erwies sich nun als Irrtum.

Ganz im Gegenteil bestand nämlich die britische Motivation gerade auch darin, als neues EG-Mitglied „a positive European commitment“ zu demonstrieren und sich gegenüber den neuen Partnern zu profilieren, indem eine eigene Initia-

<sup>3</sup> Insbesondere wurden angeregt: der Informationsaustausch in aktuellen Fällen, die Einrichtung eines allgemeinen kriminalpolizeilichen Meldedienstes in Europa, der Nachrichtenaustausch über strafbares Verhalten von Ausländern und über Daten des Hotelmeldewesens.

<sup>4</sup> Vgl. Fernschreiben von Lahusen (bundesdeutsche Botschaft in Paris) an das AA, „deutsch-französische [sic!] Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit, hier: Konsultation zwischen BM Mailhofer und Staats- und Innenminister Poniatowski“, 23. 8. 1975, PA-AA, B 82, Bd. 1.153.

<sup>5</sup> Bericht des BMWi „über die Sitzung der Europa-Beauftragten der Ressorts am 26. Juli 1974“, 30. 7. 1974, BAArch, B 136/16493.

tive auf den Weg gebracht wird<sup>6</sup>. Letztlich ging es wohl auch um die Verwirklichung von europäischen Führungsansprüchen, mit denen der britische EG-Beitritt implizit verbunden gewesen war<sup>7</sup>. Roy Jenkins führte auf dem ersten TREVI-Ministertreffen aus, die britische Regierung wolle die sich durch den EG-Beitritt eröffnenden Perspektiven nutzen und „alte Probleme von einem frischen Standpunkt aus“ in Angriff nehmen<sup>8</sup>. Erstens hoffte man so, Rechtsbrechern, die in den „modern conditions“ der 1970er Jahre zunehmend grenzüberschreitend agierten, mithilfe internationaler Kooperation effektiver zu begegnen – hatte man doch im Home Office ähnlich wie im Bundesministerium des Innern erkannt, dass viele Kriminalitätsprobleme inzwischen „no respecter of national boundaries“ waren<sup>9</sup>. Dabei betrachtete die britische Seite die terroristische Bedrohung als ein wichtiges, aber nicht als alleiniges mögliches Kooperationsfeld<sup>10</sup>. Zweitens wollte das Home Office durch einen intensivierten Erfahrungsaustausch im Bereich der Polizeitechnologie Synergieeffekte schaffen, die Arbeits- und Kostenersparnisse erlauben und gleichzeitig das Know-how aller beteiligten Staaten erhöhen würden<sup>11</sup>. In dieser Hinsicht wurden immer wieder die Bedeutung der Computertechnologie sowie die notwendige Verbesserung von Informationsflüssen und -auswertung betont, gehörte doch, wie bereits erwähnt, Großbritannien nach der Bundesrepublik zu den Pionieren des EDV-Einsatzes bei der Polizeiarbeit<sup>12</sup>. Zusammengenommen erschien dem britischen Home Office ebenso wie dem Bundesinnenministerium der Rahmen der EG für die Umsetzung dieser Ziele am geeignetsten<sup>13</sup>. In den britischen Überlegungen spielte allerdings – anders als auf bundesdeutscher Seite – eine eventuelle Abschaffung der EG-Binnengrenzen offensichtlich keine Rolle.

Im September 1975 informierte Maihofer seinen französischen Amtskollegen Poniatowski über ein Gespräch, das er „kürzlich mit dem Staatsminister im briti-

<sup>6</sup> Vermerk von M.J.E. Fretwell, „Ministers of the Interior of the Nine and Political Cooperation“, 30. 5. 1977, BNA, FCO 30/3421. Wie Clemens unterstrichen hat, verband Großbritannien mit seinem EG-Beitritt von Anfang an machtpolitische Ansprüche in Europa. Vgl. Clemens: Der Beitritt Großbritanniens zu den Europäischen Gemeinschaften, S. 326. Vor diesem Hintergrund erscheint der britische Vorstoß auch als Versuch, ein bislang ausschließlich national besetztes Politikfeld auf europäischer Ebene zu prägen und hier eine Führungsrolle einzunehmen.

<sup>7</sup> Vgl. Young: Britain and European Unity, S. 181.

<sup>8</sup> „Meeting of EEC Ministers of the Interior: [Brief] Speaking notes [for the Home Secretary]“, 22. 6. 1976, BNA, FCO 30/3163.

<sup>9</sup> Vgl. Brief by the Home Office and Foreign and Commonwealth Office for the European Council, Rome, 1/2 December 1975, Meeting of Ministers of the Interior, 26. 11. 1975, BNA, FCO 30/2592.

<sup>10</sup> Ebd. Zum Stellenwert des Terrorismusthemas für die britische Motivation, mit den EG-Partnern zu kooperieren, vgl. auch [http://hansard.millbanksystems.com/lords/1975/nov/25/address-in-reply-to-her-majestys-most#S5LV0366PO\\_19751125\\_HOL\\_230](http://hansard.millbanksystems.com/lords/1975/nov/25/address-in-reply-to-her-majestys-most#S5LV0366PO_19751125_HOL_230); sowie <http://hansard.millbanksystems.com/lords/1977/nov/09/address-in-reply-to-her-majestys-most-2>.

<sup>11</sup> „Note by the British Government“ für das vorbereitende Treffen der hohen Beamten am 20. 2. 1976 in Luxemburg, 9. 2. 1976, BNA, FCO 30/3161.

<sup>12</sup> Vgl. unten, S. 142.

<sup>13</sup> Schreiben von N.A. Nagler (britisches Home Office), „Conference of EEC Ministers of the Interior“, 2. 9. 1977, BNA, FCO 30/3422.

schen Innenministerium, Lord Harris, geführt“ habe. Dieser habe Maihofer die Pläne des britischen Innenministeriums mitgeteilt, eine „Konferenz der für Sicherheitsfragen zuständigen Minister der Mitgliedstaaten“ einzuberufen, „die Anfang 1976 stattfinden, zur Einsetzung von Expertengruppen führen und in einer weiteren Ministerkonferenz im Herbst desselben Jahres fortgesetzt werden sollte“. Die britische Regierung beabsichtige, diese Fragen bald gegenüber den anderen EG-Staaten anzusprechen. Maihofer unterstützte den britischen Vorstoß grundsätzlich, wollte aber freilich das Ruder nicht gänzlich an Großbritannien abgeben. Entsprechend betonte er in seinem Schreiben an Poniatowski, er halte es „für wichtig, wenn die Konferenz der für Sicherheitsfragen zuständigen Minister der Mitgliedstaaten in gemeinsamer Initiative der Französischen Republik, der Bundesrepublik Deutschland und – wie es sich jetzt abzuzeichnen scheint – Großbritanniens zustande käme“<sup>14</sup>.

Doch dies ließ sich offensichtlich nicht realisieren: In der Eigenwahrnehmung des Home Office blieb das Projekt primär ein britisches Anliegen<sup>15</sup>. Entsprechend verfolgte das britische Innenministerium den Plan insgesamt weiterhin in Alleininitiative, auch wenn es sich in seinen Sondierungsgesprächen vor allem auf die beiden anderen „großen“ EG-Staaten Bundesrepublik und Frankreich konzentrierte<sup>16</sup>. Bei einem informellen Treffen der Außenminister in Lucca am 18./19. Oktober 1975 warb der britische Außenminister Callaghan für die geplante Konferenz<sup>17</sup>; am 22. Oktober 1975 schließlich ließ Großbritannien den EG-Staaten eine offizielle Note zukommen, in der es anregte, der nächste, im Dezember 1975 stattfindende Europäische Rat solle seinem Vorschlag einer Europäischen Konferenz für Innere Sicherheit zustimmen<sup>18</sup>.

Als mögliche Themen der Konferenz nannte die britische Note vor allem die Terrorismusbekämpfung und den technischen Erfahrungsaustausch. Die inhaltliche Grundkonzeption der Briten hatte somit deutliche Überschneidungen mit den Plänen des Bundesinnenministeriums und der Innenministerkonferenz. Auch was die Organisationsform anbelangt, so ähnelten sich britische und deutsche Vorstellungen: Großbritannien favorisierte ebenfalls eine zur EPZ analoge,

<sup>14</sup> Schreiben von Bundesinnenminister Maihofer an den französischen Innenminister Poniatowski, 18. 9. 1975, BAArch, B 136/15683.

<sup>15</sup> Vgl. die Hinweise in Steering brief by Foreign and Commonwealth Office for the European Council, Rome, 1/2 December 1975, 28. 11. 1975, BNA, FCO 30/2591: Hier wird u. a. angemerkt, dass zu diesem Punkt allein von Großbritannien eine Entscheidung angestrebt werde, dass aber wahrscheinlich nicht mit Gegenstimmen zu rechnen sei.

<sup>16</sup> Vgl. Brief by the Home Office and Foreign and Commonwealth Office for the European Council, Rome, 1/2 December 1975, Meeting of Ministers of the Interior, 26. 11. 1975, BNA, FCO 30/2592.

<sup>17</sup> Vgl. Gesprächsaufzeichnung der VLR Bouverat, „Konferenz der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten in Lucca“, 20. 10. 1975, in: AAPD 1975, Bd. II, Dok. 309, S. 1421–1440, hier S. 1427f.

<sup>18</sup> Vgl. Schreiben des Gesandten Bullard (britische Botschaft in Bonn) an StS Fröhlich (BMI), 22. 10. 1975, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.887; sowie Schreiben des AA an das BMI, 24. 10. 1975, „Europäischer Rat am 1./2. Dezember in Rom“, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.887.

direkte Zusammenarbeit der für die Innere Sicherheit zuständigen EG-Minister außerhalb der EG-Institutionen<sup>19</sup> und ging davon aus, dass sich die Kontakte nicht in einem einzigen Ministertreffen erschöpfen dürften<sup>20</sup>.

Aufgrund der erheblichen Übereinstimmungen des britischen Vorstoßes mit den bundesdeutschen Plänen sah das Innenministerium die britische Initiative insgesamt positiv und legte Bundeskanzler Schmidt im Vorfeld des Europäischen Rats nahe, sie zu unterstützen<sup>21</sup>. Diese Haltung wurde den Briten im Vorhinein signalisiert<sup>22</sup>. Britische Sondierungen deuteten auch auf eine grundsätzliche französische Zustimmung, wenngleich hier darauf hingewiesen wurde, dass man eine öffentliche Betonung des Themas „Terrorismusbekämpfung“ vermeiden wolle, in der Befürchtung, dass dies für Frankreich zu außenpolitischen Problemen führen könne. Frankreich brachte außerdem als weiteres mögliches Thema für die Konferenz das Problem einer Abschaffung der EG-Binnengrenzkontrollen ins Spiel<sup>23</sup>. Auch Belgien zeigte sich wohlwollend<sup>24</sup>. Die Italiener ließen einen gewissen „lack of enthusiasm“, aber keinen ernsthaften Widerstand erkennen<sup>25</sup>. Insgesamt rechnete die britische Seite mit keiner schwerwiegenden Opposition gegen ihre Initiative<sup>26</sup>.

Der Europäische Rat in Rom vom 1. und 2. Dezember 1975 war an sich von gänzlich anderen Themen dominiert: Diskutiert wurden unter anderem die Kontrolle der Gemeinschaftsausgaben, die geplante Direktwahl des Europäischen Parlaments sowie das Ziel eines einheitlichen europäischen Reisepasses. Zu einer scharfen Kontroverse kam es hinsichtlich der Frage, ob Großbritannien auf inter-

<sup>19</sup> So jedenfalls legte nicht nur das BMI, sondern auch das AA die Formulierungen der britischen Note aus. Vgl. Schreiben des AA an MR Streicher (BMI), „Vorbereitung der dritten Tagung des Europäischen Rats am 1./2. Dezember 1975“, 21. 11. 1975, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.887.

<sup>20</sup> Vgl. Schreiben des AA an das BMI, „Europäischer Rat am 1./2. Dezember in Rom“, 24. 10. 1975, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.887; sowie Background Note on British Proposal for Meeting of the Ministers of the Interior of the Nine, 22. 10. 1975, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.887.

<sup>21</sup> Vermerk für die Sitzung der Regierungschefs der EG-Staaten am 1./2. Dezember 1975 in Rom zum Tagesordnungspunkt „Sonstiges“, Anlage zum Schreiben des MR Streicher (BMI) an das AA, „Vorbereitung der dritten Tagung des Europäischen Rats am 1./2. Dezember 1975“, 20. 11. 1975, sowie Neufassung der Seite 2 des Vermerks, Anlage zum Schreiben des AA an MR Streicher (BMI), „Vorbereitung der dritten Tagung des Europäischen Rats am 1./2. Dezember 1975“, 21. 11. 1975, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.887.

<sup>22</sup> Fernschreiben von Wright (britische Botschaft in Bonn), „European Council: 1–2 December“, 26. 11. 1975, BNA, FCO 59/1364.

<sup>23</sup> Vgl. Fernschreiben von Tomkins (britische Botschaft in Paris), „European Council: French attitudes“, 27. 11. 1975, BNA, FCO 59/1364; sowie Fernschreiben von Tomkins (britische Botschaft in Paris), „European Council 1/2 December: French attitudes“, 11. 11. 1975, BNA, T 384/2.

<sup>24</sup> Anscheinend hatte Belgien während seiner EG-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 1973 einen ähnlichen Vorstoß gemacht, der jedoch nicht weiter verfolgt wurde. Vgl. Vermerk der britischen Botschaft in Brüssel, „European Council preparations“, 26. 11. 1975, BNA, PREM 16/398.

<sup>25</sup> Fernschreiben von Millard, „European Council“, 17. 11. 1975, BNA, T 384/2.

<sup>26</sup> Steering brief by Foreign and Commonwealth Office for the European Council, Rome, 1/2 December 1975, 28. 11. 1975, BNA, FCO 30/2591.

nationalen Wirtschaftskonferenzen mit einer eigenen Delegation auftreten könne oder sich in die gemeinsame Delegation der EG-Staaten einreihen müsse<sup>27</sup>. Die britische Initiative einer Europäischen Konferenz für Innere Sicherheit wurde nur sehr knapp und allgemein während eines gemeinsamen Mittagessens abgehandelt. Dabei umriss der britische Premierminister Harold Wilson grob die Vorstellungen des Home Office, nach denen die für die Innere Sicherheit zuständigen EG-Minister im Bereich der Öffentlichen Ordnung, insbesondere im Hinblick auf Polizeitechnik und bei der Terrorismusbekämpfung, enger kooperieren sollten. Der Vorschlag fand wie erwartet allgemeine Zustimmung. Giscard merkte hierzu an, dass er auch eine europäische Diskussion über das Thema Einwanderungspolitik begrüßen würde, ein Thema, für das freilich in einigen Staaten, so auch in Frankreich, die Justizminister die Kompetenz besaßen<sup>28</sup>. Das Ergebnis der Initiative war ein insgesamt recht vage gehaltener Auftrag an die für Innere Sicherheit zuständigen Minister, gemeinsam „Fragen aus ihrem Verantwortungsbereich, insbesondere im Bereich der öffentlichen Ordnung“ zu erörtern, der konkretere Entscheidungen bewusst der Ministerebene überließ<sup>29</sup>. An die Presse kommuniziert wurde der Tagesordnungspunkt – entgegen den ursprünglichen britischen Intentionen – nicht<sup>30</sup>. Dieses Ergebnis war für die britische Seite vollauf zufriedenstellend. Und auch Bundesinnenminister Maihofer wertete es als sehr positiv, dass die vom Bundesinnenministerium schon so lange angestrebte Konferenz nun endlich begann, konkrete Formen anzunehmen. Ein internes britisches Papier hält zu einem Treffen zwischen Maihofer und dem britischen Home Secretary Roy Jenkins im Januar 1976 fest, der deutsche Partner habe sich „positively lyrical about the prospects for developing a European ‚Innenpolitik‘“<sup>31</sup> gezeigt.

<sup>27</sup> Konkret ging es um eine am 16. Dezember 1975 in Paris stattfindende Energie- und Rohstoffkonferenz der Produktions- und Verbraucherländer. Vgl. „London nach hartem Ringen zum Kompromiß bereit. Verzicht auf Sonderrolle bei der Energiekonferenz“, in: FAZ, 3.12.1975, S. 1.

<sup>28</sup> Vgl. [Record of discussion, Meeting of the European Council, Rome, 1/2 December], „Proposed meeting of Community Ministers of the Interior“, [o. D.], BNA, PREM 16/399. Zu Giscard's Vorschlag, „it was agreed that the meetings of Ministers of the Interior might be expanded to include appropriate Ministers to take this as a third idea for discussion, or that it might be pursued separately by Ministers of Justice or their equivalents.“ Eine Fortsetzung fand diese Initiative jedoch erst Ende der 1970er Jahre mit den Bemühungen um einen „europäischen Rechtsraum“. Vgl. hierzu unten S. 130 u. 203

<sup>29</sup> Vgl. Schreiben des BMI an die Bundesdeutsche Vertretung in Brüssel, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz für Innere Sicherheit“, 30.12.1975, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.887. Konkretere Äußerungen des Rats der Staats- und Regierungschefs zur Organisation und Vorbereitung der Konferenz erfolgten nicht.

<sup>30</sup> Dies legt eine Auswertung des Spiegel, der FAZ und der SZ nahe. Auch der Überblick zu internationalen Pressereaktionen in BNA, PREM 16/399, gibt keinen Hinweis darauf, dass in den Medien über die geplante Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit berichtet wurde. Zu den ursprünglichen britischen Intentionen vgl. Steering brief by Foreign and Commonwealth Office for the European Council, Rome, 1/2 December 1975, 28.11.1975, BNA, FCO 30/2591: „We want the Council publicly to endorse our proposal for a meeting of Ministers of the Interior“.

<sup>31</sup> Gesprächsvermerk der britischen Botschaft in Bonn über ein Telefonat mit MDg von Loewenich, „Professor Maihofer's visit to London“, 30.1.1976, BNA, FCO 30/3161.

### 4.1.2 Vorbereitung der Konferenz durch hohe Beamte

Die konkrete Planung der Konferenz erfolgte im ersten Halbjahr 1976 im Rahmen von drei Sitzungen, in denen hohe Beamte der nationalen Ministerien, in der Regel mit Abteilungsleiterstatus, zusammenkamen. Hierbei spielten insbesondere die Bundesrepublik und Großbritannien eine führende Rolle. Anfänglich plante Maihofer offensichtlich, die britisch-deutsch-französischen Ursprünge der Initiative besonders zu akzentuieren und ein gesondertes Treffen hoher Beamter aus diesen drei Staaten zu organisieren. Vor allem aufgrund britischer Befürchtungen „of the potential danger in the ‚big three‘ appearing to gang up“ wurde hiervon jedoch wieder Abstand genommen<sup>32</sup>. In Vorbereitung der Treffen der hohen Beamten fanden jedoch zahlreiche bilaterale Konsultationen zwischen den zuständigen Ministerien der EG-Staaten statt. Von Seiten des Bundesministeriums des Innern ist hierbei immer wieder das grundsätzliche Bemühen erkennbar, die deutsch-französische Zusammenarbeit der Innenministerien „zum Modell der Kooperation zwischen den EG-Ländern“ zu machen und „die Ergebnisse der bisherigen deutsch-französischen Zusammenarbeit [...] auf der EG-Ebene zu multilateralisieren“<sup>33</sup>.

Bei ihrer ersten Zusammenkunft am 20. Februar 1976 in Luxemburg konnten sich die hohen Beamten auf zwei ausführliche Dokumente stützen, die im Vorfeld als Diskussionsgrundlage vom britischen Home Office und vom Bundesministerium des Innern an die Partner versandt worden waren<sup>34</sup>. Das bundesdeutsche Papier fußte dabei auf den oben genannten Vorschlägen der Innenministerkonferenz, insbesondere auf den unter Punkt zwei angeführten Maßnahmen „zur Verbesserung der praktischen polizeilichen Zusammenarbeit“. Die ins Auge gefassten Themen – Terrorismusbekämpfung, Polizeitechnik und Polizeiausbildung – waren auf deutscher und britischer Seite weitgehend deckungsgleich, wenngleich das deutsche Papier eine stärkere Tendenz zur allgemeinen polizeilichen Zusammenarbeit, auch über den Terrorismusbereich hinaus, erkennen lässt. Wie in internen bundesdeutschen Dokumenten betont wurde, sah man im Bundesinnenministerium das Terrorismusthema als Schwerpunkt der Konferenz; darüber hinaus je-

<sup>32</sup> Vgl. ebd. (Zitat); sowie Vermerk von A.R. Lance (FCO), „Meeting of EEC Ministers of the Interior or the equivalent“, 27. 1. 1976, BNA, FCO 30/3161.

<sup>33</sup> Anlage zum Schreiben des BMI, „Deutsch-französische Konsultationen am 12./13. Februar 1976“, 27. 2. 1976, BArch, B 106/146550 (Zitat 1); sowie Bericht des RD Bracht (BMI) „über die Gespräche zwischen Herrn Minister und seinem französischen Kollegen, Staatsminister Poniatowski im Rahmen der deutsch-französischen Konsultationen am 12. und 13. Februar 1976“, 16. 2. 1976, BArch, B 106/106861 (Zitat 2).

<sup>34</sup> Vgl. Hintergrundpapier der britischen Regierung, „Conference of EEC Ministers of the Interior; Preparatory Meeting of Officials“, 9. 2. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890; sowie Fernschreiben des BMI an das AA zur Weiterleitung an die EG-Partner, „vorbereitung einer europaeischen konferenz fuer innere sicherheit“, 6. 2. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890. Noch im Dezember 1975 hatte das britische Home Office ein erstes, kurzes Papier an die EG-Partner versandt, in dem seine Vorstellungen grob umrissen wurden. Vgl. Fernschreiben des britischen Außenministeriums, „meetings of ministers of the interior (or ministers with similar responsibilities)“, 31. 12. 1975, PA-AA, Zwischenarchiv 108.890.

doch wurde in Übereinstimmung mit den ursprünglichen Plänen mittelfristig angestrebt, zu einer engen Kooperation auf dem gesamten Gebiet der Inneren Sicherheit zu kommen<sup>35</sup>. Auf britischer Seite wurde als besonderes Anliegen eine intensiviertere Kooperation im Bereich der Brandbekämpfung angeführt. Das britische Interesse, dieses Thema im Kontext der TREVI-Konferenz zu behandeln, ist zunächst daraus zu erklären, dass in Großbritannien Feuerwehr und Polizei historisch eng verbundene Institutionen sind und dass bei der britischen Feuerwehr ein erheblicher Modernisierungsbedarf bestand<sup>36</sup>. Da auch die Brandbekämpfung inzwischen zu einem hochtechnisierten, teuren Expertengebiet geworden war, in dem sich in den 1970er Jahren neue Herausforderungen stellten, strebte das Home Office europäische Lern- und Synergieeffekte an, um einen effektiveren Umgang mit Problemen der Brandbekämpfung und einen besseren Schutz der Feuerwehrleute zu ermöglichen<sup>37</sup>.

Während die Briten in ihrem Schreiben eher allgemein die Kooperationsbereiche umschrieben und begründeten, listete das deutsche Innenministerium bereits sehr detailliert einzelne Themenbereiche und konkrete Maßnahmen zur Realisierung der gesteckten Ziele auf. Wie sich in der Diskussion am 20. Februar 1976 zeigte, hatten die anderen Delegationen „nur sehr begrenzt eigene Vorstellungen“ entwickelt und brachten kaum Vorschläge ein<sup>38</sup>.

Was das weitere organisatorische Vorgehen und den verfolgten Zeitplan angeht, unterschieden sich der deutsche und britische Ansatz deutlich<sup>39</sup>: Während das Home Office die eigentliche Zusammenarbeit auf Expertenebene erst nach dem Ministertreffen starten wollte, strebte das Bundesministerium des Innern die Aufstellung eines konkreten Programms und die Einsetzung von AGs mit präzisen Aufgaben schon vor dem Ministertreffen an, damit die Minister bei ihrer ersten Konferenz über unstimmige Punkte befinden könnten. Auf dem ersten Treffen der hohen Beamten am 20. Februar 1976 scheint die deutsche Delegation stark „for the rapid proliferation of working groups and for tying everything down in a mass of

<sup>35</sup> Vgl. Schreiben des MD Smoydzin (BMI) an die Deutsche Vertretung in Brüssel, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz für Innere Sicherheit“, 30. 12. 1975, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.887; sowie Schreiben des MR Merk (BMI), „Europäische Konferenz für Innere Sicherheit, hier: Vorbereitende Sitzung der zuständigen hohen Beamten (Abteilungsleiter beziehungsweise Generaldirektoren) am 25. Mai 1976“, 26. 5. 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>36</sup> Vgl. Ewen: *Fighting Fires*, S. 152; Creighton: *Fire Fighting in Action*, S. 19f.

<sup>37</sup> Neue Herausforderungen der Brandbekämpfung waren etwa die gefährlichen Brandeigenschaften neuer Materialien sowie erhöhte Brandrisiken aufgrund außergewöhnlich trockener und heißer Sommer. Vgl. insgesamt Draft Note by the United Kingdom Delegation (britisches Home Office), „Working Group on Co-operation against Disasters, including Fire – Group V; Proposed Working Group on Fire“, Januar 1977, BNA, FCO 30/3653; sowie Ewen: *Fighting Fires*, S. 156–167.

<sup>38</sup> Vermerk des LR I Henatsch (AA), „Vorbereitung der Konferenz der Innenminister der Neun über Fragen der inneren Sicherheit; hier: Beamtentreffen der Neun in Luxemburg am 20. 2. 76“, 24. 2. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890.

<sup>39</sup> Schreiben von A.R. Lance (FCO), „Meeting of EEC Minister [sic!] of the Interior: Preparatory Meeting of Officials in Luxembourg on 20 February“, 13. 2. 1976, BNA, FCO 30/3162.

detailed agreements“<sup>40</sup> gedrängt zu haben. Dieses bundesdeutsche Bestreben, die Kooperation so weitgehend und früh wie möglich durch formelle Abkommen festzuschreiben, wirkte auf andere Staaten, die wie Großbritannien und Frankreich primär eine praktische und informelle Zusammenarbeit anstrebten, irritierend. Ein internes britisches Papier hält hierzu fest, der deutsche „Enthusiasmus“ für die Kooperation werde mit einem solchen Nachdruck vorgetragen, dass er andere Staaten ängstige und Gefahr laufe, eher hinderlich als hilfreich zu sein<sup>41</sup>. Vor allem aufgrund britischen und französischen Widerstandes fand die bundesdeutsche Linie auf dem Februar-Treffen der hohen Beamten keine Zustimmung<sup>42</sup>.

Weitgehende Einigkeit unter den Delegationen hingegen herrschte anscheinend in der Frage, wie die Konferenz organisatorisch innerhalb der EG zu verorten sei: Der Rahmen der EG-Institutionen wurde weniger wegen der fehlenden inhaltlichen Nähe zum Kompetenzbereich der Römischen Verträge abgelehnt, sondern vor allem wegen zu erwartender Schwierigkeiten der „Vertraulichkeitswahrung“, die aber bei den zu verhandelnden sensiblen Themen unabdingbar sei. Alle Delegationen neigten offensichtlich zur „Entwicklung einer neuen Form der Zusammenarbeit [...] ausserhalb EG und unabhängig von EPZ“<sup>43</sup>. Wie ein internes Papier des Auswärtigen Amtes zur europapolitischen Einordnung der geplanten Konferenz festhielt, sei dieser Ansatz „im Gesamtzusammenhang der europäischen Einigungspolitik“ durchaus konsistent: Im Dezember 1974 hatten die EG-Staats- und Regierungschefs in Paris beschlossen, die Zusammenarbeit zwischen den Neun auf weitere Gebiete, die über den Anwendungsbereich der EG-Verträge hinausgehen, auszudehnen und dabei, soweit möglich, die Nähe zu den Gemeinschaftsmechanismen zu gewährleisten. Da eine direkte Einordnung in die EG-Institutionen aufgrund der erforderlichen absoluten Wahrung der Vertraulichkeit nicht möglich sei und da sich der EPZ-Rahmen nach den Erfahrungen von 1972/73 als ungeeignet erwiesen habe, sei es deshalb ratsam, die Konferenz analog zur EPZ zu strukturieren. Die Nähe zu den EG-Institutionen könne durch das Mandat des Europäischen Rats, durch eine koordinierende Funktion des Außenministerrats und durch die Beibehaltung des rotierenden EG-Präsidentensystemes gewährleistet werden<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> Vermerk von Nagler (britisches Home Office), „Meeting of EEC Officials on counter-terrorism“, 25. 2. 1976, BNA, FCO 30/3162.

<sup>41</sup> Vermerk des Home Office für den britischen Innenminister, „Professor Maihofer’s visit“, 16. 1. 1976, BNA, FCO 30/3161.

<sup>42</sup> Vgl. Vermerk von Nagler (britisches Home Office), „Conference of EEC Ministers of the Interior; Preparatory meeting of Officials, 20 February 1976 in Luxembourg“, 25. 2. 1976, BNA, FCO 30/3162; sowie Vermerk von N.A. Nagler (britisches Home Office), „Meeting of EEC Officials on counter-terrorism“, 25. 2. 1976, BNA, FCO 30/3162.

<sup>43</sup> Vermerk des LR I Henatsch (AA), „Vorbereitung der Konferenz der Innenminister der Neun über Fragen der inneren Sicherheit; hier: Beamtentreffen der Neun in Luxemburg am 20. 2. 76“, 24. 2. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890.

<sup>44</sup> Vgl. Vermerk des AA, „Entstehende Zusammenarbeit der Neun in Fragen der inneren Sicherheit und ihre europapolitische Einordnung“, 14. 4. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890. Der Außenministerrat erlangte freilich in der Folge für die TREVI-Konferenz keinerlei koordinierende Funktion.

Das zweite Treffen zur Vorbereitung der Ministerkonferenz fand am 18./19. März 1976 in Luxemburg statt und bestand in der Sitzung eines Redaktionskomitees, das eine Vorlage für die Ministerbeschlüsse ausarbeiten sollte. Die unterschiedlichen nationalen Interessen und Positionen traten hier mit besonderer Deutlichkeit zutage. Wiederum gab es einen deutschen und einen britischen Text als Diskussionsgrundlage<sup>45</sup> und ähnlich wie bei der Sitzung im Februar waren die Vertreter des Bundesinnenministeriums und des Home Office die aktivsten Kräfte. Die Franzosen hatten intern als Verhandlungsposition festgelegt, dass die Zusammenarbeit keinesfalls einen supranationalen Charakter erhalten oder in anderer Weise zwingend für die beteiligten Staaten werden dürfe und dass sie die Prioritäten der französischen Innenpolitik nicht beeinträchtigen dürfe<sup>46</sup>. Maßgeblich für den französischen Wunsch nach Diskretion war darüber hinaus auch die Sorge um die französischen Beziehungen zu den arabischen Staaten sowie eine gewisse innenpolitische Rücksichtnahme auf eine unter französischen Intellektuellen und in linken Kreisen verbreitete Kritik am bundesdeutschen Vorgehen gegen den Linksterrorismus<sup>47</sup>. In den Diskussionen des Redaktionskomitees sah sich die Pariser Delegation nur punktuell zur Intervention veranlasst, und – so ein trockener britischer Kommentar – „sometimes showed more concern for the grammar and style of the French text than its content“<sup>48</sup>.

Die meisten anderen Delegationen verhielten sich eher gleichgültig und schienen lediglich aus Gründen der politischen Opportunität zur Mitarbeit bereit. Insbesondere Belgien, Luxemburg und Dänemark waren bislang vom Terrorismus weitgehend verschont geblieben. In den Niederlanden hatte es zwar Zwischenfälle gegeben, die jedoch in der allgemeinen Perzeption keinen dramatischen Stellenwert erlangten<sup>49</sup>. In Italien begannen politische Eliten und Öffentlichkeit gerade erst, den Terrorismus als schwerwiegendes Problem wahrzunehmen, wengleich dieser bereits erhebliche Opferzahlen gefordert hatte<sup>50</sup>. Auch die irische Delega-

<sup>45</sup> Vgl. Entwurf des BMI für ein von den TREVI-Ministern zu beschließendes Memorandum für die Sitzung des Redaktionskomitees am 18./19. 3. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890; sowie Schreiben von Angel (britisches Home Office), „Cooperation on matters of common interest to European Ministers of the Interior: Meeting at Luxembourg on 18 and 19 March“, 25. 3. 1976, BNA, FCO 30/3162.

<sup>46</sup> Vgl. Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „TERRORISME INTERNATIONAL – Réunion du Groupe de travail chargé de la rédaction du mémorandum les 18 et 19 mars 1976 à LUXEMBOURG“, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>47</sup> Vgl. Aden: Polizeipolitik in Europa, S. 77f.; sowie Friedrichs: Fighting Terrorism and Drugs, S. 44f.

<sup>48</sup> Schreiben von Angel (britisches Home Office), „Cooperation on matters of common interest to European Ministers of the Interior: Meeting at Luxembourg on 18 and 19 March“, 25. 3. 1976, BNA, FCO 30/3162.

<sup>49</sup> Dennoch sollten die Niederlande, die im zweiten Halbjahr 1976 den TREVI-Vorsitz führten, zunehmend konstruktiv und engagiert an der Konferenz mitwirken und so auf lange Sicht in den positiven Ruf eines „strategic actor in this field“ kommen. Vgl. Boer: Dutch Perspectives on European Police Cooperation, S. 127, 132–135.

<sup>50</sup> Für eine detaillierte Analyse der Perzeptionen in italienischer Regierung und Parlament vgl. Hof: Vom „asozialen Verbrecher“ zum „Staatsfeind Nr. 1“; ders. Staat und Terrorismus in Italien, S. 67–105. Siehe auch Bakker: Differences in Terrorist Threat Perceptions in Europe,

tion agierte eher zurückhaltend, obwohl hier in den 1970er Jahren vergleichsweise viele Tote und Verletzte aufgrund von Terroranschlägen zu verzeichnen waren. Die Delegationen der sechs kleineren EG-Staaten äußerten lediglich zwei Standpunkte explizit: Die besondere Wichtigkeit der Vertraulichkeit betonten noch einmal nachdrücklich die Niederlande und Belgien; auf mögliche Gefahren für grundlegende Bürgerrechte und auch für die nationale Souveränität der Staaten verwiesen wiederum die Niederlande und Dänemark. Das britische Anliegen einer Kooperation im Bereich der Brandbekämpfung stieß auf allgemeine Gleichgültigkeit<sup>51</sup>.

Beim dritten Vorbereitungstreffen hoher Beamter am 25. Mai 1976 in Luxemburg gelang es schließlich, sich auf Beschlussvorschläge für die Ministerkonferenz zu einigen. Der Resolutionsentwurf des Redaktionskomitees für die Minister wurde gebilligt; des Weiteren wurde eine sehr knappe und allgemein gehaltene Präambel und der Entwurf eines Pressecommuniqués beschlossen. Dieses enthielt unter anderem „Ausführungen über die politischen Ziele der europäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit“<sup>52</sup>. Das Bundesinnenministerium hätte gerne in Präambel beziehungsweise Presseerklärung eine grundlegende „politische Willenserklärung“ gesehen, zu der sich die anderen Delegationen jedoch nicht bereit fanden. Insbesondere hätte hierin nach deutschen Vorstellungen betont werden sollen, dass die „internationale Solidarität im Kampf gegen den Terrorismus“ von größter Bedeutung sei, dass man anstrebe, „im informativen wie im operativen Bereich zu konkreten Absprachen zu gelangen“, und dass man mittelfristig die „Zusammenarbeit auf sämtliche Gebiete der inneren Sicherheit“ ausdehnen wolle<sup>53</sup>. Immerhin schlossen die Entwürfe für die Ministerkonferenz diese Ziele nicht grundsätzlich aus. Entsprechend resümiert ein Vermerk des Bundesinnenministeriums über die letzte Sitzung der hohen Beamten, „das erzielte Ergebnis bleib[e] zwar hinter den Erwartungen der deutschen Seite zurück, [sei] insgesamt aber als ein wesentlicher Fortschritt anzusehen“<sup>54</sup>.

S. 47–51; die Hinweise bei Tolomelli: *Terrorismo e società*; Hürter: *Anti-Terrorismus-Politik*, S. 341 f.; sowie Graaf: *Evaluating Counterterrorism Performance*, S. 113–115. Zu den Niederlanden vgl. ebd., S. 36–43; dies.: *Der Kampf gegen den Terror*, S. 170–183; dies.: *Terrorismusbekämpfung und Sicherheitspolitik in den Niederlanden*; sowie Riel: *Eine Welle politischer Gewalt*.

<sup>51</sup> Vgl. Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „TERRORISME INTERNATIONAL – Réunion du Groupe de travail chargé de la rédaction du mémorandum les 18 et 19 mars 1976 à LUXEMBOURG“, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>52</sup> Schreiben des MR Merk (BMI), „Europäische Konferenz für Innere Sicherheit, hier: Vorbereitende Sitzung der zuständigen hohen Beamten (Abteilungsleiter beziehungsweise Generaldirektoren) am 25. Mai 1976“, 26. 5. 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>53</sup> Vermerk für den Bundesminister des Innern für die erste TREVI-Ministerkonferenz am 29. 6. 1976 zum Tagesordnungspunkt 2 („Verabschiedung einer Resolution“), PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890.

<sup>54</sup> Schreiben des MR Merk (BMI), „Europäische Konferenz für Innere Sicherheit, hier: Vorbereitende Sitzung der zuständigen hohen Beamten (Abteilungsleiter beziehungsweise Generaldirektoren) am 25. Mai 1976“, 26. 5. 1976, BArch, B 106/106774.

### 4.1.3 Die erste Sitzung der TREVI-Minister

Am 29. Juni 1976 kamen die für die Innere Sicherheit zuständigen Minister der neun EG-Staaten zu ihrem ersten Treffen in Luxemburg zusammen. Im Falle Belgiens, der Bundesrepublik, Frankreichs, Großbritanniens und Italiens handelte es sich dabei um die Innenminister, die dänische, irische und luxemburgische Delegation wurde jeweils vom Justizminister angeführt und aus den Niederlanden reisten sowohl der Innen- als auch der Justizminister an<sup>55</sup>. Im Ergebnis billigten die Minister auf der Konferenz den Resolutionsentwurf ihrer hohen Beamten in nur leicht modifizierter Form. Inhaltlich wurden darin folgende Bereiche der Zusammenarbeit festgeschrieben<sup>56</sup>:

- Austausch von Informationen aus dem polizei- und nachrichtendienstlichen Bereich über durchgeführte Terrorakte, um so „die Wirksamkeit der verschiedenen angewandten Methoden zu beurteilen und sie zu verbessern“;
- systematischer Austausch von den Sicherheitsbehörden vorliegenden „Daten über die terroristischen Pläne und Aktivitäten“ sowie gegenseitige Unterstützung der Sicherheitsbehörden in konkreten Fällen;
- Austausch über „Erfahrungen im technischen Bereich über die Polizeiausrüstung, Sprengstoffe und Bomben“;
- „Austausch von Polizeibeamten und Verbesserung der Polizeiausbildung“;
- „Zusammenarbeit zum Schutze des zivilen Luftverkehrs“;
- Zusammenarbeit beim „Schutz von zivilen Kernkraftwerken“ und „zivilen Nukleartransporte[n]“ sowie „bei der Bekämpfung von Naturkatastrophen oder Unfällen“.

Was die Organisation der Zusammenarbeit anbelangt, so wurde beschlossen, dass diese wie die EPZ drei Ebenen haben sollte: Den Ministern kam es zu, politische Entscheidungen zu fällen und Aufträge für die unteren Arbeitsebenen zu definieren. Die Organisation der Umsetzung dieser Aufträge sowie die inhaltliche Vor- und Nachbereitung der Ministertreffen oblag den hohen Beamten, in der Regel Beamten der nationalen Ministerien mit Abteilungsleiterstatus. Diese wiederum sollten die Tätigkeit der im Rahmen von TREVI einzusetzenden AGs koordinieren. „Vorsitz und Organisation“ sollten, so der Ministerbeschluss vom Juni 1976, auf allen drei Ebenen jeweils „dem Land übertragen [werden], bei dem die Europäische Präsidentschaft liegt“. Vorgesehen war damit ein halbjährlicher Rota-

<sup>55</sup> Vgl. die Mitteilungen über die Zusammensetzung der Delegationen in: AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; sowie Vermerk von RD Bracht (BMI), „Europäische Konferenz für innere Sicherheit am 29. Juni 1976 in Luxemburg“, 2. 7. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890. Die Zuständigkeit der Ressorts in den einzelnen Staaten scheint in den Folgejahren teilweise modifiziert worden zu sein: Insbesondere waren die Niederlande auf der Konferenz 1978 nur noch durch ihren Justizminister vertreten, für Luxemburg nahm hier der Innenminister teil. Vgl. die Dokumente zum Ministertreffen 1978 in: AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>56</sup> Vgl. zum Folgenden, auch für alle Zitate: Resolution [der für die Innere Sicherheit zuständigen EG-Minister vom 29. Juni 1976], Anlage 1 zu: Vermerk des RD Bracht (BMI), „Europäische Konferenz für innere Sicherheit am 29. Juni 1976 in Luxemburg, hier: Ergebnisse“, 2. 7. 1976, BArch, B 106/106774.

tionsrhythmus. Eine „Beteiligung von Drittstaaten“ wurde vorerst ausgeschlossen, das nächste Ministertreffen für das erste Halbjahr 1977 ins Auge gefasst<sup>57</sup>.

Auf die von den Ministern verabschiedete Presseerklärung hatte die bundesdeutsche Seite besonderen Wert gelegt. In der Ministersitzung hatte die bundesdeutsche Delegation noch einmal einen letzten Vorstoß gemacht, um „in die Presseerklärung einen Apell [sic!] an die Solidarität aller zivilisierten Nationen im Kampf gegen den internationalen Terrorismus aufzunehmen“. Doch auch dieses Mal scheiterte sie damit – wohl auch deshalb, weil einige Staaten wie Frankreich das Thema Terrorismusbekämpfung aus außenpolitischen Gründen nicht öffentlich und plakativ in den Mittelpunkt stellen wollten. Es gelang lediglich, noch eine politische Willenserklärung einzufügen, nach der die Minister „ihre Zusammenarbeit im Kampf gegen die internationale organisierte Kriminalität [...], insbesondere gegen den Terrorismus“, verstärken wollten<sup>58</sup>. Die Beschlüsse der Ministerkonferenz waren für die bundesdeutsche Seite zufriedenstellend, jedoch nicht mehr als ein „Mindestergebnis“<sup>59</sup>. Der „entscheidende Punkt“ war aber, so Maihofer während der Konferenz gegenüber seinen Amtskollegen, dass damit ein „ganz wichtige[r] Schritt in Richtung auf eine europäische Politik der Inneren Sicherheit“ getan wurde<sup>60</sup>. Dies bedeute auch „einen wichtigen Beitrag der Sicherheitsminister zur Europäischen Integration“<sup>61</sup>.

Insgesamt zeigten die Verhandlungen bis zur ersten Ministerkonferenz 1976, dass zwar alle EG-Partner generell offen für die neue Zusammenarbeit waren, dass jedoch die Hauptantriebskräfte von jenen Staaten ausgingen, die ihre innere Sicherheit als besonders gefährdet wahrnahmen. Zusätzliche Motivationen waren integrationspolitische Erwägungen und die Hoffnung auf konkrete Synergieeffekte im technisch-wissenschaftlichen Bereich. Die Zurückhaltung einiger Staaten, insbesondere Frankreichs, und deren Beharren auf größte Diskretion ist auf außenpolitische Rücksichtnahmen gegenüber arabischen Staaten zurückzuführen sowie auf innenpolitische Konzessionen gegenüber Kreisen, die die bundesdeutsche Anti-Terrorismus-Politik kritisch beurteilten<sup>62</sup>.

<sup>57</sup> Vgl. Vermerk des RD Bracht (BMI), „Europäische Konferenz für innere Sicherheit am 29. Juni 1976 in Luxemburg, hier: Ergebnisse“, 2.7.1976, BArch, B 106/106774 (Zitate).

<sup>58</sup> Ebd.; sowie „Pressekommuniqué“, Anlage 2 zu: ebd.

<sup>59</sup> „Tagesordnungspunkt 2 (Verabschiedung einer Resolution)“, [in: Ministervorlage mit Informationsvermerken und Sprechzetteln für das TREVI-Ministertreffen am 29.6.1976], BArch, B 106/106774.

<sup>60</sup> Sprechzettel für den Bundesminister des Innern für die erste TREVI-Ministerkonferenz am 29.6.1976 zum Tagesordnungspunkt 2 („Verabschiedung einer Resolution“), PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890.

<sup>61</sup> Ebd.

<sup>62</sup> Ähnliche Schlussfolgerungen für die folgenden Jahrzehnte ziehen auch Baukloh u. a.: Vergleichende Beobachtungen zur Europäisierung der inneren Sicherheit, S. 262 f.; sowie Aden: Polizeipolitik in Europa, S. 77 f.

## 4.2 Institutioneller Rahmen und Arbeitsweisen der Konferenz

### 4.2.1 Die Leitungsebene: Minister und hohe Beamte

Die Grundzüge der geplanten Zusammenarbeit waren durch die Ministerbeschlüsse vom Juni 1976 vorgegeben: Die Kooperation sollte wie die EPZ eine intergouvernementale Struktur außerhalb der EG-Institutionen bilden, die drei Arbeitsebenen umfasst: Minister, hohe Beamte und Arbeitsgruppen. Vorsitz und Organisation der Treffen auf allen drei Ebenen waren jeweils dem Land zugeordnet, das gerade die Ratspräsidentschaft der EG innehatte, und sollte somit im Halbjahresrhythmus rotieren<sup>63</sup>. Da die Minister auf der ersten TREVI-Konferenz ein weiteres Ministertreffen für das erste Halbjahr 1977 ins Auge gefasst hatten<sup>64</sup>, war davon auszugehen, dass TREVI eine dauerhafte Form der Zusammenarbeit sein sollte. So jedenfalls argumentierte die bundesdeutsche Seite, die auf diesen Punkt großen Wert legte. In internen Besprechungen freilich wurde durchaus zugegeben, dass der Ministerauftrag auch eine andere Auslegung zuließ<sup>65</sup>. Auf den ersten TREVI-Treffen nach der Ministerkonferenz vom Juni 1976 scheint sich jedoch – zur Befriedigung der bundesdeutschen Seite – bei allen Mitgliedstaaten die Auffassung verfestigt zu haben, dass TREVI kein punktuelles, sondern ein kontinuierliches Kooperationsforum sein sollte<sup>66</sup>. Im Juni 1977 konstatierte Bundesinnenminister Maihofer, dass sich TREVI „weit über das erwartete Maß hinaus fortentwickelt“ habe und „inzwischen von allen Mitgliedstaaten als eine auf Dauer angelegte Zusammenarbeit auf der Ebene der Referenten, der ‚Hohen Beamten‘ und der Minister aufgefaßt“ werde<sup>67</sup>.

Wie bereits mehrfach angesprochen, fiel die Zuständigkeit für die Themen der TREVI-Konferenz in den EG-Staaten in jeweils unterschiedliche Ressorts, teilweise waren die ministeriellen Kompetenzen nicht eindeutig. Für Belgien, die Bundesrepublik, Frankreich, Großbritannien und Italien nahmen die Innenministerien an der Konferenz teil, für Dänemark und Irland jeweils die Justizministerien. Aus den Niederlanden waren anfänglich beide Ressorts beteiligt, ab 1978 nur noch

<sup>63</sup> Vgl. oben S. 89 u. 92f.

<sup>64</sup> Vgl. „Pressekommuniqué“, Anlage 2 zu: Vermerk des RD Bracht (BMI), 2.7.1976, „Europäische Konferenz für innere Sicherheit am 29. Juni 1976 in Luxemburg, hier: Ergebnisse“, BArch, B 106/106774.

<sup>65</sup> Vermerk des RD Bracht (BMI), „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘; Erfahrungen in der ersten Sitzungsrunde der fünf Arbeitsgruppen – Überlegungen für weiteres Vorgehen“, 26. 10. 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>66</sup> Vgl. Vermerk des MR Merk (BMI), „Europäische Zusammenarbeit Innere Sicherheit, hier: Sitzung der ‚Hohen Beamten‘ am 24. September 1976 in Den Haag“, 28.9.1976, BArch, B 106/106774; sowie Vermerk des RD Bracht (BMI), „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘; Erfahrungen in der ersten Sitzungsrunde der fünf Arbeitsgruppen – Überlegungen für weiteres Vorgehen“, 26. 10. 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>67</sup> Vorlage des RD Bracht (BMI), „Sprechzettel für die Innenministerkonferenz am 6. Juni 1977 in Bonn“, 1. 6. 1977, BArch, B 106/775.



Abbildung 7: Die TREVI-Minister 1978<sup>68</sup> – von links nach rechts: Christian Bonnet (Innenminister Frankreich), Gerry Collins (Justizminister Irland), Job de Ruiter (Justizminister Niederlande), Nathalie Lind (Justizministerin Dänemark), Lord Harris of Greenwich (Minister of State for Home Affairs Großbritannien), Gerhart Baum (Innenminister Bundesrepublik Deutschland), Joseph Wohlfart (Innenminister Luxemburg), Henri Boel (Innenminister Belgien), Virginio Rognoni (Innenminister Italien)

das Justizministerium. Im Falle Luxemburgs war zunächst das Justiz-, ab 1978 das Innenministerium einbezogen<sup>69</sup>. Auf den Ministertreffen, die in den 1970er Jahren einmal jährlich stattfanden, wurden die Ressortchefs in der Regel von einer Delegation hochgestellter Beamter begleitet und unterstützt<sup>70</sup>.

Das Gremium der hohen Beamten, dem die Vor- und Nachbereitung der Ministertreffen sowie die Koordination der Arbeitsgruppen zukam, tagte während der 1970er Jahre zweimal jährlich. Die Delegationen auf den Treffen der hohen

<sup>68</sup> AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>69</sup> Vgl. die Mitteilungen über die Zusammensetzung der Delegationen in: AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; Vermerk von RD Bracht (BMI), „Europäische Konferenz für innere Sicherheit am 29. Juni 1976 in Luxemburg“, 2.7.1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890; Vermerk von J.J.d'A. Collings (FCO), „Meeting of Ministers of the Interior of the Nine“, 27.5.1977, BNA, FCO 30/3421; sowie die (allerdings teilweise fehlerhaften – vgl. hierzu unten, S. 201) Dokumente zum Ministertreffen 1978 in: AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30. Dass es sich bei der Person auf Abbildung 7 um den luxemburgischen Innenminister Joseph Wohlfart handelt, konnte anhand von Bildvergleichen verifiziert werden: Siehe Fayot u. Limpach (Hg.): Robert Krieps, S. 86 u. 92.

<sup>70</sup> Vgl. etwa die Mitteilungen über die Zusammensetzung der Delegationen für das Ministertreffen im Juni 1976 in: AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

Beamten wurden in der Regel von Beamten mit Abteilungsleiterstatus aus den zuständigen Ministerien angeführt. Für die Bundesrepublik war dies der Abteilungsleiter Öffentliche Sicherheit im Bundesministerium des Innern: Von Mai 1972 bis August 1978 hatte diesen Posten Werner Smoydzin inne<sup>71</sup>, von August 1978 bis 1982 erfüllte Gerhard von Loewenich diese Aufgabe, der vorher bereits von 1972 bis 1978 ständiger Vertreter Smoydzins gewesen war<sup>72</sup>. Die übrigen Delegationsteilnehmer konnten unterschiedlichen beteiligten Ministerien oder Behörden entstammen. So waren für die Bundesrepublik in der Regel der Vertreter eines Landesinnenministeriums<sup>73</sup>, weitere Beamten des Bundesinnenministeriums sowie teilweise auch Abgesandte des Auswärtigen Amts zugegen<sup>74</sup>.

Auffallend ist, dass in der bundesdeutschen Delegation Polizei und Nachrichtendienste vergleichsweise schwach vertreten waren. So umfassten etwa auf dem Treffen der hohen Beamten im April 1977 in London sechs der neun Delegationen personell auch Vertreter der Sicherheitsbehörden. Die belgische, französische<sup>75</sup>, italienische<sup>76</sup> und niederländische Delegation wurde sogar von Vertretern der Sicherheitsbehörden geleitet. Lediglich die deutsche, irische und luxemburgische Delegation bestand allein aus Ministerialbeamten<sup>77</sup>. Diese Unterschiede erklären sich zum Teil aus den jeweiligen nationalen Strukturen der Sicherheitsbehörden und zuständigen Ministerien. In der Bundesrepublik waren sowohl das Bundeskriminalamt als auch das Bundesamt für Verfassungsschutz eine dem Bundesinnenministerium nachgeordnete Behörde. Für die TREVI-Kooperation entsandt wurden in der Regel Ministerialbeamte, in deren Verantwortungsbereich die Arbeit der Sicherheitsbehörden fiel. Die Strukturen in anderen EG-Staaten unterschieden sich hiervon teilweise grundlegend: So war etwa in Frankreich die Police Nationale – deren Generaldirektor die französische Delegation der hohen Beamten anführte – nicht dem Innenministerium nachgeordnet: Ihre Leitungs-

<sup>71</sup> Vgl. zur Person: <https://www.munzinger.de/search/document?index=mol-00&id=00000015267&type=text/html&query.key=2BU4Rtja&template=/publikationen/personen/document.jsp&preview=>.

<sup>72</sup> Vgl. <https://www.munzinger.de/search/portrait/gerhard+von+loewenich/0/17074.html>.

<sup>73</sup> So der Beschluss der Innenministerkonferenz vom 1./2. 12. 1976. Vgl. Vorlage des RD Bracht (BMI), „Sprechzettel für die Innenministerkonferenz am 6. Juni 1977 in Bonn“, 1. 6. 1977, BArch, B 106/775.

<sup>74</sup> Vgl. etwa Fernschreiben des MD Smoydzin an den Generaldirektor der belgischen Police Générale du Royaume Janssens, „nächste sitzung der ‚hohen beamten‘ am 8. november 1977“, 5. 10. 1977, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29; „Réunion du Comité des Hauts Fonctionnaires à Paris, 27 mars 1979: liste des participants“, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>75</sup> Im französischen Fall handelt es sich zunächst um Robert Pandraud, Directeur Général de la Police Nationale. Nachfolger ist 1978 Jacques Solier, vgl. zu seiner Person: <http://www.sfhp.fr/index.php?post/2009/05/31/Notice-biographique-Jacques-SOLIER>.

<sup>76</sup> Es handelt sich um Giuseppe Parlato, Capo della Polizia di Stato, vgl. zu Parlato: [http://www.poliziadistato.it/articolo/1480-Giuseppe\\_Parlato/](http://www.poliziadistato.it/articolo/1480-Giuseppe_Parlato/).

<sup>77</sup> Teilnehmerliste „CONFERENCE OF EEC MINISTERS OF THE INTERIOR; MEETING OF SENIOR OFFICIALS IN LONDON 21 AND 22 APRIL 1977“, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

Datum	Ort	Ebene
29.6.1976 24.9.1976	Luxemburg Den Haag	Minister hohe Beamte
21./22.4.1977 31.5.1977 8.11.1977	London London Brüssel	Minister hohe Beamte hohe Beamte
3.7.1978 31.10.1978 30.11.1978	Bonn Bonn Bonn	Minister hohe Beamte hohe Beamte
27.3.1979 25.9.1979 23.10.1979	Paris Dublin Dublin	Minister hohe Beamte hohe Beamte
30.5.1980 5.12.1980	Rom Luxemburg	hohe Beamte hohe Beamte
5.6.1981 12.11.1981 8.12.1981	Den Haag London London	Minister hohe Beamte hohe Beamte
8.12.1982	Kopenhagen	hohe Beamte
6.5.1983 10.6.1983 15.12.1983	Bonn Bonn Athen	Minister hohe Beamte hohe Beamte

Abbildung 8: TREVI-Treffen auf Ebene der Minister und der hohen Beamten 1975 bis 1983<sup>78</sup>

struktur, die Direction Générale de la Police Nationale, bildete vielmehr einen integrativen Bestandteil des Ministeriums. Der Generaldirektor der Police Nationale war dementsprechend ein direkter Vertreter der Sicherheitsbehörden und gleichzeitig auch Beamter des Innenministeriums. Ähnliches gilt für Italien, wo der Generaldirektor der Polizia di Stato gleichzeitig die Leitung der Abteilung Öffentliche Sicherheit im Innenministerium innehatte<sup>79</sup>.

#### 4.2.2 Die Experten: Aufbau, Aufgaben und Aktivität der einzelnen Arbeitsgruppen

*Die Struktur der AGs:* Die Ministerresolution vom Juni 1976 hatte die hohen Beamten beauftragt, der Expertenebene in eigener Verantwortung konkrete Organi-

<sup>78</sup> Vgl. Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „Réunions TREVI“, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; sowie Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CALENDRIER DES MISSIONS TREVI“, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>79</sup> Vgl. zu diesen strukturellen Unterschieden mit Belegen unten, S. 200.

sationsformen zu geben<sup>80</sup>. Die darauffolgende Einrichtung unterschiedlicher AGs gewann 1976/77 eine starke Eigendynamik und führte kurzfristig zu einer geradezu explosionsartigen Expansion der TREVI-Gremien. Bereits in den vorbereitenden Treffen während des ersten Halbjahrs 1976 war die Frage der Aufteilung und Aufgabenzuweisung der AGs intensiv diskutiert worden. Das Bundesministerium des Innern hatte in diesem Prozess seine Vorstellungen mehrfach revidieren müssen. Als am 24. September 1976 in Den Haag unter niederländischem Vorsitz die erste Sitzung der hohen Beamten nach dem Ministertreffen vom Juni stattfand, war die bundesdeutsche Seite so bereits zu einer weitgehend konsensfähigen Position gelangt<sup>81</sup>. Beschlossen wurde auf dem Treffen die Gründung von fünf AGs, deren Grundstruktur thematisch ausgerichtet war und nicht – wie bei der deutsch-französischen Kooperation der Innenministerien – nach den jeweils beteiligten Diensten:

- AG I: „Terrorismusbekämpfung“,
- AG II: „Austausch von Beamten, Techniken und Erfahrungen zur Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit“ (später häufiger unter der Bezeichnung „Polizeitechnologie und -ausbildung“),
- AG III: „Zusammenarbeit zum Schutz des zivilen Luftverkehrs“
- AG IV: „Schutz von zivilen Kernkraftwerken – Sicherheit der zivilen Nukleartransporte“
- AG V: „Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Naturkatastrophen oder Unfällen, insbesondere Brandkatastrophen“<sup>82</sup>.

Dabei wurde den beiden ersten AGs die Möglichkeit eröffnet, bei Bedarf UAGs zu bilden<sup>83</sup>. Die AG I jedoch beschloss auf ihrer ersten Sitzung am 11./12. 10. 1976 in Den Haag, zunächst keine UAGs zu bilden<sup>84</sup>; erst 1977 sollte hier eine untergeordnete Expertengruppe ins Leben gerufen werden. Die AG II hingegen richtete von Anfang an vier UAGs ein, die 1977 noch um zwei weitere UAGs ergänzt wurden<sup>85</sup>. Infolge des Ministerbeschlusses vom Mai 1977 kam noch eine sechste Ex-

<sup>80</sup> Vgl. „Document N° 7: Organisation future des travaux“, [in: Ministervorlage mit Informationsvermerken und Sprechzetteln für das TREVI-Ministertreffen am 29. Juni 1976], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>81</sup> Fernschreiben des BMI an das AA, „vorbereitung einer europaeischen konferenz fuer innere sicherheit“, 13. 9. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890.

<sup>82</sup> Vermerk des MR Merk (BMI), „Europäische Zusammenarbeit Innere Sicherheit, hier: Sitzung der ‚Hohen Beamten‘ am 24. September 1976 in den Haag“, 28. 9. 1976, BArch, B 106/106774. Diese Aufteilung entsprach weitgehend den im unmittelbaren Vorfeld des ersten Treffens der hohen Beamten formulierten bundesdeutschen Zielen. Vgl. Ergebnisvermerk des RD Bracht (BMI) „über die Besprechung am 2. September 1976 im BMI“, September 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>83</sup> Vermerk des MR Merk (BMI), „Europäische Zusammenarbeit Innere Sicherheit, hier: Sitzung der ‚Hohen Beamten‘ am 24. September 1976 in den Haag“, 28. 9. 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>84</sup> Vielmehr sollte die Arbeitsgruppe „bei konkreten Ereignissen“ zusammentreten, „um dann gegebenenfalls die Einsetzung von ad hoc-Gruppen zu beschließen, bei denen nicht unbedingt alle Mitgliedstaaten beteiligt sein müssen“. Vgl. Ergebnisniederschrift des RR Schöneich (BMI) über die erste Sitzung der EG-Arbeitsgruppe „Terrorismus“ am 11./12. 10. 1976 in Den Haag, 20. 10. 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>85</sup> Vgl. hierzu unten S. 107–112.

pertengruppe hinzu, die sich – zunächst auf Versuchsbasis – mit dem Thema Brandschutz befassen sollte<sup>86</sup>. Im Juli 1978 beurteilten die hohen Beamten die Arbeit der AG VI als nützlich und wandelten sie deshalb in eine ständige AG um<sup>87</sup>.

Die starke Sogwirkung, welche die TREVI-Kooperation in ihrer ersten Phase entfaltete, sollte allerdings bereits 1978/79 erheblich an Dynamik verlieren. Ursächlich hierfür waren mehrere Faktoren, so der generell hohe bürokratische Aufwand, den die AGs erforderten<sup>88</sup>, teilweise Überschneidungen der Aufgabengebiete, die Erkenntnis, dass einige Bereiche bereits durch andere internationale Kooperationsmechanismen ausreichend abgedeckt waren<sup>89</sup>, und schließlich auch die Feststellung, dass ein Teil der Aufgaben inzwischen abschließend erfüllt war<sup>90</sup>. Die ursprüngliche Struktur von TREVI wurde deshalb in der zweiten Jahreshälfte 1978 modifiziert und gestrafft. Auf Vorschlag der hohen Beamten beschlossen die Minister am 30. November 1978 in Bonn, den Kern der Kooperation fortan in nur noch zwei AGs zusammenzufassen. Die AG I sollte weiterhin für die Terrorismusbekämpfung zuständig sein, dabei aber auch die früheren Aufgabenbereiche der AG III (Schutz der zivilen Luftfahrt) und der AG IV (Schutz nuklearer Anlagen und Transporte) übernehmen. Die AG II (Polizeitechnologie und -ausbildung) blieb in ihrer alten Form bestehen. Der Themenbereich der AG V (Katastrophenschutz) wurde gänzlich aus der TREVI-Kooperation gestrichen, da er bereits in anderen Gremien ausreichend abgedeckt war. Die noch junge AG VI zum Brandschutz blieb nur formal bestehen. UAGs sollten fortan nur noch temporär befristet zur Erfüllung konkreter Aufträge existieren<sup>91</sup>.

In den 1980er Jahren allerdings sollte die TREVI-Kooperation erneut expandieren. Aufgrund neuer Herausforderungen kamen weitere zentrale Arbeitsbereiche hinzu: Insbesondere setzten die Minister am 21. Juni 1985 in Rom eine neue TREVI-AG III zum Thema „organisierte internationale Kriminalität“ ein. Im Oktober 1989 folgte die Einberufung einer Ad-hoc-AG „Einwanderung“, deren The-

<sup>86</sup> Von den Ministern gebilligter Bericht der hohen Beamten für das TREVI-Ministertreffen am 31.5.1977 in London, TREVI-Dokument (77)1, 11.5.1977, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>87</sup> Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „COLLABORATION ‚TREVI‘ – ACTIVITÉ EFECTUÉE PAR LES ‚CONFÉRENCES DES MINISTRES‘ ET PAR LES ‚COMITÉS DES HAUTS FONCTIONNAIRES‘, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>88</sup> Offizielles Protokoll des TREVI-Ministertreffens am 30.11.1978 in Bonn (traduction française), AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>89</sup> So die Feststellung der hohen Beamten vom 3.7.1978 zur AG V. Vgl. Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „COLLABORATION ‚TREVI‘ – ACTIVITÉ EFECTUÉE PAR LES ‚CONFÉRENCES DES MINISTRES‘ ET PAR LES ‚COMITÉS DES HAUTS FONCTIONNAIRES‘, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>90</sup> Dies stellten die hohen Beamten am 3.7.1978 insbesondere für die AG III fest. Vgl. ebd.

<sup>91</sup> Vgl. Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „COLLABORATION ‚TREVI‘ – ACTIVITÉ EFECTUÉE PAR LES ‚CONFÉRENCES DES MINISTRES‘ ET PAR LES ‚COMITÉS DES HAUTS FONCTIONNAIRES‘, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; „RESTRUCTURATION DES GROUPES TREVI“ [von den Ministern gebilligte Resolution], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30; sowie „Bericht des Ausschusses der Hohen Beamten“ für die „Konferenz der Innenminister der Europäischen Gemeinschaft (Sitzung vom 30. November 1978)“, [o. D.], PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 122.711.

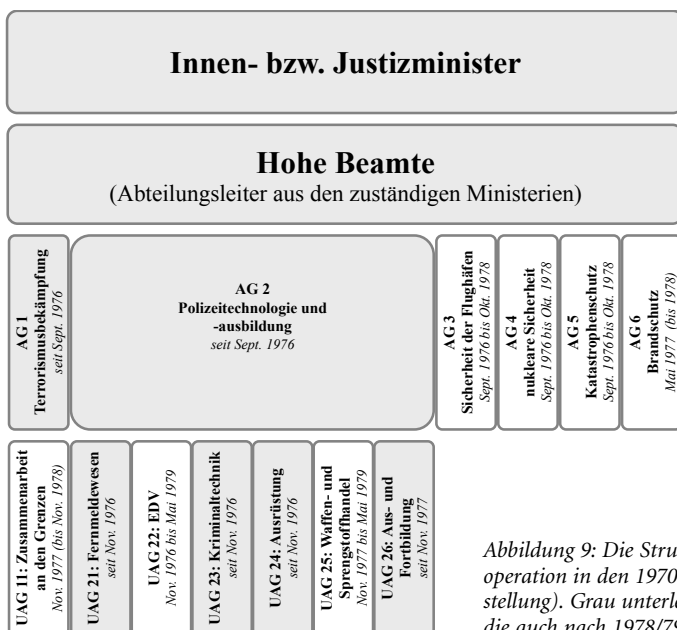


Abbildung 9: Die Struktur der TREVI-Kooperation in den 1970er Jahren (eigene Darstellung). Grau unterlegt sind die Gremien, die auch nach 1978/79 weiterbestanden.

ma die Kontrollen an den Außengrenzen der EG war und die mehrere UAGs koordinierte. Im Hinblick auf den Schengener Prozess wurde 1989 die AG „TREVI 1992“ von der AG „Einwanderung“ abgespalten: Diese sollte sich mit dem geplanten Wegfall der EG-Binnengrenzkontrollen befassen. 1990 folgte die Gründung einer Expertengruppe „Europol“ – zunächst als UAG zur AG III, ab 1991 dann als eigene AG –, welche die Errichtung der „European Drug Intelligence Unit“ als ersten Schritt zu der im Maastricht-Vertrag beschlossenen Gründung eines Europäischen Polizeiamts vorbereiten sollte<sup>92</sup>.

*Kontakte zur EG-Kommission:* TREVI fand lange ohne wesentliche Involvierung der EG-Institutionen statt. Rein formal betrachtet erklärte sich dies aus dem intergouvernementalen Charakter der Zusammenarbeit, die nicht unmittelbar vom Geltungsbereich der Römischen Verträge betroffen war<sup>93</sup>. Allerdings hätte es in den 1970er Jahren durchaus der gängigen Praxis entsprochen, die Kommission auch zu solchen Treffen der EG-Mitgliedstaaten einzuladen, die sich nicht mit EG-Materie befassen<sup>94</sup>. Ausschlaggebend für den Ausschluss der Kommission

<sup>92</sup> Vgl. Wehner, Europäische Zusammenarbeit bei der polizeilichen Terrorismusbekämpfung, S. 233–235; Knelangen: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, S. 92; sowie Benyon: Policing the European Union, S. 507 f.

<sup>93</sup> Vermerk von Nagler (britisches Home Office), „Conference of EEC Ministers of the Interior; Preparatory meeting of Officials, 20 February 1976 in Luxembourg“, 25.2.1976, BNA, FCO 30/3162.

<sup>94</sup> So die von der Mehrheit der TREVI-Delegationen geteilte Auffassung bei den Vorbereitungen des ersten Ministertreffens. Vgl. „Meeting of EEC Ministers of the Interior or their equivalents“, 13.1.1976, BNA, FCO 30/3161. Diese Sicht war allerdings nicht völlig unumstritten.

von TREVI war primär die angenommene Notwendigkeit einer strikten Geheimhaltung: Diese wäre – so die Befürchtung – bei einer engeren Einbeziehung der EG-Kommission schwer zu wahren gewesen<sup>95</sup>. In den 1970er Jahren bestanden deshalb so gut wie keine Kontakte zur Kommission<sup>96</sup>. Nachweisen lässt sich lediglich ein einziger Fall, in dem 1978 ein Vertreter der Europäischen Kommission an einer Sitzung der AG I teilnahm<sup>97</sup>. Erst 1991 sollte der Kommission ein Beobachterstatus für die AG „TREVI 1992“ gewährt werden, die sich mit dem geplanten Wegfall der EG-Binnengrenzkontrollen befasste<sup>98</sup>.

*Vorsitz und Berichterstattung:* Die Minister hatten in ihrer Resolution vom Juni 1976 festgelegt, dass auch auf Ebene der Expertengruppen Vorsitz und Organisation jeweils dem Land übertragen werden sollten, das die EG-Ratspräsidentschaft innehatte. Dies bedeutete, dass die Expertensitzungen jeweils in diesem Land stattfanden, durch seine Behörden organisiert und auch finanziert werden mussten<sup>99</sup>. Um trotz des Rotationsprinzips eine gewisse Kontinuität zu gewährleisten, beschlossen die hohen Beamten auf ihrem Treffen am 24. September 1976 auf Vorschlag des Bundesinnenministeriums, in jeder AG außerdem einen Berichterstatter einzusetzen. Dessen Hauptaufgabe bestand zumeist darin, gemeinsam mit der jeweiligen Präsidentschaft die Berichte an die hohen Beamten zu verfassen. Festgelegt wurde folgende Verteilung für die Berichterstattung<sup>100</sup>: Großbritannien, auf dessen Initiative die Kooperation formal zurückging, erhielt die wichtige AG I,

Belgien etwa argumentierte, dass die TREVI-Kooperation in Teilbereichen – insbesondere im Hinblick auf die geplante Öffnung der EG-Binnengrenzen – durchaus EG-Materie betreffe. Deshalb müssten EG-Institutionen beteiligt werden. Vgl. Vermerk von Gore-Booth (britische ständige Vertretung in Brüssel), „Meeting of Community Ministers of the Interior“, 20. 2. 1976, BNA, FCO 30/3162.

<sup>95</sup> Die Stichhaltigkeit dieser unter den TREVI-Delegationen offensichtlich dominierenden Argumentation wurde von Großbritannien in Zweifel gezogen. Vgl. Vermerk von Braithwaite (britische ständige Vertretung in Brüssel), „Meeting of Ministers of the Interior of the Nine“, 16. 2. 1976, BNA, FCO 30/3162. Zur Geheimhaltung der TREVI-Kooperation vgl. ausführlicher unten Abschnitt 4.2.3.

<sup>96</sup> Vgl. Vermerk von Lance (FCO), „Terrorism“, 24. 1. 1977, BNA, FCO 39/3653.

<sup>97</sup> Auf der Sitzung der Arbeitsgruppe I am 25./26. 5. 1978 in Kopenhagen trug ein Vertreter der Kommission einen mündlichen Bericht vor, in dem umrissen wurde, inwieweit sich die Kommission bislang mit dem Thema einer Versicherung gegen Geiselnahme befasst hatte. Die Kommission hatte TREVI aufgefordert, die Sicherheitsimplikationen solcher Versicherungen zu analysieren. Die Ergebnisse der TREVI-Diskussionen wurden der Kommission in einem Bericht mitgeteilt. Vgl. „Rapport de la Réunion du W.G. I. à Copenhague les 25 et 26 Mai 1978“, 9. 6. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29; sowie „Briefing for meeting of Ministers, Bonn 30 November 1978“, [November 1978], BNA, FCO 30/3775.

<sup>98</sup> Vgl. Knelangen: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, S. 91, Anm. 95; sowie Wehner: Europäische Zusammenarbeit bei der polizeilichen Terrorismusbekämpfung, S. 240.

<sup>99</sup> Offensichtlich erforderte dies einen durchaus spürbaren finanziellen Aufwand. Vgl. Vermerk von Vanier und Esmiol (französisches Ministère de l'Intérieur), „COMPTE RENDU DE LA MISSION DU GROUPE DE TRAVAIL INTERNATIONAL SUR LA SECURITE N° 2, LONDRES – 24 et 25 mars 1977“, 2. 4. 1977, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>100</sup> Vermerk des RD Bracht (BMI), „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘; Erfahrungen in der ersten Sitzungsrunde der fünf Arbeitsgruppen – Überlegungen für weiteres Vorgehen“, 26. 10. 1976, BArch, B 106/106774.

Italien die AG II, die Bundesrepublik Deutschland die AG III und die Niederlande die beiden insgesamt nicht ganz so bedeutsamen AGs IV und V. Die AG VI nahm eine Sonderstellung ein, da ihr Vorsitz permanent durch Großbritannien wahrgenommen und kein gesonderter Berichterstatter eingesetzt wurde.

Was die UAGs anbelangt, so schaffte die AG II im Herbst 1976 mit der Gründung ihrer ersten vier UAGs einen Präzedenzfall: Das hier beschlossene Prinzip, diese zur besseren Gewährleistung der Kontinuität mit einem dauerhaften Vorsitz zu versehen, wurde auch für alle später eingesetzten UAGs beibehalten. Die Treffen der UAGs fanden dabei in der Regel in dem Land statt, das auch die Präsidentschaft innehatte<sup>101</sup>. Den Vorsitz in den UAGs führten die Bundesrepublik Deutschland für die UAGs 11 und 21, Frankreich für die UAGs 22 und 25, Großbritannien für die UAG 23, die Niederlande für die UAG 24 und Belgien für die UAG 26.

*Die Besetzung der Delegationen:* Die AGs und UAGs waren mit Beamten sowohl der TREVI-Ministerien als auch der Sicherheitsbehörden besetzt. Ein Problem bildeten hierbei zeitliche Zwänge: Bereits im Herbst 1976 erwies es sich als nahezu unmöglich, Sitzungstermine zu finden, an denen alle neun Staaten die bestmöglichen Vertreter entsenden konnten<sup>102</sup>. In einer hausinternen Sitzung des Bundesinnenministeriums zu den ersten Erfahrungen in den TREVI-AGs wurde bemängelt, die personelle Besetzung ließe „häufig zu wünschen übrig“, zumeist seien überwiegend Spezialisten anwesend und zu wenige Generalisten mit Überblick und Entscheidungsbefugnissen. Das Innenministerium selbst hatte sich darum bemüht, dass die Leitung in allen deutschen Delegationen von einem „Vertreter des BMI mit Gesamtüberblick über die zu behandelnde Materie“ wahrgenommen wurde<sup>103</sup>. Grundsätzlich war der Rang der entsandten Beamten an der Ebene der Expertengruppe orientiert, so dass in den AGs vom Amtsverhältnis her höhergestellte Beamten mit größeren Entscheidungsbefugnissen tagten als in den UAGs<sup>104</sup>. Insbesondere in den UAGs konnte die Besetzung der Delegationen in ein und derselben Expertengruppe je nach zu verhandelndem Thema variieren, sollten doch die unterschiedlichen Bereiche von fachlich möglichst hoch qualifizierten Spezialisten bearbeitet werden<sup>105</sup>.

<sup>101</sup> Punktuell wurden Überlegungen angestellt, den Tagungsort rotieren zu lassen, es kam jedoch zu keinem Beschluss hierzu. Hauptanliegen der Staaten war es, eine akzeptable Verteilung der finanziellen Belastung zu gewährleisten. Vgl. Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „REUNION DES HAUTS FONCTIONNAIRES à BONN, le 3 JUILLET 1978; Commentaires et observations des délégués français au groupe n° II sur l'ordre du jour proposé par les Allemands“, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>102</sup> Vermerk von Angel (britisches Home Office), „Meeting of Ministry of the Interior Officials at The Hague: 24 September“, 30. 9. 1976, BNA, FCO 76/1221.

<sup>103</sup> Vermerk des RD Bracht (BMI), „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘; Erfahrungen in der ersten Sitzungsrunde der fünf Arbeitsgruppen – Überlegungen für weiteres Vorgehen“, 26. 10. 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>104</sup> Vermerk des RR Schneider (BMI), „Europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit (TREVI); hier: Sitzungen der Arbeitsgruppen und Unterarbeitsgruppen im Monat September“, 27. 8. 1978, BArch, B 106/106776.

<sup>105</sup> Vgl. „TREVI; COMPTE RENDU de la REUNION du GROUPE de TRAVAIL n° II tenue à PARIS, le 16 MAI 1979“, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30. 1976 hatte das

Beamte der nationalen Sicherheitsbehörden waren vor allem in der AG I stark vertreten. Auffallend ist allerdings, dass ähnlich wie auf Ebene der hohen Beamten in der bundesdeutschen Delegation Bundeskriminalamt und Bundesamt für Verfassungsschutz eine – im Vergleich zu den Sicherheitsbehörden der anderen EG-Staaten – eher schwache Position innehatten. Bei dem Treffen der AG I vom Mai 1978 beispielsweise stellten in sechs der neun Delegationen Vertreter von Polizei oder Nachrichtendiensten die Leitung. Lediglich die deutsche, belgische und britische Delegation wurde von einem Ministerialbeamten angeführt. Und von allen neun Delegationen waren lediglich in der deutschen und in der niederländischen die Ministerialbeamten gegenüber den Vertretern der Sicherheitsbehörden in der Mehrzahl<sup>106</sup>. Die irische, italienische, luxemburgische und dänische Delegation bestand jeweils ausschließlich aus Vertretern der Sicherheitsbehörden<sup>107</sup>. Die vergleichsweise geringe Präsenz der Sicherheitsbehörden in der deutschen Delegation war freilich auch auf die oben bereits angesprochenen Unterschiede in den nationalen Führungsstrukturen der Sicherheitsbehörden zurückzuführen<sup>108</sup>. Das Bundesamt für Verfassungsschutz war anfänglich sogar überhaupt nicht in der AG I vertreten. Erst nachdem dieses im Februar 1978 nachdrücklich eine Beteiligung eingefordert hatte<sup>109</sup>, nahm es regelmäßig an deren Sitzungen teil. Im Rahmen der AG II wirkten von Seiten der Sicherheitsbehörden keine Vertreter von Nachrichtendiensten mit, sondern Polizeibeamte<sup>110</sup>.

Für die Besetzung der bundesdeutschen Delegationen war nicht nur das Bemühen ausschlaggebend, möglichst Ministerialbeamten mit Entscheidungsbeugnissen zu entsenden. Ein weiterer Faktor, der dazu beitrug, den Einfluss von Bundeskriminalamt und Bundesamt für Verfassungsschutz in der AG I zurückzudrängen, war die im föderalen System der Bundesrepublik bestehende Notwendigkeit, auch die Bundesländer an der TREVI-Kooperation zu beteiligen. Das Bundesinnenministerium war zwar bestrebt, die Präsenz der Länder möglichst gering zu halten<sup>111</sup>. Es konnte jedoch nicht umhin, den Ländern in der AG I

BMI beschlossen, dass die bundesdeutschen Delegationen aus einem ständigen Leiter, einem ständigen Vertreter der Länder und einem zusätzlichen Experten bestehen sollten, der je nach Thema wechseln und dem Ministerium oder einer nachgeordneten Behörde entstammen sollte. Vgl. Ergebnisvermerk des RD Bracht (BMI) „über die Besprechung am 2. September 1976 im BMI“, September 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>106</sup> Die deutsche Delegation bestand aus vier Ministerialbeamten, einem Vertreter des BKA und einem Vertreter des BfV. Die niederländische Delegation umfasste zwei Ministerialbeamten und einen Vertreter des Nachrichtendienstes, welcher aber die Leitung innehatte.

<sup>107</sup> Vgl. Teilnehmerliste „Meeting of TREVI Working Group I, Copenhagen 25–26 May, 1978“, AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/29.

<sup>108</sup> Vgl. oben S. 96 f.

<sup>109</sup> Schreiben von Klusak (BfV) an MR Bochmann (BMI), „Zusammensetzung der deutschen Delegation bei den Sitzungen der TREVI-Arbeitsgruppe I“, 21. 2. 1978, BArch, B 106/106775.

<sup>110</sup> Vermerk des RD Bracht (BMI), „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘; Erfahrungen in der ersten Sitzungsrunde der fünf Arbeitsgruppen – Überlegungen für weiteres Vorgehen“, 26. 10. 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>111</sup> Vermerk des RD Bracht (BMI) über eine hausinterne Besprechung, „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘, hier: Umsetzung der Ministerbeschlüsse von Luxemburg

zwei Vertreter – je einen für Landsamt für Verfassungsschutz und Landeskriminalamt zuständigen Ministerialbeamten – und in allen anderen Delegationen einen Vertreter zuzugestehen<sup>112</sup>. Da die Anzahl der Delegationsmitglieder nicht beliebig aufgebläht werden konnte, blieb somit wenig Raum für die Sicherheitsbehörden selbst.

*AG I (Terrorismusbekämpfung)*: Der Aufgabenbereich der AG I umfasste zwei zentrale Punkte der Ministerresolution vom Juni 1976: Zum einen sollten sich die Experten mit dem Informationsaustausch über bereits vergangene Terrorakte befassen. Ziel war dabei insbesondere, die auf nationaler Ebene gewonnenen Lehren und Erfahrungen mit den EG-Partnern zu teilen. Zum anderen sollte die AG I Möglichkeiten aufzeigen, wie die nationalen Sicherheitsbehörden möglichst weitgehend Informationen über aktuelle terroristische Pläne und Aktivitäten an ihre EG-Partner weitergeben und wie sie sich in besonderen Fällen auf operativer Ebene unterstützen könnten. Die wichtigste Aufgabe bestand dabei darin, „festzulegen, welche Informationen ausgetauscht und in welcher Weise der Austausch durchgeführt werden sollte“<sup>113</sup>.

Einen wichtigen Schritt zur Erfüllung dieser Hauptaufgabe bildete die Empfehlung der AG I, die einzelnen Mitgliedstaaten sollten sogenannte Verbindungsbüros einrichten, um einen zentralisierten Informationsaustausch der unterschiedlichen nationalen Sicherheitsbehörden mit entsprechenden Stellen der EG-Partner zu gewährleisten<sup>114</sup>. Auf Vorschlag der niederländischen Delegation vom Februar 1977 fanden in der Folge mehrere Treffen der Leiter der Verbindungsbüros statt, um praktische Probleme ihrer Arbeit zu erörtern<sup>115</sup>. Die Chefs der Verbindungsbüros bildeten zwar keine UAG im eigentlichen Sinne, ihre Berichterstattung richtete sich jedoch, so wie auch für die UAGs vorgesehen, an die AG I. Auf die eigentliche Hauptaufgabe der AG I zielte auch eine Präzisierung des Auftrags durch die hohen Beamten vom April 1977: Die AG I wurde aufgefordert, Lösungen für das Problem zu finden, dass in einigen Mitgliedstaaten der Informationsfluss zwischen polizeilich und nachrichtendienstlich arbeitenden Behörden Beschränkungen unterlag<sup>116</sup>.

durch die am 24. September 1976 in Den Haag beschlossenen Arbeitsgruppen“, 5. 10. 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>112</sup> Vermerk des RD Bracht (BMI), „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘; Erfahrungen in der ersten Sitzungsrunde der fünf Arbeitsgruppen – Überlegungen für weiteres Vorgehen“, 26. 10. 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>113</sup> Vermerk des BMI, „Synopse der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l’Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o.D., nach dem 21.6.1985], AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/28.

<sup>114</sup> Vgl. hierzu ausführlich unten S. 135–140.

<sup>115</sup> TREVI-Dokument 05014, „Bericht über die Zusammenkunft vom 10. Februar 1977 in London“ (deutsche Übersetzung), 26. 2. 1977, BArch, B 106/106775.

<sup>116</sup> Vermerk des BMI, „Synopse der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l’Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o.D., nach dem 21.6.1985], AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/28.

Die Ministerresolution vom Mai 1977 brachte für die AG I zusätzliche Aufgaben: Darin wurde unter anderem die Behandlung des neuen Themenbereichs Personenschutz angeregt, was auf eine italienische Initiative zurückging. In Ausführung des Ministerbeschlusses erteilten die hohen Beamten daraufhin am 8. November 1977 der AG I den Auftrag zu prüfen, in welchem Rahmen ein „Informations- und Erfahrungsaustausch über den Schutz von Personen geführt werden kann, die bei Reisen in anderen Ländern durch Terroristen besonders bedroht sind“<sup>117</sup>. Dabei sollte es weniger um einen allgemeinen Erfahrungsaustausch gehen, sondern vor allem um das konkrete Management offizieller Besuche innerhalb der EG durch die Sicherheitsbehörden<sup>118</sup>.

Ein weiterer Punkt der Ministerresolution war von größerer Tragweite: Die hohen Beamten sollten eine Expertengruppe einrichten, um die sicherheitsrelevanten Auswirkungen eines Wegfalls der Binnengrenzkontrollen in der EG zu evaluieren, um mögliche Ausgleichsmaßnahmen aufzuzeigen und um Möglichkeiten einer Zusammenarbeit im Bereich der Grenzkontrollen zu prüfen<sup>119</sup>. Die bundesdeutsche Seite hatte geplant, hierfür eine weitere eigene Hauptarbeitsgruppe neben die inzwischen sechs AGs zu stellen, konnte sich jedoch damit nicht durchsetzen<sup>120</sup>. Stattdessen beauftragten die hohen Beamten am 8. November 1977 die AG I, eine UAG „Zusammenarbeit an den Grenzen“ mit den von den Ministern genannten Themenbereichen zu befassen<sup>121</sup>. Die – auf Ebene der UAGs nicht rotierende, sondern dauerhafte – Präsidentschaft übernahm die Bundesrepublik<sup>122</sup>.

Die Arbeit dieser UAG sollte sich überaus schwierig gestalten, weil ihr Auftrag letztlich weit über das Kernthema der AG I hinausging. Eine strikte Konzentration auf den Bereich der Terrorismusbekämpfung machte eine sinnvolle Erfüllung des Auftrags der UAG 11 unmöglich. Mit diesem Argument weigerten sich einige Delegationen in der UAG 11 – dabei handelte es sich insbesondere um jene Staaten, die TREVI gerne grundsätzlich auf die Terrorismusbekämpfung reduzieren wollten<sup>123</sup> – hartnäckig, den eigentlichen Auftrag überhaupt in Angriff zu nehmen. Mehrfach wurden die AG I, die hohen Beamten beziehungsweise die Minis-

<sup>117</sup> Vorlage des RD Bracht (BMI), „Sprechzettel für die Innenministerkonferenz am 6. Juni 1977 in Bonn“, 1. 6. 1977, BArch, B 106/106775.

<sup>118</sup> Ergebnisvermerk des BMI, „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘; hier: Sitzung der Arbeitsgruppe TREVI I am 2. Dezember 1977 in Brüssel“, 14. 12. 1977, BArch, B 106/106775.

<sup>119</sup> Resolution der TREVI-Minister vom 31. 5. 1977, AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/29.

<sup>120</sup> Fernschreiben des MD Smoydzin an den Generaldirektor der belgischen Police Générale du Royaume Janssens, „nächste Sitzung der ‚hohen beamten‘ am 8. november 1977“, 5. 10. 1977, AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/29.

<sup>121</sup> Bericht der hohen Beamten für das Treffen der TREVI-Minister am 30. 11. 1978 in Bonn (französische Übersetzung), AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/30.

<sup>122</sup> Ministère de l’Intérieur [belge]/Police Générale du Royaume, „Coopération politique européenne – TREVI“, Procès verbal de la réunion des Hauts-Fonctionnaires des Etats Membres de la C.E.E. du [...] novembre 1977, à Bruxelles, réunion préparatoire à la conférence des Ministres de l’Intérieur des Etats Membres qui doit se tenir en 1978, AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/28.

<sup>123</sup> Vgl. zu diesem Konflikt ausführlich unten S. 181–186.

ter um Präzisierung gebeten, es konnte jedoch keine Einigung herbeigeführt werden<sup>124</sup>. Im November 1978 beschlossen die Minister deshalb, „die Sachbehandlung zunächst zur bilateralen Prüfung an die Delegationen zurückzugeben“<sup>125</sup>. Die UAG wurde hiermit zwar offiziell nicht aufgelöst, ihre Arbeit aber praktisch bis auf weiteres eingestellt. Erst als in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre der Wegfall der Binnengrenzkontrollen mit dem ersten Schengener Abkommen von 1985 politisch beschlossen war, wurde im Rahmen von TREVI eine neue AG mit entsprechenden Problemen befasst<sup>126</sup>.

Die Ministerresolution vom November 1978 erweiterte den Zuständigkeitsbereich der AG I noch einmal, vor allem aufgrund der hier festgelegten Umstrukturierung der Kooperation. Zum ursprünglichen Mandat hinzu kamen nun, wie bereits erwähnt, insbesondere die Aufgaben der früheren AG III (Schutz des zivilen Luftverkehrs) und AG IV (Schutz ziviler nuklearer Einrichtungen und ziviler Nukleartransporte)<sup>127</sup>. Außerdem wurde die AG I mit zwei neuen Themenbereichen beauftragt: Sie sollte die Möglichkeiten einer allgemeinen Polizeikooperation unter den EG-Staaten analysieren – hierfür hatte es in der UAG 11 bereits gewisse Vorarbeiten gegeben – und sie sollte sich mit dem Thema Terrorismus und Medien befassen<sup>128</sup>.

Auf dem Treffen der hohen Beamten im März 1979 wurde noch ein weiterer Themenbereich für die AG I in die Diskussion gebracht: Die deutsche Delegation schlug vor, dass diese sich mit dem Problem fremdsprachiger Diplomatenpässe und deren Kontrolle an den Flughäfen befassen sollte. Hintergrund hierfür war die Gefahr, dass mithilfe gefälschter Ausweispapiere Waffen in vermeintlichen Diplomatenkoffern an Bord von Flugzeugen gebracht und bei einer Entführung eingesetzt werden könnten<sup>129</sup>.

<sup>124</sup> Ebd.

<sup>125</sup> Schreiben des RD Siegele an den Bundesinnenminister, „Vorschläge von MdEP Bangemann über eine Vereinheitlichung der Terrorismusbekämpfung in Europa“, 23.8.1982, BAArch, B 106/106772. Diese generellen Differenzen zwischen den EG-Staaten hinsichtlich des Aufgabengebiets von TREVI bildeten ein zentrales Problemfeld der Zusammenarbeit. Vgl. hierzu ausführlich Abschnitt 6.1.1.

<sup>126</sup> Vgl. Knelangen: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, S. 92 u. 107.

<sup>127</sup> Am 11./12.4.1979 beschloss die AG I, den Vorschlag der deutschen Delegation anzunehmen und setzte eine UAG ein, die sich mit dem Schutz nuklearer Anlagen und von Nukleartransporten befassen sollte. Vgl. „PROCES-VERBAL DE LA REUNION DU GROUPE I – TREVI; PARIS 11 et 12 avril 1979“, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>128</sup> Bislang hatte sich hiermit auf internationaler Ebene lediglich das International Press Institute, eine Organisation von Medienvertretern, im Rahmen mehrerer Konferenzen befasst (1977 und 1978 in London sowie 1978 in Florenz). Vgl. „Briefing for meeting of Ministers, Bonn 30 November 1978“, [November 1978], BNA, FCO 30/3775.

<sup>129</sup> Vgl. „PROCES VERBAL DE LA REUNION DES HAUTS FONCTIONNAIRES DES ETATS MEMBRES DE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE; PARIS – 27 mars 1979“, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30. Die hier angestoßene Behandlung des Themas führte in den 1980er Jahren zur Einrichtung einer Zentralstelle beim BKA „zur Untersuchung und Auswertung gefälschter arabischer Pässe, die im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten stehen könnten“. Wehner: Europäische Zusammenarbeit bei der polizeilichen Terrorismusbekämpfung, S. 232.

Datum	Ort	Ebene
11./12.10.1976 8./9.11.1976	Den Haag Den Haag	AG I AG I
10./11.2.1977 31.3.1977 2.12.1977	London London Brüssel	AG I  AG I
10./11.4.1978 12.4.1978 25./26.5.1978 14./15.9.1978 20./21.9.1978	Bonn Kopenhagen Kopenhagen Bonn Bonn	  AG I  AG I
11./12.4.1979 16./17.10.1979	Paris Dublin	AG I AG I
17./18.4.1980 24.10.1980	Rom Luxemburg	AG I AG I
19.3.1982	Brüssel	AG I

Abbildung 10: Treffen der TREVI-AG I 1976 bis 1982

Die AG I galt als eine der wichtigsten und erfolgreichsten Expertengruppen der TREVI-Kooperation<sup>130</sup>. Bis 1980 tagte sie zweimal jährlich jeweils in dem Land, das die Präsidentschaft inne hatte. Im gleichen Zeitraum kamen die Chefs der Verbindungsbüros und die UAG 11 je zweimal zusammen.

*AG II (Austausch von Beamten, Techniken und Erfahrungen zur Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit):* Auch der Aufgabenbereich der AG II umfasste zwei Punkte der Ministerresolution vom Juni 1976. Zum einen sollten sich die Experten mit dem Transfer von Wissen und Erfahrungen im Bereich der Polizeitechnik befassen, zum anderen sollten sie nach Möglichkeiten suchen, den Austausch von Polizeibeamten zu fördern und im Bereich der Polizeiausbildung zu kooperieren<sup>131</sup>. Diese beiden Aufträge hatten einen schwächeren Zusammenhang als im Fall der AG I und deckten thematisch ein breiteres Feld ab, das über den Bereich der Terrorismusbekämpfung hinausging.

In ihren Plenumsitzungen befasste sich die AG II vor allem mit dem zweiten der genannten Aufträge. Zur Polizeitechnik hingegen gründete sie im Herbst 1976 vier UAGs zu den Themenbereichen Fernmeldewesen, Kriminaltechnik, elektronische Datenverarbeitung und Ausrüstung. Um eine bessere Kontinuität zu gewährleisten, wurde, wie erwähnt, beschlossen, dass der Vorsitz in diesen UAGs nicht rotieren, sondern dauerhaft sein sollte<sup>132</sup>.

<sup>130</sup> Vgl. etwa das Urteil in: Schreiben von Nagler (britisches Home Office) für das „Meeting of Ministers of the Interior“, [Mai 1977], BNA, FCO 30/3422.

<sup>131</sup> Vgl. Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>132</sup> Vgl. Ministère de l'Intérieur [français]/Direction Générale de la Police Nationale, NOTE pour Monsieur le DIRECTEUR GENERAL de la POLICE NATIONALE, „Compte rendu de la troisième réunion du groupe de travail international sur la sécurité N° 2“, 21. 12. 1976, AN,

- Die UAG 21 „Fernmeldewesen“, die unter bundesdeutschem Vorsitz tagte<sup>133</sup>, befasste sich mit Fragen der Telekommunikation. Insbesondere sollte sie technische Möglichkeiten aufzeigen, damit „die Polizeien im grenznahen Gebiet ihren Funkverkehr auf gemeinsamen Frequenzen abwickeln können“ und bilaterale Vereinbarungen hierfür vorbereiten<sup>134</sup>.
- In der UAG 22 zur EDV führte Frankreich den Vorsitz<sup>135</sup>. Die Gruppe sollte sich mit technischen Möglichkeiten eines Austauschs computergespeicherter Daten befassen, personenbezogene Daten wurden dabei jedoch von vornherein ausgeschlossen. Besonderes Gewicht wurde auf die Sicherheitsprobleme von Computersystemen gelegt<sup>136</sup>. Der Auftrag der UAG 22 wurde im Mai 1979 als erfüllt betrachtet, und es wurden keine weiteren Sitzungen anberaumt, da die aufgezeigten technischen Möglichkeiten nun im Rahmen bilateraler Übereinkünfte zur Anwendung gebracht werden müssten<sup>137</sup>.
- Die UAG 23 „Kriminaltechnik“ wurde von Großbritannien geleitet<sup>138</sup> und hatte den Auftrag, sich um die Koordinierung von Forschungsarbeiten im Bereich der Kriminaltechnik zu bemühen, insbesondere durch die Organisation von Konferenzen und die Schaffung eines Kommunikations- und Informationssystems. Gegenstand der Erörterungen sollten Rauschgifte, Schusswaffen, Sprengkörper und gefälschte Dokumente sein sowie ab November 1978 auch die Prüfung technischer Möglichkeiten, fälschungssichere Ausweisdokumente zu erstellen<sup>139</sup>.

Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; sowie den von den Ministern gebilligten Bericht der hohen Beamten für das TREVI-Ministertreffen am 31.5.1977 in London, TREVI-Dokument (77)1, 11. 5. 1977, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>133</sup> Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „TREVI: BILAN DES TRAVAUX DU GROUPE N° 2 ‚TECHNOLOGIE ET FORMATION DES POLICIERS‘ A LA FIN DE L'ANNEE 1981“, 4. 11. 1981, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>134</sup> Vgl. Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; sowie „Mission, mode de fonctionnement et structure du Groupe de Travail II“, [o. D., wahrscheinlich November 1979], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>135</sup> Ursprünglich war diese Gruppe mit UAG 23 beziffert worden, die Benennung änderte sich jedoch ab November 1977 zu UAG 22. Vgl. Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „TREVI: BILAN DES TRAVAUX DU GROUPE N° 2 ‚TECHNOLOGIE ET FORMATION DES POLICIERS‘ A LA FIN DE L'ANNEE 1981“, 4. 11. 1981, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; sowie Janssens (Generaldirektor der belgischen Police Générale du Royaume), Offizielles Protokoll der Sitzung der hohen Beamten am 8. 11. 1977 in Brüssel, „COOPERATION POLITIQUE EUROPEENNE – TREVI“, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>136</sup> Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>137</sup> „TREVI; COMPTE RENDU de la REUNION du GROUPE de TRAVAIL n° II tenue à PARIS, le 16 MAI 1979“, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>138</sup> Ursprünglich war diese Gruppe mit UAG 22 beziffert worden, die Benennung änderte sich jedoch ab November 1977 zu UAG 23. Vgl. die Belege in Anm. 135.

<sup>139</sup> Vgl. Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

- Die unter niederländischem Vorsitz tagende UAG 24 „Ausrüstung“ sollte Informationen über die in den Mitgliedstaaten vorhandenen Ausrüstungen für die Bekämpfung des Terrorismus, der Schwerekriminalität und ernstlicher Störungen von Ruhe und Ordnung sowie über die Entwicklung neuer polizeilicher Einsatzmittel austauschen<sup>140</sup>. Später kamen noch die Aufgaben hinzu, gemeinsame Standards für spezielle Ausrüstungen zu entwickeln und nach Möglichkeiten zu suchen, Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten besser innerhalb der EG zu koordinieren, etwa durch arbeitsteilige Projekte oder die gemeinsame Durchführung von Vorhaben<sup>141</sup>.

Im Mai 1977 billigten die Minister das bisherige Vorgehen, forderten die AG II jedoch darüber hinaus dazu auf, konkretere „Vorkehrungen für den Austausch von Polizeipersonal und Expertenkonferenzen [zu] treffen“. Des Weiteren regten sie einen „Austausch von Informationen und Erfahrungen über [den] An- und Verkauf von Schußwaffen und Maßnahmen zu seiner Kontrolle“ an sowie eine Prüfung der Möglichkeiten, ein EG-Abkommen „über die polizeiliche Kontrolle des Waffenhandels“ zu schließen<sup>142</sup>. Daraufhin wurde im November 1977 die Gründung einer UAG „Waffen- und Sprengstoffhandel“<sup>143</sup> und einer UAG „Polizeiaus- und -fortbildung“ beschlossen<sup>144</sup>.

RIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; sowie „Mission, mode de fonctionnement et structure du Groupe de Travail II“, [o. D., wahrscheinlich November 1979], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>140</sup> Vgl. Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „TREVI: BILAN DES TRAVAUX DU GROUPE N° 2 ‚TECHNOLOGIE ET FORMATION DES POLICIERS‘ A LA FIN DE L'ANNEE 1981“, 4. 11. 1981, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; sowie Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>141</sup> Vgl. Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; „Mission, mode de fonctionnement et structure du Groupe de Travail II“, [o. D., wahrscheinlich November 1979], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30; sowie „TREVI; COMPTE RENDU de la REUNION du GROUPE de TRAVAIL n° II tenue à PARIS, le 16 MAI 1979“, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>142</sup> Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28. Eine Befassung mit dem Thema Waffenhandel hatte das BMI angeregt, vor dem Hintergrund, dass die Mordwaffen im Fall Buback in Italien und in der Schweiz erworben worden waren. Vgl. Vorlage des RD Bracht (BMI), „Sprechzettel für die Innenministerkonferenz am 6. Juni 1977 in Bonn“, 1. 6. 1977, BArch, B 106/775.

<sup>143</sup> Das BMI hätte es bevorzugt, eine eigene AG VII „Waffen- und Sprengstoffhandel“ zu gründen, konnte sich jedoch nicht durchsetzen. Vgl. Fernschreiben des MD Smoydzin an den Generaldirektor der belgischen Police Générale du Royaume Janssens, „nächste Sitzung der ‚hohen beamten‘ am 8. november 1977“, 5. 10. 1977, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>144</sup> Vgl. Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „COLLABORATION ‚TREVI‘ – ACTIVITÉ EFFECTUÉE PAR LES ‚CONFÉRENCES DES MINISTRES‘ ET PAR LES ‚COMITÉS DES HAUTS FONCTIONNAIRES“, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; sowie Ver-

- Die von Frankreich geleitete UAG 25 „Waffen- und Sprengstoffhandel“<sup>145</sup> hatte ein weit gespanntes Aufgabenfeld: Sie sollte einerseits praktische Maßnahmen insbesondere im Bereich des Informationsaustauschs zur Bekämpfung des illegalen Waffen- und Sprengstoffhandels vorschlagen. Andererseits sollte sie einen Überblick zu den wichtigsten rechtlichen Bestimmungen in den EG-Staaten erarbeiten und Möglichkeiten einer Harmonisierung des Waffenrechts prüfen<sup>146</sup>. Aus verschiedenen Gründen sah sich die UAG 25 jedoch nicht in der Lage, diese Aufträge abschließend zu erfüllen und bat deshalb im ersten Halbjahr 1978 um ihre Auflösung<sup>147</sup>. Im Mai 1979 schließlich stimmte die AG II einer Auflösung ihrer UAG zu<sup>148</sup>.
- Die UAG 26 „Aus- und Fortbildung“ tagte unter belgischer Präsidentschaft<sup>149</sup>. Ihr Ziel sollte es sein, den Austausch von Polizeibeamten und Spezialisten innerhalb der EG zu intensivieren, internationale Konferenzen zu veranstalten,

merk des BMI, „Synopse der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o.D., nach dem 21.6.1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>145</sup> Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „TREVI: BILAN DES TRAVAUX DU GROUPE N° 2 ‚TECHNOLOGIE ET FORMATION DES POLICIERS‘ A LA FIN DE L'ANNEE 1981“, 4. 11. 1981, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>146</sup> Vgl. Vermerk des BMI, „Synopse der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o.D., nach dem 21.6.1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28. Zwar lag bereits im Europarat ein Konventionsentwurf zum gleichen Thema vor, die UAG 25 sollte jedoch prüfen, ob es möglich sei, im Rahmen der EG zu einer strengeren Regelung zu kommen. Vgl. E. Janssens, (Directeur Général der belgischen Police Générale du Royaume), TREVI-Protokoll „über die Sitzung der Hohen Beamten der EWG-Mitgliedstaaten vom 8. November 1977 in Brüssel“, [o.D.], BArch, B 106/106775.

<sup>147</sup> Die Argumente hierfür lauteten, dass es praktisch nicht möglich sei, ein Inventar illegaler Waffen und Sprengstoffe zu erstellen, dass keine technische Lösung für das Problem der Identifizierung von Sprengstoffen gefunden werden konnte und dass ein Informationsaustausch über Inhaber von Waffen aufgrund juristischer Probleme nicht möglich sei. Der Auftrag zur Harmonisierung der Gesetzgebung wurde der UAG 25 aufgrund der parallelen Befassung des Europarats im November 1978 wieder entzogen. Vgl. „EEC WORKING-GROUP II (WG-2) (POLICE TECHNOLOGY AND TRAINING); SECOND REPORT TO SENIOR OFFICIALS (CHIEFS OF POLICE)“, TREVI-Dokument WG-2(78)1, 21.5.1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29; Protokoll der Sitzung der hohen Beamten am 3. Juli 1978 in Bonn (französische Übersetzung), [o.D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30; „Rapport du Comité des Hauts Fonctionnaires“ (Ausschnitte), [o.D., nach dem 31. 10. 1978], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30; „Mission, mode de fonctionnement et structure du Groupe de Travail II“, [o.D., wahrscheinlich November 1979], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>148</sup> „TREVI; COMPTE RENDU de la REUNION du GROUPE de TRAVAIL n° II tenue à PARIS, le 16 MAI 1979“, [o.D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30. Allerdings scheint es dennoch ein weiteres Treffen der UAG 25 am 6. 10. 1981 gegeben zu haben. Vgl. Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CALENDRIER DES MISSIONS TREVI“, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>149</sup> Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „TREVI: BILAN DES TRAVAUX DU GROUPE N° 2 ‚TECHNOLOGIE ET FORMATION DES POLICIERS‘ A LA FIN DE L'ANNEE 1981“, 4. 11. 1981, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

Datum	Ort	Ebene	
13./14.10.1976	Den Haag	AG II	
10./11.11.1976	Den Haag	AG II	
15./16.12.1976	Den Haag	AG II	
18./19.1.1977	Paris		UAG 22
19.1.1977	London	AG II	
19.-21.1.1977	London		UAG 23
25./26.1.1977	Bonn		UAG 21
1./2.2.1977	Den Haag		UAG 24
3./4.3.1977	London	AG II	
24./25.3.1977	London	AG II	
14./15.6.1977	Bonn		UAG 21
25.-27.10.1977	Den Haag		UAG 24
3./4.11.1977	London		UAG 26
8./9.11.1977	Bonn		UAG 21
24.11.1977	Brüssel	AG II	
12./13.1.1978	Rom		UAG 23
24.1.1978	Paris		UAG 25
26./27.1.1978	Paris		UAG 22
13./14.4.1978	London		UAG 23
18./19.4.1978	Bonn		UAG 21
25.4.1978	Paris		UAG 25
27./28.4.1978	Paris		UAG 22
9.-11.5.1978	Den Haag		UAG 24
30./31.5.1978	Kopenhagen	AG II	
19.9.1978	Brüssel		UAG 26
5./6.10.1978	Bonn	AG II	
18.-20.10.1978	Den Haag		UAG 24
24./25.10.1978	Bonn		UAG 21
13./14.3.1979	Bonn		UAG 21
9.5.1979	London		UAG 23
16.5.1979	Paris	AG II	
30.5.-1.6.1979	London		UAG 24
7./8.6.1979	Wiesbaden		UAG 23
26./27.9.1979	Bonn		UAG 21
1.-3.10.1979	Den Haag		UAG 24
14.10.1979	Brüssel		UAG 26
19.10.1979	London		UAG 23
6.11.1979	Dublin	AG II	
4.3.1980	Brüssel		UAG 26
15./16.4.1980	Paris		UAG 23
23./25.4.1980	Bonn		UAG 24
6.5.1980	Rom	AG II	
1./3.10.1980	Brüssel		UAG 24
14.10.1980	Brüssel		UAG 26
6./7.11.1980	Luxemburg	AG II	
4./6.3.1981	London		UAG 23
13./14.4.1981	Den Haag	AG II	
20./22.5.1981	Paris		UAG 24
10.7.1981	London		UAG 23
28./29.7.1981	Harrogate (Yorkshire)		UAG 26
6.10.1981	Rom		UAG 25

Abbildung 11: Treffen der TREVI-AG II 1976 bis 1981<sup>150</sup>

<sup>150</sup> Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CALENDRIER DES MISSIONS TREVI“, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

den Informationsfluss über Aus- und Fortbildungsprogramme zu fördern und Überlegungen zu möglichen Harmonisierungen der polizeilichen Ausbildungsprogramme anzustellen<sup>151</sup>.

Im Juli 1978 wurde den bisherigen Aufgaben der AG II durch die hohen Beamten noch der generelle Auftrag hinzugefügt, ihre bislang primär an technischen Gesichtspunkten orientierten Vorschläge „unter politischen und rechtlichen Aspekten zu prüfen“<sup>152</sup>. Die von den Ministern im November 1978 beschlossene Umstrukturierung hatte keine weitreichenden Auswirkungen auf die AG II, die weitgehend unverändert bestehen blieb<sup>153</sup>.

Neben der AG I sahen die Beteiligten insbesondere auch die AG II als besonders wichtige und ertragreiche Expertengruppe der TREVI-Kooperation. Aufgrund ihres sehr weitgespannten Aufgabenbereichs tagten Plenum und UAGs zusammengenommen weitaus häufiger als die AG I. Die Plenumsitzungen fanden dabei in der Hauptstadt der aktuellen EG-Ratspräsidentschaft statt, während die Treffen der UAGs jeweils im Land des dauerhaft ausgeübten Vorsitzes organisiert wurden.

*AG III (Zusammenarbeit zum Schutz des zivilen Luftverkehrs):* Auf die Gründung der AG III hatte 1976 vor allem die bundesdeutsche Seite gedrängt, der das Modell der deutsch-französischen Kooperation vor Augen stand. Der Hintergrund für das deutsche Interesse dürfte darin zu suchen sein, dass das Bundesinnenministerium erst 1974 die Verantwortung für die präventiven Kontrollen an Flughäfen erhalten hatte und dass es aus dessen Sicht erheblichen Lern- und Verbesserungsbedarf in diesem Bereich gab<sup>154</sup>. Andere Delegationen hielten eine eigene AG zu diesem Thema für nicht erforderlich – so insbesondere die Briten, die

<sup>151</sup> Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l’Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o.D., nach dem 21.6.1985], AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/28.

<sup>152</sup> Als rechtlich problematisch hatten sich – vor allem aus Gründen des Datenschutzes – insbesondere die Themen der UAGs EDV, Ausrüstung sowie Waffen- und Sprengstoffhandel erwiesen. Vgl. Protokoll der Sitzung der hohen Beamten am 3. Juli 1978 in Bonn (französische Übersetzung), [o.D.], AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/30.

<sup>153</sup> Vgl. „Briefing for meeting of Ministers, Bonn 30 November 1978“, [November 1978], BNA, FCO 30/3775.

<sup>154</sup> Die präventiven Kontrollen an Flughäfen waren in der Bundesrepublik lange ein problematisches Feld: Bis 1974, als das Bundesinnenministerium die Verantwortung hierfür erhielt, fielen die Maßnahmen zur Sicherung des zivilen Luftverkehrs in den Zuständigkeitsbereich des Bundesverkehrsministeriums. Die Ausübung der Luftaufsicht wurde im Wesentlichen durch die Polizeien der Länder gewährleistet, die dabei allerdings mit „große[n] organisatorische[n], personelle[n], finanzielle[n] und rechtliche[n] Schwierigkeiten“ zu kämpfen hatten. Auch existierten keine klaren „gesetzliche[n] Grundlagen für die Durchsicherung von Personen, Gepäck, Post- und Frachtsendungen“. Vgl. Bericht des Bundesministers für Verkehr vom 16. 8. 1971, Bundestag-Innenausschuss-Drucksache 98, BT-PA, Protokolle des Innenausschusses, 6. Wahlperiode 1969–1972. Dieser Zustand war auch Mitte der 1970er Jahre noch nicht behoben. Vgl. Bericht über die Tätigkeit des Innenausschusses in der 7. Wahlperiode, hg. v. den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages, Bonn 1976, S. 46, BT-PA.

intern kommentierten, die bundesdeutschen Beweggründe seien „not altogether clear“<sup>155</sup>. Bei der Einsetzung der AG durch die hohen Beamten am 24. September 1976 wurde deshalb beschlossen, dass die Teilnahme optional sein sollte<sup>156</sup>. Tatsächlich nahmen jedoch in der Regel alle Delegationen an den Sitzungen teil.

Der Auftrag der AG III ergab sich aus dem fünften Punkt der Ministerresolution von 1976 zur „Zusammenarbeit zum Schutze des zivilen Luftverkehrs“. In späteren Ministerialdokumenten wurde das Themengebiet zumeist mit „Sicherheit der Flughäfen“ umrissen. Konkret sollten die Experten einen Überblick zu bilateralen Konventionen erstellen, die zwischen den EG-Staaten im Bereich der zivilen Luftsicherheit existierten, sie sollten mögliche Erschwernisse der internationalen Kooperation benennen und ein bilaterales beziehungsweise wenn möglich ein multilaterales Modell-Abkommen entwerfen. Außerdem erhielten sie im Mai 1977 von den Ministern den Auftrag, ein aus Delegierten aller EG-Staaten bestehendes Verbindungskomitee zu bilden, das bei Bedarf einberufen werden kann. Die AG III tagte insgesamt viermal: am 15. Oktober 1976 und am 12. November 1976 in Den Haag, am 31. Januar 1977 im Amsterdam und am 16. Dezember 1977 in Brüssel<sup>157</sup>.

Formal betrachtet war die Arbeit der AG III in dieser kurzen Zeit durchaus erfolgreich, konnten doch die hohen Beamten im Juli 1978 feststellen, dass mit der Einigung auf ein multilaterales Modellabkommen und der Benennung von Delegierten für das Verbindungskomitee die zentralen Aufgaben der AG III erfüllt waren. Für den Oktober 1978 wurde deshalb die Auflösung der AG III beschlossen<sup>158</sup>.

Inhaltlich gesehen allerdings brachte die Arbeit der AG III wenig Ertrag: Wie das britische Home Office intern kommentierte, hatten allein die Deutschen Interesse an Modellabkommen und Verbindungskomitee. Der „careful compromise“ des niederländischen Vorsitzes im zweiten Halbjahr 1976 – unter dessen Leitung die Hauptarbeiten der AG III stattfanden – hätte deshalb darin bestanden, „to give the Germans their Committee, but try to ensure that it never meets“<sup>159</sup>. Der

<sup>155</sup> [Protokoll einer ressortübergreifenden Besprechung im britischen FCO], „Note of a meeting held in Room 101: Whitehall, Friday 17 September 1976“, 23.9.1976, BNA, FCO 30/3165.

<sup>156</sup> Fernschreiben des niederländischen Inlandsnachrichtendienstes an die TREVI-Partner, „rapport de la réunion des hauts fonctionnaires des ministres de l'intérieur et de la justice qui eut lieu a la haye le 24 septembre 1976 (trevi)“, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890.

<sup>157</sup> Vgl. Zusammenfassend: Vermerk des Chef du Service Central de la Police de l'Air et des Frontières (französisches Ministère de l'Intérieur) für den Directeur Général de la Police Nationale, „Lutte contre le terrorisme – Groupe TREVI“, 12. 6. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; sowie Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>158</sup> Protokoll der Sitzung der hohen Beamten am 3. Juli 1978 in Bonn (französische Übersetzung), [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>159</sup> Vermerk für das britische Home Office, „TREVI – Working Group III“, 2. 2. 1977, BNA, FCO 30/3416.

enttäuschte interne Kommentar des Bundesinnenministeriums vom Oktober 1978 hierzu lautete, die „AG III Luftsicherheit“ sei „gestorben“<sup>160</sup>.

*AG IV (Schutz ziviler Kernkraftwerke und Nukleartransporte):* Die Themenbereiche, die der AG IV übertragen wurden, ergaben sich aus Punkt sechs der Ministerresolution vom Juni 1976. Allerdings war die AG IV von Anfang an mit einer Reihe von Schwierigkeiten konfrontiert und wurde nach insgesamt nur zwei Sitzungen am 18. Oktober 1976 in Den Haag und am 3. Oktober 1978 in Bonn ohne Ergebnisse wieder aufgelöst. Problematisch war zum einen, dass der Schutz nuklearer Anlagen in einigen Staaten nicht in den Zuständigkeitsbereich der Justiz- oder Innenminister fiel, so dass diese Delegationen nicht mit kompetenten Beamten besetzt werden konnten und die AG deshalb kaum arbeitsfähig war. Die primär polizeilich relevanten Aspekte des Schutzes von Kernmaterial gegen terroristische Anschläge waren nach Ansicht der AG IV besser im Rahmen der AG I zu prüfen<sup>161</sup>. Und was den Schutz nuklearer Transporte anbelangte, so wurde hierzu zeitgleich im Wirtschafts- und Sozialausschuss der EG eine Resolution erarbeitet; die AG IV hielt es für ratsam, zunächst das Ergebnis dieser Verhandlungen abzuwarten<sup>162</sup>.

Nachdem die Diskussionen im Rahmen der EG-Institutionen offensichtlich zu keinem befriedigenden Ergebnis geführt hatten, beauftragte das Gremium der hohen Beamten die AG IV im Juli 1978, ihre Arbeit zunächst auf den Schutz von Nukleartransporten zu konzentrieren: Im Mittelpunkt sollte dabei die Harmonisierung der Schutzvorkehrungen für Transporte spaltbaren Materials stehen. Bei ihrer Sitzung im Oktober 1978 konstatierte die AG IV jedoch, dass hinsichtlich der Beförderung spaltbaren Materials ebenfalls ein Zuständigkeitsproblem bestand, da oftmals auch die Atombehörden und nicht nur die TREVI-Ministerien involviert waren<sup>163</sup>. Im Zuge der Umstrukturierung vom Herbst 1978 wurde die AG IV schließlich aufgelöst und die mit dem Thema Terrorismusbekämpfung verbundenen Aspekte ihres Aufgabengebiets der AG I übertragen<sup>164</sup>.

<sup>160</sup> Vermerk von Drautz (AA) „über Ressortbesprechung BMI/AA über Zusammenarbeit der EG-Innenminister; hier insbesondere TREVI“, 12.10.1978, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486.

<sup>161</sup> Vgl. Vermerk des RD Bracht (BMI), „Vorbereitung der Sitzung der ‚Hohen Beamten‘ am 21. April 1977 in London, 5. 4. 1977, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486; sowie den von den Ministern gebilligten Bericht der hohen Beamten für das TREVI-Ministertreffen am 31. 5. 1977 in London, TREVI-Dokument (77)1, 11. 5. 1977, AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/29.

<sup>162</sup> „Bericht der Arbeitsgruppe TREVI IV – Sicherung und Schutz nuklearer Anlagen und Transporte – an den Ausschuss der Hohen Beamten“, 11. 10. 1978, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486.

<sup>163</sup> Vgl. Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l’Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/28.

<sup>164</sup> Trotz der genannten Zuständigkeitsprobleme hatte die AG IV gegen ihre Auflösung votiert: Sie hielt „einen Fortbestand einer gesonderten Arbeitsgruppe“ für „förderlicher“ „als die Beauftragung der TREVI-Arbeitsgruppe I“. „Bericht der Arbeitsgruppe TREVI IV – Sicherung und Schutz nuklearer Anlagen und Transporte – an den Ausschuss der Hohen Beamten“, 11. 10. 1978, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486.

*AG V (Katastrophenschutz und Brandschutz)*: Auch die Aufgabenstellung der AG V ergab sich aus dem sechsten Punkt des Ministerbeschlusses vom Juni 1976: Ziel der Expertentreffen war es, konkrete Maßnahmen zur gegenseitigen Hilfeleistung bei der Bekämpfung von Naturkatastrophen und Unfällen zu planen, wobei der Brandschutz einen besonderen Schwerpunkt bilden sollte. Dies war vor allem ein britisches Anliegen, denn hier waren Polizei und Feuerwehr traditionell eng verbunden und es bestand ein erheblicher Modernisierungsbedarf im Bereich der Feuerwehrentechnik<sup>165</sup>. Insgesamt tagte die Gruppe dreimal: am 19. Oktober 1976 und am 21. Dezember 1976 in Den Haag sowie am 17. März 1977 in London. Ergebnis der Diskussionen war zum einen die von Großbritannien forcierte Einsetzung einer gesonderten AG VI zum Thema Brandschutz. Zum anderen wurde festgestellt, dass die notwendige Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Katastrophenbekämpfung bereits im Rahmen der NATO und durch bilaterale Abkommen gewährleistet war. Die hohen Beamten beschloss deshalb am 3. Juli 1978, dass die AG V nur noch bei besonderen Anlässen zusammentreten solle<sup>166</sup>, im Oktober des gleichen Jahres konstatierte das Bundesinnenministerium intern, die AG V sei „praktisch tot“<sup>167</sup>. Im Zuge der im November 1978 von den Ministern besiegelten Umstrukturierung wurde die AG endgültig aufgelöst.

*AG VI (Brandschutz)*: Wie bereits mehrfach erwähnt, hatte sich allein Großbritannien seit dem Europäischen Rat 1975 massiv für die Einsetzung dieser AG engagiert. Trotz des mangelnden Interesses der EG-Partner gelang schließlich im Mai 1977 die Gründung der AG VI<sup>168</sup>. Im Gegensatz zu den anderen AGs wurde der Vorsitz hier nicht analog zum Rotationssystem der EG, sondern wie bei den UAGs dauerhaft wahrgenommen, und zwar durch Großbritannien<sup>169</sup>.

Die laut Ministerbeschluss vom Mai 1977 zunächst versuchsweise tagende Gruppe sollte einen „Austausch von Meinungen, Informationen und Erfahrungen über alle Aspekte der Brandschutzmaßnahmen“ gewährleisten und die Zusammenarbeit in diesem Bereich fördern<sup>170</sup>. Nach einer ersten Sitzung am 26./27. April

<sup>165</sup> Zur britischen Motivation, den Brandschutz im Rahmen von TREVI zu behandeln, vgl. oben, S. 88.

<sup>166</sup> Vgl. zusammenfassend Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>167</sup> Vermerk von Drautz (AA) „über Ressortbesprechung BMI/AA über Zusammenarbeit der EG-Innenminister; hier insbesondere TREVI“, 12. 10. 1978, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486.

<sup>168</sup> Vgl. [Protokoll einer ressortübergreifenden Besprechung im britischen FCO], „Note of a meeting held in Room 101: Whitehall, Friday 17 September 1976“, 23. 9. 1976, BNA, FCO 30/3165; „Note by the United Kingdom Delegation“ [für die TREVI-AG V], 5. 11. 1976, BNA, FCO 30/3166.

<sup>169</sup> Vermerk des Fire Department (britisches Home Office), „Proposed European Working Group on fire“, 11. 2. 1977, BNA, FCO 76/1751.

<sup>170</sup> Von den Ministern gebilligter Bericht der hohen Beamten für das TREVI-Ministertreffen am 31. 5. 1977 in London, TREVI-Dokument (77)1, 11. 5. 1977, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

1978 in London beurteilten die hohen Beamten die AG VI als nützlich und wandelten sie in eine ständige Expertengruppe um. Eine zweite Sitzung wurde für April 1979 ins Auge gefasst<sup>171</sup>. Da jedoch, wie das Bundesinnenministerium intern vermerkte, lediglich Großbritannien ein ernsthaftes Interesse an diesem Themengebiet bekundet hatte, wurde auch die AG VI faktisch „auf Eis gelegt“<sup>172</sup>.

### 4.2.3 Kommunikation und Geheimhaltung

Die Kommunikation zwischen den unterschiedlichen TREVI-Ministerien und -Delegationen verlief zwar insgesamt weitgehend reibungslos, wurde aber durch mehrere Faktoren erschwert. Zum einen bestand ein Problem in sprachlichen Übersetzungsschwierigkeiten. Zum anderen komplizierte die von allen TREVI-Ministerien nachdrücklich eingeforderte Geheimhaltung die Interaktionen.

Was das Sprachenproblem anbelangt, so hatte sich das Bundesinnenministerium ursprünglich dafür eingesetzt, dass alle Amtssprachen der EG (zum damaligen Zeitpunkt Dänisch, Deutsch, Englisch, Französisch, Italienisch und Niederländisch) auch TREVI-Konferenzsprachen sein sollen<sup>173</sup>. Wie sich jedoch schnell herausstellte, war dies in der Praxis nicht umsetzbar. Insbesondere die kleineren Staaten sahen sich schon aus finanziellen Gründen außerstande, für die zahlreichen Sitzungen der AGs und UAGs eine sechssprachige Simultanübersetzung bereitzustellen. Bereits im Herbst 1976 erklärten sich deshalb die Niederlande und Dänemark bereit, während der Expertentreffen auf Übersetzungen in ihre Sprachen zu verzichten<sup>174</sup>. Die Übersetzung in die vier Sprachen Deutsch, Englisch, Französisch und Italienisch schien in der Regel gewährleistet zu sein, teilweise wurden dabei für TREVI-Sitzungen auf allen Ebenen Übersetzer von der EG-Kommission zur Verfügung gestellt<sup>175</sup>. In der schriftlichen Kommunikation etablierte sich eine Praxis, in der ein Großteil auf Englisch oder Französisch abgewi-

<sup>171</sup> Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o.D., nach dem 21.6.1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>172</sup> Vermerk von Drautz (AA) „über Ressortbesprechung BMI/AA über Zusammenarbeit der EG-Innenminister; hier insbesondere TREVI“, 12. 10. 1978, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486.

<sup>173</sup> Fernschreiben des BMI an das AA, „vorbereitung einer europaeischen konferenz fuer innere sicherheit“, 13. 9. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890.

<sup>174</sup> Fernschreiben des niederländischen Inlandsnachrichtendienstes an die TREVI-Partner, „rapport de la réunion des hauts fonctionnaires des ministres de l'intérieur et de la justice qui eut lieu a la haye le 24 septembre 1976 (trevi)“, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890.

<sup>175</sup> So etwa bei dem Ministertreffen 1977 in London sowie auf den Treffen der AGs und UAGs im Jahr 1978. Vgl. Schreiben von J. Molyneux (FCO), „Conference of Ministers of the Interior of the Nine: 31 Mai 1977“, 20. 5. 1977, BNA, FCO 30/3421; Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „REUNION DES HAUTS FONCTIONNAIRES à BONN, le 3 JUILLET 1978; Commentaires et observations des délégués français au groupe n° II sur l'ordre du jour proposé par les Allemands“, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30; Ergebnisvermerk des BMI, „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘; hier: Ergebnisse der Sitzung der Arbeitsgruppe TREVI I ‚Bekämpfung des Terrorismus‘ am 25./26. Mai 1978 in Kopenhagen“, 16. 6. 1978, BArch, B 106/106775.

ckelt wurde. Frankreich, Großbritannien, die Benelux-Staaten, Dänemark und häufig auch Italien schrieben weitgehend in diesen beiden Sprachen, lediglich die deutsche Seite bediente sich häufig der eigenen Landessprache<sup>176</sup>. Zufriedenstellend war diese Lösung aus bundesdeutscher Sicht nicht – insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Deutsche in den Institutionen der EG zusammen mit dem Englischen und Französischen eine offizielle Arbeitssprache war. Bemängelt wurde auch, dass es so kaum möglich sei, erst zu Beginn einer Sitzung ausgeteilte Tischvorlagen – die für einen Großteil der Delegationen in einer Fremdsprache verfasst waren – zu beraten<sup>177</sup>. Dennoch scheint sich dieser Trend in der Folge weiter verfestigt zu haben, so dass der TREVI-Schriftverkehr spätestens seit Mitte der 1980er Jahre ausschließlich in englischer und französischer Sprache erfolgte<sup>178</sup>.

Ein zweiter Faktor, der die Kommunikation zwischen den Delegationen erschwerte, war die angenommene Notwendigkeit einer „sorgfältige[n] Geheimhaltung“<sup>179</sup>. Bei ihrem ersten Treffen 1976 in Luxemburg hatten sich die TREVI-Minister darauf geeinigt, dass die „Tätigkeit der Beamten unter Ausschluß der Öffentlichkeit“ stattfinden sollte<sup>180</sup>. Zumindest bis 1978 wurden offensichtlich sämtliche TREVI-Dokumente unter der zweithöchsten Geheimhaltungsstufe „geheim“ eingeordnet, was den Prozess der Zustellung und der Bearbeitung dieser Dokumente überaus schwerfällig machte. Nach Meinung des Bundesinnenministeriums war eine so hohe Einstufung häufig überhaupt nicht erforderlich. Daher setzte es sich immer wieder für eine weniger restriktive Klassifizierung ein bis hin zur vierten und damit schwächsten Geheimhaltungsstufe „Verschlussache – Nur für den Dienstgebrauch“<sup>181</sup>.

Das Ziel einer strikten Geheimhaltung hatte auch auf die gewählten Kommunikationswege Auswirkungen. Während der Vorbereitungen für das erste TREVI-Ministertreffen und bis zum Herbst 1976 erfolgte der Schriftverkehr über das Coreu-Netzwerk (Correspondance européenne) der Außenministerien. Coreu

<sup>176</sup> RD Bracht (BMI), „Vorbereitendes Papier für die Sitzung der ‚Hohen Beamten‘ am 21. April 1977 in London“, 4. 4. 1977, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486.

<sup>177</sup> Ergebnisvermerk des BMI, „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘; hier: Ergebnisse der Sitzung der Arbeitsgruppe TREVI I ‚Bekämpfung des Terrorismus‘ am 25./26. Mai 1978 in Kopenhagen“, 16. 6. 1978, BArch, B 106/106775.

<sup>178</sup> Vgl. Le Jeune: *La coopération policière européenne*, S. 127.

<sup>179</sup> Schreiben des RD Bracht (BMI), „Europäische Konferenz für Innere Sicherheit; hier: Vorbereitende Sitzung der zuständigen hohen Beamten (Abteilungsleiter beziehungsweise Generaldirektoren) am 29. April 1976“, 22. 4. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890.

<sup>180</sup> Vermerk des AA, „Erste Konferenz der Innen- oder Justizminister mit entsprechenden Zuständigkeiten der EG-Staaten am 29. Juni 1976 in Luxemburg“, 30. 6. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890. Zum Umgang mit der Öffentlichkeit vgl. ausführlich Abschnitt 7.2.1.

<sup>181</sup> Vgl. Schreiben des RD Bracht (BMI), „Europäische Konferenz für Innere Sicherheit; hier: Vorbereitende Sitzung der zuständigen hohen Beamten (Abteilungsleiter beziehungsweise Generaldirektoren) am 29. April 1976“, 22. 4. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890; RD Bracht (BMI), „Vorbereitendes Papier für die Sitzung der ‚Hohen Beamten‘ am 21. April 1977 in London“, 4. 4. 1977, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486; sowie Protokoll der Sitzung der hohen Beamten am 3. Juli 1978 in Bonn (französische Übersetzung), [o. D.], AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/30.

war ein Kommunikationssystem für die Zustellung chiffrierter Fernschreiben, das seit 1973 die Außenministerien der EG-Staaten direkt miteinander verband und das ausschließlich im Rahmen der EPZ genutzt wurde<sup>182</sup>. Anfänglich favorisierte das Bundesinnenministerium die Lösung, anstelle der Nutzung des Coreu-Systems ein verschlüsseltes Fernschreibesystem zwischen den TREVI-Ministerien einzurichten<sup>183</sup>. Im September 1976 jedoch beschlossen die hohen Beamten, dass der Schriftverkehr über die bereits existierenden internationalen Kanäle der Nachrichtendienste erfolgen sollte, die wie das Coreu-Netzwerk auf der Telex-Technologie fußen<sup>184</sup>. Als Codename für diesen Informationsaustausch schlug der niederländische Inlandsnachrichtendienst „trevi“ vor<sup>185</sup>. Nachdem 1976/77 die Einrichtung von Verbindungsbüros in allen TREVI-Staaten beschlossen und umgesetzt worden war, deren Kommunikation über die sicheren Verbindungswege der Sicherheitsdienste verlief, etablierte sich in der Praxis die weitgehend ausschließliche Nutzung der Verbindungsbüros<sup>186</sup>. Dies brachte allerdings die Schwierigkeit mit sich, dass aufgrund aufwendiger Codierungsverfahren die Zustellung längerer Texte zu Problemen führen und die Verbindungswege blockieren konnte<sup>187</sup>.

Im Mai 1977 schlug die britische Präsidentschaft deshalb ein flexibleres Verfahren vor: Demnach sollte fortan wenig umfangreiches, aber sensibles Material weiterhin über die Verbindungsbüros geschickt werden, umfangreiches sensibles Material hingegen über die klassische Diplomatenpost. Für weniger geheimhaltungsbedürftige Dokumente sollte nun doch wieder auf das Coreu-System zurückgegriffen werden, und Texte, die nicht geheim gehalten werden mussten, konnten auf dem normalen Postweg befördert werden<sup>188</sup>.

Inwieweit es gelang, die Inhalte der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit tatsächlich vor anderen zu verbergen, ist auf Grundlage

<sup>182</sup> Arbeitspapier der britischen Präsidentschaft zur Vorbereitung des Treffens der hohen Beamten am 21. 4. 1977 in London, „COMMUNICATIONS; COOPERATION WITH NON-MEMBER STATES“, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29. Zur Geschichte des Coreu-Netzwerks vgl. Bicchi u. Carta: *The COREU Network*, S. 467f.

<sup>183</sup> Ergebnisvermerk des RD Bracht (BMI) „über die Besprechung am 2. September 1976 im BMI“, September 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>184</sup> Vermerk des MR Merk (BMI), „Europäische Zusammenarbeit Innere Sicherheit, hier: Sitzung der ‚Hohen Beamten‘ am 24. September 1976 in Den Haag“, 28. 9. 1976, BArch, B 106/106774. Mitte der 1980er Jahre wurde das Telex-System der Verbindungsbüros durch ein Telefax-System ersetzt. Vgl. Le Jeune: *La coopération policière européenne*, S. 122f.

<sup>185</sup> Fernschreiben des niederländischen Inlandsnachrichtendienstes, „reunion trevi“, 4. 10. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890. Die Bezeichnung TREVI hatte sich bereits vorher für die Europäische Konferenz über Innere Sicherheit etabliert. Siehe zu diesem Namen auch oben S. 3f.

<sup>186</sup> Siehe beispielsweise: Fernschreiben des Directeur Général de la Police Nationale Jacques Solier an den AL ÖS im BMI MDg von Loewenich, 26. 8. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>187</sup> Arbeitspapier der britischen Präsidentschaft zur Vorbereitung des Treffens der hohen Beamten am 21. 4. 1977 in London, „COMMUNICATIONS; COOPERATION WITH NON-MEMBER STATES“, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>188</sup> Ebd.

der zugänglichen Quellen schwer zu beurteilen. Die Tatsache, dass in der Presse nur sehr wenig und oberflächlich über TREVI berichtet wurde<sup>189</sup>, deutet auf eine erfolgreiche Geheimhaltung hin. Dass es allerdings möglicherweise auch einzelne undichte Stellen gab, lässt ein Vermerk des Bundesministeriums des Innern vermuten. Darin wird ein Gespräch mit dem Direktor der Abteilung Sicherheit der nationalen Polizeibehörde Japans, Hideo Yamada, aus dem Jahr 1977 wiedergegeben. Der deutsche Beamte betont in diesem Papier immer wieder, dass sein japanischer Gesprächspartner über bundesdeutsche Maßnahmen im Bereich der Terrorismusbekämpfung „erstaunlich gut informiert“ sei. Insbesondere auch über die „bilaterale deutsch-französische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit“ war der Japaner selbst über Einzelaspekte „bestens orientiert“. Das Papier hält leicht irritiert fest: „Woher Herr YAMADA diese Informationen hatte, war nicht zu erkennen. Eine deutsche Sicherheitsbehörde, die darüber Bescheid weiß, hatte er jedenfalls noch nicht besucht.“ Die eigentliche TREVI-Zusammenarbeit allerdings wird in dem Gespräch nicht direkt thematisiert<sup>190</sup>.

## 4.3 Komplementäre Initiativen der EG-Innen- und Justizministerien

### 4.3.1 Bilaterale Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit unter den EG-Staaten

Als die TREVI-Konferenz 1976 zu arbeiten begann, bestand bereits eine Reihe von mehr oder weniger engen bilateralen Kontakten des Bundesinnenministeriums zu anderen EG-Partnern. Das Ministerium strebte gezielt dieses Nebeneinander von bi- und multilateraler Kooperation an. Die multilaterale Kooperation der EG-Staaten fand nach Auffassung des Ministeriums seine Berechtigung darin, dass die Staaten der EG besondere gemeinsame Interessen im Hinblick auf Probleme der Inneren Sicherheit hatten, die sich aus ihrer bereits bestehenden engen Verflechtung und aus noch weiterreichenden Integrationszielen ergaben<sup>191</sup>. Die bilaterale Kooperation hingegen wurde damit begründet, dass dort, wo „gemeinsame Sicherheitsprobleme“ mit einem bestimmten Staat bestünden, bilaterale Kontakte für deren Lösung geeigneter seien<sup>192</sup>. Aus diesem Grund war manche Lösung, die von den TREVI-Expertengruppen für bestimmte Probleme vorge-

<sup>189</sup> Vgl. ausführlich Abschnitt 7.2.2.

<sup>190</sup> Gesprächsvermerk des ORR Kranz (BMI), „Polizeiliche Zusammenarbeit mit Japan“, 13. 1. 1977, BArch, B 106/106913.

<sup>191</sup> Vgl. Entwurf von MR Merk (BMI), Bonn, für ein Einladungsschreiben an BfV und BKA zu einer Besprechung zur „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 25. 4. 1973, BArch, B 106/106879.

<sup>192</sup> Darstellung des BMI, „Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit mit den wichtigsten Europäischen Partnerstaaten“, Anlage zu: Schreiben des Bundeskanzleramts, „Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit mit den wichtigsten europäischen Partnerstaaten“, 11. 1. 1978, BArch, B 136/16493.

schlagen wurde, letztlich nur als Modell für die konkrete Regelung auf bilateraler Ebene gedacht.

Im Bereich der grenzpolizeilichen Zusammenarbeit existierten bereits zahlreiche Abkommen unter den EG-Staaten: zwischen Frankreich und Belgien (seit 1919), Luxemburg und Belgien (seit 1920), Belgien und den Niederlanden (seit 1949) sowie zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Belgien (seit 1957), den Niederlanden (seit 1960) und Luxemburg (seit 1967). Die Beneluxstaaten hatten 1962 den Benelux-Vertrag unterzeichnet, der 1974 um ein Zusatzprotokoll erweitert wurde<sup>193</sup>. Auf deutsch-französischer Ebene war im September 1975 eine Grundsatzabsprache getroffen worden, nach der sich die Sicherheitsbehörden der beiden Staaten künftig bei internationalen Fahndungsmaßnahmen nach Terroristen stärker als bisher unterstützen sollten; am 2. Februar 1977 wurde ein Abkommen zur bilateralen polizeilichen Zusammenarbeit im Grenzgebiet unterzeichnet<sup>194</sup>. Mit Italien legte das Bundesministerium des Innern am 22. Oktober 1976 gemeinsame „Richtlinien für das Verfahren bei grenzüberschreitenden Observationen auf dem Gebiet der Bekämpfung des Terrorismus“ fest<sup>195</sup>.

Eine Ausweitung bilateraler Kooperationsmechanismen wurde im Dezember 1975 durch den Anschlag auf die OPEC-Konferenz in Wien angestoßen<sup>196</sup>: Um möglichst rasch Fortschritte im Kampf gegen den „internationalen Terrorismus“ zu machen, begann das Bundesministerium des Innern – parallel zu den Vorbereitungen des ersten TREVI-Ministertreffens und neben den bereits bestehenden deutsch-französischen AGs –, auch zu anderen EG-Staaten bilaterale Kontakte zu knüpfen mit dem Ziel, hier zu ähnlichen Vereinbarungen zu kommen wie mit Frankreich<sup>197</sup>. Anfang 1976 führte es deswegen Gespräche mit Italien, Großbritannien, den Niederlanden, Belgien und Dänemark<sup>198</sup>, die allerdings nicht mit allen Staaten zu den gewünschten Ergebnissen führten.

Die deutsch-französische Zusammenarbeit wurde in Abschnitt 3.2 bereits ausführlich erläutert. Wenngleich diese in der zweiten Hälfte der 1970er stark an Dynamik verlor, urteilte das Bundesinnenministerium noch im Jahr 1978, dass im

<sup>193</sup> Vgl. Aden: Polizeipolitik in Europa, S. 74; Müller: Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union, S. 122; sowie Sabatier: La coopération policière européenne, S. 121–124.

<sup>194</sup> Vgl. Ergebnisprotokoll über die Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe „Terrorismus und Nachrichtendienste“ am 1./2. 9. 1975 in Hahnenklee, [o. D.], BArch, B 106/146550; „ABKOMMEN zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden im deutsch-französischen Grenzbereich“, PA-AA, B 82, Bd. 1.228.

<sup>195</sup> Vgl. „Richtlinien für das Verfahren bei grenzüberschreitenden Observationen auf dem Gebiet der Bekämpfung des Terrorismus“, Anlage zu: Vermerk des MR Bochmann (BMI), „Deutsch-italienische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit, hier: Bekämpfung des Terrorismus“, 28. 10. 1976, BArch, B 106/106873.

<sup>196</sup> Zum Anschlag auf die OPEC-Konferenz 1975 vgl. Blumenau: The United Nations and Terrorism, S. 52–59.

<sup>197</sup> Vgl. Schreiben des BMI an MDg Hegelau (BK-Amt), 12. 1. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.485.

<sup>198</sup> Vermerk des AA, „Zum Stand der internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus“, 2. 2. 1976, BArch, B 136/15684.

Vergleich zu anderen bilateralen Kooperationen bislang die „besten und weitgehendsten Ergebnisse“ mit Frankreich erzielt werden konnten<sup>199</sup>: Neben allgemeinen Prozessen des gegenseitigen Kennenlernens und dem Knüpfen persönlicher Kontakte sind hier insbesondere zu nennen: gemeinsame Leitsätze auf dem Gebiet der Luftsicherheit (1975), eine Grundsatzabsprache zur gegenseitigen Unterstützung bei der Fahndung nach Terroristen (1975), Vereinbarungen zum illegalen Sprengstoff- und Rauschgifthandel (1976), ein Regierungsabkommen über die gegenseitige Hilfe im Katastrophenfall (1977), ein Regierungsabkommen zur polizeilichen Zusammenarbeit im Grenzgebiet (1977), ein Protokoll zum Folgerecht bei der Terrorismusbekämpfung (1977) sowie gemeinsame Grundsätze zur Bekämpfung der illegalen Einreise (1978)<sup>200</sup>.

Im Verhältnis zu Italien gelang es schon im Januar 1976, eine grundsätzliche Zusage zur Institutionalisierung der Zusammenarbeit durch die Gründung regelmäßig tagender ministerieller AGs zu erreichen<sup>201</sup>. Im Juli 1976 nahm eine AG „Innere Sicherheit“ ihre Tätigkeit auf, die aus den vier UAGs „Verbrechensbekämpfung“, „Bekämpfung des Terrorismus“, „Grenzkontrollen/Harmonisierung des Ausländerrechts“ sowie „Luftsicherheit/Schutz von Kernkraftanlagen“ bestand<sup>202</sup> und somit in ihren Grundzügen der Struktur der seit 1974 existierenden deutsch-französischen AGs ähnelte<sup>203</sup>. Neu hinzu sollte im Januar 1978 noch das Thema „Fälschungssichere und automatisch lesbare Ausweise“ kommen<sup>204</sup>. Die deutsch-italienische Zusammenarbeit wurde auf deutscher Seite überaus positiv beurteilt<sup>205</sup> und führte rasch zu ersten konkreten Ergebnissen: Am 22. Oktober 1976 vereinbarte das Bundesministerium des Innern mit dem italienischen Innenministerium gemeinsame „Richtlinien für das Verfahren bei grenzüberschreitenden Observationen auf dem Gebiet der Bekämpfung des Terrorismus“ sowie am 26. Februar 1977 „Leitsätze für die Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Italien auf dem Gebiet der Luftsicherheit – Abwehr äußerer Gefahren –“<sup>206</sup>. Nach den Ereignissen des Deutschen Herbstes

<sup>199</sup> Schreiben des BK-Amtes, „Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit mit den wichtigsten europäischen Partnerstaaten“, 11. 1. 1978, BArch, B 136/16493.

<sup>200</sup> Vgl. ausführlich oben Abschnitt 3.2.2.

<sup>201</sup> Schreiben des MR Streicher (BMI), „Deutsch-italienische Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit“, 27. 1. 1976, BArch, B 106/106873.

<sup>202</sup> Vgl. Ergebnismünderschrift des BMI „über die Besprechung der deutsch-italienischen Arbeitsgruppe ‚Innere Sicherheit‘ am 13./14. Juli 1976 in Bonn“, 20. 7. 1976, BArch, B 106/106873.

<sup>203</sup> Siehe das Schaubild oben, S. 61.

<sup>204</sup> Ergebnisvermerk des MR Merk (BMI), „Internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit; hier: Sitzung der deutsch-italienischen Arbeitsgruppe ‚Innere Sicherheit‘ am 11./12. Januar 1978 in Rom“, BArch, B 106/106874.

<sup>205</sup> Vgl. etwa Vermerk des RR Schöneich (BMI), „Deutsch-italienische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit“, 28. 10. 1976, BArch, B 106/106873; sowie Vermerk des ORR Schneider, „Zusammenarbeit mit Italien“, 30. 10. 1978, BArch, B 106/106874.

<sup>206</sup> Vgl. „Richtlinien für das Verfahren bei grenzüberschreitenden Observationen auf dem Gebiet der Bekämpfung des Terrorismus“, Anlage zu: Vermerk des MR Bochmann (BMI), „Deutsch-italienische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit, hier: Bekämpfung des

1977, von denen mit der zwischenzeitlichen Landung der „Landshut“ in Rom auch Italien betroffen war, und vor allem nach der Moro-Entführung von 1978 nahm die Bereitschaft Italiens zur internationalen Kooperation weiter zu<sup>207</sup>.

Die Gründung regelmäßig tagender AGs ließ sich im Verhältnis zum britischen Innenministerium nicht realisieren. Auch dem bundesdeutschen Ziel eines „systematischen, permanenten, freiwilligen Nachrichten- und Erfahrungsaustausch[s]“ zwischen den Sicherheitsbehörden beider Staaten wurde von britischer Seite mit „eine[r] gewisse[n] Zurückhaltung“ begegnet<sup>208</sup>. Letztere hielt daran fest, „die Zusammenarbeit möglichst nicht zu institutionalisieren“ und „zunächst einmal die Entwicklung auf multilateraler Ebene“ abzuwarten. Dementsprechend gelangten die Kontakte – so das Urteil des Bundesinnenministeriums aus dem Jahr 1977 – „über einen gewissen Erfahrungs- und Informationsaustausch nicht hinaus[...]“ und beschränkten sich auf die „grundsätzlich zufriedenstellend[e]“ Kooperation der Sicherheitsbehörden in konkreten Einzelfällen<sup>209</sup> sowie auf „ad-hoc-Zusammenkünfte“ auf Ministerialebene<sup>210</sup>. Das einzig greifbare Ergebnis war die gemeinsame Erarbeitung eines „Abkommen[s] zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien auf dem Gebiet der Luftsicherheit“ im Oktober 1976<sup>211</sup>.

Noch lockerer war die Kooperation mit den Niederlanden, die lediglich im Kontext einzelner terroristischer Ereignisse stattfand: So beteiligte sich die GSG 9 im November 1974 an den Einsatzvorbereitungen zur Beendigung einer Häftlingsrevolte im Gefängnis von Scheveningen sowie im Dezember 1975 an den Einsatzplanungen während einer Zugentführung<sup>212</sup>. Auf Anfrage des Bundeskri-

Terrorismus“, 28. 10. 1976, BAArch, B 106/106873; BAArch, B 106/106874, „LEITSÄTZE für die Zusammenarbeit zwischen der BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND und der REPUBLIK ITALIEN auf dem Gebiet der Luftsicherheit – Abwehr äußerer Gefahren –“.

<sup>207</sup> Vgl. Hof: Staat und Terrorismus in Italien, S. 266–276; Friedrichs: Fighting Terrorism and Drugs, S. 46. Zur deutsch-italienischen Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung siehe außerdem Fabio: The Federal Republic of Germany and Italy against Political Terrorism.

<sup>208</sup> Positionspapier des BMI „für die Gespräche zwischen AL ÖS und dem Leiter Abteilung öffentliche Sicherheit im britischen Innenministerium, Herrn Armstrong, am 14./15. März 1977 im BMI“, 8. 3. 1977, BAArch, B 106/106867.

<sup>209</sup> Alle Zitate in: Positionspapier des BMI „für die Gespräche zwischen AL ÖS und dem Leiter der Abteilung öffentliche Sicherheit im britischen Innenministerium, Herrn Armstrong, am 14./15. März 1977 im BMI“, 8. 3. 1977, BAArch, B 106/106867. Die praktische Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden scheint sich in den Folgejahren verbessert zu haben. Ein interner bundesdeutscher Vermerk vom Sommer 1979 hält fest, dass die Kooperation auf Ebene von Bundeskriminalamt und Bundesamt für Verfassungsschutz „hervorragend“ laufe. Vgl. Vermerk des RD Heel (BMI), 11. 7. 1979, BAArch, B 106/106867.

<sup>210</sup> Darstellung des BMI, „Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit mit den wichtigsten Europäischen Partnerstaaten“, Anlage zu: Schreiben des Bundeskanzleramts, „Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit mit den wichtigsten europäischen Partnerstaaten“, 11. 1. 1978, BAArch, B 136/16493.

<sup>211</sup> Vgl. BAArch, B 106/106867, „Positionspapier für die Gespräche zwischen AL ÖS und dem Leiter der Abteilung öffentliche Sicherheit im britischen Innenministerium, Herrn Armstrong, am 14./15. März 1977 im BMI“, 8. 3. 1977.

<sup>212</sup> Vor dem Hintergrund der so entstandenen Kontakte gewährte die GSG 9 in der Folge der niederländischen Marechaussee Ausbildungshilfe. Vgl. Vermerk des BMI, „Internationaler polizeilicher Erfahrungsaustausch“, 23. 3. 1976, BAArch, B 106/106879.

minimalamts organisierte das niederländische Justizministerium im Februar 1976 eine polizeiliche Studientagung über die in den Niederlanden erfolgten terroristischen Zwischenfälle des Dezember 1975<sup>213</sup> und im November 1977 fand ein „Informationsgespräch mit Vertretern der niederländischen Botschaft über Entführung der Lufthansa-Maschine ‚Landshut‘“ statt, in dem sich die Niederländer über das erfolgreiche Krisenmanagement der Bundesregierung informierten<sup>214</sup>. Insgesamt lobten beide Seiten immer wieder die „ausgezeichnete Zusammenarbeit“ auf praktischer Ebene der Sicherheitsbehörden<sup>215</sup>.

Da schon 1976 eine Reihe von zweiseitigen Formen der Zusammenarbeit existierte, wurde im TREVI-Rahmen von allen Seiten immer wieder nachdrücklich betont, dass die Konferenz keinesfalls bestehende bilaterale Formen der Zusammenarbeit ersetzen, sondern diese vielmehr ergänzen solle. Das Bundesinnenministerium maß dabei der bilateralen Kooperation einen hohen Stellenwert bei. Die Kontakte sollten „insbesondere auch dazu [dienen], mit den wichtigsten EG-Partnern die multilaterale Zusammenarbeit innerhalb der EG vorzubereiten und zu initiieren“<sup>216</sup>. Auf sie könne „jedenfalls so lange nicht“ verzichtet werden, „bis die multilaterale Zusammenarbeit gefestigt ist und Ergebnisse zeitigt“<sup>217</sup>.

<sup>213</sup> Am 2. Dezember 1975 entführten sieben süd-molukkische Jugendliche in der Nähe des niederländischen Dorfes Wijster einen Zug. Bei der Aktion kamen drei Geiseln ums Leben, die Entführung konnte nach Verhandlungen schließlich am 14. Dezember beendet werden. Am 4. Dezember besetzten süd-molukkische Jugendliche das indonesische Konsulat in Amsterdam; dabei starb eine Geisel, die aus einem Fenster gesprungen war. Die Besetzer ergaben sich am 19. Dezember 1975. Zu der erwähnten Studientagung vgl. Vermerk des MR Bochmann (BMI), „Studientagung beim niederländischen Justizministerium über den Verlauf des bewaffneten Überfalls auf einen Zug bei Wijster und der Geiselnahme in dem indonesischen Generalkonsulat in Amsterdam im Dezember 1975“, BArch, B 106/106879.

<sup>214</sup> Schreiben des Bundeskanzleramts, „Informationsgespräch mit Vertretern der niederländischen Botschaft über Entführung der Lufthansa-Maschine ‚Landshut‘“, 23. 11. 1977, BArch, B 136/16493.

<sup>215</sup> Vgl. etwa Ergebnisvermerk des BMI, „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘; hier: Sitzung der Arbeitsgruppe TREVI I am 2. Dezember 1977 in Brüssel“, 14. 12. 1977, BArch, B 106/106775.

<sup>216</sup> Darstellung des BMI, „Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit mit den wichtigsten Europäischen Partnerstaaten“, Anlage zu: Schreiben des Bundeskanzleramts, „Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit mit den wichtigsten europäischen Partnerstaaten“, 11. 1. 1978, BArch, B 136/16493. Siehe ähnlich auch: Anlage zum Schreiben des RR Schöneich (BMI), „Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus im EG-Bereich“, 2. 8. 1976, BArch, B 106/106772.

<sup>217</sup> Vgl. Vermerk des BMI, „Positionspapier für die Gespräche zwischen AL ÖS und dem Leiter der Abteilung öffentliche Sicherheit im britischen Innenministerium, Herrn Armstrong, am 14./15. März 1977 im BMI“, 8. 3. 1977 BArch, B 106/106867. Ursprünglich war die Haltung des BMI zu dieser Frage eine andere gewesen: Bei den Vorbereitungen für die erste Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe für allgemeine Fragen der inneren Sicherheit hatten Vertreter des BMI in einer ressortübergreifenden Besprechung nachdrücklich betont, „an eine Institutionalisierung“ der deutsch-französischen Arbeitsgruppen sei „nicht gedacht, vielmehr solle die Zusammenarbeit möglichst bald auf alle Mitgliedstaaten der EG ausgedehnt werden“. Vgl. Ergebnisvermerk des BMI „über eine Besprechung mit Ressorts, BfV, BKA und Referaten im BMI am 15. August 1974“, 23. 8. 1974, BArch, B 136/16493. Zur weiteren Entwicklung der bilateralen Polizeikooperation seit den 1980er Jahren vgl. Sabatier: La coopération policière européenne, S. 114–116.

### 4.3.2 Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten

Neben TREVI existierten zahlreiche Formen bi- und multilateraler Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit zwischen den Ministerien von EG-Mitgliedern und denen solcher Staaten, die nicht der EG angehörten. Das Bundesministerium des Innern etwa stand auf bilateraler Ebene unter anderem in engem Austausch mit Österreich und der Schweiz, mit denen „Grundsatzgespräche über eine verstärkte Bekämpfung des Terrorismus geführt“ wurden<sup>218</sup>. Auch zu dem sich demokratisierenden Spanien pflegte das Bundesinnenministerium in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre Kontakte, bei denen das Thema Terrorismusbekämpfung eine wichtige Rolle spielte. Bereits zu diesem frühen Zeitpunkt bildete der von Spanien angestrebte EG-Beitritt einen Hintergrund für die Kooperation<sup>219</sup>. Im Verhältnis zu Schweden wurde vor allem die Zusammenarbeit in konkreten Einzelfällen positiv bewertet, etwa während der Besetzung der bundesdeutschen Botschaft in Stockholm im April 1975<sup>220</sup> oder im April 1977 nach der Festnahme von Manfred Adomeit und Norbert Kröcher in Stockholm, die dort eine terroristische Geiselnahme geplant hatten<sup>221</sup>.

Als multilaterale Formen der Zusammenarbeit, die über den EG-Rahmen hinausgingen, gab es etwa einmal jährlich stattfindende Treffen zwischen den Innenministern der Alpenstaaten Frankreich, Italien, Österreich, Schweiz und Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des sogenannten Club des Cinq beziehungsweise Club de Vienne. Vorbereitet wurden die Treffen teilweise durch die Polizeichefs der Länder. In diesem Rahmen wurden anfänglich vor allem Probleme der Terrorismusbekämpfung verhandelt, später auch der Bekämpfung des illegalen Drogenhandels. Im Rahmen des Club des Cinq entstanden freilich auch gewisse Überschneidungen zur Tätigkeit von TREVI. Nach französischer Auffassung war das Gremium teilweise besser geeignet,

<sup>218</sup> Vgl. Darstellung des BMI, „Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit mit den wichtigsten Europäischen Partnerstaaten“, Anlage zu: Schreiben des Bundeskanzleramts, „Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit mit den wichtigsten europäischen Partnerstaaten“, 11. 1. 1978, BArch, B 136/16493. Mit Österreich bestand zudem eine enge ministerielle Zusammenarbeit „auf verkehrs- und grenzpolizeilichem Gebiet sowie in Fragen des Ausländerrechts“. Auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung, so das Urteil des BMI, verlaufe die Zusammenarbeit „pragmatisch und problemfrei“ und sei „als gut zu bezeichnen“. Vgl. ebd.; sowie Vermerk des ORR Melzer (BK-Amt), „Bekämpfung des internationalen Terrorismus, hier: Zusammenarbeit mit Österreich“, 7. 7. 1976, BArch, B 136/15684. Zur deutsch-österreichischen Zusammenarbeit vgl. detaillierter BArch, B 106/106928. Die polizeiliche Zusammenarbeit mit der Schweiz bewertete das BMI insgesamt als „vorbildlich“. Vgl. Schreiben des ORR Schöneich (BMI) an das Mitglied des Deutschen Bundestages Hermann Biechele, 14. 1. 1978, BArch, B 106/106930.

<sup>219</sup> Vgl. Vermerk des BMI, „Deutsch-spanische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit“, 7. 7. 1978, BArch, B 136/16493. Spanien wurde 1986 EG-Mitglied.

<sup>220</sup> Vgl. hierzu die umfangreichen Dokumente in BArch, B 106/107061.

<sup>221</sup> Vgl. hierzu die Vorgänge in BArch, B 106/106674. Zu der geplanten Geiselnahme der schwedischen Einwanderungsministerin Anna-Greta Leijon vgl. Hansén u. Nordqvist: Kommando Holger Meins, S. 221–289.

praktische und effektive Problemlösungen zu finden, als die Konferenz der EG-Staaten<sup>222</sup>.

Die Frage des Verhältnisses von TREVI zu Drittstaaten wurde in den ersten Jahren der Konferenz mehrfach diskutiert. Ursprünglich war die Information oder gar Einbeziehung von Drittstaaten ausgeschlossen worden. Schon bald jedoch setzte sich die Auffassung durch, dass es in konkreten Fällen durchaus geboten sein konnte, Informationen aus dem TREVI-Rahmen an andere Staaten weiterzugeben. Auf britische Initiative hielten die Minister deshalb 1977 fest, dass eine Weiterleitung von Arbeitspapieren aus den TREVI-AGs an Nicht-EG-Mitglieder dann möglich sein sollte, wenn alle Delegationen damit einverstanden seien. Die Weitergabe operativer Informationen auf Ebene der Sicherheitsbehörden wurde von der Zustimmung des jeweiligen Staates abhängig gemacht, von dem die Informationen stammten, wobei bereits bestehende Arrangements mit Drittstaaten unberührt bleiben sollten. Eine unmittelbare Teilnahme von Nicht-EG-Staaten an TREVI-Sitzungen sei allenfalls als strikte Ausnahme etwa bei Konferenzen oder Seminaren denkbar, soweit dies von den hohen Beamten befürwortet werde<sup>223</sup>.

Vor dem Hintergrund dieser Regelung nahmen TREVI-Gremien in den 1970er und frühen 1980er Jahren vereinzelt Kontakt zu Drittstaaten auf. So beschlossen die hohen Beamten im November 1977 im Hinblick auf die UAG 25, dass „die Schweiz, die im Zusammenhang mit dem Handel von Waffen in Europa eine bedeutende Rolle spielt, über die Maßnahmen der neun EG-Mitgliedstaaten unterrichtet und ggf. mit einbezogen werden“ sollte<sup>224</sup>. Im November 1978 setzte sich der bundesdeutsche Innenminister Baum auf dem TREVI-Ministertreffen dafür ein, dass die EG-Beitrittskandidaten Griechenland und Spanien über TREVI informiert werden und auf pragmatische Weise die Möglichkeit zur Teilnahme an wichtigen Besprechungen erhalten sollten<sup>225</sup>. Im Dezember 1981 wurden Spanien und Portugal als Beobachter in den TREVI-Kreis aufgenommen: Sie durften bei den TREVI-Treffen anwesend sein und wurden über alle TREVI-Aktivitäten in

<sup>222</sup> Vgl. Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE DES MINISTRES EUROPEENS DE L'INTERIEUR ET DES MINISTRES AYANT DES RESPONSABILITES ANALOGUES“, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28 [o.D., nach der Umstrukturierung im Herbst 1978]; sowie Vermerk des ORR Schneider, „Zusammenarbeit mit Italien“, 30.10.1978, BArch, B 106/106874. Siehe zu diesem Gremium außerdem Bigo: *Polices en réseaux*, S. 88 f.; Le Jeune: *La coopération policière européenne*, S. 81. Zur Überschneidung von TREVI mit anderen multilateralen Gremien vgl. insgesamt unten, Abschnitt 6.4.

<sup>223</sup> Vgl. Arbeitspapier der britischen Präsidentschaft zur Vorbereitung des Treffens der hohen Beamten am 21. 4. 1977 in London, „COMMUNICATIONS; COOPERATION WITH NON-MEMBER STATES“, [o.D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29; sowie Ergebnisvermerk des britischen Home Office, „Conference of Ministers of the Interior of the Nine. Meeting in London on 31 May 1977“, 15. 6. 1977, BNA, FCO 30/3422.

<sup>224</sup> Ergebnisvermerk des BMI, „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘; hier: Sitzung der Hohen Beamten am 8. November 1977 in Brüssel“, 17. 11. 1977, BArch, B 106/106775.

<sup>225</sup> Offizielles Protokoll des TREVI-Ministertreffens am 30. 11. 1978 in Bonn (traduction française), AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

Kenntnis gesetzt<sup>226</sup>. Die USA hatten offensichtlich ebenfalls 1981 um die Aufnahme offizieller Kontakte zu TREVI ersucht, was jedoch negativ beantwortet wurde. Die Minister beschlossen aber, dass die jeweilige TREVI-Präsidentschaft informelle Kontakte zu den USA pflegen sollte<sup>227</sup>. Ein ähnliches Verfahren etablierte sich offensichtlich im Verlauf der 1980er Jahre auch im Verhältnis zu Kanada, Australien, Österreich und der Schweiz. Eine türkische Kooperations-Anfrage hingegen wurde dilatorisch behandelt<sup>228</sup>.

### 4.3.3 Die frühe justizpolitische Zusammenarbeit in Europa

Auf Ebene der europäischen Justizminister entstand ab 1975 eine zu TREVI komplementäre Initiative, die zunächst im Rahmen des Europarats erfolgte, bald aber auch im engeren Kreis der EG-Staaten Bedeutung erlangte. Unter dem Eindruck einer ganzen Serie terroristischer Aktionen, die sich im Frühjahr 1975 ereignet hatten – Besetzung der französischen Botschaft in Den Haag, Lorenz-Entführung, Anschlag auf die bundesdeutsche Botschaft in Stockholm<sup>229</sup> – regte der bundesdeutsche Justizminister Hans-Jochen Vogel zusammen mit seinem französischen Amtskollegen Jean Lecanuet im Mai 1975 auf einer informellen Konferenz der europäischen Justizminister im elsässischen Obernai eine Wiederbelebung des Themas in den Beratungen des Europarats an<sup>230</sup>. Vogel selbst hatte

<sup>226</sup> Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>227</sup> Vgl. ebd.; sowie Telegramm des britischen FCO an die britischen Botschaften der EG-Hauptstädte, „Trevi: Relations with Spain and Portugal“, 23. 12. 1981, BNA, FCO 33/5147.

<sup>228</sup> Vgl. Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „LA CONFERENCE TREVI“, 8. 10. 1986, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28. Zur weiteren Entwicklung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten in den 1980er und 90er Jahren vgl. Le Jeune: La coopération policière européenne, S. 157–166. Anfang der 1990er Jahre kooperierten Österreich, Kanada, die USA, Marokko, Norwegen, Schweden und die Schweiz offiziell auf Ministerebene mit der TREVI-Konferenz.

<sup>229</sup> Zur Besetzung der französischen Botschaft in Den Haag und zur Lorenz-Entführung vgl. Dahlke: Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus, S. 351–382 u. 129–160. Zum Anschlag in Stockholm siehe März: Die Machtprobe 1975, S. 71–117; sowie Hansén u. Nordqvist: Kommando Holger Meins, S. 127–217.

<sup>230</sup> Die beratende Versammlung des Europarats hatte unmittelbar nach dem Olympia-Attentat die oben, S. 36, erwähnte Empfehlung an das Ministerkomitee beschlossen. Diese führte zunächst zur Einsetzung eines Ausschusses von Regierungsexperten, der eine Bestandsaufnahme nationaler Rechtsvorschriften erarbeiten sollte. Nach einer weiteren Empfehlung der Beratenden Versammlung vom 16. Mai 1973 konzentrierte sich dieser Ausschuss auf die Eingrenzung des Begriffs der „politischen Straftat“ und erarbeitete eine Resolution, die das Ministerkomitee am 24. Januar 1974 annahm. Diese betraf im Wesentlichen das Problem der Auslieferung und empfahl den Mitgliedstaaten des Europarats, terroristische Straftäter aufgrund der Schwere der begangenen Straftaten trotz ihrer politischen Motive auszuliefern oder im eigenen Land zu belangen. Vgl. Empfehlung 684 der Beratenden Versammlung des Europarats, abrufbar unter <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/Adopted-Text/tA72/EREC684.htm> [30. 01. 2012]; BT-Drs. 7/19, S. 29–38; Empfehlung 703 der Beraten-

1972 die dramatischen Ereignisse des Olympia-Attentats aus nächster Nähe miterlebt<sup>231</sup>. Die Initiative von Obernai zielte auf die Ausarbeitung einer Konvention, durch die eine strafrechtliche Verfolgung terroristischer Gewalttäter garantiert werden sollte<sup>232</sup>. Die Bemühungen fußten dabei auf der Überzeugung, dass terroristische Akte nicht als politische, sondern als gemeine Straftaten zu qualifizieren und entsprechend zu behandeln seien<sup>233</sup>. Der daraufhin im Europarat eingesetzte Expertenausschuss legte in ungewöhnlich kurzer Zeit, bereits im Juni 1976, dem Ministerkomitee des Europarats einen entsprechenden Text zur Abstimmung vor. Er sah vor, dass ein Terrorist grundsätzlich ausgeliefert werden muss beziehungsweise, falls dies nicht möglich ist, in dem Staat zur Verantwortung gezogen werden muss, in dem er sich aufhält. Just Frankreich jedoch stimmte – für die Bundesrepublik gänzlich unerwartet – als einziger Staat gegen das Übereinkommen<sup>234</sup>.

Der deutschen Seite waren dabei die Gründe für den „überraschenden französischen Widerstand“<sup>235</sup> zunächst völlig unklar. Der französische Delegierte beim Europarat sprach einmal von „réservations graves“, später dann von „imperfections techniques“. Das Auswärtige Amt konstatierte, in Frankreich habe „der Prozeß der abschließenden Meinungsbildung zu dieser Konvention offenbar verspätet“ eingesetzt „und dann eine überraschende Wendung“ genommen<sup>236</sup>. Das Bundesjustizministerium hielt fest, dass für die französische Haltung wohl keine juristischen, sondern politische Erwägungen maßgebend seien<sup>237</sup>.

In der Tat erklärt sich die französische Haltung zunächst aus internen Differenzen: Während das französische Justizministerium die Verhandlungen im Europarat gefördert hatte, befürchtete das Außenministerium, das Abkommen könne zu

den Versammlung des Europarats, abrufbar unter <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta73/EREC703.htm> [30.01.2012]; BT-Drs. 7/842, S. 4f. u. 8f.; sowie Resolution (74) 3 des Ministerkomitees des Europarats, abrufbar unter <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=589966&SecMode=1&DocId=648192&Usage=2> [30.01.2012].

<sup>231</sup> Vgl. Vogel: Nachsichten, S. 21–23.

<sup>232</sup> Vgl. zu diesem Problemkomplex Stein: Die Auslieferungsausnahme bei politischen Delikten.

<sup>233</sup> So die wiederholte Formulierung der beiden Innenminister, die die Bemühungen des Europarats unterstützten. Vgl. etwa Fernschreiben von Lahusen (bundesdeutsche Botschaft in Paris) an das AA, 23. 8. 1975, „deutsch-franzoesische [sic!] Zusammenarbeit auf dem gebiet der inneren sicherheit, hier: konsultation zwischen bm maihofer und staats- und innenminister poniatowski“, PA-AA, B 82, Bd. 1.153; Bericht des RD Bracht (BMI) „über die Gespräche zwischen Herrn Minister und seinem französischen Kollegen, Staatsminister Poniatowski im Rahmen der deutsch-französischen Konsultationen am 12. und 13. Februar 1976“, 16. 2. 1976, BArch, B 106/106861.

<sup>234</sup> Zu dem Abkommen des Europarats vgl. auch Blumenau: Taming the Beast; Afsali: Der Beitrag des Europarats, S. 27–33.

<sup>235</sup> Vermerk des AA, „Erste Konferenz der für Sicherheitsfragen zuständigen Minister der EG-Staaten in Luxemburg am 29. 6. 1976“, [o. D.], PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890.

<sup>236</sup> Siehe für alle Zitate: Fernschreiben des VLR von Raussendorff (AA) an die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland beim Europarat, „261. Sitzung der Ministerbeauftragten; TOP 8 (Anti-Terrorismus-Konvention)“, 11. 10. 1976, BArch, B 136/16493.

<sup>237</sup> Schreiben von Bundesjustizminister Vogel an Bundesaußenminister Genscher, „Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Terrorismus“, 13. 9. 1976, BArch, B 136/16493.

größeren politischen Differenzen im Verhältnis zu den Ostblock- und vor allem zu den arabischen Staaten führen. Das Innenministerium wiederum hielt den Rahmen des Europarats für ungeeignet und wollte das Thema lieber im engen und homogeneren Kreis der EG-Staaten behandelt sehen. Insgesamt waren die französischen Widerstände auch allgemeineren innenpolitischen Erwägungen geschuldet: Eine mögliche Auslieferung von Terroristen erschien offensichtlich Teilen der französischen politischen Eliten und insbesondere auch der Mehrheit in der Assemblée Nationale als eklatanter Widerspruch zum nationalen Selbstverständnis als „Vaterland der Menschenrechte“<sup>238</sup>. So hatte sich Frankreich immer wieder bereitgefunden, Personen aus dem terroristischen Umfeld aufzunehmen und dabei teilweise auch Auslieferungsersuchen nicht stattzugeben<sup>239</sup>. Hinzu kommt auch die Tatsache, dass Frankreich in den 1970er Jahren vom Terrorismus weitaus weniger betroffen war als die Bundesrepublik.

Nach langwierigen Verhandlungen gelangte man schließlich zu einem Text, der zwar die Auslieferung von Terroristen erleichtern sollte, der den Vertragsstaaten aber weitgehende Möglichkeiten offenließ, eine Auslieferung abzulehnen<sup>240</sup>. Das Übereinkommen wurde schließlich am 27. Januar 1977 unterzeichnet. Bei diesem Anlass gab Frankreich eine Erklärung ab, in der es u. a. auf die Präambel seiner Verfassung und die darin formulierte Garantie verwies, dass jeder Mensch, der aufgrund seines Kampfes für Freiheit verfolgt wird, in Frankreich ein Recht auf Asyl hat. Diese Garantie ist auch vor dem Hintergrund der französischen Erfahrungen im Zweiten Weltkrieg und während der Résistance zu verstehen. Außerdem forderte Frankreich eine tiefere Beschäftigung mit den Ursachen des Terrorismus. Ratifiziert wurde das Übereinkommen vom französischen Parlament erst 1987.

Dass die Verhandlungen des Europarats zur Frage der Auslieferung terroristischer Straftäter keine aus deutscher Sicht befriedigenden Ergebnisse erbringen würden, hatte sich bereits im Laufe des Jahres 1976 abgezeichnet. Frankreich

<sup>238</sup> Zur französischen Position im Hinblick auf das Europarats-Abkommen vgl. „Document N° 12: Projet de convention européenne sur la répression du terrorisme international – Conseil de l’Europe“, [o. D.], [in: Ministervorlage mit Vermerken und Sprechzetteln für das TREVI-Ministertreffen am 29. Juni 1976], AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/28. Zur französischen Haltung gegenüber dem Linksterrorismus und gegenüber der bundesdeutschen Anti-Terrorismus-Politik siehe allgemein Lammert: Die französische Linke, der Terrorismus und der „repressive Staat“ in der Bundesrepublik; Mondot: Le terrorisme des années 70 en RFA vu de France et de gauche; Miard-Delacroix: Deutsch-Französische Geschichte, S. 172–176; dies.: Partenaires de choix?, S. 122–124.

<sup>239</sup> Die Auslieferung verweigert wurde beispielsweise 1977 im Fall des am Münchner Olympia-Attentat beteiligten Palästinensers Abu Daoud, der stattdessen nach Algerien abgeschoben wurde, sowie 1979 im Fall der beiden ETA-Mitglieder Martin Apaoloza und Mikael Goikoetxea, die in Frankreich bleiben durften. Vgl. Lammert: Terrorismus und Terrorismusbekämpfung in Frankreich, S. 104; sowie „Neuer Terrortyp“, in: Der Spiegel, 24. 10. 1977, S. 156–162. Siehe außerdem Ruggiero: Sentenced to Normality.

<sup>240</sup> Europäisches Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus, SEV-Nr. 90, abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/090.htm> [30. 01. 2012]. Zur Aufweichung des Übereinkommens tragen insbesondere die Artikel 5 und 13 bei.

machte diesbezüglich die vor allem vom Ministère de l'Intérieur vertretene Auffassung geltend, dass es eine tatsächlich wirksame Kooperation möglichst nur mit Staaten eingehen wolle, deren „liberale politische Philosophie“ außer Frage stehe, und deshalb den homogeneren EG-Rahmen bevorzuge<sup>241</sup>. Vor diesem Hintergrund erteilte der Rat der Staats- und Regierungschefs der EG in Brüssel den EG-Justizministern am 13. Juli 1976 den Auftrag, „ein Übereinkommen zu erarbeiten, in dem sich die 9 Mitgliedstaaten verpflichten, Geiselnnehmer entweder vor Gericht zu stellen oder auszuliefern“<sup>242</sup>. So entstand ab 1976 neben EPZ und TREVI eine weitere intergouvernementale Form der Zusammenarbeit zwischen den EG-Staaten, die sich in diesem Fall auf den Bereich der Justizpolitik erstreckte. Einige Staaten, wie Großbritannien, beurteilten diese von Anfang an als wenig Erfolg versprechend: Die Europarats-Konvention sei, so ein interner britischer Vermerk, das zur Zeit bestmögliche Ergebnis. Es könne kaum davon ausgegangen werden, ein „agreement on a more effective Convention among the Nine“ kurzfristig zu erreichen<sup>243</sup>. Diese Einschätzung erwies sich als zutreffend, denn auch im engeren Rahmen der EG gelang es letztlich nicht, größere Einigkeit zum Problem der Auslieferung terroristischer Straftäter herzustellen.

Die Diskussionen kreisten lange vor allem um zwei mögliche Konzepte<sup>244</sup>: Das erste beruhte auf dem belgischen Vorschlag, ein Abkommen unter den EG-Staaten zu schließen, das diese auf die Anwendung des Europarats-Abkommens verpflichtete. Hintergrund dieses Vorstoßes war die Tatsache, dass selbst die nicht sehr strikte Anti-Terrorismus-Konvention des Europarats nur zögerlich ratifiziert wurde. Von den neun EG-Staaten bestätigten lediglich drei – Dänemark, Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien – das Abkommen noch vor Ablauf des Jahrzehnts<sup>245</sup>. Demgegenüber hatte zweitens Frankreich vorgeschlagen, ein umfassendes Auslieferungsabkommen zwischen den EG-Staaten abzuschließen, das neben dem Terrorismus auch andere schwere Straftaten betreffen sollte. Der belgische Vorschlag, der leichter realisierbar und damit kurzfristig Erfolg versprechender zu sein schien, setzte sich schließlich durch: Am 4. Dezember 1979 unterzeichneten die neun EG-Staaten in Dublin das „Übereinkommen über die Anwendung des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften“ (kurz: Dubli-

<sup>241</sup> Zitat in: „Document N° 8: Etude de la suggestion danoise“, [o. D.], [in: Ministervorlage mit Informationsvermerken und Sprechzetteln für das TREVI-Ministertreffen am 29. Juni 1976], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28. Siehe auch „Document N° 12: Projet de convention européenne sur la répression du terrorisme international – Conseil de l'Europe“, in: ebd.

<sup>242</sup> Schreiben des BMJ, „EG-Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus“, [o. D.], BArch, B 136/16493.

<sup>243</sup> „FOLLOW-UP TO THE EUROPEAN COUNCIL DECLARATION ON TERRORISM: MEETING OF SENIOR OFFICIALS 23 JUNE 1977; BRIEF FOR UK DELEGATION“, [o. D.], BNA, HO 306/140.

<sup>244</sup> Vgl. ausführlich Blumenau: The European Communities' Pyrrhic Victory; Afsali: Der Beitrag des Europarats, S. 174–176.

<sup>245</sup> Vgl. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=090&CM=&DF=&CL=GER>.

ner Übereinkommen)<sup>246</sup>. Allerdings sollte das EG-Übereinkommen nie in Kraft treten, weil es nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde, was dafür die Voraussetzung gewesen wäre. Nachdem im Laufe der 1980er Jahre alle EG-Staaten doch noch dem Europarats-Abkommen beitraten, wurde das Dubliner Abkommen letztlich obsolet.

Der französische Vorschlag eines generellen Auslieferungsabkommens zwischen den EG-Staaten sollte erst längerfristig Bedeutung erlangen. Dieses Abkommen wurde von Frankreich als lediglich erster Schritt betrachtet. Insgesamt wurde hier die Schaffung eines „einheitlichen Rechtsraums“ angestrebt – ein Konzept, das Frankreich erstmals auf dem Europäischen Rat vom 5./6.12.1977 ins Spiel brachte<sup>247</sup>. Dieses ging von der Idee aus, dass generell eine „größere Homogenität der Rechtsordnungen“ innerhalb der EG erforderlich sei<sup>248</sup>, und bettete das Thema Terrorismusbekämpfung in einen breiteren und umfassenderen Ansatz ein. Frankreich hatte sich nur deshalb zur Unterzeichnung des Dubliner Übereinkommens bereit erklärt, weil im Gegenzug die anderen EG-Staaten versichert hatten, das Projekt des „einheitlichen Rechtsraums“ weiterzuverfolgen<sup>249</sup>. Dies freilich sollte für Jahre zu keinerlei konkreten Ergebnissen führen. Erst mit dem Maastricht-Vertrag von 1992 und dem Vertrag von Amsterdam von 1997 wurde der Ansatz mit neuer Dynamik wiederaufgenommen<sup>250</sup>.

<sup>246</sup> Vgl., auch für den Text des Übereinkommens, Stein: Die Bekämpfung des Terrorismus.

<sup>247</sup> Schreiben des AA, „Terrorismusbekämpfung“, 9.12.1977, BArch, B 136/16493. Vgl. auch „Euro-Gipfel im Zeichen der möglichen Erweiterung“, in: FAZ, 6.12.1977, S. 1.

<sup>248</sup> Ebd.; sowie „Vorschlag des französischen Staatspräsidenten zur Schaffung eines ‚einheitlichen Rechtsraums‘ (espace judiciaire) in der EG“, [o. D.], BArch, B 136/16493.

<sup>249</sup> Vgl. Blumenau: The European Communities' Pyrrhic Victory, S. 415.

<sup>250</sup> Vgl. Vennemann: Country Report on the European Union, S. 223–229.

# 5. Die Entstehung eines europäischen Politikfeldes Innere Sicherheit

## 5.1 Überblick: Vereinbarungen und niedriger Formalisierungsgrad

Die TREVI-Kooperation besaß in den 1970er Jahren einen weitgehend informellen Charakter. Wie bereits ausgeführt, hatte die bundesdeutsche Seite bei den Vorbereitungen der Konferenz als einzige auf den formellen Abschluss konkreter Vereinbarungen gedrängt. Die meisten anderen Delegationen betrachteten TREVI als zwangloses Forum zur Lösung konkreter praktischer Probleme. Dementsprechend wurde während der 1970er Jahre im Rahmen von TREVI kein einziges multilaterales Abkommen geschlossen. Dennoch gab es durchaus greifbare Ergebnisse der Zusammenarbeit: Hierzu zählten einerseits die Ministerbeschlüsse, die den Willen zur Kooperation in bestimmten Bereichen festhielten und gemeinsame Grundsätze hinsichtlich bestimmter Problemstellungen formulierten, dabei aber nicht juristisch bindend waren, sowie andererseits die Flankierung und Vorarbeiten für bilaterale Abkommen. Trotz des niedrigen Formalisierungsgrades der TREVI-Beschlüsse erscheint es insgesamt berechtigt, von der Entstehung eines europäischen „Politikfeldes“ der Inneren Sicherheit zu sprechen, im Sinne eines „inhaltlich abgegrenzte[n] Bereich[s] von Regelungen und Programmen, also von policies“<sup>1</sup>.

Der zentrale Ministerbeschluss war die Erklärung vom Juni 1976, in den Bereichen Terrorismusbekämpfung, Polizeitechnik und -ausbildung einen weitreichenden Informations- und Erfahrungsaustausch in Gang setzen zu wollen<sup>2</sup>. Alle weiteren wichtigen Entschlüsse dienten der Konkretisierung dieser Willenserklärung. Als Ergebnisse der Konferenz, die in den folgenden Unterkapiteln ausführlich dargestellt werden, sind insbesondere zu nennen:

- *Maßnahmen zur Verbesserung des Informationsaustauschs im Terrorismusbereich:* Hierzu zählten die Sitzungen der AG I (Terrorismusbekämpfung), in denen Erkenntnisse zusammengeführt und Problemlagen gemeinsam analysiert wurden, die Zentralisierung des Informationsaustauschs der Sicherheitsbehörden über nationale Verbindungsbüros, die Benennung von Kontaktpersonen auf unterschiedlichen Ebenen sowie das Aufzeigen technischer Möglichkeiten für eine EDV-gestützte Vernetzung europäischer Sicherheitsbehörden.
- *Maßnahmen zur Verbesserung der operativen Zusammenarbeit von Sicherheitsbehörden:* In diesem Bereich wurden lediglich im Prinzip schon vorher bestehende Optionen nachdrücklich empfohlen, so insbesondere die Anforderung ausländischer Beamter zur fachlichen Unterstützung in konkreten Fällen sowie

<sup>1</sup> So die Definition von Pappi u. König: Informationsaustausch in politischen Netzwerken, S. 111.

<sup>2</sup> Vgl. oben Abschnitt 4.1.3.

die Ermöglichung bestimmter Ermittlungstätigkeiten im Ausland mit Zustimmung des betroffenen EG-Partners.

- *Wissens- und Erfahrungsaustausch sowie Formulierung gemeinsamer Grundsätze:* Die Ministeraufträge setzten insbesondere im Rahmen der AGs I und II einen weitreichenden Austausch über die Systeme der nationalen Sicherheitsbehörden, ihre konkreten Arbeitsweisen und die hierbei verwendeten technischen Hilfsmittel in Gang. Dies führte einerseits zu Synergieeffekten bei der Akkumulierung von Wissen, Erfahrungen und technischem Know-how, andererseits auch zu Angleichungsprozessen. Ergebnisse waren unter anderem die Entwicklung gemeinsamer Methoden bei der Terrorismusbekämpfung und -prävention (so etwa im Hinblick auf den Umgang mit terroristischen Geiselnahmen und im Bereich der Luftsicherheit) sowie die Definition von technischen Standards (etwa im EDV- oder Funkbereich), die eine spätere multilaterale Vernetzung erlauben sollten.

Auf einigen Gebieten zeigten die TREVI-AGs lediglich Möglichkeiten auf, die dann auf bilateraler Ebene in konkrete Regelungen überführt werden sollten. Zu nennen sind hier insbesondere drei Themenbereiche:

- *Die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzgebiet:* Diese war laut Ministerbeschluss vom November 1978<sup>3</sup> auf bilateraler Ebene zu vereinbaren. Wie in Abschnitt 4.3.1 dargestellt, hatten zahlreiche EG-Staaten hierzu bereits formelle oder informelle Übereinkünfte getroffen. Auch hinsichtlich einer gemeinsamen polizeilichen Funkfrequenz im Grenzgebiet hatte die UAG 21 lediglich technische Möglichkeiten und einen Rahmen für bilaterale Verhandlungen aufgezeigt; die jeweiligen Nachbarn sollten nun unmittelbar aktiv werden<sup>4</sup>.
- *Die EDV-gestützte Vernetzung von Sicherheitsbehörden:* Die von der UAG 22 aufgezeigten technischen Möglichkeiten sollten, so der im Winter 1978/79 gefasste Beschluss, zunächst für den Bereich nummerierbarer Sachen (Fahrzeuge, Banknoten, Waffen und Ausweispapiere) auf bilateraler Ebene durch Übereinkünfte geregelt werden. Eine multilaterale Vernetzung wurde lediglich perspektivisch ins Auge gefasst.
- *Die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Luftsicherheit:* Die Minister empfahlen 1977, die von der AG III in einem multilateralen Modellabkommen formulierten Grundsätze<sup>5</sup> generell zu beachten, entsprechende Übereinkünfte zunächst

<sup>3</sup> Bericht der hohen Beamten für das Treffen der TREVI-Minister am 30.11.1978 in Bonn (französische Übersetzung), AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>4</sup> Auch hier gab es bereits Realisierungen. So tauschte Frankreich im Herbst 1978 bereits Informationen über Funk mit Italien aus und war gerade dabei, ein Übereinkommen mit der Bundesrepublik auszuarbeiten. Vgl. Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „TACHES REALISEES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL TREVI N° 2“, Oktober 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>5</sup> Von den TREVI-Ministern im Mai 1977 gebilligter „Entwurf eines multilateralen Abkommens für die Zusammenarbeit zwischen den 9 EG-Staaten auf dem Gebiet der Luftsicherheit – Abwehr äußerer Gefahren –, Anlage I zu: „Bericht der Arbeitsgruppe „Europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheit der Zivilluftfahrt, Gruppe III“, [o. D.], PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486.

aber nur auf bilateraler Ebene abzuschließen<sup>6</sup>. Wie in Abschnitt 4.3.1 dargestellt, existierten entsprechende Übereinkommen in den 1970er Jahren zwischen der Bundesrepublik und Frankreich sowie der Bundesrepublik und Italien. Mit dem britischen Home Office erarbeitete das Bundesinnenministerium einen entsprechenden Abkommensentwurf.

Wenngleich die Beschlüsse der TREVI-Konferenz insgesamt einen nur schwachen Formalisierungsgrad hatten und juristisch kaum bindend waren, entfalteten sie teilweise durchaus weitreichende Wirkungen. Die TREVI-Kooperation brachte einen intensiven Prozess des gegenseitigen Kennenlernens mit sich, der gleichzeitig auch das Bewusstsein für eigene nationale Positionen und Besonderheiten schärfte. Im Zuge der Diskussionen in den TREVI-AGs erfolgten dabei auch informelle Annäherungs- und Angleichungsprozesse. Gleichzeitig setzten die Beschlüsse der TREVI-Konferenz neue Praktiken auf Ebene der Sicherheitsbehörden in Gang, insbesondere was die Übermittlung von Informationen an europäische Partner anbelangt. Insgesamt bildeten die Beschlüsse der AGs, der hohen Beamten und der TREVI-Minister somit in vielfältiger Weise den Ausgangspunkt für die seit den 1980er Jahren massive Intensivierung der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit.

## 5.2 Informationsaustausch: Strukturen für die Sicherheitsbehörden

### 5.2.1 Informationen als „Schlüsselressource“

Das zentrale Hauptanliegen der TREVI-Kooperation war von Anfang an eine Intensivierung des Informationsaustauschs unter den europäischen Sicherheitsbehörden gewesen. Dieses Bestreben spiegelte den von der Kybernetik geprägten Ansatz, das Handeln von Polizei und Nachrichtendiensten effektiver zu machen, indem der Zugang zur „Schlüsselressource ‚Information‘“ verbessert und deren Auswertung intensiviert wird<sup>7</sup>. Dieser Grundgedanke war dabei nicht nur auf bundesdeutscher Seite, sondern zumindest auch beim britischen Home Office zentral. Bereits dessen erstes Positionspapier für die TREVI-Kooperation enthielt zahlreiche Wendungen – wie „pooling information“, „facilitate the flow of information“ und „exchange of intelligence“ – die hierauf verweisen<sup>8</sup>.

Die Ministerresolution vom Juni 1976 stellte hinsichtlich des Themas „Terrorismusbekämpfung“ eine Effizienzsteigerung beim Umgang mit „Informationen“ in den Mittelpunkt und formulierte folgenden Beschluss:

<sup>6</sup> Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>7</sup> Seiderer: Horst Herold, S. 330. Vgl. hierzu ausführlicher Abschnitt 2.2.

<sup>8</sup> „Note by the British Government“ für das vorbereitende Treffen der hohen Beamten am 20. 2. 1976 in Luxemburg, 9. 2. 1976, BNA, FCO 30/3161.

„In der Erwägung, daß es Ziel des Informationsaustausches auf dem Gebiet der Bekämpfung des Terrorismus sein sollte, einen immer vollständigeren Informationsstand über die terroristischen Aktivitäten zu erhalten;

in der Erwägung, daß es erforderlich ist:

- auch ohne besondere Aufforderung allen Mitgliedstaaten die Erkenntnisse zu übermitteln, die für ihre nationalen Maßnahmen von Bedeutung sein können
- einen möglichst schnellen und effektiven Informationsaustausch über die grenzüberschreitenden Bewegungen von Personen zu gewährleisten, die mit terroristischen Aktivitäten in Zusammenhang stehen
- die Informationen, Berichte und Analysen unter den Mitgliedstaaten in einem organisierten und systematischen Verfahren auszutauschen, insbesondere wenn Zusammenhänge zu vermuten sind

[...] beschließen die Minister, den Ausschuß der Hohen Beamten mit der Ausarbeitung konkreter Vorschläge in diesem Sinne zu beauftragen. Dabei soll von den bilateral bestehenden Abkommen, soweit sie sich bewährt haben, ausgegangen werden.“<sup>9</sup>

Spätere Erfolge bei internationalen Fahndungen nach Terroristen wurden von den TREVI-Akteuren wiederholt auf die hier eingeleitete Intensivierung des Informationsaustauschs zurückgeführt. So betonte etwa die bundesdeutsche Präsidentschaft bei der Eröffnung der TREVI I-Sitzung vom September 1978, die 1977/78 geglückten Festnahmen der bundesdeutschen Terroristen Astrid Proll, Marion Folkerts, Stefan Wisniewski, Gabriele Kröcher-Tiedemann, Christian Möller, Christoph Wackernagel, Gert Schneider und Knut Detlef Folkerts in Großbritannien, Frankreich und den Niederlanden seien der TREVI-Kooperation zu verdanken<sup>10</sup>. Ein französischer Vermerk aus dem Jahr 1982 führt eine Reihe weiterer Erfolge auf den intensiven schriftlichen und mündlichen Informationsaustausch zwischen den Sicherheitsbehörden zurück – so 1980 die Festnahme von fünf deutschen Linksterroristinnen, darunter Sieglinde Hofmann, in Paris sowie 1981/82 die Identifikation von zwei deutschen Frauen aus dem terroristischen Umfeld, die in Paris verhaftet worden waren<sup>11</sup>.

### 5.2.2 Die AG I als Forum für Informationsaustausch und Analyse

Die hohen Beamten und Expertengruppen regten Schritte auf unterschiedlichen Ebenen an, um dem Ministerauftrag nachzukommen. An erster Stelle ist die Einrichtung der AG I zu nennen: Wie oben ausgeführt, waren die Delegationen in dieser Gruppe zu einem erheblichen Teil mit hochgestellten Beamten der nationalen Sicherheitsbehörden besetzt. Die Sitzungen wurden nicht nur dazu genutzt, Maßnahmen vorzuschlagen, die dann auf anderer Ebene umzusetzen waren. Sie dienten auch als Forum für den unmittelbaren Informationsaustausch und die

<sup>9</sup> Resolution der TREVI-Minister vom 29. 6. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890.

<sup>10</sup> [Sprechzettel des BMI], „Eröffnung der Beratungen der Arbeitsgruppe TREVI I am 20./21. September 1978 in Bonn, Auswärtiges Amt, Tempelstraße 5, Großer Sitzungssaal (I. Stock) durch die Präsidentschaft“, [o. D.], BArch, B 106/106776.

<sup>11</sup> Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „La coopération franco-allemande en matière de terrorisme“, 27. 9. 1982, AN, Ministère de l'Intérieur, 19980293/24.

Analyse der terroristischen Bedrohung. Entsprechende Diskussionen fanden teilweise außerhalb der Tagesordnung oder in informellen Gesprächen am Rande der Treffen statt<sup>12</sup>. Teilweise bildeten sie aber auch den Schwerpunkt der Sitzungen der AG I. Zu den genauen Inhalten dieser Gespräche geben die zugänglichen Quellen freilich nur wenig Aufschluss<sup>13</sup>.

Diese Funktion der AG I wurde wiederholt von allen Beteiligten als besonders gewinnbringend hervorgehoben<sup>14</sup>. Dennoch blieb der Ertrag aufgrund mehrerer Faktoren begrenzt: Zum einen führte die Tatsache, dass in der AG I nicht nur Vertreter der Sicherheitsbehörden, sondern auch Ministerialbeamte saßen, offensichtlich dazu, dass sensible Informationen teilweise zurückgehalten wurden<sup>15</sup>. Zum anderen scheinen wichtige Erkenntnisse, die im Rahmen der AG I gewonnen wurden, nicht immer bis zur operativen Ebene der Sicherheitsbehörden gelangt zu sein<sup>16</sup>.

### 5.2.3 Die Verbindungsbüros

Eine weitere Maßnahme zur Verbesserung des Informationsaustauschs wurde durch die AG I angeregt: Auf ihrer ersten Sitzung am 11./12. 10. 1976 in Den Haag empfahlen die Experten, dass in allen EG-Staaten sogenannte Verbindungsbüros (Bureaux de liaison) eingerichtet werden sollten, um den Austausch nachrichtendienstlicher und polizeilicher Informationen mit ausländischen Behörden zu koordinieren. Vorbild für die TREVI-Verbindungsbüros war der Beschluss der deutsch-französischen AG „Terrorismus und Nachrichtendienste“ vom September 1975 zur Einrichtung entsprechender Stellen. Auf der ersten Sitzung der TREVI-AG I wurde nachdrücklich betont, dass die Informationen ausnahmslos, auch

<sup>12</sup> Schreiben von Klusak (BfV) an MR Bochmann (BMI), „Zusammensetzung der deutschen Delegation bei den Sitzungen der TREVI-Arbeitsgruppe I“, 21. 2. 1978, BArch, B 106/106775.

<sup>13</sup> Die zugänglichen Akten enthalten in der Regel nur grobe Hinweise auf das jeweils erörterte Thema. Diskutiert wurden beispielsweise Anfang der 1980er Jahre Entwicklungen des italienischen, bundesdeutschen und armenischen Terrorismus, rechtsterroristische Aktivitäten in Europa, der palästinensische Terrorismus sowie der „Staatsterrorismus“ in Libyen, Iran, Irak und Syrien. Vgl. Vermerk des BMI, „TREVI I-Sitzung vom 17./18. April 1980 in Rom“, 22. 4. 1980, BArch, B 106/78834; Vermerk des BMI, „TREVI I – Sitzung am 24. Oktober 1980 in Luxemburg“, 27. 10. 1980, BArch, B 106/78834; sowie Vermerk des BMI über die TREVI I-Sitzung am 19. 3. 1982 in Brüssel, 23. 3. 1982, BArch, B 106/78834.

<sup>14</sup> Vgl. etwa Vermerk des BMI, „TREVI I – Sitzung vom 17./18. April 1980 in Rom“, 22. 4. 1980, BArch, B 106/78834; sowie Vermerk des RR Schneider, „Europäische Zusammenarbeit Innere Sicherheit; hier: Sitzung der Arbeitsgruppe TREVI I ‚Bekämpfung des Terrorismus‘ am 20./21. September 1978 in Bonn“, 25. 9. 1978, BArch, B 106/106777.

<sup>15</sup> Vgl. Vermerk des französischen Ministère de l’Intérieur, „LA CONFERENCE TREVI“, [Januar 1986], AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/28.

<sup>16</sup> Vgl. „Gespräch des Generaldirektors der französischen Polizei, Herrn Solier, unter Hinzuziehung von Herrn Lacarriere und Herrn Abteilungsleiter IS in Begleitung von RR Dr. Schneider (IS 3) am 8. September 1978 in Paris“, Anlage zu: Vermerk des RR Schneider, „TREVI-Zusammenarbeit, hier: Gespräch zwischen Abteilungsleiter IS und dem Generaldirektor der französischen Polizei am 8. September 1978 in Paris“, 19. 9. 1978, BArch, B 106/106776; sowie Vermerk des MR Lenz (BMI), „Besuch des britischen Innenministers am 3. und 4. September 1978 in Bonn; hier: Besprechungen am 3. und 4. September 1978 im Bundesministerium des Innern“, 4. 9. 1978, BArch, B 106/106776.

zwischen Nachrichtendiensten und Polizei, ausgetauscht werden sollten, wobei aber der Kreis der Informationsempfänger möglichst klein zu halten und der Quellenschutz zu beachten sei<sup>17</sup>. Der Dienst, der die jeweilige Information zur Verfügung stellte, sollte gleichzeitig auch entscheiden, wie weit die Daten verbreitet und genutzt werden dürften. In technischer Hinsicht sollte der Informationsaustausch über das sichere Verbindungssystem der Nachrichtendienste erfolgen.

In der Folge präzisierte die AG I, dass die europäischen Partner ohne besondere Aufforderung Informationen erhalten sollten: über bekannte oder vermutete Terroristen (auch dann, wenn keine aktuelle Bedrohung bestand), über unmittelbar bestehende terroristische Bedrohungen sowie im Falle eines terroristischen Anschlags über alle relevanten Vorkommnisse und über die ergriffenen Maßnahmen. Außerdem sollten die Partnerstaaten Einblick in die bestehenden Vorkehrungen für eventuelle terroristische Attentate erhalten (Notfallpläne, verantwortliche Personen, Entscheidungsfindungsstrukturen, technische Einsatzmittel, polizeiliche Einsatzpläne)<sup>18</sup>.

Der Beschluss der deutsch-französischen AG „Terrorismus und Nachrichtendienste“ vom September 1975 hatte vorgesehen, zum Thema Terrorismusbekämpfung in jedem Staat einen zentralen Gesprächspartner für das Ausland zu benennen, da die in den beiden Staaten sehr unterschiedlich geregelten Zuständigkeiten für die jeweiligen ausländischen Sicherheitsbehörden oftmals unübersichtlich waren. Aufgrund des oben beschriebenen Dissenses zwischen Bundeskriminalamt und Bundesamt für Verfassungsschutz hatte man sich bei der deutsch-französischen Zusammenarbeit darauf geeinigt, nicht bereits bestehende Behörden mit der Aufgabe zu betrauen, sondern zentrale Übermittlungsstellen für den Informationsaustausch eigens einzurichten<sup>19</sup>. Als erster Staat gründete daraufhin Frankreich im Winter 1975/76 ein Verbindungsbüro beim Generaldirektor der Police Nationale<sup>20</sup>, das in der Folge für die anderen TREVI-Staaten eine

<sup>17</sup> Vgl. Ergebnisniederschrift des RR Schöneich (BMI) über die erste Sitzung der EG-Arbeitsgruppe „Terrorismus“ am 11./12. 10. 1976 in Den Haag, 20. 10. 1976, BArch, B 106/106774; „Trevi-Arbeitsgruppe I; Bericht der Sitzung v. 11./12. Oktober 1976“, [o.D.], BArch, B 106/106774; sowie EG-Arbeitsgruppe „TREVI I“, „Konklusionen [für den Ausschuß hoher Beamter]“, 8./9. 11. 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>18</sup> Entwurf von Angel (britisches Home Office) für den Bericht der AG I an die hohen Beamten, „CONFERENCE DES MINISTRES DE L'INTERIEUR DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE; GROUPE DE TRAVAIL I“, [erstes Halbjahr 1977], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29. Wie die AG III in der Folge präzisierte, sollte die Kommunikation auch im Fall terroristischer Übergriffe auf den zivilen Luftverkehr über die Verbindungsbüros laufen. Vgl. „Principes de la cooperation dans le domaine de la sécurité de l'aviation civile“ sowie „Principes pour l'échange d'informations entre les neuf Etats membres de la Communauté Européenne dans le domaine de la sécurité aérienne“, Anlagen zu: Note des Chef du Service Central de la Police de l'Air et des Frontières (französisches Ministère de l'Intérieur) an den Directeur Général de la Police Nationale, „Lutte contre le terrorisme – Groupe TREVI“, 12. 6. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>19</sup> Vgl. oben S. 67f.

<sup>20</sup> So der französische Innenminister Poniatowski im Februar 1976. Vgl. Bericht des RD Bracht (BMI) „über die Gespräche zwischen Herrn Minister und seinem französischen Kollegen,

Modellfunktion erlangen sollte. In Frankreich, wo das System der Sicherheitsbehörden zentralistisch aufgebaut ist, unterstanden in den 1970er Jahren sowohl die Kriminalpolizei (Police Judiciaire) als auch die Inlandsnachrichtendienste (Renseignements Généraux und Direction de la Surveillance du Territoire) der Police Nationale<sup>21</sup>. Eine Zentralisierung des Informationsaustauschs beim Generaldirektor der Police Nationale entsprach somit der Logik des französischen Systems.

Aufgrund der in der Bundesrepublik festgeschriebenen strikten Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten gestaltete sich die Einrichtung eines Verbindungsbüros auf deutscher Seite weitaus schwieriger<sup>22</sup>. Erst infolge der Beschlüsse der TREVI-AG I erging hier schließlich am 31. März 1977 eine innerstaatliche Regelung: Entgegen den ursprünglichen Plänen wurde nun doch keine eigene Stelle neu geschaffen, sondern das Verbindungsbüro beim Bundesamt für Verfassungsschutz in Köln angesiedelt. Demnach sollten „alle eingehenden und ausgehenden schriftlichen und mündlichen Informationen und Ersuchen“ – mit Ausnahme des Interpol-Verkehrs – über diese Stelle geleitet werden. Als weitere Ausnahme wurde nachträglich außerdem noch dem Bundeskriminalamt die Möglichkeit eröffnet, den „wegen Gefahr im Verzug notwendige[n] unmittelbare[n] Telefonverkehr“ selbst abzuwickeln<sup>23</sup> – eine Regelung, die dann im Rahmen von TREVI auch für die Kriminalpolizeien der anderen EG-Staaten bestätigt wurde<sup>24</sup>.

Bis zum Frühjahr 1977 richteten alle TREVI-Staaten nationale Verbindungsbüros ein. Wie die Chefs der Verbindungsbüros auf ihrem ersten Treffen Ende März 1977 konstatierten, wurden diese in materieller Hinsicht ausnahmslos durch die jeweiligen Inlandsnachrichtendienste verwaltet – eine Vorkehrung, die zumindest bis Ende der 1970er Jahre auch so bestehen bleiben sollte<sup>25</sup>. In Frankreich wurde das Bureau de liaison, das ursprünglich dem Generaldirektor der Police Nationale zugehört hatte, offensichtlich bis zum Frühjahr 1977 zur Direction de la Surveillance du Territoire transferiert. Innerhalb der Inlandsnachrichtendienste war im Falle der Bundesrepublik, Belgiens, Italiens, der Niederlande und Luxemburgs die

Staatsminister Poniatowski im Rahmen der deutsch-französischen Konsultationen am 12. und 13. Februar 1976“, 16. 2. 1976, BArch, B 106/106861.

<sup>21</sup> Zum Aufbau der französischen Sicherheitsbehörden siehe oben, S. 70f.

<sup>22</sup> Im Juli 1976 verwies das BMI nach wie vor auf das BfV als vorläufigen Ansprechpartner. Vgl. „Bericht über die Gespräche zwischen Staats- und Innenminister Michel Poniatowski und dem Bundesminister des Innern der Bundesrepublik Deutschland, Werner Maihofer“ am 5./6. 7. 1976 in Hamburg, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890. Zur Einbeziehung der bundesdeutschen Sicherheitsbehörden bei der Gründung der Verbindungsbüros vgl. Oberloskamp: Die Europäisierung der Terrorismusbekämpfung in den 1970er Jahren, S. 227–231.

<sup>23</sup> Vermerk des RR Schneider (BMI), „Zusammenarbeit mit den Staaten der Europäischen Gemeinschaft im allgemeinen, Errichtung eines Verbindungsbüros“, Juli 1978, BArch, B 106/106772.

<sup>24</sup> Vgl. den von den Ministern gebilligten Bericht der hohen Beamten für das TREVI-Ministertreffen am 31. 5. 1977 in London, TREVI-Dokument (77)1, 11. 5. 1977, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>25</sup> Allerdings scheinen im Laufe der 1980er Jahre die Verbindungsbüros zu den kriminalpolizeilichen Zentralstellen der EG-Staaten umgesiedelt worden zu sein, so jedenfalls die Angabe in Knelangen: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, S. 93.

jeweilige Stelle für Verbindungen mit dem Ausland zuständig, in Großbritannien der Leiter der Abteilung Terrorismus des MI5.

Die Verbindungsbüros bestanden im Durchschnitt jeweils aus etwa zehn Beamten, deren Namen, Adressen, Telefon-, Telex- und Faxnummern sowie Bürozeiten regelmäßig aktualisiert werden sollten<sup>26</sup>. Der wichtigste Kommunikationsweg zwischen den Büros bestand in dem verschlüsselten Telex-Netzwerk der Nachrichtendienste<sup>27</sup>. Eine gewisse Unsicherheit herrschte unter den Chefs der Verbindungsbüros hinsichtlich der Frage, ob jede zum Terrorismus ausgetauschte Information über die Verbindungsbüros laufen müsse, oder ob dort, wo bereits altbewährte Verbindungswege bestanden, auf die neuen Büros verzichtet werden könne. Festgelegt wurde schließlich, dass auf traditionelle Kanäle zurückgegriffen werden könne, die Verbindungsbüros in diesem Fall aber in Kenntnis zu setzen seien<sup>28</sup>. Am 2. Mai 1977 nahm das System der Verbindungsbüros seine Tätigkeit auf, auf dem zweiten TREVI-Ministertreffen am 31. Mai 1977 in London wurde es offiziell bestätigt<sup>29</sup>.

Die Arbeit der Verbindungsbüros verlief in der Praxis freilich nicht völlig problemlos. Immer wieder offenbarten sich Funktionalitätsprobleme und Unstimmigkeiten. Differenzen bestanden beispielsweise darin, in welchem Umfang auf diesen Kommunikationskanal zurückgegriffen wurde: Während einige Staaten

<sup>26</sup> Vgl. beispielsweise die entsprechenden Informationsschreiben aller EG-Verbindungsbüros für das Jahr 1984 in: AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>27</sup> Mitte der 1980er Jahre wurde dieses Telex-System durch ein Telefax-System ersetzt. Vgl. Le Jeune: *La coopération policière européenne*, S. 122f.

<sup>28</sup> Vgl. Vermerk von Lacarriere (französisches Ministère de l'Intérieur) für den Direktor der Surveillance du Territoire, „REUNION DES CHEFS DES BUREAUX DE LIAISON (31 mars 1977 – Londres)“, 5. 4. 1977, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29; sowie Bericht der Leiter der Verbindungsbüros an die AG I, gebilligt am 12. 4. 1978 in Kopenhagen, BArch, B 106/106776. Konkret stellte sich dieses Problem noch einmal im Dezember 1977, als die AG I festlegen wollte, auf welche Weise bei offiziellen Staatsbesuchen in der EG die für den Personenschutz zuständigen Behörden relevante Informationen (etwa zur Gefährdungsbeurteilung und den eventuellen Begleitschutz der Person) austauschen sollten. Während die Mehrheit der Delegationen sich dafür aussprach, die Informationen sowohl über die Botschaften und das Außenministerium des Ziellandes als auch über die Verbindungsbüros laufen zu lassen, meldeten die Bundesrepublik und Luxemburg zur Einschaltung der Verbindungsbüros einen Vorbehalt an: Sie befürchteten, dass die Meldewege so länger und „direkte Verbindungen zwischen den zuständigen Dienststellen in den einzelnen Staaten“, die im Laufe der Jahre entstanden waren, gekappt würden. Zu dieser Frage konnte letztlich keine Einigung erzielt werden. Vgl. Ergebnisvermerk des BMI, „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘; hier: Sitzung der Arbeitsgruppe TREVI I am 2. Dezember 1977 in Brüssel“, 14. 12. 1977, BArch, B 106/106775.

<sup>29</sup> Vgl. Niels Schmidt (Chef des dänischen Verbindungsbüros), Bericht an die AG I, „Réunion des Chefs des Bureaux de Liaison à Copenhague“, 12. 4. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29; sowie Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „COLLABORATION ‚TREVI‘ – ACTIVITÉ EFECTUÉE PAR LES ‚CONFÉRENCES DES MINISTRES‘ ET PAR LES ‚COMITÉS DES HAUTS FONCTIONNAIRES‘, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; sowie Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

die Verbindungsbüros nur nutzen, um protokollarische Informationen zur Vorbereitung von TREVI-Treffen auszutauschen, dienten sie anderen – so etwa Frankreich – tatsächlich zum Austausch operativ relevanter Informationen im Bereich der Terrorismusbekämpfung<sup>30</sup>. Um hier eine einheitlichere Haltung herbeizuführen, präzisierte die AG I im April 1978, die Verbindungsbüros sollten genutzt werden, wenn die Informationen möglichst schnell einen breiten Empfängerkreis erreichen sollten, wenn ein Austausch im Hinblick auf terroristische Akte sinnvoll erschien und wenn ein oder mehrere Staaten schnell ein Treffen von Sicherheitsbeamten organisieren wollten. Der Rückgriff auf direkte bi- oder multilaterale Kontakte zwischen Sicherheitsbehörden hingegen wurde für spezifische operative Probleme empfohlen<sup>31</sup>. Eine gewisse Unsicherheit herrschte zunächst auch hinsichtlich der Frage, wer über den endgültigen Adressaten von Informationen im Inland zu bestimmen habe. Hierzu konnte schließlich der Konsens herbeigeführt werden, dass dies allein das Verbindungsbüro, bei dem die Daten eingingen, entscheiden solle. Kritisiert wurde anfänglich zudem, dass die Erreichbarkeit außerhalb der regulären Bürozeiten nicht überall gewährleistet sei<sup>32</sup>.

Ein wesentlicher Faktor, der die Arbeit der Verbindungsbüros beeinträchtigen konnte, war die Qualität der Beziehungen zwischen Inlandsnachrichtendienst und Polizei. Wie die AG I Anfang 1977 in ihrem Bericht an die hohen Beamten festhielt, war ein europäisches System von Verbindungsbüros nur dann funktionsfähig, wenn die innerstaatliche Kommunikation zwischen den unterschiedlichen Diensten reibungslos verlief<sup>33</sup>. Wie in Abschnitt 6.2.1 darzustellen sein wird, war innerhalb der einzelnen EG-Staaten das Verhältnis zwischen Polizeien und Nachrichtendiensten jeweils sehr unterschiedlich geregelt. Vor diesem Hintergrund forderten die hohen Beamten jene Mitgliedstaaten, bei denen die Kommunikation zwischen unterschiedlichen Sicherheitsbehörden Beschränkungen unterlag, „dringend“ dazu auf, „Überlegungen anzustellen, wie derartige Informationen im notwendigen Umfang zugänglich gemacht werden können“<sup>34</sup>. Die Verbindungs-

<sup>30</sup> Das französische Verbindungsbüro hat laut eigenen Angaben in den ersten zweieinhalb Jahren seiner Existenz 1600 Nachrichten erhalten und selbst 900 verschickt; hinzu kamen noch organisatorische Nachrichten im Zusammenhang mit der Vorbereitung von TREVI-Sitzungen (347 Eingänge und 118 Ausgänge). Vgl. Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „Le BUREAU des LIAISONS de la POLICE NATIONALE“, [o. D., vermutlich 1979], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>31</sup> „PROCES-VERBAL DE LA REUNION DU GROUPE I – TREVI; PARIS 11 et 12 avril 1979“, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>32</sup> Rapport sur le „GROUPE DE TRAVAIL N° 1 SUR LE TERRORISME“, [o. D., 1977], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>33</sup> Entwurf von Angel (britisches Home Office) für den Bericht der AG I an die hohen Beamten, „CONFERENCE DES MINISTRES DE L'INTERIEUR DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE; GROUPE DE TRAVAIL I“, [erstes Halbjahr 1977], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>34</sup> Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21.6.1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

büros wurden dadurch auch zu einem Instrument, um den innerstaatlichen Austausch zwischen Polizei und Inlandsnachrichtendienst zu verbessern<sup>35</sup>. Insbesondere in der Bundesrepublik beeinträchtigte die strikte Trennung von Polizei und Verfassungsschutz die Funktionalität des Büros erheblich<sup>36</sup>.

Von den in den ersten Jahren eher begrenzten Erträgen der neuen Institution der Verbindungsbüros war insbesondere Frankreich enttäuscht. Für die französische Delegation in der AG I bildeten die Verbindungsbüros ein Kernstück der TREVI-Kooperation<sup>37</sup> und die Beamten des französischen Innenministeriums brachten nur sehr begrenztes Verständnis für die Praxisprobleme in anderen Staaten auf. Die französische Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1979 versuchte deshalb, die anderen Staaten noch einmal nachdrücklich von der Sinnhaftigkeit der neuen Institution zu überzeugen. Insbesondere wurde argumentiert, dass kein anderer Kommunikationsrahmen (etwa Interpol, Telex-Verbindungen zwischen den EG-Diensten oder Treffen der Chefs der Nachrichtendienste) die Vorteile der Verbindungsbüros miteinander vereine. Deren Vorzüge bestünden erstens darin, dass eine besonders große Anzahl unterschiedlicher Dienste miteinander verbunden werde und dass die Polizei hier an Informationen teilhaben könne, die ansonsten den Nachrichtendiensten vorbehalten waren. Zweitens lösten die Verbindungsbüros das Problem der korrekten Weitergabe von Informationen an die jeweils kompetente Behörde. Insgesamt betrachtet, so die französische Meinung, sei allein das „organe nouveau, original et utile“ der Verbindungsbüros in der Lage, in den EG-Staaten das Verhältnis von Polizei und Nachrichtendiensten zu verbessern<sup>38</sup>.

### 5.2.4 Kontaktpersonen

Eine weitere Maßnahme zur systematischen Errichtung von Kommunikationsstrukturen, die die Arbeit der Sicherheitsbehörden erleichtern sollten, bestand in der Benennung von Kontaktpersonen und der ständigen Aktualisierung ihrer Kontaktdaten. Solche „Korrespondenten“ wurden für unterschiedliche Bereiche eingesetzt, zum Teil konnte es sich dabei, je nach angestrebter Funktion, auch um Ministerialbeamte handeln.

Zu nennen ist in dieser Hinsicht zunächst der Beschluss der AG I, neben den Verbindungsbüros der Sicherheitsbehörden auch auf Ministerialebene für drin-

<sup>35</sup> Vgl. Niels Schmidt (Chef des dänischen Verbindungsbüros), „Meeting of Heads of Liaison Offices in Copenhagen 12 April, 1978; Report to TREVI Working Group I“, 12. 4. 1978, BArch, B 106/106775.

<sup>36</sup> Vgl. unten Abschnitt 6.5.1.

<sup>37</sup> Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE DES MINISTRES EUROPEENS DE L'INTERIEUR ET DES MINISTRES AYANT DES RESPONSABILITES ANALOGUES“, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28 [o. D., nach Herbst 1978].

<sup>38</sup> Alle Zitate in: [Redemanuskript des französischen Chefs des Verbindungsbüros (DST) für die Sitzung der hohen Beamten am 27. 3. 1979 in Paris], [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28. Vgl. außerdem Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „Le BUREAU des LIAISONS de la POLICE NATIONALE“, [o. D., vermutlich 1979], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

gende Notfälle ständig erreichbare Ansprechpartner zu bestimmen und deren Namen, Adressen und Telefonnummern regelmäßig auszutauschen. Diese „Regierungsbediensteten“ sollten im Falle eines „Terroranschlages, von dem mehr als ein Mitgliedstaat betroffen“ war, „der erste Kontaktmann für die direkte Verbindung zwischen Regierungen“ sein<sup>39</sup>.

Im Rahmen der AG II wurde bereits Anfang 1977 beschlossen, dass jeder EG-Staat Korrespondenten benennen sollte, um den Austausch von Beamten der Sicherheitsbehörden sowie gemeinsame Fortbildungsmaßnahmen an zentraler Stelle zu koordinieren<sup>40</sup>. Die UAG 25 legte außerdem im Mai 1979 fest, dass jeder Mitgliedstaat Korrespondenten bei den jeweils zuständigen Sicherheitsbehörden bestimmen sollte, um den Austausch von Informationen über den illegalen Handel mit Waffen und Sprengstoffen zu erleichtern. Diese Experten trafen sich in der Folge auch in eigenen Sitzungen, erstmals im Oktober 1981 in Rom<sup>41</sup>.

Die AG III schrieb, wie oben bereits ausgeführt, in ihren von den Ministern gebilligten Grundsätzen zur Luftsicherheit fest, dass jeder Staat Delegierte für ein Verbindungskomitee einsetzen sollte, das eine dauerhafte Kooperation, in akuten Fällen die ständige Erreichbarkeit der zuständigen Behörden sowie eine „schnelle, unmittelbare Kontaktaufnahme“ garantieren sollte<sup>42</sup>.

Ein Instrument der TREVI-Kooperation, das seit der zweiten Hälfte der 1980er Jahre zunehmend wichtig wurde, waren die sogenannten Verbindungsbeamten: Hierbei handelt es sich um Sicherheitsbeamte, die von Polizeidienststellen der

<sup>39</sup> Vgl. RD Bracht (BMI), „Vorbereitung der Sitzung der ‚Hohen Beamten‘ am 21. April 1977 in London, 5. 4. 1977, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486; Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; sowie TREVI-Dokument 05014, „Bericht über die Zusammenkunft vom 10. Februar 1977 in London“ (deutsche Übersetzung), 26. 2. 1977, BArch, B 106/106775.

<sup>40</sup> Vgl. Vermerk von Vanier und Esmiol (französisches Ministère de l'Intérieur), „COMPTE RENDU DE LA MISSION DU GROUPE DE TRAVAIL INTERNATIONAL SUR LA SECURITE N° 2, LONDRES – 24 et 25 mars 1977“, 2. 4. 1977, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29; sowie Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „TACHES REALISEES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL TREVI N° 2“, Oktober 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>41</sup> Vgl. „TREVI; COMPTE RENDU de la REUNION du GROUPE de TRAVAIL n° II tenue à PARIS, le 16 MAI 1979“, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30; sowie Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „TREVI; BILAN DES TRAVAUX DU GROUPE N° 2 ‚TECHNOLOGIE ET FORMATION DES POLICIERS‘ A LA FIN DE L'ANNEE 1981“, 4. 11. 1981, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>42</sup> Zitat in: Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28. Vgl. auch Note des Chef du Service Central de la Police de l'Air et des Frontières (französisches Ministère de l'Intérieur) an den Directeur Général de la Police Nationale, „Lutte contre le terrorisme – Groupe TREVI“, 12. 6. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; sowie „Principes de la coopération dans le domaine de la sécurité de l'aviation civile“, Anlage zu: Note des Chef du Service Central de la Police de l'Air et des Frontières (französisches Ministère de l'Intérieur) an den Directeur Général de la Police Nationale, „Lutte contre le terrorisme – Groupe TREVI“, 12. 6. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

EG-Staaten bilateral untereinander ausgetauscht wurden, um direkte Kontakte zwischen den Behörden sicherzustellen. Vorläufer dieser Praxis hatte es in den 1970er Jahren bereits bei der Bekämpfung von Drogenkriminalität und damit außerhalb des TREVI-Rahmens gegeben. Ins Ausland abgeordnete Verbindungsbeamte sind beratend und unterstützend tätig, jedoch nicht zur eigenständigen Durchführung polizeilicher Maßnahmen ermächtigt<sup>43</sup>.

### 5.2.5 Elektronische Datenverarbeitung

Ein weiterer zentraler Bereich schließlich, in dem nach Möglichkeiten gesucht wurde, um den Informationsaustausch zu verbessern, waren die ersten Ansätze zu einer Vernetzung europäischer Polizeibehörden mithilfe der EDV. Die zunehmende Verbreitung von Computern in Kombination mit der Anwendung kybernetischer Planungsansätze hatte in der Bundesrepublik bereits seit den 1960er Jahren begonnen, die Polizeiarbeit regelrecht zu revolutionieren<sup>44</sup>. In den 1970er Jahren bildete Westdeutschland innerhalb Europas im Hinblick auf die Verwendung der EDV durch staatliche Stellen mit klarem Abstand die Avantgarde<sup>45</sup>. Lediglich in Großbritannien wurde ebenfalls bereits in der ersten Hälfte der 1970er Jahre ein „Police National Computer“ aufgebaut, der 1974 in Betrieb genommen wurde. Die im Laufe der 1970er Jahre eingeführten Anwendungen waren dabei teilweise bereits den bundesdeutschen INPOL-Anwendungen vergleichbar. Dateien zur direkten Ermittlungsunterstützung jedoch (wie etwa die bundesdeutschen PIOS-Dateien und SPUDOK-Systeme) kamen hier erst in den 1980er Jahren zur breiten Anwendung<sup>46</sup>. In Italien hingegen begannen die Sicherheitsbehörden Ende der 1970er Jahre gerade erst, eigene Computernetzwerke aufzubauen. In Frankreich beurteilte man den Nutzen der EDV für die Innere Sicherheit insgesamt skeptisch und betonte demgegenüber den Wert gut ausgebildeter Sicherheitsbeamter und die Bedeutung persönlicher Kontakte<sup>47</sup>. Auch in den Niederlanden war die Arbeit der Sicherheitsbehörden in dieser Phase im Vergleich zur bundesdeutschen Situation noch „in weit geringerem Maße technisch ausgerichtet“: Zwar wurde gegen Ende der 1970er Jahre mit der Einführung von EDV-Verfahren begonnen, eine tatsächliche Computerisierung jedoch setzte erst seit 1986/87 ein<sup>48</sup>. Insgesamt stieß somit die Schaffung eines EDV-Systems der Sicherheitsbehörden auf europäischer Ebene zu diesem Zeitpunkt noch auf vielfache grundlegende Schwierigkeiten und sollte letztlich erst rund zwei Jahrzehnte später

<sup>43</sup> Vgl. Block: Bilateral Police Liaison Officers; Bigo: Polices en réseaux, S. 23–39; Aden: Polizeipolitik in Europa, S. 82 u. 331 f.

<sup>44</sup> Vgl. für Literaturhinweise oben, S. 20–23.

<sup>45</sup> Vgl. Aden: Polizeipolitik in Europa, S. 106; Friedrichs: Fighting Terrorism and Drugs, S. 64; Heberton u. Thomas: Policing Europe, S. 29.

<sup>46</sup> Vgl. Busch: Grenzenlose Polizei?, S. 211–215.

<sup>47</sup> Vgl. Friedrichs: Fighting Terrorism and Drugs, S. 60; Carrot: Histoire de la police française, S. 219–221.

<sup>48</sup> Busch: Grenzenlose Polizei?, S. 184 (Zitat) u. 192.

gelingen. Heute bildet die EDV eine zentrale Grundlage der europäischen Zusammenarbeit von Sicherheitsbehörden im Rahmen des Schengener Informationssystems und Europol.

Der elektronische Datenaustausch zwischen europäischen Sicherheitsbehörden gehörte von Anfang an zu den Zielen des Bundesinnenministeriums. Bereits 1973 wurden hier Pläne für ein Datenverbundnetz der Nachrichtendienste entworfen<sup>49</sup>. Die bereits mehrfach zitierten „Vorschläge zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung“, die die Innenministerkonferenz 1974 verabschiedete, zogen für die Polizei die „Einrichtung eines [allgemeinen] europäischen Meldedienstes“ in Erwägung und forderten den „Aufbau eines polizeilichen Datenverbundnetzes der EG-Staaten“<sup>50</sup>.

Zu Beginn der TREVI-Kooperation hatte das Bundesministerium des Innern im Bereich der EDV bereits verschiedene Schritte auf bilateraler Ebene angeregt. So hatten die französische und italienische Polizei über eigens dafür eingerichtete Telex-Verbindungen Zugriff auf eine Datei des Bundeskriminalamts über gestohlene Kraftfahrzeuge. Gleiches galt für die Nicht-EG-Staaten Schweden, Österreich und Jugoslawien. Telex-Geräte funktionierten in den 1970er Jahren bereits mit elektronischen Mikroprozessoren und konnten zum Zweck der elektronischen Datenübertragung unmittelbar mit Computern verbunden werden<sup>51</sup>. Das Bundeskriminalamt tauschte außerdem auch regelmäßig Magnetbänder über gestohlene Fahrzeuge mit dem US-amerikanischen FBI und der schwedischen Polizei aus. Diese Magnetbänder wurden mit anderen elektronischen Datenbeständen abgeglichen, um so die Spur gestohlener Fahrzeuge besser verfolgen zu können<sup>52</sup>. Mit dem britischen Home Office wurde im Januar 1976 die „Prüfung der Möglichkeit eines Austauschs von Informationen zwischen nationalen Polizeidatenzentren unter Wahrung der Vertraulichkeit der in den Computern gespeicherten Informationen“ vereinbart<sup>53</sup>, im November 1978 schließlich funktionierte auch zwischen London und Wiesbaden eine Telex-Verbindung für den Austausch von elektronischen Daten über gestohlene Fahrzeuge<sup>54</sup>.

<sup>49</sup> Vgl. „Zusammenarbeit des BfV mit den französischen Diensten DST und RG“, [o. D., zwischen dem 12. 6. 1973 und dem 4. 3. 1975], BArch, B 106/146550.

<sup>50</sup> Ein kriminalpolizeilicher Meldedienst dient dem Sammeln, Aufbereiten und Verbreiten von Informationen. Vgl. Vorschläge zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 116.192.

<sup>51</sup> Vgl. Huurdeman: *The Worldwide History of Telecommunications*, S. 511 f.

<sup>52</sup> „C.E.E. GROUPE DE TRAVAIL INTERNATIONAL SUR LA SECURITE N° 2; SOUS-GROUPE DE TRAVAIL „INFORMATIQUE““ [Teil II: „Extraits du compte-rendu de la reunion du Sous-Groupe des 18 et 19 janvier 1977 à PARIS], [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>53</sup> Vgl. Positionspapier des BMI „für die Gespräche zwischen AL ÖS und dem Leiter der Abteilung öffentliche Sicherheit im britischen Innenministerium, Herrn Armstrong, am 14./15. März 1977 im BMI“, 8. 3. 1977, BArch, B 106/106867; sowie Fernschreiben des MDG von Loewenich (BMI) an das AA, „vorbereitung des treffens des britischen innenministers und des bundesinnenministers der bundesrepublik deutschland am 19. und 20. Januar in london“, 13. 1. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.485.

<sup>54</sup> Schreiben von Maxted (britisches Home Office) an Guénon (französisches Ministère de l'Intérieur), November 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

Bei den Vorbereitungen für das erste TREVI-Ministertreffen vom Juni 1976 hatte das Bundesinnenministerium versucht, sehr weitreichende Ziele in die Ministerresolution einfließen zu lassen. Die deutschen Entwürfe hierfür forderten die Errichtung „nationale[r] Polizeidatenzentren“, zwischen denen „– unter Berücksichtigung des Datenschutzes – ein Informationsaustausch über Datenleitungen erfolgen“ sollte. Die hierfür notwendigen Nachrichtenverbindungen sollten ausgebaut werden. Auf welche Bereiche sich der elektronische Datenaustausch erstrecken sollte, blieb in den Papieren etwas vage, auch wenn außer Frage stand, dass es nicht nur um Sachdaten, sondern auch um personenbezogene Informationen gehen sollte. Konkret genannt wurde ein Austausch zwischen „nationalen Bomben-Datenzentren“, in denen „sämtliche[...] Daten über unkonventionelle Sprengkörper“ gespeichert sein sollten. Gefordert wurde außerdem eine Prüfung, „wie im Verlauf der weiteren Integration Fahndungsnotierungen unter Ausnutzung der elektronischen Datenverarbeitung den Grenzdienststellen an den Außengrenzen der EG zur Verfügung gestellt werden können“, sowie ein allgemeiner Informationsaustausch über Straftaten und Straftäter, Ausweisungs- und Zurückweisungsfälle. Da, wie bereits erwähnt, die Sicherheitsbehörden der meisten anderen EG-Staaten noch nicht so weitreichend auf die EDV zurückgriffen wie die bundesdeutschen, sah der Entwurf außerdem einen Austausch über Kenntnisse auf dem Gebiet des polizeilichen EDV-Einsatzes vor, der durch eine zentrale Stelle organisiert werden sollte<sup>55</sup>.

In der Resolution jedoch, die die TREVI-Minister im Juni 1976 verabschiedeten, war die EDV nicht konkret benannt worden. Sie ließ sich allenfalls im weiteren Sinne den generellen Forderungen nach einem Austausch von „Informationen“ sowie „technischer Erfahrungen“ zuordnen<sup>56</sup>. Trotzdem entwickelte sich im Rahmen der TREVI-Konferenz eine durchaus intensive Beschäftigung mit Fragen der Informatik, die im Rahmen der AG II (Polizeitechnologie und -ausbildung) stattfand. Auf ihrer ersten Sitzung am 13./14. Oktober 1976 in Den Haag beschloss die AG II, als Grundlage für alle weiteren Schritte zunächst einen Überblick über das System und die Arbeitsweisen der Polizeien in den unterschiedlichen EG-Staaten zu schaffen und zu diesem Zwecke mithilfe eines umfassenden Fragebogens eine Synopse zu erstellen<sup>57</sup>. In diesem Zusammenhang mussten die Delegationen auch ausführen, inwieweit die Polizei in ihrem Land bereits auf die EDV zurückgriff und welche Projekte derzeit entwickelt oder aufgebaut wurden<sup>58</sup>.

Auf ihrer zweiten Sitzung am 10./11. November 1976 in Den Haag gründete die AG II eine UAG unter französischem Vorsitz, deren Hauptaufgabe, wie oben be-

<sup>55</sup> Vgl. Entwurf des BMI für ein von den TREVI-Ministern zu beschließendes Memorandum für die Sitzung des Redaktionskomitees am 18./19. 3. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890; sowie bundesdeutscher Entwurf eines Memorandums für die Sitzung des Redaktionskomitees am 18./19. 3. 1976, [o. D.], BArch, B 106/106774.

<sup>56</sup> Resolution der TREVI-Minister vom 29. 6. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890.

<sup>57</sup> Vgl. Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „Compte-rendu de mission. Réunion à LA HAYE les 13 et 14 octobre 1976, du groupe de travail N° 2, sur la sécurité“ 20.10.1976, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>58</sup> „Questionnaire groupe de travail rom. 2“, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

reits ausgeführt, darin bestand, die technischen Möglichkeiten eines sicheren Austauschs computergespeicherter Daten auszuloten. Personenbezogene Daten blieben von dem Auftrag zunächst ausgeschlossen<sup>59</sup>. Der Arbeit dieser UAG wurde offensichtlich von den beteiligten Ministerien besondere Bedeutung beigemessen. Wie der französische Vorsitz im Frühjahr 1978 konstatierte, hatten alle TREVI-Ministerien relativ große Delegationen zu den Treffen geschickt, und es waren nie Abwesenheiten zu beklagen. Da alle Delegationen eine Kooperation in diesem Bereich für besonders wünschenswert hielten, herrschte ein sehr gutes Diskussionsklima und es konnte bei allen Beschlüssen Einstimmigkeit hergestellt werden. Die Vorschläge der UAG waren freilich rein technischer Natur und sahen von der Prüfung rechtlicher und politischer Fragen ab<sup>60</sup>.

Die UAG verwendete zunächst viel Zeit darauf, einen Überblick über die bereits existierenden oder geplanten EDV-Systeme der einzelnen Mitgliedstaaten zu gewinnen. Diese Aufgabe war komplex, da zum einen die Verbreitung der EDV bei der Polizeiarbeit unterschiedlich weit fortgeschritten war und zum anderen die bestehenden Systeme keine identischen Strukturen hatten<sup>61</sup>. So unterhielten beispielsweise bis Januar 1978 lediglich vier der neun EG-Staaten, nämlich die Bundesrepublik, Belgien, Frankreich und Italien, eigene Sachfahndungsdateien; in einigen anderen EG-Staaten wurde deren Einführung geprüft<sup>62</sup>.

Eine Festlegung, in welchen Themenbereichen der Austausch stattfinden sollte, war aufgrund dieser unterschiedlichen inhaltlichen Strukturen nicht evident. Im Prinzip herrschte unter den Delegationen Einigkeit, dass es zunächst sinnvoll wäre, den Datenaustausch auf nummerierbare Objekte zu beschränken. Insbesondere wurde er für Fahrzeuge, Banknoten, Waffen und Ausweispapiere favorisiert<sup>63</sup>. Da jedoch noch nicht alle Polizeien elektronische Dateien hierzu führten, war dies nicht unmittelbar umsetzbar. Erschwerend kam außerdem hinzu, dass in jenen Staaten, wo bereits Sachfahndungsdateien existierten, deren komplexe Strukturen so unterschiedlich waren, dass eine Herstellung direkter Zugriffsmöglichkeiten technisch nicht möglich erschien. Die AG II hielt deshalb die Schaffung

<sup>59</sup> Vgl. oben S. 108.

<sup>60</sup> Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „Groupe de Travail WG 2 ‚Formation et Technologie Policières‘ de la C.E.E. (TREVI). Fonctionnement du Sous-Groupe SWG 22 ‚Informatique‘“, 12. 3. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>61</sup> Bericht der UAG „Informatik“ an die AG II, „C.E.E. GROUPE DE TRAVAIL INTERNATIONAL SUR LA SECURITE N° 2; SOUS-GROUPE DE TRAVAIL ‚INFORMATIQUE‘“, Februar 1977, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>62</sup> Bericht des Präsidenten der UAG 22 A. Guénon, „C.E.E. GROUPE DE TRAVAIL WG 2 ‚FORMATION ET TECHNOLOGIE POLICIERS‘; SOUS-GROUPE SWG 22 ‚INFORMATIQUE‘; Réunion des 26 et 27 janvier 1978, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>63</sup> Vgl. Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; sowie Bericht des französischen Präsidenten der UAG 22 Guénon, „E.E.C. WORKING GROUP WG 2 ‚POLICE TRAINING AND TECHNOLOGY‘; SUB-GROUP SWG 22 ‚DATA PROCESSING‘“, [o. D., nach dem 28. 4. 1978], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

eines tatsächlichen Datenverbundnetzes weder kurz- noch mittelfristig für realisierbar. Es sei aber wünschenswert, dass Staaten, die gerade erst mit dem Aufbau entsprechender Dateien befasst waren, jenen inhaltlichen Bereichen den Vorzug geben sollten, auf denen ein europäischer Austausch angestrebt wurde. Außerdem sollten sich diese Staaten um eine möglichst weitgehende Kompatibilität der Systeme bemühen<sup>64</sup>.

In technischer Hinsicht erarbeitete die UAG 22 bis zum Frühjahr 1978 vier theoretisch mögliche Optionen zur Realisierung des elektronischen Datenaustauschs<sup>65</sup>:

- Den Gebrauch von Telex-Terminals, die einen Zugriff auf elektronische Dateien ermöglichen: Diese Lösung wurde von der UAG 22 klar favorisiert. Sie sei technisch am ehesten umzusetzen sowie am kostengünstigsten und entspreche gleichzeitig am besten den aktuellen Bedürfnissen<sup>66</sup>. Hinzu kam, dass sich dieses Vorgehen im Rahmen des bereits existierenden Datenaustauschs des Bundeskriminalamts praktisch bewährt hatte<sup>67</sup>. In technischer Hinsicht war es denkbar, entweder per Telex eine Direktverbindung zwischen zwei Dateien und damit einen unbeschränkten Zugriff zu schaffen oder aber einen „Operator“ zwischenschalten, der Anfragen entgegennimmt, die entsprechenden Dateien abrufen und dann übermittelt<sup>68</sup>. Zunächst könne jeder Staat mit den dort

<sup>64</sup> Bericht des Präsidenten der UAG 22 Guénon, „C.E.E. GROUPE DE TRAVAIL WG 2 ‚FORMATION ET TECHNOLOGIE POLICIERS‘; SOUS-GROUPE SWG 2 ‚INFORMATIQUE‘; Réunion des 26 et 27 janvier 1978, [o. D.], AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/29.

<sup>65</sup> Vgl. zum Folgenden ebd.; sowie Bericht des französischen Präsidenten der UAG 22 Guénon, „E.E.C. WORKING GROUP WG 2 ‚POLICE TRAINING AND TECHNOLOGY‘, SUB-GROUP SWG 2 ‚DATA PROCESSING‘“, [o. D., nach dem 28. 4. 1978], AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/29.

<sup>66</sup> Diese angestrebte Struktur unterschied sich wesentlich von dem EDV-System, dessen Einführung etwa zeitgleich bei Interpol geplant war: Interpol sah eine zentrale Datenspeicherung im Sitz der Organisation – und keine Vernetzung der in den Einzelstaaten existierenden EDV-Systeme – vor. Weitere Unterschiede bestanden in dem Kreis der teilnehmenden Staaten sowie in der Natur der ausgetauschten Informationen. Vgl. „C.E.E. GROUPE DE TRAVAIL INTERNATIONAL SUR LA SECURITE N° 2; SOUS-GROUPE DE TRAVAIL ‚INFORMATIQUE‘“ [Teil II: „Extraits du compte-rendu de la reunion du Sous-Groupe des 18 et 19 janvier 1977 à PARIS“], [o. D.], AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/29.

<sup>67</sup> Das BMI, das sowohl im Hinblick auf die Automatisierung polizeilicher Dateien als auch beim internationalen Austausch elektronischer Daten eine Vorreiterrolle innehatte, teilte sein technisches Wissen ohne Einschränkungen mit den EG-Partnern – ohne sich dabei jedoch, wie der französische Vorsitz konstatierte, in den Vordergrund zu drängen oder besonderen Druck auszuüben. Vgl. Vermerk der Direction Générale de la Police Nationale/Direction des Services Techniques, „Groupe de Travail WG 2 ‚Formation et Technologie Policières‘ de la C.E.E. (TREVI). Fonctionnement du Sous-Groupe SWG 2 ‚Informatique‘“, 12. 3. 1978, AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/29.

<sup>68</sup> Auf die Möglichkeit einer Unterscheidung zwischen Telex-Direktverbindung und manueller Telex-Verbindung war von Großbritannien hingewiesen worden. Der vorübergehende Gebrauch des manuellen Zugriffs könne, so dessen Delegation, dazu beitragen, dass der internationale Datenaustausch kontrollierbarer erscheine und so leichter an Akzeptanz gewinne. Vgl. Vermerk der Direction Générale de la Police Nationale/Direction des Services Techniques,

verwendeten Auswertungsverfahren weiterarbeiten, es sei jedoch sinnvoll, mittelfristig eine Vereinheitlichung der Verfahren anzustreben.

- Den Austausch von Magnetbändern: Diese Möglichkeit war technisch relativ leicht umzusetzen. Nachteile sahen die Experten jedoch in der Erfordernis eines aufwendigen Materialtransfers und in der mangelnden Aktualität der Informationen, da der Austausch nur periodisch stattfinden konnte. In bestimmten Bereichen könne es jedoch sinnvoll sein, diese Option komplementär zum Gebrauch von Telex-Terminals zur Anwendung zu bringen.
- Den Austausch von „computer produced microfiches“ („microfiches produites par ordinateur“): Da zahlreiche Staaten nicht über die erforderliche technische Ausstattung hierfür verfügten, beurteilte die UAG diese Lösung als letztlich nur theoretisch denkbar. Praktisch sei sie kurzfristig nicht realisierbar und sehr teuer.
- Die Einrichtung eines zentralen Datenverarbeitungszentrums für die Polizeien aller EG-Staaten: Diese Option war nach Ansicht der Experten, im Hinblick auf ihre praktische Anwendbarkeit, an sich die optimale. Sie wurde jedoch aufgrund der bislang geringen Verbreitung der EDV bei einigen EG-Polizeien weder kurz- noch mittelfristig für realisierbar gehalten. Darüber hinaus sei von unverhältnismäßig hohen Kosten auszugehen, die durch die Vorteile der Option letztlich nicht vollauf gerechtfertigt seien.

Der Auftrag der UAG 22, Maßnahmen zur Gewährleistung der Datensicherheit aufzuzeigen, erwies sich als problematisch: Wie sich herausstellte, wurden die in den einzelnen Staaten geltenden Sicherheitsvorkehrungen für die EDV oftmals als „geheim“ eingestuft und konnten den EG-Partnern nur in begrenzten Teilbereichen enthüllt werden. Die Experten empfahlen deshalb, dass gemeinsame Standards erarbeitet werden sollten, insbesondere im Hinblick auf Zugangsberechtigungen und Kontrollsysteme, die dann auf nationalstaatlicher Ebene umzusetzen seien und so die Sicherheit eines europäischen Datenaustauschs garantieren könnten<sup>69</sup>.

Eigentlich hatte der Auftrag der UAG 22 die Behandlung personenbezogener Daten explizit ausgeschlossen. Dennoch brachen wiederholt Diskussionen hierüber auf<sup>70</sup>. Dabei wurde einerseits die Wichtigkeit eines solchen Austauschs für die Polizeiarbeit betont und darauf hingewiesen, dass die „Beschränkung auf Sach-

„Groupe de Travail WG 2 ‚Formation et Technologie Policières‘ de la C.E.E. (TREVI). Fonctionnement du Sous-Groupe SWG 22 ‚Informatique‘“, 12. 3. 1978, AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/29.

<sup>69</sup> Vgl. Bericht des französischen Präsidenten der UAG 22 Guénon, „E.E.C. WORKING GROUP WG 2 ‚POLICE TRAINING AND TECHNOLOGY‘, SUB-GROUP SWG 22 ‚DATA PROCESSING‘“, [o. D., nach dem 28. 4. 1978], AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/29.

<sup>70</sup> So bot beispielsweise Italien den EG-Partnern an, umfangreiche Dateien über Käufer von Waffen zur Verfügung zu stellen, worauf die anderen Delegationen aber nicht eingingen. Vgl. Vermerk der Direction Générale de la Police Nationale/Direction des Services Techniques, „Groupe de Travail WG 2 ‚Formation et Technologie Policières‘ de la C.E.E. (TREVI). Fonctionnement du Sous-Groupe SWG 22 ‚Informatique‘“, 12. 3. 1978, AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/29.

informationen“ die „Wirksamkeit der Unterarbeitsgruppe“ begrenze<sup>71</sup>. Andererseits wurden datenschutzrechtliche Bedenken formuliert. Auf einer Plenumsitzung der AG II im Mai 1978 brachte die bundesdeutsche Delegation das Thema auf die Tagesordnung. In der Diskussion zeigte sich, dass die Gesetzeslage in allen neun EG-Staaten mittlerweile dem Datenschutz Rechnung trug und dass deshalb deutliche politische und rechtliche Hindernisse einem Austausch personenbezogener Daten entgegenstanden<sup>72</sup>. Die UAG 22 selbst freilich, die überwiegend mit Computerspezialisten besetzt war, sah sich nicht als geeignetes Forum, um diese Problematik zu bearbeiten<sup>73</sup>. Die hohen Beamten beschlossen deshalb im Juli 1978, die Minister auf die rechtlichen Schwierigkeiten der UAG 22 aufmerksam zu machen und deren Entscheidung „über die Einbeziehung auch personenbezogener Daten“ in den angestrebten Datenverbund innerhalb der EG einzuholen<sup>74</sup>. Auf der Ministersitzung im November 1978 jedoch konnte hierzu keine Einigkeit erzielt werden<sup>75</sup>. Die Resolution beschränkte sich darauf, einen Datenaustausch für die umrissenen Sachgebiete „im Rahmen bestehender nationaler Gesetze (insbesondere Datenschutzgesetze) grundsätzlich“ zu billigen<sup>76</sup>.

Wenngleich sich die bundesdeutsche Delegation in den Diskussionen der UAG 22 eher zurückhaltend gab, wird doch aus internen Dokumenten deutlich, dass ein Austausch auch personenbezogener Daten hier nachdrücklich angestrebt wurde. Erkennbar war dies bereits an den oben zitierten bundesdeutschen Positionspapieren für TREVI<sup>77</sup>. Ein interner Kommentar vom September 1978 lautete, für die deutschen Ziele bei der TREVI-Kooperation bereite der Datenschutz

<sup>71</sup> Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o.D., nach dem 21.6.1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>72</sup> So die Formulierung in: Bericht von Gérard Vanier und Victor Esmiol über das Treffen der AG II am 30./31.5.1978 in Kopenhagen, [o.D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29. Eigene Datenschutzgesetze wurden während der 1970er Jahre allerdings nur in der Bundesrepublik Deutschland (1977), in Dänemark (1978), Frankreich (1978) und Luxemburg (1979) verabschiedet. Vgl. Le Jeune: La coopération policière européenne, S. 140–143.

<sup>73</sup> „EEC WORKING-GROUP II (WG-2) (POLICE TECHNOLOGY AND TRAINING); SECOND REPORT TO SENIOR OFFICIALS (CHIEFS OF POLICE)“, TREVI-Dokument WG-2(78)1, 21.5.1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>74</sup> Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o.D., nach dem 21.6.1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; siehe auch ausführlicher Protokoll der Sitzung der hohen Beamten am 3. Juli 1978 in Bonn (französische Übersetzung), [o.D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>75</sup> Insbesondere die niederländische Delegation äußerte nachdrücklich Vorbehalte zum Austausch von personengebundenen Informationen. Vgl. Vermerk des VLR I Stabreit (AA), „Konferenz der Innen- oder Justizminister mit entsprechenden Zuständigkeiten der EG-Staaten am 30. November 1978 in Bonn zu Fragen der inneren Sicherheit“, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 122.711.

<sup>76</sup> Beschlussvorschläge „wie angenommen“ [für die TREVI-Ministerkonferenz am 30.11.1978], PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 122.711.

<sup>77</sup> Vgl. oben S. 81f.

„größte Schwierigkeiten“<sup>78</sup>. In bilateralen Kontakten ging das Bundesinnenministerium direkter vor und stellte beispielsweise dem britischen Home Office im September 1978 den Zugriff auf die PIOS-Datei des Bundeskriminalamts zum Terrorismus in Aussicht. Geworben wurde dabei auch für die Schaffung eines „vergleichbare[n] System[s] für die Terrorismusbekämpfung auf europäischer Grundlage“. Dem deutschen und britischen Innenminister waren freilich die „politischen Schwierigkeiten“ bewusst. Der geplante europäische Informationsverbund zu gestohlenen Kraftfahrzeugen und anderen nummerierten Objekten wurde jedoch als erster, vielversprechender Schritt in diese Richtung bezeichnet<sup>79</sup>. Wie aus internen Dokumenten des Home Office deutlich wird, verfolgte dieses dabei eine insgesamt pragmatischere Linie als das Bundesministerium des Innern: Anstatt Zeit und Energie auf das Studium rechtlicher Probleme zu verschwenden, wollte das Home Office den elektronischen Datenaustausch auf jenen Gebieten, wo er problemlos möglich war, so weit wie möglich vorantreiben. Hierdurch würden handfeste Grundlagen für eine spätere Ausdehnung der Kooperation auf andere Bereiche geschaffen<sup>80</sup>.

Insgesamt betrachtet blieb der unmittelbar greifbare Ertrag der TREVI-Kooperation für einen elektronischen Datenaustausch der europäischen Polizeibehörden in den 1970er Jahren recht beschränkt. Trotzdem wurden hier wegweisende Vorarbeiten geleistet: Es fand ein Informationsaustausch über die existierenden EDV-Systeme der nationalen Polizeien und über die Sicherheitsanforderungen an diese Systeme statt, es wurden konkrete technische Möglichkeiten für einen elektronischen Datentransfer zwischen diesen Systemen aufgezeigt und es wurde ein Rahmen für den elektronischen Datenaustausch zu nummerierbaren Sachen auf bilateraler Ebene bereitgestellt<sup>81</sup>. Nach Auffassung der UAG 22 sollte dieser Rahmen nun auf der Grundlage bilateraler Übereinkünfte in die Praxis überführt werden<sup>82</sup>. Die UAG 22 beschloss deshalb im Frühjahr 1979, bis auf weiteres keine Treffen mehr durchzuführen; lediglich ihr französischer Vorsitz sollte aktiv bleiben, um die Fortschritte der Kooperation auf bilateraler Ebene zu protokollieren<sup>83</sup>. Insgesamt schufen die frühen Vorarbeiten der TREVI-Konferenz für eine elektronische Vernetzung der europäischen Polizeien so wesentliche Vorausset-

<sup>78</sup> Gesprächsvermerk des AA über ein Telefonat zwischen Drautz (AA) und RR'in Blattner (BMI), „Zusammenarbeit der Innenministerien der EG-Staaten – TREVI“, 18. 9. 1978, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486.

<sup>79</sup> Vermerk des MR Lenz (BMI), „Besuch des britischen Innenministers am 3. und 4. September 1978 in Bonn; hier: Besprechungen am 3. und 4. September 1978 im Bundesministerium des Innern“, 4. 9. 1978, BArch, B 106/106776.

<sup>80</sup> „Briefing for meeting of Ministers, Bonn 30 November 1978“, [November 1978], BNA, FCO 30/3775.

<sup>81</sup> Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „TACHES REALISEES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL TREVI N° 2“, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>82</sup> Vgl. Bericht des französischen Präsidenten der UAG 22 Guénon, „E.E.C. WORKING GROUP WG 2 ‚POLICE TRAINING AND TECHNOLOGY‘, SUB-GROUP SWG 22 ‚DATA PROCESSING‘“, [o. D., nach dem 28. 4. 1978], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>83</sup> „TREVI; COMPTE RENDU de la REUNION du GROUPE de TRAVAIL n° II tenue à PARIS, le 16 MAI 1979“, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

zungen für einen späteren Ausbau des Systems. Dabei wurden Weichen gestellt, ohne dass hierfür eine gesetzliche Grundlage bestanden hätte<sup>84</sup>. Damit setzte sich auf europäischer Ebene eine Tendenz fort, die in der Bundesrepublik auch auf nationaler Ebene charakteristisch für die Entwicklungen des staatlichen EDV-Einsatzes war: Die Anwendung neuer technischer Möglichkeiten im Bereich der EDV schuf in der Praxis Fakten, bevor deren Implikationen vom Gesetzgeber überhaupt als regelungsbedürftiger Bereich erkannt wurden<sup>85</sup>.

Seit den 1980er Jahren sollten die Bemühungen im Rahmen der TREVI-Konferenz um eine elektronische Datenvernetzung der Polizeibehörden mit zunehmender Intensität fortgeführt werden. Unter anderem beschlossen die EG-Partner Ende der 1980er Jahre, bestimmte Sammlungen, die in einzelnen Staaten existierten, den anderen Staaten zur Verfügung zu stellen. Hierbei handelt es sich insbesondere um die vom Bundeskriminalamt aufgebaute „Datei gefälschter arabischer Pässe“ sowie um zwei französische Anwendungen: eine „zentrale Datensammlung über ‚Sprengstoffe‘, ‚Zünder‘ und ‚Spreng-/Zündschnüre‘“ und eine „Datei über Heroinanalysedaten“<sup>86</sup>. Darüber hinaus nahm das Thema eines computergestützten Datenaustauschs im Schengen-Prozess sowie bei den Vorbereitungen für die Gründung von Europol, welche jeweils durch TREVI-AGs mitgetragen wurden, einen zentralen Stellenwert ein<sup>87</sup>.

## 5.3 Grenzüberschreitungen: Tätigwerden von Polizeibeamten in EG-Partnerstaaten

### 5.3.1 Nationalstaatliche Souveränität und Hoheitsrechte

Im Hinblick auf die Wahrung der nationalstaatlichen Souveränität war die Frage eines Tätigwerdens fremder Polizeibeamter im eigenen Staat von besonderer Sensibilität. Die Polizeigewalt bildet ein nationales Hoheitsrecht, das die Verfolgung von Gesetzesverstößen und damit die Ausübung einer souveränen Staatsgewalt ermöglicht. Vor diesem Hintergrund wurden Vorschläge zum Einsatz von Polizeibeamten auf fremdem Staatsgebiet im Rahmen von TREVI mit Vorsicht und Zurückhaltung diskutiert. Insbesondere die kleineren EG-Staaten formulierten immer wieder Vorbehalte<sup>88</sup>. Die Bundesrepublik hingegen sprach sich für vergleichs-

<sup>84</sup> Vgl. hierzu ausführlicher unten, S. 241–243.

<sup>85</sup> Vgl. hierzu Oberloskamp: Auf dem Weg in den Überwachungsstaat?

<sup>86</sup> Vgl. Busch: Grenzenlose Polizei?, S. 315–317.

<sup>87</sup> Zur Bedeutung von TREVI für eine europäische EDV-Vernetzung in den 1980er und 90er Jahren vgl. Le Jeune: La coopération policière européenne, S. 134–148.

<sup>88</sup> So versuchte beispielsweise im zweiten Halbjahr 1976 die niederländische Präsidentschaft in der AG I, den Bereich der operativen Zusammenarbeit gänzlich auszuklammern. Erst der Hinweis der bundesdeutschen Delegation auf die Ministerresolution veranlasste die Teilnehmer der AG I, das Thema überhaupt zu berücksichtigen. Vgl. Ergebnisniederschrift des RR Schön-

weise weitreichende Regelungen aus<sup>89</sup>. Aufgrund dieser Konstellation wurde bei den wenigen hierzu getroffenen Vereinbarungen sorgfältig betont, dass Entscheidungsgewalt und Verantwortung stets bei dem Staat verblieben, auf dessen Boden sich die Beamten befanden, und strikt darauf geachtet, das Grundprinzip des nationalstaatlichen Gewaltmonopols nicht anzutasten.

Die Ministerresolution von 1976 hatte die Option eines Einsatzes von Polizeibeamten im EG-Ausland ausschließlich im Zusammenhang mit dem Ziel einer gegenseitigen Unterstützung bei der Terrorismusbekämpfung erwähnt. In sehr allgemeinen Worten regte sie insbesondere an, dass „zu diesem Zweck unter Beachtung der nationalen Gesetze beispielsweise“ die „Ermöglichung grenzüberschreitender Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden“ geprüft werden könnte<sup>90</sup>.

### 5.3.2 Entsendung von Beamten zur fachlichen Unterstützung

Die AG I kam recht bald zu deutlich konkreteren Vorschlägen. Bereits in ihrer ersten Sitzung befasste sie sich mit den Möglichkeiten, bei terroristischen Zwischenfällen Angehörige der Sicherheitsbehörden eines anderen EG-Staates „zur fachlichen Unterstützung“ anzufordern<sup>91</sup>. In der Vergangenheit hatte es ein derartiges Vorgehen in der Praxis nur selten gegeben. Der Erfahrungshorizont bundesdeutscher Behörden war zum einen von den Vorfällen des Olympia-Attentats geprägt, das die deutschen Sicherheitsbehörden ohne ausländische Hilfe zu bewältigen versucht hatten und das in einem Desaster geendet war<sup>92</sup>. Zum anderen bildete die Botschaftsbesetzung in Stockholm ein wichtiges Ereignis: Hier waren bundesdeutsche Kriminalbeamte zur beratenden Unterstützung der schwedischen Polizei nach Stockholm entsandt worden<sup>93</sup>. Die gute Zusammenarbeit wurde im Nachhinein immer wieder positiv hervorgehoben<sup>94</sup>.

Da die Initiative von dem Staat ausgehen sollte, auf dessen Boden der terroristische Zwischenfall stattfand und da es sich um die Ermöglichung einer Hilfeleistung handelte, wurde der Ansatz von allen Delegationen im Prinzip befürwortet. Gedacht war beispielsweise an die Anforderung von Spezialisten, die die Terrorgruppe besonders gut kannten oder die Experten für bestimmte technische Einsatzmittel waren. Auf ihrer zweiten Sitzung hielt die AG I deshalb in ihrem Bericht an die hohen Beamten als Grundprinzip fest:

eich (BMI) über die erste Sitzung der EG-Arbeitsgruppe „Terrorismus“ am 11./12. 10. 1976 in Den Haag, 20. 10. 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>89</sup> Zusammengefasst sind die bundesdeutschen Ziele in: Bundesdeutscher Entwurf eines Memorandums für die Sitzung des Redaktionskomitees am 18./19.3.1976, [o.D.], BArch, B 106/106774.

<sup>90</sup> Resolution der TREVI-Minister vom 29. 6. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890.

<sup>91</sup> Ergebnismünderschrift des RR Schöneich (BMI) über die erste Sitzung der EG-Arbeitsgruppe „Terrorismus“ am 11./12. 10. 1976 in Den Haag, 20. 10. 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>92</sup> Vgl. oben Abschnitt 3.1.

<sup>93</sup> Vgl. März: Die Machtprobe 1975, S. 92.

<sup>94</sup> Vgl. etwa Arbeitsgruppe „TREVI I“, „Resümee des Stockholm-Symposiums vom 9. November 1976“, BArch, B 106/106774.

„Beamte der Polizeien und Sicherheitsdienste eines Mitgliedstaates können vor, während oder nach terroristischen Aktionen auf Anforderung in einen anderen Mitgliedstaat entsandt werden, um dessen Behörden bei ihren Maßnahmen zu unterstützen. Die Anforderung soll über die jeweiligen Verbindungsbüros erfolgen.“<sup>95</sup>

Im Mai 1977 bestätigten die Minister die Möglichkeit, in jedem Stadium eines terroristischen Anschlags „Experten in einen anderen Mitgliedstaat zur beratenden Unterstützung“ zu entsenden<sup>96</sup>. Das gleiche Prinzip wurde analog auch im Rahmen der AG III zur zivilen Luftsicherheit beschlossen und von den Ministern 1977 bestätigt: Bei einem terroristischen Angriff auf den zivilen Luftverkehr sollten EG-Staaten Spezialisten entsenden können, um beim Krisenmanagement zu helfen<sup>97</sup>.

Es handelte sich hierbei freilich nicht um einen juristisch bindenden Beschluss, der den EG-Staaten eine Verpflichtung auferlegt hätte. Vielmehr hatten die TREVI-Experten auf eine ohnehin schon bestehende Möglichkeit hingewiesen und deren Anwendung empfohlen. Tatsächlich wurde in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre zunehmend davon Gebrauch gemacht: Beispielsweise stellten Spezialisten des britischen SAS – der freilich nicht zur Polizei, sondern zur Armee gehörte – zweimal EG-Partnern bei terroristischen Zwischenfällen sogenannte Schockgranaten und Beamte mit dem für deren Anwendung erforderlichen Know-how zur Verfügung. Erstmals geschah dies bei der Befreiung eines im Mai/Juni 1977 von molukkischen Terroristen entführten Zuges in den Niederlanden, ohne dass jedoch hierdurch der Ausgang der Geiselnahme positiv beeinflusst werden konnte. Bei der Erstürmung der entführten „Landshut“-Maschine in Mogadischu durch die GSG 9 im Oktober 1977 hingegen waren der Einsatz der britischen Schockgranaten und die Beratung durch SAS-Spezialisten von entscheidender Bedeutung<sup>98</sup>. Auch bei der Moro-Entführung wurden Beamte aus anderen EG-Staaten zur fachlichen Unterstützung nach Rom geschickt, darunter zwei Spezialisten des britischen SAS und Mitarbeiter des Bundeskriminalamts. Letztere richteten im italienischen Innenministerium ein Terminal ein, über das Daten aus dem bundesdeutschen INPOL-System abgefragt werden konnten<sup>99</sup>.

<sup>95</sup> EG-Arbeitsgruppe „TREVI“, „Konklusionen [für den Ausschluß hoher Beamter]“, 8./9. 11. 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>96</sup> Vermerk des BMI, „Synopse der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l’Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/28. Vgl. ausführlicher den von den Ministern gebilligten Bericht der hohen Beamten für das TREVI-Ministertreffen am 31. 5. 1977 in London, TREVI-Dokument (77)1, 11. 5. 1977, AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/29.

<sup>97</sup> Vgl. „Principes de la coopération dans le domaine de la sécurité de l’aviation civile“, Anlage zu: Note des Chef du Service Central de la Police de l’Air et des Frontières (französisches Ministère de l’Intérieur) an den Directeur Général de la Police Nationale, „Lutte contre le terrorisme – Groupe TREVI“, 12. 6. 1978, AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/28.

<sup>98</sup> Vgl. [Briefing material], „Meeting of Senior Officials of Ministries of the Interior of the EEC: Brussels 8 November 1977“, [November 1977], BNA, FCO 30/3423. Zu dem molukkischen Anschlag von 1977 vgl. Dahlke: Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus, S. 421 f. Zur „Landshut“-Entführung vgl. Geiger: Die „Landshut“ in Mogadischu; Blumenau: The United Nations and Terrorism, S. 74–86.

<sup>99</sup> Vgl. Hof: Staat und Terrorismus in Italien, S. 271 f. Zur Moro-Entführung vgl. ebd., S. 208–223.

### 5.3.3 Grenzüberschreitende Observationen

Nach Vorstellungen des Bundesinnenministeriums sollte im Rahmen von TREVI die Möglichkeit geschaffen werden, andere betroffene Mitgliedstaaten an „bestimmten Observationen und Fahndungsmaßnahmen“ zu beteiligen – wobei freilich die ausländischen Beamten „ausschließlich zur fachlichen Unterstützung“ und „ohne Exekutivbefugnisse“ tätig werden sollten<sup>100</sup>. Maßgeblich für die Formulierung dieses Ziels war unter anderem der negative Erfahrungshintergrund in der Zusammenarbeit mit Frankreich: Wie bereits ausgeführt, hatte im Sommer 1975 die Bitte des Bundeskriminalamts an die Direction de la Surveillance du Territoire, eine mögliche Spur zum Aufenthaltsort des gesuchten RAF-Anwalts Siegfried Haag in Frankreich zu verfolgen, zu keinerlei Ergebnissen geführt, wofür jeweils die andere Seite verantwortlich gemacht wurde<sup>101</sup>.

Auf der ersten Sitzung der AG I im Oktober 1976 brachte die bundesdeutsche Delegation zwei Vorschläge ein, welche die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung erleichtern sollten: Sie stellte die Einrichtung grenzüberschreitender technischer Verbindungswege für die Polizei zur Diskussion und regte an, im Rahmen der EG grenzüberschreitende Observationen von mutmaßlichen Terroristen oder von terroristischen Gruppen nahestehenden Personen zu ermöglichen<sup>102</sup>. Die Option grenzüberschreitender Observationen stieß anfänglich auf massive Vorbehalte, insbesondere von Seiten Dänemarks, Belgiens und zum Teil auch Frankreichs<sup>103</sup>. Maßgeblich für diese Widerstände war vor allem die Sorge, dass ein derartiges Tätigwerden von Polizeibeamten auf fremdem Hoheitsgebiet auf eine Gefährdung staatlicher Souveränität hinauslaufen könne.

Die Widerstände konnten schließlich überwunden werden, nachdem die Delegationen der AG I die Regelungen der bereits existierenden deutsch-italienischen Absprache für Verfahrensrichtlinien bei grenzüberschreitenden Observationen studiert hatten<sup>104</sup>. Die Experten einigten sich schließlich in ihren Konklusionen für die hohen Beamten vom November 1976 auf ein Modell, nach dem „Beamte der Polizeien und Sicherheitsdienste, die des Terrorismus verdächtigen Personen im Wege der Observation folgen“<sup>105</sup>, grundsätzlich zunächst die zuständigen Behörden des anderen Mitgliedstaates um Übernahme bitten sollten. In „besonders dringlichen Fällen“ jedoch sollte es möglich sein, dass „Beamte der Polizeien und Sicherheitsdienste observierten Personen über die nationale Grenze hinweg in

<sup>100</sup> Bundesdeutscher Entwurf eines Memorandums für die Sitzung des Redaktionskomitees am 18./19. 3. 1976, [o. D.], BArch, B 106/106774.

<sup>101</sup> Vgl. oben, S. 74.

<sup>102</sup> Ergebnismitschrift des RR Schöneich (BMI) über die erste Sitzung der EG-Arbeitsgruppe „Terrorismus“ am 11./12. 10. 1976 in Den Haag, 20. 10. 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>103</sup> Vgl. Vermerk des BMI, „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘; hier: Bekämpfung des Terrorismus“, 15. 11. 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>104</sup> Ebd.

<sup>105</sup> Siehe für die Zitate in diesem und im nächsten Satz: EG-Arbeitsgruppe „TREVI I“, „Konklusionen [für den Ausschluß hoher Beamter]“, 8./9. 11. 1976, BArch, B 106/106774.

einen anderen Mitgliedstaat folgen“. Allerdings seien dann „die Kollegen jenseits der Grenze unverzüglich“ zu verständigen<sup>106</sup>. Für diesen nach Ansicht der AG I wünschenswerten Grundsatz mussten allerdings die Einzelheiten jeweils im Rahmen bilateraler Vereinbarungen zwischen benachbarten Staaten festgelegt werden. Des Weiteren wurde auch beschlossen, dass im Rahmen der AG II die Möglichkeiten geprüft werden sollten, eine Funkfrequenz für gemeinsame Polizeieinsätze mehrerer EG-Mitgliedstaaten zu schaffen<sup>107</sup>. Diese Vorschläge der AG I wurden im Mai 1977 von den Ministern bestätigt<sup>108</sup>, konkrete Wirksamkeit konnten sie aber nur durch bilaterale Absprachen erhalten. Erst mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990 wurde schließlich eine multilaterale Vereinbarung zur grenzüberschreitenden Observation erreicht, die jedoch von begrenzter Reichweite bleibt und zahlreichen Einschränkungen unterliegt<sup>109</sup>.

### 5.3.4 Andere Ermittlungstätigkeiten im Ausland

Auch die Möglichkeit, Beamte zur Einholung von Informationen von operativem Wert ins EG-Ausland zu entsenden, wurde von der bundesdeutschen Delegation auf der ersten Sitzung der AG I ins Spiel gebracht. Die anderen Delegationen nahmen den Vorschlag zunächst skeptisch auf, befürworteten ihn aber schließlich doch<sup>110</sup>. Im November 1976 hielten die Experten in ihrem Bericht an die hohen Beamten als Grundsatz fest:

„Beamte der Polizeien und Sicherheitsdienste eines Mitgliedstaates können in einen anderen Mitgliedstaat nach vorheriger Zustimmung seiner zuständigen Behörden entsandt werden, um an Ort und Stelle Informationen zu erhalten und Unterlagen einzusehen.“<sup>111</sup>

Konkret gedacht war hier beispielsweise an die Möglichkeit der Akteneinsicht oder der Teilnahme an einem polizeilichen Verhör. Auf informeller Basis hatten derartige Formen der Zusammenarbeit bereits vorher bestanden. Der jetzige Beschluss der AG I, der im Mai 1977 von den Ministern bestätigt wurde, ging letztlich nicht weit darüber hinaus, da er keine rechtlichen Verbindlichkeiten schuf. Vielmehr wurde nachdrücklich betont, dass diese Form der Zusammenarbeit von

<sup>106</sup> Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o.D., nach dem 21.6.1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>107</sup> EG-Arbeitsgruppe „TREVI I“, „Konklusionen [für den Ausschuss hoher Beamter]“, 8./9. 11. 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>108</sup> Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o.D., nach dem 21.6.1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>109</sup> Vgl. Knelangen: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, S. 118f.; Aden: Polizeipolitik in Europa, S. 322–324.

<sup>110</sup> Ergebnisschrift des RR Schöneich (BMI) über die erste Sitzung der EG-Arbeitsgruppe „Terrorismus“ am 11./12. 10. 1976 in Den Haag, 20. 10. 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>111</sup> EG-Arbeitsgruppe „TREVI I“, „Konklusionen [für den Ausschuss hoher Beamter]“, 8./9. 11. 1976, BArch, B 106/106774.

der behördlichen Genehmigung des jeweiligen Mitgliedstaates abhängig war, bei dem ein Ersuchen eingegangen war<sup>112</sup>.

## 5.4 Internationale Lern- und Angleichungsprozesse

### 5.4.1 Synergieeffekte, Vertrauensbildung und die Entstehung von Expertennetzwerken

In den Expertengruppen der TREVI-Konferenz fanden von Anfang an intensive Prozesse des gegenseitigen Kennenlernens statt. Dabei entstand auf allen Seiten eine beachtliche Bereitschaft, sowohl eigene Erfahrungen zu teilen als auch von denen der EG-Partner zu profitieren. Wichtig hierfür war die Herstellung persönlicher Kontakte und Bekanntschaften: Dies erfolgte zum einen unmittelbar in den Expertentreffen der Konferenz, die Beamten aus Ministerien und Sicherheitsbehörden ein Forum boten. Zum anderen diente auch der im Rahmen von TREVI gezielt geförderte europäische Austausch von Polizeibeamten der allgemeinen Vertrauensbildung und einem „besseren gegenseitigen Verständnis“<sup>113</sup>.

Auf dieser Grundlage vollzogen sich im Rahmen von TREVI weitreichende grenzüberschreitende Lernprozesse, die sich auf vielfältige Themen erstreckten: Von zentraler Bedeutung waren dabei der Erfahrungsaustausch zur Terrorismusbekämpfung und das Zusammenführen von Wissen in technischen Gebieten. Auf diese Weise entstanden Synergieeffekte, die einen wesentlichen Ertrag der Konferenz bildeten. Darüber hinaus war dieser Erfahrungsaustausch auch der Ausgangspunkt für erste europäische Harmonisierungs- und Angleichungstendenzen im Bereich der Inneren Sicherheit. Einen tatsächlich umfassenden und systematischen Rahmen freilich sollte die Entwicklung einer europäischen Polizeiwissenschaft erst im Jahr 2001 mit der Gründung der Europäischen Polizeiakademie erhalten<sup>114</sup>.

Die Kommunikations- und Aushandlungsprozesse unterlagen gerade im Hinblick auf den Wissens- und Erfahrungsaustausch in den Arbeits- und Unterarbeitsgruppen nur noch begrenzt einer Logik der Durchsetzung nationaler Ziele. Vielmehr trugen die im Rahmen der TREVI-Expertengruppen angestoßenen Lernprozesse zur Verflechtung und Aufweichung nationaler Strukturen bei. Auf diesem Wege entstanden Experten-Netzwerke, deren Zusammenhalt aus der Entwicklung gemeinsamer Auffassungen und Positionen resultierte<sup>115</sup>.

<sup>112</sup> Vgl. Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; sowie Entwurf von Angel (britisches Home Office) für den Bericht der AG I an die hohen Beamten, „CONFERENCE DES MINISTRES DE L'INTERIEUR DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE; GROUPE DE TRAVAIL I, [erstes Halbjahr 1977], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>113</sup> Resolution der TREVI-Minister vom 29. 6. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890.

<sup>114</sup> Vgl. hierzu Jaschke u. a.: Perspectives of Police Science in Europe.

<sup>115</sup> Vgl. auch Abschnitt 5.6.

### 5.4.2 Systeme der Sicherheitsbehörden

Die Ausgangslage für eine europäische Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit war unter anderem deshalb schwierig, weil sich die Systeme der Sicherheitsbehörden und deren Traditionen in den beteiligten Staaten stark unterschieden. Bereits im Rahmen der bilateralen deutsch-französischen Kooperation hatten die deutschen Beamten festgestellt, dass ihnen teilweise grundlegende Sachverhalte zum Aufbau, zu den Zuständigkeiten und zu den Befugnissen der Sicherheitsbehörden in Frankreich nicht geläufig waren<sup>116</sup>. Noch weitaus unübersichtlicher wurde die Situation mit Blick auf sämtliche EG-Partnerstaaten. Als Ausgangspunkt für weiterführende Kooperationspläne erschien es deshalb erforderlich, zunächst einen Überblick zu schaffen.

Auf ihrer ersten Sitzung im Oktober 1976 beschloss aus diesem Grund die AG II, einen Fragebogen aufzusetzen, der von allen Staaten zu beantworten und an die Partner zu übermitteln war. Darin sollten detaillierte Informationen zur Organisation, Ausrüstung und Ausbildung der jeweiligen nationalen Polizeien ausgeführt und Angaben zu den bereits existierenden internationalen Kooperationen auf diesen Gebieten gemacht werden<sup>117</sup>. Bald darauf einigte man sich, auf Grundlage dieser Angaben eine Synopse, „etwa in Form eines Handbuchs der europäischen Polizei“, zu erstellen, die ständig aktualisiert werden sollte<sup>118</sup>. Bis zum Herbst 1978 wurden die Fragebögen in einer Dokumentation zusammengefasst und an die Polizeibehörden der EG-Staaten verteilt. In der Folge sollten einmal jährlich alle Staaten eventuelle Veränderungen melden, um eine Aktualisierung der Dokumentation zu gewährleisten<sup>119</sup>.

### 5.4.3 Arbeitsmethoden der Sicherheitsbehörden

Ein zentraler Themenbereich, in dem sich ein sehr intensiver Erfahrungsaustausch und vielfältige Lernprozesse entwickelten, waren polizeiliche Methoden der Terrorismusbekämpfung. Entsprechend dem von Großbritannien formulierten Ziel, gemeinsam „Lehren“ aus den Erfahrungen vergangener terroristischer Attentate zu ziehen<sup>120</sup>, hatten die Minister im Juni 1976 „die Notwendigkeit“ unterstrichen,

<sup>116</sup> Vgl. oben S. 65.

<sup>117</sup> Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „Compte-rendu de mission. Réunion à LA HAYE les 13 et 14 octobre 1976, du groupe de travail N° 2, sur la sécurité“, 20. 10. 1976, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>118</sup> Vermerk des BMI, „Synopse der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>119</sup> Vgl. Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „TACHES REALISEES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL TREVI N° 2“, Oktober 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; sowie Stampe (National Commissioner of the Danish Police), „Minutes from the 8th meeting in WG-2 (Technology and Training) in Copenhagen 30 & 31 May 1978“, 29. 6. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>120</sup> „Note by the British Government“ für das vorbereitende Treffen der hohen Beamten am 20. 2. 1976 in Luxemburg, 9. 2. 1976, BNA, FCO 30/3161.

„den Informationsaustausch über bereits verübte Terrorakte sowie über die bei diesen Vorfällen erworbenen praktischen Erfahrungen zu verbessern und zu systematisieren“, insbesondere zu „technischen, psychologischen und administrativen Aspekte[n]“. Ziel sollte es dabei sein, „die Wirksamkeit der verschiedenen angewandten Methoden zu beurteilen und sie zu verbessern“<sup>121</sup>.

Um der Ministerresolution nachzukommen, beschloss die AG I in ihrer ersten Sitzung, dass *Erfahrungsberichte über vergangene terroristische Aktionen* ausgetauscht werden sollten<sup>122</sup>. Dieses Vorhaben wurde sehr bald in die Tat umgesetzt: Bereits auf der zweiten Sitzung der AG I im November 1976 veranstaltete die deutsche Delegation ein Symposium über den Anschlag auf die bundesdeutsche Botschaft in Stockholm und stellte die gewonnenen Erfahrungen zur Diskussion. Als Ergebnis wurden folgende Punkte festgehalten, die nach Ansicht der Experten den Ausgang eines ähnlichen terroristischen Übergriffs positiv beeinflussen könnten:

- eine sofortige Kontaktaufnahme der Sicherheitsbehörden beider betroffener Staaten;
- Zusammenarbeit mit den Medien, die allerdings nicht über die internationale Kooperation der Sicherheitsbehörden informiert werden, um die Terroristen nicht zu warnen;
- Gelegenheit für Regierungsvertreter, sich vor Ort zu informieren, Kontakte aufzunehmen und eventuell an Sitzungen des Krisenstabs teilzunehmen;
- Konzentration der Entscheidungsprozesse, möglichst wenige Mitglieder in Krisenstäben oder Einsatzzentralen;
- wenn möglich Integration ausländischer Sicherheitsbeamter in den Einsatzstab, nach Beendigung der Geiselnahme Gelegenheit zur Tatortarbeit und Zeugenanhörung;
- Führen eines Ereigniskalenders, um alle Informationen schnell abrufen zu können;
- Verbindungsaufnahme zu Terroristen ausschließlich durch psychologisch geschulte und erfahrene Beamte, auf keinen Fall durch Personen mit Entscheidungsbefugnissen<sup>123</sup>.

Auf ähnliche Weise widmete sich die AG I in der Folge immer wieder systematisch der Analyse des staatlichen Krisenmanagements bei einzelnen terroristischen Attentaten. Diskutiert wurde beispielsweise der IRA-Anschlag in der Londoner Balcombe Street vom Dezember 1975<sup>124</sup>, die Zuentführung und Geiselnahme in einer Grundschule vom Mai/Juni 1977 in den Niederlanden<sup>125</sup>, die

<sup>121</sup> Resolution der TREVI-Minister vom 29. 6. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890.

<sup>122</sup> Ergebnisniederschrift des RR Schöneich (BMI) über die erste Sitzung der EG-Arbeitsgruppe „Terrorismus“ am 11./12. 10. 1976 in Den Haag, 20. 10. 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>123</sup> Arbeitsgruppe „TREVI I“, „Resumee des Stockholm-Symposiums vom 9. November 1976“, BArch, B 106/106774.

<sup>124</sup> TREVI-Dokument 05014, „Bericht über die Zusammenkunft vom 10. Februar 1977 in London“ (deutsche Übersetzung), 26. 2. 1977, BArch, B 106/106775.

<sup>125</sup> Ergebnisvermerk des BMI, „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘; hier: Sitzung der Arbeitsgruppe TREVI I am 2. Dezember 1977 in Brüssel“, 14. 12. 1977, BArch, B 106/106775.

Schleyer-Entführung und die „Landshut“-Erstürmung im Herbst 1977<sup>126</sup> sowie die Besetzung der iranischen Botschaft in London am 30. April 1980<sup>127</sup>. Zusätzlich tauschten die Delegationen auch detaillierte Informationen über existierende Notfallpläne aus, die sich auf „organisatorische[...] Vorkehrungen (Alarmpläne, Krisenstäbe)“, „einschließlich der Regelungen für Führung und Kontrolle“, „Spezialeinheiten und Berater sowie [...] das Vorgehen gegen Terroristen“ erstreckten<sup>128</sup>. Hierauf aufbauend wurden zusammenfassende Übersichten erarbeitet, „um allgemein anwendbare Erfahrungen daraus gewinnen zu können“<sup>129</sup>. Die Experten hofften, den nationalen Sicherheitsbehörden so für den Fall zukünftiger Terroranschläge schnell abrufbare und Erfolg versprechende Handlungsmuster zur Verfügung zu stellen<sup>130</sup>. Diese gemeinsamen Lernprozesse in der AG I können dabei als mitursächlich dafür gelten, dass die westeuropäischen Staaten seit Mitte der 1970er Jahre eine Wende zur „Unnachgiebigkeit“ gegenüber terroristischen Forderungen vollzogen<sup>131</sup>.

Austauschprozesse zum Krisenmanagement bei konkreten terroristischen Zwischenfällen, allerdings in weitaus geringerem Umfang und von letztlich geringerer Tragweite, fanden zunächst auch in der AG III zur Luftsicherheit statt. Auf ihrer zweiten Sitzung am 12. November 1976 in Den Haag setzten die Experten hier einen Fragebogen auf, mithilfe dessen Informationen über Flugzeugentführungen und andere Anschläge auf den zivilen Luftverkehr ausgetauscht werden sollten. Der Staat, in dem der Zwischenfall stattgefunden hatte, sollte innerhalb eines Monats einen auf Grundlage des Formulars verfassten Bericht an alle Partnerstaaten verschicken<sup>132</sup>. In der Praxis angewandt wurde dieses Verfahren jedoch nur zwei-

Zu den molukkischen Anschlägen 1977 in den Niederlanden vgl. Dahlke: *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus*, S. 420–423.

<sup>126</sup> Vgl. [Briefing material], „Meeting of Senior Officials of Ministries of the Interior of the EEC: Brussels 8 November 1977“, [November 1977], BNA, FCO 30/3423; sowie Vermerk des BMI, „Synopse der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28. Zur Schleyer-Entführung vgl. Hürter: Von deutscher „Härte“ und italienischer „fermezza“, zur „Landshut“-Entführung vgl. Geiger: *Die „Landshut“ in Mogadischu*; Blumenau: *The United Nations and Terrorism*, S. 74–86.

<sup>127</sup> Vermerk des BMI, „TREVI I – Sitzung am 24. Oktober 1980 in Luxemburg“, 27. 10. 1980, BArch, B 106/78834.

<sup>128</sup> EG-Arbeitsgruppe „TREVI I“, „Konklusionen [für den Ausschuss hoher Beamter]“, 8./9. 11. 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>129</sup> TREVI-Dokument 05014, „Bericht über die Zusammenkunft vom 10. Februar 1977 in London“ (deutsche Übersetzung), 26. 2. 1977, BArch, B 106/106775.

<sup>130</sup> Vgl. Entwurf von Angel (britisches Home Office) für den Bericht der AG I an die hohen Beamten, „CONFERENCE DES MINISTRES DE L'INTERIEUR DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE; GROUPE DE TRAVAIL I, [erstes Halbjahr 1977], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>131</sup> Die Feststellung eines solchen Paradigmenwechsels in den 1970er Jahren ist eine Hauptthese von Dahlke: *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus*, zusammenfassend S. 427–434.

<sup>132</sup> Vgl. „Principes de la coopération dans le domaine de la sécurité de l'aviation civile“, Anlage zu: Note des Chef du Service Central de la Police de l'Air et des Frontières (französisches

mal: nach der Geiselnahme einer Caravelle von Air Inter am Pariser Flughafen Orly am 30. September 1977 durch einen psychisch gestörten Täter und nach dem palästinensischen Attentatsversuch am Pariser Flughafen Orly auf ein El-Al-Flugzeug am 20. Mai 1978<sup>133</sup>.

Neben dem staatlichen Krisenmanagement bei Terroranschlägen bildeten verschiedene Einzelaspekte der Terrorismusbekämpfung den Gegenstand von Lernprozessen im Rahmen der TREVI-Beratungen:

Ein breites Themenfeld, das im Rahmen der AG III behandelt wurde, waren in dieser Hinsicht die *Präventivmaßnahmen zum Schutz der zivilen Luftfahrt*. In ihrem von den Ministern gebilligten Entwurf eines Modellabkommens für die Zusammenarbeit in diesem Bereich mahnten die Experten eine „Abstimmung der Sicherheitsmaßnahmen auf den Verkehrsflughäfen der 9 EG-Staaten“ an<sup>134</sup>. Diese letztlich unverbindliche Empfehlung führte freilich zunächst nicht zu direkten Harmonisierungsmaßnahmen. „Beratung und Erfahrungsaustausch“ zu diesem Bereich, die in dem Modellabkommen ebenfalls eingefordert wurden, fanden jedoch durchaus statt. Insbesondere besichtigten Vertreter aller EG-Staaten regelmäßig Flughäfen der Mitgliedstaaten<sup>135</sup>. Ziel war es hierbei, durch das Zusammenführen der Erfahrungen und technischen Kenntnisse in den einzelnen Staaten die Sicherheitsvorkehrungen für den zivilen Luftverkehr zu optimieren<sup>136</sup>. Nicht alle beteiligten Delegationen hielten freilich die Schlussfolgerungen der AG III für weiterführend. Insbesondere die Briten formulierten intern beißende Kritik an der deutschen Delegation, die sich besonders für die Ziele der AG III eingesetzt hatte<sup>137</sup>.

Ministère de l'Intérieur) an den Directeur Général de la Police Nationale, „Lutte contre le terrorisme – Groupe TREVI“, 12. 6. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>133</sup> Note des Chef du Service Central de la Police de l'Air et des Frontières (französisches Ministère de l'Intérieur) an den Directeur Général de la Police Nationale, „Lutte contre le terrorisme – Groupe TREVI“, 12. 6. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28. Bei ihrem Treffen am 16. 12. 1977 in Brüssel diskutierte die AG III außerdem auf Wunsch der EG-Verkehrsminister die Ereignisse der „Landshut“-Entführung. Vgl. Note des Chef du Service Central de la Police de l'Air et des Frontières (französisches Ministère de l'Intérieur) an den Directeur Général de la Police Nationale, „Lutte contre le terrorisme – Groupe TREVI“, 12. 6. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>134</sup> Von den TREVI-Ministern im Mai 1977 gebilligter „Entwurf eines multilateralen Abkommens für die Zusammenarbeit zwischen den 9 EG-Staaten auf dem Gebiet der Luftsicherheit – Abwehr äußerer Gefahren –“, Anlage 1 zu: „Bericht der Arbeitsgruppe ‚Europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sicherheit der Zivilluftfahrt, Gruppe III‘“, [o. D.], PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486.

<sup>135</sup> So besichtigten TREVI-Experten beispielsweise in den Jahren 1977/1978 die Flughäfen in Amsterdam, London, Frankfurt, Rom und Paris. Vgl. Note des Chef du Service Central de la Police de l'Air et des Frontières (französisches Ministère de l'Intérieur) an den Directeur Général de la Police Nationale, „Lutte contre le terrorisme – Groupe TREVI“, 12. 6. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>136</sup> Vgl. „Principes de la coopération dans le domaine de la sécurité de l'aviation civile“, Anlage zu: Note des Chef du Service Central de la Police de l'Air et des Frontières (französisches Ministère de l'Intérieur) an den Directeur Général de la Police Nationale, „Lutte contre le terrorisme – Groupe TREVI“, 12. 6. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>137</sup> „The only enthusiasts for this Group have been the Germans, whose objectives have provided a prime example of Prussian bureaucracy at its worst. The Group's report is an unsatisfactory

Insgesamt wurde aber zumindest die Besichtigung von Sicherheitsvorkehrungen vor Ort von der Mehrheit der Delegationen so positiv bewertet, dass die hohen Beamten den Ministern 1978 vorschlugen, die „Bereisung von Großflughäfen“ auch nach der Auflösung der AG III „fortzuführen“<sup>138</sup>.

Ein weiterer gesonderter Aspekt des staatlichen Umgangs mit terroristischen Bedrohungen, zu dem im Rahmen von TREVI ein Erfahrungsaustausch stattfand, war der *Personenschutz*. Wie bereits erwähnt, hatte die AG I im Mai 1977 von den Ministern den Auftrag erhalten, sich mit diesem Thema zu befassen<sup>139</sup>. Die AG I widmete daraufhin ihr gesamtes Treffen vom 2. Dezember 1977 der „Erörterung von Maßnahmen zum Schutz der von terroristischen Aktionen bedrohten Personen insbesondere bei Reisen und Besuchen innerhalb der EG-Staaten“<sup>140</sup>. Dabei ging es allerdings primär um Präventionsmaßnahmen bei konkreten Anlässen, insbesondere den praktischen Informationsaustausch der Sicherheitsbehörden. Vor dem Hintergrund der Moro-Entführung kam das Thema jedoch im Mai 1978 wieder auf die Tagesordnung der AG I. Die italienische Delegation regte nun an, einen Erfahrungsaustausch über Auswahl, Ausbildung und Arbeitsweisen von mit dem Personenschutz betrauten Polizeibeamten zu führen<sup>141</sup>. Beschlossen wurde daraufhin, dass die Deutsche Hochschule der Polizei in Hilstrup (Münster) hierzu im November 1978 ein Seminar ausrichten sollte<sup>142</sup>.

Darüber hinaus befassten sich die Beamten zunächst in der AG IV und ab 1978 in der AG I auch mit einem *Erfahrungsaustausch zum „Schutz von Kernkraftanlagen, spaltbarem Material und kerntechnischen Transporten“*, und hier insbesondere mit den in den Einzelstaaten vorgesehenen polizeilichen Maßnahmen gegen Sabotage, widerrechtliche Besitzergreifung und Terroranschläge<sup>143</sup>. Die AG IV hatte

document as the status of its detailed conclusions remain unclear. The recommendations summarised in para 12 appear fairly uncontroversial, and are designed to ensure that countries should do little more than they are already doing. The proposed Contact Committee is designed to meet the requirements of the Germans for a committee, and the requirement of everyone else that it should never meet. The main bone of contention has been a proposed multilateral agreement appended to the report as a working document. Apart from the Germans no other country sees the need for such an agreement, which is both useless and harmless.“ Steering brief von Nagler (britisches Home Office), „EEC cooperation: meeting of senior officials“, 14. 4. 1977, BNA, FCO 30/3419.

<sup>138</sup> Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>139</sup> Vgl. oben S. 105.

<sup>140</sup> Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>141</sup> Vgl. Vermerk für den Generaldirektor der französischen Police Nationale, „Compte rendu de la réunion du Groupe TREVI I à Copenhague les 25 et 26 Mai 1978“, 1. 6. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>142</sup> Bericht der AG I an die hohen Beamten über die Sitzung am 20./21. 9. 1978 (französische Übersetzung), AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30. Zur Entwicklung des Personenschutzes in der Bundesrepublik vgl. grundlegend Richter: *Leben im Ausnahmezustand*.

<sup>143</sup> TREVI-Protokoll, „Sitzung der Arbeitsgruppe I – Kopenhagen vom 25. bis 26. 5. 1978“ (Übersetzung), [o. D.], BArch, B 106/106776.

hierzu recht weitreichende Vorstellungen entwickelt und insbesondere die Formulierung gemeinsamer Sicherheitsstandards und eine Harmonisierung der Schutzmaßnahmen gefordert<sup>144</sup>. Nachdem das Thema der AG I zugewiesen worden war, einigte diese sich Ende 1978 darauf, zunächst eine Bestandsaufnahme der bisher in den einzelnen Staaten getroffenen Maßnahmen vorzunehmen. Zur Feststellung des „Ist-Standes“ und als Grundlage für die weitere Arbeit wurde erneut ein Fragebogen entworfen und von allen Delegationen beantwortet<sup>145</sup>. Das Thema blieb auch in den Folgejahren auf der Tagesordnung der AG I, ohne dass jedoch konkrete Angleichungsmaßnahmen beschlossen wurden<sup>146</sup>. Es erlangte dabei auch keine besondere Prominenz, wohl vor allem deshalb, weil es bislang keine terroristischen Übergriffe gegeben hatte, bei denen radioaktives Material im Spiel gewesen war.

Ein weiterer Einzelaspekt des staatlichen Umgangs mit dem Terrorismus, mit dem sich die AG I einige Zeit befasste, war die *Zusammenarbeit mit den Medien während terroristischer Übergriffe*. Die Initiative hierfür ging im September 1978 von britischer Seite aus<sup>147</sup>, die Befassung der AG I mit diesem Thema wurde im November 1978 von den Ministern bestätigt<sup>148</sup>. Über ein Jahr lang fand daraufhin im Rahmen der AG I ein intensiver Erfahrungsaustausch statt, in dem sich sehr unterschiedliche Haltungen der einzelnen Staaten offenbarten. Erklärtes Ziel der von allen Delegationen für wichtig erachteten Diskussionen war es, eine Bezugsgrundlage für operative Entscheidungen zu schaffen<sup>149</sup>. Im April/Mai 1980 wurde in London schließlich eigens ein Seminar zum Thema „Terrorismus und Medien“ abgehalten<sup>150</sup>, auf dem allgemeine Grundsätze für das Verhältnis zwischen Sicherheitsbehörden und Presse bei terroristischen Anschlägen entwickelt wurden. Diese Grundsätze wurden daraufhin von den hohen Beamten gebilligt und es wurde beschlossen, dass vor einer Weiterbehandlung in TREVI nun zunächst weitere Erfahrungen im nationalen Bereich abzuwarten seien<sup>151</sup>.

<sup>144</sup> Bericht der hohen Beamten für das Treffen der TREVI-Minister am 30.11.1978 in Bonn (französische Übersetzung), AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>145</sup> „Bericht der Arbeitsgruppe TREVI IV – Sicherung und Schutz nuklearer Anlagen und Transporte – an den Ausschuß der Hohen Beamten“, 11. 10. 1978, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486.

<sup>146</sup> Vgl. etwa Vermerk des BMI, „TREVI I – Sitzung am 24. Oktober 1980 in Luxemburg“, 27. 10. 1980, BArch, B 106/78834.

<sup>147</sup> Vermerk des MR Lenz (BMI), „Besuch des britischen Innenministers am 3. und 4. September 1978 in Bonn; hier: Besprechungen am 3. und 4. September 1978 im Bundesministerium des Innern“, 4. 9. 1978, BArch, B 106/106776.

<sup>148</sup> Resolution der TREVI-Minister vom 30. 11. 1978 (französische Übersetzung), AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>149</sup> Vgl. „PROCES-VERBAL DE LA REUNION DU GROUPE I – TREVI; PARIS 11 et 12 avril 1979“, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30; sowie Vermerk des BMI über die TREVI I-Sitzung am 16./17. 10. 1979 in Dublin, 19. 10. 1979, BArch, B 106/78834.

<sup>150</sup> Vermerk des BMI, „TREVI I-Sitzung vom 17./18. April 1980 in Rom“, 22. 4. 1980, BArch, B 106/78834.

<sup>151</sup> Vermerk des BMI, „TREVI I – Sitzung am 24. Oktober 1980 in Luxemburg“, 27. 10. 1980, BArch, B 106/78834.

Insgesamt sind die grenzüberschreitenden Lern- und Verflechtungsprozesse, die durch den Erfahrungsaustausch der neun EG-Staaten im Bereich der Terrorismusbekämpfung in Gang gesetzt wurden, als ein zentrales Ergebnis der TREVI-Kooperation in den 1970er Jahren zu betrachten. Die Diskussionen wurden über die gesamten 1970er Jahre hinweg sehr intensiv geführt und dabei von allen beteiligten Staaten als überaus nutzbringend beurteilt<sup>152</sup>.

#### 5.4.4 Polizeitechnik und -ausrüstung

Im Rahmen der TREVI-Kooperation fanden auch intensive Austauschprozesse über technische Hilfsmittel und Ausrüstung der Polizeien statt. Bereits in seinem ersten ausführlichen Positionspapier für die TREVI-Konferenz hatte das britische Home Office festgestellt, dass es sich hierbei um ein hochspezialisiertes und kostenintensives Feld handele, „where exchange of knowledge can be of value not only in itself but also in preventing wasteful duplication of effort“<sup>153</sup>. Die Ministerresolution von 1976 betonte, wie wichtig es sei, „daß die Mitgliedstaaten die von ihren Polizei- und Sicherheitsdiensten gewonnenen Erfahrungen im technischen Bereich über die Polizeiausrüstung, Sprengstoffe und Bomben austauschen“. Sie forderte deshalb die Organisation von Expertentreffen, in deren „Verlauf Informationen ausgetauscht werden und die Möglichkeiten einer stärkeren Zusammenarbeit im technischen Bereich erörtert werden können“<sup>154</sup>.

Mit diesen Themenbereichen waren in besonderem Maße die AG II und ihre UAGs befasst. So fand im Rahmen der UAG 21 (Fernmeldewesen) ein weitreichender *Austausch zu fernmeldetechnischen Geräten und Systemen* statt, etwa im Hinblick auf verschlüsselte Tonübermittlung (Kryptophonie), Leitsysteme, visuelle Telekommunikation oder Telekopieren<sup>155</sup>. Im Mittelpunkt des Interesses stand dabei eine generelle „Bewertung der Notwendigkeit und Zweckdienlichkeit“ dieser Techniken „für den polizeilichen Einsatz“<sup>156</sup>. Die UAG führte einen intensiven Erfahrungs- und Wissensaustausch. Unter anderem wurden Telekommunikationsanlagen in den einzelnen EG-Staaten besichtigt<sup>157</sup>. Darüber hinaus fanden in einzelnen Bereichen auch Angleichungsprozesse statt. So wurden gemeinsame

<sup>152</sup> Vgl. etwa Vermerk des BMI, „TREVI I-Sitzung vom 17./18. April 1980 in Rom“, 22. 4. 1980, BArch, B 106/78834.

<sup>153</sup> „Note by the British Government“ für das vorbereitende Treffen der hohen Beamten am 20. 2. 1976 in Luxemburg, 9. 2. 1976, BNA, FCO 30/3161.

<sup>154</sup> Resolution der TREVI-Minister vom 29. 6. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890.

<sup>155</sup> Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „TACHES REALISEES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL TREVI N° 2“, Oktober 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>156</sup> Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>157</sup> Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „TREVI; BILAN DES TRAVAUX DU GROUPE N° 2 ‚TECHNOLOGIE ET FORMATION DES POLICIERS‘ A LA FIN DE L'ANNEE 1981“, 4. 11. 1981, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

Funkfrequenzen festgelegt, die für den grenzüberschreitenden Funkverkehr erforderlich waren<sup>158</sup>, und an der „Entwicklung eines einheitlichen Funkgerätes [gearbeitet], das auf mehrere Frequenzen der einzelnen Mitgliedstaaten umgeschaltet werden kann“<sup>159</sup>. Außerdem diskutierten die Experten „Einzelprobleme“, „für die bisher kein Mitgliedstaat befriedigende Lösungen gefunden hat, mit dem Ziel, den Ministern die gemeinsame Erarbeitung von Lösungen vorschlagen zu können“<sup>160</sup>. Auch der 1978 formulierte Beschluss, den grenzüberschreitenden Funkverkehr zunächst auf bilateraler Ebene formell zu regeln, implizierte europäische Harmonisierungstendenzen, denn der UAG 21 kam hierbei die Rolle zu, ein bilaterales Modellabkommen bereitzustellen<sup>161</sup>. In der darauffolgenden Phase der praktischen Umsetzung auf bilateraler Ebene behielten die Experten der UAG eine wichtige Funktion: Sie sollten die Anwendung der gemeinsamen Funkverbindungen in der Praxis beobachten und operationelle, technische und finanzielle Bedingungen für eine weitergehende Harmonisierung aufzeigen<sup>162</sup>.

Auch in der UAG 22 zur EDV war ein Ziel der Expertentreffen ein regelmäßiger *Austausch über die polizeilichen EDV-Systeme und -Projekte* in den einzelnen EG-Staaten. Verhandelte Detailprobleme waren hier unter anderem die inhaltlichen Strukturen der Systeme, die technischen Möglichkeiten zur Bearbeitung von Fingerabdrücken, die Auswahl der Anwendungen und deren Prioritäten, die technischen Voraussetzungen für die Verwendung mobiler Terminals in Polizeiautos und die Regelung des Zugangs zu EDV-Systemen für Dienste, die keine eigenen Terminals zur Verfügung hatten<sup>163</sup>. Die Beamten wollten auf diesem Wege gemeinsam die jeweils besten Lösungen für bestimmte Probleme der Automatisierung identifizieren. Dadurch sollten alle EG-Staaten von den Erfahrungen profitieren, die einzelne Staaten gewinnen konnten, in denen der Computereinsatz besonders weit entwickelt war<sup>164</sup>. Darüber hinaus betonten die Experten in ihrem

<sup>158</sup> Ebd.

<sup>159</sup> Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>160</sup> Ebd.

<sup>161</sup> „EEC WORKING-GROUP II (WG-2) (POLICE TECHNOLOGY AND TRAINING); SECOND REPORT TO SENIOR OFFICIALS (CHIEFS OF POLICE)“, TREVI-Dokument WG-2(78)1, 21. 5. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>162</sup> Vgl. „Mission, mode de fonctionnement et structure du Groupe de Travail II“, [o. D., wahrscheinlich November 1979], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30; sowie „TREVI; COMPTE RENDU de la REUNION du GROUPE de TRAVAIL n° II tenue à PARIS, le 16 MAI 1979“, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>163</sup> In den 1970er Jahren gab es in der Bundesrepublik bereits Datenfunkterminals für INPOL, die eine „drahtlose direkte Systemabfrage aus den Einsatzfahrzeugen der Polizei“ ermöglichten. Vgl. BT-Drs. 8/1666, S. 3; sowie Bericht der UAG „Informatik“ an die AG II, „C.E.E. GROUPE DE TRAVAIL INTERNATIONAL SUR LA SECURITE N° 2; SOUS-GROUPE DE TRAVAIL ,INFORMATIQUE“, Februar 1977, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>164</sup> „C.E.E. GROUPE DE TRAVAIL INTERNATIONAL SUR LA SECURITE N° 2; SOUS-GROUPE DE TRAVAIL ,INFORMATIQUE“ [Teil II: „Extraits du compte-rendu de la reunion du Sous-Groupe des 18 et 19 janvier 1977 à PARIS], [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

Bericht vom Januar 1977, dass der Austausch auch zur Vereinheitlichung von Methoden und Vorgehensweisen führe: Dies sei ein erster Schritt, um in der Zukunft, soweit dies politisch gewollt sei, eine weitergehende internationale EDV-Vernetzung zu schaffen<sup>165</sup>.

Wie bereits mehrmals angesprochen, gehörte ein möglichst umfassender elektronischer Datenaustausch der Sicherheitsbehörden, auch über nationale Grenzen hinweg, zu den erklärten Zielen des Bundeskriminalamts, der Innenministerkonferenz und des Bundesinnenministeriums<sup>166</sup>. Die bundesdeutsche Delegation war deshalb in der UAG 22 in besonderer Weise darum bemüht, die Partner an der deutschen Praxis teilhaben zu lassen und die Automatisierung in den anderen EG-Staaten zu unterstützen. Sie teilte das vorhandene technische Know-how – ohne sich dabei, wie der französische Vorsitz anerkennend konstatierte, in den Vordergrund zu drängen oder besonderen Druck auszuüben<sup>167</sup>.

Die UAG 23 zur *Kriminaltechnik* hatte ein weit gespanntes Aufgabengebiet zu bearbeiten, wobei hier der Erfahrungsaustausch den wichtigsten Schwerpunkt der Arbeit bildete. Als Grundlage für ihre Tätigkeit erstellte die Gruppe zunächst einen „Fragebogen zur Erfassung aller kriminaltechnischen und kriminalwissenschaftlichen Einrichtungen“ in der EG, auf dessen Grundlage dann eine Synopse erstellt wurde, die regelmäßig fortgeschrieben werden sollte<sup>168</sup>. Auf Veranlassung der UAG 23 fand des Weiteren eine Reihe von Kolloquien statt, in denen es um die Identifizierung von Waffen und Sprengstoffen (Rom 1978), um Verfahren zur Rauschgiftanalyse (London 1978), um gefälschte Ausweispapiere (Wiesbaden 1979) und um Fingerabdruckverfahren (London 1981) ging<sup>169</sup>. Unmittelbar in den Sitzungen der UAG befassten sich die Experten mit technischen Aspekten der Daktyloskopie (Fingerabdruckverfahren) sowie mit den technischen Möglichkeiten, die Fälschung von Ausweispapieren zu verhindern beziehungsweise zu entdecken<sup>170</sup>.

<sup>165</sup> Ebd.

<sup>166</sup> Vgl. oben S. 24, 44, 74–77 u. 82.

<sup>167</sup> Vgl. Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „Groupe de Travail WG 2 ‚Formation et Technologie Policières‘ de la C.E.E. (TREVI). Fonctionnement du Sous-Groupe SWG 22 ‚Informatique‘“, 12. 3. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>168</sup> Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>169</sup> Vgl. Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „TACHES REALISEES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL TREVI N° 2“, Oktober 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30; Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; sowie Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „TREVI; BILAN DES TRAVAUX DU GROUPE N° 2 ‚TECHNOLOGIE ET FORMATION DES POLICIERS‘ A LA FIN DE L'ANNEE 1981“, 4. 11. 1981, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>170</sup> Vgl. Bericht von Gérard Vanier und Victor Esmiol über das Treffen der AG II am 30./31. 5. 1978 in Kopenhagen, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29; sowie „TREVI; COMPTE RENDU de la REUNION du GROUPE de TRAVAIL n° II tenue à PARIS, le 16 MAI 1979“, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30. Der letztgenannte The-

Im Rahmen der UAG 24 zum Thema Ausrüstung schließlich erfolgte ebenfalls ein weitreichender *Austausch über die in den Mitgliedstaaten verwendeten Polizeiausrüstungen* sowie über Voraussetzungen und Art ihres Einsatzes. Auch Informationen über Forschungs- und Entwicklungsvorhaben in den einzelnen Mitgliedstaaten wurden mit den EG-Partnern geteilt. Ähnlich wie in den anderen Gruppen erstellten die Experten zunächst ein Inventar – in diesem Fall einen Katalog mit fotografischer Dokumentation über die Polizeiausrüstungen in den einzelnen Mitgliedstaaten<sup>171</sup>. Hiervon ausgehend wurden in den Sitzungen der UAG 24 unterschiedliche Ausrüstungsoptionen und die Auswirkungen bestimmter Einsatzstoffe (z. B. Gas) detailliert diskutiert. Darüber hinaus organisierten die Beamten Studienbesuche, um vor Ort die polizeilichen Ausrüstungen in der Bundesrepublik, in Belgien, Frankreich, Italien und den Niederlanden zu besichtigen und Verfahren polizeilichen Eingreifens in praktischen Demonstrationen kennenzulernen<sup>172</sup>.

In der UAG 24 gab es außerdem besonders deutliche Bestrebungen, über den reinen Erfahrungsaustausch hinaus auch zur Entwicklung gemeinsamer Standards für Polizeiausrüstungen zu kommen beziehungsweise unmittelbar gemeinsam technische Einsatzmittel zu erarbeiten, die in allen EG-Staaten angewendet werden sollten. Dabei stand in den 1970er Jahren insbesondere das Ziel im Mittelpunkt, eine Munition für polizeiliche Handfeuerwaffen („polizeitypisches Geschoss“) und ein gasförmiges Betäubungsmittel zu entwickeln, das bei terroristischen Geiselnahmen eingesetzt werden könnte<sup>173</sup>.

Für die Gesamtheit der UAGs 21 bis 24 spielten eine möglichst effiziente Abstimmung der in den Einzelstaaten bestehenden Forschungs- und Entwicklungsvorhaben und die eventuelle Initiierung „arbeitsmäßig zu erledigender Forschungen“<sup>174</sup> eine wichtige Rolle. Bereits im Frühjahr 1977 war beschlossen worden,

menbereich war ursprünglich der AG I zugewiesen worden, die sich jedoch hierfür als nicht kompetent erachtete, woraufhin 1978 die AG II damit befasst wurde. Vgl. Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>171</sup> Ebd. Der Katalog scheint bis 1981 fertiggestellt worden zu sein. Vgl. Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „TREVI: BILAN DES TRAVAUX DU GROUPE N° 2, TECHNOLOGIE ET FORMATION DES POLICIERS' A LA FIN DE L'ANNEE 1981“, 4. 11. 1981, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>172</sup> Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „TREVI; BILAN DES TRAVAUX DU GROUPE N° 2, TECHNOLOGIE ET FORMATION DES POLICIERS' A LA FIN DE L'ANNEE 1981“, 4. 11. 1981, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>173</sup> Beides sollte in den 1970er Jahren nicht gelingen: Während die gemeinsame Polizeimunition vor allem an nationalen wirtschaftlichen Interessen gescheitert zu sein scheint, konnten für das gesuchte Betäubungsgas keine technischen Lösungen erarbeitet werden. Vgl. „Mission, mode de fonctionnement et structure du Groupe de Travail II“, [o. D., wahrscheinlich November 1979], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30; sowie Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „TREVI: BILAN DES TRAVAUX DU GROUPE N° 2, TECHNOLOGIE ET FORMATION DES POLICIERS' A LA FIN DE L'ANNEE 1981“, 4. 11. 1981, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>174</sup> Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES;

dass die Experten sich einen genauen Überblick verschaffen sollten, welches Land welche Forschungsvorhaben durchführte. Aufbauend darauf sollten sie Empfehlungen für künftige Forschungsthemen und -orte aussprechen. Die Ergebnisse der Forschungsarbeiten seien mit allen EG-Staaten zu teilen<sup>175</sup>. In der Folge wurde das „Ziel der gemeinsamen oder arbeitsteiligen Forschung und Entwicklung“ im Bereich der Polizeitechnik immer wieder nachdrücklich betont<sup>176</sup>. Wesentlich hierfür waren nicht nur das besonders hohe Potenzial zur Kostenersparnis und das Ziel, bestmögliche Einsatzmittel zur Bekämpfung von Terrorismus und Schwermriminalität zu entwickeln: Wie die hohen Beamten 1978 konstatierten, entsprach diese Form der Zusammenarbeit darüber hinaus „im besonderen Maße den Integrationsbestrebungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft“<sup>177</sup>.

Die Bereitschaft der EG-Staaten zu einem tatsächlich gemeinsamen Vorgehen war dabei freilich unterschiedlich stark ausgeprägt. Großbritannien etwa formulierte in einem internen Papier des Home Office eine deutliche Zurückhaltung angesichts der Möglichkeit gemeinsam finanzierter Forschungsvorhaben. Stattdessen wurde die Lösung favorisiert, dass jeder Staat nach wie vor eigene Forschungen organisieren und finanzieren, dabei jedoch eine umfassende inhaltliche Abstimmung erfolgen sollte, um Doppelarbeit zu vermeiden. Forschungsergebnisse seien dabei vorbehaltlos auszutauschen<sup>178</sup>. Frankreich hingegen sprach sich nachdrücklich für gemeinsam finanzierte Forschungsvorhaben aus, insbesondere zur Entwicklung bestimmter Polizeiausrüstungen, für die momentan kein einzelner EG-Staat die ausreichenden technischen und finanziellen Mittel besaß und die, mangels kommerzieller Absatzmärkte, für die Industrie uninteressant waren. Hierfür konnten die Franzosen jedoch nicht die Unterstützung der anderen Delegationen gewinnen<sup>179</sup>. Als hinderlich für eine weitreichende Kooperation im Bereich von Forschung und Entwicklung erwiesen sich, wie ein bundesdeutscher Vermerk feststellte, teilweise auch „nationale[...], wirtschaftliche[...] Interessen“: Dieser Faktor scheint der Hauptgrund dafür gewesen zu sein, dass in den 1970er Jahren sowohl in der UAG 21 eine einheitliche Funkausrüstung als auch in der UAG 24 die einheitliche Polizeimunition nicht realisiert werden konnten<sup>180</sup>. Trotz dieser Schwierigkeiten jedoch offenbarten die Diskussionen in der AG II und ihren UAGs insgesamt – so eine französi-

Relevés de conclusions“, [o.D., nach dem 21.6.1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>175</sup> „Briefing for meeting of Ministers, Bonn 30 November 1978“, [November 1978], BNA, FCO 30/3775.

<sup>176</sup> Vgl. etwa Resolution der TREVI-Minister vom 30. 11. 1978 (französische Übersetzung), AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>177</sup> „TREVI-Konferenz der Hohen Beamten am 3. Juli 1978 in Bonn. Dokument Nr. 2.1: Bericht der Arbeitsgruppe II“ [o. D.], PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486.

<sup>178</sup> [Briefing material], „Meeting of Senior Officials of Ministries of the Interior of the EEC: Brussels 8 November 1977“, [November 1977], BNA, FCO 30/3423.

<sup>179</sup> Vermerk von Vanier und Esmiol (französisches Ministère de l'Intérieur), „COMPTE RENDU DE LA MISSION DU GROUPE DE TRAVAIL INTERNATIONAL SUR LA SECURITE N° 2, LONDRES – 24 et 25 mars 1977“, 2. 4. 1977, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>180</sup> Vermerk von Drautz (AA) „über Ressortbesprechung BMI/AA über Zusammenarbeit der EG-Innenminister; hier insbesondere TREVI“, 12. 10. 1978, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486.

sche Feststellung vom Frühjahr 1977 – eine bemerkenswerte „ouverture sincère à échanger des renseignements sur [...] l'équipement et les techniques“<sup>181</sup>.

### 5.4.5 Polizeiausbildung und Fortbildungsbesuche in EG-Partnerstaaten

Die Kooperation auf diesem Feld ging laut Ministerresolution von 1976 von dem Grundgedanken aus, dass ein „bessere[s] gegenseitige[s] Verständnis der Arbeitsweise der Polizei in den Mitgliedstaaten“ als Basis für die gesamte Zusammenarbeit wünschenswert sei. Gefordert wurde deshalb eine Intensivierung einerseits des „Informationsaustausch[s] über die Polizeiausbildung“ sowie andererseits des „Austausch[s] von Polizeibeamten“. Ziel sollte dabei ein Kennenlernen der „Strukturen, Organisationsformen und Zuständigkeiten“, der „polizeilichen Arbeitsmethoden“, der „tatsächlichen Möglichkeiten der Polizeiarbeit“ und von „Umfang, Bedeutung und andere[n] Einzelheiten bestimmter Erscheinungsformen der schweren Kriminalität und dere[n] Zusammenhänge mit ausländischen Ermittlungsverfahren“ sein. In diesem Kontext sollten auch weitreichende Möglichkeiten zur Teilnahme an „Speziallehrgängen, Fortbildungsveranstaltungen oder Fachseminaren“ geschaffen werden und generelle Überlegungen angestellt werden, „wie die polizeiliche Ausbildung in den Mitgliedstaaten verbessert werden kann“<sup>182</sup>.

Das zentrale Forum für diesen Themenbereich, insbesondere für den Beamtenaustausch, wurde ab November 1977 die UAG 26. Insgesamt offenbarte sich in den Expertentreffen der AG II laut interner französischer Einschätzung ein sehr ernsthafter Wunsch, „de mieux se connaître, en allant plus souvent les uns chez les autres, à l'occasion de visites ou de stages avec, néanmoins, les limitations qu'impose la méconnaissance de langues étrangères“<sup>183</sup>. Die UAG 26 führte einerseits einen Austausch über die polizeilichen Ausbildungsmethoden in den einzelnen Staaten. Andererseits erfolgten hier systematische Vorkehrungen, um den Beamtenaustausch zu intensivieren: Jeder Staat schuf eine zentrale Stelle, die den Austausch mit den EG-Staaten koordinieren sollte<sup>184</sup>. Konkret ging es hierbei insbesondere um allgemeine „Studienbesuche“, die „Entsendung von Spezialisten in ausländische Dienststellen“<sup>185</sup> sowie die „Teilnahme an Fort- und Ausbildungsveranstaltungen“<sup>186</sup>.

<sup>181</sup> Vermerk von Vanier und Esmiol (französisches Ministère de l'Intérieur), „COMPTE RENDU DE LA MISSION DU GROUPE DE TRAVAIL INTERNATIONAL SUR LA SECURITE N° 2, LONDRES – 24 et 25 mars 1977“, 2. 4. 1977, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>182</sup> Resolution der TREVI-Minister vom 29. 6. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890.

<sup>183</sup> Vermerk von Vanier und Esmiol (französisches Ministère de l'Intérieur), „COMPTE RENDU DE LA MISSION DU GROUPE DE TRAVAIL INTERNATIONAL SUR LA SECURITE N° 2, LONDRES – 24 et 25 mars 1977“, 2. 4. 1977, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>184</sup> Vgl. auch oben S. 141.

<sup>185</sup> Zu diesen sogenannten Verbindungsbeamten, die in den 1980er Jahren zunehmend an Bedeutung gewinnen sollten, vgl. oben, S. 141 f.

<sup>186</sup> Vermerk des BMI, „Synopse der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES;

Tatsächlich gab es in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre in der Praxis deutliche Bemühungen, den Austausch unter den Polizeien der EG-Staaten zu vertiefen, die allerdings überwiegend auf bilateraler Ebene realisiert wurden. Als Beispiel für Studienbesuche lässt sich etwa die Reise „von 45 französischen Polizeikommissaren Ende September 1977“ nach Wiesbaden und Frankfurt anführen. „Die Kommissare, die dem höheren Polizeivollzugsdienst aller Sparten der französischen Polizei“ angehörten, informierten sich „drei Tage lang über die deutsche Polizei und ihre Einrichtungen“ und besuchten „dabei das Bundeskriminalamt, das Polizeipräsidium in Frankfurt und eine Abteilung der Bereitschaftspolizei“<sup>187</sup>. Ähnliche Besuche fanden auf deutsch-britischer Ebene statt<sup>188</sup>. Dabei gab es auch eine auf deutscher Seite sehr positiv beurteilte Zusammenarbeit der GSG 9 mit dem „22. SAS-Regiment“ der britischen Armee<sup>189</sup>. Von britischer Seite unternahmen in den Jahren 1973 bis 1978 insgesamt über 100 leitende Polizeibeamte Studienreisen ins EG-Ausland<sup>190</sup>.

Unmittelbar von der UAG 26 koordiniert wurde die Organisation europäischer Fortbildungsveranstaltungen. Auf Initiative der Expertengruppe fanden zahlreiche Seminare in unterschiedlichen europäischen Polizeischulen statt, so 1977 in Bramshill und London zum Thema „Ausbildung von Führungskräften“, 1978 in Paris zur „Rolle der Polizei in der Gesellschaft und deren Implikationen für die Polizeiausbildung“ und 1981 im englischen Harrogate über die „Ausbildung von Unterhändlern für Geiselnahmen“<sup>191</sup>.

Zu den Aufgaben der UAG 26 gehörte es auch, „Überlegungen zu möglichen Harmonisierungen der Ausbildungsprogramme“ anzustellen<sup>192</sup>. Allerdings wurden in den 1970er Jahren noch keine konkreten Maßnahmen getroffen, um gemeinsame Standards oder gar Ausbildungsprogramme zu entwickeln. Festgehalten werden kann jedoch, dass es offensichtlich bei allen Delegationen einen

Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21.6.1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28. In den 1980er/90er Jahren sollte sich die AG II auch intensiver mit sprachlichen Kommunikationsproblemen der Polizeibeamten befassen und konkrete Maßnahmen zum Spracherwerb planen. Vgl. Sabatier: *La coopération policière européenne*, S. 217–219.

<sup>187</sup> Vermerk des RD Bracht (BMI), „Besuch des britischen Innenministers am 19./20. September 1977 in Bonn; hier: Vorbereitende Gespräche von Herrn Abteilungsleiter ÖS und dem Unterzeichner am 1. September 1977 im britischen Innenministerium“, 2.9.1977, BArch, B 106/106867.

<sup>188</sup> Vgl. ebd.; sowie Positionspapier (BMI) „für die Gespräche zwischen AL ÖS und dem Leiter der Abteilung öffentliche Sicherheit im britischen Innenministerium, Herrn Armstrong, am 14./15. März 1977 im BMI“, 8.3.1977, BArch, B 106/106867.

<sup>189</sup> Schreiben an RD Heel (BMI), 6.7.1979, BArch, B 106/106867.

<sup>190</sup> Vgl. [http://hansard.millbanksystems.com/written\\_answers/1978/aug/02/anti-terrorism-eecc-exchange-of-personnel](http://hansard.millbanksystems.com/written_answers/1978/aug/02/anti-terrorism-eecc-exchange-of-personnel).

<sup>191</sup> Vgl. Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „TREVİ: BILAN DES TRAVAUX DU GROUPE N° 2 ‚TECHNOLOGIE ET FORMATION DES POLICIERS‘ A LA FIN DE L'ANNEE 1981“, 4.11.1981, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; sowie Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVİ-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVİ; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21.6.1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>192</sup> Ebd.

generell stark ausgeprägten Willen gab, „de rapprocher, le plus possible, la formation des fonctionnaires de police dans les 9 pays, pour obtenir une qualification et un comportement comparable, suivant une éthique commune inspirée de l'idéal démocratique de nos sociétés“<sup>193</sup>.

## 5.5 Antizipationen im Hinblick auf einen Wegfall der EG-Binnengrenzkontrollen

Die Perspektive eines eventuellen Wegfalls der Binnengrenzkontrollen zwischen den EG-Staaten war auf bundesdeutscher Seite von Anfang an ein Motivationsfaktor für eine engere europäische Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit gewesen. Angelegt war dieses Ziel bereits im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag), der den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen als Grundlagen eines EG-Binnenmarktes hervorhob<sup>194</sup>. In der zweiten Hälfte der 1960er Jahre nahmen politische Impulse für eine Verwirklichung des freien Personenverkehrs unter den EG-Staaten deutlich zu: Ein erster, wenn auch auf enge technische Bereiche begrenzter Schritt war 1967 die Unterzeichnung des Übereinkommens von Neapel über die gegenseitige Unterstützung der EG-Zollverwaltungen<sup>195</sup>. Am 28./29. April 1969 einigten sich die Beneluxstaaten auf einer Konferenz der Regierungschefs in Den Haag, die Grenzkontrollen zwischen Belgien, den Niederlanden und Luxemburg zum 1. November 1970 abzuschaffen<sup>196</sup>. Ebenfalls 1969 sprach sich das französische Kabinett für eine Öffnung der Binnengrenzen unter den EG-Staaten aus<sup>197</sup> und die Europäische Kommission unterstrich in einer Mitteilung an den Rat vom 22. April 1970 die Notwendigkeit, die Arbeiten zur „Abschaffung der Personen- und Warenkontrollen im innergemeinschaftlichen Verkehr“ zu beschleunigen. Die Bundesrepublik äußerte hierzu ihre grundsätzliche Zustimmung<sup>198</sup>.

Einen neuen Anstoß gab die Pariser Gipfelkonferenz der europäischen Staats- und Regierungschefs vom Dezember 1974: Hier wurde die Leitperspektive eines „Europas der Bürger“ bekräftigt und der Ministerrat beauftragt, die Möglichkeiten zur Schaffung besonderer Rechte für Angehörige der EG auszuloten. In diesem Zusammenhang wurde eine AG eingesetzt, welche die Optionen zur Schaffung einer europäischen Passunion prüfen und sich dabei auch mit einem even-

<sup>193</sup> Vermerk von Vanier und Esmiol (französisches Ministère de l'Intérieur), „COMPTE RENDU DE LA MISSION DU GROUPE DE TRAVAIL INTERNATIONAL SUR LA SECURITE N° 2, LONDRES – 24 et 25 mars 1977“, 2. 4. 1977, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>194</sup> Vgl. Artikel 3 des EWG-Vertrags vom 25. März 1957.

<sup>195</sup> Vgl. Mitsilegas: *The European Union and Internal Security*, S. 27f.

<sup>196</sup> Blumenfeld: *Benelux Cooperation*.

<sup>197</sup> Ergebnisvermerk des BMI über eine Besprechung im französischen Ministère de l'Intérieur am 5. Februar 1974 zur Vorbereitung einer „Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 7. 2. 1974, BArch, B 106/106879.

<sup>198</sup> BT-Drs. VI/1268, Bericht der Bundesregierung über die Integration in den Europäischen Gemeinschaften (Berichtszeitraum April bis September 1970), S. 21.

tuellen Abbau der EG-Binnengrenzkontrollen beschäftigen sollte<sup>199</sup>. Vor allem die Europäische Kommission versuchte in der Folge immer wieder, die Passunion und den Abbau von Grenzkontrollen aneinander zu koppeln<sup>200</sup>. Zunächst jedoch beschloss der Europäische Rat von 1975 auf Grundlage eines Zwischenberichts der eingesetzten AG lediglich die Einführung eines einheitlichen europäischen Passes ab 1978<sup>201</sup>.

Wenngleich also in den 1970er Jahren auf europäischer Ebene noch keine politisch bindenden Entscheidungen gefällt wurden, die konkret auf eine baldige Realisierung der Reisefreizügigkeit zielten, so konnte doch damit gerechnet werden, dass mittelfristig eine politische Einigung hierzu möglich war. Darüber hinaus wurden in den 1970er Jahren von allen kontinentalen EG-Staaten in der Praxis nur noch in geringem Maße effektive Grenzkontrollen durchgeführt<sup>202</sup>. Aufgrund dieser Kontexte hatte das Bundesministerium des Innern bereits 1970 damit begonnen, die Voraussetzungen für einen Wegfall der Grenzkontrollen zu prüfen<sup>203</sup>. Die gängige Expertenmeinung hierzu, die sich bald zum unhinterfragten Topos verfestigte<sup>204</sup>, lautete, dass der Abbau von Grenzkontrollen ein „nicht zu verantwortende[s] Sicherheitsdefizit“ mit sich bringen könne<sup>205</sup>. Dieses „Sicherheitsde-

<sup>199</sup> Diese Arbeitsgruppe tagte im weiteren Verlauf der 1970er Jahre parallel zu der bilateralen deutsch-französischen Expertengruppe, die sich mit Fragen der europäischen Grenzöffnung beschäftigte, und parallel zur TREVI-UAG 11. Diese Doppelbehandlung in unterschiedlichen Gremien hielt man im BMI für sinnvoll, da sie die Chance biete, „schneller zu praktikablen Ergebnissen zu gelangen.“ Vgl. Ergebnisvermerk des RD Bracht (BMI) „über die Besprechung am 2. September 1976 im BMI“, September 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>200</sup> Vgl. Knelangen: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, S. 101f.; sowie Kunnert: Touristen aus EU-Drittstaaten als potenzielle Terroristen?, S. 216.

<sup>201</sup> Vgl. AAPD 1977, Bd. I, Dok. 131, S. 671, Aufzeichnung des MD Blech (AA), 26. 5. 1977, „Viertreffen zu Berlin-Fragen in Paris am 31. 5./1. 6. 1977“; Pudlat: Schengen, S. 153–155; Siebold: Zwischen Grenzen, S. 38; Baumann: Der deutsche Fingerabdruck, S. 56.

<sup>202</sup> Vermerk von Mallett (FCO), „Meeting of EEC Ministers of the Interior“, 5. 5. 1977, BNA, FCO 30/3420.

<sup>203</sup> Vgl. BT-Drs. VI/1268, Bericht der Bundesregierung über die Integration in den Europäischen Gemeinschaften (Berichtszeitraum April bis September 1970), S. 21.

<sup>204</sup> Die von einem „Sicherheitsdefizit“ und deshalb erforderlichen „Ausgleichsmaßnahmen“ ausgehende Argumentation sollte erst in den 1990er Jahren teilweise in die Kritik geraten. Insbesondere wurde ihr entgegengehalten, dass die Binnengrenzkontrollen kein wesentliches Hindernis für Straftäter darstellten, da sich die effektiv durchgeführten Überprüfungen auf Stichproben beschränkten. Aufgriffe seien dementsprechend eher Zufallsergebnisse und führten darüber hinaus nur selten zu Verurteilungen. In dieser Perspektive erschienen die Grenzkontrollen primär als Instrument zur Verhinderung der irregulären Einreise von Ausländern aus Nicht-EG-Staaten. Vgl. mit Literaturhinweisen Knelangen: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, S. 104, Walker: Policing the European Union, S. 259f.; Busch: Grenzenlose Polizei?, S. 37–75. Für eine umfassend-kritische Darstellung der Bedeutung von Grenzen für die Polizeiarbeit vgl. Anderson u. a.: Policing the European Union, S. 121–155.

<sup>205</sup> Schreiben des RD Bracht (BMI), „Europäische Konferenz für innere Sicherheit am 29. Juni 1976 in Luxemburg, hier: Ergebnisse“, 2. 7. 1976, BArch, B 136/15684. Grundlegend formuliert ist diese Argumentation in: PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 116.192, [Innenministerkonferenz], Vorschläge zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung, [o. D.]. Zum polizeilichen und sicherheitspolitischen Diskurs über Grenzen vgl. Pudlat: Schengen, S. 54–86; Baumann: Der deutsche Fingerabdruck, S. 104–106.

fizit“ ergebe sich aus der Tatsache, dass „50 bis 60% aller Fahndungsaufgriffe an den Grenzen“ erfolgten – unter anderem auch deshalb, weil die „Grenzübergangsstellen mit Datensichtgeräten“ ausgestattet seien, „die an den Zentralcomputer im Bundeskriminalamt angeschlossen sind“ und weil an den Grenzen weitergehende polizeiliche Kontrollmöglichkeiten gegeben seien als im Inland, wo „ohne konkreten Anlaß Personalien nicht überprüft werden dürfen“. Aus eben diesem Grund sei auch die „Durchsetzung des Ausländerrechts“ letztlich nur an den Grenzen möglich. Deshalb seien bei einem Wegfall der Grenzkontrollen zwingend „Ausgleichsmaßnahmen“ notwendig – so insbesondere eine intensiviertere und institutionalisierte direkte „Zusammenarbeit der Polizeien der EG-Mitgliedstaaten“, eine „Harmonisierung des Ausländerrechts“ sowie „[w]irksame Kontrollen an den Außengrenzen der Gemeinschaft“, die ein „[u]mfassendes Informationssystem über [...] Drittausländer“ sowie eine „Vereinbarung über Wirksamkeit von Aus- und Zurückweisungen von Drittausländern für die übrigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft“ implizieren<sup>206</sup>.

Vor diesem Hintergrund waren im Bundesministerium des Innern seit den frühen 1970er Jahren konkrete Pläne zur Realisierung entsprechender Ausgleichsmaßnahmen entworfen und verfolgt worden. Das Thema tauchte in dem infolge des Olympia-Attentats 1972 lancierten Projekt für eine europäische Kooperation auf<sup>207</sup>, es findet sich in den bundesdeutschen Entwürfen für eine Europäische Konferenz für Innere Sicherheit von 1973 und ebenso in den Vorschlägen der Innenministerkonferenz „zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung“<sup>208</sup>. Im Rahmen der deutsch-französischen Zusammenarbeit der Innenministerien befasste sich eine eigene UAG mit dem Themenkomplex „Harmonisierung der Gesetzgebung und Grenzkontrollen“<sup>209</sup>.

Im Rahmen der TREVI-Konferenz jedoch war es dem Bundesministerium des Innern zunächst nicht gelungen, dieses breite und im Detail komplexe Problemfeld in die Kooperation einzubeziehen. Wie oben bereits ausgeführt, hatte die deutsche Delegation im Vorfeld der Ministerresolution von 1976 kaum Unterstützung für ihr Anliegen gefunden, den gesamten Bereich der Inneren Sicherheit

<sup>206</sup> Sämtliche Zitate in: Schreiben des BMI, „Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit mit den wichtigsten Europäischen Partnerstaaten“, [o. D.], Anlage zu: Schreiben des BK-Amtes, „Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit mit den wichtigsten europäischen Partnerstaaten“, 11. 1. 1978, BArch, B 136/16493. Vgl. dahingehend auch: [IMK], Vorschläge zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 116.192.

<sup>207</sup> Mit den Themenbereichen „Immigrationskontrolle“ und „Sicherung der EG-Außengrenzen“ befasste sich eine der drei AGs, die 1972 nach dem Olympia-Attentat im Rahmen der EPZ eingesetzt worden waren. Die Experten diskutierten hier im Rahmen zweier Sitzungen die unterschiedlichen Sichtvermerksregelungen der EG-Staaten, forderten einen systematischen Informationsaustausch über zurück- und ausgewiesene Drittstaatler sowie eine Angleichung der Grenzkontrollmethoden. Vgl. Ergebnisvermerk des MR Merk (BMI) über eine Besprechung am 16. 5. 1973 im BMI, 12. 6. 1973, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über Innere Sicherheit“, BArch, B 106/106879.

<sup>208</sup> Vgl. oben S. 51 und 81 f.

<sup>209</sup> Vgl. oben S. 64 f.

zum Gegenstand der Kooperation zu machen. Erst 1977 konnte das Thema „Grenzkontrollen“ wieder auf die Tagesordnung gebracht werden. Der daraufhin von den Ministern in ihrer Resolution erteilte Auftrag, eine entsprechende Expertengruppe einzurichten, ließ sich freilich nicht ganz zur deutschen Zufriedenheit realisieren: Anstelle der vom Bundesinnenministerium vorgesehenen eigenen AG wurde eine der AG I unterstellte UAG 11 geschaffen, die durch ihre organisatorische Zuordnung an das Oberthema „Terrorismusbekämpfung“ gebunden war. Der einzige Vorteil dieser Lösung bestand aus deutscher Sicht darin, dass es auf Ebene der UAGs einen ständigen – und keinen rotierenden – Vorsitz gab, der für die UAG 11 vom Bundesministerium des Innern geführt wurde, so dass auf diesem Wege ein besonderer Einfluss auf den Fortschritt der Diskussionen genommen werden konnte<sup>210</sup>.

Die UAG 11 hatte den Auftrag, sich mit den Sicherheitserfordernissen für einen Wegfall der EG-Binnengrenzkontrollen zu befassen<sup>211</sup>. Dabei sollte es nicht um die konkrete Initiierung entsprechender Maßnahmen gehen, sondern um die Abstimmung „der [...] für erforderlich gehaltenen Sicherheitsvoraussetzungen und die Einbringung dieser Erkenntnisse in die [...] Verhandlungen“ der 1974 eingesetzten Brüsseler Expertengruppe<sup>212</sup>. Vor allem aufgrund der Zuordnung der UAG 11 und den hieraus resultierenden anhaltenden Diskussionen über deren eigentliches Aufgabengebiet<sup>213</sup> gestalteten sich die Arbeiten zum Themenkomplex „Wegfall der Grenzkontrollen“ jedoch sehr schwierig. Insgesamt konnten die Experten nur wenige konkrete Ergebnisse präsentieren.

Zum einen verfassten die Beamten einen „Negativkatalog“, der nachteilige Auswirkungen eines Wegfalls der Grenzkontrollen auflistete. In allgemeiner Hinsicht gab dieses Papier zu bedenken, dass sich ohne Grenzen Terroristen, Kriminelle, ausgewiesene EG-Bürger, Personen ohne festen Wohnsitz, reguläre oder irreguläre Drittstaatler und hier insbesondere illegale Immigranten frei innerhalb der EG bewegen könnten. In operativer und juristischer Hinsicht ginge der Wegfall der Grenzkontrollen mit einem Verlust aller Interventions- und Observationsmöglichkeiten an der Grenze einher, insbesondere im Hinblick auf die Kontrolle des Aufenthaltsrechts von Ausländern, die Repression von Verbrechen<sup>214</sup>, Fahndungsaufgriffe und Verhaftungen, die Identifikation von Einwanderungsströmen, die

<sup>210</sup> Fernschreiben des MR Bochmann (BMI) an die Mitglieder der bundesdeutschen Delegation in der TREVI-AG I, „europäische Zusammenarbeit ‚innere Sicherheit‘ (trevis); hier: arbeitsgruppe trevis roem 1 – sitzung am 20./21. september 1978 in bonn“, 21.9.1978, BArch, B 106/106777.

<sup>211</sup> Note des Chef du Service Central de la Police de l’Air et des Frontières (französisches Ministère de l’Intérieur) an den Directeur Général de la Police Nationale, „Lutte contre le terrorisme – Groupe TREVI“, 12.6.1978, AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/28.

<sup>212</sup> Handschriftliche Randbemerkung in: Positionspapier (BMI) „für die Gespräche zwischen AL ÖS und dem Leiter der Abteilung öffentliche Sicherheit im britischen Innenministerium, Herrn Armstrong, am 14./15. März 1977 im BMI“, 8.3.1977, BArch, B 106/106867.

<sup>213</sup> Vgl. Abschnitt 6.1.1.

<sup>214</sup> Genannt werden der illegale Transport von Waffen, Sprengstoffen, Drogen, gestohlenen Gegenständen, der illegale Kapitaltransfer und der Gebrauch gefälschter Dokumente.

Ausreiseverweigerung für Personen ohne Papiere und die Kontrolle von Schiffen. Als weitere Negativfolge führte das Papier an, dass unter Umständen die existierende Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden in den Grenzregionen verloren gehen könnte. In praktischer Hinsicht sei es außerdem schwierig, die teilweise erforderlichen Warenkontrollen weiterhin durchzuführen, ohne dabei auch die Personen zu überprüfen. Ein Problem schließlich bilde auch die doppelte Angehörigkeit Dänemarks zur Nordischen Union und zur EG<sup>215</sup>.

Darüber hinaus benannten die Beamten der UAG 11 mögliche Ausgleichsmaßnahmen für diese zu erwartenden Negativfolgen. Sie hielten Schritte auf drei Ebenen für erforderlich: Erstens müssten die Maßnahmen an den Außengrenzen der EG bei der Ein- und Ausreise von Drittstaatlern harmonisiert werden. Hierfür erforderlich sei die Schaffung einheitlicher Standards für die Kontrollmethoden, ein Abkommen zu den Regelungen von Aus- und Zurückweisungen und die Schaffung eines Informationssystems für sicherheitsrelevante Daten über Drittstaatler<sup>216</sup>. Zweitens müssten weitreichende Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit umgesetzt werden. Als wünschenswert bezeichneten die Experten den Abschluss eines generellen Abkommens zur polizeilichen Zusammenarbeit sowie eines Abkommens über gemeinsame Fahndungsmaßnahmen, die Einrichtung eines europäischen polizeilichen EDV-Verbundsystems sowie die Institutionalisierung regelmäßiger Treffen der Sicherheitsbehörden auf höchster Ebene. Drittens schließlich sei eine Harmonisierung von Rechtsvorschriften erforderlich, insbesondere zur Einreise und zum Aufenthalt von Ausländern, aber auch im Bereich des Waffenrechts<sup>217</sup>. Insgesamt ist dabei anzumerken, dass der in den Reaktionen auf das Olympia-Attentat erkennbare diskursive Nexus zwischen den Themen „Ausländer-Kontrolle“ und „Kriminalitäts-“ beziehungsweise „Terrorismusbekämpfung“ sich im Rahmen der frühen TREVI-Konferenz insbesondere in den Debatten der UAG 11 niederschlug. In den 1980er und 90er Jahren sollte diese Verbindung zu einem zentralen Motiv

<sup>215</sup> „PROCES-VERBAL DE LA REUNION DU GROUPE I – TREVI; PARIS 11 et 12 avril 1979“, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>216</sup> Aus Sicht des BGS wären derartige Maßnahmen eigentlich bereits 1977 und „[u]nabhängig von der Schaffung einer Paßunion“ erforderlich gewesen, weil tatsächlich an den Binnengrenzen der EG nur noch in geringem Umfang Personenkontrollen durchgeführt wurden. Mit dem „vorhandenen Kontrollpersonal“ sei es kaum möglich, illegale Einreisen „im erwünschten Maße“ zu unterbinden. Vgl. Schreiben von Dr. Lenhard (BMI), „Informationsaustausch zwischen den EG-Staaten im Zusammenhang mit der Ausweisung von Ausländern“, 7. 2. 1977, BArch, B 106/78833. Von einer Außenseiterposition verweist hierauf auch ein internes britisches Dokument: „At earlier meetings of officials of the Nine on harmonisation of arrangements to deal with terrorism it was obvious that the UK was in a unique position to exercise frontier control over the movements of undesirables and that the continental members of the Nine had already dismantled much of their controls on their adjoining frontiers probably beyond the point of no return.“ Vermerk von J.H. Mallett (FCO), „Meeting of EEC Ministers of the Interior“, 5. 5. 1977, BNA, FCO 30/3420.

<sup>217</sup> „La suppression des contrôles aux frontières – la sécurité intérieure des Etats membres de la Communauté“ (französische Übersetzung), [von der UAG 11 am 10./11. 4. 1978 verabschiedetes Dokument], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

des Schengen-Prozesses werden und so der „Versicherheitlichung“ von „Ausländern“ (im Sinne von Nicht-EU/EG-Bürgern) Vorschub leisten<sup>218</sup>.

Im Rahmen der UAG 11 gelang es den Experten nur in wenigen Einzelbereichen, detaillierte Vorschläge zu den geforderten Maßnahmen zu formulieren. Im Hinblick etwa auf ein allgemeines europäisches Polizeiabkommen oder auf eine Harmonisierung von Rechtsvorschriften lagen die Positionen sehr weit auseinander. Auch besaßen die in die UAG 11 entsandten Beamten nicht für alle Themenbereiche des sehr weitgespannten Maßnahmenkatalogs die erforderlichen Kompetenzen. Lediglich zur Harmonisierung von Grenzkontrollen einigten sich die Beamten 1978 auf einen Katalog von Maßnahmen, die in allen EG-Staaten bei den Grenzkontrollen berücksichtigt werden sollten<sup>219</sup>.

Der unmittelbare Ertrag der UAG 11 blieb somit begrenzt. Ihre Arbeit wurde aufgrund der Streitigkeiten zum Umfang ihres Mandats Ende der 1970er Jahre praktisch eingestellt<sup>220</sup>. Als jedoch der Wegfall der Binnengrenzkontrollen in den 1980er Jahren politisch tatsächlich beschlossen war und TREVI erneut mit diesem Problemkomplex befasst wurde, konnte auf die Grundüberlegungen der UAG 11 zurückgegriffen werden. Ein erheblicher Teil der bereits 1977/78 als erforderlich bezeichneten Maßnahmen sollte dann im Rahmen des Schengener Prozesses realisiert werden<sup>221</sup>.

## 5.6 Die Dynamik transgouvernementaler Experten-Netzwerke

Die Entstehung des europäischen Politikfeldes „Innere Sicherheit“ wurde von sehr spezifischen Akteursgruppen geprägt, die sich von den Policy-Netzwerken anderer europäischer Politikfelder vor allem durch ihre Abgeschlossenheit und nahezu exklusive Ausrichtung auf Ministerialbürokratien und Sicherheitsbehörden unterschieden<sup>222</sup>. Auffallend ist dabei, dass Agenda Setting und Entschei-

<sup>218</sup> Vgl. Bigo: *Polices en réseaux*, S. 249–325; sowie Berlinghoff: *Das Ende der „Gastarbeit“*, S. 56–67. Zum Konzept der „Versicherheitlichung“ vgl. Abschnitt 7.3.2.

<sup>219</sup> Der Katalog forderte: die Prüfung der Existenz aller erforderlichen Dokumente, die Prüfung der Echtheit und Gültigkeit der Dokumente, die Prüfung der Identität des Reisenden, die Überprüfung des Reisenden mithilfe von Dateien der Sicherheitsbehörden, unter Umständen auch durch Kontaktaufnahme zu anderen Sicherheitsbehörden, die Befragung des Reisenden zum Reiseziel und Reisezweck, die Prüfung der finanziellen Ressourcen und die Entscheidung zur Ein- beziehungsweise Ausreise sowie zu anderen eventuell anfallenden Maßnahmen (z. B. Verhaftung). Er wurde im November 1978 von den Ministern gebilligt. Vgl. Bericht der hohen Beamten für das Treffen der TREVI-Minister am 30.11.1978 in Bonn (französische Übersetzung), AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>220</sup> Vgl. hierzu auch unten, S. 186.

<sup>221</sup> Zur Entstehung eines gesamteuropäischen Grenzregimes seit den 1980er Jahren vgl. aus geschichtswissenschaftlicher Perspektive grundlegend Siebold: *Zwischen Grenzen*. Siehe außerdem Baumann: *Der deutsche Fingerabdruck*.

<sup>222</sup> Mit dem Begriff „Policy-Netzwerke“ sollen „Beziehungsnetze politischer Akteure“ bezeichnet werden, „die auf politische Willensbildungsprozesse in einem Problem- beziehungsweise Po-

dungsfindung zu wesentlichen Teilen nicht auf der politischen Führungsebene, sondern auf untergeordneten Ebenen erfolgten. Diese besondere Form internationaler Politik lässt sich mit Keohane und Nye als „transgouvernemental“ bezeichnen<sup>223</sup>: Gemeint sind hiermit zwischenstaatliche politische Koordinierungsprozesse, deren Akteure nicht Staats- und Regierungschefs oder Minister sind, sondern Ministerialbürokratien, die dabei relativ unabhängig von ihrer politischen Ressortleitung agieren<sup>224</sup>. Herschinger u. a. haben darauf verwiesen, dass die innerhalb der Exekutive der beteiligten Staaten stattfindende Transgouvernementalisierung als spezifische Form der Internationalisierung besonders „souveränitätsschonend“ ist: „Die oberste Regierungsebene verliert [...] Entscheidungsmacht nicht an andere Staaten, unabhängige Institutionen oder gesellschaftliche Akteure, sondern an niedrigere Ebenen im eigenen Verwaltungsapparat.“ Auf dieser Ebene stattfindende Internationalisierungs- und Verflechtungsprozesse bringen in weit geringerem Maße verpflichtende und nach außen sichtbare Einschränkungen nationaler Entscheidungsfreiheit mit sich. Deshalb ist diese Form internationaler Zusammenarbeit gerade für das souveränitätsgeladene Politikfeld der Inneren Sicherheit besonders naheliegend, denn so verbleibt zumindest der Form nach „der Kern des Gewaltmonopols im Staatsapparat“<sup>225</sup>.

Bereits der Entstehungsprozess der TREVI-Konferenz war durch transgouvernementale Beziehungen zwischen den Ministerialbürokratien geprägt. Eine grundlegende Voraussetzung dafür, dass Beamte aus Regierungsbehörden, deren Aufgabenfeld primär im innerstaatlichen Bereich gesehen wird, in direkten Kontakt mit ausländischen Amtskollegen treten können, ist nach Keohane und Nye, dass die Außenministerien hier nicht mehr die Funktion einer vermittelnden Instanz übernehmen<sup>226</sup>. Ein solcher Rückzug der diplomatischen Apparate als klassische Akteure internationaler Politik hatte bei den Vorbereitungen für die TREVI-

litikfeld bezogen sind“. Vgl. Prittwitz: *Politikanalyse*, S. 93. Zu Policy-Netzwerken im europäischen Integrationsprozess vgl. Kaiser u. a.: *Networks in Informal European Governance*; Peterson: *Policy Networks*; Börzel: *Informelle Politik in Europa*. Diese Besonderheit des europäischen Politikfeldes „Innere Sicherheit“ korrespondiert mit dem häufig auch auf nationaler Ebene anzutreffenden besonderen Einfluss korporatistischer Strukturen. Zum bundesdeutschen Fall vgl. die Analyse von Lange: *Netzwerke im Politikfeld Innere Sicherheit*.

<sup>223</sup> Die Argumentation dieses Abschnitts folgt im Wesentlichen der Analyse in Oberloskamp: *The European TREVI Conference in the 1970s*.

<sup>224</sup> „[W]e will restrict the term ‚transnational‘ to nongovernmental actors, and the term ‚transgovernmental‘ to refer to sub-units of governments on those occasions when they act relatively autonomously from higher authority in international politics.“ Keohane u. Nye: *Transgovernmental Relations*, S. 41. Zur zunehmenden Bedeutung nationaler Bürokratien in den internationalen Beziehungen vgl. grundlegend Wessels: *Die Öffnung des Staates*; sowie – speziell mit Blick auf die europäische Integration – ders.: *Beamtenregimen im EU-Mehrebenensystem*. Zur herausgehobenen Bedeutung transgouvernementaler Netzwerke für die internationale Politik der letzten Jahrzehnte vgl. die Analyse von Slaughter: *A New World Order*.

<sup>225</sup> Herschinger u. a.: *Das staatliche Gewaltmonopol*, S. 236 u. 243. Den Begriff „transgouvernemental“ verwendet auch den Boer im Hinblick auf die europäische Politik der Inneren Sicherheit. Vgl. Boer: *The Quest for European Policing*, S. 179f.

<sup>226</sup> Vgl. Keohane u. Nye: *Transgovernmental Relations*, S. 42. Vgl. hierzu generell auch Andreae u. Kaiser: *Die „Außenpolitik“ der Fachministerien*.

Konferenz 1972/73 stattgefunden: Nachdem die infolge des Olympia-Attentats im Rahmen der EPZ eingesetzten AGs sich als weitgehend ineffektiv erwiesen hatten, erfolgten die weiteren Bemühungen um europäische Zusammenarbeit nur noch im unmittelbaren Kontakt der für die Innere Sicherheit zuständigen Ministerien untereinander<sup>227</sup>. Dabei wurde 1975/76 in der Gründungsphase der Konferenz die Eigeninitiative der Ministerialbürokratien erheblich dadurch bestärkt, dass die Entscheidungen und Aufträge, die durch die politische Führungsebene vorgegeben wurden – durch den Europäischen Rat vom Dezember 1975 in Rom ebenso wie durch die TREVI-Minister 1976 in Luxemburg – insgesamt vage blieben und große inhaltliche Spielräume für die Umsetzung boten. Ein Grund für diese Unklarheit kann darin gesehen werden, dass die politische Ebene offensichtlich die Themen der Konferenz für besonders komplex und technisch hielt und deswegen eine Lösung durch Experten anstrebte<sup>228</sup>. Dem entspricht auch, dass die Vorbereitungen für die erste Ministerkonferenz nahezu ausschließlich von hohen Beamten und deren Ministerialabteilungen bestimmt waren. Die von den Ministern im Juni 1976 beschlossene Resolution war zum überwiegenden Teil bereits vorher von den Ministerialbeamten ausgehandelt gewesen und den Ministern blieb neben der Klärung minimaler Details lediglich die Bestätigung des fertigen Textes.

Auch in den Folgejahren sollte sich dieses Grundmuster fortsetzen. Das Entscheidungsfindungssystem, wie es 1976 beschlossen worden war, erweckte zwar formal den Eindruck von Top-down-Prozessen, die durch die Minister bestimmt waren: Letzteren stand es zu, die Arbeitsaufträge zu definieren, während den hohen Beamten lediglich eine koordinierende Funktion zugeschrieben wurde und die Aufgabe der AGs sich auf die praktische Umsetzung der durch die Minister vorgegebenen Aufgaben beschränken sollte. In Erfüllung der an sie gerichteten Aufträge hatten die jeweils untersten Ebenen, also UAGs beziehungsweise AGs, „Berichte“ an die nächste übergeordnete Ebene zu schreiben; darin war dokumentiert, welche Schritte zur Erfüllung der erteilten Aufgaben ergriffen worden waren beziehungsweise werden sollten. Diese Berichte konnten hier entweder angenommen oder zur Überarbeitung zurückgegeben werden. Ein angenommener Bericht wurde an die nächste übergeordnete Ebene weitergeleitet, so dass sämtliche Texte bei den hohen Beamten zusammenkamen. Auf Grundlage der gesammelten Berichte verfassten diese einen zusammenfassenden Resolutionsentwurf, der gemeinsam mit den ursprünglichen Texten den Ministern zum Beschluss vorgelegt wurde. Zumindest für die 1970er Jahre ist allerdings zu konstatieren, dass die übergeordneten Ebenen bis hin zu den Ministern so gut wie immer sämtliche Maßnahmen der Arbeitsebenen akzeptierten. Formal waren es somit durchaus die Minister, welche die endgültigen Beschlüsse fassten. Tatsächlich jedoch blieb

<sup>227</sup> Vgl. oben, S. 45, 50–54 u. 77 f.

<sup>228</sup> Zur Expertenkultur der 1960er und 70er Jahre vgl. mit Literaturhinweisen Abschnitt 2.2. Zum besonderen Glauben an die Kompetenz von Experten im Politikfeld „Innere Sicherheit“ vgl. zudem ausführlicher unten Abschnitt 7.3.2.

die inhaltliche Definition der Resolutionen weitgehend niedrigeren Ebenen überlassen, war doch die Aufmerksamkeit der Minister oftmals primär auf drängende nationale Probleme fokussiert<sup>229</sup>.

Auffallend ist, dass die Experten in den AGs in diesen Prozessen eine beachtliche Eigeninitiative entwickelten – und zwar sowohl im Hinblick auf die zu behandelnden Themen als auch im Hinblick auf die praktisch zu ergreifenden Maßnahmen. Ein Beispiel für den Einfluss der Expertenebene auf das Agenda Setting ist die Behandlung des Themas EDV im Rahmen von TREVI: In der Ministerresolution vom Juni 1976 fand die Computertechnologie keinerlei Erwähnung; sie ließe sich allenfalls im weiteren Sinne den Zielen eines „Austauschs von Informationen“ und von „Erfahrungen im technischen Bereich“<sup>230</sup> zuordnen. Trotzdem beschloss die AG II auf ihrem zweiten Treffen im November 1976, eine eigene UAG zum Thema EDV einzusetzen. Wie oben bereits erwähnt, maßen offensichtlich alle beteiligten Ministerien dieser UAG eine herausgehobene Bedeutung bei: Die dorthin entsandten Delegationen waren ungewöhnlich groß und erschienen stets vollständig zu den Sitzungen, das Diskussionsklima war besonders konstruktiv und alle Beschlüsse erfolgten einstimmig<sup>231</sup>. Der Einfluss der Expertennetzwerke auf das Agenda Setting setzte sich auch innerhalb der UAG zur EDV fort, denn es war diese unterste Arbeitsebene, die immer wieder die Frage eines personenbezogenen Datenaustauschs – auf den sich das von der AG II erteilte Mandat explizit nicht erstreckte – auf die Tagesordnung brachte und politische Entscheidungen hierzu einforderte.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Arbeitsebenen von TREVI einen sehr weitreichenden Einfluss auf den Inhalt der von den Ministern gefassten Beschlüsse hatten. Dies hängt mit dem besonders technischen Themenfeld der Konferenz zusammen, für das offensichtlich primär Experten und nicht Politiker als kompetent erachtet wurden. Da es gleichzeitig die Experten selbst waren, die für die Umsetzung der gefassten Beschlüsse zu sorgen hatten, gingen Entscheidungsfindungs- und -umsetzungsprozesse im Rahmen von TREVI oftmals fließend ineinander über und gewannen so eine besondere Dynamik. Ein Beispiel hierfür ist die Einrichtung der TREVI-Verbindungsbüros: Die Ministerresolution vom Juni 1976 hatte einen systematischen Informationsaustausch unter den Sicherheitsbehörden „über die terroristischen Pläne und Aktivitäten“ gefordert<sup>232</sup>. Daraufhin

<sup>229</sup> Monar: *Democratic Control of Justice and Home Affairs*, S. 245.

<sup>230</sup> Vgl. zum Folgenden, auch für alle Zitate: Resolution [der für die Innere Sicherheit zuständigen EG-Minister vom 29. Juni 1976], Anlage 1 zu: Vermerk des RD Bracht (BMI), „Europäische Konferenz für innere Sicherheit am 29. Juni 1976 in Luxemburg, hier: Ergebnisse“, 2.7.1976, BArch, B 106/106774.

<sup>231</sup> Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „Groupe de Travail WG 2 ‚Formation et Technologie Policières‘ de la C.E.E. (TREVI). Fonctionnement du Sous-Groupe SWG 22 ‚Informatique‘“, 12.3.1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>232</sup> Vgl. zum Folgenden, auch für alle Zitate: Resolution [der für die Innere Sicherheit zuständigen EG-Minister vom 29. Juni 1976], Anlage 1 zu: Vermerk des RD Bracht (BMI), „Europäische Konferenz für innere Sicherheit am 29. Juni 1976 in Luxemburg, hier: Ergebnisse“, 2.7.1976, BArch, B 106/106774.

hatte die AG I im Herbst/Winter 1976/77 die Einrichtung der Büros empfohlen und erste Leitlinien für deren Funktionsweise entwickelt. Bis zum Frühjahr 1977 wurden in allen TREVI-Staaten entsprechende Büros ins Leben gerufen. Während dieser Gründungsphase erfolgten im März und April 1977 weitere Präzisierungen zur Funktionsweise durch die Chefs der Verbindungsbüros, die in allen Fällen Mitarbeiter der Inlandsnachrichtendienste waren. Am 21./22. April 1977, unmittelbar vor der offiziellen Inbetriebnahme des Systems der Verbindungsbüros am 2. Mai 1977, bestätigten die hohen Beamten die Maßnahmen der AG I. Die eingesehenen Akten geben keine Hinweise darauf, dass das ministerielle Führungspersonal, insbesondere Minister oder Staatssekretäre, den Prozess bis hierhin unmittelbar mitverfolgt hätten. Die ministerielle Zustimmung erfolgte erst am 31. Mai 1977, als die Verbindungsbüros bereits seit einigen Wochen regulär arbeiteten<sup>233</sup>. Die Einrichtung der Verbindungsbüros war somit nahezu ausschließlich durch Ministerial- und Sicherheitsbeamte bestimmt. Tatsächlich jedoch war die neue Institution keineswegs lediglich technisch-praktischer Natur, sondern durchaus auch von politischer und vor allem rechtlicher Relevanz, denn sie schuf die Voraussetzungen für eine massive Intensivierung des Informationsaustauschs, die aber ohne rechtliche Grundlagen blieb<sup>234</sup>. Die primär auf Ebene der Verwaltungsapparate definierten und umgesetzten Maßnahmen blieben somit weitgehend „ohne Politisierung“<sup>235</sup>.

Die besondere Dynamik der transgouvernementalen Expertennetzwerke im Rahmen der TREVI-Konferenz resultierte auch aus der Tatsache, dass sich innerhalb der AGs ein gewisses Gruppengefühl entwickelte, das sich auf die Haltung der beteiligten Beamten auswirkte. Nach Keohane und Nye ist dies ein charakteristisches Merkmal transgouvernementaler Beziehungen: Involvierte Beamte beginnen, ihre Rolle und Aufgabe nicht mehr ausschließlich national zu definieren, sondern darüber hinaus auch eine – möglicherweise konkurrierende – Loyalität zur transgouvernementalen Referenzgruppe zu entwickeln<sup>236</sup>. Im Hinblick auf die TREVI-Konferenz hat Bigo dieses Gruppengefühl in Anlehnung an Bourdieu darauf zurückgeführt, dass die Vermittlungstätigkeit zwischen Politik und operativer Ebene ein eigenes „Feld“ konstituiere. Innerhalb dieses Feldes habe sich bei den zumeist juristisch ausgebildeten Ministerial- und Sicherheitsbeamten allmählich die Überzeugung herausgebildet, „de partager en commun, malgré les différences nationales ou professionnelles, un certain sens du jeu qui les distingue radicalement de tous les autres et qui tient à cette capacité à repérer et à gérer les menaces“<sup>237</sup>. Die europäischen Austausch- und Koordinationsprozesse hätten dabei dazu beigetragen, das „Kapital“ der involvierten Ministerialabteilungen und Sicherheitsbehörden – und damit deren Aktionsspielräume in innerstaatlichen

<sup>233</sup> Vgl. oben Abschnitt 5.2.3.

<sup>234</sup> Dieses Problem war je nach Rechtskultur der beteiligten Staaten mehr oder weniger gravierend. Vgl. hierzu ausführlicher unten die Abschnitte 6.2.2 und 7.1.

<sup>235</sup> Herschinger u. a.: Das staatliche Gewaltmonopol, S. 236 u. 243.

<sup>236</sup> Keohane u. Nye: Transgovernmental Relations, S. 45.

<sup>237</sup> Bigo: Polices en réseaux, S. 39- 41, 52 (Zitat) u. 78.

Konkurrenzkämpfen – zu erhöhen. Hierin liege eine besondere Motivation zu weiterer Europäisierung<sup>238</sup>.

Wie in allen Policy-Netzwerken entwickelten sich dabei unter den TREVI-Experten charakteristische Ingroup-Positionen, welche die Akteure „unabhängig von ihren sonstigen [...] Interessen, Forderungen und Aufträgen gemeinsam beziehen“<sup>239</sup>: Auf einer fundamentalen Ebene betrafen diese, wie in Abschnitt 7.3.2 darzulegen sein wird, insbesondere die Wahrnehmung des grenzüberschreitenden Terrorismus beziehungsweise allgemeiner der grenzüberschreitenden Kriminalität sowie die Einschätzungen zur Rolle von Sicherheitsbehörden angesichts der angenommenen Bedrohungen. Darüber hinaus entstanden innerhalb der AGs zahlreiche spezifische Analyseansätze und Handlungsrepertoires, die so innerhalb der EG-Staaten weitergetragen wurden und damit zu einer allmählichen europäischen „Konvergenz der polizeilichen Instrumente und Methoden“ beitrugen<sup>240</sup>.

Insgesamt betrachtet war die transgouvernementale Netzwerkbildung „unterhalb der Schwelle der ‚hohen Politik‘“ eine wesentliche Stärke von TREVI<sup>241</sup>: Sie erlaubte es, die Politik der Inneren Sicherheit zu internationalisieren, ohne dass es zu offensichtlichen und erheblichen Souveränitätseinbußen der beteiligten Staaten kam. Gleichzeitig konnten durch die Betonung der Expertenebene Reibungsverluste vermieden werden, die Diskussionen auf politischer Ebene oftmals mit sich bringen. Die Kehrseite der Medaille war freilich – Abschnitt 7 geht ausführlich auf diesen Aspekt ein –, dass sich diese Form zwischenstaatlicher Politik in besonderem Maße der öffentlichen und demokratischen Kontrolle entzieht.

<sup>238</sup> Ebd., S. 88 u. 111.

<sup>239</sup> Schubert: Politikfeldanalyse, S. 36.

<sup>240</sup> Busch: Grenzenlose Polizei?, S. 351 (Zitat); sowie Bigo: Polices en réseaux, S. 98.

<sup>241</sup> Busch: Grenzenlose Polizei?, S. 351.



## 6. Strukturelle Schwierigkeiten der frühen TREVI-Kooperation

### 6.1 Divergierende Zielvorstellungen

#### 6.1.1 Terrorismus oder alle Gebiete der Inneren Sicherheit?

Für die im Bundesministerium des Innern seit 1972 erarbeiteten Pläne einer europäischen Kooperation waren von Anfang an zwei Motivationen wesentlich: die Bekämpfung des grenzüberschreitenden Terrorismus und der Fortschritt der europäischen Integration. Im Rahmen der TREVI-Konferenz sollten deshalb nach bundesdeutscher Vorstellung einerseits schwerpunktmäßig Probleme der grenzüberschreitenden Terrorismusbekämpfung diskutiert, andererseits aber auch weitreichende Möglichkeiten einer generellen Kooperation auf dem gesamten Gebiet der Inneren Sicherheit erörtert werden. Allerdings konnte, wie oben bereits ausgeführt, die deutsche Delegation während der Vorbereitungen für die erste TREVI-Ministerkonferenz im Frühjahr 1976 nur begrenzte Unterstützung für ihre Ziele gewinnen. Zustimmung äußerten Luxemburg<sup>1</sup>, die Niederlande<sup>2</sup> und insbesondere Großbritannien. Im britischen Home Office waren, als im Herbst 1975 der Plan für die Konferenz lanciert wurde, intern sogar Zweifel formuliert worden, ob überhaupt alle Staaten bereit sein würden, das Thema Terrorismusbekämpfung auf die Tagesordnung zu setzen<sup>3</sup>. Die britischen Arbeitspapiere vom Frühjahr 1976 bezeichneten deshalb – allerdings in sehr allgemeiner Form – alle Themen „with regard to law and public order“ als mögliches Kooperationsfeld<sup>4</sup>. Zurückhaltend im Hinblick auf über die Terrorismusbekämpfung hinausgehende Themen gab sich vor allem Frankreich<sup>5</sup>. Maßgeblich für die französische Haltung scheint dabei auch die Befürchtung gewesen zu sein, dass eine Ausdehnung der Kooperation auf allgemeine Aspekte der Inneren Sicherheit möglicherweise auf eine Einmischung anderer Staaten in die inneren Angelegenheiten Frankreichs hinauslaufen könnte<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Schreiben des RD Bracht (BMI), „Europäische Konferenz für innere Sicherheit am 29. Juni 1976 in Luxemburg, hier: Ergebnisse“, 2. 7. 1976, BArch, B 136/15684.

<sup>2</sup> Ergebnisvermerk des RD Bracht (BMI) „über die Besprechung am 2. September 1976 im BMI“, September 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>3</sup> Brief by the Home Office and Foreign and Commonwealth Office for the European Council, Rome, 1/2 December 1975, Meeting of Ministers of the Interior, 26. 11. 1975, BNA, FCO 30/2592.

<sup>4</sup> „Note by the British Government“ für das vorbereitende Treffen der hohen Beamten am 20. 2. 1976 in Luxemburg, 9. 2. 1976, BNA, FCO 30/3161.

<sup>5</sup> Vgl. etwa Bericht des RD Bracht (BMI) „über die Gespräche zwischen Herrn Minister und seinem französischen Kollegen, Staatsminister Poniatowski im Rahmen der deutsch-französischen Konsultationen am 12. und 13. Februar 1976“, 16. 2. 1976, BArch, B 106/106861.

<sup>6</sup> So jedenfalls die französische Argumentation im Rahmen des NATO-Spezialausschusses im Mai 1977, wo Frankreich nachdrücklich betonte, dass die Beschäftigung des Gremiums mit

Die im Ergebnis festgehaltenen Ministerbeschlüsse vom Juni 1976 blieben aufgrund dieser Interessenkonstellation ambivalent. Sie stellten zwar einerseits die Notwendigkeit einer europäischen Terrorismusbekämpfung in den Mittelpunkt, ließen aber insbesondere im Hinblick auf das Ziel des technischen Erfahrungsaustauschs auch eine deutlich breitere Auslegung zu<sup>7</sup>. In der ab Herbst 1976 tagenden AG II war dementsprechend anfänglich eine allgemeine „Unsicherheit zu beobachten, wie die von den Ministern erteilten Aufträge zu verstehen seien“<sup>8</sup>. Die Bundesrepublik, die Beneluxstaaten und Irland sprachen sich deutlich dafür aus, das Mandat der AG II auf den gesamten Bereich der Kriminalitätsbekämpfung zu beziehen. Frankreich hingegen vertrat die Ansicht, dass der Ministerauftrag für die technische Zusammenarbeit sich allein auf das Ziel der Terrorismusbekämpfung erstrecke<sup>9</sup>. Insgesamt verbrachten die Experten so während der ersten Sitzungen viel Zeit damit, darüber zu diskutieren, welche Themen sie eigentlich behandeln sollten<sup>10</sup>. Die bundesdeutsche Delegation legte dies als Versuch einzelner Staaten aus, „die Aufträge der Minister nicht voll auszuschöpfen, sondern im Gegenteil entgegen dem Wortlaut der Resolution hiervon noch Abstriche zu machen“<sup>11</sup>. Schließlich setzte sich jedoch in der Praxis der AG II und ihrer UAGs die Auffassung durch, dass hier auch allgemeinere Probleme der Öffentlichen Sicherheit zu behandeln seien – eine Auffassung, die im Juli 1978 offiziell von den hohen Beamten bestätigt wurde<sup>12</sup>.

Aus bundesdeutscher Sicht freilich war dies nicht ausreichend. Bereits im Herbst 1976 wurde deshalb intern das Ziel festgelegt, zumindest mittel- oder längerfristig allgemeine Probleme der Öffentlichen Sicherheit, insbesondere auch im Hinblick auf eine eventuelle Abschaffung der EG-Binnengrenzkontrollen, im Rahmen von TREVI zu diskutieren<sup>13</sup>. Das Bundesinnenministerium setzte sich hierfür sowohl auf bilateraler als auch auf multilateraler Ebene immer wieder hartnäckig ein. Im Frühjahr 1977 lancierte es auf Ebene der hohen

dem Thema Terrorismusbekämpfung keinesfalls in eine „Befassung mit innenpolitischen Problemen der Mitgliedsländer“ münden dürfe. Vgl. Fernschreiben Pauls (bundesdeutscher Vertreter bei der NATO in Brüssel) an das AA, „Sitzung des NATO-Rats am 25. Mai 1977“, 25. 5. 1977, PA-AA, B 150, Bd. 368, Dok. 927.

<sup>7</sup> Resolution der TREVI-Minister vom 29. 6. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890.

<sup>8</sup> Vermerk des RD Bracht (BMI), „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘; Erfahrungen in der ersten Sitzungsrunde der fünf Arbeitsgruppen – Überlegungen für weiteres Vorgehen“, 26. 10. 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>9</sup> Vermerk des französischen Ministère de l’Intérieur, „Compte-rendu de mission. Réunion à LA HAYE les 13 et 14 octobre 1976, du groupe de travail N° 2, sur la sécurité“, 20. 10. 1976, AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/28.

<sup>10</sup> Vgl. auch „Rapport de la deuxième réunion du groupe de travail international II [...] tenue les 10 et 11 novembre 1976 à La Haye“, AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/28.

<sup>11</sup> Vermerk des RD Bracht (BMI), „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘; Erfahrungen in der ersten Sitzungsrunde der fünf Arbeitsgruppen – Überlegungen für weiteres Vorgehen“, 26. 10. 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>12</sup> Protokoll der Sitzung der hohen Beamten am 3. Juli 1978 in Bonn (französische Übersetzung), [o. D.], AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/30.

<sup>13</sup> Ergebnisvermerk des RD Bracht (BMI) „über die Besprechung am 2. September 1976 im BMI“, September 1976, BArch, B 106/106774.

Beamten den Vorschlag, der nächsten Ministerkonferenz die Einbeziehung neuer Themen „außerhalb der bisher behandelten Bereiche“ in die TREVI-Kooperation vorzuschlagen, die auf das Problem des Grenzkontrollabbaus bezogen waren<sup>14</sup>. Die britische Präsidentschaft konstatierte im Vorfeld der Ministerkonferenz, der Schlüssel für ein erfolgreiches Treffen würde darin liegen, „to keep a balance between German enthusiasm and French scepticism“<sup>15</sup>. Im Hinblick auf das Thema „Grenzöffnung“ gelang dies der Präsidentschaft offensichtlich, denn die Minister bestätigten, dass eine TREVI-Arbeitsgruppe mit diesem Themengebiet befasst werden sollte. Die in diesem Forum gewonnenen Erkenntnisse sollten dann in die Verhandlungen auf EG-Ebene eingebracht werden<sup>16</sup>. Bundesinnenminister Maihofer erklärte daraufhin in einem Interview mit dem Deutschlandfunk, auf dem Ministertreffen seien kräftige Fortschritte in Richtung einer europäischen Innenpolitik gelungen, bei der es nicht allein um die Bekämpfung des Terrorismus, sondern der „internationalen Kriminalität insgesamt“ gehe<sup>17</sup>.

Der Auftrag der hohen Beamten an die UAG 11, die aufgrund der Ministerresolution von 1977 eingerichtet worden war, ging weit über das Aufgabengebiet der AG I hinaus. Die grundsätzlichen Differenzen zwischen den EG-Staaten sowie die Zuordnung der UAG 11<sup>18</sup> führten in der Folge zu langanhaltenden und teilweise bissigen Diskussionen darüber, mit welchen Inhalten sich die TREVI-Experten beschäftigen sollten. Die eigentliche Tätigkeit der UAG wurde hierdurch teilweise völlig gelähmt. Eine vermeintliche Klarstellung der hohen Beamten vom Juli 1978 schaffte letztlich auch keine Abhilfe: Konstatiert wurde hier, dass das Mandat der AG I auf die Terrorismusbekämpfung beschränkt sei, während das der AG II darüber hinausgehe. Die Zuordnung der UAG 11 sei zweifelhaft, die AG I solle deshalb prüfen, ob diese in eine eigene AG umzuwandeln sei<sup>19</sup>. Auch zu dieser Frage konnten die Experten der AG I jedoch in den darauffolgenden Diskussionen aufgrund der unterschiedlichen Zielvorstellungen der Delegationen keine Einigkeit herbeiführen.

<sup>14</sup> Vgl. „Message from Federal Ministry of the Interior, Bonn, 4 Mai 1977“, BNA, FCO 30/3421; Fernschreiben des MD Smoydzin (BMI), „Vorbereitung der nächsten Sitzung der Europäischen Innen- beziehungsweise Justizminister am 31. Mai 1977 in London; hier: Sitzung der ‚Hohen Beamten‘ am 21. und 22. April 1977 in London“, 31. 3. 1977, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486; sowie Fernschreiben des Home Office, London, an alle TREVI-Ministerien, „Conference of Ministers of the Interior of the Nine. Report of the Meeting of Senior Officials 21 April 1977, 29. 4. 1977, AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/29.

<sup>15</sup> Vermerk von R. Armstrong (britisches Home Office) für Innenminister Merlyn Rees „MEETING OF EEC MINISTERS OF THE INTERIOR“, [o. D.], BNA, FCO 30/3422.

<sup>16</sup> TREVI-Bericht, „CONFERENCE DES MINISTRES DE L’INTERIEUR DES NEUF; REUNION DU 31 MAI 1977 A LONDRES“, [o. D.], AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/29.

<sup>17</sup> Interview des Bundesministers des Innern Maihofer mit Heribert Schwan (Deutschlandfunk) „zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus“, Deutschlandfunk 1. 6. 1977, 07.17 Uhr, Verschriftlichung durch das Bundespresseamt, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486.

<sup>18</sup> Vgl. hierzu auch oben, S. 105f.

<sup>19</sup> Protokoll der Sitzung der hohen Beamten am 3. Juli 1978 in Bonn (französische Übersetzung), [o. D.], AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/30.

Selbst innerhalb des Bundesinnenministeriums herrschten hierzu gewisse Meinungsverschiedenheiten: Gegen die an sich logische und wünschenswerte Anhebung zu einer eigenen AG sprach nach Ansicht einiger Beamter, dass der Terrorismus der wichtigste Motor für die gesamte TREVI-Kooperation sei. Eine Loslösung der UAG 11 von diesem Kernthema „könne ein Erlahmen der Zusammenarbeitsbereitschaft zur Folge haben“. Gleichzeitig bestünde die Gefahr, dass die AG I ohne die Perspektive auf allgemeinere Probleme der Inneren Sicherheit „zu einer unverbindlichen Diskussionsrunde“ absinke, hätten doch einige Länder „überhaupt keine terroristischen Erscheinungen zu verzeichnen“. Als Generallinie wurde letztendlich dennoch der vom Abteilungsleiter Öffentliche Sicherheit vertretene Vorschlag festgelegt, TREVI 11 möglichst in eine eigene AG umzugestalten, um das Thema Grenzöffnung umfassend behandeln zu können<sup>20</sup>. Wesentlich sei aber vor allem, dass das Thema überhaupt behandelt werde, „die Frage der Organisation“ sei letztlich „von zweitrangiger Bedeutung“<sup>21</sup>.

Auf französischer Seite kristallisierte sich in dem Streit um das Mandat der UAG 11 eine dezidierte Ablehnung der Behandlung genereller Sicherheitsthemen im Rahmen von TREVI heraus. Auf die anderen Staaten wirkte diese französische Haltung „somewhat ambivalent“, da die strikte Begrenzung ausschließlich auf Terrorismusfragen in einem gewissen Widerspruch dazu stand, dass sich Frankreich bislang durchaus intensiv auch in jene TREVI-AGs eingebracht hatte, die sich mit allgemeineren Fragen befassten<sup>22</sup>. Interne Dokumente des französischen Innenministeriums offenbaren, dass hier ab Herbst 1978 bewusst eine „politique de blocage“ praktiziert wurde<sup>23</sup>. Gegenüber dem Bundesministerium des Innern argumentierte der Directeur Général de la Police Nationale Jacques Solier als Leiter der französischen Delegation auf Ebene der hohen Beamten in scharfen Worten, dass eine Befassung mit Problemen der Grenzöffnung aus französischer Sicht nicht nur verfrüht sei, „mais pratiquement dénuée de sens en l'absence de dispositions juridiques et réglementaires dont nous ignorons par définition, en l'état actuel des travaux de la C.E.E., sur quelles bases et selon quelles modalités ils entrèrent en vigueur“<sup>24</sup>. Darüber hinaus seien Probleme im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit an den Grenzen durch die im Rah-

<sup>20</sup> Vermerk des RR Schneider (BMI), „Europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit (TREVI); hier: Sitzungen der Arbeitsgruppen und Unterarbeitsgruppen im Monat September“, 27. 8. 1978, BArch, B 106/106776.

<sup>21</sup> Vermerk des RD Siegele (BMI), „TREVI-Zusammenarbeit; hier: Vorbereitung der Sitzung TREVI I am 20./21. September 1978“, September 1978, BArch, B 106/106776.

<sup>22</sup> „Briefing for meeting of Ministers, Bonn 30 November 1978“, [November 1978], BNA, FCO 30/3775. Vgl. ähnlich auch Vermerk des RD Siegele (BMI), „TREVI-Zusammenarbeit; hier: Vorbereitung der Sitzung TREVI I am 20./21. September 1978“, September 1978, BArch, B 106/106776.

<sup>23</sup> Vermerk von Treysac für den Directeur Général de la Police Nationale (französisches Ministère de l'Intérieur), 26. 9. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>24</sup> Fernschreiben des Directeur Général de la Police Nationale Jacques Solier (französisches Ministère de l'Intérieur) an den AL ÖS MDg von Loewenich (BMI), 26. 8. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

men der AG I beschlossene Gründung von Verbindungsbüros und durch die Existenz von Interpol bereits gelöst. Vor diesem Hintergrund forderte Frankreich letztlich die Auflösung der TREVI-Kooperation in ihrer aktuellen Form: Bestehen bleiben sollte lediglich ein ein- bis zweimal jährlich stattfindender Meinungsaustausch zum Thema Terrorismusbekämpfung auf Ebene der AG I und der hohen Beamten. Alle übrigen Expertengruppen ebenso wie die Ministertreffen sollten abgeschafft werden<sup>25</sup>.

Zwischen den beiden extremen Polen der deutschen und der französischen Ziele positionierten sich die anderen Staaten mehr oder weniger eindeutig und wechselten teilweise auch immer wieder ihre Haltung. Großbritannien blieb bei seiner von Anfang an praktizierten Linie, eine Befassung von TREVI mit allgemeinen Problemen der Inneren Sicherheit im Prinzip zu befürworten, sich dabei aber flexibel und pragmatisch der Situation anzupassen und schnelle Fortschritte nicht zu erzwingen<sup>26</sup>. Konkret im Hinblick auf das Mandat der UAG 11 schloss sich das Home Office vor diesem Hintergrund zunächst der französischen Position an und sprach sich für eine Begrenzung auf Terrorismusfragen aus. Ebenso folgten Dänemark, Belgien und Luxemburg der französischen Argumentation. Die Niederlande, Italien und Irland hielten eine erneute Präzisierung durch die hohen Beamten für erforderlich<sup>27</sup>. Später sprachen sich die britische und italienische Delegation doch etwas deutlicher für eine weitere Erörterung genereller Probleme des Abbaus von Grenzkontrollen im Rahmen von TREVI aus<sup>28</sup>. Vor allem aufgrund des deutschen Drucks blieben dieses Thema sowie die allgemeine polizeiliche Zusammenarbeit bis zur Ministerkonferenz vom November 1978 zumindest in der Diskussion<sup>29</sup>.

Die Ministerkonferenz freilich brachte keine Lösung des Problems. Intern notierte das Bundesinnenministerium danach, die „Generaldebatte“ habe als wesentliche „Schwierigkeit[...] der Zusammenarbeit“ offenbart, dass die Frage im-

<sup>25</sup> „Gespräch des Generaldirektors der französischen Polizei, Herrn Solier, unter Hinzuziehung von Herrn Lacarriere und Herrn Abteilungsleiter IS in Begleitung von RR Dr. Schneider (IS 3) am 8. September 1978 in Paris“, Anlage zu: Vermerk des RR Schneider, „TREVI-Zusammenarbeit, hier: Gespräch zwischen Abteilungsleiter IS und dem Generaldirektor der französischen Polizei am 8. September 1978 in Paris“, 19. 9. 1978, BArch, B 106/106776.

<sup>26</sup> Vgl. Vermerk von Angel (britisches Home Office), „Trevi Meeting of Senior Officials in Bonn on 31<sup>st</sup> October 1978“, 2. 11. 1978, BNA, FCO 30/3775; Vermerk des MR Lenz (BMI), „Besuch des britischen Innenministers am 3. und 4. September 1978 in Bonn; hier: Besprechungen am 3. und 4. September 1978 im Bundesministerium des Innern“, 4. 9. 1978, BArch, B 106/106776.

<sup>27</sup> Vgl. „Compte rendu de la réunion du Sous Groupe 11 – BONN – le 14 Septembre 1978“, 18. 9. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30; sowie Vermerk des RD Kersten (BMI), „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘ (TREVI); hier: Unterarbeitsgruppe 11 ‚Zusammenarbeit an den Grenzen‘“, 15. 9. 1978, BArch, B 106/106776.

<sup>28</sup> Vermerk des RR Schneider, „Europäische Zusammenarbeit Innere Sicherheit; hier: Sitzung der Arbeitsgruppe TREVI I ‚Bekämpfung des Terrorismus‘ am 20./21. September 1978 in Bonn“, 25. 9. 1978, BArch, B 106/106777.

<sup>29</sup> Schreiben des BMI, „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘; hier: Vorbereitung der Sitzung der hohen Beamten am 31. Oktober 1978 aus der Sicht der Arbeitsgruppe TREVI I (Terrorismus)“, 16. 10. 1978, BArch, B 106/106777.

mer noch ungeklärt sei, „ob nur zur Bekämpfung des Terrorismus zusammengearbeitet werden soll, oder ob auch andere Gewaltkriminalität einbezogen werden soll“<sup>30</sup>. Die Ministerresolution hatte zwar eine weitere Befassung mit dem Wegfall der Grenzkontrollen und mit den Möglichkeiten einer generellen polizeilichen Zusammenarbeit als prinzipiell wünschenswert bezeichnet<sup>31</sup>. Praktisch wurde „die Sachbehandlung“ jedoch zunächst „zur bilateralen Prüfung an die Delegationen zurückgegeben“<sup>32</sup>.

Auf die bundesdeutsche EG-Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 1978 folgte 1979 der französische Vorsitz. In dieser Situation gelang es dem französischen Innenministerium durch „außerordentlich restriktiv[es]“ Taktieren, die Arbeit der UAG 11 völlig zum Erliegen zu bringen. Auf Ebene der hohen Beamten konnte so erreicht werden „daß das Thema der Harmonisierung grenzpolizeilicher Maßnahmen nicht mehr verfolgt“ wurde. Die deutschen Beamten verstanden die französische Haltung als grundsätzliche Ablehnung eines Abbaus von Grenzkontrollen – was, so ein besorgter Kommentar, „allgemeine Fragen der europäischen Integration“ aufwerfe. Zwar zeigten sich die Briten und Italiener nach wie vor interessiert am Thema „Grenzöffnung“, während die anderen Delegationen „weitgehend den Vorschlägen des jeweiligen Vorsitzenden“ zustimmten<sup>33</sup>. Insgesamt aber gelang es nicht, eine weitere Sitzung der UAG 11 einzuberufen. Ihre Arbeit wurde damit praktisch bis auf Weiteres eingestellt.

Ein wichtiger Grund dafür, dass die Auffassungen der Verhandlungspartner über das eigentliche Themengebiet der Konferenz so weit auseinanderlagen, bestand darin, dass es keine gemeinsame Grundauffassung über die Art des Zusammenhanges zwischen Öffentlicher Sicherheit und der Funktion von Grenzkontrollen gab. Erst im Zuge des Schengen-Prozesses sollte sich unter den beteiligten Staaten der Konsens herausbilden, dass ein Wegfall von Grenzkontrollen kompensierbar sei und dass die politischen und wirtschaftlichen Vorteile überwögen, wenn zum Ausgleich adäquate Kooperationen zwischen den Sicherheitsbehörden der beteiligten Staaten eingeleitet würden. Dieser Konsens bildete die Grundvoraussetzung für die im Zusammenhang mit der Errichtung des Schengen-Raumes vereinbarten Ausgleichsmaßnahmen<sup>34</sup>. In den frühen TREVI-Verhandlungen blieb somit als kleinster gemeinsamer Nenner lediglich das Thema der Terrorismusbekämpfung, das keiner der teilnehmenden Staaten in Frage stellte.

<sup>30</sup> Vermerk des VLR I Stabreit (AA), „Konferenz der Innen- oder Justizminister mit entsprechenden Zuständigkeiten der EG-Staaten am 30. November 1978 in Bonn zu Fragen der inneren Sicherheit“, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 122.711.

<sup>31</sup> Resolution der TREVI-Minister vom 30. 11. 1978 (französische Übersetzung), AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>32</sup> Schreiben des RD Siegle an den Bundesinnenminister, „Vorschläge von MdEP Bangemann über eine Vereinheitlichung der Terrorismusbekämpfung in Europa“, 23. 8. 1982, BArch, B 106/106772.

<sup>33</sup> Vermerk des RD Siegle (BMI), „TREVI-Zusammenarbeit; Sitzung der Arbeitsgruppe I am 11./12. April 1979 in Paris“, 27. 4. 1979, BArch, B 106/78834.

<sup>34</sup> Vgl. Mitsilegas: *The European Union and Internal Security*, S. 15–17.

### 6.1.2 Welches institutionelle Gewicht soll die Kooperation haben?

Ein weiterer schwerwiegender Dissens zwischen den Delegationen bildete sich hinsichtlich der Frage heraus, welches institutionelle Gewicht die TREVI-Kooperation haben sollte. Ausgelöst wurden diese Diskussionen durch die Bemühungen einiger Staaten, der Konferenz eine Struktur zu geben, die trotz der rotierenden Präsidentschaft eine gewisse Kontinuität – und damit auch mehr Effektivität – ermöglicht. Dieses aus der intergouvernementalen Grundstruktur der Konferenz resultierende und auf den ersten Blick eher bürokratisch anmutende Problem war durchaus von politischer Relevanz: Die Schaffung dauerhafter eigener TREVI-Institutionen hätte der Kooperation unter Umständen ein großes institutionelles Gewicht gegeben und so ihre europapolitische Dimension massiv verstärkt. Die Bedeutung dieses Grundproblems zeigt sich auch darin, dass jahrelang ähnliche Diskussionen im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit geführt wurden<sup>35</sup>.

Das Prinzip der halbjährlich rotierenden Präsidentschaft hatte den grundsätzlichen Vorteil, abwechselnd allen Staaten die mit dem Vorsitz verbundenen Möglichkeiten der Einflussnahme zu bieten und gleichzeitig entsprechende Belastungen unter allen aufzuteilen. Der Nachteil bestand freilich darin, dass jeder Staat, der den Vorsitz übernahm, zunächst viel Zeit und Energie investieren musste, um ein Sekretariat aufzubauen und die Organisation der Abläufe in Gang zu bringen. Des Weiteren barg dieses Prinzip die Gefahr von Diskontinuitäten. Von Anfang an waren deshalb auch alternative Organisationsformen für TREVI diskutiert worden. So hatte beispielsweise das Bundesinnenministerium 1976 vergeblich versucht, eine Lösung durchzusetzen, nach der auf Ebene der AGs der Vorsitz nur im Zweijahresrhythmus wechseln sollte<sup>36</sup>. Als Kompromiss einigten sich die Delegationen im Herbst 1976 zunächst auf die von deutscher Seite vorgeschlagene Einführung eines „permanenten Berichtstatters“, der dazu beitragen sollte, die Kontinuität der Arbeit in den AGs zu sichern<sup>37</sup>.

Ebenfalls im Herbst 1976 brachten die Niederlande auf Ebene der hohen Beamten den Vorschlag ein, dass für die AG II, die mit ihren UAGs ein breitgefächertes Aufgabengebiet hatte, ein ständiges Sekretariat („un bureau administratif permanent“) eingerichtet werden könnte. Dabei signalisierten die Niederlande auch die Bereitschaft, dieses Büro zu führen. Das Bundesinnenministerium befürwortete nachdrücklich die Gründung einer solchen Institution. Grundlegend für die deutsche Haltung war unter anderem der föderalistische Erfahrungshintergrund der Innenministerkonferenz, die einen rotierenden Vorsitz hat, darüber

<sup>35</sup> Vgl. Bicchi u. Carta: *The COREU Network*, S. 468.

<sup>36</sup> Sprechzettel für den Bundesminister des Innern für die erste TREVI-Ministerkonferenz am 29. 6. 1976 zum Tagesordnungspunkt 3 („Organisation der Zusammenarbeit“), PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890.

<sup>37</sup> Vermerk des MR Merk (BMI), „Europäische Zusammenarbeit Innere Sicherheit, hier: Sitzung der ‚Hohen Beamten‘ am 24. September 1976 in Den Haag“, 28. 9. 1976, BArch, B 106/106774.

hinaus aber über eine ständige Geschäftsstelle verfügt<sup>38</sup>. Intern bezeichnete man auf deutscher Seite dabei schon jetzt die Einrichtung eines ständigen Büros für die gesamte Kooperation als „im Prinzip wünschenswert“; in den Verhandlungen offen gefordert wurde dies aber aus taktischen Gründen zunächst nur für die AG II<sup>39</sup>. Die Hohen Beamten erteilten daraufhin der AG II den Auftrag, die Möglichkeit und Zweckmäßigkeit eines solchen Sekretariats zu prüfen<sup>40</sup>.

Auf Ebene der AG II löste dieser Auftrag langwierige und zeitaufwändige Diskussionen aus, die jedoch keine weiterführenden Ergebnisse brachten. Während sich die Bundesrepublik und die Niederlande nachdrücklich für den niederländischen Vorschlag einsetzten, hatten die anderen Delegationen offensichtlich noch keine dezidierte Meinung zu dem Problem entwickelt<sup>41</sup>. Lediglich Frankreich äußerte sich von Anfang an ablehnend, insbesondere, weil hier befürchtet wurde, dass ein ständiges Sekretariat zu mächtig werden und sich so zu einer Konkurrenz für Interpol entwickeln könnte<sup>42</sup>. Die Sorge, dass die TREVI-Konferenz zu einem allmählichen Bedeutungsverlust von Interpol führen könnte, war in den 1970er Jahren generell prägend für die französische Haltung – hätte dies doch einen Einflussverlust für Frankreich selbst mit sich gebracht, das Interpol mit ihrem Hauptsitz in Paris stark dominierte<sup>43</sup>. Im Herbst 1976 einigte sich die AG II vor diesem Hintergrund zunächst darauf, für die UAGs einen ständigen Vorsitz festzulegen, um befürchteten Diskontinuitäten entgegenzuwirken. Die Entscheidung über ein ständiges Sekretariat wurde vertagt, um zunächst mit dem nun beschlossenen Prinzip erste Erfahrungen zu sammeln<sup>44</sup>.

<sup>38</sup> Vgl. Bericht von Vanier und Esmiol (französisches Ministère de l'Intérieur) über das Treffen der AG II in London am 3. und 4. März 1977, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>39</sup> Vermerk des RD Bracht (BMI), „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘; Erfahrungen in der ersten Sitzungsrunde der fünf Arbeitsgruppen – Überlegungen für weiteres Vorgehen“, 26. 10. 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>40</sup> Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „BUREAU DE COORDINATION“, [25. 10. 1977], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>41</sup> „Rapport de la réunion du Groupe international II [...] tenue les 13 et 14 octobre 1976 à La Haye“, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; sowie Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „BUREAU DE COORDINATION“, [25. 10. 1977], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>42</sup> Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „Compte-rendu de mission. Réunion à LA HAYE les 13 et 14 octobre 1976, du groupe de travail N° 2, sur la sécurité“ 20. 10. 1976, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>43</sup> Vgl. beispielsweise „Document N° 9: Etude du Communiqué de Presse“, [in: Ministervorlage mit Informationsvermerken und Sprechzetteln für das TREVI-Ministertreffen am 29. Juni 1976], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „Compte-rendu de mission. Réunion à LA HAYE les 13 et 14 octobre 1976, du groupe de travail N° 2, sur la sécurité“ 20. 10. 1976, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; Note [note] à l'attention de Monsieur le DIRECTEUR GENERAL de la POLICE NATIONALE [...]; Compte-rendu de la deuxième réunion du groupe de travail international sur la sécurité N° 2“, 17. 11. 1976, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>44</sup> Vgl. Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „BUREAU DE COORDINATION“, [25. 10. 1977], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30; sowie Schreiben von Heaton (Chef der britischen Delegation) an Esmiol (französisches Ministère de l'Intérieur), [10./11. 11. 1976], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

In der Folge wurde das Thema vor allem auf deutsche und niederländische Initiative immer wieder auf die Tagesordnung der AG II, der hohen Beamten und der Ministerkonferenz gesetzt, entsprechende Beschlüsse aber dann auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Während Frankreich sich nach wie vor unter Verweis insbesondere auf Interpol sehr skeptisch gab, zeigten die übrigen Delegationen insgesamt „peu d'empressement“<sup>45</sup>. In ihrem 1977 von den Ministern gebilligten Bericht einigten sich die hohen Beamten darauf, dass die Einrichtung eines ständigen Sekretariats momentan noch nicht erforderlich erscheine, dass es aber für wünschenswert gehalten werde, dass die hohen Beamten diese Frage im Auge behielten<sup>46</sup>.

Erst 1977/78 scheinen bei den meisten EG-Mitgliedern auf innerstaatlicher Ebene intensivere Meinungsbildungsprozesse eingesetzt zu haben, die zu einer Ausdifferenzierung der Positionen führten. Italien begann 1977/78, sich nachdrücklich für ein Büro einzusetzen, wobei hier, noch weit über den niederländischen Vorschlag hinausgehend, ein zentrales EG-Polizeibüro mit umfassenden Aufgaben angestrebt wurde<sup>47</sup>. Das britische Home Office hingegen entwickelte zunehmend eine ablehnende Haltung, da befürchtet wurde, dass zu viel Bürokratie den informellen und flexiblen Charakter der Kooperation beeinträchtigen könne. Großbritannien, Belgien und Dänemark brachten im November 1977 die Möglichkeit ins Spiel, die Präsidentschaft auf Ebene der AGs nur noch im Dreijahresrhythmus rotieren zu lassen – ein Vorschlag, den Frankreich umgehend befürwortete, da er den Vorteil böte, das Kontinuitätsproblem zu lösen, ohne zu viele Einflussmöglichkeiten bei einem einzelnen Staat zu konzentrieren und ohne auf die Gründung einer dauerhaften neuen Institution hinauszulaufen<sup>48</sup>.

In der Bundesrepublik bezog das Bundesministerium des Innern auch das Auswärtige Amt in seine Überlegungen mit ein. Dieses beurteilte die Option eines ständigen Sekretariats als problematisch: Eine solche Institution hätte eine starke „Integrationswirkung“, da ihre Tätigkeit möglicherweise Hoheitsrechte tangiere<sup>49</sup>. Ihre deshalb eigentlich dringend notwendige Angliederung an die EG-Organen sei jedoch nicht möglich, da die Materie nicht durch die Römischen Verträge

<sup>45</sup> Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „BUREAU DE COORDINATION“, [25. 10. 1977], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>46</sup> Vgl. den von den Ministern gebilligten Bericht der hohen Beamten für das TREVI-Ministertreffen am 31. 5. 1977 in London, TREVI-Dokument (77)1, 11. 5. 1977, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29; sowie Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „BUREAU DE COORDINATION“, [25. 10. 1977], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>47</sup> [Briefing material], „Meeting of Senior Officials of Ministries of the Interior of the EEC: Brussels 8 November 1977“, [November 1977], BNA, FCO 30/3423. Im britischen Home Office wurde vermutet, dass dieser italienische Plan auf inländische Koordinationsprobleme zwischen Polizei und Nachrichtendienst zurückzuführen sei.

<sup>48</sup> Schreiben des J.M. Hubert (Directeur des Services Techniques, Ministère de l'Intérieur) an den Generaldirektor der Police Nationale (Ministère de l'Intérieur), „Secretariat permanent des Groupes TREVI“, 27. 12. 1977, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>49</sup> Vermerk des AA „über Ressortbesprechung AA, BMI am 1. Juni 1978 zum Problem der Einrichtung eines Ständigen Sekretariats bei der europäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit“, 1. 6. 1978, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486.

abgedeckt und darüber hinaus besonders sensibel sei und strikte Geheimhaltung erfordere. Ein großes ständiges Sekretariat mit politischem Gewicht außerhalb der EG-Organen jedoch sei aus europapolitischen Gründen nicht wünschenswert, da so der Staat, in dem es geführt werde, zu viel Einfluss gewinnen könne<sup>50</sup>. Unter Einbeziehung dieser Bedenken erarbeitete das Bundesinnenministerium in der Folge detaillierte Vorschläge, die zunächst in bilateralen Konsultationen mit Italien, Großbritannien und Frankreich diskutiert wurden<sup>51</sup>.

Gemeinsam mit der italienischen Delegation brachte das Bundesinnenministerium im Sommer 1978 schließlich auf Ebene der hohen Beamten ein Papier mit Lösungsvorschlägen für das Problem des ständigen Sekretariats ein. Vorgesehen war hier die Einrichtung eines Büros auf Ebene der hohen Beamten, das weitreichende inhaltliche Befugnisse haben sollte. Im Hinblick auf die Koordination der AGs sollte es Arbeitsregeln aufstellen, Aufträge präzisieren, eine Dokumentation führen und den Informationsfluss zwischen den Expertengruppen und zur Ebene der hohen Beamten sicherstellen. Darüber hinaus sollte es an der Abfassung der Berichte der hohen Beamten für die Ministertreffen und an deren Organisation mitwirken sowie die Kommunikation mit anderen internationalen Organisationen gewährleisten. Dabei war geplant, das Büro beim Generalsekretariat der EG in Brüssel anzusiedeln, ohne es diesem jedoch formell unterzuordnen. Personell sollte es aus je einem hohen Beamten der Mitgliedstaaten bestehen, die eigenverantwortlich eine dreijährige Leitung wählen und denen zunächst 18 Angestellte für Sekretariatsarbeiten zugeordnet sind<sup>52</sup>.

Auch dieses Dokument trug freilich nicht dazu bei, Einigkeit herbeizuführen. Frankreich blieb bei seiner grundsätzlichen Ablehnung, die nun zusätzlich noch damit begründet wurde, dass ein solches Sekretariat die bisherige Flexibilität und vor allem die Rolle der Verbindungsbüros mindern könnte. Letztere waren aus französischer Sicht „le noyau de base du fonctionnement des Groupes TREVI“<sup>53</sup>. Auch die Option einer dreijährigen Präsidentschaft in den AGs wurde im Minis-

<sup>50</sup> Vermerk von Gablentz (AA), „Europäische Zusammenarbeit (TREVI) auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit; hier: Einrichtung eines Ständigen Sekretariats“, 9. 5. 1978, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 199.486.

<sup>51</sup> Vgl. „Collaboration européenne dans le cadre de la sécurité intérieure. Organisation du travail (Constitution d'un secrétariat permanent/Présidence des groupes de travail/Règlement intérieur)“, Anlage zu: Schreiben des Capo della Polizia di Stato Giuseppe Parlato an den Directeur Général de la Police Nationale [française] Jacques Solier, 7. 6. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; sowie Schreiben des MD Smoydzin (BMI) an Andrew (britisches Home Office/Deputy Under-Secretary of State), „European co-operation in the field of internal security (TREVI)“, 22. 5. 1978, BNA, FCO 30/3774.

<sup>52</sup> „Collaboration européenne dans le cadre de la sécurité intérieure. Organisation du travail (Constitution d'un secrétariat permanent/Présidence des groupes de travail/Règlement intérieur)“, Anlage zu: Schreiben des Capo della Polizia di Stato Giuseppe Parlato an den Directeur Général de la Police Nationale [française] Jacques Solier, 7. 6. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>53</sup> Siehe, auch für das folgende Zitat: Vermerk für den Generaldirektor der französischen Police Nationale, „Compte rendu de la réunion du Groupe TREVI I à Copenhague les 25 et 26 Mai 1978“, 1. 6. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

tère de l'Intérieur intern nun doch skeptisch beurteilt, da befürchtet wurde, „que certains pays (comme l'Allemagne) réussissent à infléchir dans un sens qui est plus favorable à leurs intérêts immédiats, la mission des Groupes TREVI“. Als die hohen Beamten im Juli 1978 das deutsch-italienische Dokument diskutierten, sprachen sich neben Frankreich auch die anderen sechs Delegationen gegen die darin enthaltenen Vorschläge aus. Auch zur Frage einer möglichen Verlängerung des Vorsitzes in den AGs konnte kein Kompromiss erzielt werden<sup>54</sup>.

Nachdem sich sowohl auf multilateraler Ebene als auch in bilateralen Treffen eindeutig abzeichnete, dass die deutsch-italienischen Pläne einer stärkeren Institutionalisierung von TREVI für den Moment keine ausreichende Unterstützung in den anderen EG-Staaten fanden<sup>55</sup>, akzeptierte die deutsche Seite, „that there is no chance of agreement on a permanent secretariat or longer term chairmanship of working groups“<sup>56</sup>. Im November 1978 billigten die Minister den von der deutschen Präsidentschaft verfassten Bericht zum Problem eines ständigen Sekretariats<sup>57</sup>. Dieser formulierte Zweifel, „daß die Einrichtung eines ständigen Sekretariats der TREVI-Zusammenarbeit den gewünschten zusätzlichen Gewinn bringen würde“, und schlug vor, das Projekt gegenwärtig „nicht weiter zu verfolgen“. Außerdem regte er an, dass die hohen Beamten „keine Änderung im bislang angewandten Verfahren der TREVI-Zusammenarbeit beschließen und die Überlegungen zur Frage der Verlängerung des Vorsitzes nochmals aufnehmen [sollten], wenn der volle Turnus abgelaufen ist (d. h. wenn jedes Mitgliedsland über Erfahrungen in der Präsidentschaft verfügt)“<sup>58</sup>.

Damit war das Projekt eines ständigen Sekretariats vorerst auf Eis gelegt. Im Laufe der 1980er Jahre sollten entsprechende Diskussionen im Rahmen von TREVI immer wieder aufbrechen<sup>59</sup>, ohne dass sich hieraus institutionelle Veränderungen ergaben, die das „Forum“ der TREVI-Kooperation zu einer tatsächlichen „Orga-

<sup>54</sup> Protokoll der Sitzung der hohen Beamten am 3. Juli 1978 in Bonn (französische Übersetzung), [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>55</sup> Ein internes Papier des BMI konstatiert hierzu, in „den Diskussionen und Resolutionen“ der TREVI-AGs sei „durchgehend“ das „Grundanliegen zum Ausdruck“ gekommen, eine weitere „Bürokratisierung der TREVI-Zusammenarbeit“ zu verhindern. Auch die italienische Seite favorisiere deshalb inzwischen nicht mehr „die Einrichtung eines ständigen Sekretariats“. Siehe Vermerk des RR Schneider, „Europäische Zusammenarbeit Innere Sicherheit; hier: Sitzung der Arbeitsgruppe TREVI I ‚Bekämpfung des Terrorismus‘ am 20./21. September 1978 in Bonn“, 25. 9. 1978, BArch, B 106/106777.

<sup>56</sup> Vermerk von Angel (britisches Home Office), „Trevi Meeting of Senior Officials in Bonn on 31<sup>st</sup> October 1978“, 2. 11. 1978, BNA, FCO 30/3775.

<sup>57</sup> Offizielles Protokoll des TREVI-Ministertreffens am 30. 11. 1978 in Bonn (traduction française), AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>58</sup> [Informationsvermerk des BMI für das TREVI-Ministertreffen am 30. 11. 1978 in Bonn], „Ausarbeitung der Präsidentschaft zur Frage eines ständigen Sekretariats und zur Verlängerung des Vorsitzes in den Arbeitsgruppen“, [o. D.], PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 122.711.

<sup>59</sup> Vgl. etwa Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „COOPERATION TREVI“, [o. D., nach 1987], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; sowie Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „LA CONFERENCE TREVI“, [Januar 1986], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

nisation“ weiterentwickelt hätten<sup>60</sup>. Mitte der 1980er Jahre wurde die sogenannte „Troika“ eingeführt; diese bestand aus der vorherigen, gegenwärtigen und zukünftigen Präsidentschaft, welche so gemeinsam die TREVI-Treffen vorbereiteten. 1989 trat an deren Stelle die „Piatnika“, die nun die vorletzte, letzte, gegenwärtige, nächste und übernächste Präsidentschaft einschloss<sup>61</sup>. Ausschlaggebend für die eher abwartende Haltung vieler Delegationen im Hinblick auf die Sekretariatsfrage war in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre auch, dass man zunächst erste Erfahrungen mit der Institution eines ständigen Sekretariats im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit abwarten wollte<sup>62</sup>: Hierfür war 1986 mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) ein kleines Sekretariat in Brüssel eingerichtet worden<sup>63</sup>. Für den Kooperationsbereich der TREVI-Konferenz sollte schließlich erst mit dem Maastricht-Vertrag ein eigenes Sekretariat entstehen: Von nun an arbeitete der Rat für Justiz und Inneres, wie alle Ministerräte der EU, mit einem eigenen Sekretariat, das im Lauf der Zeit eine zunehmend wichtige Rolle erlangte<sup>64</sup>.

### 6.1.3 TREVI als Forum für praktische Problemlösungen oder als Integrationsinstrument?

Sowohl der Konflikt zum inhaltlichen Umfang der TREVI-Kooperation als auch der Streit über deren institutionelles Gewicht fußten letztlich darauf, dass die beteiligten Staaten von sehr unterschiedlichen Grundkonzeptionen ausgingen. Die Kooperationsschwierigkeiten im Rahmen von TREVI sind dabei auch im Kontext genereller europapolitischer Blockaden, insbesondere in den deutsch-französischen Beziehungen zu sehen. Zwar kann durchaus argumentiert werden, dass im Untersuchungszeitraum „die Rolle des deutsch-französischen Verhältnisses als Motor für den multinationalen europäischen Integrationsprozeß“ gefestigt und ausgebaut wurde<sup>65</sup>. Weiterreichende Initiativen waren jedoch nur dort erfolgreich, wo die deutsch-französischen Interessen konvergierten. Bestehende Differenzen hingegen wurden zu Blockadefaktoren, deren Krisenpotenzial oftmals erst

<sup>60</sup> Benyon u. a.: *Police Co-operation in Europe*, S. 152.

<sup>61</sup> Der Begriff „Troika“ bezeichnet im Russischen im ursprünglichen Wortsinn ein Gespann mit drei Zugtieren nebeneinander („troje“ für drei). Im übertragenen Sinn wird er auch in anderen Sprachen oftmals verwendet, um eine aus drei Personen bestehende Führungsspitze zu bezeichnen. Der Begriff „Piatnika“ wurde analog hierzu aus dem russischen Wort „pjat“ (fünf) gebildet. Zur Fortsetzung der Debatte über ein TREVI-Sekretariat in den 1980er Jahren und zur Einführung der Troika beziehungsweise Piatnika vgl. insgesamt: Le Jeune: *La coopération policière européenne*, S. 110–121. Siehe auch Müller: *Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union*, S. 178.

<sup>62</sup> Vgl. Le Jeune: *La coopération policière européenne*, S. 113.

<sup>63</sup> Zu den Anfängen des EPZ-Sekretariats in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre siehe Sanchez da Costa Pereira: *The Use of a Secretariat*.

<sup>64</sup> Vgl. Nilsson: *The Justice and Home Affairs Council*, S. 137–139.

<sup>65</sup> Wolfrum: *Die geglückte Demokratie*, S. 368. Zur Bedeutung des deutsch-französischen Tandems für die TREVI-Konferenz vgl. ausführlicher unten, S. 274f.

in den 1980er Jahren wieder aufgefangen werden konnte<sup>66</sup>. Wie deutlich bei der TREVI-Konferenz die deutsch-französischen Grundauffassungen auseinanderlagen, kristallisierte sich allerdings erst nach und nach im Zuge der Diskussionen um konkrete Fragen heraus.

Insbesondere Frankreich, aber auch Großbritannien, sahen TREVI vor allem als Forum, um für aktuelle praktische Probleme schnelle Lösungen zu finden. Großbritannien hatte in den Diskussionen stets den Schwerpunkt auf das Ziel unbürokratischer informeller Kooperation gelegt<sup>67</sup>. Hinsichtlich der unterschiedlichen Streitthemen verfolgte es zumeist eine pragmatische Linie, die vor allem darauf zielte, kurzfristig möglichst großen Nutzen aus der Kooperation zu ziehen und dabei Widerstände zu umgehen<sup>68</sup>. Die französische Position legte ebenfalls den Schwerpunkt auf den Aspekt der praktischen Zusammenarbeit, wobei dem informellen Charakter der Kontakte besondere Bedeutung beigemessen wurde. Die Ablehnung einer Schaffung formaler Regelungen resultierte hier freilich auch aus innenpolitischen Rücksichten auf breite Kreise der politischen Linken, die meinten, in der bundesdeutschen Terrorismusbekämpfung der 1970er Jahre das Fortbestehen undemokratisch-repressiver staatlicher Strukturen zu erkennen, und die eine offizielle enge Kooperation aufs schärfste kritisiert hätten<sup>69</sup>. In der argumentativen Ablehnung der bundesdeutschen Vorstöße war Frankreich weit aus „dogmatischer“ als Großbritannien<sup>70</sup>. Der Zweck der TREVI-Kooperation wurde hier von Anfang an ausschließlich im praktischen Informationsaustausch im Bereich der Terrorismusbekämpfung gesehen<sup>71</sup>. Allerdings betrachtete man im Ministère de l'Intérieur TREVI, selbst bei strikter Konzentration auf diese eigentliche Aufgabe, nicht als ideales Forum für eine europäische Terrorismusbekämpfung. Im Verhältnis zu anderen Gremien, etwa dem Club des Cinq, in dem Österreich, Frankreich, Italien, die Bundesrepublik und die Schweiz kooperierten<sup>72</sup>, sei TREVI aufgrund seiner Strukturen und der oftmals sehr theoretischen Debatten insgesamt zu schwerfällig<sup>73</sup>. Wenngleich die im Rahmen von TREVI

<sup>66</sup> Vgl. Loth: Deutsche Europapolitik, S. 480–488.

<sup>67</sup> [Briefing material], „Meeting of Senior Officials of Ministries of the Interior of the EEC: Brussels 8 November 1977“, [November 1977], BNA, FCO 30/3423.

<sup>68</sup> So etwa die Taktik in: Vermerk von Angel (britisches Home Office), „Trevi Meeting of Senior Officials in Bonn on 31<sup>st</sup> October 1978“, 2. 11. 1978, BNA, FCO 30/3775.

<sup>69</sup> Vgl. hierzu Lammert: Die französische Linke, der Terrorismus und der „repressive Staat“ in der Bundesrepublik; Mondot: Le terrorisme des années 70 en RFA vu de France et de gauche. Auch in den Niederlanden und in Italien kursierten teilweise ähnliche Vorstellungen. Vgl. Peckelder: Das abschreckende „Modell Deutschland“; Martens: „Polizei und Justiz drehen völlig durch“; Terhoeven: Deutscher Herbst in Europa, S. 530–569.

<sup>70</sup> So der etwas verbitterte Kommentar in: Vermerk von Drautz (AA) „über Ressortbesprechung BMI/AA über Zusammenarbeit der EG-Innenminister; hier insbesondere TREVI“, 12. 10. 1978, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486.

<sup>71</sup> Ministère de l'Intérieur [français], Note à l'attention de Monsieur le DIRECTEUR GENERAL de la POLICE NATIONALE, 23. 11. 1976, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>72</sup> Vgl. hierzu unten S. 224.

<sup>73</sup> Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE DES MINISTRES EUROPEENS DE L'INTERIEUR ET DES MINISTRES AYANT DES RESPONSABILITES ANA-LOGUES“, [o. D., nach Herbst 1978], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

entstandenen Kontakte zu anderen europäischen Ministerialbeamten als durchaus nutzbringend gesehen wurden<sup>74</sup>, bestand nach französischer Auffassung die einzige Errungenschaft der Konferenz in der Einrichtung von Verbindungsbüros, die, wie oben erwähnt, auf das französische Modell zurückgingen<sup>75</sup>. Diese neue Struktur gewährleiste, so die Argumentation, den angestrebten Informationsaustausch im operativen Bereich, weitergehende neue Projekte auf Ministerialebene seien deshalb nicht erforderlich<sup>76</sup>.

Die Grundkonzeption des Bundesinnenministeriums freilich sah völlig anders aus: Wie bereits wiederholt ausgeführt, hatte die deutsche Seite von Anfang an auch die europäische Integration als Grund für TREVI gesehen. Bereits 1973 wurde im Bundesministerium des Innern explizit betont, die geplante Zusammenarbeit dürfe nicht nur „auf die kurzfristige Bewältigung aktueller Probleme der Inneren Sicherheit“ ausgerichtet sein, sondern müsse gleichermaßen „auch auf die Lösung langfristiger Aufgaben“ zielen – und zwar „insbesondere im Blick auf die fortschreitende Integration“<sup>77</sup>. Dies sollte „frühzeitig bei allen Planungen bedacht werden“<sup>78</sup>.

Aus dieser Perspektive war eine europäische Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit eine Bedingung für die weitere Integration. In diesem Sinne betonte beispielsweise Maihofer 1977 in einem Interview, dass eine „stärkere[...] Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden“ angesichts der fortschreitenden Integration eine „zwingende Notwendigkeit“ sei<sup>79</sup>. TREVI diene, so der Sprechzettel Maihofers für die Innenministerkonferenz vom Juni 1977, nicht nur der nationalen Inneren Sicherheit, „sondern auch der weiteren Integration Europas“<sup>80</sup>. TREVI erschien sogar als Schrittmacher der Ereignisse, weil die Konferenz als Modell für andere Politikfelder außerhalb des Geltungsbereichs der Römischen Verträge dienen konnte. Entsprechend betonte das Bundesministerium des Innern in seinem Beitrag zu einer Regierungserklärung vom Juli 1976, die TREVI-Kooperation bringe

<sup>74</sup> Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „LA CONFERENCE TREVI“, [Januar 1986], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>75</sup> Vgl. oben S. 136f.

<sup>76</sup> Vgl. Vermerk von Treysac (französisches Ministère de l'Intérieur), „GROUPES TREVI. COMPTE RENDU DE LA REUNION DES HAUTS FONCTIONNAIRES à BONN le 3 Juillet 1978“, 13. 7. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30; sowie Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE DES MINISTRES EUROPEENS DE L'INTERIEUR ET DES MINISTRES AYANT DES RESPONSABILITES ANALOGUES“, [o. D., nach Herbst 1978], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>77</sup> Vgl. Ergebnisvermerk des MR Merk (BMI) über eine Besprechung am 16. 5. 1973 im BMI, 12. 6. 1973, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über Innere Sicherheit“, BArch, B 106/106879.

<sup>78</sup> „Zusammenarbeit des BfV mit den französischen Diensten DST und RG“, [o. D., zwischen dem 12. 6. 1973 und dem 4. 3. 1975], BArch, B 106/146550.

<sup>79</sup> Interview des Bundesministers des Innern Maihofer mit Heribert Schwan (Deutschlandfunk) „zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus“, Deutschlandfunk 1. 6. 1977, 07.17 Uhr, Verschriftlichung durch das Bundespresseamt, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486.

<sup>80</sup> Vorlage des RD Bracht (BMI), „Sprechzettel für die Innenministerkonferenz am 6. Juni 1977 in Bonn“, 1. 6. 1977, BArch, B 106/775.

„nicht nur ein Mehr an innerer Sicherheit für die beteiligten Staaten“: Sie sei darüber hinaus auch in ihrer „integrationspolitischen Bedeutung für die Europäische Gemeinschaft nicht zu unterschätzen“, denn hier würden „wichtige Vorentscheidungen auch für die von uns allen angestrebte politische Union getroffen“<sup>81</sup>. Ähnlich äußerte sich auch das Auswärtige Amt, das 1977 konstatierte, die „sich abzeichnende Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden der Neun“ erschließe „der europäischen Einigung einen wichtigen neuen Bereich, der von der Sache her dringlich“ sei „und der Einigungspolitik zusätzliche Anstöße geben“ könne<sup>82</sup>. Ausgehend von diesem Grundgedanken wurde TREVI im Bundesinnenministerium nicht allein als Antwort auf angenommene Zwänge verstanden, die sich aus der europäischen Integration ergaben, sondern als „Integrationsinstrument“, „das auf langfristige und kontinuierliche Zusammenarbeit im europäischen Bereich ausgerichtet“ war und den Prozess der europäischen Einigung weiter vorantreiben sollte<sup>83</sup>.

Die Tatsache, dass die TREVI-Kooperation in den einzelnen Staaten von teilweise fundamental unterschiedlichen Grundauffassungen motiviert war, erschloss sich den Partnern letztlich erst im Herbst 1978 mit aller Deutlichkeit. Die Differenzen hatten sich mehr und mehr in den Debatten um den Umfang und die Organisation der Kooperation herauskristallisiert, in denen es nicht gelungen war, eine gemeinsame Linie zu finden. Einen Kulminationspunkt erreichte der Konflikt auf einem deutsch-französischen Treffen hochrangiger Ministerialbeamter im September 1978, wo ein Schlagabtausch die unterschiedlichen Standpunkte offen zutage treten ließ. Der Generaldirektor der französischen Polizei Jacques Solier trug hier in aller Deutlichkeit die oben skizzierte Grundauffassung vor und stellte davon ausgehend fest, dass nun aus französischer Sicht der Zeitpunkt gekommen sei, die TREVI-Kooperation auf ihren eigentlichen Zweck zu reduzieren: Fortan sollten demnach nur noch ein- bis zweimal jährlich Treffen der hohen Beamten beziehungsweise der AG I zu Fragen der Terrorismusbekämpfung stattfinden, alle anderen Strukturen sollten aufgelöst werden. Dieser Auffassung widersprach Gerhard von Loewenich als Abteilungsleiter Öffentliche Sicherheit umgehend, wobei er ausgehend von der deutschen Grundkonzeption argumentierte. Auf die Betonung der integrationspolitischen Bedeutung von TREVI beeilte sich Solier zu erwidern, dass „die französische Seite der europäischen Integration sehr aufgeschlossen gegenüberstehe“. Die „polizeiliche Integration“ könne jedoch „nicht an erster Stelle stehen“, zumal diese aufgrund der „verschiedenen Organi-

<sup>81</sup> Entwurf eines Beitrags des BMI zu einer Regierungserklärung zur Inneren Sicherheit, Anlage zum Schreiben des MR Bochmann (BMI) an MDg Hegelau (Chef BK-Amt), 21.7.1976, BArch, B 136/15684. Vgl. ähnlich auch Vorlage des RD Bracht (BMI), „Sprechzettel für die Innenministerkonferenz am 6. Juni 1977 in Bonn“, 1.6.1977, BArch, B 106/775. Vgl. ganz ähnlich auch Vorlage des RD Bracht (BMI), „Sprechzettel für die Innenministerkonferenz am 6. Juni 1977 in Bonn“, 1.6.1977, BArch, B 106/775.

<sup>82</sup> Aufzeichnung des LR I Henatsch (AA), „Zusammenarbeit der EG-Staaten auf dem Gebiet der inneren Sicherheit“, 11.5.1977, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486.

<sup>83</sup> Vermerk „zu Punkt 1“ [für das Treffen des Bundesinnenministers mit dem britischen Innenminister Rees am 3./4.9.1978 in Bonn], BArch, B 106/106776.

sationsstrukturen in den einzelnen Mitgliedstaaten“ sehr schwierig sei<sup>84</sup>. Das Treffen brachte keine Einigung, machte aber immerhin allen Beteiligten die Unterschiedlichkeit der Positionen und die geringe Wahrscheinlichkeit eines Kompromisses endgültig klar.

Vor diesem Hintergrund konstatierten beide Seiten in internen Dokumenten, dass die TREVI-Kooperation aktuell an ihre Grenzen stoße. Im Ministère de l'Intérieur wurde notiert, die Konferenz befinde sich „à un tournant de son existence“<sup>85</sup>, da ihr eigentlicher Auftrag zur Terrorismusbekämpfung mit der Einrichtung der Verbindungsbüros letztlich erfüllt sei. Ähnlich konstatierte man im Bundesinnenministerium, die „Zusammenarbeit der Innenminister im EG-Bereich“ nähere sich „einem kritischen Punkt“, das „kurzfristig Erreichbare“ sei „erreicht“<sup>86</sup>. Im April 1979 wurde resigniert gefragt, „ob und in welcher Weise die Fortführung“ der „ungeheuer zeitaufwendige[n] TREVI-Zusammenarbeit“ „überhaupt noch sinnvoll“ sei<sup>87</sup>. „[W]esentliche Fortschritte in der Zusammenarbeit auf multilateraler Ebene“ seien „derzeit kaum erzielbar“, und die TREVI-Sitzungen „wegen der enormen Vorbereitungen [...] nach dem Verhältnis Aufwand/Nutzen kaum mehr vertretbar“<sup>88</sup>. Da TREVI „eine ähnliche Entwicklung wie die für den Rauschgiftsektor 1971 gegründete Pompidou-Zusammenarbeit“ zeige, sei zu erwägen, TREVI ebenso wie die Pompidou-Gruppe unter dem Dach des Europarats fortzusetzen<sup>89</sup>. Im April 1980 schließlich war man im Bundesinnenministerium bei dem französischen Vorschlag von 1978 angelangt und diskutierte, TREVI stark zu reduzieren und die Arbeit auf Ebene „von Hohen Beamten und TREVI I“ zusammenzufassen. Anerkannt wurde dabei aber, dass der Konferenz „im Hinblick auf den intensiv geführten Informationsaustausch, die Pflege von Kontakten zwischen den für Terrorismusbekämpfung zuständigen Vertretern der einzelnen Staaten und als initiierte Stellung für bilaterale Absprachen weiterhin Bedeutung“ zukomme<sup>90</sup>.

<sup>84</sup> „Gespräch des Generaldirektors der französischen Polizei, Herrn Solier, unter Hinzuziehung von Herrn Lacarriere und Herrn Abteilungsleiter IS in Begleitung von RR Dr. Schneider (IS 3) am 8. September 1978 in Paris“, Anlage zu: Vermerk des RR Schneider, „TREVI-Zusammenarbeit, hier: Gespräch zwischen Abteilungsleiter IS und dem Generaldirektor der französischen Polizei am 8. September 1978 in Paris“, 19. 9. 1978, BArch, B 106/106776.

<sup>85</sup> Interner französischer Bericht über das Treffen der hohen Beamten am 31. 10. 1978 in Bonn, [ohne Titel, o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>86</sup> Vermerk von Drautz (AA) „über Ressortbesprechung BMI/AA über Zusammenarbeit der EG-Innenminister; hier insbesondere TREVI“, 12. 10. 1978, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486. Zu einer ähnlichen Einschätzung war das britische Home Office bereits 1977 gekommen. Ein interner Vermerk hält fest: „The future programme of work admittedly looks rather thin, since it comes up with no more than suggestions that some of the Working Groups should continue to meet to do little more than they are already doing.“ Steering brief von Nagler (britisches Home Office), „EEC cooperation: meeting of senior officials“, 14. 4. 1977, BNA, FCO 30/3419.

<sup>87</sup> Vermerk des RD Siegele (BMI), „TREVI-Zusammenarbeit; Sitzung der Arbeitsgruppe I am 11./12. April 1979 in Paris“, 27. 4. 1979, BArch, B 106/78834.

<sup>88</sup> Schreiben des RD Heel (BMI), 11. 7. 1979, BArch, B 106/106867.

<sup>89</sup> Vermerk des RD Siegele (BMI), „TREVI-Zusammenarbeit; Sitzung der Arbeitsgruppe I am 11./12. April 1979 in Paris“, 27. 4. 1979, BArch, B 106/78834.

<sup>90</sup> Vermerk des BMI, „TREVI I – Sitzung vom 17./18. April 1980 in Rom“, 22. 4. 1980, BArch, B 106/78834.

Gegen Ende des Jahres 1980 jedoch begannen alle Beteiligten, der Kooperation wieder einen höheren Stellenwert beizumessen: Wie im Bundesinnenministerium notiert wurde, sahen nun die EG-Staaten erneut die „Notwendigkeit internationaler Kooperation zwischen den Sicherheitsexperten“, denn der Problemdruck hatte sich deutlich erhöht angesichts „der Bedrohung durch Kommandogruppen aus dem Nahen Osten [... und] zunehmende[r] rechtsextremistische[r] terroristische[r] Aktionen“. Selbst die französische Seite, für welche „die jüngste Entwicklung des Rechtsextremismus“ offensichtlich „ein besonders sensibles Problem“ darstellte, zeigte sich „wieder zunehmend kooperationsbereit“<sup>91</sup>. In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre änderte Frankreich unter der nunmehr wieder konservativen Regierung und aufgrund des massiven Problemdrucks seine Haltung gänzlich und wurde zu einem besonders nachdrücklichen Befürworter der europäischen Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung<sup>92</sup>. Im weiteren Verlauf der 1980er Jahre sollten darüber hinaus auch andere Problemkomplexe der Kooperation neue Impulse geben, so insbesondere die „organisierte internationale Kriminalität“ und bald darauf der geplante Wegfall der EG-Binnengrenzkontrollen und die Einrichtung eines Europäischen Polizeiamts. Damit erlangte TREVI nun doch noch die im Bundesinnenministerium von Anfang an vorgesehene integrationspolitische Bedeutung.

## 6.2 Rechtlich-organisatorische Unterschiede zwischen den beteiligten Staaten

### 6.2.1 Strukturen von Sicherheitsbehörden und Ministerien

Ein schwerwiegendes strukturelles Hindernis für eine schnelle Realisierung intensiverer europäischer Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit bestand darin, dass es zwischen den EG-Staaten erhebliche Unterschiede gab, erstens im Hinblick auf Aufbau, Aufgaben und Befugnisse der Sicherheitsbehörden sowie zweitens im Hinblick auf die jeweiligen ministeriellen Zuständigkeiten. Hieraus entstand das fundamentale Problem, dass eine Intensivierung europäischer Kooperationsmechanismen Anpassungen und Koordinierungsmaßnahmen innerhalb der einzelnen EG-Staaten erforderlich machte, die teilweise sehr weitreichend waren. Dieses Problem wurde von den involvierten Ministerialbürokratien relativ rasch erkannt<sup>93</sup>. Die Strukturen waren jedoch so komplex, dass schnelle

<sup>91</sup> Vermerk des BMI, „TREVI I – Sitzung am 24. Oktober 1980 in Luxemburg“, 27.10.1980, BArch, B 106/78834.

<sup>92</sup> Vgl. Lammert: Terrorismus und Terrorismusbekämpfung in Frankreich, S. 291–299 u. 320–323.

<sup>93</sup> So das Urteil in: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „LA CONFERENCE TREVI“, 8.10.1986, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28. Siehe ähnlich auch: Vermerk von Drautz (AA) „über Ressortbesprechung BMI/AA über Zusammenarbeit der EG-Innenminister; hier insbesondere TREVI“, 12.10.1978, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486.

Lösungen kaum zu erwarten waren. Darüber hinaus nahmen insbesondere Akteure auf nachgeordneten Ebenen (etwa Beamte der Sicherheitsbehörden oder im bundesdeutschen Fall der Länder) die geforderten Veränderungen oftmals als Infragestellung historisch gewachsener und erprobter nationaler Strukturen wahr, was in vielfältiger Weise zu Widerständen führen konnte<sup>94</sup>.

Aufbau, Aufgaben und Befugnisse der Sicherheitsbehörden in den EG-Staaten wichen in mehrfacher Hinsicht voneinander ab. Ein erstes grundlegendes Unterscheidungsmerkmal betrifft die organisatorische Ausdifferenzierung: Nach Monet entsprach der Aufbau der Sicherheitsbehörden in einigen Staaten einem „monistischen“ Modell, bei dem die Polizei in einer einzigen Organisation zusammengefasst ist. Dies galt insbesondere für Dänemark (Rigspolitie) und Irland (Garda Síochána). In der Mehrzahl der neun EG-Staaten hingegen koexistierten unterschiedliche Organisationen mit jeweils eigenen Befehls- und Kontrollhierarchien. Einem moderaten „pluralistischen“ beziehungsweise einem dualistischen Typus entsprachen Frankreich (Police Nationale und Gendarmerie Nationale), Italien (Polizia di Stato und Arma dei Carabinieri) sowie Luxemburg (Polizei und Großherzogliche Gendarmerie). Auch in der Bundesrepublik Deutschland (Bundeskriminalamt, Bundesgrenzschutz und Länderpolizeien) sowie in Großbritannien (mehr als fünfzig Territorialpolizeien) waren die Sicherheitsbehörden pluralistisch aufgebaut. Besonders extrem war der Pluralismus in den Niederlanden (Rijkspolitie und weit über 100 Gemeentepolitie) sowie in Belgien (staatliche Gendarmerie, Police Judiciaire auprès des Parquets und mehrere Hundert örtliche Polizeibehörden).

Vor diesem Hintergrund war auch das Verhältnis von Polizeien und Nachrichtendiensten in den einzelnen Staaten unterschiedlich ausgeprägt. In einigen EG-Staaten, insbesondere mit „monistischen Strukturen“, waren die Inlandsnachrichtendienste keine eigenständige Organisation, sondern Teil der Polizei: Dies galt für Dänemark, wo der Politiets Efterretningstjeneste Teil der Rigspolitie war, für Irland, wo die Special Detective Unit der Garda Síochána angehörte, und auch für Frankreich, wo Renseignements Généraux und Direction de la Surveillance du Territoire organisatorisch in die Police Nationale integriert waren. Die Nachrichtendienste hatten hier teilweise auch gewisse exekutive Befugnisse, so dass die Abgrenzung zur Polizei insgesamt nur schwach war. In den anderen sechs EG-Staaten hingegen waren die Nachrichtendienste organisatorisch unabhängig von der Polizei und ihre Aufgaben in der Regel – zumindest theoretisch – auf den Bereich der Informationsgewinnung und -auswertung beschränkt. Besonders strikt waren die Unterschiede zwischen Polizei und Inlandsnachrichtendienst vor dem Hintergrund der nationalsozialistischen Vergangenheit in der Bundesrepublik, wo das sogenannte Trennungsgebot als verfassungsrechtlich vorgegebener Grundsatz gilt<sup>95</sup>. Dies schreibt zum einen eine organisatorische und informationelle Abgrenzung von Polizeien und Inlandsnachrichtendiensten vor. Zum anderen gebietet es

<sup>94</sup> Vgl., auch zum Folgenden, Monet: *Polices et sociétés en Europe*, S. 71–94.

<sup>95</sup> Das Trennungsgebot von Polizei und Verfassungsschutz ist im Grundgesetz nicht explizit formuliert, folgt jedoch aus Art. 87 I 2 GG. Vgl., auch zu rechtswissenschaftlichen Kontroversen

eine klare Differenzierung ihrer Aufgaben und Befugnisse. Demnach müssen den Verfassungsschutzämtern, die mit dem Sammeln und Auswerten von Informationen im Vorfeld insbesondere politischer Straftaten befasst sind, exekutive Befugnisse vorenthalten bleiben. Die Kompetenzen der Polizei wiederum sollen auf die Abwehr konkreter Gefahren und die Aufklärung von verübten Straftaten mit polizeilichen Mitteln beschränkt bleiben<sup>96</sup>. Wie bereits angesprochen, entspricht eine solch strikte Trennung seit den 1970er Jahren kaum noch der Realität polizeilicher Praxis, die sich vor allem aufgrund der neuen Möglichkeiten, die sich durch die Nutzung der EDV eröffnet haben, zunehmend auch ins Vorfeld konkreter Gefahren und Straftaten verlagert hat<sup>97</sup>.

Neben der organisatorischen Ausdifferenzierung bestand ein zweiter grundlegender Unterschied darin, dass die Sicherheitsbehörden in einem Teil der EG-Staaten dezentral strukturiert waren, in anderen jedoch zentralistisch. Nach Monnet sind Sicherheitsbehörden dann als zentralistisch zu bezeichnen, wenn ihre Befehls- und Steuerungshierarchien ohne Unterbrechung vom zuständigen nationalen Ministerium bis zu den untersten Beamtenrängen der Sicherheitsbehörden verlaufen. Dezentrale Sicherheitsbehörden hingegen sind dadurch gekennzeichnet, dass zumindest ein Teil dieser Befehls- und Steuerungshierarchien nicht bis zum nationalen Ministerium hinaufreicht, sondern nur bis zu einer subnationalen beziehungsweise regionalen Ebene<sup>98</sup>. Einen zentralistischen Aufbau hatten die Polizeien Italiens, Frankreichs, Luxemburgs, Irlands und Dänemarks. Jeweils unterschiedlich ausgeprägte Mischformen gab es in den Niederlanden, wo die Gemeentepolitie primär gegenüber dem Bourgmestre, die Rijkspolitie jedoch gegenüber dem Justizministerium verantwortlich war, in Belgien, wo die örtlichen Polizeibehörden ebenfalls dem Bourgmestre, die beiden nationalen Polizeibehörden jedoch dem Verteidigungs- beziehungsweise Justizministerium unterstanden, sowie in der Bundesrepublik Deutschland, wo die Länderpolizeien den Landesinnenministerien und die Bundespolizeien dem Bundesinnenministerium nachgeordnet waren. Ausgeprägt dezentral war die – bewusst alternativ zum kontinentalen Europa konzipierte – Polizei Großbritanniens: Hier unterstanden die Territorialpolizeien jeweils einer regionalen Police Authority, der auf nationaler Ebene keine Polizeiorganisation hierarchisch übergeordnet war. Der Einfluss des Home Office auf die Territorialpolizeien war in den 1970er Jahren noch äußerst begrenzt. Dieser dezentralen Grundlogik widersprach allerdings auch damals schon die Tatsache, dass die wichtigste und größte Territorialpolizei Großbritanniens,

über die Auslegung des Artikels, Gusy: Das verfassungsrechtliche Gebot der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten.

<sup>96</sup> Dies beinhaltet, dass die Polizei nicht im Vorfeld, ohne konkreten Verdacht, tätig werden darf. Vgl. Gusy: Das verfassungsrechtliche Gebot der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten, S. 47 f. Vgl. auch Martínez Soria: Nachrichtendienste und Polizei, S. 361 f.; sowie Hirsch: Die Kontrolle der Nachrichtendienste, S. 89–101.

<sup>97</sup> Vgl. oben, S. 22 f., 55 sowie unten, S. 234–237.

<sup>98</sup> Vgl., auch zum Folgenden, Monnet: *Polices et sociétés en Europe*, S. 81 f. Siehe auch Bayley: *Patterns of Policing*, S. 53–60.

die Metropolitan Police of London (MET), direkt dem Innenminister unterstand. Die Bedeutung des Home Office und der MET sollte in der Folge aufgrund tiefergehender Zentralisierungstendenzen noch erheblich zunehmen, insbesondere im Zuge des Aufbaus gemeinsamer Datenverarbeitungssysteme und der wachsenden Intensität internationaler Kooperation<sup>99</sup>.

In Staaten mit einer besonders stark ausgeprägten Zentralisierung der Sicherheitsbehörden waren dabei die Führungsstrukturen der Polizei unmittelbar in die Ministerialbürokratie integriert: Wie oben bereits ausgeführt, war etwa in Frankreich die Direction Générale de la Police Nationale eine Abteilung des Innenministeriums. Ähnlich war die Situation auch in Italien, wo der Generaldirektor der Polizia di Stato die Leitung der Abteilung für Öffentliche Sicherheit im Innenministerium innehatte<sup>100</sup>.

Der unterschiedliche Aufbau und die unterschiedliche Kompetenzverteilung der Sicherheitsbehörden in den einzelnen EG-Staaten bildete ein praktisches Hindernis für die Vertiefung grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Generell war hier die Tatsache problematisch, dass einzelne Behörden eines Staates angesichts der hohen Komplexität der Gesamtlage kaum wissen konnten, wo in den anderen EG-Staaten jeweils die kompetenten Ansprechpartner für konkrete Fragen zu finden waren. Der im Rahmen von TREVI hierfür beschlossene Lösungsansatz war die Schaffung von Verbindungsbüros, über die Kontakte und Informationsaustausch zentralisiert werden sollten. In Staaten mit zentralistischem und wenig pluralistischem Aufbau der Sicherheitsbehörden war es relativ leicht, eine innerstaatliche Zusammenführung der Informationsflüsse zu realisieren und ein funktionierendes Verbindungsbüro aufzubauen. Insofern ist es naheliegend, dass diese Institution insbesondere von Frankreich massiv befürwortet wurde. In eher dezentralen und pluralistischen Systemen jedoch stießen die Verbindungsbüros auf erhebliche Widerstände, weil sie einen starken Zentralisierungsdruck mit sich brachten, der mit dem traditionellen nationalen Sicherheitssystem schwer vereinbar schien<sup>101</sup>. Darüber hinaus büßten die Verbindungsbüros insbesondere dort an Funktionalität ein, wo die Kooperation zwischen Polizei und Nachrichtendiensten auf innerstaatlicher Ebene Beschränkungen unterlag. Beide Schwierigkeiten waren offensichtlich für französische Ministerialbeamte nicht nachvollziehbar, denen das scheinbar unkooperative Verhalten insbesondere der bundesdeutschen Seite in dieser Hinsicht unverständlich blieb und die immer wieder anmahnten, die neue Institution doch nun endlich gemäß ihren zgedachten Funktionen zu nutzen<sup>102</sup>. Die Funktions-

<sup>99</sup> Vgl. Busch: Grenzenlose Polizei?, S. 200–211.

<sup>100</sup> Vgl. Aden: Polizeipolitik in Europa, S. 104; Aubert u. Petit: La police en France, S. 110–152; Benyon u. a.: Police Co-operation in Europe, S. 88; Heberton u. Thomas: Policing Europe, S. 30.

<sup>101</sup> Vgl. ähnlich auch Bigo: Polices en réseaux, S. 110.

<sup>102</sup> Vgl. als besonders eindringliches Beispiel: [Redemanuskript des französischen Chefs des Verbindungsbüros (DST) für die Sitzung der hohen Beamten am 27.3.1979 in Paris], [o.D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28. Vgl. außerdem Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „Le BUREAU des LIAISONS de la POLICE NATIONALE“, [o.D., vermutlich 1979], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

schwierigkeiten der TREVI-Verbindungsbüros in den 1970er Jahren zeigen, dass es keine schnellen und einfachen Lösungen für das Problem der großen sicherheitsbehördlichen Diversität in den EG-Staaten gab.

Zu den fundamentalen Unterschieden im Aufbau der Sicherheitsbehörden kam darüber hinaus noch ein weiteres schwerwiegendes Problem: In den einzelnen EG-Staaten waren jeweils unterschiedliche Ministerien für diese Vielzahl an Sicherheitsbehörden zuständig<sup>103</sup>. In einigen Staaten befand sich ein Teil der Sicherheitsbehörden in militärischer Verantwortung und somit im Kompetenzbereich des Verteidigungsministeriums. Hierzu zählten Belgien, Frankreich Italien und Luxemburg<sup>104</sup>. Im Hinblick auf jene Teile der Polizeibehörden, die zivilen Autoritäten unterstanden, war in einigen Staaten das Innenministerium federführend (Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Italien), in anderen jedoch das Justizministerium (Irland, Dänemark, Niederlande). In Belgien war die Police Judiciaire dem Justizministerium zugeordnet, die Gendarmerie in ziviler Hinsicht sowohl dem Innen- als auch dem Justizministerium; in Luxemburg waren neben dem Ministerium für Öffentliche Macht (Verteidigungsministerium) sowohl das Innen- als auch das Justizministerium für beide Polizeien zuständig. Insgesamt waren dabei in der Regel jene Sicherheitsbehörden von den Themen der TREVI-Kooperation betroffen, die primär im Verantwortungsbereich der Justiz- oder Innenministerien lagen.

Aus dieser Situation erwuchs die Schwierigkeit einer besonderen Unübersichtlichkeit für die beteiligten Ministerialbürokratien, denen offensichtlich oftmals gar nicht präsent war, welche Ministerien der Partnerstaaten eigentlich Ansprechpartner sein sollten. Wie verwirrend die Situation gewesen zu sein scheint, zeigt beispielsweise ein in Vorbereitung auf das Ministertreffen vom 29./30. November 1978 verfasster interner Informationsvermerk des französischen Innenministeriums mit dem Titel „Liste des ministres de l'intérieur de la C.E.E.“; der gleich mehrere schwerwiegende Fehlinformationen enthält: Für Irland wird hier nicht der eigentlich zuständige Justizminister Gerry Collins verzeichnet<sup>105</sup>, sondern der britische Minister für Nordirland Roy Mason. Für die Niederlande wird Innenminister Hans Wiegel genannt, während jedoch die in der Akte befindlichen Fotos des Ministertreffens nur den Justizminister Job de Ruiters zeigen. Dass außerdem sämtliche Minister pauschal als „Innenminister“ bezeichnet wurden und dass der – auf der Teilnehmerliste falsch buchstabierte – britische Home Secretary Merlyn Rees persönlich nicht teilnahm, sondern durch seinen Minister of State Lord Harris of Greenwich vertreten wurde, fällt demgegenüber kaum noch ins Gewicht<sup>106</sup>.

<sup>103</sup> Benyon u. a.: *Police Co-operation in Europe*, S. 65–110.

<sup>104</sup> Die offizielle Bezeichnung des Ministeriums lautete in Luxemburg Ministerium für Öffentliche Macht, Ministère de la Force Publique beziehungsweise Arméiministär.

<sup>105</sup> Auf dem oben S. 95 abgedruckten Ministerfoto der Konferenz von 1978 ist Gerry Collins als Zweiter von links klar identifizierbar.

<sup>106</sup> Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „LISTE DES MINISTRES DE L'INTERIEUR DE LA C.E.E.“, 29. 11. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

Staat	Wichtigste Polizeien und zivile Inlandsnachrichtendienste	Zuständige Ministerien oder Ämter
Belgien	Gendarmerie Police Communale Police Judiciaire	Verteidigungs- und Justizministerium Bürgermeister und Innenministerium Justizministerium
	Sûreté de l'État	Justizministerium
Bundesrepublik Deutschland	Bundespolizei Länderpolizeien	Bundesinnenministerium Landesinnenministerien
	Bundesamt für Verfassungsschutz Landesämter für Verfassungsschutz	Bundesinnenministerium Landesinnenministerien
Dänemark	Rigspolitie	Justizministerium
	Politiets Efterretningstjenste (Teil der Rigspolitie)	Justizministerium
Frankreich	Police Nationale Gendarmerie Nationale	Innenministerium Verteidigungsministerium
	Renseignements Généraux Direction de la Surveillance du Territoire (beide Teil der Police Nationale)	Innenministerium
Irland	Garda Síochána	Justizministerium
	Special Detective Unit (Teil der Garda Síochána)	Justizministerium
Italien	Arma dei Carabinieri Polizia di Stato Guardia di Finanza	Verteidigungsministerium Innenministerium Finanzministerium
	Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica (seit 1977)	Ministerpräsident und Innenministerium
Luxemburg	Police Nationale Gendarmerie	Innen- und Justizministerium sowie Ministerium für Öffentliche Macht
	Service de Renseignement de l'Etat	Premierminister
Niederlande	Rijkspolitie Gemeentepolitie	Justizministerium Bürgermeister und Innenministerium
	Binnenlandse Veiligheidsdienst	Innenministerium
Vereinigtes Königreich	Territorialpolizeien	Lokale Behörden und Home Office
	Security Service (MI5) Government Communications Headquarters (GCHQ)	Innenministerium Außenministerium und Cabinet Office

Abbildung 12: Stark vereinfachte Übersicht zu den EG-Sicherheitsbehörden in den 1970er Jahren (eigene Darstellung<sup>107</sup>)

<sup>107</sup> Auf der Grundlage von: Benyon u. a.: Police Co-operation in Europe, S. 65–110; Martínez Soria: Nachrichtendienste und Polizei; Monet: Polices et sociétés en Europe, S. 71–94; Hirsch: Die Kontrolle der Nachrichtendienste, S. 221–267; Busch: Grenzenlose Polizei?, S. 182 u. 190; Hils: Polizeiorganisation in Deutschland und Europa, S. 47–68; Shpiro: Guarding the Guards. Die Government Communications Headquarters befassen sich mit technischer Nachrichtengewinnung und operieren sowohl im In- wie auch im Ausland.

Als weiterer komplizierender Faktor erwies sich zudem die Tatsache, dass die Zuständigkeiten von Justiz- und Innenministerien und das Verhältnis dieser beiden Ressorts zueinander in den einzelnen Staaten unterschiedlich ausgeformt waren. Dies war vor allem im Hinblick auf die Festlegung der Themen von Bedeutung, die im Rahmen der TREVI-Konferenz angegangen werden konnten und erwies sich zunehmend als ernsthafte strukturelle „Schwierigkeit[...] der Zusammenarbeit“<sup>108</sup>. So verwies beispielsweise ab 1978 vor allem die französische Delegation immer wieder nachdrücklich darauf, dass sie eine Ausdehnung der Kooperation insbesondere auf das Thema „Öffnung der EG-Binnengrenzen“ auch deshalb ablehne, weil die TREVI-Konferenz dann nicht mehr allein die für die Innere Sicherheit zuständigen Minister betreffe und andere Ressorts eng in die Entscheidungsfindungen mit eingebunden werden müssten. Auch Themen wie Ausweisungsprobleme, kleine Rechtshilfe oder das Recht zur Nacheile konnten aus französischer Sicht keinesfalls ohne Einbeziehung des hierfür primär zuständigen Justizministeriums behandelt werden<sup>109</sup>. Die französische Konsequenz aus dieser Problematik war es, die Tätigkeiten im Rahmen von TREVI strikt auf die Kompetenzen des Innenministeriums im Bereich der Terrorismusbekämpfung zu begrenzen und darüber hinausgehende Probleme auf einer anderen Ebene anzugehen: nämlich im Kontext des von Valéry Giscard d'Estaing lancierten Projekts eines „espace judiciaire européen“, das auf Ebene der Justizminister verhandelt wurde<sup>110</sup>.

## 6.2.2 Regelungsdichte für die Sicherheitsbehörden

Eine weitere Differenz zwischen den EG-Staaten, welche die Kooperation im Rahmen von TREVI erschwerte, bestand darin, dass die rechtliche Regelungsdichte für die Sicherheitsbehörden in den neun EG-Staaten unterschiedlich ausgeprägt war. Maßgeblich hierfür waren unter anderem die unterschiedlichen Rechtstraditionen des kontinentaleuropäischen romano-germanischen Rechtskreises einerseits und der Common Law-Staaten andererseits<sup>111</sup>. Grundsätzlich ist die Frage nach dem Umfang rechtlicher Regelungen für die Arbeit der Sicherheitsbehörden nicht mit der Frage nach der Beschränkung von Eingriffsmöglichkeiten gleichzusetzen: Eine

<sup>108</sup> Vermerk des VLR I Stabreit (AA), „Konferenz der Innen- oder Justizminister mit entsprechenden Zuständigkeiten der EG-Staaten am 30. November 1978 in Bonn zu Fragen der inneren Sicherheit“, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 122.711; vgl. auch Fernschreiben des Directeur Général de la Police Nationale Jacques Solier (französisches Ministère de l'Intérieur) an den AL IS MDg von Loewenich (BMI), 26. 8. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>109</sup> Vgl. Anmerkung der französischen Delegation zum Bericht der UAG 11 an die hohen Beamten, „RAPPORT DE LA REUNION DU SOUS GROUPE 11 A BONN LE 10 AVRIL 1978 RELATIVE A LA COOPERATION AUX FRONTIERES“, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29; sowie Interner französischer Bericht über das Treffen der hohen Beamten am 31. 10. 1978 in Bonn, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>110</sup> Vgl. Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „DELIMITATION DES MISSIONS DU GROUPE TREVI I“, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30. Zum Projekt eines europäischen Rechtsraums vgl. oben S. 130.

<sup>111</sup> Vgl. Mitsilegas: The European Union and Internal Security, S. 11 f.

„Offenheit der gesetzlichen Bestimmungen“ muss keineswegs „notwendigerweise [auf] einen geringeren rechtlichen Schutz der Betroffenen“ hinauslaufen<sup>112</sup>. Ganz im Gegenteil kann eine weitreichende Verrechtlichung durchaus auch die Funktion erfüllen, Handlungsspielräume zu erweitern, indem bisherige Grauzonen legalisiert werden. Verrechtlichung hat dann de facto, so das pointierte Urteil von Aden, „dieselbe Wirkung [...] wie Entrechtlichung, die darauf ausgerichtet ist, Beschränkungen [für die Sicherheitsbehörden] aufzuheben“<sup>113</sup>. Ein anderer Aspekt ist jedoch im Hinblick auf die demokratische Legitimität und Kontrolle geltender Regelungen von Bedeutung: Diese ist ungleich höher, wenn es sich um vom demokratisch legitimierten Gesetzgeber – also vom Parlament – beschlossene Gesetze handelt. Untergesetzliche Normen hingegen, wie etwa Verwaltungsvorschriften oder Regierungsdekrete, unterliegen – ebenso wie das britische Richterrecht – einer vergleichsweise geringeren öffentlichen Kontrolle.

Besonders umfassend rechtlich geregelt war die Arbeit der Sicherheitsbehörden in den 1970er Jahren in Westdeutschland: Historisch betrachtet hatte das Polizei- und Sicherheitsrecht in der deutschen Rechts- und Verfassungsentwicklung seit dem 19. Jahrhundert eine zentrale Rolle gespielt<sup>114</sup>. In der Bundesrepublik musste sich die Polizei auf Grundlage der abstrakten Vorgaben des Grundgesetzes an das Strafprozessrecht und an spezielle Polizeigesetze halten. Auch der Verfassungsschutz arbeitete mit eigenen gesetzlichen Grundlagen. Die Bedeutung der Gesetze für die Sicherheitsbehörden der Bundesrepublik war aufgrund der föderalen Ausdifferenzierung der Polizei- und Verfassungsschutzorganisationen besonders hoch, da auch jedes Bundesland eigene Gesetze für die Sicherheitsbehörden hatte. Darüber hinaus regelte eine Fülle von Richtlinien und Dienstanweisungen die Arbeit der einzelnen Sicherheitsbehörden sowie deren Kooperation untereinander. Die Gestaltungsfreiheit der Exekutive in Polizeifragen war zudem dadurch begrenzt, dass grundlegende Fragen stets vom Parlament durch Gesetze entschieden werden mussten. Eine Grauzone, deren diesbezügliche Relevanz in den 1970er Jahren noch umstritten war, bildete der Bereich der polizeilichen Informationserhebung. Bis zum Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1983 handelte die Polizei hier ohne klare gesetzliche Vorgaben oder Beschränkungen<sup>115</sup>.

Die ausgesprochen hohe Regelungsdichte in der Bundesrepublik ist unter anderem durch eine spezifisch bundesdeutsche Rechtsstaatsidee zu erklären. Der deutsche Rechtsstaatsbegriff ist ambivalent: Zum einen ist er von Konzeptionen des 19. Jahrhunderts geprägt, welche die Aufrechterhaltung staatlicher Stabilität in den Vordergrund stellten und nach denen ein Rechtsstaat vor allem durch die

<sup>112</sup> Busch: Grenzenlose Polizei?, S. 199.

<sup>113</sup> Aden: Polizeipolitik in Europa, S. 244.

<sup>114</sup> Vgl. Würtenberger: Konvergenzen und Divergenzen im Sicherheitsrecht Frankreichs und Deutschlands, S. 232.

<sup>115</sup> Vgl. Aden: Polizeipolitik in Europa, S. 246f.; sowie König: Trennung und Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten, S. 98–102. Zu den Rechtsgrundlagen des Verfassungsschutzes vgl. ausführlich Schwagerl: Verfassungsschutz; sowie Brückner u. Schmitt: Verfassungsschutz und innere Sicherheit, S. 15–80.

Bindung der Exekutive an Gesetze charakterisiert ist, ohne dass die inhaltliche Qualität dieser Gesetze ausschlaggebend wäre. Zum anderen hat sich in der Bundesrepublik die Idee eines „inhaltlich substantiierten Rechtsstaats“ durchgesetzt, die den Rechtsstaat mit demokratischen Prinzipien in Verbindung bringt. Vor diesem Hintergrund ist der hohe Verrechtlichungsgrad der Arbeit der Sicherheitsbehörden in der Bundesrepublik Ausdruck zweier Bestrebungen: den Staat und seine Rechtsordnung als solche gegen Unsicherheiten zu verteidigen und gleichzeitig individuelle Freiheiten zu schützen<sup>116</sup>.

Vergleichsweise gering war die Verrechtlichung der Arbeit der Sicherheitsbehörden während der 1970er Jahre in Großbritannien, dessen Rechtssystem auf einem „Nebeneinander und Zusammenspiel von Richter-, Gewohnheits- und Gesetzesrecht“ fußt<sup>117</sup>. Prägend war hier insbesondere die Grundlogik des Common Law, „möglichst wenig abstrakte Rechtsgrundsätze und Regelungen zu definieren, um unter Vermeidung einer zu weitgehenden Festlegung“ für „noch nicht bedachte Konstellationen ohne hindernde Präjudizien einen Reaktionsspielraum offenzuhalten“<sup>118</sup>. Vor diesem Hintergrund war die britische Polizei bis in die 1980er Jahre nur in geringem Maße an durch das Parlament legitimierte Gesetze gebunden. Das bedeutet freilich nicht, dass sie in einem gänzlich rechtsfreien Raum gehandelt hätte: Zum einen wurden nach dem Zweiten Weltkrieg durchaus einige nationale Polizeigesetze beschlossen, die, „wenn auch zunächst nur in zurückhaltender Weise“, die Tätigkeit der Polizei regelten, von denen das wichtigste der Police Act von 1964 war<sup>119</sup>. Zum anderen spielte das „im Rahmen von Gerichtsentscheidungen herausgebildete Richterrecht“ eine maßgebliche Rolle für die Ausdifferenzierung und Erweiterung polizeilicher Befugnisse<sup>120</sup>. Seit den 1980er Jahren setzte dann ein Prozess ein, in dem förmliche Gesetze zunehmend an Bedeutung für die Polizeiarbeit gewannen<sup>121</sup>, wenngleich auch hier eine „umfassende Regelung der Aufgaben und Befugnisse der Polizei“ ausblieb<sup>122</sup>. Die rechtlichen Spielräume für polizeiliche Eingriffe in persönliche Freiheiten waren mit dem Prevention of Terrorism Act von 1974 sogar noch gelockert worden, während gleichzeitig eine rechtliche Begrenzung polizeilicher Vorfeldmaßnahmen weitgehend ausblieb<sup>123</sup>. Für die Nachrichtendienste MI5 und MI6 war bis Ende der 1980er Jahre das Fehlen gesetzlicher Grundlagen charakteristisch, wurde ihre Existenz doch durch die Regierung erstmals 1992 überhaupt offiziell bestätigt<sup>124</sup>. Die insgesamt geringe Regelungsdichte für die Sicherheitsbehörden korrespon-

<sup>116</sup> Vgl. Aden: Polizeipolitik in Europa, S. 255–257.

<sup>117</sup> Heckenberger: Aufgaben und Befugnisse der Vollzugspolizei in England und Deutschland, S. 6.

<sup>118</sup> Ebd., S. 270.

<sup>119</sup> Ebd., S. 17; sowie Busch: Grenzenlose Polizei?, S. 202.

<sup>120</sup> Heckenberger: Aufgaben und Befugnisse der Vollzugspolizei in England und Deutschland, S. 17 u. Zitat auf S. 50.

<sup>121</sup> Vgl. ebd., S. 15–17.

<sup>122</sup> Busch: Grenzenlose Polizei?, S. 217–219.

<sup>123</sup> Ebd., S. 217.

<sup>124</sup> Hirsch: Die Kontrolle der Nachrichtendienste, S. 257f. Vor dem Security Service Act von 1989 bestand der einzige rechtliche Rahmen für den MI5 in der Maxwell-Fyfe-Direktive von

dierte dabei in Großbritannien, insbesondere was das Ansehen der Polizei anbelangt, mit einer spezifischen, „weitgehend mythischen nationalen Kultur der Ordnung, Harmonie und Mäßigung“<sup>125</sup>. Vor diesem Hintergrund musste das Handeln der Polizei nicht in jeder Situation eindeutig gesetzeskonform sein. Es musste aber sehr wohl einer bestimmten „Polizeiphilosophie“ entsprechen, die sich mit Begriffen wie „Community Policing“ und „Policing by Consent“ verband und auf dem Grundgedanken staatlicher Selbstbeschränkung und der Beachtung der Freiheitsrechte fußte<sup>126</sup>.

Frankreich, das dem romanischen Rechtskreis zuzuordnen ist, bildet ein weiteres Beispiel für eine besonders geringe Regelungsdichte der Sicherheitsbehörden, obwohl hier das Rechtssystem anders als in Großbritannien durchaus zur Formulierung abstrakter und allgemein anwendbarer Regelungen tendierte. Charakteristisch für die französische Situation war insbesondere die starke Stellung der Exekutive in der V. Republik. Vor diesem Hintergrund waren hier die Befugnisse von Polizei und Nachrichtendiensten zu erheblichen Teilen gar nicht oder nur „in generalklauselhaften Kompetenzzuweisungen normiert“<sup>127</sup>. Ein dem „Polizeirecht“ vergleichbarer Begriff – denkbar wäre etwa „droit de la police“ – war in Frankreich in den 1970er Jahren nicht geläufig und entsprechende Fragen wurden im Jurastudium und in Lehrbüchern lediglich verstreut und punktuell erörtert<sup>128</sup>. Im System der V. Republik ist zudem die Exekutive nur in geringem Maße an Parlamentsgesetze gebunden; der durch Parlamentsgesetze geregelte Bereich der Polizeiarbeit war deshalb erheblich kleiner als in Deutschland. Teilweise unterlag die Polizeiarbeit Regierungsdekreten, es gab aber auch größere Spielräume, ohne gesetzliche Grundlagen zu handeln. Die französischen Nachrichtendienste operierten gänzlich ohne gesetzliche Basis und stützten sich lediglich auf Dekrete des Staatspräsidenten. Insgesamt korrespondierte dies auch mit einer in der V. Republik eingeschränkten Rechtsstaatskonzeption, deren inhaltliche Konkretisierung weniger explizit ist als in der Bundesrepublik Deutschland. Im französischen sicherheitspolitischen Diskurs standen der Schutz vor Kriminalität und die Garantie von Freiheit und Sicherheit als Aufgaben des Rechtsstaates im Mittelpunkt<sup>129</sup>.

Eine Mittelstellung nahmen unter anderem die Niederlande ein. Hier gab es, anders als in Frankreich, ein eigenständiges Polizeigesetz. Darüber hinaus spielten für die Polizeiarbeit aber auch ministerielle Richtlinien und Verwaltungsregeln, die ohne das Parlament erlassen worden waren, sowie die Urteile des Hohen Ra-

1952. Vgl. Phythian: *The British Intelligence Services*, S. 19; Herman: *Democratic Oversight of Intelligence Services*, S. 95.

<sup>125</sup> Hebenton u. Thomas: *Policing Europe*, S. 201.

<sup>126</sup> Vgl. Monet: *Polices et sociétés en Europe*, S. 89; sowie Aden: *Polizeipolitik in Europa*, S. 256.

<sup>127</sup> Aden: *Polizeipolitik in Europa*, S. 246 u. 248, Zitat auf S. 246.

<sup>128</sup> Vgl. Würtenberger: *Konvergenzen und Divergenzen im Sicherheitsrecht Frankreichs und Deutschlands*, S. 232 f.

<sup>129</sup> Vgl. Aden: *Polizeipolitik in Europa*, S. 247–249 u. 257 f.; Hirsch: *Die Kontrolle der Nachrichtendienste*, S. 230 u. 234; sowie Canu: *Der Schutz der Demokratie in Deutschland und Frankreich*, S. 201–205.

tes, dem obersten ordentlichen Gericht, eine wichtige Rolle. Insgesamt waren die gesetzlichen Bestimmungen offener und der Umgang mit ihnen von einer pragmatischen Grundhaltung geprägt, während die Frage der Vergesetzlichung nur eine untergeordnete Bedeutung hatte<sup>130</sup>. Die Nachrichtendienste arbeiteten während der 1970er Jahre auch in den Niederlanden ohne gesetzliche Grundlage, die hier erst in den 1980er Jahren geschaffen werden sollte<sup>131</sup>.

Im Hinblick auf die TREVI-Verhandlungen erwachsen aus diesen unterschiedlichen nationalen Traditionen von rechtlicher Steuerung erhebliche Probleme: Aus deutscher Sicht war es aufgrund der im nationalen Recht hohen Regeldichte und geringen Gestaltungsfreiheit der Exekutive dauerhaft kaum akzeptabel, keine rechtlichen Grundlagen für die europäische Kooperation der Sicherheitsbehörden zu schaffen. Die bundesdeutsche Seite drängte deshalb von Anfang an darauf, TREVI durch möglichst umfassende formale Abkommen abzusichern<sup>132</sup>. Vor dem Hintergrund der Rechtstraditionen der beiden größten europäischen Partner Großbritannien und Frankreich hingegen wurden offizielle Abkommen nicht als erforderlich angesehen. Es wurde im Gegenteil befürchtet, dass der informelle und flexible Charakter der Kooperation – und damit auch ihre Effektivität – verloren gehen könnten. Die deutsche Haltung sorgte hier oftmals für Missverständnisse und Irritationen<sup>133</sup>.

### 6.2.3 Einzelne Rechtsvorschriften

Vor dem Hintergrund der bereits geschilderten rechtlich-organisatorischen Unterschiede zwischen den EG-Staaten vermag es kaum zu verwundern, dass auch im konkreten Detail die rechtlichen Regelungen für die Arbeit der Sicherheitsbehörden teilweise stark voneinander abwichen. In den beteiligten Ministerialbürokratien wuchs rasch ein Bewusstsein dafür, dass „die unterschiedlichen innerstaatlichen Rechtsvorschriften“ erheblich zu den „Schwächen und Schwierigkeiten der Zusammenarbeit“ beitrugen<sup>134</sup>.

Ein wichtiger Aspekt war in dieser Hinsicht beispielsweise das Verhältnis von Justiz und Polizei, das in den einzelnen EG-Staaten teilweise sehr unterschiedlich geregelt war. So wurde der Polizei in den kontinentalen EG-Mitgliedern in aller Regel die Rolle eines untergeordneten Ermittlungsorgans zugeschrieben, das einem Ermittlungsrichter oder Staatsanwalt unterstellt ist. In Großbritannien hingegen war die Polizei „Herrin des Ermittlungsverfahrens“ und entschied „unabhängig, wann und gegen wen ermittelt wird oder nicht“<sup>135</sup>. Auch innerhalb der

<sup>130</sup> Vgl. Aden: Polizeipolitik in Europa, S. 246; Busch: Grenzenlose Polizei?, S. 199.

<sup>131</sup> Hirsch: Die Kontrolle der Nachrichtendienste, S. 221 f.

<sup>132</sup> Vgl. oben Abschnitt 4.1.

<sup>133</sup> Vgl. ausführlicher unten Abschnitt 6.3.1.

<sup>134</sup> Vermerk des VLR I Stabreit (AA), „Konferenz der Innen- oder Justizminister mit entsprechenden Zuständigkeiten der EG-Staaten am 30. November 1978 in Bonn zu Fragen der inneren Sicherheit“, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 122.711.

<sup>135</sup> Busch: Grenzenlose Polizei?, S. 217.

unterschiedlichen Rechtsfamilien gab es Differenzen, die unter anderem dazu beitragen, die „kleine Rechtshilfe“ in Strafsachen – beispielsweise die Weitergabe von Beweismitteln oder Akten an eine ausländische Strafverfolgungsbehörde – erheblich zu erschweren<sup>136</sup>.

Ein anderes Beispiel ist die fehlende Ausweispflicht in Großbritannien: Diese britische Regelung schuf Probleme im Hinblick auf das Ziel der Einführung einheitlicher fälschungssicherer Ausweise innerhalb der EG<sup>137</sup>. Darüber hinaus führte die fehlende Ausweispflicht in Kombination mit der Tatsache, dass in Großbritannien die Bürger ehemaliger Kolonien weitreichende Einreise- und Aufenthaltsrechte hatten, zu erheblichen Schwierigkeiten bezüglich der Harmonisierung von Grenzkontrollen: In Großbritannien existierte aufgrund dieser besonderen Rechtsvorschriften „a complex structure of entry controls which would make any harmonisation extremely difficult to contemplate“<sup>138</sup>. Das Vereinigte Königreich zeigte wenig Bereitschaft, vom eigenen System abzuweichen und forderte statt dessen die Anpassung der anderen EG-Staaten an die eigenen hohen Standards bei den Grenzkontrollen<sup>139</sup>.

Auch der britische Grundsatz, dass die dezidiert zivile Polizei ihre Aufgaben unbewaffnet wahrzunehmen hatte<sup>140</sup>, führte zu Schwierigkeiten. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Zusammenarbeit beim Personenschutz, denn das Vereinigte Königreich untersagte bei Besuchen ausländischer hochgestellter Persönlichkeiten den mitreisenden Sicherheitsbeamten das Tragen von Schusswaffen<sup>141</sup>.

Die Arbeit der TREVI-Experten brachte entsprechende Differenzen oftmals erst zutage. Da die Arbeits- und Unterarbeitsgruppen jedoch in der Regel mit Spezialisten besetzt waren, konnten in diesem Rahmen keine Lösungen aufgezeigt werden. Ein interner Vermerk des Bundesinnenministeriums konstatiert hierzu, die Problematik ergebe „sich vor allem daraus, daß die Unterarbeitsgruppen [...] zwar sicherheits-, polizei- oder waffentechnische Fragen behandeln und dazu Vorschläge machen könn[t]en, diese Vorschläge aber nicht weiterverfolgt [würden], weil die Unterarbeitsgruppen nicht in der Lage [seien], die politischen, administrativen oder rechtlichen Probleme zu prüfen“. Notwendig sei deshalb eine

<sup>136</sup> Dieses Problem trat insbesondere in der deutsch-französischen Kooperation zutage. Vgl. unten, S. 232 f.

<sup>137</sup> Vgl. Gesprächsvermerk des AA über ein Telefonat zwischen Drautz (AA) und RR'in Blattner (BMI), „Zusammenarbeit der Innenministerien der EG-Staaten – TREVI“, 18. 9. 1978, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486; zu den Plänen für fälschungssichere Ausweise vgl. oben, S. 108.

<sup>138</sup> Gesprächsvermerk des britischen Home Office, „Meeting between Home Secretary and Federal German Minister of the Interior. Preparatory meeting of Officials“, 12. 1. 1976, BNA, FCO 30/3161.

<sup>139</sup> Vermerk von Mallett (FCO), „Meeting of EEC Ministers of the Interior“, 5. 5. 1977, BNA, FCO 30/3420.

<sup>140</sup> Vgl. Busch: Grenzenlose Polizei?, S. 201.

<sup>141</sup> Vgl. Ergebnisvermerk des BMI „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘; Sitzung der Arbeitsgruppe TREVI I am 2. Dezember 1977 in Brüssel“, 14. 12. 1977, BArch, B 106/106775.

„kompetente Arbeitsgruppe“, die sich mit der „Erörterung allgemein politischer, administrativer und rechtlicher Fragen der öffentlichen Sicherheit“ befassen sollte<sup>142</sup>. Allerdings gelang es weder in den 1970er noch in den 1980er Jahren, ein entsprechendes Gremium einzusetzen. 1986 hielt das französische Innenministerium fest, dass TREVI nach wie vor im Hinblick auf „le dispositif législatif et réglementaire“ an seine Grenzen stoße<sup>143</sup>.

Auf lange Sicht machten diese Probleme eine weitreichende Harmonisierung von Rechtsvorschriften innerhalb der EG erforderlich. Das Bundesinnenministerium hatte dies von Anfang an erkannt und angestrebt<sup>144</sup>. Schnelle Lösungen waren jedoch auch hier kaum zu erwarten, denn zu den Abstimmungsschwierigkeiten mit den anderen EG-Partnern kamen Koordinierungsprobleme innerhalb der einzelnen Staaten hinzu. Diese ergaben sich insbesondere aus der Tatsache, dass der Themenkomplex rechtlicher Harmonisierung in den Kompetenzbereich der Justizministerien fiel. Insbesondere in jenen Staaten, in denen die Verantwortung für die Sicherheitsbehörden nicht bei den Justizministerien lag, setzte das Ziel rechtlicher Angleichungsprozesse also zunächst komplexe innerstaatliche Aushandlungsprozesse voraus<sup>145</sup> sowie gleichzeitig auch eine intensiviertere justizpolitische Zusammenarbeit der EG-Staaten, die ebenfalls überaus vielschichtig und schwierig war. Vor diesem Hintergrund erwies sich ein unzulänglicher Fortschritt der justizpolitischen Kooperation als ein weiterer Hemmschuh der TREVI-Konferenz<sup>146</sup>.

Insgesamt betrachtet lässt sich festhalten, dass die Sicherheitsbehörden der EG-Staaten sowie die jeweils zuständigen Ministerien eine Reihe fundamentaler Unterschiede aufwiesen: Besonders wichtige Differenzen bestanden im Hinblick auf die Organisationsstrukturen, Aufgaben, Befugnisse sowie die zugrundeliegenden Rechtssysteme. Vor diesem Hintergrund musste jeder Versuch, zu gemeinsamen Prinzipien und Regelungen zu kommen, ein ausuferndes und komplexes Dickicht an rechtlich-technischen Problemen aufwerfen, die in wichtigen Teilbereichen eng mit justizpolitischen Fragen verbunden waren. Darüber hinaus riefen entsprechende Bestrebungen innerhalb der nationalen Bürokratien und Sicherheitsbehörden Abwehrreaktionen hervor, schienen doch tradierte und erprobte nationale Ansätze und Konzepte Gefahr zu laufen, durch die Europäisierungsbestrebungen überformt zu werden<sup>147</sup>.

<sup>142</sup> Vermerk „zu Punkt 1“ [für das Treffen des Bundesinnenministers mit dem britischen Innenminister Rees am 3./4. 9. 1978 in Bonn], BArch, B 106/106776.

<sup>143</sup> Vgl. Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „LA CONFERENCE TREVI“, 8. 10. 1986, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>144</sup> Vgl. oben, S. 51 u. 81

<sup>145</sup> Siehe für das bundesdeutsche Beispiel unten Abschnitt 6.5.2.

<sup>146</sup> Vgl. Sabatier: La coopération policière européenne, S. 222–231.

<sup>147</sup> Vgl. Benyon u. a.: Police Co-operation in Europe, S. 116–118; sowie Mitsilegas: The European Union and Internal Security, S. 10. Zur Persistenz nationaler Polizeistrukturen aufgrund wirkungsmächtiger Traditionen und nationaler Pfadabhängigkeiten vgl. Bayley: Patterns of Policing, S. 60–73.

## 6.3 Kulturelle und begriffliche Differenzen

### 6.3.1 Legalistische und konventionalistische politische Kulturen

Differenzen der politischen Kulturen, die Teil der polity-Dimension sind, trugen insgesamt betrachtet erheblich dazu bei, Sand ins Getriebe der frühen TREVI-Kooperation zu streuen, und sind mitursächlich für die in Abschnitt 6.1 und 6.2 dargestellten Probleme<sup>148</sup>. Dabei ist davon auszugehen, dass die hier festgestellten Unterschiede auch für andere Bereiche des europäischen Integrationsprozesses charakteristisch sind. In diesem Abschnitt sollen exemplarisch die Bundesrepublik, Großbritannien und Frankreich betrachtet werden. Hilfreich für die Analyse ist dabei die von Karl Rohe vorgenommene idealtypische Unterscheidung zwischen einer „legalistischen“ und einer „konventionalistischen“ politischen Kultur. Erstere äußert sich in dem hohen Stellenwert, den „garantierte rechtliche Regeln“ für die kollektive Ordnung besitzen, für zweitere hingegen ist ein hohes Maß an „informellen politischen Konventionen und Normen außerhalb der Ebenen rechtlicher Regelungen“ charakteristisch<sup>149</sup>. Nach Rohe ist die Bundesrepublik durch eine „legalistische“ Kultur geprägt, während Großbritannien als typischer Vertreter einer „konventionalistischen“ Kultur bezeichnet wird. Hieran anschließend wird im Folgenden argumentiert, dass Frankreich zwar nicht so eindeutig, aber doch tendenziell dem konventionalistischen Typus zuzuordnen ist. Rohes Modell trägt zu einem tieferen Verständnis für wesentliche Ursachen der Kooperationsprobleme bei, die fest in den nationalen Kulturen verankert waren.

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass eine deutliche Differenz zwischen der Bundesrepublik einerseits sowie Großbritannien und Frankreich andererseits in der Befürwortung beziehungsweise Ablehnung expliziter Regelungen bestand. Die Präferenz des Bundesinnenministeriums für möglichst detaillierte formelle Absprachen war dabei Ausdruck der bereits in Abschnitt 6.2.2 angesprochenen, spezifisch deutschen Rechtskultur, die in besonderem Maße auf „Rechtsstaatlichkeit (im Sinne gerichtlicher Überprüfbarkeit aller Verwaltungsakte)“ ausgerichtet war und deshalb möglichst umfassende Kodifizierungen anstrebte<sup>150</sup>. Die Gründlichkeit, mit der bundesdeutsche Beamte in den TREVI-Verhandlungen Probleme offen ansprachen und zu regeln versuchten, war so ausgeprägt, dass sie teilweise von den EG-Partnern völlig falsch verstanden wurde: So kommentierte ein britischer Beamter des Außenministeriums intern, er hege den Verdacht, die Bundesrepublik wolle mit der systematischen Benen-

<sup>148</sup> Zur Definition des Begriffs „politische Kultur“ vgl. oben, S. 5, Anm. 21.

<sup>149</sup> Rohe: Zur Typologie politischer Kulturen in westlichen Demokratien, S. 585.

<sup>150</sup> Blankenburg: „Rechtskultur“, S. 504. Zum bundesdeutschen „Verfassungspatriotismus“, der ebenfalls in diesem Kontext zu sehen ist, vgl. Gebhardt: Verfassung und Politische Kultur in Deutschland.

nung ungeklärter Fragen des Grenzkontrollabbaus letztlich verhindern, dass die EG-Binnengrenzen überhaupt geöffnet würden<sup>151</sup>.

Die bundesdeutsche Haltung in den TREVI-Verhandlungen offenbart zudem ein weiteres von Rohe benanntes Merkmal „legalistischer“ Kultur, nämlich ein besonders zweckrationales und „technisches“ Wirklichkeitsverständnis, das weniger an einzelnen Personen als am Gesamtzusammenhang des Systems orientiert ist: Politik wird hier primär als „Herstellung, Verteilung und Allokation von öffentlichen Gütern verstanden“ und mit dieser Grundhaltung verbindet sich latent die Überzeugung, dass „die in der Politik anfallenden Probleme eigentlich nicht nur ‚geregelt‘, sondern auch ‚gelöst‘ werden könnten“<sup>152</sup>. Die integrative Kraft des Gemeinwesens resultiert dabei nicht so sehr aus affektiven Bindungen, sondern vielmehr aus dem Glauben an die Problemlösungskompetenzen des Systems. Vor diesem Hintergrund kann auch die in der bundesdeutschen Politik oftmals besonders ausgeprägte Expertenorientierung verstanden werden. In den TREVI-Verhandlungen korrespondierte somit das Bestreben der bundesdeutschen Seite, kodifizierte und dauerhafte Regelungen zu schaffen, mit dem traditionell starken deutschen Glauben an die Überlegenheit „sachlicher“ Politik, die nicht durch Partikularinteressen, sondern primär von „objektiven“ Gesichtspunkten geleitet ist. Friedrichs hat diese bundesdeutsche Haltung bei der internationalen Terrorismusbekämpfung als „internationalistisch“ beziehungsweise „europäistisch“ bezeichnet, da sie primär von normativen Vorstellungen (im Hinblick auf das aufzubauende multilaterale System) und weniger durch innenpolitische oder nationale Interessen geleitet war<sup>153</sup>. Wie sehr die bundesdeutschen Akteure von dieser Grundhaltung geprägt waren, offenbart beispielsweise eine Äußerung Maihofers von 1976 über die Beschlüsse der TREVI-Ministerkonferenz: Diese bildeten, so der Bundesminister des Innern, „in der Sache selbst“ begründete, „zwangsläufige Notwendigkeiten“<sup>154</sup>, für die es bei rationaler Betrachtung keine denkbaren Alternativen gebe.

Großbritannien lehnte das bundesdeutsche Bemühen um formelle Festlegungen bei der TREVI-Kooperation nachdrücklich ab und interpretierte es als Neigung zu Bürokratie und Formalismus. Die deutschen Ziele und die Art und Weise, wie sie vertreten wurden, aktivierten hier nationale Stereotypen, die in den Akten erstaunlich häufig anzutreffen sind, wenngleich sie zumeist mit einer gewissen Ironie vorgetragen wurden. So bezeichnete etwa das Home Office die deutsche Haltung als „a prime example of Prussian bureaucracy at its worst“<sup>155</sup>. Ein anderes internes Papier hält stichelnd fest:

<sup>151</sup> Vermerk von Mallett (FCO), „Meeting of EEC Ministers of the Interior“, 5. 5. 1977, BNA, FCO 30/3420.

<sup>152</sup> Rohe: Zur Typologie politischer Kulturen in westlichen Demokratien, S. 589.

<sup>153</sup> Friedrichs: Fighting Terrorism and Drugs, S. 189.

<sup>154</sup> BPA, Auszug aus einem Interview mit Bundesinnenminister Maihofer „zu seinen Gesprächen mit dem britischen Innenminister Roy Jenkins über die Frage der Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ am 20. 1. 1976 in London, BArch, B 136/15684.

<sup>155</sup> Steering brief von Nagler (britisches Home Office), „EEC cooperation: meeting of senior officials“, 14. 4. 1977, BNA, FCO 30/3419.

„The Germans are enthusiastic allies in the Home Secretary's initiative for greater cooperation between European Governments as regards measures to combat terrorism. The difficulty is that their enthusiasm is expressed with a vigour that tends to frighten other members of the Community who are very nervous about being seen to cooperate on terrorism and takes the form of a teutonic fondness for elaborate formal agreements which could hinder rather than assist cooperation.“<sup>156</sup>

Diese britische Kritik an der „preußischen Bürokratie“ und an einer „teutonischen Vernarrtheit in detaillierte formelle Übereinkommen“ gründete dabei auf der in Großbritannien besonders ausgeprägten „konventionalistischen“ politischen Kultur, die nicht „systemisch“, sondern in besonderem Maße „personalistisch“ ausgerichtet ist. Anstelle des Glaubens an Experten steht hier eine Laienorientierung, die typischerweise mit der Überzeugung einhergeht, „daß es in der Politik keine rein ‚sachlichen‘ Lösungen geben kann, daß Politik vielmehr den stets erneuten Versuch darstellt, für immer wiederkehrende Probleme bewegliche Regelungen zu finden“<sup>157</sup>. Diese Grundhaltung äußert sich nicht nur in einer schwächer ausgeprägten bürokratischen und interventionistischen Staatstradition, sondern insbesondere auch in einem pragmatischen Rechtsverständnis. Offenkundigster Ausdruck hiervon ist die nur teilweise verschriftlichte Verfassung, die nicht „als ein für allemal autoritativ gesetzter Rahmen begriffen wird“, sondern stets „geschmeidige Anpassung des historisch Überlieferten an gewandelte Verhältnisse“ erfordert<sup>158</sup>. Das kontinuierlich durch Richterrecht weiterentwickelte Common Law verlangt insgesamt weniger nach abstrakten Kodifizierungen und lässt mehr Raum für die – so die pointierte Formulierung von Döring – „pragmatische[...] Tugend des ‚Durchwurstelns‘“<sup>159</sup>. Vor diesem Hintergrund sind die britischen Positionen in den TREVI-Verhandlungen zu verstehen, die maßgeblich von der Grundhaltung geprägt waren, aktuell drängende nationale Probleme pragmatisch anzugehen, ohne dabei ein dauerhaftes und normativ-abstrakt konzipiertes System aufbauen zu wollen, das diese Probleme langfristig beseitigen soll<sup>160</sup>.

Auch die französischen Positionen waren bei den TREVI-Verhandlungen von einer weitgehenden Ablehnung formeller Regelungen geprägt. Auf der Ebene der politischen Kultur korrespondiert diese Grundhaltung mit einem insgesamt niedrigerem Stellenwert von Verfassung und Gesetzen für das französische Selbstverständnis und die Ordnung des Gemeinwesens. Zentrale Begriffe für die französische Identität und politische Kultur sind vielmehr die „Nation“ und die „Republik“. Die Bindung an das politische System war dabei in hohem Maße affektiv aufgeladen und überhöht durch das Idealbild aufklärerischer Zivilisation und

<sup>156</sup> Informationsvermerk des Home Office für den britischen Innenminister, „Professor Maihofer's visit“, 16. 1. 1976, BNA, FCO 30/3161.

<sup>157</sup> Rohe: Zur Typologie politischer Kulturen in westlichen Demokratien, S. 589.

<sup>158</sup> Vgl. Döring: Großbritannien, S. 60–67, Zitat auf S. 63.

<sup>159</sup> Ebd., S. 63. Vgl. auch ders.: Verfassung und politische Kultur.

<sup>160</sup> Zu einem ähnlichen Urteil im Hinblick auf die britischen Positionen bei der internationalen Polizeikooperation kommen Friedrichs: Fighting Terrorism and Drugs, S. 190; sowie Swallow: European Police Cooperation, S. 151.

universeller Werte, als deren weltweiter Vorkämpfer und Garant Frankreich betrachtet wurde<sup>161</sup>.

So gesehen waren die Motivationen des französischen Innenministeriums für die TREVI-Kooperation durchaus, um die Formulierung Friedrichs noch einmal aufzugreifen, „internationalistisch“ ausgerichtet – allerdings nicht wie im Fall der Bundesrepublik aufgrund einer spezifischen Orientierung an sachlichen und umfassenden Problemlösungen, sondern vielmehr aufgrund der Vorstellung einer besonderen zivilisatorischen Mission Frankreichs in der Welt<sup>162</sup>. Aus dieser Grundhaltung erklärt sich das auffallend prononcierte Selbstbewusstsein der französischen TREVI-Delegationen im Hinblick auf die traditionelle internationale Führungsrolle Frankreichs. So wurde etwa intern der Zeit- und Geldaufwand, den TREVI erforderte, unter anderem damit gerechtfertigt, dass es um die „internationale Reputation“ Frankreichs gehe<sup>163</sup>. Ein anderer interner Bericht der französischen Delegation in der AG II hielt mit der gleichen Grundhaltung fest:

„En ce qui nous concerne, nous nous sommes efforcés, au cours de ces travaux, d'être les plus constructifs possible. Nous y avons pris la part qui nous paraissait être en rapport avec la place que doit tenir la police française dans cette nouvelle communauté policière, et nous avons le sentiment qu'elle nous a été reconnue.“<sup>164</sup>

Aufgrund dieses Selbstverständnisses zeigte sich das französische Innenministerium generell wenig empfänglich für Kritik<sup>165</sup> und gleichzeitig besonders misstrauisch gegenüber Staaten, die als potenzielle Konkurrenten betrachtet wurden. Ein Schreiben des Chefs der Police Judiciaire Maurice Bouvier aus dem Jahr 1974 beispielsweise unterstellt, die Bundesrepublik verfolge mit ihrem Einsatz für formelle Abkommen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Sicherheitsbehörden das Ziel, „le leader de la coopération policière dans les Pays de la Communauté“ zu werden<sup>166</sup>. Die Einschätzung, dass dem bundesdeutschen Aktivismus ein bewusstes Machtstreben zugrunde gelegen hätte, geht freilich am Kern der bundesdeutschen Politik vorbei: Wie angesprochen, zielte diese eher auf die

<sup>161</sup> Vgl. Kimmel: Nation, Republik, Verfassung in der französischen politischen Kultur; Schwenke: Die Idee der „souveraineté nationale“, S. 95–102; Berstein: Le retour de la culture républicaine; Sirinelli: Les vingt décisives (1994), S. 122 f.

<sup>162</sup> Friedrichs: Fighting Terrorism and Drugs, S. 189.

<sup>163</sup> Vermerk von Vanier und Esmiol (französisches Ministère de l'Intérieur), „COMPTE RENDU DE LA MISSION DU GROUPE DE TRAVAIL INTERNATIONAL SUR LA SECURITE N° 2, LONDRES – 24 et 25 mars 1977“, 2. 4. 1977, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>164</sup> Ebd. Vgl. auch [Redemanuskript des französischen Chefs des Verbindungsbüros (DST) für die Sitzung der hohen Beamten am 27. 3. 1979 in Paris], [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „Le BUREAU des LIAISONS de la POLICE NATIONALE“, [o. D., vermutlich 1979], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>165</sup> Vgl. etwa die Reaktionen auf eine vermeintliche Kritik von Seiten des BKA an der französischen Polizei in: Vermerk von Bouvier (Directeur Central de la Police Judiciaire), 19. 11. 1980, AN, Ministère de l'Intérieur, 19980293/24.

<sup>166</sup> Schreiben des Directeur Central de la Police Judiciaire Bouvier an den Directeur Général de la Police Nationale, „Réunion du Sous-Groupe ‚Lutte contre la criminalité‘ de la Commission de Sécurité franco-allemande, à Wiesbaden“, 31. 12. 1974, AN, Ministère de l'Intérieur, 19980293/24.

Vereinbarung von Maßnahmen, die aus deutscher Perspektive als sachlich richtig erschienen. Die vom französischen Führungsanspruch geprägten Verhaltensmuster wurden von den EG-Partnern teilweise als Arroganz ausgelegt. Das britische Home Office etwa notierte hierzu trocken, die Franzosen glaubten, „that their own arrangements are already perfect“ und „that they have little to learn from anyone else“<sup>167</sup>.

Im Sinne einer tendenziell eher „konventionalistischen“ politischen Kultur war die französische Haltung zudem von einem Wirklichkeitsverständnis geprägt, das weitaus weniger als in der Bundesrepublik zweckrational und technisch orientiert war. Dies äußerte sich unter anderem in einer gewissen Skepsis angesichts der Möglichkeiten, die die moderne Technik, insbesondere die EDV, bot. Auch in Frankreich hatte zwar die Polizei seit den späten 1960er Jahren begonnen, die Computertechnik für ihre Arbeit zu nutzen. Die Entwicklung vollzog sich jedoch deutlich langsamer als in der Bundesrepublik: Im großen Stil ausgestattet und modernisiert wurden die Sicherheitsbehörden hier erst in den 1980er Jahren<sup>168</sup>. Ein internes Dokument aus dem Jahr 1980 hält zum bundesdeutschen EDV-Einsatz fest, die Wiesbadener Einrichtungen des Bundeskriminalamts in diesem Bereich seien so umfassend, dass sie praktisch den gesamten europäischen Bedarf decken könnten. Diese Perfektion im technischen Bereich sei zwar beachtlich, sie ginge aber auf eine Grundkonzeption „quant au rôle dévolu aux hommes et celui imparti aux ordinateurs“ zurück, die man in Frankreich nicht teile: „Quelles que soient les ressources de la technique, il apparaît en effet difficile que celle-ci soit appelée à remplacer le facteur humain, en matière d'enquête policière.“<sup>169</sup> Auch hier schlug die Beurteilung des EG-Partners somit in eine gewisse Reproduktion von Stereotypen um, die in diesem Fall auf die „unmenschliche“ technische Perfektion der Deutschen zielten.

### 6.3.2 Vorstellungen von staatlicher Souveränität

Für die Konzeptionalisierungen der TREVI-Zusammenarbeit in den einzelnen Staaten spielten auch unterschiedliche historisch gewachsene Vorstellungen vom Staat und insbesondere von staatlicher Souveränität eine Rolle. Dieser Aspekt bildet einen signifikanten Faktor im gesamten europäischen Integrationsprozess<sup>170</sup>, ist aber sicherlich im Hinblick auf das besonders souveränitätsgeladene Feld der Sicherheitsbehörden von herausgehobener Bedeutung: Die Garantie von Sicherheit gegen innere und äußere Bedrohungen gehörte seit dem 17. Jahrhundert zu den wesentlichen Legitimationen des modernen Nationalstaats. Eine tiefergreifende grenzüberschreitende Kooperation oder Abhängigkeit in diesem Bereich

<sup>167</sup> Vermerk von Armstrong (britisches Home Office), „Meeting of EEC Ministers of the Interior“, [Mai 1977], BNA, FCO 30/3422.

<sup>168</sup> Vgl. hierzu Aden: Polizeipolitik in Europa, S. 107 f.

<sup>169</sup> Vermerk von Bouvier (Directeur Central de la Police Judiciaire), 19. 11. 1980, AN, Ministère de l'Intérieur, 19980293/24.

<sup>170</sup> Vgl. hierzu generell die Beiträge in: *Sovereignty in Transition*, hg. v. Walker.

schien deshalb zumindest für manche EG-Mitglieder dem Staat einen seiner fundamentalsten Daseinsgründe zu nehmen und die nationalstaatliche Legitimität in Frage zu stellen<sup>171</sup>. Trotz der elementaren Bedeutung dieses Denkmusters bleiben die Vorstellungen von staatlicher Souveränität in den eingesehenen Akten weitgehend unausgesprochen und sie waren vermutlich oftmals auch den Akteuren nicht bewusst. Exemplarisch sollen hier die besonders auffallenden Differenzen zwischen Frankreich und der Bundesrepublik kurz skizziert werden.

In der französischen Tradition verbanden sich mit dem Souveränitätsbegriff in besonderer Weise demokratie- und machtpolitische Vorstellungen. Die Idee nationaler Souveränität (*souveraineté nationale*) wurde hier bereits im späten 16. Jahrhundert von Jean Bodin reflektiert. In seiner Rezeption wurde das Konzept dabei bis ins 20. Jahrhundert insbesondere auf die politische Unabhängigkeit des französischen Staates von kirchlichen Einflüssen und ausländischen politischen Mächten bezogen. Bereits seit dem 18. Jahrhundert hatte sich darüber hinaus die Idee einer unteilbaren Volkssouveränität (*souveraineté populaire*) etabliert und politische Geltungsmacht erlangt<sup>172</sup>. Die zentrale Bedeutung des Topos von der „Unteilbarkeit“ der Nation und der nationalen Selbstbestimmung für das französische Selbstverständnis ist eine wichtige Ursache dafür, dass im europäischen Integrationsprozess immer wieder ein deutliches französisches Unbehagen zu erkennen ist, auf supranationaler Ebene Souveränitätsrechte abzutreten. Dieses Unbehagen ging mit einer deutlichen Präferenz für intergouvernementale Kooperationsmechanismen einher<sup>173</sup>. Die Vorstellung von der Souveränität als unteilbarem Gut der Nation korrespondiert dabei in Frankreich mit einer traditionell zentralistisch organisierten Staatsgewalt<sup>174</sup>. Eine europäische Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheitsbehörden, die einen wesentlichen Teil der Staatsgewalt ausüben, musste aus französischer Sicht in besonderem Maße als potenzielle Gefährdung nationaler Souveränität erscheinen. Dementsprechend sah das französische Innenministerium zwar durchaus Gewinn in einer rein informellen und pragmatischen Kooperation, was zudem aufgrund der hier geringen gesetzlichen Regelungsdichte für die Sicherheitsbehörden als weitgehend unproblematisch galt. Bemühungen um verpflichtende rechtliche Übereinkommen jedoch wurde in Frankreich auch aufgrund der herausgehobenen Bedeutung nationaler Souveränität mit weitgehender Skepsis begegnet.

Die Bundesrepublik Deutschland hingegen<sup>175</sup> – deren Souveränitätsrechte nach 1945 teilweise durch die Alliierten beschränkt blieben – hat im europäischen Einigungsprozess weniger explizite Befürchtungen erkennen lassen, die europä-

<sup>171</sup> Vgl. Mitsilegas u. a.: *The European Union and Internal Security*, S. 7–10; Boer: *Towards a Governance Model of Police Cooperation in Europe*, S. 44–48.

<sup>172</sup> Vgl. Ziller: *Sovereignty in France*.

<sup>173</sup> Vgl. Schwenke: *Die Idee der „souveraineté nationale“*; Soutou: *L'Europe*, S. 304–308.

<sup>174</sup> Vgl. Aubert u. Petit: *La police en France*, S. 77–79; Carrot: *Histoire de la police française*, S. 131–137.

<sup>175</sup> Zum Souveränitätsbegriff in deutschen juristischen Diskursen vgl. Aziz: *Sovereignty Über Alles*.

ische Integration könne die nationale Selbstbestimmung unterminieren. Dies ist zunächst im unmittelbaren Kontext der Nachkriegszeit zu sehen, bildete doch Europa aus bundesdeutscher Sicht einen Weg zur Wiedererlangung nationaler Anerkennung. Darüber hinaus kann diese bundesdeutsche Grundhaltung auch als eine Reaktion auf die Übersteigerung staatlicher Machtausübung im Nationalsozialismus erklärt werden<sup>176</sup>. Eine weitere wichtige Wurzel ist zudem in der föderalistischen Tradition Deutschlands zu suchen<sup>177</sup>. Dieser letztgenannte Aspekt spiegelt sich deutlich in den eingesehenen bundesdeutschen Akten zur TREVI-Konferenz: Immer wieder finden sich hier Hinweise, die darauf hindeuten, dass man davon ausging, das föderalistische System der Bundesrepublik – in dem auf dem Feld der Inneren Sicherheit die Landesinnenministerien im Rahmen der Innenministerkonferenz und die Landeskriminalämter unter dem Dach des Bundeskriminalamts kooperierten – könne unter Beibehaltung seiner Grundlogik um die europäische Ebene erweitert werden<sup>178</sup>. So sind beispielsweise Versuche erkennbar, TREVI nach dem Vorbild der Innenministerkonferenz zu organisieren<sup>179</sup>. Auch die gelegentliche Bezeichnung von TREVI als „europäische[...] Innenministerkonferenz“ ist hierfür symptomatisch<sup>180</sup>. Auf bundesdeutscher Seite scheinen somit nicht nur die Ängste vor möglichen Souveränitätseinbußen weniger ausgeprägt gewesen zu sein; darüber hinaus wurde die spezifische Form der TREVI-Kooperation hier aufgrund der föderalistischen Tradition offensichtlich nicht dahingehend wahrgenommen, dass sie Souveränitätseinbußen mit sich bringen könnte.

### 6.3.3 Begriffe von „Innerer Sicherheit“

In den Akten des Bundesinnenministeriums wurde die Konferenz, die später auf europäischer Ebene zumeist mit „TREVI“ bezeichnet werden sollte, von den ersten Überlegungen in den Jahren 1972/73 an als Konferenz für „Innere Sicherheit“

<sup>176</sup> Vgl. in diesem Sinne Ritter: Staatsverständnis und Nationalstaat im Wandel, S. 118.

<sup>177</sup> Vgl. Bitsch: En guise de conclusion, S. 569–571. Zum deutschen Föderalismus vgl. Voigt: „Föderalismus“.

<sup>178</sup> Vgl. dahingehend auch Funk: Das deutsche System der Inneren Sicherheit im Prozeß der Europäisierung, S. 303–306.

<sup>179</sup> So bezeichnete das BMI die Geschäftsstelle der IMK als mögliches Vorbild für ein ständiges Sekretariat der TREVI-Konferenz. Vgl. Vermerk des RD Bracht (BMI), „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘; Erfahrungen in der ersten Sitzungsrunde der fünf Arbeitsgruppen – Überlegungen für weiteres Vorgehen“, 26. 10. 1976, BACh, B 106/106774. Des Weiteren wurde vom BMI gegenüber den anderen EG-Staaten nachdrücklich darauf hingewiesen, dass TREVI von seinen Grundstrukturen her der bundesdeutschen Zusammenarbeit der Landesinnenministerien ähnlich sei. Vgl. Schaubild in: Ministère de l’Intérieur [belge]/ Police Générale du Royaume, „Coopération politique européenne – TREVI“, Procès verbal de la réunion des Hauts-Fonctionnaires des Etats Membres de la C.E.E. du [...] novembre 1977, à Bruxelles, réunion préparatoire à la conférence des Ministres de l’Intérieur des Etats Membres qui doit se tenir en 1978, AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/28.

<sup>180</sup> So etwa Maihofer in: BT-PlPr. 7/213, 16. 1. 1976, S. 14755; sowie ders. in: Anlage zum Kurzprotokoll über die 44. Sitzung des Innenausschusses, 26. 4. 1978, S. 48, BT-PA, Protokolle des Innenausschusses, 8. Wahlperiode 1976–80.

betitelt. Diese thematische Benennung stand aus bundesdeutscher Sicht den gesamten Untersuchungszeitraum hindurch außer Frage. Diese Festlegung auf „Innere Sicherheit“ erfolgte – betrachtet man die Karriere des Begriffs in der Bundesrepublik – vergleichsweise früh: Der Ausdruck hatte seit den frühen 1970er Jahren die politischen Debatten geprägt. Vor dem Hintergrund des „von Gewalt und Terror überschattete[n] Ende[s] der Weimarer Republik und de[s] Aufstieg[s] des Nationalsozialismus“ verband er sich dabei mit dem Anspruch, „Demokratie und Freiheit gegen Angriffe, die auf deren Überwindung zielten“, zu verteidigen<sup>181</sup>. Als „offizielle[...] Bezeichnung und Funktionsbeschreibung von Institutionen“ jedoch begann die „Innere Sicherheit“ erst gegen Ende der 1970er Jahre den engeren und rechtlich eindeutigeren Begriff der „Öffentlichen Sicherheit“ zu verdrängen<sup>182</sup>. So wurde beispielsweise die „Abteilung Öffentliche Sicherheit“ im Bundesministerium des Innern, die seit 1972 mit der „Europäischen Konferenz für Innere Sicherheit“ befasst war, erst 1978 im Zuge einer Umstrukturierung in „Abteilung Innere Sicherheit“ umbenannt<sup>183</sup>. Während „Öffentliche Sicherheit“ auf das Ordnungs- und Polizeirecht bezogen war, war die „Innere Sicherheit“ im bundesdeutschen zeitgenössischen Sprachgebrauch ein politischer Begriff, der jenen der „Öffentlichen Sicherheit“ umfasste, darüber hinaus aber – insbesondere im Sprachgebrauch des Mitte-rechts-Spektrums – in höherem Maße auf den Schutz des Staates abzielte sowie ein grundsätzliches und dauerhaftes Bedrohungspotenzial implizierte, dem durch exekutive Maßnahmen zu begegnen sei<sup>184</sup>.

Die im Sprachgebrauch des Bundesinnenministeriums eindeutige Bezeichnung der Konferenz spiegelte dabei den generell hohen Stellenwert von Sicherheit für die politische Kultur der Bundesrepublik<sup>185</sup> sowie auch das konkrete politische Grundanliegen (Schutz des Staates und seiner Bürger vor Terrorismus) und die breite thematische Ausrichtung (alle Gebiete der Inneren Sicherheit), welche die bundesdeutsche Seite für die europäische Zusammenarbeit verfolgte. Der Sprachgebrauch der EG-Partnerstaaten hingegen offenbart nicht nur, dass hier offensichtlich teilweise ein engeres Themengebiet für die Konferenz favorisiert wurde, sondern auch, dass staatliche Sicherheitsdiskurse und staatliches Sicherheitshandeln durch jeweils eigene nationale Traditionen, Konzepte und Begriffe geformt waren<sup>186</sup>. So war beispielsweise in Frankreich der Begriff der „Inneren Sicherheit“ in den 1970er Jahren zunächst nur wenig verbreitet und blieb eng auf das allge-

<sup>181</sup> Conze: Die Suche nach Sicherheit, S. 473.

<sup>182</sup> Vgl. Kunz: Der Sicherheitsdiskurs, S. 173.

<sup>183</sup> Vgl. ebd., S. 141–154.

<sup>184</sup> Vgl. Saupe: Von „Ruhe und Ordnung“ zur „inneren Sicherheit“, S. 181. Vgl. auch Jesse u. Urban: „Innere Sicherheit“; Jaschke: Streitbare Demokratie und Innere Sicherheit, S. 74–81; Scheiper: Innere Sicherheit; ders.: Der Wandel staatlicher Herrschaft; Bergstermann: Stammheim, S. 51–54. Im Sprachgebrauch der SPD hingegen wurde der Begriff „Sicherheit“ nicht nur mit der Sicherheit des Staates, sondern auch „zunehmend mit der Sicherheit des einzelnen Staatsbürgers verbunden“. Vgl. Saupe: „Innere Sicherheit“ und „law and order“, S. 179.

<sup>185</sup> Vgl. ders.: Von „Ruhe und Ordnung“ zur „inneren Sicherheit“, S. 186; Conze: Die Suche nach Sicherheit, S. 484.

<sup>186</sup> Mitsilegas: The European Union and Internal Security, S. 15.

meine Verständnis von Sicherheit bezogen, das vor allem „die Rechte und Freiheiten der Bürger“ (und nicht den Schutz des Staates) in den Mittelpunkt stellte. Bis Ende der 1980er Jahre umfasste der Begriff „sécurité intérieure“ im Französischen „vorwiegend ‚Alltagssicherheit‘ (sécurité quotidienne)“ und meinte damit vor allem den Schutz vor allgemeiner Kriminalität und die Bekämpfung von Unsicherheitsgefühlen in der Bevölkerung. Terrorismsubekämpfung war hier zunächst „keine klassische Domäne der inneren Sicherheit“<sup>187</sup>. Auch in Großbritannien und in den Niederlanden verband sich die Gewährleistung „Innerer Sicherheit“ in höherem Maße als in der Bundesrepublik mit dem Schutz der Bürger vor Alltags- und Kleinkriminalität<sup>188</sup>. Politisch und polemisch aufgeladen war im englischen Sprachgebrauch nicht so sehr der Begriff der „Inneren Sicherheit“, sondern, insbesondere seit den 1960er Jahren, die Rede von „law and order“<sup>189</sup>.

Vor diesem Hintergrund wird plausibel, warum die Konferenz in internen französischen Akten oftmals neben „TREVI“ als „conférence des Ministres de l’Intérieur Européens“ oder auch „réunion européenne sur la sécurité“ bezeichnet, dabei jedoch nie mit dem Begriff „sécurité intérieure“ in Verbindung gebracht wurde<sup>190</sup>. Auch in den britischen Akten fand der Begriff „internal security“ kaum Verwendung; die gängige Betreffzeile lautete hier „Meeting of EEC Ministers of the Interior“. In den offiziell abgestimmten TREVI-Beschlüssen ist eine wenig eindeutige und variierende Wortwahl anzutreffen. So lautete der Auftrag der Staats- und Regierungschefs an die TREVI-Minister, sie sollten sich mit Fragen „im Bereich der öffentlichen Ordnung“ befassen<sup>191</sup>. Die erste Ministerresolution von 1976 spricht von „allgemeine[r] Sicherheit“<sup>192</sup>, die zweite Ministerresolution aus dem Jahr 1977 von „Recht und Ordnung“ („le domaine de la loi et de l’ordre“)<sup>193</sup>.

Insgesamt kann somit geschlussfolgert werden, dass die Schwierigkeiten der EG-Partner, sich auf ein klar umrissenes Themenfeld für die Konferenz zu eini-

<sup>187</sup> Vgl. Baumann: Frankreich: Republikanisches Vermächtnis trifft auf moderne Bedrohungen, Zitate auf S. 63 f. u. 67; Gonod: La lutte contre le terrorisme en France, S. 217; Würtenberger: Konvergenzen und Divergenzen im Sicherheitsrecht Frankreichs und Deutschlands, S. 235; Lammert: The Absent Terrorism. Rechtlich klar definiert war in Frankreich der Begriff „ordre public“. Vgl. Aubert u. Petit: La police en France, S. 27 f.

<sup>188</sup> Vgl. Bakker: Niederlande: Expansives Sicherheitskonzept, moderate Europäisierung, S. 129; sowie Baukloh u. a.: Vergleichende Beobachtungen zur Europäisierung der inneren Sicherheit, S. 248.

<sup>189</sup> Vgl. Saube: „Innere Sicherheit“ und „law and order“, S. 187. Zur historischen Genese englischer Ordnungsvorstellungen seit dem Mittelalter vgl. Townshend: Making the Peace, S. 1–22.

<sup>190</sup> Vgl. beispielsweise das Dossier über die erste Konferenz der TREVI-Minister 1976 in: AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/28; „Conférence des Ministres européens de l’intérieur et des Ministres ayant des responsabilités analogues“, [o. D.], ebd.; „Note pour Monsieur le Directeur de la réglementation et du contentieux“, 19. 10. 1976, ebd.

<sup>191</sup> Vgl. oben S. 86.

<sup>192</sup> Resolution [der für die Innere Sicherheit zuständigen EG-Minister vom 29. Juni 1976], Anlage 1 zu: Vermerk des RD Bracht (BMI), „Europäische Konferenz für innere Sicherheit am 29. Juni 1976 in Luxemburg, hier: Ergebnisse“, 2. 7. 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>193</sup> Resolution der TREVI-Minister vom 31. 5. 1977, AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/29.

gen, nicht nur aus unterschiedlichen Interessenlagen und ungleich ausgeprägtem Problemdruck resultierten: Darüber hinaus war hierfür maßgeblich, dass für die Konferenz grundlegende Konzepte – „Sicherheit“, „Innere Sicherheit“, „Öffentliche Sicherheit“, „Öffentliche Ordnung“, „Recht und Ordnung“ – je nach nationalem und kulturellem Hintergrund unterschiedlich konnotiert waren und verwendet wurden. Die Unmöglichkeit, solch zentrale Begriffe in andere Sprachen zu übersetzen, ohne dass dabei Sinnverschiebungen entstehen, sorgte so immer wieder für Irritationen und Hemmungen in der Kommunikation.

## 6.4 Überschneidungen mit anderen internationalen Kooperationsmechanismen

Die bereits 1973 von bundesdeutschen Stellen geäußerte Sorge, dass sich das Tätigkeitsfeld einer Europäischen Konferenz für Innere Sicherheit mit dem anderer Kooperationsmechanismen überschneiden könnte, sollte sich durchaus bewahrheiten. Zahlreiche Themen, welche die Ministerresolution vom Sommer 1976 für die neue EG-Kooperation vorsah, gehörten bereits zum Arbeitsspektrum anderer Gremien. TREVI lässt sich dementsprechend – so ein französischer Beamter im Jahr 1978 – als eine recht „zweideutige Angelegenheit“ charakterisieren: Hauptantriebskraft war ein „politische[r] Wunsch“ gewesen – und zwar ein so starker, dass man „dabei [so] tat [...], als ob noch nichts für eine Zusammenarbeit existiert habe, obwohl das nicht der Fall war“<sup>194</sup>.

Auf Ebene internationaler Organisationen nahmen beispielsweise die International Civil Aviation Organisation (ICAO), die eine Spezialagentur der Vereinten Nationen war, und deren regionale Unterorganisation European Civil Aviation Conference (ECAC) bereits einen Großteil der Aufgaben wahr, die im Rahmen der TREVI-AG III behandelt werden sollten. Insbesondere gehörte hierzu die Festlegung verbindlicher Sicherheitsstandards für den zivilen Luftverkehr. Aus diesem Grund betrachteten einige Staaten wie Großbritannien die Arbeit der AG III als „unnecessary duplication“<sup>195</sup>, an der zudem wichtige europäische Luftfahrtstaaten, die nicht EG-Mitglieder waren, nicht beteiligt waren<sup>196</sup>. Lediglich wenige Detailgebiete der im Rahmen der ECAC getroffenen Vorkehrungen wurden von Großbritannien für den speziellen Fall von Flugzeugentführungen als möglicherweise unzulänglich angesehen<sup>197</sup>. Überschneidungen im Hinblick auf

<sup>194</sup> Vgl. „Gespräch des Generaldirektors der französischen Polizei, Herrn Solier, unter Hinzuziehung von Herrn Lacarriere und Herrn Abteilungsleiter IS in Begleitung von RR Dr. Schneider (IS 3) am 8. September 1978 in Paris“, Anlage zu: Vermerk des RR Schneider (BMI), „TREVI-Zusammenarbeit, hier: Gespräch zwischen Abteilungsleiter IS und dem Generaldirektor der französischen Polizei am 8. September 1978 in Paris“, 19. 9. 1978, BArch, B 106/106776.

<sup>195</sup> Schreiben von R.W. Simpson (britisches Department of Trade) an Nagler (britisches Home Office), „EEC Ministerial meeting on counter terrorist activity“, 7. 1. 1976, BNA, FCO 76/1221.

<sup>196</sup> Vermerk von Gildea (britisches Department of Trade), 3. 11. 1976, BNA, FCO 76/1221.

<sup>197</sup> Vermerk der CAP Division (Department of Trade), „Minutes of a Meeting held in Room 228, Shell Mex House, on Friday 8 October at 11.30 am“, 13. 10. 1976, BNA, FCO 76/1221.

die Tätigkeit der AG III gab es darüber hinaus auch zum Implementationsprozess der Bonner Weltwirtschaftsdeklaration gegen Luftpiraterie vom Juli 1978<sup>198</sup>. Bis 1978 sollte sich schließlich im Rahmen von TREVI die allgemeine Auffassung durchsetzen, dass die zivile Luftsicherheit bereits hinlänglich in anderen internationalen Gremien behandelt werde und dass sich nach der Auflösung der AG III die Expertengruppe zum Terrorismus nur noch im Rahmen eines generellen Erfahrungsaustauschs mit entsprechenden Themen befassen sollte<sup>199</sup>.

Ähnlich wie die Verhandlungen zur Luftsicherheit verlief auch die Behandlung anderer Sachbereiche im Rahmen von TREVI: So stellte die AG V im Laufe ihrer Arbeit fest, „daß die notwendige Zusammenarbeit zwischen den EG-Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Katastrophenbekämpfung bereits im Rahmen der NATO und durch bilaterale Abkommen gewährleistet“ sei<sup>200</sup>, was schließlich 1978 zur Auflösung der Expertengruppe führte. Das Thema „Harmonisierung des Waffenrechts“, mit dem sich ursprünglich die UAG 25 auseinandersetzen sollte, wurde „wegen der parallelen Arbeit im Europarat“ nicht mehr aufgegriffen<sup>201</sup>. Und die Befassung mit dem Schutz nuklearer Anlagen im Rahmen von TREVI wurde weitgehend wieder eingestellt, weil parallel im Rahmen der International Atomic Energy Agency (IAEA) in Wien Bemühungen um die Ausarbeitung entsprechender Abkommen stattfanden<sup>202</sup>.

Was die Kooperation europäischer Kriminalpolizeibehörden auf operativer Ebene anbelangt, so überschneidet sich die im Rahmen von TREVI angestrebte Kooperation zu einem erheblichen Teil mit den Arbeiten von Interpol. Hierauf verwies insbesondere das französische Ministère de l'Intérieur immer wieder, hatte doch die Organisation bislang stark unter französischer Dominanz gestanden<sup>203</sup>. Zu den Hauptanliegen von Interpol gehörte es, insbesondere durch den Austausch von Fahndungsmeldungen und anderen Informationen eine effektive internationale Kooperation der unterschiedlichen nationalen Kriminalpolizeien zu gewährleisten. Wie erwähnt, wurde jedoch die Satzung von Interpol in den frühen 1970er Jahren dahingehend interpretiert, dass terroristische Akte „politische“

<sup>198</sup> Vgl. Vermerk des VLR I Stabreit (AA), „Konferenz der Innen- oder Justizminister mit entsprechenden Zuständigkeiten der EG-Staaten am 30. November 1978 in Bonn zu Fragen der inneren Sicherheit“, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 122.711.

<sup>199</sup> Vgl. den von den Ministern gebilligten Bericht der hohen Beamten für das Treffen der TREVI-Minister am 30. 11. 1978 in Bonn (französische Übersetzung), AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>200</sup> Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>201</sup> Vgl. ebd.; sowie „Mission, mode de fonctionnement et structure du Groupe de Travail II“, [o. D., wahrscheinlich November 1979], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>202</sup> Vermerk für den Generaldirektor der französischen Police Nationale, „Compte rendu de la réunion du Groupe TREVI I à Copenhague les 25 et 26 Mai 1978“, 1. 6. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>203</sup> Vgl. etwa Fernschreiben des Directeur Général de la Police Nationale Solier (französisches Ministère de l'Intérieur) an den AL ÖS MDg von Loewenich (BMI), 26. 8. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

Straftaten seien und deshalb auf Interpol-Ebene nicht behandelt werden dürfen<sup>204</sup>. TREVI schien, zumindest im Hinblick auf die Arbeiten seiner AG I, diese Lücke zu schließen.

Allerdings geriet die Unfähigkeit von Interpol, zu einer effektiven Bekämpfung des grenzüberschreitenden Terrorismus beizutragen, im Laufe des Jahrzehnts zunehmend in die Kritik. Hinzu kam, dass Interpol aufgrund der Einrichtung einer potenziellen Konkurrenzorganisation in Form der TREVI-Konferenz einen Bedeutungsverlust befürchtete<sup>205</sup>. All dies führte allmählich zu einem Gesinnungswandel an der Spitze von Interpol und auch zu einem veränderten Verhalten in der Praxis: Im Interpol-Sekretariat setzte sich bis Ende der 1970er Jahre zunehmend die Auffassung durch, dass der politische Charakter terroristischer Straftaten einer Mitwirkung von Interpol letztlich nicht im Wege stehen dürfe. Und auf nationaler Polizeiebene stellte das Bundeskriminalamt 1979 fest, dass es inzwischen durchaus möglich sei, Informationen aus dem Terrorismusbereich über Interpol auszutauschen; ein Großteil seines Kommunikationsverkehrs, auch mit europäischen Partnerstaaten, zu entsprechenden Themen laufe nicht über TREVI, sondern über Interpol<sup>206</sup>. Längerfristig sollte dies zu einer gewandelten Grundhaltung von Interpol führen: 1984 erließ die Generalversammlung eine Resolution, die Interpol offiziell sehr viel weitreichendere Möglichkeiten als bislang eröffnete, in Terrorismusfällen tätig zu werden. Insbesondere war dies nun möglich, wenn es sich um Geiselnahmen unbeteiligter Dritter handelte beziehungsweise wenn der terroristische Übergriff außerhalb der eigentlichen Konfliktzone stattgefunden hatte. 1985 beschloss die Generalversammlung die Schaffung einer speziellen Antiterrorismusgruppe im Rahmen von Interpol<sup>207</sup>.

Noch unklarer war die Abgrenzung zu Interpol im Hinblick auf die Arbeit der TREVI-AG II, denn auch im Rahmen von Interpol erfolgte ein Informations- und Erfahrungsaustausch auf technischem Gebiet. Immer wieder brachen unter den Experten der AG II langanhaltende Diskussionen zu der Frage auf, welche Aufgaben sie eigentlich in Angriff nehmen sollten, ohne dass es dabei zu Überschneidungen mit der Tätigkeit von Interpol kam<sup>208</sup>. Nach französischer Auffassung

<sup>204</sup> Vgl. oben S. 46.

<sup>205</sup> Vgl. hierzu Anderson: *Policing the World*, S. 142f.; Greilsamer: *Interpol*, S. 262–268; sowie Bresler: *Interpol*, S. 180–196. In einer BMI-internen Besprechung vom Oktober 1976 ist hinsichtlich des Verhältnisses von TREVI und Interpol von der „kritische[n] Haltung“ und einem „teilweise[n] Widerstand von Interpol gegen die Bestrebungen in Richtung auf eine intensivere polizeiliche Zusammenarbeit außerhalb von Interpol“ die Rede. Vgl. Vermerk des RD Bracht (BMI), „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘; Erfahrungen in der ersten Sitzungsrunde der fünf Arbeitsgruppen – Überlegungen für weiteres Vorgehen“, 26. 10. 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>206</sup> Vgl. Vermerk des BMI „TREVI-Zusammenarbeit, hier: Verbindungsbüros“, 13. 2. 1979, BArch, B 106/106772; sowie Vorlage des RD Heel (BMI), „TREVI-Zusammenarbeit über die Verbindungsbüros“, 9. 7. 1979, BArch, B 106/106772.

<sup>207</sup> Vgl. Anderson: *Policing the World*, S. 144f.; Greilsamer: *Interpol*, S. 269; sowie Bresler: *Interpol*, S. 304.

<sup>208</sup> „Rapport de la deuxième réunion du groupe de travail international II [...] tenue les 10 et 11 novembre 1976 à La Haye“, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; Vgl. auch Vermerk des

sollte der TREVI-Rahmen allenfalls genutzt werden, um eine systematische Arbeitsteilung zwischen hochspezialisierten Labors in den unterschiedlichen EG-Staaten sowie den Austausch von Polizeibeamten zu organisieren<sup>209</sup>. Um Überschneidungen mit der Tätigkeit von Interpol möglichst zu vermeiden<sup>210</sup>, beschloss man 1978, im Rahmen der AG II regelmäßige informelle Kontakte mit Interpol zu pflegen. Diese Aufgabe wurde der französischen Delegation übertragen. Punktuell wurde außerdem auf Interpol-Konferenzen über TREVI berichtet<sup>211</sup> und eine Ausweitung der Kontakte erwogen<sup>212</sup>.

Insgesamt war freilich keinesfalls von einer weitgehenden Überschneidung zwischen TREVI und Interpol auszugehen: Ein wichtiger Unterschied bestand im Kreis der teilnehmenden Staaten. Die weltweite Organisation Interpol wurde auch von Frankreich als ungeeignet „pour la transmission de renseignements ou d'informations sensibles“ betrachtet, „cette organisation représentant des pays jugeant de façon très différente les opérations terroristes“<sup>213</sup>. Ein weiterer wichtiger Unterschied bestand nach bundesdeutscher Auffassung darin, dass Interpol als kriminalpolizeiliche Organisation erst auf Ebene der Verbrechenverfolgung tätig wurde und deshalb „nicht den wichtigen Bereich der Prävention“ abdeckte<sup>214</sup>.

französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; sowie „Mission, mode de fonctionnement et structure du Groupe de Travail II“, [o. D., wahrscheinlich November 1979], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>209</sup> Vgl. „Note sur les actions menées par l'Organisation Internationale de Police Criminelle (INTERPOL), en matière de police scientifique. Renseignements recueillis par la délégation française, auprès du Secrétaire Général de l'O.I.P.C.“, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28; sowie Ministère de l'Intérieur [français]/Direction Générale de la Police Nationale, NOTE pour Monsieur le DIRECTEUR GENERAL de la POLICE NATIONALE, „Compte rendu de la troisième réunion du groupe de travail international sur la sécurité N° 2“, 21. 12. 1976, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>210</sup> Protokoll der Sitzung der hohen Beamten am 3. Juli 1978 in Bonn (französische Übersetzung), [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>211</sup> So auf dem European Regional Meeting von Interpol in Paris am 1.–3. 2. 1978, wo ein dänischer Delegierter einen kurzen Bericht über die AG II erstattete. Vgl. „EEC WORKING-GROUP II (WG-2) (POLICE TECHNOLOGY AND TRAINING); SECOND REPORT TO SENIOR OFFICIALS (CHIEFS OF POLICE)“, TREVI-Dokument WG-2(78)1, 21. 5. 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29; sowie Rede von M. Arne Braun (Dänemark) auf der Europäischen Regionalkonferenz von Interpol in Paris, „Coopération des polices de la C.E.E.“, Februar 1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>212</sup> Bericht von Gérard Vanier und Victor Esmiol über das Treffen der AG II am 30./31. 5. 1978 in Kopenhagen, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>213</sup> Entwurf von Angel (britisches Home Office) für den Bericht der AG I an die hohen Beamten, „CONFERENCE DES MINISTRES DE L'INTERIEUR DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE; GROUPE DE TRAVAIL I, [erstes Halbjahr 1977], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29. Vgl. zu diesem Problem auch Benyon u. a.: *Police Co-operation in Europe*, S. 129.

<sup>214</sup> „Gespräch des Generaldirektors der französischen Polizei, Herrn Solier, unter Hinzuziehung von Herrn Lacarriere und Herrn Abteilungsleiter IS in Begleitung von RR Dr. Schneider

Vor allem jedoch betonte das Bundesinnenministerium nachdrücklich, dass „INTERPOL [...] von einem Nebeneinander der Staaten aus[gehe], wie es nach dem Zusammenwachsen der Staaten der EG [...] nicht mehr gegeben sei“ und somit den besonderen Problemen der europäischen Integration nicht Rechnung trage<sup>215</sup>.

Neben der operativen polizeilichen Zusammenarbeit gab es auch auf Ebene der nachrichtendienstlichen Tätigkeit Überschneidungen zwischen dem Arbeitsprogramm von TREVI und bereits vorhandenen Kooperationsforen. So existierten Mitte der 1970er Jahre nicht nur enge Kontakte zu „befreundeten Diensten“ auf bilateraler Ebene<sup>216</sup>, sondern auch multilaterale Formen der Zusammenarbeit, die offensichtlich gut funktionierten. Hierzu zählte erstens der Club de Berne, ein seit 1971 regelmäßig stattfindendes Treffen der Chefs westlicher Inlandsnachrichtendienste. Laut einer Überblicksdarstellung des Bundesinnenministeriums vom Januar 1978 trafen sich in diesem sogenannten „Kreis der ‚Chefs der Dienste‘ [...] alle Leiter der Dienste der EG-Staaten (mit Ausnahme Irland) [...] zweimal jährlich zu Arbeitstagen“. Des Weiteren verfügten die beteiligten Nachrichtendienste über „gemeinsame Informationssysteme für bestimmte nachrichtendienstliche Gebiete“ und es wurden „jährlich Kurse für Angehörige der Dienste zur gemeinsamen Fortbildung und Verbesserung der Zusammenarbeit“ durchgeführt<sup>217</sup>. Zweitens bestand auch mit dem NATO-Spezialausschuss ein multilaterales Kooperationsforum: Hier wurden Geheimdienstinformationen der NATO-Mitgliedstaaten ausgetauscht und ausgewertet<sup>218</sup>. Drittens bildete die etwa Mitte der

(IS 3) am 8. September 1978 in Paris“, Anlage zu: Vermerk des RR Schneider, „TREVI-Zusammenarbeit, hier: Gespräch zwischen Abteilungsleiter IS und dem Generaldirektor der französischen Polizei am 8. September 1978 in Paris“, 19.9.1978, BArch, B 106/106776.

<sup>215</sup> Ebd.

<sup>216</sup> Das BMI spricht 1978 von „gute[n] Verbindungen“ des BfV „mit allen EG-Staaten (Ausnahme Irland)“ sowie in die Schweiz, nach Österreich und Schweden. Vgl. Darstellung des BMI, „Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit mit den wichtigsten Europäischen Partnerstaaten“, Anlage zu: Schreiben des Bundeskanzleramts, „Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit mit den wichtigsten europäischen Partnerstaaten“, 11.1.1978, BArch, B 136/16493.

<sup>217</sup> Ebd.

<sup>218</sup> Beide Gremien existieren auch heute noch, über ihre Tätigkeit ist der Öffentlichkeit sehr wenig bekannt. Wie oben bereits ausgeführt, wies das BfV im Zusammenhang mit der geplanten Europäischen Konferenz für Innere Sicherheit gegenüber dem BMI wiederholt auf diese bereits existierenden und gut funktionierenden Foren des Austauschs hin. Vgl. oben S. 45 u. 52. Innerhalb der NATO gab es nach einer Antwort des BMI auf eine Bundestagsanfrage vom Sommer 1976 in den 1970er Jahren keine weiteren Initiativen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Vgl. Anlage zum Schreiben des RR Schöneich (BMI), „Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus im EG-Bereich“, 2.8.1976, BArch, B 106/106772.

1970er Jahre gegründete Kilowatt-Gruppe einen Informationsverbund, in dem Geheimdienste von NATO-Staaten, der Schweiz und Israels Informationen insbesondere zum arabischen Terrorismus austauschten. Diese Kooperation ermöglichte den beteiligten Diensten offensichtlich auch Verhöre festgenommener Verdächtiger im Ausland<sup>219</sup>.

Überschneidungen zwischen dem Tätigkeitsfeld der TREVI-Konferenz und dem anderer Gremien gab es auch im Falle mehrerer, eher informell tätiger AGs, deren Mitglieder sich im Wesentlichen aus den EG-Staaten rekrutierten. Zu nennen ist hier zunächst die im August 1971 auf französische Initiative gegründete Pompidou-Gruppe, der anfänglich Frankreich, Belgien, Deutschland, Italien, Luxemburg, die Niederlande und Großbritannien angehörten: Die Arbeit der Pompidou-Gruppe zielte vor allem auf die Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität und hatte damit ein klar umrissenes Tätigkeitsfeld, das in TREVI zunächst keine zentrale Rolle spielte. Allgemeiner ging es aber auch hier um die politische Ermöglichung einer Kooperation europäischer Sicherheitsbehörden bei der Bekämpfung international organisierter Kriminalität. Mit steigender Zahl ihrer Mitglieder, die zunehmend auch aus europäischen Nicht-EG-Staaten bestanden, entfernte sich die Pompidou-Gruppe aus dem Kontext der EG. 1980 sollte sie schließlich in den institutionellen Rahmen des Europarats eingegliedert werden<sup>220</sup>.

Des Weiteren entstanden in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre verschiedene Initiativen, an denen primär EG-Staaten beteiligt waren, die sich ausschließlich auf das Thema „Terrorismusbekämpfung“ bezogen, dabei aber als eigenständige Gremien neben der TREVI-Konferenz existierten. Hierzu zählte der oben bereits angesprochene Club des Cinq, in dem die Innenminister von Frankreich, Italien, Österreich, der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland regelmäßig zusammenkamen<sup>221</sup>. Auch die sogenannte Arbeitsgruppe Carlos ist hier zu nennen: Sie war in Reaktion auf die Aktivitäten gegründet worden, die der Terrorist Ilich Ramírez Sánchez (Carlos) im Jahr 1975 entfaltet hatte<sup>222</sup>. Der britische, französische und bundesdeutsche Innenminister benannten im März 1976 jeweils zwei

<sup>219</sup> Da die Kilowatt-Gruppe strengster Geheimhaltung unterlag, sind hierzu kaum Informationen zugänglich. Hinweise finden sich in: Gerlach: Die doppelte Front, S. 186f.; Benyon u. a.: Police Co-operation in Europe, S. 212; Bigo: Polices en réseaux, S. 91; Antwort des schweizerischen Bundesrats vom 21.2.1990 auf die parlamentarische Anfrage (Interpellation 89.813) von Hanspeter Thür „Internationaler Informationsverbund ‚Kilowatt‘“, N AB 1990 II, 244/250, [http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1989/d\\_gesch\\_19890813\\_002.htm](http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1989/d_gesch_19890813_002.htm).

<sup>220</sup> Vgl. Friedrichs: Fighting Terrorism and Drugs, S. 143; Benyon u. a.: Police Co-operation in Europe, S. 177f.; Le Jeune: La coopération policière européenne, S. 80; sowie die kurze historische Information zur Pompidou-Gruppe auf der Homepage des Europarats: [http://www.coe.int/t/dg3/pompidou/aboutus/history/default\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dg3/pompidou/aboutus/history/default_EN.asp) [2. 10. 2012].

<sup>221</sup> Vgl. oben, S. 124f. u. 193.

<sup>222</sup> Carlos hatte im Juni 1975, als die französische Polizei vergeblich versuchte, ihn zu verhaften, zwei französische Polizisten und eine weitere Person erschossen. Im Dezember war er führend an der Planung und Durchführung der OPEC-Geiselnahme in Wien beteiligt, bei der drei Menschen ums Leben kamen.

Vertreter aus dem Sicherheitsbereich, die regelmäßig zusammentreten sollten. Ihre Aufgabe war es, Informationen über die Aufenthaltsorte, Aktivitäten und Intentionen von Carlos sowie über dessen Unterstützer zusammenzuführen und zu analysieren<sup>223</sup>. Ab 1978 nahmen an den Treffen dieser Gruppe auch Vertreter der italienischen Sicherheitsbehörden teil. Während sich die Arbeit der Gruppe anfänglich vor allem auf den gesuchten Top-Terroristen konzentrierte, beschäftigte sie sich ab 1978 zunehmend mit der Auswertung von Erkenntnissen zum grenzüberschreitend operierenden Terrorismus insgesamt<sup>224</sup>. 1979 wurde zudem von den Sicherheitsbehörden mehrerer westeuropäischer Staaten, Kanadas, Australiens und der USA die Arbeitsgruppe Quantico ins Leben gerufen, die sich ursprünglich vor allem mit dem kroatischen Terrorismus, bald aber auch mit anderen Formen des Terrorismus befasste<sup>225</sup>.

Des Weiteren wurde im Jahr 1979 die Police Working Group on Terrorism (PWGOT) gegründet, als Reaktion auf die Ermordung des britischen Botschafters in den Niederlanden Sir Richard Dykes im Jahr 1976<sup>226</sup>. Ursprünglich kamen hier Vertreter von Sicherheitsbehörden der Niederlande (Bijzondere Zaken Centrale des Centrale Recherche Informatiedienst), Großbritanniens (Metropolitan Police Special Branch, kurz: MPSB), der Bundesrepublik Deutschland (Abteilung Terrorismus des Bundeskriminalamts) und Belgiens (Gendarmerie) zusammen. Der bis heute existierenden, weitgehend informell arbeitenden Arbeitsgruppe traten nach und nach Spezialabteilungen der Sicherheitsbehörden aller EG-Staaten, der skandinavischen Staaten und Finnlands bei. Die Gründung der PWGOT wurde für erforderlich gehalten, weil die ministerielle TREVI-Kooperation offensichtlich bislang nicht in der Lage gewesen war, ausreichende Kooperationsmechanismen

<sup>223</sup> Fernschreiben des britischen Innenministers Roy Jenkins an den Bundesminister des Innern Werner Maihofer, [20. 2. 1976], BNA, FCO 30/3162.

<sup>224</sup> Zur Datierung: Bei den deutsch-französischen Konsultationen im Februar 1976 ist von der Notwendigkeit die Rede, eine solche Arbeitsgruppe zu gründen. Bei einem deutsch-britischen Ministertreffen im Januar 1976 wird die Einsetzung der Arbeitsgruppe als einer der Beschlüsse angeführt. Im Oktober 1976 ist in einem Papier des BMI bereits von einer „bisherige[n] fruchtbare[n] Zusammenarbeit“ die Rede, die fortgesetzt werden solle. Vgl. Bericht des RD Bracht (BMI) „über die Gespräche zwischen Herrn Minister und seinem französischen Kollegen, Staatsminister Poniatowski im Rahmen der deutsch-französischen Konsultationen am 12. und 13. Februar 1976“, 16. 2. 1976, BArch, B 106/106861; Positionspapier (BMI) „für die Gespräche zwischen AL ÖS und dem Leiter der Abteilung öffentliche Sicherheit im britischen Innenministerium, Herrn Armstrong, am 14./15. März 1977 im BMI“, 8. 3. 1977, BArch, B 106/106867; Ergebnisschrift des BMI „über die Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe ‚Innere Sicherheit‘ am 7./8. Oktober 1976 in Paris“, PA-AA, B 82, Bd. 1.196; sowie Ergebnisvermerk des MR Merk (BMI), „Internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit“, 13. 1. 1978, BArch, B 106/106874.

<sup>225</sup> Vgl. Bonnefoi: *Europe et sécurité intérieure*, S. 162f.; Bigo: *Polices en réseaux*, S. 89; Le Jeune: *La coopération policière européenne*, S. 79. Der Name der Gruppe geht auf den Sitz der National Academy des FBI in Quantico/Virginia zurück.

<sup>226</sup> Möglicherweise ging dies auf eine britische Initiative zurück. Belegen lässt sich, dass das britische Home Office im Oktober 1978 erwog, eine Konferenz leitender europäischer Polizeibeamter einzuberufen. Vgl. Schreiben von Heaton (britisches Home Office) an Fretwell (FCO), „Proposed Conference of European Chief Police Officers“, 24. 10. 1978, BNA, FCO 30/3775.

auf der operativen Ebene bereitzustellen. Dabei sollte die PWGOT genau jene Aufgaben erfüllen, auf die eigentlich auch TREVI zielte: Informationsaustausch auf operativer Ebene, internationaler Austausch von Beamten und Organisation von speziellen Seminaren<sup>227</sup>.

Resümierend lässt sich festhalten, dass es eine Reihe von Überschneidungen des Tätigkeitsfelds der TREVI-Konferenz zu anderen Kooperationsmechanismen gab. Aden hat diese Situation damit erklärt, dass die politische Ebene „mehrere ‚Versuchsballons‘ gleichzeitig“ gestartet habe, in der Hoffnung, dass zumindest ein Teil davon erfolgreich sein werde<sup>228</sup>. Hieraus entstand jedoch das Problem der „Abgrenzung [...] zu bestehenden Organisationen und Institutionen“, das von allen Beteiligten mit zunehmender Deutlichkeit erkannt wurde<sup>229</sup>. Bereits Ende der 1970er Jahre befürchteten die Akteure, dass sich immer mehr Institutionen „um dasselbe kümmern, ohne viel [...] zu erreichen“<sup>230</sup>. Diese Feststellung korrespondiert mit der in der wissenschaftlichen Literatur teilweise anzutreffenden Kritik an dem scheinbar ausufernden und nur schwer zu durchschauenden Nebeneinander zahlreicher europäischer Gremien und Expertenrunden zu Themen der Inneren Sicherheit, das oftmals als „crowded policy space“ und von Fijnaut als „kreatives Chaos“ bezeichnet wurde<sup>231</sup>. Die ursprüngliche Intention der TREVI-Gründer, eine Alternative zu Interpol zu schaffen, um so besser bei der Terrorismusbekämpfung kooperieren zu können, verlor mit dem Wandel der Interpol-Haltung bald an Relevanz, so dass sich hieraus bereits Ende der 1970er Jahre nur noch begrenzt die Notwendigkeit einer EG-Kooperation ableiten ließ. Darüber hinaus wurden vertiefte, über die Möglichkeiten von Interpol hinausgehende Kooperationsmechanismen auf der operativen Ebene der Terrorismusbekämpfung

<sup>227</sup> Vgl. Deflem: *Europol and the Policing of International Terrorism*, S. 341; Benyon: *Policing the European Union*, S. 511 f.; Benyon u. a.: *Police Co-operation in Europe*, S. 187–190; Bigo: *Polices en réseaux*, S. 90; sowie Chalk: *West European Terrorism and Counter-Terrorism*, S. 124. Auf ministerieller Ebene wurde die Einsetzung einer solchen Arbeitsgruppe bereits im Winter 1975/76 diskutiert. So einigten sich beispielsweise der bundesdeutsche und britische Innenminister im Januar 1976 auf die „Schaffung kooperierender Gruppen aus Vertretern der Polizeien und/oder der Nachrichtendienste der betroffenen Länder zur Bekämpfung besonders gefährlicher Aktivitäten auf dem Gebiet des internationalen Terrorismus“. Vgl. Positionspapier (BMI) „für die Gespräche zwischen AL ÖS und dem Leiter der Abteilung öffentliche Sicherheit im britischen Innenministerium, Herrn Armstrong, am 14./15. März 1977 im BMI“, 8. 3. 1977, BArch, B 106/106867.

<sup>228</sup> Vgl. Aden: *Polizeipolitik in Europa*, S. 84 u. 93.

<sup>229</sup> Vermerk des VLR I Stabreit (AA), „Konferenz der Innen- oder Justizminister mit entsprechenden Zuständigkeiten der EG-Staaten am 30. November 1978 in Bonn zu Fragen der inneren Sicherheit“, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 122.711.

<sup>230</sup> So der Generaldirektor der französischen Polizei. Vgl. „Gespräch des Generaldirektors der französischen Polizei, Herrn Solier, unter Hinzuziehung von Herrn Lacarriere und Herrn Abteilungsleiter IS in Begleitung von RR Dr. Schneider (IS 3) am 8. September 1978 in Paris“, Anlage zu: Vermerk des RR Schneider (BMI), „TREVI-Zusammenarbeit, hier: Gespräch zwischen Abteilungsleiter IS und dem Generaldirektor der französischen Polizei am 8. September 1978 in Paris“, 19. 9. 1978, BArch, B 106/106776.

<sup>231</sup> Vgl. Raab: *Police Cooperation*, S. 121; Boer: *The Quest for European Policing*, S. 178; Fijnaut: *International Policing in Europe*, S. 599. Für eine kritische Analyse siehe auch Walker: *The Accountability of European Police Institutions*, S. 40f.

nicht nur durch TREVI – vor allem durch dessen Verbindungsbüros – geschaffen, sondern insbesondere auch mit der seit 1979 arbeitenden PWGOT. Betrachtet man TREVI somit im Kontext anderer Formen der europäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit, so ist zu konstatieren, dass die Bedeutung von TREVI in den 1970er Jahren allenfalls zu einem gewissen Teil aus konkreten, für die operative Ebene nutzbaren Ergebnissen im Kampf gegen den „internationalen Terrorismus“ resultierte.

## 6.5 Innerstaatliche Koordinationsschwierigkeiten: Das bundesdeutsche Beispiel

### 6.5.1 Trennungsgebot und mangelnde Kooperation zwischen Bundeskriminalamt und Bundesamt für Verfassungsschutz

Ein Problem der TREVI-Kooperation in den 1970er Jahren bestand darüber hinaus in unzulänglichen Rückkoppelungsprozessen auf innerstaatlicher Ebene zu Polizei und Nachrichtendiensten<sup>232</sup>. Die in Kapitel 5 umrissenen Beschlüsse der Konferenz betrafen zu einem erheblichen Teil die operative Arbeit der Sicherheitsbehörden. Wie oben ausgeführt, war das Bundesinnenministerium im Zuge der deutsch-französischen Zusammenarbeit der Innenministerien und im Vorfeld der Konferenz auch durchaus darum bemüht gewesen, die Standpunkte des Bundeskriminalamts und des Bundesamts für Verfassungsschutz einzuholen und zu berücksichtigen. Dennoch führten die Beschlüsse von TREVI im Hinblick auf die neue Institution der Verbindungsbüros zu einer Situation, die vor allem aus Sicht des Bundeskriminalamts nicht akzeptabel war und letztlich die systematische Umgehung der Verbindungsbüros durch die bundesdeutsche Kriminalpolizei zur Folge haben sollte. Die Probleme erwuchsen dabei auch aus innerstaatlichen Kooperationschwierigkeiten zwischen Verfassungsschutzämtern und Polizeibehörden<sup>233</sup>. Hinderlich war außerdem die Tatsache, dass insbesondere die Führungsebene der bundesdeutschen TREVI-Delegationen – im Gegensatz zu der anderer Staaten – ausschließlich aus Ministerialbeamten bestand und keine Vertreter der Sicherheitsbehörden mit einschloss. Die vom Bundeskriminalamt praktizierte Aushöhlung der von TREVI geschaffenen Institution warf auf europäischer Ebene grundlegende Schwierigkeiten auf, weil einige EG-Partner, namentlich Frankreich, die Verbindungsbüros als einzig wirklich wichtige Errungenschaft der Konferenz betrachteten.

Wie oben bereits ausgeführt, war für die Bundesrepublik vereinbart worden, dass die zentrale Stelle zur Übermittlung von Informationen an das Ausland beim

<sup>232</sup> Vgl. zum Folgenden auch Oberloskamp: Die Europäisierung der Terrorismusbekämpfung in den 1970er Jahren, S. 235 f.

<sup>233</sup> Zu den innerstaatlichen Kooperationschwierigkeiten zwischen Bundesamt für Verfassungsschutz und Bundeskriminalamt bei der Terrorismusbekämpfung in den 1970er Jahren vgl. Wunschik: Gleiche Gegner, S. 377.

Bundesamt für Verfassungsschutz angesiedelt sein sollte. Alle anderen EG-Staaten waren genauso vorgegangen und hatten ihr Verbindungsbüro beim Inlandsnachrichtendienst eingerichtet. Allerdings war man dabei teilweise um eine enge Anbindung an die Kriminalpolizei bemüht gewesen: In Großbritannien etwa hatte das United Kingdom Central Liaison Office (UKCLO) zwar seinen Sitz beim Inlandsgeheimdienst und wurde von einem Beamten des MI5 geleitet, es war jedoch ein „joint Police/Security Service Liaison Office“, in dem personell auch ein Officer der Metropolitan Police Special Branch vertreten war<sup>234</sup>. In Frankreich wiederum garantierte die Struktur der französischen Sicherheitsbehörden per se eine bessere Koordination zwischen Polizei und Inlandsnachrichtendienst: Anfänglich war das französische Verbindungsbüro dem Generaldirektor der Police Nationale angegliedert, dem sowohl die Kriminalpolizei als auch der Inlandsnachrichtendienst Direction de la Surveillance du Territoire unterstand. Vermutlich 1977 wurde das Verbindungsbüro dann zur Direction de la Surveillance du Territoire umgesiedelt, lag damit aber immer noch im Verantwortungsbereich der Police Nationale<sup>235</sup>. In der Bundesrepublik war vorübergehend ein Beamter des Bundeskriminalamts zur Mitarbeit im Verbindungsbüro abgeordnet, wurde jedoch nach einem halben Jahr wegen „der angespannten Personallage des BKA“ wieder abberufen<sup>236</sup>.

Dass das neue System der Verbindungsbüros nur funktionieren konnte, wenn auf innerstaatlicher Ebene der erforderliche Informationsaustausch zwischen Polizei und Nachrichtendienst gewährleistet war, erkannte die AG I schon zum Zeitpunkt der Einrichtung der Verbindungsbüros. Im Frühjahr 1977 regte sie deshalb an, jene Mitgliedstaaten, in denen die Weitergabe von Daten zwischen unterschiedlichen Sicherheitsbehörden eingeschränkt war, sollten rasch nach Möglichkeiten zur Verbesserung des innerstaatlichen Informationsflusses suchen<sup>237</sup>. In der Bundesrepublik jedoch löste dies zunächst keine konkreten Reaktionen aus.

Das Verbindungsbüro nahm wie geplant beim Bundesamt für Verfassungsschutz seine Tätigkeit auf. Letzteres scheint sich mit dieser Situation – trotz der anfänglichen Reibereien mit dem Bundesministerium des Innern – durchaus arrangiert zu haben. Freilich kam es in den 1970er Jahren auch zu keinen verbindlichen Vereinbarungen, die das Bundesamt für Verfassungsschutz zu einem automatischen Informationsaustausch mit ausländischen Stellen gezwungen hätten<sup>238</sup>.

<sup>234</sup> „EEC cooperation against terrorism: United Kingdom Central Liaison Office“, [o. D.], BNA, FCO 30/3422.

<sup>235</sup> Vgl. oben S. 137.

<sup>236</sup> Schreiben des BKA, „Zusammenarbeit mit den Staaten der Europäischen Gemeinschaft im allgemeinen“, BArch, B 106/106772.

<sup>237</sup> Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21.6.1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>238</sup> Insgesamt scheint das BfV der TREVI-Kooperation im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung keine wesentliche Bedeutung beigemessen zu haben. So wird beispielsweise in einem Bericht über eine Sitzung des NATO-Spezialausschusses im Jahr 1977 TREVI mit kei-

Die Wahrnehmung der Funktion des „nationalen Verbindungsbüros“ bot für das Amt eher Vor- als Nachteile: Es erhielt nun polizeiliche und nachrichtendienstliche Informationen aus dem Ausland, ohne gleichzeitig selbst systematisch Informationen preisgeben zu müssen.

Das Bundeskriminalamt hingegen kam sehr bald zu dem Schluss, dass die auf europäischer Ebene unter Beteiligung des Bundesinnenministeriums realisierten Maßnahmen in keiner Weise im Interesse bundesdeutscher kriminalpolizeilicher Arbeit lagen. Kritisiert wurde insbesondere die bürokratische Schwerfälligkeit der Büros, die in dringenden Fällen häufig zu langsam seien. Darüber hinaus war ein grundlegendes Problem, dass aus dem Ausland eingehende Informationen oftmals als so hohe Verschlussachen klassifiziert waren, dass dadurch „eine Weitergabe an [das] BKA und [eine] Umsetzung der Informationen auf die Polizeiebene“ erschwert wurden<sup>239</sup>, was die Funktionalität der Büros deutlich einschränkte<sup>240</sup>.

Bereits 1977 äußerte das Bundeskriminalamt seine Kritik in aller Deutlichkeit öffentlich: Ein leitender Beamter der Behörde – der kurzfristig für Horst Herold, der eigentlich sprechen sollte, eingesprungen war – führte auf einer Tagung europäischer Polizeigewerkschaften aus, dass man innerhalb Europas von einer gut funktionierenden Zusammenarbeit der Polizeien weit entfernt sei. Hierfür wurde primär die politische Entscheidungsebene verantwortlich gemacht. Der Beamte kritisierte, „die Ministerialbürokratie“ „okkupier[e]“ in ihren Verhandlungen mit europäischen Partnern „alle polizeilichen Fachangelegenheiten“. Ihre ausufernden und teilweise kaum noch zu durchschauenden Tätigkeiten verfolgten primär politische Ziele. Die „praktischen Bedürfnisse der Polizei“ würden kaum zur Kenntnis genommen und die Aktivitäten des Bundesinnenministeriums führten zu keinerlei „positive[n] Fortschritte[n]“ „in der polizeilichen Praxis“. „Um Erfolgsmeldungen erstatten zu können“, würden „fachlich unergiebig[e] Absprachen getroffen“. Ein besonderer Stein des Anstoßes war der zentralisierte Informationsaustausch über nationale Verbindungsbüros. Stattdessen forderte das Bundeskriminalamt nun, die jeweils sachbearbeitenden Polizeidienststellen im In- und Ausland sollten unmittelbar und eigenverantwortlich miteinander in Kontakt treten können – „unabhängig von tagespolitischen Einflüssen“<sup>241</sup>.

nem Wort erwähnt, obwohl auf dem Treffen über die „Notwendigkeit weiterer Intensivierung internationalen Informations- und Erfahrungsaustausches auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung“ diskutiert wurde. Vgl. Fernschreiben des bundesdeutschen Vertreters bei der NATO in Brüssel, Pauls, an das AA, „Sitzung des NATO-Rats am 25. Mai 1977“, 25. 5. 1977, PA-AA, B 150, Bd. 368, Dok. 927.

<sup>239</sup> Schreiben des BfV, „Europäische Zusammenarbeit „Innere Sicherheit“, 24. 7. 1978, BArch, B 106/106772.

<sup>240</sup> Vgl. ebd.; Schreiben des BKA an das BMI, „Zusammenarbeit mit den Staaten der Europäischen Gemeinschaft im allgemeinen, hier: Informationsaustausch über die zentralen Verbindungsbüros auf dem Gebiet des Terrorismus“, 25. 7. 1978, BArch, B 106/106772; sowie Vermerk des BMI „TREVI-Zusammenarbeit, hier: Verbindungsbüros“, 13. 2. 1979, BArch, B 106/106772.

<sup>241</sup> Alle Zitate in: „Referat des Leitenden Kriminaldirektors Dr. Jeschke, BKA, anlässlich des Kongresses der UISP am 20. 4. 1977 in Gelsenkirchen“, BArch, B 106/106775.

Und genau dies praktizierte die bundesdeutsche Kriminalpolizei auch – entgegen allen ministeriellen Intentionen. Die Beamten im Bundesinnenministerium freilich nahmen dies erst mit reichlicher Verspätung zur Kenntnis. 1978/79 häuften sich die Beschwerden europäischer Partnerstaaten, dass das Bundeskriminalamt und die Landeskriminalämter offenbar systematisch die nationalen Verbindungsbüros umgingen und eigenständig zu verschiedensten Stellen im Ausland Kontakt aufnahmen. In einigen Staaten sorgte dies für „Verwirrung und Unmut“<sup>242</sup>.

Immer wieder war das Bundesinnenministerium daraufhin bemüht, disziplinierend auf die bundesdeutsche Kriminalpolizei einzuwirken<sup>243</sup>. Schließlich wurden Bundeskriminalamt und Bundesamt für Verfassungsschutz „zu einem Bericht über die bisherige Zusammenarbeit über die Verbindungsbüros und etwa auftretende Probleme“ aufgefordert<sup>244</sup>. Das Bundesamt für Verfassungsschutz äußerte sich daraufhin durchaus positiv zu der neuen Institution, die sich demnach „generell bewährt“ habe<sup>245</sup>. Sowohl das Bundesamt für Verfassungsschutz als auch ausländische Dienste nutzten das Verbindungsbüro häufig. Allerdings laufe „vom BKA [...] praktisch überhaupt nichts über das Verbindungsbüro“<sup>246</sup>. Dieser „Fehler“ werde durch den „Errichtungserlaß vom 31. März 1977 etwas begünstigt, der [...] lediglich Soll-Vorschriften“ enthalte. Offensichtlich lag dem Vorgehen des Bundeskriminalamts dabei ein klares System zugrunde, das in einem eigens hierzu herausgegebenen Schreiben festgelegt worden war: Demnach sollten bundesdeutsche Kriminalpolizisten den „unmittelbar zwischenpolizeiliche[n] Verkehr“ wählen „in allen Fällen, in denen es sich nach dem deutschen Recht um eine strafprozessuale Maßnahme handele“<sup>247</sup>.

Das Bundeskriminalamt hingegen beantwortete die Anfrage des Ministeriums sehr kritisch: „Eine Arbeitserleichterung oder eine Verbesserung der Zusammenarbeit mit anderen EG-Staaten“ sei „durch die Einrichtung der Verbindungsbüros bislang nicht erreicht worden“<sup>248</sup>. Hauptgrund sei die Langsamkeit dieses Verbin-

<sup>242</sup> Schreiben des MDg von Loewenich (BMI), „Zusammenarbeit TREVI über die Verbindungsbüros“, 10. 7. 1978, BArch, B 106/106772. Beschwerden über das Verhalten der bundesdeutschen Kriminalpolizeien kamen aus Dänemark, den Niederlanden und Belgien. Vgl. ebd.; Vermerk des BMI, „Sitzung des Ständigen Ausschusses Nachrichtendienste am 7. 3. 1978“, 6. 3. 1978, BArch, B 106/106772; sowie Niels Schmidt (Chef des dänischen Verbindungsbüros), „Meeting of Heads of Liaison Offices in Copenhagen 12 April, 1978; Report to TREVI Working Group I“, 12. 4. 1978, BArch, B 106/106775.

<sup>243</sup> Vgl. etwa Schreiben des OAR Keller (BMI) „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘, Zentrales Verbindungsbüro für den internationalen Informationsaustausch auf dem Gebiete des Terrorismus“, BArch, B 106/106772.

<sup>244</sup> Schreiben des MDg von Loewenich (BMI), „Zusammenarbeit TREVI über die Verbindungsbüros“, 10. 7. 1978, BArch, B 106/106772.

<sup>245</sup> Schreiben des BfV, „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘“, 24. 7. 1978, BArch, B 106/106772.

<sup>246</sup> Schreiben des RD Siegele (BMI) an den AL IS (BMI), „TREVI-Zusammenarbeit“, 24. 11. 1978, BArch, B 106/78834.

<sup>247</sup> Alle Zitate ebd.

<sup>248</sup> Siehe, auch für die folgenden Zitate dieses Absatzes: Schreiben des BKA, „Zusammenarbeit mit den Staaten der Europäischen Gemeinschaft im allgemeinen“, BArch, B 106/106772.

dungswegs, auf dem die „Erledigung von Anfragen“ „generell einige Monate“ in Anspruch nehme. Im Bundesinnenministerium wurde daraufhin beschlossen, zunächst weiter nach den Ursachen der Probleme zu forschen<sup>249</sup>.

Letztlich sollten die Bemühungen, das Bundeskriminalamt auf den ursprünglich vereinbarten Verfahrensweg zu verpflichten, in den 1970er Jahren ohne Erfolg bleiben: Das Bundeskriminalamt betonte nachdrücklich, die zentralen Verbindungsbüros seien, gemessen an polizeilichen Bedürfnissen, zu schwerfällig, zu langsam und somit als Kommunikationsinstrument weitgehend ungeeignet. Wenn Gefahr in Verzug sei, müsse rasch und eigenständig gehandelt werden können<sup>250</sup>. Mit dieser Sicht konnte sich das Bundeskriminalamt letztlich durchsetzen: In den 1980er Jahren wurden offensichtlich sämtliche Verbindungsbüros der EG-Staaten von den Nachrichtendiensten zu den nationalen Zentralstellen der Kriminalpolizeien umgesiedelt<sup>251</sup>. Auch im Rahmen von Europol fungiert das Bundeskriminalamt heute als nationale Zentralstelle.

Diese innerstaatlichen Kooperationsprobleme waren sicherlich in der Bundesrepublik besonders ausgeprägt, da hier die Trennung zwischen den unterschiedlichen Sicherheitsbehörden sehr strikt war. Dennoch war die Bundesrepublik keineswegs ein Sonderfall, denn auch in anderen EG-Staaten gab es eine grundsätzliche Trennung der Aufgaben und Befugnisse von Polizei und Nachrichtendienst<sup>252</sup>, die Kooperationsprobleme aufwarf. Beispielsweise betonte auch Großbritannien nachdrücklich, dass die internationalen Kontakte letztlich erst dann intensiviert werden könnten, wenn auf innerstaatlicher Ebene Regelungen für eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Behörden gefunden seien<sup>253</sup>. Insbesondere Frankreich brachte keinerlei Verständnis für derartige Probleme auf und forderte immer wieder von den EG-Partnern eine bestimmungsgemäße Nutzung der Verbindungsbüros, ohne überhaupt in Erwägung zu ziehen, dass es möglicherweise ernsthafte Gründe für deren von den Vereinbarungen abweichendes Verhalten geben könnte<sup>254</sup>.

<sup>249</sup> Ebd.

<sup>250</sup> Schreiben des BKA an das BMI, „Zusammenarbeit mit den Staaten der Europäischen Gemeinschaft im allgemeinen, hier: Informationsaustausch über die zentralen Verbindungsbüros auf dem Gebiet des Terrorismus“, 25. 7. 1978, BArch, B 106/106772. Betont wurde auch, dass zunehmend Informationen aus dem Terrorismusbereich über IKPO-Interpol ausgetauscht werden könnten: Gegen Ende des Jahrzehnts hatte sich im Interpol-Sekretariat die Auffassung durchgesetzt, dass eine Mitwirkung von IKPO-Interpol auch bei terroristischen Straftaten durchaus möglich sei. Vgl. Vermerk des BMI „TREVI-Zusammenarbeit, hier: Verbindungsbüros“, 13. 2. 1979, BArch, B 106/106772; sowie Vorlage des RD Heel (BMI), „TREVI-Zusammenarbeit über die Verbindungsbüros“, 9. 7. 1979, BArch, B 106/106772.

<sup>251</sup> Hierauf deuten die Ausführungen in Knelangen: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, S. 93, hin.

<sup>252</sup> Vgl. Abschnitt 6.2.1.

<sup>253</sup> Vgl. Gesprächsvermerk des britischen Home Office, „Meeting between Home Secretary and Federal German Minister of the Interior. Preparatory meeting of Officials“, 12. 1. 1976, BNA, FCO 30/3161; sowie [Draft brief für den britischen Innenminister für das erste TREVI-Ministertreffen], „Meeting of EEC Ministers of the Interior“, [22. 6. 1976], BNA, FCO 30/3163.

<sup>254</sup> Vgl. oben, S. 140.

### 6.5.2 Das Verhältnis von Polizei und Justiz: Abstimmungsprobleme zwischen Bundesinnen- und Bundesjustizministerium

Neben den Kooperationsschwierigkeiten zwischen Polizei und Nachrichtendiensten bildete die in Einzelaspekten komplexe Kompetenzabgrenzung zum – ebenfalls in Verantwortung der FDP befindlichen – Bundesjustizministerium einen weiteren Aspekt, der aus Sicht des Bundesinnenministeriums eine Realisierung der für die europäische Zusammenarbeit entwickelten Ziele erschwerte. Diese Zuständigkeitskonflikte hatten anfänglich vor allem das in Abschnitt 6.2.3 angesprochene Desiderat einer generellen Harmonisierung von Rechtsvorschriften betroffen: Das Bundesinnenministerium hatte immer wieder versucht, diesen Themenkomplex in die europäische Konferenz einzubringen, ohne hierbei die Zuständigkeit des Bundesjustizministeriums zu berücksichtigen<sup>255</sup>. Auch aufgrund der Zurückhaltung anderer EG-Staaten wurde dieses Thema schließlich im Rahmen von TREVI während der 1970er Jahre nicht behandelt. Zweitens ging es bei den Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den beiden Ministerien um den Bereich der „kleinen Rechtshilfe“, die im Rahmen eines Strafverfahrens überwiegend durch Polizeibehörden gewährt wird, und drittens um die Problematik polizeilicher Zusammenarbeit im Vorfeld formaler Ermittlungsverfahren. Beide letztgenannten Problemkreise waren in einem weiteren Sinne auf grundlegende Fragen des Verhältnisses von Polizei und Justiz bezogen.

Die sogenannte kleine Rechtshilfe bildete aus Sicht des Bundesinnenministeriums ein zentrales Problem europäischer Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit. Dass es hier Verbesserungsbedarf gab, zeigten die oben angesprochenen Kooperationsschwierigkeiten mit Frankreich, das bei Abschiebungen von Personen aus dem terroristischen Umfeld wiederholt wichtige Informationen zurückgehalten und dadurch eine strafrechtliche Belangung in der Bundesrepublik verhindert hatte<sup>256</sup>. Dies war etwa im Fall des Mitbegründers der Revolutionären Zellen Wilfried Böse geschehen, der im Juni 1975 von Frankreich in die Bundesrepublik abgeschoben wurde und hier wieder untertauchte<sup>257</sup>. Nur wenig später, im Juli 1976, sollte Böse zu den Entführern eines Passagierflugzeugs der Air France nach Entebbe gehören. Durch die von israelischen Sicherheitskräften in Entebbe durchgeführte Befreiungsaktion kamen 29 Menschen ums Leben<sup>258</sup>.

Der Grund für das französische Verhalten bestand darin, dass das französische Recht eine „Herausgabe von Tatmitteln an eine ausländische Behörde“ nicht zu-

<sup>255</sup> Vgl. oben, S. 54–56 u. 78–80.

<sup>256</sup> Vgl. ausführlicher oben, S. 74.

<sup>257</sup> Zur Abschiebung Böses vgl. Schreiben des Leitenden Regierungskriminaldirektors Boeden (BKA) an das BMI, „Gespräch des Herrn Bundesminister des Innern mit dem Herrn Innenminister der Republik Frankreich“, 21. 8. 1975, BAArch, B 106/106861.

<sup>258</sup> Die Todesopfer lassen sich nicht mit völliger Sicherheit beziffern, da keine exakten Zahlen zu den gefallenen ugandischen Soldaten bekannt sind. Neben den vermutlich 20 umgekommenen Ugandern befanden sich vier Geiseln, ein Israeli sowie die vier Entführer unter den Toten. Vgl. Vowinckel: Der kurze Weg nach Entebbe, S. 236.

ließ, „wenn im Justizbereich bereits förmliche Ermittlungsverfahren eingeleitet“ waren. Das Bundesinnenministerium war deshalb, in Abstimmung mit der Innenministerkonferenz, bestrebt, hier „zu vereinfachten Verfahren der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden zu gelangen“ und einen rechtlichen „Harmonisierungsprozeß im Bereich der EG-Staaten“ einzuleiten<sup>259</sup>. Sein Ziel war es, zu einer „allgemeinen Polizeikonvention zwischen allen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft“ zu kommen, in der auch diese Frage geregelt würde<sup>260</sup>. Der Hauptgrund, warum keine Fortschritte erzielt werden konnten, bestand aus Sicht des Ministeriums allerdings nicht in unüberwindbaren Differenzen zu den europäischen Partnern. Insbesondere Frankreich zeigte sich durchaus konstruktiv und hatte einen entsprechenden Vertragsentwurf „in die deutsch-französische Arbeitsgruppe ‚Innere Sicherheit‘ eingebracht“. Vielmehr konnte „das Projekt bislang nicht weiter betrieben werden, weil es grundsätzliche Fragen des Verhältnisses von Staatsanwaltschaft und Polizei im deutschen Rechtssystem berührt und mit dem BMJ bisher eine einheitliche Haltung nicht gefunden werden konnte“<sup>261</sup>.

Diese Abstimmungsschwierigkeiten betrafen insbesondere die Frage, wie weit im internationalen Rechtshilfeverkehr die polizeilichen Kompetenzen zur eigenständigen Bewilligung von Rechtshilfe gehen sollten. Während das Bundesjustizministerium auf die primäre Zuständigkeit der Staatsanwaltschaften pochte, forderte das Bundesinnenministerium im Sinne einer größeren Effizienz flexiblere Handlungsspielräume für die Polizeibehörden. Darüber hinaus ging es dem Bundesjustizministerium auch darum, seine ausschließliche Kompetenz „für alle Angelegenheiten der ‚Internationalen Rechtshilfe‘“ zu verteidigen<sup>262</sup>.

Vor diesem Hintergrund war das Bundesinnenministerium in den europäischen Verhandlungen darum bemüht, das Thema der „kleinen Rechtshilfe“ und einer europäischen Polizeikonvention auf der Agenda zu behalten. So wurden entsprechende Fragen im Zuge der internen Vorbereitungen für die erste Ministerkonferenz während des ersten Halbjahrs 1976 mit Vertretern der Bundesländer diskutiert und der Standpunkt der Nachrichtendienste eruiert<sup>263</sup>; auch in der Folge befassten sich hausinterne Besprechungen insbesondere mit dem Problem der Informationsübermittlung bei Abschiebungen und einer möglichen Regelung im

<sup>259</sup> Vermerk des MR Bochmann (BMI), „Schriftliche Frage des Abg. Hans A. Engelhard (FDP) für die Fragestunde des Deutschen Bundestages am 4./5. Mai 1977“, Mai 1977, BArch, B 106/106775.

<sup>260</sup> Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 10, 8.2.1977, S. 90, enthalten in: PA-AA, B 82, Bd. 1.228.

<sup>261</sup> Vermerk des MR Bochmann (BMI), „Schriftliche Frage des Abg. Hans A. Engelhard (FDP) für die Fragestunde des Deutschen Bundestages am 4./5. Mai 1977“, Mai 1977, BArch, B 106/106775.

<sup>262</sup> Mokros: Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, S. 1144.

<sup>263</sup> Vgl. Schreiben des MR Merk (BMI) an die Innenminister und Senatoren für Inneres der Bundesländer, „Ausländerrecht und Polizeirecht“, 5.4.1976, BArch, B 106/78833; sowie Schreiben des MR Merk (BMI), „Gegenseitige Mitteilung der Gründe und Beweismittel bei der Abschiebung von Ausländern in ein anderes EG-Land“, 22.10.1976, BArch, B 106/78833.

Rahmen von TREVI<sup>264</sup>. Der bundesdeutsche Entwurf für die erste TREVI-Ministerrevolution hatte unter anderem eine generelle „Überlassung erkennungsdienstlicher Unterlagen“ bei „laufenden Ermittlungsverfahren, deren Gegenstand möglicherweise im Zusammenhang mit Ermittlungen in einem anderen Mitgliedstaat steht“, gefordert<sup>265</sup>. Im tatsächlich von den Ministern verabschiedeten Resolutionstext war jedoch nur noch im engeren Sinne von einer „Überlassung erkennungsdienstlicher Unterlagen“ in konkreten Terrorismusfällen die Rede<sup>266</sup>. Möglicherweise hatten die Beamten des Bundesinnenministeriums darauf gesetzt, dass sich im Falle einer eindeutigen Unterstützung der deutschen Pläne durch andere EG-Partner der Druck auf das Bundesjustizministerium erhöhen ließe. Da eine solche Unterstützung jedoch ausblieb, sah die bundesdeutsche Seite davon ab, sich im Alleingang und nachdrücklich für eine Lösung einzusetzen. Eine europäische vertragliche Verpflichtung für einen „polizeilichen Rechtshilfeverkehr“ sollte schließlich erst in den 1990er Jahren mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen geschaffen werden. Aufgrund der großen Verschiedenheit nationaler Rechtsvorschriften kam es jedoch auch hier nur zu einer Regelung, die das jeweils geltende nationale Recht zur Grundlage nahm<sup>267</sup>.

Ein zweiter Problemkomplex, der zu den Divergenzen zwischen Bundesinnen- und Bundesjustizministerium beitrug, betraf die Möglichkeiten einer europäischen polizeilichen Zusammenarbeit außerhalb formaler Ermittlungsverfahren. Wesentlicher Kontext hierfür war die zunehmend erkennbare Verschiebung polizeilicher Tätigkeit ins Vorfeld konkreter Verdachtslagen oder Gefahren. Diese Veränderungen hingen in den 1970er Jahren insbesondere mit dem Ausbau der elektronischen Datenverarbeitung zusammen, welche die Polizei erstmals in die Lage versetzte, „im proaktiven Sinne auch vorsorglich Informationen zu Zwecken künftiger Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung abrufbar zu halten“<sup>268</sup>. Damit wandelte sich nicht nur das Verhältnis der Polizeibehörden zu den Nachrichtendiensten – denen bislang dieses Tätigkeitsfeld vorbehalten gewesen war –, sondern auch zu den Staatsanwaltschaften: zum einen, weil sich derartige polizeiliche Vorfeldtätigkeiten außerhalb der Kontrollmöglichkeiten der Staatsanwaltschaften befanden, und zum anderen, weil die Polizei bei Ermittlungsverfahren aufgrund der Tatsache, dass sie auf bereits bestehende umfangreiche Datenbanken zugreifen konnte, gegenüber den Staatsanwaltschaften einen erheblichen Informationsvorsprung besaß und weitgehend eigenständig entschied, welche Informationen sie in das Verfahren einfließen ließ<sup>269</sup>.

<sup>264</sup> Vermerk des MR Merk (BMI), „Informationsaustausch zwischen den EG-Staaten über die Ausweisung oder Zurückweisung von Ausländern; Ergebnismünderschrift über die hausinterne Besprechung am 12. Januar 1977“, 17. 1. 1977, BArch, B 106/78833.

<sup>265</sup> Bundesdeutscher Entwurf eines Memorandums für die Sitzung des Redaktionskomitees am 18./19. 3. 1976, [o. D.], BArch, B 106/106774.

<sup>266</sup> Resolution der TREVI-Minister vom 29. 6. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890.

<sup>267</sup> Vgl. Knelangen: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, S. 115.

<sup>268</sup> Abbühl: Der Aufgabenwandel des Bundeskriminalamtes, S. 147.

<sup>269</sup> Vgl. Busch: Grenzenlose Polizei?, S. 178.

Vor diesem Hintergrund hatte es 1972 einen ersten Versuch gegeben, das bundesdeutsche Strafverfahrensrecht zu reformieren, das nach wie vor auf der Rechtsgrundlage von 1879 fußte, nach welcher der Polizei lediglich eine Helferrolle für die Justiz zugestanden wurde. Insbesondere aus polizeilicher Sicht sollte es hierbei darum gehen, das Recht an „die wachsende Bedeutung der Polizei im Ermittlungsverfahren anzupassen“ und damit die bislang in einer Grauzone befindliche polizeiliche Praxis zu legalisieren<sup>270</sup>. Das schließlich im Dezember 1974 vom Bundestag beschlossene Gesetz jedoch behielt die hergebrachte Grundlogik weitgehend bei, nach der die Staatsanwaltschaft die gesamte Verantwortung für das Ermittlungsverfahren trägt und die Polizei lediglich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten selbständig handeln darf. In dem Konflikt der Jahre 1972 bis 74 um Bedeutung und Eigenständigkeit der Polizei im Strafverfahren vertrat der Präsident des Bundeskriminalamts Horst Herold medienwirksam die Sichtweise der Polizei<sup>271</sup>.

Erst nach dem Deutschen Herbst brachte die Änderung der Strafprozessordnung durch das sogenannte Razzengesetz vom April 1978 „einen entscheidenden Bruch mit den bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Grundprinzipien des Strafprozessrechts“: Erstmals wurde hier die „Bindung der staatlichen Zwangsbefugnisse an einen konkreten Tatverdacht“ explizit aufgehoben<sup>272</sup> und damit der rechtlichen „Aufweichung“ des „traditionellen, reaktiven Polizeikonzepts“ erheblich Vorschub geleistet<sup>273</sup>. Die hiermit erfolgte gesetzliche Erweiterung polizeilicher Zuständigkeiten trug zu einer Verschiebung der Gewichte zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft bei. In den juristischen Diskussionen kam nun das Konzept einer „vorbeugenden Verbrechensbekämpfung“ auf, das als eigene polizeiliche Aufgabe jenseits von Gefahrenabwehr und Strafverfolgung gesehen wurde<sup>274</sup>. Weitere rechtliche Anpassungen an die neue Bedeutung der Polizei sollten ab Mitte der 1980er Jahre erfolgen<sup>275</sup>. Insgesamt etablierte sich so in zunehmendem Maße eine Situation, in der die „Staatsanwaltschaften die Rolle der Herrin des Straf- und Ermittlungsverfahrens nur noch formal innehaben und die Polizei durch ihre überlegenen technischen Mittel [...] das Geschehen bestimmt“<sup>276</sup>.

Die im Kontext der TREVI-Konferenz auftauchenden Konflikte zwischen Bundesinnen- und Bundesjustizministerium waren zum Teil ein Spiegel dieser innerstaatlichen Konkurrenz zwischen Polizei und Justiz, die sich nun auf Ebene der internationalen Zusammenarbeit wiederholte. Im Kern ging es dabei „um die Frage, ob die Kooperation mit ausländischen Polizeien sich ebenso ins Vorfeld

<sup>270</sup> Vgl. Scheiper: Innere Sicherheit, S. 335 f., Zitat auf S. 336.

<sup>271</sup> Vgl. ebd., S. 336 f.

<sup>272</sup> Vgl. zu dem Gesetz Schulte: Terrorismus und Anti-Terrorismus-Gesetzgebung, S. 142–151, Zitat auf S. 151.

<sup>273</sup> Busch: Grenzenlose Polizei?, S. 180.

<sup>274</sup> Vgl. ebd., S. 180.

<sup>275</sup> König: Trennung und Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten, S. 18–20.

<sup>276</sup> Busch: Grenzenlose Polizei?, S. 293.

ausdehnen kann, wie dies im Inland unter dem Stichwort der ‚vorbeugenden Verbrechensbekämpfung‘<sup>277</sup> geschah. Strikt rechtlich gesehen waren die Möglichkeiten der Polizeikooperation mit dem Ausland auf den Bereich von Ermittlungsverfahren beschränkt: Ein formales Rechtshilfeersuchen konnte nur dann an ausländische Stellen gerichtet werden, wenn im Innern des Staates ein Ermittlungsverfahren eröffnet war. Das Bundesjustizministerium vertrat nun die Ansicht, dass die Polizei keine Spielräume habe, etwa ohne ausländisches Ersuchen Informationen weiterzugeben oder eine ausländische Polizei um Hilfe bei Ermittlungen zu bitten, „ohne daß diese Ermittlungen auf ein inländisches Strafverfahren bezogen wären“<sup>278</sup>.

Diese Auffassung richtete sich insbesondere gegen die Forderungen Horst Herolds, der in der ersten Hälfte der 1970er Jahre im Hinblick auf eine grenzüberschreitende Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung den Begriff einer „polizeilichen Rechtshilfe“ entwickelt hatte<sup>279</sup>. Inhaltlich meinte er damit – im Gegensatz zum heute gebräuchlichen Sinn dieses Terminus<sup>280</sup> – allgemeine Formen polizeilicher Kooperation und des Informationsaustauschs, die auch ohne Vorliegen von konkretem Verdacht oder Gefahr und außerhalb formaler Ermittlungsverfahren erfolgen sollten<sup>281</sup>. Kooperationsformen im Vorfeld des Verdachts waren zu diesem Zeitpunkt in internationalen Rechtshilfavorschriften nicht enthalten; ohne formal eingeleitetes Ermittlungsverfahren konnte es keine Rechtshilfe geben. Demgegenüber betonte Herold in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre vor allem die Bedeutung neuerer, EDV-gestützter Fahndungsmethoden wie Rasterfahndung, beobachtende Fahndung und Zielfahndung, bei denen teilweise der Name des Täters gar nicht bekannt war und deshalb klassische Methoden wie Grenzkontrollen kaum weiterführten. Im Kern wollte Herold dabei die seit den späten 1960er Jahren stetig wachsenden polizeilichen Bestrebungen, Tatkomplexe in umfassender Weise zusammenzuführen und so größere Zusammenhänge aufzudecken, auch auf die Zusammenarbeit mit ausländischen Polizeibehörden ausdehnen<sup>282</sup>. Das Justizressort nahm Herolds Versuche, „einen eigenen besonderen ‚polizeilichen‘ Rechtshilfeverkehr, den es im Verhältnis zur Justiz nicht gibt, zu konstruieren“, äußerst kritisch auf. Das Bundesministerium des Innern vermied

<sup>277</sup> Ebd., S. 292. Vgl. auch Aden: Les effets au niveau national et régional de la coopération internationale des polices, S. 21f.

<sup>278</sup> Busch: Grenzenlose Polizei?, S. 293.

<sup>279</sup> Vgl. Schreiben des Präsidenten des BKA Herold an Nicksch (BMI), 21.7.1975, „Grobkonzept für die polizeiliche Zusammenarbeit mit Frankreich“, BArch, B 106/106861.

<sup>280</sup> Das heute gängige Konzept eines „polizeilichen Rechtshilfeverkehrs“ bleibt wesentlich auf die internationale Rechtshilfe in Strafsachen bezogen: „Vom ‚Polizeilichen Rechtshilfeverkehr‘ wird gesprochen, wenn einer Polizeibehörde die Kompetenz zur Bewilligung der Rechtshilfe übertragen wurde.“ Vgl. hierzu Mokros: Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, S. 1146f., Zitat auf S. 1146. Die von Herold gemeinten Formen der Zusammenarbeit wurden später in der juristischen Debatte teilweise unter dem Begriff der „internationalen Amtshilfe“ gefasst. Vgl. ebd., S. 1153f.

<sup>281</sup> Zu Herolds Plänen vgl. ausführlicher oben S. 74–77.

<sup>282</sup> Vgl. Busch: Grenzenlose Polizei?, S. 293–295.

deshalb Herolds Begrifflichkeit<sup>283</sup>. Von der Sache her jedoch unterstützte es durchaus das Anliegen des Bundeskriminalamts. Im Gesamtkontext der geschilderten Konkurrenz zwischen Polizei und Justiz verstärkte diese Haltung des Innenressorts die Sorge im Bundesjustizministerium, dass sich die Polizei zunehmend außerhalb der Kontrollmöglichkeiten durch die Staatsanwaltschaften bewege.

In den innerstaatlichen Abstimmungsproblemen zur Frage grenzüberschreitender polizeilicher Vorfeldkooperation offenbarten sich somit grundlegende rechtliche Anpassungsschwierigkeiten an die durch die EDV gewandelten polizeilichen Handlungsmöglichkeiten. Die „als justitielle Kooperation und dementsprechend reaktiv konzipiert[e]“ Rechtshilfe erwies sich als letztlich ungeeignet, den neuen Methoden und der neuen Bedeutung der Polizeibehörden gerecht zu werden<sup>284</sup>. Innerstaatliche Kooperationsschwierigkeiten und Konkurrenz zwischen den zuständigen Ministerien verhinderten jedoch in den 1970er Jahren, dass das Problem auf europäischer Ebene angegangen werden konnte, so dass sich die polizeiliche Praxis weitgehend im „Risikoraum des Undefinierten“ bewegen musste<sup>285</sup>.

Es ist davon auszugehen, dass die innerstaatlichen Rechtsvorschriften in den meisten anderen europäischen Staaten – wenngleich sie im Detail durchaus stark voneinander abwichen – ähnliche Konflikte zwischen Polizei und Justiz begünstigten. So wies beispielsweise auch das französische Recht der Polizei eine Hilfsfunktion zu, die sie gegenüber dem *juge d’instruction* zu erfüllen hatte<sup>286</sup>. Lediglich in den Common Law-Staaten Großbritannien und Irland war das Verhältnis von Polizei und Justiz grundlegend anders geregelt: Hier gab es in den 1970er Jahren kein Pendant zum Staatsanwalt; die Polizei ermittelte in Strafverfahren eigenständig und ohne direkte Kontrolle<sup>287</sup>. Eine ähnliche Problemkonstellation wie in der Bundesrepublik konnte in diesen Staaten also nicht auftreten. Insgesamt betrachtet dürften im Vergleich zu den anderen acht EG-Staaten die geschilderten Konfliktlinien zwischen Polizei und Justiz in der Bundesrepublik am deutlichsten ausgeprägt gewesen sein, da hier der Ausbau der EDV bei der Polizeiarbeit und damit auch der konzeptionelle Wandel polizeilicher Tätigkeit am weitesten fortgeschritten war<sup>288</sup>.

<sup>283</sup> Vgl. Schreiben des RD Wittschen (BMI), „Polizeiliche Zusammenarbeit mit Frankreich zur Bekämpfung des Terrorismus, hier: Kurzanalyse zu dem vom Präsidenten des BKA am 21. Juli 1975 übermittelten Grobkonzept“, 21. 7. 1975, BArch, B 106/106861.

<sup>284</sup> Vgl. Busch: *Grenzenlose Polizei?*, S. 296.

<sup>285</sup> Ebd., S. 293.

<sup>286</sup> Zur französischen Rechtslage vgl. Aubert u. Petit: *La police en France*, S. 58–66.

<sup>287</sup> Zu den Besonderheiten des britischen Strafverfahrens vgl. Romberg: *Die Richter ihrer Majestät*, S. 90–101; Mitsilegas: *The European Union and Internal Security*, S. 12; Busch: *Grenzenlose Polizei?*, S. 217.

<sup>288</sup> Vgl. oben, Abschnitte 2.2 und 5.2.5.



## 7. Zur Verantwortlichkeit (accountability) der Akteure im demokratischen System

### 7.1 Rechtliche Grundlagen

Ein wichtiger Faktor, anhand dessen die Verantwortlichkeit (*accountability*<sup>1</sup>) von Polizeiinstitutionen untersucht werden kann, ist das Vorhandensein und die Beachtung von rechtlichen Grundlagen<sup>2</sup>. Da der Gegenstand der TREVI-Kooperation – wie mehrfach betont – keine Gemeinschaftsmaterie war, existierte kein europäisches Gemeinschaftsrecht, auf dem die Zusammenarbeit fußen konnte. Auch gelang es während der 1970er Jahre nicht, die Beschlüsse der Konferenz durch völkerrechtliche Verträge abzusichern. Damit die Gesetzmäßigkeit der Kooperation gewährleistet war, musste sie sich deshalb im Rahmen nationaler Rechtsnormen bewegen<sup>3</sup>.

In bestimmten Bereichen legten die Akteure großen Wert auf die sorgfältige Wahrung gesetzlicher Grundlagen. Dies gilt vor allem für den Komplex eines Tätigwerdens von Polizeibeamten im EG-Ausland, der in besonderem Maße nationale Hoheitsrechte berührte. Da für Maßnahmen wie beispielsweise die grenzüberschreitende Nacheile und Observation bislang keine Rechtsgrundlagen in Form multilateraler Verträge existierten und da es in den 1970er Jahren zumindest in einigen EG-Staaten Widerstände gegen den Abschluss solcher Verträge gab, konnten – wie oben ausgeführt – im Rahmen von TREVI auf diesem Gebiet keine Ergebnisse erzielt werden. Erst mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen sollten hierfür in den 1990er Jahren vertragliche Regelungen geschaffen werden<sup>4</sup>. Das Fehlen rechtlicher Grundlagen war somit in diesem Bereich in rechtsstaatlicher Hinsicht nicht problematisch, es hemmte aber die von Sicherheitsexperten und Teilen der Politik als dringend erforderlich erachtete Vertiefung der Kooperation.

In rechtlicher Hinsicht tatsächlich prekär hingegen war die im Rahmen von TREVI etablierte Praxis des Informationsaustauschs: Für die durch die Konferenz angestrebte und mit den Verbindungsbüros und den Sitzungen der AG I in erheblichem Maße auch schon realisierte „Errichtung eines europäischen Informationsnetzes mit umfangreichem Austausch von Personen- und Sachdaten“ wurden

<sup>1</sup> Für eine generelle Einführung zum *accountability*-Konzept vgl. Flinders: *The Politics of Accountability in the Modern State*, S. 1–38. Der wesentliche Unterschied zum engeren Begriff der „politischen Verantwortung“ (*responsibility*) besteht nach Flinders darin, dass politische Verantwortung die Möglichkeit der Schuldzuweisung und von Sanktionen impliziert. Vgl. ebd., S. 11 f. Zum Konzept der „*police accountability*“ vgl. Bayley: *Patterns of Policing*, S. 159–188; sowie Walker: *The Accountability of European Police Institutions*.

<sup>2</sup> Vgl. ebd., S. 35.

<sup>3</sup> Wehner: *Europäische Zusammenarbeit bei der polizeilichen Terrorismusbekämpfung*, S. 241.

<sup>4</sup> Vgl. Knelangen: *Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess*, S. 118f.; Aden: *Poli- zeipolitik in Europa*, S. 322–324.

in den 1970er Jahren „keine speziellen rechtlichen Grundlagen“ geschaffen<sup>5</sup>. Dies wäre jedoch erforderlich gewesen, weil TREVI zu einer Systematisierung und Intensivierung des Informationsaustauschs führte, die in diesem Maße neu waren. Damit entstanden strukturelle Voraussetzungen, die es erlaubten, weit über die bis dahin praktizierte informelle Zusammenarbeit europäischer Polizeibehörden hinauszugehen. Besonders problematisch war im Rahmen der AG I der Austausch von sogenannten „weichen Informationen“, die verifizierbare „Fakten“ mit Bewertungen und Meinungen verbanden und so in einen größeren Sinnzusammenhang stellten. Die Spielräume für Fehlinterpretationen waren hier besonders groß. Wie Benyon u. a. betont haben, besteht eine erhebliche Gefahr „ungewollten Missbrauchs“ „weicher Informationen“, wenn die Person, welche die Informationen zusammengestellt hat, und diejenige, die sie erhält und verwendet, unterschiedliche Sprachen sprechen und unterschiedliche kulturelle, rechtliche und polizeiliche Erfahrungshintergründe haben<sup>6</sup>.

Das Fehlen einer gesetzlichen Basis für den im Rahmen der AG I angestoßenen Informationsaustausch war den beteiligten Akteuren von Anfang an bewusst. Im Gegensatz zum Themenbereich des grenzüberschreitenden Tätigwerdens von Polizeibeamten ist hier jedoch nicht die Tendenz erkennbar, die geplante Kooperation deshalb zurückzuschrauben – sondern im Gegenteil allenfalls ein gewisses Bemühen, die Rechtslage den Zielen von TREVI anzupassen. So stimmten die Minister auf ihrer ersten Konferenz im Juni 1976 darin überein, dass die Beamten in der AG I „auch die im innerstaatlichen Recht begründeten Hindernisse für eine Verbesserung des Informationsaustauschs prüfen und Vorschläge für ihre Überwindung machen“ sollten<sup>7</sup>. Diese Aufforderung wurde in der Folge zwar gelegentlich wiederholt<sup>8</sup>, den eingesehenen Akten ist jedoch nicht zu entnehmen, dass dies auch zu einer konkreten Verbesserung der Rechtsgrundlagen geführt hätte. Ein interner französischer Vermerk von 1976 scheint durchaus repräsentativ für die allgemeine Haltung zu sein: Der französische Ministerialbeamte notierte hier als Randaspekt der Arbeit der TREVI-AG I: „L'échange international d'informations entre les instances de police concernées n'a pss [sic!] de base juridique“ – um dann lapidar anzuschließen: „Il faudra déterminer ce qu'il faut faire en la matière.“<sup>9</sup> Wie in Abschnitt 6.2.2 ausgeführt, war freilich die Sicht auf dieses Problem in den einzelnen EG-Staaten von jeweils unterschiedlichen Rechtskulturen geprägt: So war es aus französischer und britischer Perspektive, wo die Arbeit der Sicherheitsbehörden einer niedrigen rechtlichen Regelungsdichte unterlag,

<sup>5</sup> Wehner: Europäische Zusammenarbeit bei der polizeilichen Terrorismusbekämpfung, S. 241.

<sup>6</sup> Benyon u. a.: Police Co-operation in Europe, S. 220.

<sup>7</sup> Vermerk des RD Bracht (BMI), „Europäische Konferenz für innere Sicherheit am 29. Juni 1976 in Luxemburg, hier: Ergebnisse“, 2. 7. 1976, BArch, B 106/106774.

<sup>8</sup> Vgl. Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>9</sup> „Informations sur des observations et des recherches effectuées“, [Herbst/Winter 1976], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

keineswegs zwingend erforderlich, den Informationsaustausch im Rahmen von TREVI auf formelle Grundlagen zu stellen. Mit der bundesdeutschen Rechtskultur hingegen waren die durch TREVI beförderten informellen Praktiken schwer vereinbar.

Eine größere Sensibilität ist bei den Akteuren der TREVI-Konferenz im Hinblick auf den speziellen Bereich eines computergestützten Informationsaustauschs zu erkennen. Für die Bundesrepublik lässt sich nachzeichnen, dass hier die Möglichkeiten der EDV im Laufe der 1970er Jahre immer mehr als grundrechtlich relevantes Problem erkannt wurden – und zwar zunächst vor allem von staatlichen Akteuren. Diese Entwicklung führte 1977 zur Annahme des ersten Bundesdatenschutzgesetzes, gleichzeitig aber auch zu einer zunehmenden Alarmierung der öffentlichen Meinung, besonders im Hinblick auf EDV-basierte Arbeitsmethoden der Sicherheitsbehörden. In der zweiten Hälfte der 1970er Jahre ist in der linksliberalen Presse eine deutliche Angst vor einem Überwachungsstaat mit Orwellschen Zügen zu erkennen<sup>10</sup>. Auch wenn in der Bundesrepublik Deutschland sowohl die Dringlichkeit des Problems als auch die Dramatik seiner öffentlichen Perzeption aufgrund unterschiedlicher Faktoren wohl besonders ausgeprägt waren, ist auch für die anderen TREVI-Staaten von ähnlichen Entwicklungen auszugehen. So gab es etwa gegen Ende der 1970er Jahre in allen EG-Mitgliedstaaten gesetzliche Regelungen, die einem personenbezogenen europäischen Datenaustausch entgegenstehen konnten<sup>11</sup>. Vor diesem Hintergrund wurde bei der TREVI-Kooperation großer Wert darauf gelegt, dass die Projekte zu einer EDV-gestützten Vernetzung von Sicherheitsbehörden dem Datenschutz Rechnung tragen müssten<sup>12</sup>. Der von der UAG 22 erarbeitete Plan für einen Datenaustausch zu gestohlenen Fahrzeugen, Banknoten und Ausweisdokumenten, von dem persönliche Daten explizit ausgenommen blieben, wurde abschließend noch einmal gesondert von der AG II unter dem Aspekt des Datenschutzes geprüft. Ergebnis war, dass nach Ansicht der AG II dem geplanten Datenaustausch „keine rechtlichen oder politischen Hindernisse“ entgegenstanden<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Vgl. Frohman: *Datenschutz, the Defense of Law, and the Debate over Precautionary Surveillance*; ders.: *Population Registration, Social Planning, and the Discourse on Privacy Protection*; Oberloskamp: *Auf dem Weg in den Überwachungsstaat?*

<sup>11</sup> Hierauf wird verwiesen in: Vermerk von Treysac (französisches Ministère de l'Intérieur), „GROUPES TREVI. COMPTE RENDU DE LA REUNION DES HAUTS FONCTIONNAIRES à BONN le 3 juillet 1978“, 13.7.1978, AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30; sowie Bericht von Gérard Vanier und Victor Esmiol über das Treffen der AG II am 30./31. 5. 1978 in Kopenhagen, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29. Umfassende eigene Datenschutzgesetze existierten allerdings nur in der Bundesrepublik Deutschland (1977), in Dänemark (1978), Frankreich (1978) und Luxemburg (1979). Vgl. Le Jeune: *La coopération policière européenne*, S. 140–143.

<sup>12</sup> So bereits in: Entwurf des BMI für ein von den TREVI-Ministern zu beschließendes Memorandum für die Sitzung des Redaktionskomitees am 18./19. 3. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890.

<sup>13</sup> „Décision du Groupe de travail II concernant le rapport du Sous-groupe de travail 22“, [Dokument wurde auf dem Treffen der AG II am 5./6. 10. 1978 ausgegeben], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

Im speziellen Bereich des EDV-basierten Informationsaustauschs wurde also nachdrücklich betont, dass dieser sich unbedingt im Rahmen nationaler Gesetze bewegen müsse. Dennoch wurden in den 1970er Jahren durchaus bereits Überlegungen angestellt, den Datenaustausch auch auf personenbezogene Informationen auszudehnen. Für die Sicherheitsexperten stand außer Frage, dass eine „Beschränkung auf Sachinformationen [...] die Wirksamkeit“ der Kooperation erheblich minderte<sup>14</sup> und dass auf längere Sicht personenbezogene Daten mit eingeschlossen werden müssten. Auf einem bilateralen Treffen hielten Bundesinnenminister Baum und sein britischer Kollege Merlyn Rees hierzu fest, dass „angesichts der politischen Schwierigkeiten“ schrittweise vorgegangen werden müsse: Der im Rahmen von TREVI geplante „Informationsverbund hinsichtlich der Bestände über gestohlene Kfz und [...] andere nummerierte Sachen“ sei eine erste Stufe, die auszubauen sei<sup>15</sup>.

Im Rahmen der AG II und auf Ebene der hohen Beamten wurden die „in den Mitgliedstaaten bestehenden rechtlichen Hindernisse für einen Austausch von Personendaten“ mehrfach erörtert<sup>16</sup>. Eine Beamtin des Bundesinnenministeriums kommentierte hierzu informell, der „Datenschutz bereite größte Schwierigkeiten“<sup>17</sup>. Schließlich beschlossen die hohen Beamten im Sommer 1978, das Problem an die Minister zurückzureichen und deren Entscheidung „über die Einbeziehung auch personenbezogener Daten“ in die Pläne für einen „Datenverbund[...] innerhalb der EG“ einzuholen<sup>18</sup>. Das Thema wurde auf der TREVI-Ministersitzung von 1978 diskutiert, jedoch ohne dass hier eine gemeinsame Haltung gefunden werden konnte<sup>19</sup>. Ein multilateraler Austausch auch von Personendaten unter den europäischen Sicherheitsbehörden wurde letztlich erst rund zwei Jahrzehnte später mit der Errichtung des Schengener Informationssystems und Europol's realisiert.

Die TREVI-Kooperation war somit in zweifacher Hinsicht rechtlich problematisch: Zum einen hatte der im Rahmen der AG I und der Verbindungsbüros realisierte Informationsaustausch keine ausreichenden rechtlichen Grundlagen. Zum

<sup>14</sup> Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>15</sup> Vermerk des MR Lenz (BMI), „Besuch des britischen Innenministers am 3. und 4. September 1978 in Bonn; hier: Besprechungen am 3. und 4. September 1978 im Bundesministerium des Innern“, 4. 9. 1978, BArch, B 106/106776.

<sup>16</sup> Zitat in: „TREVI-Konferenz der Hohen Beamten am 3. Juli 1978 in Bonn. Dokument Nr. 2.1: Bericht der Arbeitsgruppe II“ [o. D.], PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486. Vgl. auch: Bericht von Gérard Vanier und Victor Esmiol über das Treffen der AG II am 30./31. 5. 1978 in Kopenhagen, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/29.

<sup>17</sup> Gesprächsvermerk des AA über ein Telefonat zwischen Drautz (AA) und RR'in Blattner (BMI), „Zusammenarbeit der Innenministerien der EG-Staaten – TREVI“, 18. 9. 1978, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486.

<sup>18</sup> Vermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Vermerk des französischen Ministère de l'Intérieur, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21. 6. 1985], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/28.

<sup>19</sup> Vermerk des VLR I Stabreit (AA), „Konferenz der Innen- oder Justizminister mit entsprechenden Zuständigkeiten der EG-Staaten am 30. November 1978 in Bonn zu Fragen der inneren Sicherheit“, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 122.711.

anderen war das längerfristig angestrebte Ziel einer computerbasierten Kooperation der Sicherheitsbehörden, bei der auch personenbezogene Daten ausgetauscht werden, nicht mit den nationalen Rechtslagen vereinbar. Ein eventueller computergestützter Austausch von Personendaten hätte darüber hinaus auch das Problem mit sich gebracht, dass die EG-Staaten bislang keine gemeinsamen rechtlich verbindlichen Standards für den Datenschutz definiert hatten<sup>20</sup> und dass keine Möglichkeiten bestanden, entsprechende Rechte gerichtlich einzuklagen. Zwar galt in den 1970er Jahren in allen neun EG-Staaten die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten des Europarats, deren Umsetzung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg garantiert ist. Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention schützt das allgemeine Persönlichkeitsrecht. Allerdings enthält dieser Artikel „kein umfassendes Recht auf informationelle Selbstbestimmung oder auf Datenschutz“<sup>21</sup>. Diese Lücke sollte erst sehr spät mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990 und dem Mitte der 1990er Jahre abgeschlossenen Europol-Übereinkommen gefüllt werden. Die genannten rechtlichen Defizite waren in den 1970er Jahren teilweise für die Akteure schwer erkennbar und unmittelbar betrachtet – gemessen an den polizeipraktischen Realisierungen der TREVI-Konferenz der 1970er Jahre – wohl auch nur von begrenztem Gewicht. Auf längere Sicht jedoch wird deutlich, dass die hier angelegte Problematik weitreichende Folgen hatte: In der Gründungsphase der TREVI-Konferenz erfolgten Weichenstellungen, die sich in den folgenden Jahrzehnten zu Pfadabhängigkeiten verdichteten und bis in die jüngste Vergangenheit wirksam sind.

## 7.2 Mangelnde demokratische Kontrolle

### 7.2.1 Die „Öffentlichkeitsarbeit“ der TREVI-Konferenz

Neben den rechtlichen Grundlagen geben auch die Möglichkeiten parlamentarischer und öffentlicher Kontrolle Aufschluss über die accountability der TREVI-Konferenz<sup>22</sup>. Diese funktionierte strukturell betrachtet ähnlich wie die bundes-

<sup>20</sup> Wehner: Europäische Zusammenarbeit bei der polizeilichen Terrorismusbekämpfung, S. 241.

<sup>21</sup> Ebd., S. 241f. Ein Grundrecht auf Datenschutz als Ausprägung des im Grundgesetz verankerten allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Recht auf informationelle Selbstbestimmung) wurde in der Bundesrepublik erst 1983 mit dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts formuliert. Das Urteil stellte fest, dass durch den staatlichen EDV-Einsatz nicht nur die Privatsphäre der Menschen möglicherweise bedroht ist, sondern dass darüber hinaus die Gefahr einer präventiven Verhaltensanpassung entsteht. Dies aber könnte das freiheitlich demokratische Gemeinwesen unterlaufen, welches wesentlich auf der selbstbestimmten Mitwirkung seiner Bürger fußt. Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. 12. 1983, Az. 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83, <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv065001.html> [5. 3. 2013]. Zur Grundrechtsrelevanz speziell der polizeilichen Datenverarbeitung vgl. Gusy: Polizeiliche Datenverarbeitung zur Gefahrenabwehr, S. 156f.

<sup>22</sup> Vgl. Walker: The Accountability of European Police Institutions, S. 35f.

deutsche Innenministerkonferenz, deren Beschlüsse „vorbei an den Parlamenten des Bundes und der Länder“ gefasst werden<sup>23</sup>: TREVI sah sich zwar, wie soeben dargestellt, auf die Grundlage nationaler Gesetze verpflichtet, dies beinhaltete jedoch – gerade auch aufgrund des geringen Formalisierungsgrades der Beschlüsse – keinen Zwang, die Parlamente miteinzubeziehen. Existenz und Tätigkeit der TREVI-Konferenz waren freilich nicht völlig geheim. Dementsprechend erhielten, wie im Folgenden noch genauer auszuführen sein wird, auch die Parlamente in gewissem Rahmen Informationen über die Aktivitäten der TREVI-Konferenz. Allerdings ging es den Regierungen der EG-Staaten dabei in aller Regel primär um die Demonstration von Handlungsfähigkeit und Effizienz angesichts der terroristischen Bedrohung – und keineswegs um die Herstellung von Transparenz oder gar um eine Absicherung des Mandats, überhaupt auf dieser Ebene tätig zu werden.

Noch deutlicher erkennbar ist dieses Bestreben in den Verlautbarungen zur TREVI-Konferenz gegenüber den Medien. Vor allem das Bundesinnenministerium, aber auch das britische Home Office setzten sich immer wieder für schriftliche oder mündliche Mitteilungen an die Presse ein<sup>24</sup>, während einige andere Partnerstaaten in dieser Hinsicht zurückhaltender waren<sup>25</sup>. Bundeskanzler Schmidt führte während der deutsch-französischen Konsultationen im Februar 1976 im Hinblick auf die deutsch-französische Zusammenarbeit aus, „[u]nter dem Aspekt der politischen Beunruhigung der öffentlichen Meinung in demokratischen Staaten“ wünsche er „von rein politischen Gesichtspunkten aus [...], daß das Ausmaß und die Ernsthaftigkeit all dieser Bemühungen der öffentlichen Meinung etwas deutlicher gemacht werden könnten“. Er würde gerne, falls Giscard „politisch einverstanden“ sei, „dies öffentlich hörbar gesagt haben“. Dabei denke er „natürlich nicht [...] daran [...], Details der polizeilichen Vorbereitung öffentlich vorzutragen“<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Wehner: Europäische Zusammenarbeit bei der polizeilichen Terrorismusbekämpfung, S. 240.

<sup>24</sup> Vgl. beispielsweise Fernschreiben von Lahusen (bundesdeutsche Botschaft in Paris) an das AA, 23. 8. 1975, „deutsch-französische [sic!] Zusammenarbeit auf dem gebiet der inneren sicherheit, hier: konsultation zwischen bm maihofer und staats- und innenminister poniatowski“, PA-AA, B 82, Bd. 1.153; Auszug aus der Niederschrift über die Konsultationen des Herrn BK mit Präs. Giscard d’Estaing in Nizza am 12./13. 2. 1976, BArch, B 136/15684; Schreiben des RD Bracht (BMI), „Europäische Konferenz für innere Sicherheit am 29. Juni 1976 in Luxemburg, hier: Ergebnisse“, 2. 7. 1976, BArch, B 136/15684; Gespräch des Generaldirektors der französischen Polizei, Herrn Solier, unter Hinzuziehung von Herrn Lacarriere und Herrn Abteilungsleiter IS in Begleitung von RR Dr. Schneider (IS 3) am 8. September 1978 in Paris“, Anlage zu: Vermerk des RR Schneider (BMI), „TREVI-Zusammenarbeit, hier: Gespräch zwischen Abteilungsleiter IS und dem Generaldirektor der französischen Polizei am 8. September 1978 in Paris“, 19. 9. 1978, BArch, B 106/106776; Steering brief by Foreign and Commonwealth Office for the European Council, Rome, 1/2 December 1975, 28. 11. 1975, BNA, FCO 30/2591.

<sup>25</sup> Anfänglich legte Frankreich – mit Rücksicht auf die arabischen Staaten – besonderen Wert auf die Geheimhaltung seiner Beteiligung an einer internationalen Anti-Terror-Kooperation. Vgl. Schreiben des AA, „Vorbereitung einer europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 10. 5. 1973, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.870. Auch Irland sprach sich für eine weitgehende Geheimhaltung aus. Vgl. Schreiben des RD Bracht (BMI), 2. 7. 1976, „Europäische Konferenz für innere Sicherheit am 29. Juni 1976 in Luxemburg, hier: Ergebnisse“, BArch, B 136/15684.

<sup>26</sup> Auszug aus der Niederschrift über die Konsultationen des Herrn BK mit Präs. Giscard d’Estaing in Nizza am 12./13. 2. 1976, BArch, B 136/15684. Eine ganz ähnliche Haltung wird

Dieser letztgenannte Aspekt war für die beteiligten Akteure von besonderer Bedeutung: Auf der ersten TREVI-Sitzung im Juni 1976 diskutierten die Minister darüber, inwieweit über die TREVI-Kooperation öffentlich gesprochen werden dürfe. Bis zu diesem Zeitpunkt waren die Aktivitäten auf europäischer Ebene offensichtlich überhaupt nicht der Presse kommuniziert worden<sup>27</sup>. Im Juni 1976 nun betonte Irland erneut, dass es dringend notwendig sei, „bei der Behandlung von Themen aus dem Bereich der inneren Sicherheit“ „Geheimhaltung“ zu wahren. Bundesinnenminister Maihofer hingegen erwiderte,

„daß hier zu unterscheiden sei zwischen technischen und operativen Details aus dem Sicherheitsbereich und dem politischen Gehalt der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit. Die erstgenannten Details und Informationen aus dem Sicherheitsbereich müßten selbstverständlich streng vertraulich behandelt und geheimgehalten werden. Der politische Gehalt der Zusammenarbeit müsse jedoch nach außen hin verdeutlicht werden. Hierauf habe die Bevölkerung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft einen Anspruch.“

Die Sitzungsteilnehmer akzeptierten diese Abgrenzung und einigten sich auf eine hieran orientierte gemeinsame Linie: Die Ergebnisse der ersten TREVI-Konferenz sollten der Presse in Form eines Pressekommuniqués mitgeteilt werden, eine Pressekonferenz lehnte die Mehrheit der Minister ab. Bei Erklärungen gegenüber den Medien des jeweils eigenen Landes sollten sich alle Beteiligten „auf die im Pressekommuniqué enthaltenen Angaben beschränken. Nur so könne eine einheitliche Informationspolitik sichergestellt und das gegenseitige Vertrauen gewahrt werden.“<sup>28</sup>

Generell etablierte sich in den 1970er Jahren die Praxis, nach jeder Ministersitzung ein Pressekommuniqué zu veröffentlichen. Der Text musste dabei einen Kompromiss bilden zwischen der bundesdeutschen Haltung, die dazu tendierte, „to make a resounding public statement“<sup>29</sup>, und jener anderer Staaten, die „a little

1977 auf britischer Seite formuliert. Siehe Vermerk von Armstrong (britisches Home Office), „Meeting of EEC Ministers of the Interior“, [Mai 1977], BNA, FCO 30/3422. Vgl. auch „Gespräch des Generaldirektors der französischen Polizei, Herrn Solier, unter Hinzuziehung von Herrn Lacarriere und Herrn Abteilungsleiter IS in Begleitung von RR Dr. Schneider (IS 3) am 8. September 1978 in Paris“, Anlage zu: Vermerk des RR Schneider, „TREVI-Zusammenarbeit, hier: Gespräch zwischen Abteilungsleiter IS und dem Generaldirektor der französischen Polizei am 8. September 1978 in Paris“, 19. 9. 1978, BArch, B 106/106776.

<sup>27</sup> Eine Durchsicht des Spiegel, der FAZ und der SZ hat ergeben, dass in keinem dieser Medien über frühere Treffen und Vereinbarungen berichtet wurde. In den Artikeln, die sich mit dem EG-Außenministertreffen in Rom und Frascati vom September 1972 sowie mit dem Gipfel in Rom vom Dezember 1975 befassen, finden die Beschlüsse, die internationale Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung zu intensivieren, keine Erwähnung.

<sup>28</sup> Alle Zitate in: Schreiben des RD Bracht (BMI), „Europäische Konferenz für innere Sicherheit am 29. Juni 1976 in Luxemburg, hier: Ergebnisse“, 2. 7. 1976, BArch, B 136/15684. Damit wurde die Praxis fortgesetzt, die sich bereits im Rahmen der deutsch-französischen Zusammenarbeit der Innenminister etabliert hatte. Vgl. etwa Fernschreiben von Lahusen (bundesdeutsche Botschaft in Paris) an das AA, „deutsch-französische [sic!] Zusammenarbeit auf dem gebiet der inneren sicherheit, hier: konsultation zwischen bm maihofer und staats- und innenminister poniatowski“, 23. 8. 1975, PA-AA, B 82, Bd. 1.153; sowie das Pressekommuniqué ebd.

<sup>29</sup> Schreiben von G.L. Angel (britisches Home Office), „Cooperation on matters of common interest to European Ministers of the Interior: Meeting at Luxembourg on 18 and 19 March“, 25. 3. 1976, BNA, FCO 30/3162.

nervous about public cooperation“ waren<sup>30</sup>. Großbritannien bezog – etwas gemäßigter – durchaus für die bundesdeutsche Position Stellung: Man sah keine Gefahr darin, „to be as informative as possible about the conclusions reached by Ministers“, die Informationen für die Presse sollten deshalb „go far to meet the legitimate requests from the media for enlightenment and damp down wilder speculation otherwise likely in less responsible journals“. Ein „over-extensive informal briefing“ von Journalisten sei freilich zu vermeiden<sup>31</sup>. Insgesamt setzte sich unter den TREVI-Ministern die gemeinsame Grundhaltung durch, dass die Presse zwar in groben Zügen informiert werden müsse, Details aus der Arbeit der Expertengruppen aber keinesfalls öffentlich werden sollten<sup>32</sup>.

Generell gaben die Pressecommuniqués der 1970er Jahre weitgehend vollständig und korrekt den Inhalt der jeweiligen Ministerresolutionen wieder. Lediglich Einzelaspekte, auf die im Folgenden noch einzugehen sein wird, wurden verschwiegen. Auffallend sind dabei drei Punkte: Erstens reproduzierten die Mitteilungen an die Medien die Ambivalenz der Ministerbeschlüsse hinsichtlich des Umfangs der Zusammenarbeit. Durch vage Formulierungen wurde offengelassen, ob es primär um Terrorismusbekämpfung oder aber um die generelle Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität gehen sollte – etwa, wenn von einer „Zusammenarbeit im Kampf gegen die international organisierte Kriminalität [...], insbesondere gegen den Terrorismus“, die Rede war<sup>33</sup>.

Zweitens – dies ist angesichts der Textgattung naheliegend – wurden in den Pressemitteilungen ab 1977 in besonderem Maße der Nutzen und Erfolg der bisherigen Zusammenarbeit betont. In diesem Sinne kommentierte ein britischer Ministerialbeamter zu dem 1977 unter britischer Präsidentschaft entworfenen Pressecommuniqué, dieses suche „to be as informative as possible, with the minimum of grandiose platitudes, and to convey the impression that Ministers are doing something really useful“<sup>34</sup>. Teilweise wurden zur Konkretisierung der Erfolge auch einzelne Maßnahmen, die sich bewährt hatten, hervorgehoben, so beispielsweise 1978 die Arbeit der Verbindungsbüros und die vielfältigen Ebenen des Informations- und Erfahrungsaustauschs<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> Informationsvermerk des Home Office für den britischen Innenminister, „Professor Maihofer’s visit“, 16. 1. 1976, BNA, FCO 30/3161.

<sup>31</sup> Vermerk von Nagler (britisches Home Office), „EEC Initiative: Meeting of Directors-General“, 26. 4. 1976, BNA, FCO 30/3162.

<sup>32</sup> Vermerk von Angel (britisches Home Office), „Mr. Griffiths’ questions“, 24. 11. 1977, BNA, FCO 30/3424.

<sup>33</sup> „Presseerklärung“ [der TREVI-Ministersitzung am 31. 5. 1977 in London, o. D.], PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486.

<sup>34</sup> Steering brief von Nagler (britisches Home Office), „EEC cooperation: meeting of senior officials“, 14. 4. 1977, BNA, FCO 30/3419.

<sup>35</sup> „COMMUNIQUE DE PRESSE RELATIF A LA TROISIEME CONFERENCE DES MINISTRES DES ETATS DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE, COMPETENTS EN MATIERE DE SECURITE INTERIEURE; QUI S’EST TENUE LE 30 NOVEMBRE 1978 à BONN“, [o. D.], AN, Ministère de l’Intérieur, 19960183/30. – Auf deutsch auch in PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 122.711.

Drittens ist festzuhalten, dass die Sprache der Kommunikés, trotz einzelner Konkretisierungen, insgesamt sehr stark zusammenfassend und abstrahierend war. Die Texte hatten zweifelsohne für Sicherheitsexperten eine gewisse Aussagekraft. Im Hinblick auf weniger spezialisierte Journalisten ist aber davon auszugehen, dass die Kommunikés kaum geeignet waren, aufschlussreiche Informationen zu der Kooperation zu vermitteln, weil die Bedeutung der Maßnahmen und möglicherweise damit verbundene problematische Aspekte ohne weitreichendes Hintergrundwissen kaum erfasst werden konnten. Das Rezeptionsverhalten der Presse, auf das im folgenden Abschnitt genauer eingegangen wird, bestätigt diese Feststellung.

Obwohl somit die Arbeit der TREVI-Konferenz durchaus nicht völliger Geheimhaltung unterlag, zielten ihre Presseverlautbarungen insgesamt betrachtet nicht auf die Herstellung von Öffentlichkeit und Transparenz. „Möglichst unauffällig.“<sup>36</sup> – So lautete zum Beispiel eine der internen bundesdeutschen Zielsetzungen für die Organisation der Ministersitzung von 1978 in Bonn. Vor diesem Hintergrund wurden in den Mitteilungen an die Medien durchaus auch bestimmte Informationen verschwiegen, die in den Ministerresolutionen enthalten waren. Erstens handelte es sich dabei um Themenbereiche, die auf Misserfolge der Kooperation hindeuteten – etwa 1977 die Schwierigkeiten in den AGs IV und V (nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz)<sup>37</sup> oder die Maßnahmen zur Umstrukturierung und Straffung der Kooperation 1978<sup>38</sup>. Zweitens wurden Themen nicht genannt, die in der Kooperation intern umstritten waren: Hierzu gehörte insbesondere der gesamte Komplex, der den möglichen Wegfall der EG-Binnengrenzen betraf, sowie auch die Frage nach der Einrichtung eines ständigen Sekretariats, das TREVI unter Umständen ein weitaus stärkeres institutionelles Gewicht verliehen hätte<sup>39</sup>.

Drittens schließlich – und dies ist besonders problematisch im Hinblick auf die Funktion der Öffentlichkeit in einem demokratischen System – verschwiegen die

<sup>36</sup> Vermerk von Drautz (AA) „über Ressortbesprechung BMI/AA über Zusammenarbeit der EG-Innenminister; hier insbesondere TREVI“, 12. 10. 1978, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486.

<sup>37</sup> Vgl. „Presseerklärung“ [der TREVI-Ministersitzung am 31. 5. 1977 in London, o. D.], PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486.

<sup>38</sup> „COMMUNIQUE DE PRESSE RELATIF A LA TROISIEME CONFERENCE DES MINISTRES DES ETATS DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE, COMPETENTS EN MATIERE DE SECURITE INTERIEURE; QUI S'EST TENUE LE 30 NOVEMBRE 1978 à BONN“, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30. – Auf Deutsch auch in PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 122.711.

<sup>39</sup> In gemeinsamen Entwürfen für das Pressecommuniqué von 1977 war das Thema „Wegfall der EG-Binnengrenzen“ zunächst enthalten gewesen. Schließlich wurde es aber doch gestrichen und tauchte auch in den folgenden Jahren nicht mehr in den öffentlichen Verlautbarungen der Konferenz auf. Vgl. „Revised Press Communiqué“ [der TREVI-Ministersitzung am 31. 5. 1977 in London], PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486; „Presseerklärung“ [der TREVI-Ministersitzung am 31. 5. 1977 in London, o. D.], ebd.; sowie „COMMUNIQUE DE PRESSE RELATIF A LA TROISIEME CONFERENCE DES MINISTRES DES ETATS DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE, COMPETENTS EN MATIERE DE SECURITE INTERIEURE; QUI S'EST TENUE LE 30 NOVEMBRE 1978 à BONN“, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

Kommuniqués solche Punkte, die kritische Nachfragen oder gar Proteste hätten provozieren können: Namentlich handelte es sich dabei um die Projekte für eine stärkere EDV-basierte Vernetzung von Sicherheitsbehörden<sup>40</sup>. Zumindest in der Bundesrepublik war die computergestützte Arbeit der Sicherheitsbehörden in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre zu einem öffentlichen und breit diskutierten Reizthema geworden, das Ängste vor einem Orwellschen Überwachungsstaat schürte<sup>41</sup>. Dass derartige „Gefahren“ den beteiligten Beamten bewusst waren und das Thema deshalb gezielt nach außen hin heruntergespielt wurde, zeigt eine ministerielle Vorlage für die Pressekonferenz des britischen Innenministers Merlyn Rees nach der TREVI-Ministersitzung von 1977: Auf die potenzielle Frage nach „computer links between police forces of the Nine“ und möglichen „privacy implications“ wurde vorgeschlagen zu antworten, dass gegenwärtig keinerlei derartige Pläne verfolgt würden. Es gebe zwar eine Expertengruppe, die sich mit den Möglichkeiten eines elektronischen Datenaustauschs über gestohlene Fahrzeuge und andere Gegenstände befasse, aber konkrete Vorschläge hierzu seien bislang nicht absehbar<sup>42</sup>. Dies war zwar keine direkte Lüge, es minderte die Bedeutung des EDV-Themas jedoch unverhältnismäßig und verschleierte, dass es durchaus Wünsche und Pläne gab, die europäische EDV-Vernetzung auszubauen.

Die 1976 festgelegte Grundlinie, sich bei Presseinterviews zur TREVI-Kooperation weitgehend auf die Inhalte des Kommuniqués zu beschränken, scheint von den Ministern überwiegend eingehalten worden zu sein<sup>43</sup>. Eine gewisse Ausnahme bildet die bundesdeutsche Seite: Hier ging Innenminister Maihofer 1977 in einem Interview mit dem Deutschlandfunk zum Londoner TREVI-Ministertreffen deutlich über die gemeinsame Vereinbarung hinaus: Dabei gab er freilich keine konkreten sicherheitsrelevanten Informationen preis. Vielmehr nutzte er dieses Forum, um der bundesdeutschen Sicht – die in vielfacher Hinsicht im Rahmen der TREVI-Konferenz immer wieder aneckte – Nachdruck zu verleihen. Insbesondere stellte er dabei die Konferenz in den Kontext des europäischen Inte-

<sup>40</sup> In der Ministerresolution von 1978 wird das Thema behandelt, im Pressekommuniqué jedoch so abstrakt verklausuliert, dass es faktisch nicht zu verstehen ist. Vgl. „COMMUNIQUE DE PRESSE RELATIF A LA TROISIEME CONFERENCE DES MINISTRES DES ETATS DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE, COMPETENTS EN MATIERE DE SECURITE INTERIEURE; QUI S'EST TENUE LE 30 NOVEMBRE 1978 à BONN“, [o. D.], AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

<sup>41</sup> Vgl. Oberloskamp: Auf dem Weg in den Überwachungsstaat?, S. 171 f.; Weinbauer: Zwischen „Partisanenkampf“ und „Kommissar Computer“, S. 259–264. Siehe auch Raitzel: Neue Technologien, S. 39.

<sup>42</sup> [Brief von Nagler (britisches Home Office)] für das „Meeting of Ministers of the Interior“, [Mai 1977], BNA, FCO 30/3422.

<sup>43</sup> Vgl. etwa die Musterantworten auf potenzielle Pressefragen für den britischen Home Secretary in: [Brief von Nagler (britisches Home Office)] für das „Meeting of Ministers of the Interior“, [Mai 1977], BNA, FCO 30/3422. 1978 weigerte sich der französische Innenminister Bonnet bei seiner Rückkehr nach Paris, Nachfragen von Seiten der Medien zu beantworten. Vgl. „Christian Bonnet et le terrorisme“ in: L'Aurore, 1. 12. 1978; „L'Europe de l'intérieur. Capitale: Bonn“, in: L'Humanité, 1. 12. 1978; Meldungen der Nachrichtenagentur Agence France-Presse in: AN, Ministère de l'Intérieur, 19960183/30.

grationsprozesses, der eine Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden zur „zwingende[n] Notwendigkeit“ mache. In seiner Begeisterung für die nun realisierten „erste[n], und zwar kräftige[n] Schritte in Richtung auf eine gemeinsame europäische Innenpolitik“ unterstrich Maihofer dabei Bedeutung und Reichweite der Kooperation in einem Maße, das anderen Staaten sicherlich zu weit gegangen wäre<sup>44</sup>.

Was die Informationspolitik der TREVI-Regierungen gegenüber den Parlamenten anbelangt, so folgte diese offensichtlich der gleichen Linie wie gegenüber der Presse<sup>45</sup>: Die Durchsicht der Bundestagsdokumente für die 1970er Jahre etwa hat ergeben, dass TREVI im Deutschen Bundestag vor allem dann Erwähnung fand, wenn die Regierung demonstrieren wollte, dass sie auf allen Ebenen wirksame Maßnahmen gegen den grenzüberschreitenden Terrorismus ergriffen hatte. Darüber hinaus wurde TREVI regelmäßig in den „Berichten der Bundesregierung über die Integration in den Europäischen Gemeinschaften“ genannt, wobei jedoch hier die Informationen überaus knapp und allgemein gehalten waren<sup>46</sup>.

In den Plenarsitzungen wurde das Thema seitens der Regierung lediglich punktuell im Rahmen von Regierungserklärungen oder Debatten gestreift, um die Handlungsfähigkeit der Regierung gegenüber dem Terrorismus zu unterstreichen. Die dabei preisgegebenen Informationen waren in aller Regel noch weitaus allgemeiner und knapper als in den Pressecommuniqués. Zumeist beschränkten sich die Regierungsvertreter auf die kurze Erwähnung von Schlagworten wie „internationale Verbrechensbekämpfung“<sup>47</sup>, „Zusammenarbeit der Sicherheitsorgane“ im „engen Verbund der Europäischen Gemeinschaft“<sup>48</sup>, „internationale[...] polizeiliche[...] Zusammenarbeit“<sup>49</sup> oder „praktische Zusammenarbeit“<sup>50</sup> unter den EG-Staaten. Gelegentlich erfolgten minimale Konkretisierungen, etwa der Hinweis,

<sup>44</sup> So formulierte Maihofer etwa, es gehe bei TREVI darum, den „Austausch der Informationen so eng wie irgend möglich zu machen“ und „die Zusammenarbeit der Polizeien über die Grenzen hinweg so eng wie irgend möglich zu gestalten“. Das setze „weitreichende Veränderungen der Gesetzgebungen, auch der Absprachen zwischen europäischen Ländern voraus“. Siehe Interview des Bundesministers des Innern Maihofer mit Heribert Schwan (Deutschlandfunk) „zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus“, Deutschlandfunk, 1. 6. 1977, 07.17 Uhr, Verschriftlichung durch das Bundespresseamt, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 119.486.

<sup>45</sup> Auffallend ist auch, dass TREVI offensichtlich selbst innerhalb der Regierung kaum thematisiert wurde: In den Kabinettsprotokollen der Bundesregierung konnte für die 1970er Jahre lediglich eine kurze Erwähnung der Konferenz ausfindig gemacht werden. Vgl. 24. Kabinettsitzung am 1. 6. 1977, „Konferenz der für die innere Sicherheit verantwortlichen Minister der EG-Staaten vom 31. 5. 1977 in London“, abrufbar unter: [http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1977k/kap1\\_1/kap2\\_22/index.html](http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1977k/kap1_1/kap2_22/index.html) [7. 7. 2016].

<sup>46</sup> Vgl. BT-Drs. 7/5834, S. 5; BT-Drs. 8/274, S. 7; BT-Drs. 8/1045, S. 7; BT-Drs. 8/2230, S. 7; BT-Drs. 8/2760, S. 8; BT-Drs. 8/3302, S. 7.

<sup>47</sup> Maihofer, BT-PIPr. 8/53, 28. 10. 1977, S. 4132.

<sup>48</sup> Schreiben des AA „zur Vorbereitung einer Intervention des Bundesministers, falls es zu einer Bundestagsdebatte über das Thema innere Sicherheit kommt“, 23. 7. 1976, PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890.

<sup>49</sup> Maihofer, BT-PIPr. 7/213, 16. 1. 1976, S. 14755.

<sup>50</sup> Helmut Schmidt, BT-PIPr. 8/5, 16. 12. 1976, S. 45.

dass es hierbei um Informationsaustausch und operative Zusammenarbeit gehe<sup>51</sup>. In seltenen Einzelfällen wurden die Daten der Ministerkonferenzen und die Arbeitsgebiete der fünf TREVI-AGs genannt<sup>52</sup>. Das gleiche restriktive und oberflächliche Auskunftsverhalten lässt sich auch im Hinblick auf den Bereich der wenigen parlamentarischen Anfragen<sup>53</sup> und die Debatten im Innenausschuss des Deutschen Bundestags<sup>54</sup> konstatieren.

Ein ähnliches Bild bieten auch die britischen Parlamentsdokumente: Von Regierungsseite wurde die Konferenz während der 1970er Jahre lediglich dann un- aufgefördert erwähnt, wenn die Handlungsfähigkeit der Regierung gegen den Terrorismus betont werden sollte<sup>55</sup>. Auf direkte parlamentarische Anfragen zu TREVI fügten allerdings das Innen- beziehungsweise Außenministerium – anders als in der Bundesrepublik – mehrfach das von den Ministern gebilligte Presse- kommunikulé ihrer Antwort bei<sup>56</sup>.

Insgesamt betrachtet lässt sich somit resümieren, dass TREVI keineswegs voll- kommen geheim war. Parlamente und Medien wurden in einem gewissen Rah- men informiert, wenngleich freilich die „Öffentlichkeitsarbeit“ der Konferenz als weitgehend restriktiv bezeichnet werden muss: Diese war überwiegend nicht von der Intention geleitet, Transparenz und Öffentlichkeit herzustellen, sondern viel- mehr vom Bemühen um die Demonstration staatlicher Handlungsfähigkeit und Stärke.

## 7.2.2 Freiwillige Statisten: Das Verhalten von Parlamenten und Medien

Trotz dieser eher zurückhaltenden Informationspolitik der TREVI-Ministerien wären Parlamente und Medien freilich durchaus zumindest zur kritischen Nach-

<sup>51</sup> Maihofer, BT-PlPr. 7/213, 16. 1. 1976, S. 14755.

<sup>52</sup> Vgl. Maihofer, BT-PlPr. 8/53, 28. 10. 1977, S. 4132. Z.T. gilt dies auch für die oben, S. 249, Anm. 46 genannten „Berichte der Bundesregierung über die Integration in den Europäischen Gemeinschaften“.

<sup>53</sup> Zu dem äußerst zurückhaltenden Frageverhalten der Abgeordneten siehe, auch mit Belegen zu parlamentarischen Anfragen, unten S. 251.

<sup>54</sup> Auch hier konnte lediglich eine äußerst sporadische und oberflächliche Erwähnung der TREVI-Konferenz ausgemacht werden: Vgl. Anlage zum Protokoll der 2. Sitzung des Innenausschusses am 14. 2. 1973, Bericht des Bundesministers des Innern über sein Arbeitsprogramm in der 7. Wahlperiode, S. 22, BT-PA, Protokolle des Innenausschusses, 7. Wahlperiode 1972–76; Stenographisches Protokoll über die 21. Sitzung des Innenausschusses, 1. 9. 1977, S. 87, ebd., 8. Wahlperiode 1976–80; sowie Bericht des Bundesministers des Innern über den Stand der Terrorismusbekämpfung, Anlage zum Kurzprotokoll über die 44. Sitzung des Innenausschusses, 26. 4. 1978, S. 48 f., ebd.

<sup>55</sup> Vgl. [http://hansard.millbanksystems.com/lords/1975/nov/25/address-in-reply-to-her-majestys-most#S5LV0366PO\\_19751125\\_HOL\\_230](http://hansard.millbanksystems.com/lords/1975/nov/25/address-in-reply-to-her-majestys-most#S5LV0366PO_19751125_HOL_230) u. <http://hansard.millbanksystems.com/lords/1977/nov/09/address-in-reply-to-her-majestys-most-2>.

<sup>56</sup> Vgl. [http://hansard.millbanksystems.com/written\\_answers/1976/mar/11/m-poniatowski#S5CV0907P0\\_19760311\\_CWA\\_18](http://hansard.millbanksystems.com/written_answers/1976/mar/11/m-poniatowski#S5CV0907P0_19760311_CWA_18); [http://hansard.millbanksystems.com/written\\_answers/1976/jul/01/european-community-ministers-of-the](http://hansard.millbanksystems.com/written_answers/1976/jul/01/european-community-ministers-of-the); [http://hansard.millbanksystems.com/written\\_answers/1977/jun/16/terrorism#S5CV0933P0\\_19770616\\_CWA\\_66](http://hansard.millbanksystems.com/written_answers/1977/jun/16/terrorism#S5CV0933P0_19770616_CWA_66).

frage in der Lage gewesen – insbesondere im Hinblick auf die soeben umrissene rechtliche Problematik. Ein solches Bestreben ist jedoch in der Bundesrepublik und in Großbritannien, die im Folgenden exemplarisch genauer untersucht werden, noch nicht einmal ansatzweise zu erkennen.

Abgeordnete haben die Möglichkeit, parlamentarische Anfragen an die Regierung zu richten, um so zur Kontrollfunktion des Parlaments beizutragen. Die Auswertung der Bundestagsdokumente der sechsten bis achten Legislaturperiode hat gezeigt, dass es in dem gesamten Zeitraum von 1969 bis 1980 lediglich fünf parlamentarische Anfragen gab, die auf das Thema einer europäischen Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden bei der Terrorismusbekämpfung zielten<sup>57</sup>. Diese Fragen bezogen sich dabei keineswegs auf grundsätzliche Aspekte und möglicherweise damit verbundene Gefahren für den Rechtsstaat. Der durchgehende Grundtenor war vielmehr die Sorge, dass die auf europäischer Ebene von der Regierung gegen den Terrorismus ergriffenen Maßnahmen nicht weitreichend genug sein könnten. Die uneingeschränkte Forderung nach mehr europäischer Kooperation der Sicherheitsbehörden findet sich auch in Stellungnahmen der Unionsopposition bei Bundestagsdebatten und im Rahmen des Innenausschusses<sup>58</sup>. Abgeordnete der CDU/CSU-Fraktion forderten die Regierung hier wiederholt dazu auf, die europäische „Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung“ weiter zu intensivieren<sup>59</sup>. Kritische Anmerkungen zu den damit verbundenen rechtlichen Problemen sind nicht auszumachen. Dieses Verhalten der Abgeordneten war zweifelsohne auch der aktuellen Regierungskonstellation in der Bundesrepublik geschuldet: So hat die Opposition der Unionsparteien in den 1970er Jahren auch im Hinblick auf die innenpolitische Seite der Terrorismusbekämpfung nicht auf Mäßigung gedrängt und eventuelle Gefahren für den Rechtsstaat beschworen, sondern vielmehr immer wieder noch weitergehende Schritte gefordert<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> Zwei Anfragen von Erik Blumenfeld (CDU/CSU), eine von Uwe Holtz (SPD), eine von Klaus-Peter Schulz (CDU/CSU) und eine von Hans Engelhard (FDP). Vgl. BT-PIPr. 6/193, 16. 6. 1972, S. 11274f.; BT-PIPr. 7/6, 20. 12. 1972, S. 114f.; „Europäische Konferenz über innere Sicherheit geplant“, in: FAZ, 26. 3. 1975; BT-Drs. 7/5748, 27. 8. 1976; sowie BT-PIPr. 8/25, 5. 5. 1977, S. 1789.

<sup>58</sup> Die Auswertung der Protokolle des Innenausschusses hat lediglich einen einzigen Hinweis auf die Datenschutzproblematik im Zusammenhang mit dem allgemeinen, „grenzüberschreitenden Datenverkehr[...]“ ergeben: Der Bundesbeauftragte für Datenschutz Bull führte hier auf Nachfrage hin aus, dass in verschiedenen Gremien darüber verhandelt werde, wie Datenschutzansprüche auch im Ausland geltend gemacht werden könnten. Vgl. Kurzprotokoll über die 55. Sitzung des Innenausschusses, 18. 10. 1978, S. 13, BT-PA, Protokolle des Innenausschusses, 8. Wahlperiode 1976–80.

<sup>59</sup> Vgl. den Redebeitrag von Carl-Dieter Spranger (CDU/CSU) in: Kurzprotokoll der 46. Sitzung des Innenausschusses, 10. 5. 1978, S. 39, BT-PA, Protokolle des Innenausschusses, 8. Wahlperiode 1976–80; den Redebeitrag von Fritz Wittman (CDU/CSU) in: BT-PIPr. 8/14, 10. 2. 1977, S. 651; sowie BT-PIPr. 8/53, 28. 10. 1977, S. 4132.

<sup>60</sup> Vgl. Hürter: Sicherheit, Recht und Freiheit, S. 272 u. 274; ders.: Anti-Terrorismus-Politik, S. 336–338; ders.: Regieren gegen Terrorismus, S. 74. Siehe auch Bergstermann: Stammheim, S. 284–294.

Die britischen Parlamentsdokumente bieten ein insgesamt ähnliches Bild, auch hier scheint die Haltung des Parlaments nicht kritischer gewesen zu sein als in der Bundesrepublik: In dem von terroristischer Gewalt besonders betroffenen Land, in dem 1974 die konservative Regierung durch Labour abgelöst worden war, gab es einen starken gesamtgesellschaftlichen Konsens, der Effektivität von Terrorismusbekämpfung höchste Priorität einzuräumen; unabhängig von der politischen Couleur der Oppositionspartei war deshalb kaum mit rechtsstaatlich motivierter Kritik zu rechnen<sup>61</sup>. Ganz in diesem Sinne zielten die wenigen parlamentarischen Anfragen zum Thema einer europäischen Kooperation der Sicherheitsbehörden vor allem auf eine verbesserte Effektivität der Terrorismusbekämpfung<sup>62</sup>. Kritische Nachfragen zu möglicherweise problematischen Aspekten der Kooperation waren nicht auszumachen.

Auch das Europäische Parlament – das freilich in den 1970er Jahren ohnehin nur schwache Möglichkeiten der Einflussnahme und Kontrolle hatte – trug kaum zur kritischen Nachfrage und Herstellung von Öffentlichkeit bei. Zwar wurde auch hier die Frage einer europäischen Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung immer wieder thematisiert<sup>63</sup>. Allerdings zielten die offiziellen Verlautbarungen des Europäischen Parlaments aus den 1970er Jahren zu diesem Thema, die oftmals Reaktionen auf spektakuläre terroristische Übergriffe waren, primär auf eine Vertiefung der Kooperationsmechanismen<sup>64</sup>.

Ähnlich wie die Parlamente zeigte sich auch die mediale Öffentlichkeit insgesamt betrachtet erstaunlich unkritisch. Dies ist umso bemerkenswerter, als das Terrorismus-Thema während der 1970er Jahre in den Medien breiten Raum einnahm<sup>65</sup>. Darüber hinaus war zumindest in der Bundesrepublik in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre ein durchaus ausgeprägtes Bewusstsein für Probleme des

<sup>61</sup> Vgl. Hürter: *Regieren gegen Terrorismus*, S. 65–71.

<sup>62</sup> Für die Jahre 1975 bis 1980 konnten insgesamt sieben parlamentarische Anfragen zu Themen der TREVİ-Konferenz ausgemacht werden. Vgl. [http://hansard.millbanksystems.com/written\\_answers/1976/mar/11/m-poniatowski#S5CV0907P0\\_19760311\\_CWA\\_18](http://hansard.millbanksystems.com/written_answers/1976/mar/11/m-poniatowski#S5CV0907P0_19760311_CWA_18); [http://hansard.millbanksystems.com/written\\_answers/1976/jul/01/european-community-ministers-of-the](http://hansard.millbanksystems.com/written_answers/1976/jul/01/european-community-ministers-of-the); [http://hansard.millbanksystems.com/lords/1976/jul/20/hijacking-and-terrorism#S5LV0373P0\\_19760720\\_HOL\\_6](http://hansard.millbanksystems.com/lords/1976/jul/20/hijacking-and-terrorism#S5LV0373P0_19760720_HOL_6); [http://hansard.millbanksystems.com/written\\_answers/1977/jun/16/terrorism#S5CV0933P0\\_19770616\\_CWA\\_66](http://hansard.millbanksystems.com/written_answers/1977/jun/16/terrorism#S5CV0933P0_19770616_CWA_66); <http://hansard.millbanksystems.com/lords/1978/jun/06/terrorism-and-hijacking>; [http://hansard.millbanksystems.com/written\\_answers/1978/aug/02/anti-terrorism-ec-exchange-of-personnel](http://hansard.millbanksystems.com/written_answers/1978/aug/02/anti-terrorism-ec-exchange-of-personnel); <http://hansard.millbanksystems.com/lords/1978/dec/05/terrorism-and-hijacking>.

<sup>63</sup> So etwa im Rahmen einer Fragestunde im November 1977. Vgl. Schreiben von Hardwick (britisches Home Office) an Willoughby (House of Commons), 7. 11. 1977, BNA, FCO 30/3423.

<sup>64</sup> Vgl. die „Entschließung über die Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ vom 7. 7. 1976, die „Entschließung“ zur Terrorismuskonvention des Europarats vom 14. 1. 1977, die „Entschließung zum Terrorismus in der Gemeinschaft“ vom 16. 11. 1977 [BArch, B 106/106772], die „Entschließung zum Terrorismus“ vom 12. 4. 1978 und die „Entschließung“ vom 27. 9. 1979. Erst in den 1990er Jahren begannen Abgeordnete des Europäischen Parlaments, TREVİ kritisch zu hinterfragen. Vgl. Benyon: *Policing the European Union*, S. 509.

<sup>65</sup> Vgl. für die Bundesrepublik Balz: *Von Terroristen, Sympathisanten und dem starken Staat; Steinseifer: „Terrorismus“ zwischen Ereignis und Diskurs; Musolff: Krieg gegen die Öffentlichkeit*, S. 140–220; ders.: *Terrorismus im öffentlichen Diskurs der BRD*.

Datenschutzes entstanden, das insbesondere im Hinblick auf die Arbeit der Sicherheitsbehörden thematisiert wurde<sup>66</sup>. Was jedoch den internationalen Informationsaustausch der Sicherheitsbehörden anbelangt, so wurde dieses Thema von den Medien kaum aufgegriffen.

In Großbritannien, der Bundesrepublik und Frankreich wurden zwar die TREVI-Ministersitzungen ab 1976 in großen Tageszeitungen erwähnt<sup>67</sup>. In der bundesdeutschen Presse finden sich darüber hinaus auch bereits vor 1976 gelegentliche Erwähnungen der Pläne für eine europäische Konferenz über Innere Sicherheit<sup>68</sup>. Insgesamt beschränkten sich jedoch die Artikel in aller Regel darauf, offizielle Verlautbarungen wie Pressemitteilungen oder Interviewaussagen zu reproduzieren<sup>69</sup>. Ein Bemühen um detailliertere Informationen oder gar um kritische Hinterfragung ist dabei nur selten zu erkennen. Die wenigen Versuche von Journalisten, die, wie oben ausgeführt, sehr abstrakten Pressemitteilungen der Ministerkonferenzen zu veranschaulichen, führten dabei mitunter zu problematischen Ergebnissen –

<sup>66</sup> Vgl. oben, S. 241, Anm. 10.

<sup>67</sup> Systematisch ausgewertet wurden die FAZ, die SZ, der Spiegel, der Guardian, die Financial Times und die Times. Für Frankreich wurden die in Ministerialakten enthaltenen Presseauschnittsammlungen zu den jeweiligen TREVI-Ministertreffen herangezogen.

<sup>68</sup> Dabei erfolgten jedoch keinerlei Erläuterungen zu den geplanten Themen für die Konferenz, allenfalls wurde ein Bezug zur Notwendigkeit der internationalen Terrorismusbekämpfung hergestellt. Vgl. „Giscard d’Estaing heute bei Schmidt. Zweitägige Konsultationen“, in: FAZ, 8. 7. 1974, S. 1; „Giscard d’Estaing und Schmidt wollen die Stabilitätsbemühungen fortsetzen. Hoffnungen auf Impulse für die europäische Einigung“, in: FAZ, 10. 7. 1974, S. 1 f., hier S. 2; „Europäische Konferenz über innere Sicherheit geplant“, in: FAZ, 26. 3. 1975; „Abstimmung ist unerlässlich“. Maihofer für Zusammenarbeit der Innenminister der EG“, in: FR, 26. 3. 1975; „Nr. siebentausendso. Neue Fahndungsergebnisse der Polizei wie Furcht vor neuen Gewalttaten treiben Bonn zur Eile: Die Terrorbekämpfung soll intensiviert und internationalisiert werden“, in: Der Spiegel, 5. 5. 1975, S. 26; „Dann könnten Terroristen nur zum Nordpol“. Bundesinnenminister Werner Maihofer über anarchistische Gewalttäter“, in: Der Spiegel, 5. 5. 1975, S. 27–30, hier S. 30; sowie „Was gerade läuft. Ein Manager-Typ soll als Chef der neuen Abteilung ‚T‘ des Bundeskriminalamts mehr System in die Fahndung nach Terroristen bringen“, in: Der Spiegel, 2. 6. 1975, S. 28 f., hier S. 28. Auf die unmittelbar nach dem Olympia-Attentat im Rahmen der EG ergriffenen Schritte (vgl. oben S. 44 f.) finden sich in FAZ, SZ und Spiegel keine Hinweise, im Gegenteil: Der Spiegel kommentierte hinsichtlich des EG-Außenministertreffens in Frascati: „Zu wirksamen Maßnahmen gegen den Terrorismus konnten sich die Staaten nicht aufraffen.“ Vgl. „Trauriger Gipfel. In Rom machten die Außen- und Finanzminister der EWG den Weg zum EWG-Gipfel frei – durch Ausklammern und faule Kompromisse“, in: Der Spiegel, 18. 9. 1972, S. 101 f., hier S. 101.

<sup>69</sup> Vgl. „Europäische Zusammenarbeit bei der Terrorismus-Bekämpfung. Übereinkunft der Innenminister der Gemeinschaft/Maihofer zufrieden/Austausch von Polizisten vorgesehen“, in: FAZ, 30. 6. 1976, S. 2; „EG will Terror gemeinsam bekämpfen. Innenminister vereinbaren engere Zusammenarbeit und koordinierte Aktionen“, in: SZ, 30. 6. 1976, S. 2; „Les Neuf vont intensifier leur coopération dans la lutte contre le terrorisme. En échangeant informations et spécialistes“, in: Le Monde, 4. 6. 1977; „Après la réunion des neuf ministres de l’Intérieur à Bonn. Christian Bonnet: ‚Le climat d’insécurité est celui du monde actuel‘“, in: Le Figaro, 1. 12. 1978; „Pas question de céder au chantage du terrorisme“, in: Le Matin, 1. 12. 1978; „Christian Bonnet et le terrorisme“, in: L’Aurore, 1. 12. 1978; „EEC to combat crime“, in: The Guardian, 30. 6. 1976, S. 2; „EEC move on terror“, in: The Guardian, 24. 10. 1979, S. 2; „More countries to call on SAS terrorism experts“, in: The Times, 1. 6. 1977, S. 5; „The Terrorist Problems of Europe“, in: The Times, 1. 6. 1977, S. 17.

etwa als der französische Figaro 1978 erläuterte, es sei geplant, gemeinsame europäische Polizeieinheiten nach Vorbild der bundesdeutschen GSG 9 aufzustellen<sup>70</sup>. Kritik ist nur in den allerseltensten Fällen auszumachen<sup>71</sup>. So warnte das französische kommunistische Blatt L'Humanité wiederholt in dramatischen Tönen und unter Verweis auf den Zweiten Weltkrieg vor einer deutschen Polizeiherrschaft in Europa<sup>72</sup>. Wenngleich diese Art der Kritik letztlich nicht nur überzogen, sondern auch schief war, traf L'Humanité doch den wunden Punkt, dass die TREVI-Konferenz ein Potenzial zur Gefährdung von Rechtsstaatlichkeit in sich barg.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass weder bei Parlamenten noch bei den Medien ein Bemühen erkennbar ist, die TREVI-Konferenz kritisch zu verfolgen und gewisse Möglichkeiten zur demokratischen Kontrolle einzufordern<sup>73</sup>. Diese Haltung hat freilich tiefere strukturelle Ursachen, auf die im folgenden Abschnitt genauer einzugehen ist.

## 7.3 Ursachen der schwachen accountability

### 7.3.1 Politische Marginalisierung, transgouvernementale Beziehungen und bürokratische Eigendynamik

Wie in Abschnitt 5.6 gezeigt, war die Funktionsweise der TREVI-Konferenz durch transgouvernementale Politik geprägt: Zu einem erheblichen Teil erfolgte die Entscheidungsfindung auf Ebene der Hohen Beamten oder gar der AGs und UAGs, während die Rolle der Minister in der Regel darauf beschränkt blieb, die gefundenen Kompromisse formal zu bestätigen. Das „tatsächliche Zentrum der Entscheidungsfindung“ lag somit nicht auf politischer, sondern auf administrativer Ebene<sup>74</sup>.

Eine solche politische Marginalisierung des Themas internationaler Polizeikooperation hat in Europa eine lange Tradition<sup>75</sup>. Seit jeher unterliegen Belange der Inneren Sicherheit auch auf nationaler Ebene keiner weitreichenden öffentli-

<sup>70</sup> Vgl. „Après la réunion des neuf ministres de l'Intérieur à Bonn. Christian Bonnet: ‚Le climat d'insécurité est celui du monde actuel‘“, in: Le Figaro, 1. 12. 1978.

<sup>71</sup> Die SZ kommentierte im Juni 1976, die europäische Zusammenarbeit bliebe letztlich wirkungslos, solange sie nicht mit einer konsequenten internationalen Ächtung von Staaten einhergehe, die Terroristen unterstützen. Vgl. „Zweimal internationaler Terrorismus“, in: SZ, 30. 6. 1976, S. 4. Der Guardian kritisierte 1977 die vermeintlich chaotische und ineffektive Organisation der Konferenz, bei der aus Rücksichtnahme auf die jeweiligen innenpolitischen Empfindlichkeiten der Teilnehmerstaaten zentrale Probleme außen vor blieben. Vgl. „Home spun“, in: The Guardian, 31. 5. 1977, S. 13; sowie „Discretion beats terror“, in: The Guardian, 1. 6. 1977, S. 24.

<sup>72</sup> Vgl. „L'Europe de la Police“, in: L'Humanité, [wahrscheinlich Januar 1977, der Artikel wird erwähnt in: BT-PlPr. 8/66, 20. 1. 1978, S. 5055]; sowie „L'Europe de l'intérieur. capitale: Bonn“, in: L'Humanité, 1. 12. 1978.

<sup>73</sup> So auch das Urteil in Fijnaut: International Policing in Europe, S. 608.

<sup>74</sup> Vgl., auch für das Zitat, Monar: Democratic Control of Justice and Home Affairs, S. 245.

<sup>75</sup> Vgl. Walker: The Accountability of European Police Institutions, S. 37–40.

chen Kontrolle: Regierungen sehen sich aus Gründen der Effizienz unter geringerem Rechenschaftsdruck als in anderen Politikbereichen, Ministerialbürokratien und nachgeordnete Behörden arbeiten in der Regel sehr „diskret“ und setzen ihre Minister häufig nur dort in Kenntnis, wo politische Verantwortung zu übernehmen ist, und die Information von Parlamenten und Öffentlichkeit wird möglichst gering gehalten<sup>76</sup>. Auf internationaler Ebene tritt dieses Problem in noch stärkerem Maße zutage. Frühere Formen grenzüberschreitender Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden im 19. Jahrhundert waren allenfalls zu einem geringen Grad formalisiert, häufig sogar gänzlich informell<sup>77</sup>. Es ist davon auszugehen, dass diese bereits seit weit über hundert Jahren etablierte Praxis auch das Denken der TREVI-Akteure prägte und zumindest in Teilen unhinterfragt fortgeführt wurde.

Der Rechtswissenschaftler Neil Walker hat darauf hingewiesen, dass diese Tendenz zum Informellen strukturelle Ursachen hat: Nach der klassischen Vorstellung moderner Staatlichkeit in der Tradition von Jean Bodin und Thomas Hobbes ist das Gewaltmonopol ein zentrales Moment staatlicher Souveränität<sup>78</sup>. Gleichzeitig jedoch waren nationale Sicherheitsbehörden aufgrund der Beschleunigung globaler Verflechtungsprozesse seit dem 19. Jahrhundert zunehmend gezwungen, grenzüberschreitend zusammenzuarbeiten, um der Transnationalisierung krimineller Aktivität begegnen zu können. Die Abhängigkeit nationaler Sicherheitsbehörden von der Kooperationsbereitschaft ausländischer Stellen freilich ist nicht ohne Weiteres mit der Grundidee autonomer Staatlichkeit vereinbar. Dieser Grundkonflikt begünstigte laut Walker die Neigung, die internationale Zusammenarbeit von Sicherheitsbehörden auf politischer Ebene möglichst wenig zu thematisieren und statt dessen rein informell zu praktizieren. Ähnlich argumentiert auch der Politikwissenschaftler Didier Bigo, der darauf hinweist, dass die spätestens seit den 1970er Jahren in der Praxis vollzogene Aufweichung der klassischen Trennung zwischen Innen- und Außenpolitik über lange Phasen hinweg theoretisch nicht konzeptionalisiert wurde. Die Tatsache, dass die sich entwickelnden Außenbeziehungen der Innenministerien der bis dahin dominierenden Logik zuwiderliefen, habe die Reflexion zunächst völlig blockiert<sup>79</sup>.

Die transgouvernementale Grundanlage der TREVI-Konferenz steht somit in Kontinuität zu historisch gewachsenen Praktiken internationaler Polizeikooperation. Vorstellungen vom souveränen Nationalstaat wurden durch diese Form der Zusammenarbeit nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Darüber hinaus bot sie in der Wahrnehmung der Akteure den Vorteil größerer Stabilität und Effizienz. Als Begleiterscheinung der transgouvernementalen Kooperation erwies sich jedoch, dass die Möglichkeiten demokratischer Kontrolle massiv erschwert waren: zum

<sup>76</sup> Vgl. Monar: *Democratic Control of Justice and Home Affairs*, S. 244f.

<sup>77</sup> Vgl. Becker: *Dem Täter auf der Spur*, S. 89–113; Andreas u. Nadelmann: *Policing the Globe*, S. 59–87; Defflen: *Policing World Society*, S. 45–77; Siemann: „Deutschlands Ruhe, Sicherheit und Ordnung“, S. 72–122 u. 242–304.

<sup>78</sup> Zum staatlichen Gewaltmonopol vgl. Grimm: *Das staatliche Gewaltmonopol*.

<sup>79</sup> Bigo: *Polices en réseaux*, S. 16. Zur zunehmenden Verflechtung von innerer und äußerer Sicherheitspolitik bis in die Gegenwart vgl. Lutterbeck: *Blurring the Dividing Line*.

einen, weil Ministerialbeamte gegenüber Parlamenten nicht rechenschaftspflichtig sind, und zum anderen, weil die Abläufe der Entscheidungsfindung in Verwaltungsapparaten für Außenstehende oftmals besonders undurchsichtig bleiben<sup>80</sup>. Folge hiervon war, dass die frühe europäische Politik der Inneren Sicherheit weder in der politischen noch in der breiteren Öffentlichkeit der beteiligten Staaten in dem Ausmaß wahrgenommen wurde, das ihrer tatsächlichen Reichweite entsprochen hätte. Öffentliche Debatten zum Thema blieben weitgehend aus. Vor diesem Hintergrund lässt sich argumentieren, dass die spezifische Form transgouvernementaler Kooperation dazu beitrug, die TREVI-Konferenz zu entpolitisieren und eine effektive demokratische Verantwortlichkeit ihrer Akteure zu verhindern<sup>81</sup>.

Diese Problematik eines einflussreichen bürokratischen Eigenlebens jenseits der politischen Sphäre, das von außen kaum wahrnehmbar, geschweige denn zu durchschauen ist, wurde zusätzlich noch dadurch verstärkt, dass – wie in Abschnitt 6.4 dargestellt – in den 1970er Jahren neben der TREVI-Kooperation auf europäischer Ebene ein geradezu „pathologisch“<sup>82</sup> ausuferndes Nebeneinander weiterer Organisationen und Gremien existierte, die sich allesamt mit der Kooperation nationaler Sicherheitsbehörden befassten. Zu einem erheblichen Teil bestand dieses Netz konkurrierender Stellen aus Vertretern der Sicherheitsbehörden; häufig war ein und dieselbe Person in mehreren Gruppierungen gleichzeitig vertreten<sup>83</sup>. Aden hat die „bürokratische Eigendynamik“, die zur Entstehung dieser institutionellen Unübersichtlichkeit beigetragen hat, damit erklärt, dass die Akteure „nicht oder nur teilweise von rationalen Problemlösungsstrategien“ geleitet seien und oftmals auch andere Interessen verfolgten: So läuft der erhöhte administrative Aufwand internationaler Kooperation nicht selten auf die Schaffung zusätzlicher Stellen hinaus, die der eigenen Organisation vor dem Hintergrund innerstaatlicher Konkurrenz mehr Gewicht verleihen, für engagierte Beamte eröffnen sich zusätzliche Karrieremöglichkeiten, „Auslandsdienstreisen ‚versüßen‘ den Behördenalltag“<sup>84</sup>. Eine solche Situation, in der die beteiligten Beamten zumindest zum Teil auch durch Faktoren motiviert sind, die das eigentliche Problem der Inneren Sicherheit nicht mehr betreffen, kann zusätzlich dazu beitragen, die Verantwortlichkeit der Akteure gegenüber demokratischen Institutionen gering zu halten.

### 7.3.2 Versicherheitlichung (securitisation) und die Legitimität von Expertenkompetenz

Auffallend ist, dass innerhalb dieser ausufernden europäischen Netzwerke ein relativ geschlossener Expertendiskurs über Belange der Inneren Sicherheit geführt wurde, der nur begrenzt Anknüpfungspunkte zu breiteren politischen oder öffent-

<sup>80</sup> Vgl. Monar: *Democratic Control of Justice and Home Affairs*, S. 245.

<sup>81</sup> Eine ähnliche These wird v. a. im Hinblick auf die EU-Innenpolitik seit dem Maastricht-Vertrag formuliert von: Herschinger u. a.: *Das staatliche Gewaltmonopol*, S. 237 u. 242.

<sup>82</sup> Aden: *Polizeipolitik in Europa*, S. 67.

<sup>83</sup> Vgl. Walker: *The Accountability of European Police Institutions*, S. 40f.

<sup>84</sup> Vgl. Aden: *Polizeipolitik in Europa*, S. 66.

lichen Debatten bot. Die Geschlossenheit dieses Diskurses resultierte dabei nicht nur aus der dominierenden Rolle von Ministerialbürokratie und Sicherheitsbehörden für die Konferenz, sondern auch aus Prozessen, die im Folgenden mit dem Konzept der Versicherheitlichung erklärt werden sollen. Diese Prozesse waren in den einzelnen EG-Staaten unterschiedlich stark ausgeprägt und dabei insbesondere auch von dem generellen Stellenwert von Sicherheit für die politische Kultur abhängig<sup>85</sup>.

Der in der Politikwissenschaft entwickelte Begriff „Versicherheitlichung“ bezeichnet politische Kommunikationsprozesse, durch die ein Phänomen in der Wahrnehmung von staatlichen Akteuren und der breiteren Öffentlichkeit zu einem primär sicherheitsrelevanten Problem wird. Das Konzept geht davon aus, dass „Staaten und ihre politischen Eliten“ in besonderem Maße zu diesen Prozessen beitragen, weil Versicherheitlichung es ermögliche, den Staat – zu dessen Kernfunktionen die Garantie von Sicherheit zählt – „zu legitimieren“ und seine „Daseinsberechtigung zu demonstrieren“<sup>86</sup>. Komplementär zu den staatlichen Akteuren ist in westlichen Demokratien die politische Öffentlichkeit zu sehen, die den staatlichen Sicherheitsdiskurs akzeptieren oder aber kritisieren kann<sup>87</sup>. Gerade in Fragen der Inneren Sicherheit ist dieser Prozess allerdings von einer Asymmetrie geprägt zwischen oftmals sehr „spezifischen und mobilisierungsfähigen Interessen des Exekutivapparats“ und zumeist eher diffusen „Interessen gesellschaftlicher Akteure“<sup>88</sup>. Ein umfassender Konsens über die Versicherheitlichung eines Problems kann weitreichende Folgen für die Gewichtung politischer Ziele haben und so auch staatliche „Handlungen jenseits der jeweils geltenden Grenzen und Beschränkungen politischen Handelns [...] legitimieren“<sup>89</sup>. Die Definition eines Problems als „existenzielle Bedrohung“ führt in einer solchen Konstellation dazu, dass „es aus dem Feld der politischen Auseinandersetzung herausgehoben“<sup>90</sup> und nur noch innerhalb staatlicher Instanzen durch vermeintlich sachliche und kompetente Experten verhandelt wird.

Für jene TREVI-Staaten, die sich im besonderen Maße vom Terrorismus betroffen sahen, lassen sich solche Prozesse der Versicherheitlichung für bestimmte Phasen nachzeichnen<sup>91</sup>. In der Bundesrepublik beispielsweise waren nicht nur polizeiinterne Debatten<sup>92</sup>, sondern auch die Erklärungsversuche bundesdeutscher

<sup>85</sup> Vgl. aus dieser Perspektive grundlegend zur Geschichte der Bundesrepublik Conze: Die Suche nach Sicherheit.

<sup>86</sup> Conze: *Securitization*, S. 458.

<sup>87</sup> Lammert: Ein neues Analysemodell, S. 204.

<sup>88</sup> Herschinger: Das staatliche Gewaltmonopol, S. 240.

<sup>89</sup> Conze: *Securitization*, S. 457.

<sup>90</sup> Lammert: Ein neues Analysemodell, S. 203.

<sup>91</sup> Vgl. ebd.; sowie Graaf: Terrorismus als performativer Akt. Der Begriff „Versicherheitlichung“ wird von Graaf zwar nicht in den Mittelpunkt gestellt, ist der Analyse aber dennoch inhärent (S. 113). Zu Großbritannien siehe außerdem die Hinweise bei Kütt u. Spreier: Die Erzählung vom „letzten Ausweg“, S. 156f.; sowie Townshend: *Making the Peace*, S. 174–190.

<sup>92</sup> Vgl. die Auswertung der führenden polizeilichen Fachzeitschriften „Die Polizei“ und „Kriminalistik“ hierzu bei Weinbauer: Zwischen „Partisanenkampf“ und „Kommissar Computer“;

Richter bei Terroristenprozessen<sup>93</sup> fast die gesamten 1970er Jahre hindurch von einer eher technokratischen Perspektive dominiert, nach der der Terrorismus als reines Sicherheitsproblem zu behandeln sei. Während des Deutschen Herbstes entwickelte sich ein weitgehender nationaler Konsens gegen die RAF, der die Terroristen als besonders gefährliche Kriminelle und existenzielle Bedrohung des Staates erscheinen ließ. Dieser Konsens ermöglichte die Durchsetzung einer Reihe außerordentlicher Maßnahmen und mündete so letztlich in eine Art „nicht erklärte[n] Ausnahmezustand“<sup>94</sup>. Unter dem neuen Bundesinnenminister Baum wurden Ende der 1970er Jahre politische Bemühungen um deeskalierende Maßnahmen erkennbar, die gleichzeitig auch mit der Suche nach sozialwissenschaftlich fundierten Erklärungen für den Terrorismus einhergingen, um nicht nur die Symptome, sondern auch die Wurzeln des Problems in den Griff zu bekommen<sup>95</sup>. Vor dem Hintergrund des Securitisation-Ansatzes lässt sich diese Wende als Ausdruck von „Entsicherheitlichung“ verstehen, durch die „der staatliche Umgang mit politischer Gewalt [...] wieder in den Bereich üblicher politischer Entscheidungsprozesse“ zurückkehrte<sup>96</sup>. Die Tendenz zur Versicherheitlichung des Terrorismus wurde dabei in der Bundesrepublik durch mehrere Faktoren besonders begünstigt: Zum einen ist dies eine hier besonders virulente Grundüberzeugung, nach der es eine „natürliche“ Zuständigkeit des Staates“ für sämtliche Belange der Inneren Sicherheit gebe<sup>97</sup>. Zum anderen wurden breitere gesellschaftliche Debatten zum Thema Terrorismus durch einen politischen Sprachgebrauch verdrängt, der in vielfältiger Weise „Terrorismus“ mit „Krieg“ assoziierte<sup>98</sup>. Hingegen ist das Fehlen einer politisch-gesellschaftlichen Debatte für jene TREVI-Staaten, die bislang vom Terrorismus kaum oder gar nicht betroffen waren, nicht durch „Versi-

S. 249–253. Zur Schlüsselrolle des BKA und zur komplexeren Sicht Herolds auf den Terrorismus vgl. Diewald-Kerkmann: *Frauen, Terrorismus und Justiz*, S. 257–274.

<sup>93</sup> Vgl. hierzu grundlegend ebd. Diewald-Kerkmann identifiziert zwei Erklärungsansätze bundesdeutscher Richter für den Übergang zum Terrorismus: eine vermeintlich ideologische Beeinflussung durch die studentische Protestbewegung sowie die persönliche Beeinflussung durch Freunde oder Partner. Siehe ebd., S. 135–139; sowie dies.: „Verführt“ – „abhängig“ – „fanatisch“. Zu Richtern in den Terroristenprozessen der 1970er Jahre vgl. außerdem *Zwischen den Fronten*, hg. v. Diewald-Kerkmann u. Holtey.

<sup>94</sup> Kraushaar: *Der nicht erklärte Ausnahmezustand*. Vgl. auch die Analyse bei Jaschke: *Streitbare Demokratie und Innere Sicherheit*, S. 243–277. Einen Versuch, den Securitisation-Begriff auf den „Deutschen Herbst“ anzuwenden, bietet Lammert: *Ein neues Analysemodell*, S. 206–209.

<sup>95</sup> Vgl. insbesondere: *Analysen zum Terrorismus*, hg. v. Bundesminister des Innern, 4 Bde., Opladen 1981–1984. Siehe außerdem Hürter: *Sicherheit, Recht und Freiheit*, S. 274–278; Hof: *Anti-Terrorismus-Gesetze und Sicherheitskräfte*, S. 11.

<sup>96</sup> Lammert: *Ein neues Analysemodell*, S. 208.

<sup>97</sup> Diese Sicht kontrastiert insbesondere mit dem angelsächsischen Verständnis, „wonach innere Sicherheit eine gesellschaftliche Aufgabe, das heißt in der Regel eine von der Bürgerschaft zu organisierende Einrichtung darstellt“. Vgl. Lange: *„Innere Sicherheit“*, S. 210–212 (Zitat auf S. 210).

<sup>98</sup> Vgl. grundlegend Musloff: *Krieg gegen die Öffentlichkeit*. Metzler hat allerdings darauf verwiesen, dass diese Kriegsrethorik in den 1970er Jahren im Zuge einer sukzessiven „Zivilisierung von Staatsgewalt“ an Glaubwürdigkeit verlor und nicht mehr geeignet war, die längerfristige Außerkraftsetzung demokratischer Grundprinzipien zu legitimieren. Vgl. Metzler: *Konfrontation und Kommunikation*, S. 276f. (Zitat auf S. 276).

cherheitlichung“, sondern primär dadurch zu erklären, dass dieser überwiegend nicht als ernsthafte Bedrohung aufgefasst wurde.

Voraussetzung für eine erfolgreiche Versicherheitlichung des „internationalen Terrorismus“ war die öffentlich-politische Akzeptanz der Grundannahme, dass die Exekutive, also Regierung und Sicherheitsbehörden, eine ausschließliche Kompetenz für das Problem besäßen. Die Tatsache, dass die TREVI-Konferenz – die, wie oben ausgeführt, keineswegs völlig geheim war – weitgehend unbeheligt von politischen Debatten und demokratischen Kontrollinstanzen agieren konnte, legt die Existenz eines solchen Konsenses nahe: Die europäische Polizeikooperation besaß somit – unabhängig von formal betrachtet möglicherweise unzulänglichen rechtlichen Grundlagen – durchaus eine gewisse Legitimität<sup>99</sup>. Diese auf der Versicherheitlichung des „internationalen Terrorismus“ fußende Legitimität ging dabei mit einer in den einzelnen Staaten jeweils variierenden<sup>100</sup>, insgesamt aber breiten Akzeptanz von sogenanntem Expertenwissen einher, die in diesem speziellen Bereich noch durch die Tatsache verstärkt wurde, dass die Strukturen des internationalen Terrorismus in den 1970er Jahren sehr komplex und ohne die „Sachkenntnisse der Praktiker“ kaum zu durchschauen waren. Die Führungseliten der Sicherheitsbehörden hatten so eine besonders weitreichende und kaum hinterfragbare Definitionsmacht<sup>101</sup>. Vor allem aufgrund der oben beschriebenen Logik von Versicherheitlichungs-Prozessen ist die Anerkennung von Experten im Bereich europäischer Sicherheitskooperation weit über die 1970er Jahre hinaus und bis heute hoch geblieben. Dies unterscheidet den Bereich der Inneren Sicherheit von anderen Politikfeldern, auf denen in den 1970er Jahre eine tiefgehende Ernüchterung erkennbar wurde im Hinblick auf die Möglichkeiten, durch „wissenschaftliche Expertise“ politische „Handlungssicherheit“ zu schaffen<sup>102</sup>.

Die öffentlichen Legitimierungen der TREVI-Konferenz gaben eine „versicherheitlichte“ Perspektive auf den Terrorismus und seine Abwehr vor: Sie basierten in der Regel auf der Grundprämisse, dass es bei der Kooperation um die Arbeit hochspezialisierter Experten und Institutionen gehe, deren Wissensquellen und Arbeitstechniken aber gezwungenermaßen vertraulich seien. Die öffentlichen Rechtfertigungen für TREVI erfolgten deshalb in der Regel nicht auf sachlicher Ebene, sondern primär unter Verweis auf die letztlich nicht hinterfragbare Kompetenz von Sicherheitsexperten. Diese Annahme verband sich in der Argumentation oftmals mit einer Darstellung der zu bekämpfenden Verbrechensformen als fundamentale Bedrohung der gesamten Gesellschaftsordnung. So führte etwa der britische Innenminister Roy Jenkins 1976 auf dem ersten TREVI-Ministertreffen aus, dass „the maintenance of a civilised society in Western Europe“ von einer

<sup>99</sup> Vgl. Walker: *The Accountability of European Police Institutions*, S. 42–44.

<sup>100</sup> Ganz besonders ausgeprägt war der Glaube an Sicherheitsexperten in der Bundesrepublik. Vgl. Anderson u. a.: *Policing the European Union*, S. 48. Siehe für die breiteren Kontexte dieser Grundhaltung oben Abschnitt 6.3.1.

<sup>101</sup> Vgl., auch für das Zitat im vorigen Satz, Aden: *Europäische Polizeikooperation*, S. 65.

<sup>102</sup> Vgl. hierzu oben, S. 19f. Zitat bei Schanetzky: *Die große Ernüchterung*, S. 272.

erfolgreichen Zusammenarbeit im Rahmen der Konferenz abhinge<sup>103</sup>, und 1977 legitimierte der Minister of State des Home Office, Lord Harris of Greenwich, die europäische Polizeikooperation im House of Lords damit, dass diese „of crucial importance in maintaining the stability of democratic societies in Western Europe“ sei<sup>104</sup>. In einem ähnlichen Sinne argumentierte Bundesinnenminister Maihofer 1977 im Innenausschuss des Deutschen Bundestages, dass es „zu einer schweren Erschütterung des Rechtsvertrauens unserer Bürger“ käme, wenn der Staat „mit dieser Art von brutaler Delinquenz [dem internationalen Terrorismus, E.O.] nicht fertig“ würde<sup>105</sup>. Der im vorigen Abschnitt dargelegte Befund, nach dem die öffentlichen Rechtfertigungen von TREVI in der Regel ausschließlich unter Verweis auf die terroristische Bedrohung erfolgten, während andere Motivationen der Kooperation, insbesondere die angestrebte Abschaffung der EG-Binnengrenzkontrollen, öffentlich nicht thematisiert wurden, entspricht dieser Logik. Die Kombination dieser beiden Postulate – bestmögliche sachliche Kompetenz der Sicherheitsbehörden und besondere Gefährlichkeit des grenzüberschreitenden Terrorismus – ließ so die europäische Kooperation als zwingende und alternativlose Notwendigkeit erscheinen. In diesem Sinne äußerte Bundesinnenminister Maihofer 1976 in einem Interview, er könne sich gar nicht vorstellen, dass seine europäischen Amtskollegen andere Auffassungen über die zu ergreifenden Maßnahmen haben könnten: „Ich glaube, daß hier einfach in der Sache selbst so viele zwangsläufige Notwendigkeiten liegen, daß jeder, der das nur einfach vernünftig anpackt, hier zu den gleichen Überzeugungen kommen muß.“<sup>106</sup>

Diese Art der Legitimierung bleibt in ihrer Argumentation zirkulär und damit selbstreferenziell. Unabhängig von der Frage, ob die Sicherheitsbehörden der EG-Staaten tatsächlich die kompetentesten Akteure waren, um eine effektive Abwehr terroristischer Bedrohungen zu gewährleisten, ist die Argumentation problematisch, weil sie die Möglichkeit der kritischen Nachfrage grundsätzlich ausschließt<sup>107</sup>. Das oben dargestellte Verhalten von Parlamenten und Medien zeigt freilich, dass die öffentlich vorgebrachten Begründungen für TREVI von den potenziellen demokratischen Kontrollinstanzen akzeptiert wurden, weil die Akteure offensichtlich die Grundannahmen einer besonderen Expertise von Sicherheitsbehörden und einer fundamentalen Bedrohung durch den Terrorismus teilten. Die Bereitschaft, die Kompetenz der Experten anzuerkennen, resultierte darüber hinaus auch aus der Tatsache, dass eine effektive und umfassende Kontrolle von Sicherheitsbehörden durch Nicht-Spezialisten wie Parlamentsabgeordnete und Journa-

<sup>103</sup> „Meeting of EEC Ministers of the Interior: [Brief] Speaking notes [for the Home Secretary]“, 22. 6. 1976, BNA, FCO 30/3163.

<sup>104</sup> <http://hansard.millbanksystems.com/lords/1977/nov/09/address-in-reply-to-her-majestys-most-2>.

<sup>105</sup> Stenographisches Protokoll über die 3. Sitzung des Innenausschusses, 9. 2. 1977, S. 11, BT-PA, Protokolle des Innenausschusses, 8. Wahlperiode 1976–80.

<sup>106</sup> BPA, Auszug aus einem Interview mit Bundesinnenminister Maihofer „zu seinen Gesprächen mit dem britischen Innenminister Roy Jenkins über die Frage der Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ am 20. 1. 1976 in London, BAArch, B 136/15684.

<sup>107</sup> Vgl. Walker: *The Accountability of European Police Institutions*, S. 42.

listen aufgrund der Komplexität der erforderlichen Fachkenntnisse tatsächlich nur schwer leistbar ist. Deshalb ist im Bereich der Sicherheitsbehörden die administrative Binnenkontrolle oftmals das wichtigste Kontrollinstrument. Die Wirkung dieser Art von Kontrolle bleibt allerdings in aller Regel eher begrenzt<sup>108</sup>, was vor allem auf die Geschlossenheit der Diskurse zurückzuführen ist, die innerhalb von Ministerialbürokratie und Sicherheitsbehörden geführt werden.

Denn die Versicherheitlichung des internationalen Terrorismus wirkte sich nicht nur auf die demokratische Kontrolle der TREVI-Konferenz aus, sondern auch auf das Denken jener Expertenkreise in staatlichen Institutionen, die mit Terrorismusbekämpfung befasst waren: Das Fehlen einer politischen Debatte verstärkte hier die ohnehin vorhandene Tendenz, den Terrorismus nicht als politisch und sozial zu erklärendes Phänomen zu betrachten, sondern als primär kriminelle Abweichung, der allein auf Ebene der Sicherheitsbehörden zu begegnen ist. Die Versicherheitlichung des Terrorismus führte somit in diesen Kreisen zur Verfestigung einer sich selbst bestätigenden Weltsicht beziehungsweise einer „specific corporatist ideology“<sup>109</sup>. Vertreter dieser Tendenz in Sicherheitsbehörden, Ministerialbürokratie und Politik hat Aden als „konservativ-pragmatische Sicherheitsallianzen“ bezeichnet: „*Konservativ*, weil sie die gesellschaftsstabilisierenden Funktionen der Polizeinstitutionen und ihre Fähigkeit, *Sicherheit* zu gewährleisten, als Grundannahme nicht in Frage stellen. *Pragmatisch*, weil sie an der technokratischen Vorsorge für konkrete Sicherheitsrisiken orientiert sind und grundsätzliche gesellschaftspolitische Erwägungen (z. B. die Tauglichkeit polizeilicher Strategien zur Bewältigung gesellschaftlicher Probleme) gegenüber der konkreten Sicherheitsordnung zurückstellen.“<sup>110</sup>

Die Schritte, welche die Bundesregierung auf internationaler Ebene zur Terrorismusbekämpfung unternahm, korrespondierten weitgehend mit dieser Perspektive: Innerhalb der EG und des Europarats hatten sie das alleinige Ziel, die Kooperation der Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden zu optimieren. Auf Ebene der Vereinten Nationen ging es der Bundesrepublik um eine Verurteilung terroristischer Methoden. Zu keinem Zeitpunkt wurden außenpolitische Maßnahmen anvisiert, die auf tiefere Ursachen des Terrorismus zielten – eine Option, die etwa auf Ebene der Nahostpolitik durchaus hätte in Erwägung gezogen werden können. Insgesamt zielte der „polizeipolitische Bedrohungsdiskurs“, mit dem die internationale Kooperation legitimiert wurde, lediglich auf die zu bekämpften Symptome, nicht jedoch auf grundlegende Voraussetzungen des Terrorismus und hieran orientierte Lösungsansätze<sup>111</sup>.

<sup>108</sup> Vgl. Aden: Polizeipolitik in Europa, S. 349–352.

<sup>109</sup> Bigo: The European Internal Security, S. 164. Ähnlich bezeichnet Walker dieses Denken als „Innere-Sicherheits-Ideologie“. Vgl. Walker: The Accountability of European Police Institutions, S. 41; sowie Walker: Policing the European Union, S. 263f. Für eine ausführliche Analyse dieses Diskurses in den 1980er und 90er Jahren vgl. Bigo: Polices en réseaux, S. 48–56 u. 249–325.

<sup>110</sup> Aden: Polizeipolitik in Europa, S. 229; vgl. auch ders.: Europäische Polizeikooperation.

<sup>111</sup> Vgl. für das Zitat Aden: Polizeipolitik in Europa, S. 67; siehe auch Walker: Policing the European Union, S. 260.

Gerade auch im Rahmen von TREVI ist eine deutliche Dominanz dieser Perspektive zu erkennen: Die AGs befassten sich nur mit technischen Aspekten sicherheitsbehördlicher Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung. So fand – jedenfalls nach Kenntnisstand aufgrund der ausgewerteten Quellen – im TREVI-Rahmen in den 1970er Jahren kein einziges Mal eine Veranstaltung statt, die sich mit den Ursachen des Terrorismus auseinandergesetzt hätte<sup>112</sup>. Auch die Rolle, die möglicherweise die Sicherheitsbehörden selbst im Radikalisierungsprozess von späteren Terroristen spielen können, wurde in den 1970er Jahren nicht im Rahmen von TREVI reflektiert<sup>113</sup>. Zusätzlich befördert wurde die Geschlossenheit der Diskurse auch durch die in Abschnitt 5.6 angesprochene transgouvernementale Netzwerkbildung: Die Entstehung grenzüberschreitender Beziehungsnetze zwischen europäischen Sicherheitsexperten ging offensichtlich mit der Entwicklung gemeinsamer Ingroup-Positionen einher, die längerfristig nicht zwingend mit den jeweils national dominierenden Sichtweisen übereinstimmen mussten.

Letztlich wird die technokratische Sicht auch in den in den Ministerialakten verwendeten Begrifflichkeiten deutlich: Nahezu durchgehend wird hier der zu bekämpfende Gegner mit Sammelbegriffen im Singular wie etwa *der* „Verbrecher“<sup>114</sup>, *das* „internationale[...] Verbrechen[tum] [...]“<sup>115</sup>, *der* „politische Extremismus“<sup>116</sup>

<sup>112</sup> Den einzigen Hinweis auf eine tendenziell anders ausgerichtete Veranstaltung bietet die Behandlung des Themas „Rückkehr von Terroristen in die Legalität“ im Jahr 1982 durch die AG I. Die deutschen Beamten stellten hier eine in der Bundesrepublik verfasste wissenschaftliche Studie zum Thema vor, zu der die anderen Staaten schriftlich Stellung nahmen. Diese Papiere wurden in einem Zwischenbericht zusammengefasst; Ziel war keine „Harmonisierung bestehender Regelungen zur Förderung der Rückkehrbereitschaft“, „sondern die Erkenntnisgewinnung aus den Erfahrungen in den einzelnen Mitgliedstaaten“. Vgl. Vermerk des BMI über die TREVI I-Sitzung am 19. 3. 1982 in Brüssel, 23. 3. 1982, BArch, B 106/78834. Ein weiteres mögliches Thema wäre in diesem Zusammenhang etwa die gesellschaftliche Kommunikationsbereitschaft gegenüber abweichenden Politik- und Lebensentwürfen gewesen, die bei besonders niedriger Ausprägung Einfluss auf das Abgleiten in terroristische Gewalt und Illegalität gewinnen kann. Vgl. Diewald-Kerkmann: Ausstiegs- und Befriedungsstrategien. Zu radikalen Milieus als Rekrutierungsbasis für terroristische Gruppen vgl. dies.: Die RAF und die Bewegung 2. Juni; sowie Pekelder: The RAF and the Left in West Germany.

<sup>113</sup> Die Soziologin Donatella Della Porta hat den polizeilichen Umgang mit Protestbewegungen als wesentlichen Faktor identifiziert, der zu einer Eskalation politischer Gewalt und zu einem Abgleiten von Aktivisten in den Untergrund beitragen kann. Vgl. Della Porta: Clandestine political violence, S. 32–69. Vgl. in vergleichender Perspektive auch Graaf: Die Bekämpfung politischer Gewalt.

<sup>114</sup> Schreiben des BMI, „Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit mit den wichtigsten Europäischen Partnerstaaten“, [o.D.], Anlage zu: Schreiben des BK-Amtes, „Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit mit den wichtigsten europäischen Partnerstaaten“, 11. 1. 1978, BArch, B 136/16493.

<sup>115</sup> Bundesdeutscher Entwurf eines Memorandums für die Sitzung des Redaktionskomitees am 18./19. 3. 1976, [o.D.], BArch, B 106/106774.

<sup>116</sup> Neufassung des Arbeitspapiers für die konstituierende Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe für allgemeine Fragen der Inneren Sicherheit, Anlage zu: Schreiben des BMI an den Chef des BK-Amtes, „Erste Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe für allgemeine Fragen der inneren Sicherheit am 9./10. September 1974 in Bonn“, 26. 8. 1974, BArch, B 136/16493.

oder *der* „internationale Terrorismus“<sup>117</sup> bezeichnet. Allein durch eine solche Wortwahl erscheint das Phänomen, mit dem es sich auseinanderzusetzen gilt, als eine Art „black box“, in die man nicht hineinschauen kann. Die Rolle der Sicherheitsbehörden wurde vor diesem Hintergrund darin gesehen, im permanenten Wettlauf mit *dem* Verbrechen nicht zurückzufallen<sup>118</sup>.

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass der öffentliche und politische Druck für eine demokratische Verantwortlichkeit der TREVI-Konferenz noch weitaus schwächer ausgeprägt war, als dies zumeist im Bereich nationaler Innerer-Sicherheits-Politik der Fall war<sup>119</sup>. Ein Erklärungsfaktor hierfür ist die Entpolitisierung beziehungsweise Versicherheitlichung des „internationalen Terrorismus“ und seiner Abwehr. Ausdruck hiervon war auf staatlicher Seite die besondere Tendenz zu Diskretion und Geheimhaltung und auf gesellschaftlicher Seite – aufgrund der angenommenen massiven Bedrohung – die weitgehende Akzeptanz ausschließlicher staatlicher Zuständigkeit. Die transgouvernementale Form der Zusammenarbeit bot dabei für die staatlichen Akteure weitgehende Handlungsspielräume und verstärkte das Problem noch zusätzlich<sup>120</sup>.

Von Politikwissenschaftlern wurde mehrfach darauf verwiesen, dass seit den 1980er Jahren die Versicherheitlichung weiterer Phänomene – so insbesondere der „organisierten Kriminalität“ und der „illegalen Einwanderung“ – für die Ausblendung der europäischen Polizeikooperation aus politischen Debatten und damit für eine fortgesetzte Legitimität entsprechender Praktiken gesorgt hat<sup>121</sup>. Die Weichenstellungen hierfür waren aber bereits in den 1970er Jahren mit der Versicherheitlichung des „internationalen Terrorismus“ erfolgt. Darüber hinaus hat insbesondere auch die diskursive Verbindung von Immigranten und Kriminalität wichtige Wurzeln in den 1970er Jahren, die im Zusammenhang der TREVI-Konferenz in den Debatten über arabische Terroristen und in den ersten Überlegungen zur Problematik der EG-Binnengrenzöffnung liegen. Bigo spricht deshalb insgesamt von einem „security continuum‘ that stretches from terrorism to regulation of asylum rights, including drugs, action against crime, clandestine immigration, and migratory flows“<sup>122</sup>. Auch die Wurzeln des bis heute weitgehend dominant gewordenen Sicherheitskonsens, „der Eingriffe in die bürgerlichen Frei-

<sup>117</sup> „Deutsch-italienische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit – Ergebnisniederschrift“, Anlage zu: Schreiben des RR Schöneich (BMI), „Deutsch-italienische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit“, 29. 10. 1976, BAArch, B 106/106873.

<sup>118</sup> Vgl. etwa prägnant Schreiben des BMI, „Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit mit den wichtigsten Europäischen Partnerstaaten“, [o. D.], Anlage zu: Schreiben des BK-Amtes, „Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit mit den wichtigsten europäischen Partnerstaaten“, 11. 1. 1978, BAArch, B 136/16493.

<sup>119</sup> Vgl. dahingehend auch Walker: *The Accountability of European Police Institutions*, S. 35f.

<sup>120</sup> Herschinger u. a.: *Das staatliche Gewaltmonopol*, S. 242.

<sup>121</sup> Vgl. Mitsilegas u. a.: *The European Union and Internal Security*, S. 42–61; Bigo: *Polices en réseaux*, S. 101–105 u. 249–325; Boer: *The Quest for European Policing; Immigration, Integration, and Security*, hg. v. Chebel d’Appollonia u. Reich. Busch spricht diesbezüglich von „Verpolizeilich[ung]“, vgl. Busch: *Grenzenlose Polizei?*, S. 356. Speziell zum französischen Diskurs und zur Kriminalitätsrhetorik über Ausländer vgl. Rigouste: *L’ennemi intérieur*.

<sup>122</sup> Bigo: *The European Internal Security*, S. 164.

heitsrechte zum Schutz vor transnationalen Bedrohungen wie Terrorismus oder organisierte Kriminalität für richtig und gut hält<sup>123</sup>, reichen bis in die 1970er Jahre zurück.

<sup>123</sup> Herschinger u. a.: Das staatliche Gewaltmonopol, S. 241. Vgl. auch Scherrer: International Policy Discourses on Transnational Organized Crime.

## 8. Synthese und Ausblick

### 8.1 Das europäische Politikfeld Innere Sicherheit in den 1970er Jahren

Im Folgenden sollen zentrale Charakteristika der TREVI-Konferenz, die den Kern des frühen europäischen Politikfeldes Innere Sicherheit bildete, noch einmal zusammengefasst werden. Die Ergebnisse der Untersuchung werden hierfür systematisch auf die drei Dimensionen des politischen Systems – „Policy“, „Politics“ und „Polity“ – bezogen.

„*Policy*“/Inhalte: Was ihre konkreten Beschlüsse und die daraus folgenden Maßnahmen anbelangt, so muss für die TREVI-Konferenz eine gemischte Bilanz gezogen werden. Insgesamt erscheint es gerechtfertigt, bereits für die 1970er Jahre von der Entstehung eines europäischen Politikfeldes „Innere Sicherheit“ zu sprechen. Insbesondere zum Thema „Terrorismusbekämpfung“ wurden intensive Verhandlungen über die Ziele der einzelnen Staaten geführt, wichtige Regelungen vereinbart und regelmäßige Formen der Zusammenarbeit ins Leben gerufen. Allerdings war der Formalisierungsgrad der Zusammenarbeit gering und sie blieb weitgehend auf das Thema Terrorismusbekämpfung beschränkt.

Die Maßnahmen zur Verbesserung des Informationsaustauschs waren zwar als grundsätzliche Lösungen intendiert, erwiesen sich jedoch in der Praxis als nur in begrenztem Maße funktional. So wurde zwar die Bedeutung der AG „Terrorismusbekämpfung“ (AG I) als Forum für Austausch und Analyse im Terrorismusbereich immer wieder unterstrichen; ihre Wirksamkeit war jedoch offensichtlich dadurch eingeschränkt, dass die Informationen nur zum Teil bis zur operativen Ebene der Sicherheitsbehörden gelangten. Die Verbindungsbüros, die von einigen Akteuren als der wichtigste Erfolg der Konferenz betrachtet wurden, entpuppten sich schon nach kurzer Zeit als problematisch, da Teile der Sicherheitsbehörden sie weitgehend ignorierten. Die Entwürfe für einen EDV-basierten Datenaustausch schließlich waren zwar wegweisend, führten jedoch in den 1970er Jahren zunächst nur zu eingeschränkten praktischen Ergebnissen auf bilateraler Ebene.

Relativ mager waren die gefassten Beschlüsse zum Tätigwerden von Polizeibeamten auf dem Territorium anderer EG-Staaten: Sie bestätigten und empfahlen die im Prinzip schon vorher bestehenden Möglichkeiten, auf Anforderung eines Partnerstaates Beamte zur fachlichen Unterstützung zu entsenden und mit nachdrücklicher Erlaubnis des Partnerstaates Informationen im Ausland einzuholen. Die Möglichkeit zu grenzüberschreitenden Observationen wurde als wünschenswert bezeichnet, zur konkreten Regelung jedoch an die bilaterale Ebene weitergegeben.

Der wichtigste Ertrag der TREVI-Konferenz in den 1970er Jahren bestand in grenzüberschreitenden Lernprozessen. Dies gilt in besonderem Maße für Methoden des Krisenmanagements bei terroristischen Übergriffen, für präventive Maßnahmen der Sicherheitsbehörden gegen den Terrorismus sowie für den Transfer

von Know-how im Bereich von Polizeitechnik und Ausrüstung. Hieraus resultierten nicht nur wichtige Synergieeffekte, die eine zusätzliche Akkumulierung von Wissen und finanzielle Einsparungen ermöglichten. Darüber hinaus leitete dieser Wissens- und Erfahrungsaustausch auch Angleichungsprozesse der EG-Staaten sowohl in operativen wie auch in technischen Bereichen ein, so unter anderem im Hinblick auf den Umgang mit terroristischen Erpressungsversuchen, Kontrollmaßnahmen im Flugverkehr, Systeme und Methoden bei der EDV und andere Felder von Polizeitechnik und -ausrüstung.

Die vom Bundesinnenministerium und der Innenministerkonferenz ursprünglich formulierten Ziele waren erheblich weitreichender gewesen als die eben skizzierten Ergebnisse: Was die Maßnahmen zur unmittelbaren Verbesserung der praktischen polizeilichen Zusammenarbeit anbelangt, so hatte die bundesdeutsche Seite über die gefassten Beschlüsse hinaus eine Reihe von Maßnahmen gefordert, die im Rahmen von TREVI allenfalls vage angesprochen, aber nicht konkret geregelt wurden. Dies gilt unter anderem für die sogenannte kleine Rechts Hilfe (insbesondere Überlassung von Beweismitteln und erkennungsdienstlichen Unterlagen), für den kleinen polizeilichen Grenzverkehr (etwa Informationsaustausch, Observation und Nacheile), für die Zusammenarbeit von Ermittlungsbeamten und für einen automatischen Austausch von Fahndungshilfsmitteln. Des Weiteren hatte das Bundesinnenministerium ursprünglich weitreichende Schritte zur Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften angestrebt. Diese jedoch wurden im Rahmen der TREVI-Konferenz so gut wie gar nicht verhandelt. Die eingeforderten innerstaatlichen Maßnahmen – Einrichtung nationaler polizeilicher Informationszentralen und Verbesserung der fachlichen und sprachlichen Ausbildung von Beamten der Sicherheitsbehörden – kamen bei der TREVI-Kooperation nur indirekt zur Sprache und wurden nicht konkret angegangen.

Einem Teil der anderen EG-Staaten freilich erschienen die gefassten Beschlüsse sehr weitreichend: So wollte Frankreich die Konferenz am liebsten völlig auf praktische Aspekte des Informationsaustauschs bei der Terrorismusbekämpfung beschränken. Eine Ausdehnung der verhandelten Themen auf allgemeinere Bereiche der Inneren Sicherheit, die Westdeutschland aus integrationspolitischen Erwägungen forderte, wurde hier ebenso abgelehnt wie weiterreichende praktische Maßnahmen. Großbritannien war zwar durchaus bereit, ein breiteres Themenspektrum in den Blick zu nehmen, legte aber großen Wert auf den informellen Charakter der Kooperation. Unter diesen Bedingungen war es unmöglich, im Rahmen von TREVI Beschlüsse zu fassen, die nationale Hoheitsrechte berührt und deshalb der Schaffung eigener rechtlicher Grundlagen bedurft hätten. Die TREVI-Ergebnisse der 1970er Jahre entsprachen somit dem kleinsten gemeinsamen Nenner, auf den sich die die EG-Staaten einigen konnten.

„*Politics*“/Prozesse: Wichtigster Akteur im politischen System der Bundesrepublik war das Bundesministerium des Innern – und hier insbesondere dessen Abteilung Öffentliche Sicherheit (ab 1978 Abteilung Innere Sicherheit). Alle bundesdeutschen Impulse für eine europäische Kooperation, angefangen mit der Außenministerkonferenz in Rom und Frascati von 1972, gingen von hier aus. Das

Ministerium war zwar insbesondere anfangs durchaus bemüht, die Standpunkte anderer bundesdeutscher Akteure (Auswärtiges Amt, Bundesministerium der Justiz, Bundesamt für Verfassungsschutz und Bundeskriminalamt) zu kennen und zu berücksichtigen. Auch die Bundesländer wurden miteinbezogen, indem das Bundesinnenministerium seinen Maßnahmenkatalog für die europäische Kooperation der Innenministerkonferenz vorlegte. Nachdem jedoch die Ziele für eine europäische Kooperation durch den Beschluss der Innenministerkonferenz einmal festgelegt waren, zeigte die Abteilung Öffentliche Sicherheit eine ausgeprägte Bereitschaft, ihr Handlungsprogramm auch gegen Widerstände durchzusetzen. Einwände des Bundesministeriums der Justiz, das seine Kompetenzen im Bereich des internationalen Rechtshilfeverkehrs angetastet sah, wurden dilatorisch behandelt, das Auswärtige Amt nur noch in Randbereichen einbezogen und die Sicherheitsbehörden immer wieder auf ihre Rolle als ausführende Organe hingewiesen, die keine politischen Entscheidungen zu treffen haben. Hieraus entstanden Rückkoppelungsprobleme auf innerstaatlicher Ebene, welche die Verhandlungen auf europäischer Ebene und die Umsetzung der TREVI-Beschlüsse auf nationaler Ebene erschwerten.

Bei den internen Aushandlungsprozessen im Bundesinnenministerium stand zwar die Unterstützung von Genscher, Maihofer und Baum für die Europa-Pläne weitgehend außer Frage, die Minister scheinen dabei jedoch kaum aktiv auf die Formulierung konkreter Ziele und Handlungsprogramme eingewirkt zu haben. Ein Einfluss der Staatssekretäre konnte ebenso wenig ausgemacht werden. Die Rolle demokratischer Kontrollinstanzen wie des Bundestags und der medialen Öffentlichkeit blieb marginal – zu einem erheblichen Teil auch deshalb, weil bestehende Handlungsspielräume hier kaum ausgeschöpft wurden.

In den europäischen Aushandlungsprozessen kam der bundesdeutschen Seite eine zentrale Rolle zu. Das Bundesministerium des Innern hatte bereits 1972 – früher als die anderen beteiligten Ministerien – begonnen, eine europäische Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit aktiv anzustreben und es setzte sich gegenüber den anderen EG-Staaten mit großer Ausdauer und mit Nachdruck dafür ein. Seine Pläne waren besonders detailliert ausgearbeitet und durchdacht, seine Forderungen in fast allen wichtigen Bereichen am weitreichendsten<sup>1</sup>. Insofern war das Bundesministerium des Innern beziehungsweise seine Abteilung Öffentliche Sicherheit eine zentrale Antriebskraft der europäischen Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit<sup>2</sup>. Unter den EG-Partnern sprachen sich insbesondere jene Delegationen für eine Intensivierung der Zusammenarbeit aus, in denen die Innere Sicherheit aufgrund terroristischer Herausforderungen als besonders bedroht wahrgenommen wurde. „Vor dem Hintergrund einer generellen Offenheit gegenüber europäischer Zusammenarbeit“ verhandelten diese Staaten

<sup>1</sup> Lediglich das Feld des Brandschutzes scheint ein primär britisches Anliegen gewesen zu sein, dem vom BMI weniger Bedeutung beigemessen wurde.

<sup>2</sup> So auch für den Zeitraum bis Mitte der 1990er Jahre Anderson u. a.: Policing the European Union, S. 48.

„lange und intensiv“, um „ihre jeweils eigenen, traditionellen Strategien durchzusetzen“<sup>3</sup>. Oftmals wurden die Ergebnisse im Wesentlichen von zwei oder drei Delegationen fixiert und von den übrigen Partnern stillschweigend gebilligt<sup>4</sup>. Wo allerdings die Diskussionen nationale Interessen oder politische und rechtliche Kulturen in Frage zu stellen schienen, war es in der Regel nicht möglich, sich auf eine gemeinsame Haltung zu einigen. Die TREVI-Beschlüsse umfassten somit lediglich jene Punkte, die von vorneherein für die Delegationen weitgehend konsensfähig waren. Erschwerend wirkte sich auf die Beratungen darüber hinaus die Unterschiedlichkeit der politischen Kulturen aus, die zu Missverständnissen und Verstimmungen führen konnte.

Bei den zwischenstaatlichen Verhandlungen spielten insbesondere die Ebenen der hohen Beamten und der Experten in den Arbeitsgruppen eine zentrale Rolle. Zwar wurden die TREVI-Beschlüsse stets formal auf Ministerebene gefasst. Faktisch blieb jedoch die Tätigkeit der Minister zumeist darauf beschränkt, die auf den nachgeordneten Ebenen formulierten Übereinkünfte zu bestätigen. Bestehende Divergenzen wurden von den hohen Beamten überwiegend nicht den Ministern unterbreitet, so dass auf dieser Ebene – anders als im Ministerrat der EG – kaum politische Aushandlungsprozesse stattfanden<sup>5</sup>. Insgesamt scheint es somit gerechtfertigt, die Entscheidungsfindung im Rahmen von TREVI durch Bottom-up-Prozesse jenseits der „große[n] Politik“<sup>6</sup> charakterisiert zu sehen. Vieles deutet darauf hin, dass die wichtigsten Akteure nicht unter den leitenden Beamten der Ministerialbürokratien zu suchen sind, sondern auf den Expertenebenen<sup>7</sup>.

Die vorliegende Studie hat diese Art internationaler Politik mit Keohane und Nye als „transgouvernemental“ bezeichnet. Die Beamten in den TREVI-AGs und -UAGs entwickelten eine erhebliche Eigeninitiative im Hinblick auf Agenda Setting und Beschlussfassung. Eine besondere Dynamik entstand hierbei daraus, dass die TREVI-Beschlüsse auch auf Ebene der Verwaltungsapparate umzusetzen waren, wodurch oftmals Entscheidungsfindungs- und -umsetzungsprozesse ineinander übergingen. Diese Art transgouvernementaler Politikkoordinierung war gerade für das Politikfeld der Inneren Sicherheit naheliegend, da sie deutlich sichtbare und aufgrund formaler Abkommen verpflichtende Souveränitätseinbußen vermied<sup>8</sup>. Allerdings entzog sich diese Form internationaler Politik aufgrund ihres schwachen Politisierungsgrades weitgehend einer effektiven öffentlichen und demokratischen Kontrolle; die Verantwortlichkeit (accountability) der Akteure im politischen System war nur gering ausgeprägt. Die transgouvernementalen

<sup>3</sup> Baukloh u. a.: Vergleichende Beobachtungen zur Europäisierung der inneren Sicherheit, S. 263.

<sup>4</sup> So auch Bigo: *The European Internal Security*, S. 166.

<sup>5</sup> Lobkowicz: *L'Europe et la sécurité intérieure*, S. 19.

<sup>6</sup> Busch: *Grenzenlose Polizei?*, S. 285.

<sup>7</sup> Zu dieser Schlussfolgerung kommt auch Aden: *Polizeipolitik in Europa*, S. 170–238 u. 349.

<sup>8</sup> Lobkowicz hat diesbezüglich betont, dass die weitgehend auf Konsens fußende Funktionsweise der Konferenz „l'apprentissage d'une nouvelle culture administrative“ erlaubt habe, „en sauvegardant le primat de la volonté de chacun des États membres“. Siehe Lobkowicz: *L'Europe et la sécurité intérieure*, S. 19.

Policy-Netzwerke, die im Zuge der TREVI-Konferenz entstanden, entwickelten dabei typische Ingroup-Positionen. Diese betrafen spezifische Analyseansätze, Handlungsrepertoires und Methoden der Polizeiarbeit sowie auch die Favorisierung bestimmter Lösungen im Bereich der Polizeitechnik. Vor allem jedoch trugen die geschlossenen Diskurse der TREVI-Akteure dazu bei, eine spezifische Sicht auf das Thema „Terrorismusbekämpfung“ zu verfestigen, das ausschließlich als ein Problem der Sicherheitsbehörden aufgefasst wurde.

Sämtliche Aushandlungsprozesse unterlagen der Geheimhaltung, lediglich die Ergebnisse wurden in grober Zusammenfassung Parlamenten und Öffentlichkeit bekanntgegeben: Über die mündlichen Verhandlungen auf innerstaatlicher ebenso wie auf zwischenstaatlicher Ebene wurde möglichst wenig nach außen getragen, die schriftliche Kommunikation erfolgte über chiffrierte Telex-Systeme der Nachrichtendienste. Über die Aufschlüsselung des „Codennamen TREVI“, unter dem diese schriftliche Kommunikation erfolgte, bestand offensichtlich nicht einmal unter den beteiligten Akteuren Klarheit. Er ist insofern symptomatisch für den insgesamt intransparenten Charakter der Zusammenarbeit.

„*Polity*“/Rahmenbedingungen: Das Handeln der Akteure war von rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen bestimmt, die oftmals eng mit informellen Konventionen und anderen Elementen der politischen Kultur verbunden waren. Die Unterschiede der nationalen Rechtslagen sowie der rechtlichen und politischen Kulturen bildeten einen Faktor, der es erheblich erschwerte, gemeinsame Ziele und Maßnahmen zu formulieren. Vier Aspekte sollen resümierend herausgehoben werden.

Erstens gab es im Hinblick auf die rechtlich-organisatorische Ausgangslage erhebliche Differenzen zwischen den einzelnen EG-Staaten: Aufbau und Aufgaben der Sicherheitsbehörden sowie ihre ministerielle Aufsicht waren in den neun Staaten teilweise völlig unterschiedlich geregelt. Auch im Hinblick auf die rechtlichen Grundlagen, auf denen die Arbeit von Sicherheitsbehörden fußte, gab es massive Differenzen: In einigen Staaten mussten sich Polizei und Nachrichtendienste an sehr umfangreiche und detaillierte Gesetze halten, in anderen Staaten hingegen war die Regelungsdichte für die Sicherheitsbehörden weitaus geringer. Zudem konnten sich die Rechtsvorschriften in einzelnen Bereichen inhaltlich stark voneinander unterscheiden. Angesichts dieser Situation warfen die Bestrebungen der TREVI-Konferenz, einen systematischen Rahmen für die Kooperation der Sicherheitsbehörden zu schaffen, massive juristisch-technische Probleme auf, deren Lösung letztlich eine Angleichung der Rechtssysteme und damit sehr weitreichende justizpolitische Maßnahmen erforderte.

Zweitens prallten in den TREVI-Verhandlungen abweichende Rechtskulturen und Politikverständnisse aufeinander, die nicht nur unterschiedliche Verhandlungspositionen bedingten, sondern immer wieder auch zu Missverständnissen und Kommunikationsproblemen führten. Die vorliegende Studie hat mit Rohe die politische Kultur der Bundesrepublik als „legalistisch“ analysiert: Wesentliches Merkmal dieser Grundhaltung ist zunächst eine spezifische Rechtskultur, in der staatliches Handeln stets mit den geltenden Gesetzen konform und somit ge-

richtlich überprüfbar sein muss; hieraus resultiert ein besonders hoher Stellenwert umfassender Kodifizierungen. Diese Rechtskultur korrespondierte dabei mit einem zweckrational-technischem Wirklichkeitsverständnis, das davon ausgeht, politische Probleme könnten bei sachlich-objektiver Herangehensweise nicht nur geregelt, sondern abschließend gelöst werden. In der Haltung bundesdeutscher TREVI-Akteure kam oftmals die Überzeugung zum Ausdruck, es ginge bei der Konferenz primär um die Festlegung sachlich „richtiger“ Maßnahmen in einem Bereich, in dem die Abteilung Öffentliche Sicherheit nach eigener Auffassung die größte Kompetenz besaß. Die Überzeugung, dass „zwangsläufige Notwendigkeiten“ bestimmte Schritte unausweichlich machten<sup>9</sup>, ging dabei mit einer besonderen Präferenz für die Festlegung formal definierter Regelungen einher. Dieses Politikverständnis kontrastierte mit der Haltung jener Staaten, die von einer „konventionalistischen“ politischen Kultur (Rohe) beeinflusst waren: Politische Prozesse sind hier oftmals in besonderem Maße durch informelle Konventionen bestimmt, während rechtlich kodifizierte Regelungen weniger zentral sind. Von entsprechenden Dispositionen geprägt waren insbesondere die britischen TREVI-Akteure, denen es vor allem darum ging, drängende Probleme pragmatisch und kurzfristig anzugehen und rechtliche Festschreibungen zu vermeiden. Ähnlich legte auch Frankreich großen Wert auf flexible und informelle Formen der Zusammenarbeit. Darüber hinaus entsprach hier die Haltung oftmals auch dem Bemühen, dem traditionellen Anspruch Frankreichs auf eine internationale Führungsrolle gerecht zu werden.

Drittens wichen die Vorstellungen von Staatlichkeit und staatlicher Souveränität in den einzelnen EG-Staaten teilweise stark voneinander ab. Dieser Faktor ist für die TREVI-Konferenz besonders bedeutsam, weil die Sicherheitsbehörden als ausführende Organe des staatlichen Gewaltmonopols eng mit der Vorstellung staatlicher Souveränität assoziiert sind. In Frankreich hatte die Idee nationaler und demokratischer Souveränität als unteilbares Gut der Nation eine zentrale Bedeutung für das kollektive Selbstverständnis. Sie korrespondierte mit einer traditionell zentralistisch aufgebauten Staatsgewalt. Verpflichtende rechtliche Regelungen für eine europäische Kooperation der Sicherheitsbehörden erschienen so aus französischer Sicht als bedrohliche Gefährdung nationaler Souveränität und wurden auch deshalb grundsätzlich abgelehnt. Deutlich anders war die bundesdeutsche Haltung: Der Umstand, dass die Sorge um nationale Selbstbestimmung offensichtlich geringer ausgeprägt war, wurzelte hier in den zeitspezifischen Kontexten der Nachkriegsjahre, darüber hinaus jedoch zu erheblichen Teilen auch in der föderalistischen Tradition Deutschlands. Diese schlug sich zum einen in dem – teilweise offensichtlich unbewussten – Grundgedanken nieder, man könne die bundesdeutsche politische Struktur des Sicherheitsbereichs mit den Innenministerien der Länder und der Innenministerkonferenz einfach um die Ebene der EG erweitern, indem mit TREVI eine „europäische Innenministerkonferenz“ geschaffen wird. Zum anderen wirkte sich die föderalistische Tradition auch im Hinblick

<sup>9</sup> Siehe die oben zitierte Äußerung Maihofers von 1976, S. 211.

darauf aus, wie die operative Zusammenarbeit zwischen den Sicherheitsbehörden konzeptionalisiert wurde: Dass die Bundesrepublik für diesen Bereich offensichtlich sehr viel weitreichendere Vorstellungen hatte als die anderen EG-Staaten, beruhte möglicherweise auch auf den hier bereits existierenden praktischen Erfahrungen einer funktionierenden Kooperation zwischen einzelnen Länderpolizeien.

Viertens schließlich ist im Hinblick auf kulturelle Aspekte der Polity-Dimension ein Faktor zu nennen, der zwar auch gewisse nationale Differenzen aufwarf, insgesamt betrachtet jedoch – im Gegensatz zu den drei erstgenannten Punkten – eher ein vereinendes Band bildete: Gemeint ist der von allen TREVI-Teilnehmern gemeinsam geführte Diskurs über Belange der Inneren Sicherheit, der dabei mit einer spezifischen Wahrnehmung der terroristischen Bedrohung korrespondierte. Diese wurde als fundamentale Bedrohung des Staates, der gesellschaftlichen Ordnung und grundlegender zivilisatorischer Werte perzipiert, blieb dabei aber selbst eine unhinterfragte „black box“. Das Verständnis der TREVI-Akteure von Innerer Sicherheit war in hohem Maße technokratisch und leitete seine Legitimität primär aus den besonderen Einsichten und Kompetenzen von Sicherheitsexperten ab. Diese entpolitisierte Sicht auf den Terrorismus und die Innere Sicherheit brachte auf staatlicher Seite eine besondere Tendenz zur Diskretion mit sich. Die Tatsache, dass die Annahme einer politisch nicht zur Debatte stehenden, ausschließlich staatlichen Zuständigkeit von der breiteren Öffentlichkeit nicht hinterfragt wurde, deutet auf eine weitgehende gesellschaftliche Akzeptanz dieser Sichtweise hin.

## 8.2 TREVI im Kontext der europäischen Integrationsdynamik

Die TREVI-Kooperation war bereits für die Akteure der 1970er Jahre ein im Gesamtzusammenhang der europäischen Einigung zu sehender Prozess. Dieser Abschnitt soll resümierend auf die Antriebskräfte und Hemmnisse der europäischen Integration im Politikfeld „Innere Sicherheit“ eingehen. Die generelle Frage der europäischen Integrationsdynamik ist Gegenstand einer Reihe konkurrierender politikwissenschaftlicher Theorien, von denen jede einzelne wiederum vielfache Ausformungen und Weiterentwicklungen erfahren hat<sup>10</sup>. Im Folgenden soll zunächst diskutiert werden, welcher der beiden wichtigsten Theoriestränge zur europäischen Integration – Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus – eher geeignet ist, die europäische Politik der Inneren Sicherheit in den 1970er Jahren zu erklären. In einem zweiten Schritt wird darüber hinaus auf die besondere Rolle der Bundesrepublik Deutschland und Frankreichs im europäischen Zusammenhang eingegangen.

<sup>10</sup> Vgl. für einen knappen Überblick Wessels: Politikwissenschaftliche Beiträge zur Integrationswissenschaft. Für eine detaillierte Einführung siehe European Integration Theory, hg. v. Wiener u. Diez.

*TREVI vor dem Hintergrund europäischer Integrationstheorien:* Der klassische Funktionalismus war ein normatives Konzept, dessen Hochphase mit den Gründungsjahren der EG zusammenfiel. Demnach sollte sich die europäische Integration durch eine schrittweise Ausweitung der Kooperation in immer neuen Sachgebieten vollziehen. Der Neofunktionalismus ist demgegenüber stärker analytisch ausgerichtet und zielt auf die systematische Benennung von Antriebskräften und strukturellen Ursachen der europäischen Integration. Der Grundgedanke neofunktionalistischer Ansätze ist es, die Dynamik des Integrationsprozesses aus dem funktionalen Übergreifen (Spillover) von bereits vergemeinschafteten Politikbereichen auf andere Felder zu erklären. Eine Vertiefung der Zusammenarbeit ist hierbei vor allem dann wahrscheinlich, wenn Integrationsziele in einem bestimmten Feld deshalb nicht erreicht werden können, weil auf einem anderen Gebiet die Zusammenarbeit der europäischen Staaten unzulänglich ist. Die Dynamik des Prozesses resultiert in dieser Sichtweise aus Sachzwängen, denen die nationalen Regierungen unterliegen. Als wichtigste Akteure werden die europäischen Gemeinschaftsinstitutionen und transnational agierende Netzwerke betrachtet, die auf europäischer oder nationaler Ebene Druck ausüben, um eine Intensivierung der Zusammenarbeit zu erreichen<sup>11</sup>.

Intergouvernementalistische Ansätze hingegen gehen davon aus, dass der europäische Integrationsprozess keine starke Eigendynamik besitzt, sondern vielmehr primär von den nationalen Regierungen kontrolliert und bestimmt wird. Die Souveränität der einzelnen europäischen Staaten bildet demnach die Grundlage, aber auch die Grenze der Zusammenarbeit. Integrationsfortschritte sind vor diesem Hintergrund nur dann zu erwarten, wenn die Interessen der beteiligten Nationalstaaten in ausreichendem Maße konvergieren. Die Hauptakteure sind aus intergouvernementalistischer Perspektive die Nationalstaaten – beziehungsweise die politischen und gesellschaftlichen Akteure innerhalb dieser Staaten –, die durch den Ausbau der Kooperation gestärkt werden und erweiterte Handlungsmöglichkeiten erhalten<sup>12</sup>.

In längerer zeitlicher Perspektive betrachtet kann keine dieser Theorien für sich alleine beanspruchen, die Integrationsdynamik des europäischen Politikfeldes „Innere Sicherheit“ umfassend zu erklären. Die Theorieangebote müssen vielmehr als komplementäre Erklärungsangebote gelten, die für jeweils unterschiedliche Phasen und Aspekte hilfreiche Ansätze bieten<sup>13</sup>. Vieles spricht dafür, dass die frühe TREVI-Kooperation Antriebskräften unterlag, die sich mithilfe intergouvernementalistischer Theorien erklären lassen. Die in den 1970er Jahren durch die Konferenz tatsächlich realisierten Maßnahmen zielten zum Großteil auf eine pragmatische Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung und in technischen Einzelbereichen der Inneren Sicherheit. Die Nationalstaaten – und inner-

<sup>11</sup> Für einen Überblick zu diesem Strang politikwissenschaftlicher Integrationstheorien vgl. Schmitter: Neo-Neofunctionalism.

<sup>12</sup> Siehe hierzu einführend Schimmelfennig: Liberal Intergovernmentalism.

<sup>13</sup> Vgl. Swallow: European Police Cooperation, S. 33–36; Monar: The Dynamics of Justice and Home Affairs, S. 752–760.

halb der Nationalstaaten einzelne Akteure – wurden dadurch gestärkt, weil ihre Effizienz bei der Terrorismus- und teilweise auch allgemeinen Kriminalitätsbekämpfung erhöht wurde. Gleichzeitig fand TREVI dort seine Grenzen, wo die Interessen der beteiligten Staaten nicht in ausreichendem Maße übereinstimmten<sup>14</sup>.

Allerdings lassen sich bereits für die 1970er Jahre auch gewisse „Konvergenzen zum Neofunktionalismus“ feststellen<sup>15</sup>. Berücksichtigt man nicht nur die gefassten Beschlüsse, sondern auch die Ziele und Motivationen, so wird deutlich, dass eine wesentliche Antriebskraft für das Bundesinnenministerium – das einer der wichtigsten Akteure der Konferenz war – in einer vorausschauenden Planung für den eventuellen Abbau der Binnengrenzkontrollen bestand. Das Ministerium hielt die Einrichtung einer Europäischen Konferenz für Innere Sicherheit auch deshalb für erforderlich, weil so die Voraussetzungen für den geplanten Grenzabbau geschaffen werden sollten. Die Vollendung des Binnenmarktes mit freiem Personenverkehr innerhalb der EG war aber vor allem ein wirtschaftliches Integrationsziel, das nach Ansicht von Sicherheitsexperten ohne eine vertiefte Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit nicht realisiert werden konnte. Insofern erscheint es durchaus gerechtfertigt, bereits für die 1970er Jahre von einem partiellen Spillover-Effekt zu sprechen, durch den die Integrationsdynamik vom wirtschaftlichen Ziel der Schaffung eines Binnenmarktes auf das Feld der Innenpolitik überschwappte. Dies führte zwar in den 1970er Jahren noch nicht zu konkreten Maßnahmen, die sich unmittelbar auf eine Öffnung der Binnengrenzen bezogen hätten. Dennoch kann argumentiert werden, dass das Ziel eines Abbaus der Grenzkontrollen – zusammen mit der terroristischen Bedrohung – zu einem Motor für die Europäisierung der Inneren Sicherheit wurde.

Insgesamt lässt sich schlussfolgern, dass der Intergouvernementalismus für die Anfänge der TREVI-Kooperation eine größere Erklärungskraft besitzt. Allerdings bietet auch der Neofunktionalismus von Anfang an analytisches Potenzial, das für den weiteren zeitlichen Verlauf zunimmt<sup>16</sup>. Im Kontext des Schengen-Prozesses und insbesondere seit den 1990er Jahren gewinnt der Neofunktionalismus deutlich an Erklärungskraft: Die Europäisierung der Inneren Sicherheit ist demnach in gewissem Umfang auch als Spillover-Effekt der Einführung der Reisefreizügigkeit in Europa zu erklären, die eine der vier Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarktes darstellt und somit ein primär wirtschaftliches Integrationsziel bildet<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Vgl. Knelangen: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, S. 337; Müller: Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union, S. 418.

<sup>15</sup> Ebd., S. 421. Vgl. auch Friedrichs: Fighting Terrorism and Drugs, S. 187. Dieser Aspekt wird bei Knelangen weitgehend übersehen, weil er allein die konkret umgesetzten Maßnahmen in den Blick nimmt. Knelangen argumentiert, das Argument des Spillover trage „im Hinblick auf die Anfänge von TREVI nicht“. „Denn der Gründungsakt kann nicht als Reaktion auf Schwierigkeiten eingestuft werden, die sich ohne eine engere Zusammenarbeit in Fragen innerer Sicherheit für die primär wirtschaftliche Integration der EG ergeben hätten.“ Siehe Knelangen: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, S. 337.

<sup>16</sup> Vgl. Müller: Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union, S. 426–435.

<sup>17</sup> Vgl. Anderson u. a.: Policing the European Union, S. 6; Occhipinti: The Politics of EU Police Cooperation, S. 227f.

*Das deutsch-französische Paar und die TREVI-Konferenz:* Bei oberflächlicher Betrachtung scheint die Geschichte der TREVI-Konferenz einen „gesicherten Wissensbest[and] der Integrationsforschung“ zu bestätigen – nämlich die „zentrale Bedeutung“ der „deutsch-französischen Beziehungen für die europäische Gemeinschaft und ihre Entwicklung“<sup>18</sup>. Schließlich war die 1973 vom Bundesinnenministerium eingeleitete deutsch-französische Kooperation von bundesdeutscher Seite explizit als Vorstufe für eine multilaterale Zusammenarbeit der EG-Staaten konzipiert. Das Konferenz-Projekt sollte als deutsch-französische Initiative auf den Weg gebracht werden und zielte darauf ab, die auf bilateraler Ebene erprobten Formen der Zusammenarbeit auf EG-Ebene zu multilateralisieren.

Diese Perspektive bestätigt die Vorstellung einer deutsch-französischen „Verunftete aus Neigung“, die vor allem durch die angenommene Notwendigkeit motiviert war, gemeinsam das europäische Projekt voranzubringen<sup>19</sup>. Das schließt nicht aus, dass dabei möglicherweise auch andere Erwägungen von gewisser Relevanz waren: Durch die „Europäisierung der deutsch-französischen Frage“<sup>20</sup> konnten die beiden Staaten Konkurrenzkonflikte zähmen oder auch sich gemeinsam gegen britisches Einflussstreben behaupten<sup>21</sup>.

Bei genauerer Betrachtung zeigt sich allerdings, dass die deutsch-französische Zusammenarbeit vor und in der TREVI-Konferenz durchaus nicht reibungslos verlief. Die teilweise erheblichen Unterschiede der Problemwahrnehmungen, Interessen, Rechtskulturen und Visionen für Europa steigerten sich während der ersten Phase der TREVI-Kooperation zu bilateralen Irritationen, die in den 1970er Jahren nicht beigelegt werden konnten: Während das Bundesministerium des Innern bei der Terrorismusbekämpfung unter massivem Erfolgsdruck stand, wurde der Terrorismus in Frankreich erst gegen Ende der 1970er Jahre allmählich als potenzielle Gefahr perzipiert; das Bundesministerium des Innern strebte eine vertraglich geregelte Kooperation in allen Bereichen der Inneren Sicherheit an, dem französischen Ministère de l'Intérieur hingegen ging es eher um eine pragmatisch-informelle Zusammenarbeit; die „legalistische“ Kultur (Rohe) der Bundesrepublik bildete einen grundlegend anderen Handlungsrahmen als die tendenziell eher „konventionalistische“ Kultur Frankreichs; und während die bundesdeutsche Haltung an der Vision einer auch politisch integrierten „Europäischen Union“ orientiert blieb, war die französische Seite diesbezüglich zurückhaltender. Der deutsch-französische „Motor“, der anfänglich durchaus dynamisierend gewirkt hatte, verlor so bis Ende der 1970er Jahre an Antriebskraft.

Dieser Befund ergänzt sich mit den Ergebnissen zahlreicher anderer Studien<sup>22</sup>: Insgesamt entsteht so ein Bild, wonach das deutsch-französische Paar zwar durch-

<sup>18</sup> Hiepel: Willy Brandt und Georges Pompidou, S. 3.

<sup>19</sup> Miard-Delacroix: La notion de couple franco-allemand, S. 29–32, Zitat auf S. 32.

<sup>20</sup> Marcowitz: Von „Erbfeindschaft“ zu „Erbfreundschaft“, S. 29 (Zitat); sowie Weinachter: Valéry Giscard d'Estaing et l'Allemagne, S. 73–80.

<sup>21</sup> Miard-Delacroix: La notion de couple franco-allemand, S. 28.

<sup>22</sup> Vgl. Germond: Partenaires de raison?, S. 357; Bitsch: En guise de conclusion, S. 584f.; Demesmay u. a.: Von den Möglichkeiten und Grenzen einer Werkstatt; Marcowitz: Option für

aus eine zentrale Rolle im europäischen Einigungsprozess innehat. Jedoch ist das privilegierte deutsch-französische Verhältnis keine Selbstverständlichkeit, sondern permanent in seinem Zusammenhalt bedroht. Je nachdem, ob es gelingt, die bestehenden Differenzen und Hindernisse zu überwinden oder nicht, kann das Paar so zum „Motor“ oder aber zur „Bremse“ des Integrationsprozesses werden. Im Hinblick auf die Europäisierung des europäischen Politikfeldes Innere Sicherheit sollte es den Partnern erst ab den 1980er Jahren gelingen, die Blockaden zu überwinden und konstruktiv zusammenzuarbeiten.

### 8.3 Die 1970er Jahre als Beginn der Gegenwart

Die vorliegende Studie zeigt den Beginn mehrerer Entwicklungsstränge auf, die sich in den 1970er Jahren formierten und dann in späteren Jahrzehnten erhebliche Prägungskraft erlangten; die Untersuchung kann somit als „Vorgeschichte gegenwärtiger Problemkonstellationen“<sup>23</sup> gelesen werden. Die hier in den Blick genommenen Themen bestätigen dabei die Sichtweise, nach der die 1970er und 80er Jahre in vielfacher Weise eine „zeithistorische Epochenschwelle“<sup>24</sup> darstellen, die den Beginn der „Vorgeschichte der Gegenwart“<sup>25</sup> markiert. Eine Reihe historischer Untersuchungen hat in den letzten Jahren argumentiert, dass diese Phase „gleichsam die Scharnierzeit eines umfassenden ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturwandels“<sup>26</sup> bildet, der durch die massive Beschleunigung grundlegender Veränderungsprozesse charakterisiert ist<sup>27</sup>. In diesem Zusammenhang nimmt die vorliegende Arbeit Bereiche in den Blick, die bislang nicht im Zentrum der Forschungen zum Umbruch der 1970er und 80er Jahre gestanden haben. Drei Punkte sollen resümierend hervorgehoben werden:

*Wandel polizeilicher Tätigkeiten und Funktionen:* Die Geschichte der frühen TREVI-Konferenz spiegelt in vielfacher Weise, dass sich Tätigkeiten und Funktionen der Polizei rasant zu wandeln begannen. Zentrales Charakteristikum polizeilicher Reformprozesse in den 1960er bis 80er Jahren war die Computerisierung der Polizeiarbeit, die mit einer weitreichenden informationellen Vernetzung einherging. Die Nutzung von Computern zur Informationsbereitstellung und -analyse war die technische Voraussetzung dafür, dass sich polizeiliche Tätigkeiten

Paris?, S. 274–294; Germond u. Türk: *Old Foes and New Friends*, S. 7; Krotz u. Schild: *Shaping Europe*.

<sup>23</sup> So Hockerts allgemein im Hinblick auf eine wesentliche Funktion der Zeitgeschichtsschreibung. Siehe Hockerts: *Einführung*, S. VIII.

<sup>24</sup> Möller: *Die 1970er Jahre als zeithistorische Epochenschwelle*.

<sup>25</sup> Vgl. *Vorgeschichte der Gegenwart*, hg. v. Doering-Manteuffel u. a.

<sup>26</sup> Wirsching: *Der Preis der Freiheit*, S. 21.

<sup>27</sup> Die zeitlichen Zäsursetzungen und Etikettierungen sind dabei im Detail durchaus unterschiedlich. Vgl. u. a. Doering-Manteuffel u. Raphael: *Nach dem Boom*; Doering-Manteuffel: *Nach dem Boom*; Doering-Manteuffel: *Die Vielfalt der Strukturbrüche*; Jarausch: *Verkannter Strukturwandel*; Ferguson: *Crisis, What Crisis?*; Sirinelli: *Les vingt décisives* (2007); Chassaing: *Les années 1970*; Raithel u. a. (Hg.): *Auf dem Weg in eine neue Moderne?*

zunehmend ins Vorfeld von Straftaten verlagerten. So erlaubten etwa Anwendungen wie die PIOS-Dateien in der Bundesrepublik der Polizei, Kriminalitätsbereiche umfassend zu beobachten und dabei vorsorglich auch Personen und Zusammenhänge in den Blick zu nehmen, die in keinem direkten Zusammenhang mit konkreten Straftaten standen, möglicherweise aber in Zukunft stehen würden. Dies hatte erstens zur Folge, dass sich das Arbeitsfeld der Polizei zunehmend mit jenem der Nachrichtendienste überschneidet. Zum anderen agierte die Polizei immer mehr außerhalb der Kontrollmöglichkeiten durch die Justiz, die erst bei Einleitung eines Strafverfahrens aktiv wird.

Dabei war die terroristische Herausforderung ein Faktor, der in den frühen 1970er Jahren dazu beitrug, den bereits vorhandenen Ansätzen polizeilicher Reformen zusätzliche Dynamik und auch politischen Nachdruck zu verleihen<sup>28</sup>. Im weiteren Verlauf der 1970er Jahre kamen die neuen polizeilichen Arbeitsweisen gerade im speziellen Bereich der Terrorismusbekämpfung in besonders ausgeprägter Weise zur Anwendung. In längerer zeitlicher Perspektive kann auch die „Antiterrorpolitik der 70er Jahre als ein Scharnier“ zur heutigen Terrorismusbekämpfung gedeutet werden<sup>29</sup>.

Darüber hinaus hat Busch darauf hingewiesen, dass gerade die europäische Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden ein wesentlicher Faktor war, der dazu beitrug, polizeiliche Wandlungsprozesse wie Computerisierung, „intelligente Zentralisierung“ und Verlagerung polizeilicher Tätigkeit ins Vorfeld von Straftaten in den EG-Staaten zu dynamisieren. Dies führte auf längere Sicht zu einer „Angleichung der Instrumente und Arbeitsweisen [...], auf deren Basis erst ein internationaler Austausch und eine Kooperation über Grenzen hinweg dauerhaft funktionieren kann“<sup>30</sup>. Insbesondere brachte die Europäisierung der Polizeiarbeit seit den 1970er Jahren eine starke Tendenz zur Computerisierung aller EG-Polizeien und zur organisatorischen Zentralisierung mit sich<sup>31</sup>. Diese fundamentalen Veränderungen bilden den Ausgangspunkt für die heute im Rahmen von Europol und Schengen bestehende umfangreiche informationelle Vernetzung der europäischen Polizeien.

*Europäische Integration:* Längerfristig betrachtet, kommt der TREVI-Konferenz für die weitere Entwicklung einer europäischen Innenpolitik erhebliches Gewicht zu. Sie legte in vielfacher Hinsicht die Grundlagen für eine spätere Vertiefung der Kooperation und markiert damit den „Beginn einer institutionalisierten Zusammenarbeit“, die sich in den folgenden Jahrzehnten „kontinuierlich weiterentwickelte“<sup>32</sup>. Mit TREVI setzte somit die „Internationalisierung“ beziehungsweise Europäisierung einer zentralen „Staatsfunktion“ ein – nämlich der Gewährleistung von „Frieden und physische[r] Sicherheit“<sup>33</sup> – die bislang primär auf nationaler Ebene wahrgenommen worden war. Die Bedeutung der Konferenz ergibt

<sup>28</sup> Vgl. Oberloskamp: Auf dem Weg in den Überwachungsstaat?, S. 163.

<sup>29</sup> Metzler: Erzählen, Aufführen, Widerstehen, S. 135.

<sup>30</sup> Vgl. Busch: Grenzenlose Polizei?, S. 160, 243 (Zitat)–245 u. 254 (Zitat).

<sup>31</sup> Vgl. ausführlich Aden: Polizeipolitik in Europa, S. 41–121.

<sup>32</sup> Müller: Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union, S. 394.

<sup>33</sup> Hurrelmann u. a.: Die Zerfaserung des Nationalstaates, S. 24f.

sich erstens daraus, dass sie einen institutionellen Rahmen bereitstellte, der für Kontinuität und für eine Fortsetzung der Kooperation auch über schwierige Phasen hinweg sorgte. Zweitens trug TREVI dazu bei, dass trotz aller Unterschiede im Hinblick auf nationale Interessen, Rechtsverständnisse und Wertvorstellungen unter den EG-Partnern nach und nach gegenseitiges Vertrauen wuchs und gemeinsame Einschätzungen und Grundauffassungen entstanden<sup>34</sup>. Drittens wurden bereits in den 1970er Jahren mehrere sehr weitreichende Projekte konkret formuliert, die sich zwar kurzfristig als schwer realisierbar erwiesen, von denen jedoch ein großer Teil in den 1980er und 90er Jahren tatsächlich umgesetzt wurde. Sowohl die Gründung eines Europäischen Polizeiamts als auch die intensiviertere polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen des Schengener Systems und der heute stattfindende weitreichende elektronische Datenaustausch unter europäischen Sicherheitsbehörden gehen auf Konzepte zurück, die bereits in den 1970er Jahren von den TREVI-Akteuren verhandelt wurden und die sehr stark von bundesdeutscher Seite mitgeprägt wurden. Insgesamt verfestigten sich dabei freilich auch problematische strukturelle Aspekte der europäischen Politik der Inneren Sicherheit: Hierzu gehören insbesondere die mangelnde Rechenschaftspflicht der TREVI-Akteure in den demokratischen Systemen der EG-Staaten und rechtliche Probleme im Hinblick auf den Informationsaustausch der Sicherheitsbehörden.

In den 1980er Jahren erhielt die TREVI-Konferenz neue Dynamik, zunächst aufgrund des zunehmenden Handlungsdrucks auf die einzelnen Staaten, gegen die „organisierte internationale Kriminalität“ vorzugehen. In dieser zweiten Phase von TREVI wurde 1985 eine AG III zu diesem Thema ins Leben gerufen. Darüber hinaus brachten in einer dritten Phase ab 1989 der Schengener Prozess sowie die Vorbereitung der geplanten Gründung von Europol der TREVI-Kooperation neue Aufgaben. Damit war die Vollendung des europäischen Binnenmarktes endgültig zu einem wesentlichen Motor der Zusammenarbeit geworden. Mehrere zusätzliche AGs und UAGs befassten sich nun mit dem geplanten Wegfall der EG-Binnengrenzkontrollen und der Einrichtung eines Europäischen Polizeiamts<sup>35</sup>.

Die praktische Zusammenarbeit der europäischen Sicherheitsbehörden erhielt mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990 und dem Mitte der 1990er Jahre abgeschlossenen Europol-Übereinkommen klare rechtliche Grundlagen<sup>36</sup>, die auch Datenschutzstandards beinhalteten. Mit dem Vertrag von Maastricht von 1992 wurde die Kooperation der EG-Staaten in den Bereichen Justiz und Inneres zur sogenannten dritten Säule der Europäischen Union erklärt und damit institutionalisiert<sup>37</sup>. An die Stelle von TREVI trat nun der Europäische

<sup>34</sup> Dieser zweite Aspekt wird betont von Knelangen: *Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess*, S. 338; sowie Lobkowicz: *L'Europe et la sécurité intérieure*, S. 21.

<sup>35</sup> Vgl. mit Literaturhinweisen oben, S. 99f.

<sup>36</sup> Für einen Überblick vgl. Mokros: *Polizeihandeln auf Ebene der Europäischen Union*, S. 1416-1435.

<sup>37</sup> Vgl. detailliert Bieber u. Monar (Hg.): *Justice and Home Affairs in the European Union*; Brown: *The European Union, Counter Terrorism and Police Co-operation*.

Ministerrat in seiner entsprechenden Zusammensetzung (Innen- beziehungsweise Justizminister), der aber vorerst eine intergouvernementale Zusammenarbeit und deshalb ohne Rechtsetzungskompetenz blieb: Beschlüsse mussten in Form völkerrechtlicher Abkommen von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 schließlich wurden Teile der Politikbereiche „vergemeinschaftet“. Aber erst der 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon schaffte den Sonderstatus der ehemals dritten Säule der EU grundsätzlich ab. Fortan unterliegt auch dieses Feld – abgesehen von einer Reihe möglicher Ausnahmen in besonders sensiblen Bereichen – der supranationalen Gemeinschaftsmethode, nach der für alle Staaten verbindliche Entscheidungen durch die EU-Institutionen gefällt werden. Gleichzeitig wurden mit dem Lissabon-Vertrag erstmals explizite Möglichkeiten zur parlamentarischen Kontrolle geschaffen<sup>38</sup>.

Im Hinblick auf das europäische Politikfeld der Inneren Sicherheit bestätigt sich somit, was Europahistoriker bereits für eine Reihe anderer politischer Themenbereiche konstatiert haben: Die 1970er Jahre sind durchaus „als sehr produktive Zeit im Prozess der europäischen Integration zu werten“<sup>39</sup>, weil sich in dieser Phase wichtige Politikfelder auf europäischer Ebene formierten, die in späteren Jahrzehnten formal europäisiert wurden. Eine Reihe zentraler Konzepte, die in den 1970er Jahren entwickelt wurden, erlangten später erhebliche Bedeutung für den weiteren Einigungsprozess<sup>40</sup>.

*Trend zur informellen Politik:* Die mit der TREVI-Konferenz entstehende europäische Politik der Inneren Sicherheit unterlag in weitaus geringerem Maße einem demokratischen Kontrolldruck als die nationalstaatliche Politik der Inneren Sicherheit. Die Ursachen hierfür sind strukturell begründet: Zum einen war die Wahrnehmung des „internationalen Terrorismus“ als besonders gefährliche Bedrohung, die nur durch spezialisierte Experten gemeistert werden könne, von Bedeutung. Zum anderen trug die in historischer Kontinuität stehende spezifische Form transgouvernementaler Kooperation unter Verzicht auf die explizite Schaffung von Rechtsgrundlagen in besonderem Maße dazu bei, die TREVI-Konferenz zu entpolitisieren und eine effektive demokratische Verantwortlichkeit ihrer Akteure zu verhindern. In Reaktion auf den bestehenden Problemdruck wandelte sich so der Umgang mit den Spielregeln des politischen Systems, was zumindest die Gefahr einer tendenziellen Aushöhlung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in sich barg<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Zu den jüngsten Entwicklungen vgl. Monar: Die Vertragsreformen von Lissabon in den Bereichen Inneres und Justiz; Aden (Hg.): Police Cooperation in the European Union under the Treaty of Lisbon; O'Neill: The Evolving EU Counter-Terrorism Legal Framework; International Police Cooperation, hg. v. Lemieux.

<sup>39</sup> Tömmel: Die EG in den Jahren 1970–84, S. 281.

<sup>40</sup> Vgl. die Beiträge in: Knipping u. Schönwald (Hg.): Aufbruch zum Europa der zweiten Generation; sowie Hiepel (Hg.): Europe in a Globalising World.

<sup>41</sup> Letztlich sollte erst der Vertrag von Lissabon von 2009 ausreichende Möglichkeiten schaffen, dem seit den 1970er Jahren zunehmenden rechtsstaatlichen und demokratischen Defizit der europäischen Innenpolitik zu begegnen. Vgl. Monar: Die Vertragsreformen von Lissabon in den Bereichen Inneres und Justiz; Kietz: Policy Making in Policing and Criminal Justice under Lisbon Rules.

Ein solcher Wandel politischer Prozesse und Formen sollte ab den 1980er Jahren zunehmend die unterschiedlichsten Politikbereiche prägen. Demokratische Regierungen „suchten der gesteigerten Systemkomplexität mittels der Konsultation von Experten und durch informelle Absprachen [...] zu begegnen“, während klassische Verfahren und Verfassungsorgane einen relativen Bedeutungsverlust erfuhren<sup>42</sup>. Auf zwischenstaatlicher Ebene potenzierte sich die Asymmetrie, da sich diese Art politischer Entscheidungsfindung hier weitgehend losgelöst von „den national verfassten politischen Öffentlichkeiten“<sup>43</sup> vollzog. Es wäre genauer zu überprüfen, inwieweit die TREVI-Konferenz dabei bereits Merkmale der Offenen Methode der Koordinierung vorwegnahm, die ab den 1990er Jahren in der EU zunehmend zum Einsatz kommen sollte<sup>44</sup>. TREVI könnte auch als ein frühes Beispiel für eine Form internationalen Regierens gelten, die White als „executive discretion“<sup>45</sup> bezeichnet hat: Gemeint sind damit zwischenstaatliche informelle „Maßnahmen jenseits etablierter Regeln, Normen und Praktiken“, die „als notwendige Krisenreaktionen legitimiert“ werden<sup>46</sup>. Politische Prozesse dieser Art schränken die Möglichkeiten zur demokratischen Opposition erheblich ein, da Öffentlichkeit und Parlamente unzureichend und oftmals erst im Nachhinein informiert werden. Im Hinblick auf die Frage nach dem Wandel von Staatlichkeit ist dabei zu konstatieren, dass diese Form internationaler Politik letztlich gar nicht so sehr zu Souveränitätseinbußen des Nationalstaats führt, sondern vor allem zu einer „Machtverlagerung hin zu den Exekutiven“<sup>47</sup>.

Zwischenstaatliche Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit, wie sie die TREVI-Konferenz ins Leben rief, war eine notwendige Antwort auf die Gefahren, die von einzelnen radikalisierten und gewaltbereiten Gruppierungen für die europäischen Demokratien sowie die Sicherheit ihrer Bürger ausgingen. Allerdings ist auch zu konstatieren, dass mit dem informellen Charakter von TREVI Strukturen und Praktiken geschaffen wurden, die problematisch für demokratische Grundrechte, Verantwortlichkeit und Legitimität waren. Hiermit verbundene Fragen sind bis heute – trotz der Verbesserungen, die das Vertragswerk von Lissabon beinhaltet – eine Herausforderung der europäischen Politik der Inneren Sicherheit geblieben.

<sup>42</sup> Wirsching: Demokratie und Globalisierung, S. 113.

<sup>43</sup> Rödder: 21.0, S. 218.

<sup>44</sup> Die seit den 1990er Jahren zunehmend angewandte Offene Methode der Koordinierung dient der Abstimmung politischer Entscheidungen unter den EU-Staaten in Bereichen, in denen die EU formal nur begrenzte oder keine Zuständigkeiten besitzt. Häufig dabei genutzte Instrumente sind ein intensiver Informationsaustausch, um im Vergleich das beste Verfahren („best practice“) zu eruiieren, die Festlegung von Leitlinien und Empfehlungen sowie von „benchmarks“, anhand derer überprüft werden soll, ob gemeinsame Ziele von den einzelnen Staaten erreicht wurden. Zur Offenen Methode der Koordinierung vgl. Straßheim: Die Offene Methode der Koordinierung im Prozess der europäischen Integration; sowie, mit Blick auf die Anti-Terrorismus-Politik der EU im neuen Jahrtausend, Ekengren: New Security Challenges.

<sup>45</sup> „Discretion“ kann mit „Ermessen“, „Belieben“ oder auch „Diskretion“ übersetzt werden. Vgl. zu dem Konzept White: Politicizing Europe.

<sup>46</sup> Rödder: 21.0, S. 219.

<sup>47</sup> Ebd.



# Quellen- und Literaturverzeichnis

## Archivalische Quellen

### Archives Nationales (AN), Paris/Fontainebleau

Fonds d'archives du Ministère de l'Intérieur

### British National Archives (BNA), London

Records of the Foreign Office and Foreign and Commonwealth Office (FCO)

Home Office Records (HO)

Records of the Prime Minister's Office (PREM)

Treasury Records (T)

### Bundesarchiv (BArch), Koblenz

Bestand des Bundesministeriums des Innern (B 106)

Bestand des Bundeskanzleramts (B 136)

Bestand des Bundesministeriums der Justiz (B 141)

### Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestags (BT-PA), Berlin

Protokolle des Innenausschusses

### Politisches Archiv des Auswärtigen Amts (PA-AA), Berlin

Bestand der Leitung des Auswärtigen Amts: Ministerbüro (B 1)

Bestand der Politischen Abteilung: u. a. europäische politische Integration (B 21)

Bestand der Rechtsabteilung: Staats- und Verwaltungsrecht (B 82)

Bestand der Rechtsabteilung: Strafrecht (B 83)

Bestand zur Edition der Akten der Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (B 150)  
Zwischenarchiv

## Publizierte Quellen

### Akteneditionen und Parlamentsdokumente

Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD), hg. im Auftrag des Auswärtigen Amts vom Institut für Zeitgeschichte, Wissenschaftliche Leiterin: Ilse Dorothee Pautsch:

AAPD 1972, Bd. II: 1. 1. bis 30. 9. 1972, bearb. von Mechthild Lindemann, Daniela Taschler und Fabian Hilfrich, München 2003.

AAPD 1972, Bd. III: 1. 10. bis 31. 12. 1972, bearb. von Mechthild Lindemann, Daniela Taschler und Fabian Hilfrich, München 2003.

AAPD 1975, Bd. II: 1. 7. bis 31. 12. 1975, bearb. von Michael Kieninger, Mechthild Lindemann und Daniela Taschler, München 2006.

- AAPD 1977, Bd. I: 1. 1. bis 30. 6. 1977, bearb. von Amit Das Gupta, Tim Geiger, Matthias Peter, Fabian Hilfrich und Mechthild Lindemann, München 2008.
- AAPD 1980, Bd. I: 1. 1. bis 30. 6. 1980, bearb. von Tim Geiger, Amit Das Gupta und Tim Szatkowski, München 2011.
- Amtliches Bulletin der Bundesversammlung [schweizerische Parlamentsdokumente], Antwort des schweizerischen Bundesrats vom 21. 2. 1990 auf die Interpellation 89.813 „Internationaler Informationsverbund ‚Kilowatt‘“, N AB 1990 II, 244/250, [http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1989/d\\_gesch\\_19890813\\_002.htm](http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1989/d_gesch_19890813_002.htm).
- Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, hg. v. Bundesarchiv, online unter: <http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/index.html>.
- House of Commons and House of Lords Hansard [britische Parlamentsdokumente], online unter: <http://hansard.millbanksystems.com>.
- Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte und Drucksachen, online unter: <http://www.bundestag.de/dokumente>.

## Presse

Bild	L'Humanité
Der Spiegel	Le Figaro
Die Welt	Le Matin
Die Zeit	Le Monde
Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)	Süddeutsche Zeitung (SZ)
Frankfurter Rundschau (FR)	The Guardian
LAurora	The Times

## Sonstige publizierte Quellen

- Der Überfall auf die israelische Olympiamannschaft. Dokumentation der Bundesregierung und des Freistaates Bayern, hg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1972.
- Empfehlung 684 der Beratenden Versammlung des Europarats, abrufbar unter <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta72/EREC684.htm> [23. 9. 2011].
- Empfehlung 703 der Beratenden Versammlung des Europarats, abrufbar unter <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta73/EREC703.htm> [23. 9. 2011].
- Erklärung der Pariser Gipfelkonferenz vom 19.-21. 10. 1972, online unter: [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Organe/ER/Pdf/Gipfel\\_Paris\\_1972.pdf](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Organe/ER/Pdf/Gipfel_Paris_1972.pdf) [12. 06. 2014].
- Europäisches Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus, SEV-Nr. 90, abrufbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/090.htm> [30. 01. 2012].
- Genscher, Hans-Dietrich: Erinnerungen, Berlin 1995.
- International Convention against the Taking of Hostages, VN-Dokument A/RES/34/146, abrufbar unter <http://www.un.org/Docs/asp/ws.asp?m=A/RES/34/146> [19. 10. 2011].
- Rote Armee Fraktion. Texte und Materialien zur Geschichte der RAF, bearb. v. Martin Hoffmann, Berlin 1997.
- Schlusskommuniqué über die Konferenz der Staats- beziehungsweise Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften (Paris, 9. und 10. Dezember 1974), online unter: [http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b/publishable\\_de.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b/publishable_de.pdf) [12. 06. 2014].
- Verfassungsschutz. Rechts- und linksradikale Bestrebungen, Spionageabwehr. Sicherheitsgefährdende Bestrebungen von Ausländern, hg. v. Bundesministerium des Innern, verschiedene Jahrgänge.
- Vogel, Hans-Jochen: Nachsichten. Meine Bonner und Berliner Jahre, München u. Zürich 1996.

## Literatur

- Abbühl, Anicee: Der Aufgabenwandel des Bundeskriminalamtes. Von der Zentralstelle zur multifunktionalen Intelligence-Behörde des Bundes, Stuttgart u. a. 2010.
- Adams, James: *The Financing of Terror*, London 1986.
- Aden, Hartmut: Polizeipolitik in Europa. Eine interdisziplinäre Studie über die Polizeiarbeit in Europa am Beispiel Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande, Opladen u. Wiesbaden 1998.
- Ders.: Europäische Polizeikooperation – Konstruktion und Wandel von Legitimationsfiguren, in: Ronald Hitzler u. Helge Peters (Hg.): *Inszenierung: Innere Sicherheit. Daten und Diskurse*, Opladen 1998, S. 65–78.
- Ders.: Les effets au niveau national et régional de la coopération internationale des polices: un système spécifique de multi-level governance, in: René Lévy u. a.: *Approches comparées des polices en Europe*, Paris 2003, S. 15–32.
- Ders. (Hg.): *Police Cooperation in the European Union under the Treaty of Lisbon. Opportunities and Limitations*, Baden-Baden 2015.
- Afsali, Tobias: *Der Beitrag des Europarats zur Terrorbekämpfung und sein Einfluss auf die Europäische Union*, Baden-Baden 2014.
- Albanese, Matteo u. Philipp Zessin: Violence and Communication in Social-Revolutionary Movements in France 1968–1987, in: Klaus Weinbauer u. Jörg Requate (Hg.): *Gewalt ohne Ausweg? Terrorismus als Kommunikationsprozess in Europa seit dem 19. Jahrhundert*, Frankfurt/M. u. New York 2012, S. 261–280.
- Albrecht, Horst: *Im Dienst der Inneren Sicherheit. Die Geschichte des Bundeskriminalamtes*, Wiesbaden 1988.
- Allertz, Robert: *Die RAF und das MfS. Fakten und Fiktionen*, Berlin 2008.
- Almond, Gabriel A.: Zum Vergleich politischer Systeme, in: Günther Doeker (Hg.): *Vergleichende Analyse politischer Systeme. Comparative Politics*, Freiburg 1971, S. 57–76.
- Analysen zum Terrorismus, hg. v. Bundesminister des Innern, 4 Bde., Opladen 1981–1984.
- Anderson, Malcolm: *Policing the World. Interpol and the Politics of International Police Cooperation*, Oxford 1989.
- Anderson, Malcolm u. a.: *Policing the European Union*, Oxford 1995.
- Andreae, Lisette u. Karl Kaiser: Die „Außenpolitik“ der Fachministerien, in: *Deutschlands neue Außenpolitik*, Bd. 4: Institutionen und Ressourcen, hg. v. Wolf-Dieter Eberwein u. Karl Kaiser, München 1998, S. 29–46.
- Andreas, Peter u. Ethan Nadelmann: *Policing The Globe. Criminalization and Crime Control in International Relations*, Oxford 2006.
- Aubert, Jacques u. Raphaël Petit: *La police en France*, Paris 1981.
- Aubouin, Michel u. a.: *Histoire et dictionnaire de la police. Du Moyen Âge à nos jours*, Paris 2005.
- Aumann, Philipp: *Mode und Methode. Die Kybernetik in der Bundesrepublik Deutschland*, Göttingen 2009.
- Aziz, Miriam: *Sovereignty Über Alles. (Re)Configuring the German Legal Order*, in: *Sovereignty in Transition*, hg. v. Neil Walker, Oxford u. Portland/Oregon 2003, S. 279–304.
- Backes, Uwe: *Bleierne Jahre. Baader-Meinhof und danach*, Erlangen u. a. 1991.
- Backes, Uwe u. Eckhard Jesse: *Politischer Extremismus in der Bundesrepublik Deutschland*, 3. völlig überarb. Aufl., Bonn 1993.
- Bajohr, Frank: *Hanseat und Grenzgänger. Erik Blumenfeld – eine politische Biographie*, Göttingen 2010.
- Baker-Beall, Christopher: *Writing the Threat of Terrorism in Western Europe and the European Union. An Interpretive Analysis*, in: *Interpreting Global Security*, hg. v. Mark Bevir u. a., London u. New York 2014, S. 142–159.
- Bakker, Edwin: *Niederlande: Expansives Sicherheitskonzept, moderate Europäisierung*, in: Gert-Joachim Gläeßner u. Astrid Lorenz (Hg.): *Europäisierung der inneren Sicherheit. Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus*, Wiesbaden 2005, S. 127–146.

- Ders.: Differences in Terrorist Threat Perceptions in Europe, in: Dieter Mahncke u. Jörg Monar (Hg.): *International Terrorism. A European Response to a Global Threat?*, Brüssel 2006, S. 47–62.
- Balbier, Andrea: Der Welt das moderne Deutschland vorstellen: Die Eröffnungsfeier der Spiele der XX. Olympiade in München 1972, in: Johannes Paulmann (Hg.): *Auswärtige Repräsentationen. Deutsche Kulturdiplomatie nach 1945*, Köln u. a. 2005, S. 105–119.
- Dies.: *Kalter Krieg auf der Aschenbahn. Der deutsch-deutsche Sport 1950–1972. Eine politische Geschichte*, Paderborn u. a. 2007.
- Balz, Hanno: *Von Terroristen, Sympathisanten und dem starken Staat. Die öffentliche Debatte über die RAF in den 1970er Jahren*, Frankfurt/M. u. New York 2008.
- Baukloh, Anja C. u. a.: Vergleichende Beobachtungen zur Europäisierung der inneren Sicherheit, in: Gert-Joachim Glaeßner u. Astrid Lorenz (Hg.): *Europäisierung der inneren Sicherheit. Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus*, Wiesbaden 2005, S. 245–272.
- Baumann, Mechthild: Frankreich: Republikanisches Vermächtnis trifft auf moderne Bedrohungen, in: Gert-Joachim Glaeßner u. Astrid Lorenz (Hg.): *Europäisierung der inneren Sicherheit. Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus*, Wiesbaden 2005, S. 63–84.
- Dies.: *Der deutsche Fingerabdruck. Die Rolle der deutschen Bundesregierung bei der Europäisierung der Grenzpolitik*, Baden-Baden 2006.
- Bayley, David H.: *Patterns of Policing. A Comparative International Analysis*, New Brunswick/New Jersey 1985.
- Becker, Frank u. Elke Reinhardt-Becker: *Systemtheorie. Eine Einführung für die Geschichts- und Kulturwissenschaften*, Frankfurt/M. u. New York 2001.
- Becker, Peter: *Dem Täter auf der Spur. Eine Geschichte der Kriminalistik*, Darmstadt 2005.
- Benyon, John: *Policing the European Union. The Changing Basis of Cooperation on Law Enforcement*, in: *International Affairs* 70 (1994), H. 3, S. 497–517.
- Benyon, John u. a.: *Police Co-operation in Europe: An Investigation*, Leicester <sup>2</sup>1994.
- Bergh, Hendrik van: *Köln 4713. Geschichte und Geschichten des Bundesamtes für Verfassungsschutz*, Würzburg 1981.
- Bergstermann, Sabine: *Stammheim. Eine moderne Haftanstalt als Ort der Auseinandersetzung zwischen Staat und RAF*, Berlin u. Boston 2016.
- Berlière, Jean-Marc u. René Lévy: *Histoire des polices en France. De l'Ancien Régime à nos jours*, Paris 2011.
- Berlinghoff, Marcel: *Das Ende der „Gastarbeit“. Europäische Anwerbestopps 1970–1974*, Paderborn u. a. 2013.
- Berstein, Serge: *Le retour de la culture républicaine*, in: *Vingtième siècle* (1994), H. 44, S. 113–120.
- Bicchi, Federica u. Caterina Carta: *The COREU Network and the Circulation of Information within EU Foreign Policy*, in: *Journal of European Integration* 34 (2012), S. 465–484.
- Bieber, Roland u. Joerg Monar (Hg.): *Justice and Home Affairs in the European Union. The Development of the Third Pillar*, Brüssel 1995.
- Bigo, Didier: *The European Internal Security Field: Stakes and Rivalries in a Newly Developing Area of Police Intervention*, in: *Policing Across National Boundaries*, hg. v. Malcolm Anderson u. Monica den Boer, London u. New York 1994, S. 161–173.
- Ders.: *Polices en réseaux. L'expérience européenne*, Paris 1996.
- Bischof, Boris A.: *Europäische Rasterfahndung – grenzenlose Sicherheit oder gläserner Europäer?*, in: *Kritische Justiz* 37 (2004), S. 361–380.
- Bitsch, Marie-Thérèse: *En guise de conclusion. Visions européennes et politiques communautaires en France et en Allemagne. Convergences. Dissonances. Solidarités*, in: *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes. Une postérité pour le Plan Schuman?*, hg. v. Marie-Thérèse Bitsch, Brüssel 2001, S. 569–586.
- Dies.: *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, überarb. Neuauf., Brüssel 2004.
- Blankenburg, Erhard: *„Rechtskultur“*, in: Martin Greiffenhagen u. Sylvia Greiffenhagen (Hg.): *Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland*, 2. völlig überarb. u. aktual. Aufl., Wiesbaden 2002, S. 502–506.

- Block, Ludo: Bilateral Police Liaison Officers: Practices and European Policy, in: *Journal of Contemporary European Research* 6 (2010), S. 194–210.
- Blumenau, Bernhard: Taming the Beast: West Germany, the Political Offence Exception, and the Council of Europe Convention on the Suppression of Terrorism, in: *Terrorism and Political Violence* 27 (2014), S. 1–21.
- Ders.: The European Communities' Pyrrhic Victory: European Integration, Terrorism, and the Dublin Agreement of 1979, in: *Studies in Conflict & Terrorism* 37 (2014), H. 5, S. 405–421.
- Ders.: The Other Battleground of the Cold War. The UN and the Struggle Against International Terrorism in the 1970s, in: *Journal of Cold War Studies* 16 (2014), H. 1, S. 61–84.
- Ders.: The United Nations and Terrorism. Germany, Multilateralism, and Antiterrorism Efforts in the 1970s, Basingstoke u. a. 2014.
- Ders.: Einsam oder doch gemeinsam? Bundesdeutsche und westeuropäische Anti-Terrorismus-Politik in den Vereinten Nationen, in: Johannes Hürter (Hg.): *Terrorismusbekämpfung in Westeuropa. Demokratie und Sicherheit in den 1970er und 1980er Jahren*, München u. a. 2015, S. 239–258.
- Blumenfeld, Y.: Benelux Cooperation, in: *Editorial Research Reports* (1969/2), online unter: <http://library.cqpress.com/cqresearcher/cqresrre1969090300> [2. 10. 2012].
- Boer, Monica den: The Quest for European Policing: Rhetoric and Justification in a Disorderly Debate, in: *Policing Across National Boundaries*, hg. v. Malcolm Anderson u. Monica den Boer, London u. New York 1994, S. 174–196.
- Dies.: Towards a Governance Model of Police Cooperation in Europe: The Twist between Networks and Bureaucracies, in: *International Police Cooperation. Emerging Issues, Theory and Practice*, hg. v. Frédéric Lemieux, Cullompton 2010, S. 42–61.
- Dies.: Dutch Perspectives on European Police Cooperation, in: *The Netherlands as an EU Member: Awkward or Loyal Partner?*, hg. v. Adriaan Schout u. Jan Rood, Den Haag 2013, S. 127–142.
- Börzel, Tanja A.: Informelle Politik in Europa. Regieren in oder durch Netzwerke?, in: Michael Gehler u. a. (Hg.): *Netzwerke im europäischen Mehrebenensystem. Von 1945 bis zur Gegenwart*, Wien u. a. 2009, S. 27–38.
- Bonnefoi, Serge A.: *Europe et sécurité intérieure. TREVI – Union européenne – Schengen*, Paris 1995.
- Bresler, Fenton: *Interpol. Der Kampf gegen das internationale Verbrechen von den Anfängen bis heute*, München 1993.
- Bresselau von Bressensdorf, Agnes: *Frieden durch Kommunikation. Das System Genscher und die Entspannungspolitik im Zweiten Kalten Krieg 1979–1982/83*, Berlin u. a. 2015.
- Dies.: Die unterschätzte Herausforderung. Afghanistan 1979, das Krisenmanagement der NATO-Staaten und der Islam als Faktor der internationalen Beziehungen, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 64 (2016), S. 665–699.
- Bröckling, Ulrich: Über Feedback. Anatomie einer kommunikativen Schlüsseltechnologie, in: *Die Transformation des Humanen. Beiträge zur Kulturgeschichte der Kybernetik*, hg. v. Michael Hagner u. Erich Hörl, Frankfurt/M. 2008, S. 326–347.
- Brown, David: *The European Union, Counter Terrorism and Police Co-operation, 1992–2007. Unsteady Foundations?*, Manchester u. New York 2010.
- Brückner, Jens A. u. Hans Theo Schmitt: *Verfassungsschutz und innere Sicherheit*, Wuppertal 1977.
- Brunn, Gerhard: Das Europäische Parlament auf dem Weg zur ersten Direktwahl 1979, in: Franz Knipping u. Matthias Schönwald (Hg.): *Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969–1984*, Trier 2004, S. 47–72.
- Bukow, Sebastian: Deutschland: Mit Sicherheit weniger Freiheit über den Umweg Europa, in: Gert-Joachim Gläeßner u. Astrid Lorenz (Hg.): *Europäisierung der inneren Sicherheit. Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus*, Wiesbaden 2005, S. 43–62.
- Busch, Heiner: *Grenzenlose Polizei? Neue Grenzen und polizeiliche Zusammenarbeit in Europa*, Münster 1995.
- Busch, Heiner u. a.: *Die Polizei in der Bundesrepublik*, Frankfurt/M. u. New York 1985.

- Canu, Isabelle: Der Schutz der Demokratie in Deutschland und Frankreich. Ein Vergleich des Umgangs mit politischem Extremismus vor dem Hintergrund der europäischen Integration, Opladen 1997.
- Carrot, Georges: Histoire de la police française. Des origines à nos jours, Paris 1992.
- Chalk, Peter: West European Terrorism and Counter-Terrorism. The Evolving Dynamic, Houndmills u. London 1996.
- Chassaigne, Philippe: Les années 1970. Fin d'un monde et origine de notre modernité, Paris 2008.
- Choi, Jin-Tai: Aviation Terrorism. Historical Survey, Perspectives and Responses, Houndmills u. London 1994.
- Clemens, Gabriele: Der Beitritt Großbritanniens zu den Europäischen Gemeinschaften, in: Franz Knipping u. Matthias Schönwald (Hg.): Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969–1984, Trier 2004, S. 306–328.
- Conze, Eckart: Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart, München 2009.
- Ders.: Securitization. Gegenwartsdiagnose oder historischer Analyseansatz?, in: Geschichte und Gesellschaft 38 (2012), S. 453–467.
- Creighton, John: Fire Fighting in Action. The Modern British Fire Service, Poole/Dorset 1985.
- Daase, Christopher: Die RAF und der internationale Terrorismus, in: Wolfgang Kraushaar (Hg.): Die RAF und der linke Terrorismus, Bd. 2, Hamburg 2006, S. 905–929.
- Dahlke, Matthias: Das Wischnewski-Protokoll. Zur Zusammenarbeit zwischen westeuropäischen Regierungen und transnationalen Terroristen, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 57 (2009), S. 201–215.
- Ders.: Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus. Drei Wege zur Unnachgiebigkeit in Westeuropa 1972–1975, München 2011.
- Dan, Uri: Opération vengeance, Paris 1996.
- Deflem, Mathieu: Policing World Society. Historical Foundations of International Police Cooperation, Oxford 2002.
- Ders.: Europol and the Policing of International Terrorism: Counter-Terrorism in a Global Perspective, in: Justice Quarterly 23 (2006), H. 3, S. 336–359.
- Della Porta, Donatella: Clandestine Political Violence, Cambridge u. a. 2013.
- Demesmay, Claire u. a.: Von den Möglichkeiten und Grenzen einer Werkstatt. Perspektiven der institutionellen deutsch-französischen Zusammenarbeit in der Europapolitik, in: dies. u. a. (Hg.): Die Konsenswerkstatt. Deutsch-französische Kommunikations- und Entscheidungsprozesse in der Europapolitik, Baden-Baden 2013, S. 209–219.
- Diewald-Kerkmann, Gisela: „Verführt“ – „abhängig“ – „fanatisch“: Erklärungsmuster von Strafverfolgungsbehörden und Gerichten für den Weg in die Illegalität – Das Beispiel der RAF und der Bewegung 2. Juni (1971–1973), in: Klaus Weinhauer u. a. (Hg.): Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren, Frankfurt/M. u. New York 2006, S. 217–243.
- Dies.: Frauen, Terrorismus und Justiz. Prozesse gegen weibliche Mitglieder der RAF und der Bewegung 2. Juni, Düsseldorf 2009.
- Dies.: Ausstiegs- und Befriedungsstrategien am Beispiel des bundesdeutschen Linksterrorismus, in: Klaus Weinhauer u. Jörg Requate (Hg.): Gewalt ohne Ausweg? Terrorismus als Kommunikationsprozess in Europa seit dem 19. Jahrhundert, Frankfurt/M. u. New York 2012, S. 223–240.
- Dies.: Die RAF und die Bewegung 2. Juni: Die Beziehung von Gewaltgruppen und radikalem Milieu im Vergleich, in: Stefan Malthaner u. Peter Waldmann (Hg.): Radikale Milieus. Das soziale Umfeld terroristischer Gruppen, Frankfurt/M. u. New York 2012, S. 121–142.
- Döring, Herbert: Großbritannien: Regierung, Gesellschaft und politische Kultur, Opladen 1993.
- Ders.: Verfassung und politische Kultur: Großbritannien, in: Jürgen Gebhardt (Hg.): Verfassung und politische Kultur, Baden-Baden 1999, S. 85–108.
- Doering-Manteuffel, Anselm: Nach dem Boom. Brüche und Kontinuitäten der Industriemoderne seit 1970, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 55 (2007), S. 559–581.

- Ders.: Die Vielfalt der Strukturbrüche und die Dynamik des Wandels in der Epoche nach dem Boom, in: Die Anfänge der Gegenwart. Umbrüche in Westeuropa nach dem Boom, hg. v. Morten Reitmayer u. Thomas Schlemmer, München 2014, S. 135-145.
- Doering-Manteuffel, Anselm u. Lutz Raphael: Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970, Göttingen 2010.
- Dies.: Nach dem Boom. Neue Einsichten und Erklärungsversuche, in: Vorgeschichte der Gegenwart. Dimensionen des Strukturbruchs nach dem Boom, hg. v. Anselm Doering-Manteuffel u. a., Göttingen 2016, S. 9-34.
- Ekengren, Magnus: New Security Challenges and the Need for New Forms of EU Cooperation: The Solidarity Declaration against Terrorism and the Open Method of Coordination, in: European Security 15 (2006), H. 1, S. 89-111.
- Elvert, Jürgen: Die europäische Integration, Darmstadt 2006.
- European Integration Theory, hg. v. Antje Wiener u. Thomas Diez, Oxford 2004.
- Ewen, Shane: Fighting Fires. Creating the British Fire Service, 1800-1978, Basingstoke 2010.
- Faber, Anne: Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung. Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus in der Analyse, Wiesbaden 2005.
- Fabio, Laura Di: Legge e ordine. La lotta al terrorismo degli anni settanta-ottanta nella storiografia tedesca, in: *Historia magistra. Rivista di storia critica* (2015), H. 19, S. 21-34.
- Dies.: The Federal Republic of Germany and Italy against Political Terrorism during the Seventies and Eighties. A history of Security Cooperation, unveröffentlichtes Manuskript, 2015.
- Fayot, Franz u. Marc Limpach (Hg.): Robert Krieps (1922-1990). *Démocratie – Justice – Culture – Éducation*, Esch-sur-Alzette 2009.
- Ferguson, Niall: Crisis, What Crisis? The 1970s and the Shock of the Global, in: *The Shock of the Global. The 1970s in Perspective*, hg. v. dems. u. a., Cambridge/Massachusetts u. London/England 2010, S. 1-21.
- Fijnaut, Cyrille: The „Communitization“ of Police Cooperation in Western Europe, in: Henry G. Schermers u. a. (Hg.): *Free Movement of Persons in Europe. Legal Problems and Experiences*, Dordrecht u. a. 1991, S. 75-92.
- Ders.: International Policing in Europe: Present and Future, in: *European Law Review* 19 (1994), S. 599-619.
- Flinders, Matthew: *The Politics of Accountability in the Modern State*, Aldershot u. a. 2001.
- Friedrichs, Jörg: *Fighting Terrorism and Drugs. Europe and International Police Cooperation*, London u. a. 2008.
- Froese, Kerstin u. Reinhard Scholzen: *GSG 9. Innenansichten eines Spezialverbandes des Bundesgrenzschutzes*, Stuttgart 1997.
- Frohman, Larry: Population Registration, Social Planning and the Discourse on Privacy Protection in West Germany, in: *The Journal of Modern History* 87 (2015), S. 316-356.
- Ders.: *Datenschutz*, the Defense of Law, and the Debate over Precautionary Surveillance: The Reform of Police Law and the Changing Parameters of State Action in West Germany, in: *German Studies Review* 38 (2015), H. 2, S. 307-327.
- Fromm, Heinz: Probleme der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden, in: *Nachrichtendienste und Sicherheitsbehörden im Zeitalter der Globalisierung. Konferenz der Friedrich-Eberstiftung/Forum Berlin am 21. und 22. Mai 2001 in Berlin. Dokumentation*, hg. v. der Friedrich-Ebert-Stiftung/Forum Berlin, Berlin 2001, S. 67-72.
- Funk, Albrecht: Das deutsche System der Inneren Sicherheit im Prozeß der Europäisierung, in: Hans-Jürgen Lange (Hg.): *Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland*, Opladen 2000, S. 291-309.
- Ders.: „Innere Sicherheit“: Symbolische Politik und exekutive Praxis, in: Bernhard Blanke u. Hellmut Wollmann (Hg.): *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel*, Opladen 1991, S. 367-385.
- Gebhardt, Jürgen: *Verfassung und Politische Kultur in Deutschland*, in: ders. (Hg.): *Verfassung und politische Kultur*, Baden-Baden 1999, S. 15-32.
- Gehler, Michael: *Europa. Ideen, Institutionen, Vereinigung*, München 2005.

- Geiger, Hansjörg: Rechtliche Grenzen der Europäisierung nachrichtendienstlicher Aufgaben, in: Thomas Jäger u. Anna Daun (Hg.): *Geheimdienste in Europa. Transformation, Kooperation und Kontrolle*, Wiesbaden 2009, S. 240–262.
- Geiger, Tim: Die „Landshut“ in Mogadischu. Das außenpolitische Krisenmanagement der Bundesregierung angesichts der terroristischen Herausforderung 1977, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 57 (2009), S. 413–456.
- Ders.: Westliche Anti-Terrorismus-Diplomatie im Nahen Osten, in: Johannes Hürter (Hg.): *Terrorismusbekämpfung in Westeuropa. Demokratie und Sicherheit in den 1970er und 1980er Jahren*, München u. a. 2015, S. 259–288.
- Gerlach, Daniel: *Die doppelte Front. Die Bundesrepublik Deutschland und der Nahostkonflikt 1967–1973*, Berlin 2006.
- Germond, Carine: *Partenaires de raison? Le couple France-Allemagne et l'unification de l'Europe (1963–1969)*, München 2014.
- Germond, Carine u. Henning Türk: Old Foes and New Friends. Historical Perspectives on Franco-German Relations since Napoleon, in: *A History of Franco-German Relations in Europe. From „Hereditary Enemies“ to Partners*, hg. v. dens., New York u. a. 2008, S. 1–10.
- Gilbert, Mark: *European Integration. A Concise History*, Lanham u. a. 2012.
- Glaeßner, Gert-Joachim u. Astrid Lorenz: Europäisierung der Politik innerer Sicherheit – Konzept und Begrifflichkeiten, in: dies. (Hg.): *Europäisierung der inneren Sicherheit. Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus*, Wiesbaden 2005, S. 7–19.
- Görtmaker, Manfred: *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart*, München 1999.
- Gonod, Pascale: La lutte contre le terrorisme en France: quelle(s) spécificité(s)?, in: Thomas Würtzberger u. a. (Hg.): *Innere Sicherheit im europäischen Vergleich. Sicherheitsdenken, Sicherheitskonzepte und Sicherheitsarchitektur im Wandel*, Berlin 2012, S. 217–230.
- Goren, Roberta: *The Soviet Union and Terrorism*, hg. v. Jillian Becker, London u. a. 1984.
- Govea, Rodger M.: *The European Response to Terrorism*, in: Leon Hurwitz (Hg.): *The Harmonization of European Public Policy. Regional Responses to Transnational Challenges*, Westport u. London 1983, S. 85–101.
- Graaf, Beatrice de: Die Bekämpfung politischer Gewalt: Versuch eines internationalen Strukturvergleichs, in: Nicole Colin u. a. (Hg.): *Der „Deutsche Herbst“ und die RAF in Politik, Medien und Kunst. Nationale und internationale Perspektiven*, Bielefeld 2008, S. 36–56.
- Dies.: *Evaluating Counterterrorism Performance. A Comparative Study*, London u. New York 2011.
- Dies.: Der Kampf gegen den Terror: die Niederlande und Deutschland im Vergleich, in: Duco Hellemans u. a. (Hg.): *Radikalismus und politische Reformen. Beiträge zur deutschen und niederländischen Geschichte in den 1970er Jahren*, Münster u. a. 2012, S. 169–191.
- Dies.: Terrorismusbekämpfung und Sicherheitspolitik in den Niederlanden zwischen 1970 und 1990, in: *Vom Majestätsverbrechen zum Terrorismus. Politische Kriminalität, Recht, Justiz und Polizei zwischen Früher Neuzeit und 20. Jahrhundert*, hg. v. Karl Härter u. Beatrice de Graaf, Frankfurt/M. 2012, S. 403–424.
- Dies.: Terrorismus als performativer Akt. Die Bundesrepublik, Italien und die Niederlande im Vergleich, in: Johannes Hürter (Hg.): *Terrorismusbekämpfung in Westeuropa. Demokratie und Sicherheit in den 1970er und 1980er Jahren*, Berlin u. a. 2015, S. 93–115.
- Graulich, Kurt u. Dieter Simon (Hg.): *Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit. Analysen, Handlungsoptionen und Perspektiven*, Berlin 2007.
- Greilsamer, Laurent: *Interpol. Le siège du soupçon*, Paris 1986.
- Griebenow, Olaf: *Demokratie- und Rechtsstaatsdefizite in Europa. Die europäische Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz*, Hamburg 2004.
- Grimm, Dieter: Das staatliche Gewaltmonopol, in: Freia Anders u. Ingrid Gilcher-Holtey (Hg.): *Herausforderungen des staatlichen Gewaltmonopols. Recht und politisch motivierte Gewalt am Ende des 20. Jahrhunderts*, Frankfurt u. New York 2006, S. 18–38.
- Gusy, Christoph: Das nachrichtendienstliche Informationssystem (NADIS), in: *Datenverarbeitung im Recht* 11 (1982), S. 251–266.

- Ders.: Das verfassungsrechtliche Gebot der Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 20 (1987), S. 45-52.
- Ders.: Polizeiliche Datenverarbeitung zur Gefahrenabwehr, in: *Zeitschrift für das juristische Studium* 5 (2012), S. 155-167.
- Hagner, Michael: Vom Aufstieg und Fall der Kybernetik als Universalwissenschaft, in: *Die Transformation des Humanen. Beiträge zur Kulturgeschichte der Kybernetik*, hg. v. Michael Hagner u. Erich Hörl, Frankfurt/M. 2008, S. 38-71.
- Handbuch des Polizeirechts, hg. v. Hans Lisken u. Erhard Denninger, bearb. v. Helmut Bäumler u. a., München 2001.
- Hansén, Dan u. Jens Nordqvist: *Kommando Holger Meins. Dramat på västtyska ambassaden och Operation Leo*, Stockholm 2005.
- Hanshew, Karrin: *Terror and Democracy in West Germany*, Cambridge u. a. 2012.
- Hebenton, Bill u. Terry Thomas: *Policing Europe. Co-operation, Conflict and Control*, Basingstoke/Hampshire u. London 1995.
- Heckenberger, Wolfgang: *Aufgaben und Befugnisse der Vollzugspolizei in England und Deutschland. Ein Vergleich der Polizeirechtssysteme*, Köln u. a. 1997.
- Heinrich, Stephan: *Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien. Veränderungen des Politikfeldes zwischen institutionellen Faktoren, Akteursorientierungen und technologischen Entwicklungen*, Berlin 2007.
- Hepperle, Sabine: *Die SPD und Israel. Von der großen Koalition 1966 bis zur Wende 1982*, Frankfurt/M. u. a. 2000.
- Herman, Michael: *Democratic Oversight of Intelligence Services. The British Experience*, in: Wolbert K. Smidt u. a. (Hg.): *Geheimhaltung und Transparenz. Demokratische Kontrolle der Geheimdienste im internationalen Vergleich*, Berlin 2007, S. 93-105.
- Herschinger, Eva u. a.: *Das staatliche Gewaltmonopol: Internationalisierung ohne Politisierung*, in: Henner Zoche u. a. (Hg.): *Zivile Sicherheit. Gesellschaftliche Dimensionen gegenwärtiger Sicherheitspolitiken*, Bielefeld 2011, S. 227-246.
- Hess, Henner: *Die neue Herausforderung. Von der RAF zu Al-Quaida*, in: Wolfgang Kraushaar (Hg.): *Die RAF und der linke Terrorismus*, Bd. 1, Hamburg 2006, S. 103-122.
- Hess, Henner u. a.: *Angriff auf das Herz des Staates. Soziale Entwicklung und Terrorismus*, 2 Bde., Frankfurt/M. 1988.
- Hiepel, Claudia: *Willy Brandt und Georges Pompidou. Deutsch-französische Europapolitik zwischen Aufbruch und Krise*, München 2012.
- Dies. (Hg.): *Europe in a Globalising World. Global Challenges and European Responses in the „long“ 1970s*, Baden-Baden 2014.
- Dies.: *Introduction*, zu: dies. (Hg.): *Europe in a Globalising World. Global Challenges and European Responses in the „long“ 1970s*, Baden-Baden 2014, S. 9-23.
- Hill, Christopher: *European Preoccupations with Terrorism*, in: *European Political Cooperation in the 1980s. A Common Foreign Policy for Western Europe?*, hg. v. Alfred Pijpers u. a., Dordrecht u. a. 1988, S. 166-193.
- Hilse, Hans-Günter: *Polizeiorganisation in Deutschland und Europa*, in: *Handbuch des Polizeirechts*, hg. v. Hans Lisken u. Erhard Denninger, München 1992, S. 40-77.
- Hirsch: *Die Kontrolle der Nachrichtendienste. Vergleichende Bestandsaufnahme, Praxis und Reform*, Berlin 1996.
- Hockerts, Hans Günter: *Einführung*, zu: *Koordinaten deutscher Geschichte in der Epoche des Ost-West-Konflikts*, hg. v. dems., München 2004, S. VII-XV.
- Hof, Tobias: *Vom „asozialen Verbrecher“ zum „Staatsfeind Nr. 1“*. Die Wahrnehmung des italienischen Terrorismus in Regierung und Parlament (1969-1987), in: *Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento* 35 (2009), S. 75-108.
- Ders.: *Staat und Terrorismus in Italien 1969-1982*, München 2011.
- Ders.: *Vom italienischen „Robin Hood“ zum „Staatsfeind Nr. 1“*. Die Entwicklung der linksterroristischen Gruppe *Brigate Rosse* (1969-1987), in: Michael Gehler u. Maddalena Guiotto (Hg.): *Italien, Österreich und die Bundesrepublik Deutschland in Europa. Ein Dreiecksverhältnis in seinen wechselseitigen Beziehungen und Wahrnehmungen von 1945/49 bis zur Gegenwart*, Wien u. a. 2012, S. 405-429.

- Ders.: Anti-Terrorismus-Gesetze und Sicherheitskräfte in der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und Italien in den 1970er und 1980er Jahren, in: Johannes Hürter (Hg.): Terrorismusbekämpfung in Westeuropa. Demokratie und Sicherheit in den 1970er und 1980er Jahren, Berlin u. a. 2015, S. 7–34.
- Ders.: Rechtsextremer Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland, in: Ordnung und Protest. Eine gesamtdeutsche Protestgeschichte von 1949 bis heute, hg. v. Martin Löhnig u. a., Tübingen 2015, S. 217–238.
- Hoffman, Bruce: Terrorismus – der unerklärte Krieg. Neue Gefahren politischer Gewalt, Bonn 2007.
- Hürter, Johannes: Anti-Terrorismus-Politik. Ein deutsch-italienischer Vergleich 1969–1982, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 57 (2009), S. 329–348.
- Ders.: Sicherheit, Recht und Freiheit. Zum Balanceakt der bundesdeutschen Anti-Terrorismus-Politik in den 1970er Jahren, in: Reform und Revolte. Eine Rechtsgeschichte der 1960er und 1970er Jahre, hg. v. Martin Löhnig u. a., Tübingen 2012, S. 268–278.
- Ders.: Von deutscher „Härte“ und italienischer „fermezza“. Die staatlichen Reaktionen auf die Entführungsfälle Schleyer und Moro 1977/78, in: Michael Gehler u. Maddalena Guiotto (Hg.): Italien, Österreich und die Bundesrepublik Deutschland in Europa. Ein Dreiecksverhältnis in seinen wechselseitigen Beziehungen und Wahrnehmungen von 1945/49 bis zur Gegenwart, Wien u. a. 2012, S. 383–404.
- Ders. (Hg.): Terrorismusbekämpfung in Westeuropa. Demokratie und Sicherheit in den 1970er und 1980er Jahren, Berlin u. a. 2015.
- Ders.: Regieren gegen Terrorismus. Die Beispiele Westminster, Bonn und Rom in den 1970er Jahren, in: ders. (Hg.): Terrorismusbekämpfung in Westeuropa. Demokratie und Sicherheit in den 1970er und 1980er Jahren, Berlin u. a. 2015, S. 63–79.
- Hürter, Johannes u. Gian Enrico Rusconi (Hg.): Die bleiernen Jahre. Staat und Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland und Italien 1969–1982, München 2010.
- Hurrelmann, Achim u. a.: Die Zerfaserung des Nationalstaates: Ein analytischer Rahmen, in: dies. (Hg.): Zerfasert der Nationalstaat? Die Internationalisierung politischer Verantwortung, Frankfurt/M. u. New York 2008, S. 21–53.
- Huurdeman, Anton A.: The Worldwide History of Telecommunications, Hoboken/New Jersey 2003.
- Imbusch, Peter: Terrorismus – ideologische Spannweite, Charakteristika, historische Ursachen. Fachwissenschaftliche Analyse, in: Wilhelm Heitmeyer u. Monika Schrötle (Hg.): Gewalt. Beschreibungen, Analysen, Prävention, Bonn 2006, S. 487–510.
- Immigration, Integration, and Security. America and Europe in Comparative Perspective, hg. v. Ariane Chebel d'Appollonia u. Simon Reich, Pittsburgh 2008.
- International Police Cooperation. Emerging Issues, Theory and Practice, hg. v. Frédéric Lemieux, Cullompton 2010.
- Jarusch, Konrad H.: Verkannter Strukturwandel. Die siebziger Jahre als Vorgeschichte der Probleme der Gegenwart, in: Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte, hg. v. dems., Göttingen 2008, S. 9–26.
- Jaschke, Hans-Gerd: Streitbare Demokratie und Innere Sicherheit. Grundlagen, Praxis und Kritik, Opladen 1991.
- Jaschke, Hans-Gerd u. a.: Perspectives of Police Science in Europe. Final Report by the Project Group on a European Approach to Police Science (PGEAPS), online unter: [https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/website/Research\\_Science/PGEAPS\\_Final\\_Report.pdf](https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/website/Research_Science/PGEAPS_Final_Report.pdf) [15. 2. 2016].
- Jenkins, Brian M.: Embassies under Siege. A Review of 48 Embassy Takeovers, 1971–1980, Santa Monica 1981.
- Jesse, Eckhard u. Johannes Urban: „Innere Sicherheit“, in: Uwe Andersen u. Wichard Woyke (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 2009, S. 282–285.
- Jongman, Alex: Trends in International and Domestic Terrorism in Western Europe, 1968–1988, in: Western Responses to Terrorism, hg. v. Alex P. Schmid u. Ronald D. Crelinsten, London u. a. 1993, S. 26–76.

- Judt, Tony: Die Geschichte Europas seit dem Zweiten Weltkrieg, Bonn 2006.
- Kaiser, Wolfram u. a.: Networks in Informal European Governance. Diachronic Perspectives on the European Union as a Multi-Level Polity, in: Michael Gehler u. a. (Hg.): Netzwerke im europäischen Mehrebenensystem. Von 1945 bis zur Gegenwart, Wien u. a. 2009, S. 9–26.
- Keohane, Robert O. u. Joseph S. Nye: Transgovernmental Relations and International Organizations, in: World Politics 27 (1974), H. 1, S. 39–62.
- Khan, Aurangzeb: Der Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik im Rahmen der Verbrechensbekämpfung in Deutschland am Beispiel des Bundeskriminalamtes, Frankfurt/M. u. a. 2004.
- Kietz, Daniela: Policy Making in Policing and Criminal Justice under Lisbon Rules: more Democratic, more Complex, and more Conflict-prone, in: Hartmut Aden (Hg.): Police Cooperation in the European Union under the Treaty of Lisbon. Opportunities and Limitations, Baden-Baden 2015, S. 49–64.
- Kimmel, Adolf: Nation, Republik, Verfassung in der französischen politischen Kultur, in: Jürgen Gebhardt (Hg.): Verfassung und politische Kultur, Baden-Baden 1999, S. 129–138.
- Klein, Aaron J.: Die Rächer. Wie der israelische Geheimdienst die Olympia-Mörder von München jagte, München 2006.
- Knelangen, Wilhelm: Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit, Opladen 2001.
- Ders.: Die deutsche Politik zur Bekämpfung des Terrorismus, in: Thomas Jäger (Hg.): Deutsche Außenpolitik: Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden 2007, S. 173–196.
- Knipping, Franz u. Matthias Schönwald (Hg.): Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969–1984, Trier 2004.
- König, Marco: Trennung und Zusammenarbeit von Polizei und Nachrichtendiensten, Stuttgart u. a. 2005.
- König, Mareike u. Matthias Schulz (Hg.): Die Bundesrepublik Deutschland und die europäische Einigung 1949–2000. Politische Akteure, gesellschaftliche Kräfte und internationale Erfahrungen. Festschrift für Wolf D. Gruner zum 60. Geburtstag, Stuttgart 2004.
- Kraushaar, Wolfgang: Die Bombe im Jüdischen Gemeindehaus, Hamburg 2005.
- Ders. (Hg.): Die RAF und der linke Terrorismus, 2 Bde., Hamburg 2006.
- Ders.: Der nicht erklärte Ausnahmezustand. Staatliches Handeln während des sogenannten Deutschen Herbstes, in: ders. (Hg.): Die RAF und der linke Terrorismus, Bd. 2, Hamburg 2006, S. 1011–1025.
- Kreis, Karl Markus: Der internationale Terrorismus, in: Karl Kaiser u. Karl Markus Kreis (Hg.): Sicherheitspolitik vor neuen Aufgaben, Frankfurt/M. 1977, S. 390–403.
- Krotz, Ulrich u. Joachim Schild: Shaping Europe. France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics, Oxford 2013.
- Krüger, Peter: Das unberechenbare Europa. Epochen des Integrationsprozesses vom späten 18. Jahrhundert bis zur Europäischen Union, Stuttgart 2006.
- Kütt, Kristina u. Andreas Spreier: Die Erzählung vom „letzten Ausweg“. Staatliche Narrative über politische Gewalt und Inhaftierung in den USA und im Vereinigten Königreich, in: Johannes Hürter (Hg.): Terrorismusbekämpfung in Westeuropa. Demokratie und Sicherheit in den 1970er und 1980er Jahren, Berlin u. a. 2015, S. 137–170.
- Kunnert, Gerhard: Touristen aus EU-Drittstaaten als potenzielle Terroristen? Ein kritischer Blick auf Ursprünge, Entwicklung und aktuelle Tendenzen der EU-Außengrenzenpolitik, in: Michael Gehler u. Andreas Pudlat (Hg.): Grenzen in Europa, Hildesheim u. a. 2009, S. 211–268.
- Kunz, Thomas: Der Sicherheitsdiskurs. Die Innere Sicherheitspolitik und ihre Kritik, Bielefeld 2005.
- Laak, Dirk van: Planung. Geschichte und Gegenwart des Vorgriffs auf die Zukunft, in: Geschichte und Gesellschaft 34 (2008), S. 305–326.
- Lammert, Markus: Die französische Linke, der Terrorismus und der „repressive Staat“ in der Bundesrepublik in den 1970er Jahren, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 59 (2011), S. 533–560.

- Ders.: The Absent Terrorism. Leftist Political Violence and the French State, 1968–74, in: An International History of Terrorism. Western and Non-Western Experiences, hg. v. Jussi M. Hanhimäki u. Bernhard Blumenau, London u. New York 2013, S. 86–99.
- Ders.: Terrorismus und Terrorismusbekämpfung in Frankreich in den 1980er Jahren, Dissertation Ludwig-Maximilians-Universität München/Université Paris-Sorbonne (Paris IV) 2014.
- Ders.: Ein neues Analysemodell für die historische Terrorismusforschung? Securitization-Prozesse in Frankreich und Deutschland in den 1970er und 1980er Jahren, in: Johannes Hürter (Hg.): Terrorismusbekämpfung in Westeuropa. Demokratie und Sicherheit in den 1970er und 1980er Jahren, Berlin u. a. 2015, S. 201–215.
- Lange, Hans-Jürgen: Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1999.
- Ders.: Netzwerke im Politikfeld Innere Sicherheit, in: ders. (Hg.): Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Opladen 2000, S. 235–255.
- Ders.: „Innere Sicherheit“, in: Martin Greiffenhagen u. Sylvia Greiffenhagen (Hg.): Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, 2. völlig überarb. u. aktual. Aufl., Wiesbaden 2002, S. 209–213.
- Lappenküper, Ulrich: Le moteur franco-allemand et l'Europe, in: Reiner Marcowitz u. Hélène Miard-Delacroix (Hg.): 50 ans de relations franco-allemandes, Paris 2012, S. 75–110.
- Laqueur, Walter: The New Terrorism, New York u. Oxford 1999.
- Le Jeune, Pierrick: La coopération policière européenne contre le terrorisme, Brüssel 1992.
- Legal Aspects of International Terrorism, hg. v. Alona E. Evans u. John F. Murphy, Lexington/Massachusetts u. Toronto 1978.
- Leuchtweis, Nicole: Deutsche Europapolitik zwischen Aufbruchstimmung und Weltwirtschaftskrise: Willy Brandt und Helmut Schmidt, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet u. a.: Deutsche Europapolitik von Adenauer bis Merkel, 2. aktual. u. erw. Aufl., Wiesbaden 2010, S. 67–117.
- Linde, Gerd: Libyen – Terroristenbasis und sowjetischer Klient, Köln 1986.
- Lobkowitz, Wenceslas de: L'Europe et la sécurité intérieure. Une élaboration par étapes, Paris 2002.
- Locher, Alexandra: Bleierne Jahre. Linksterrorismus in medialen Aushandlungsprozessen in Italien 1970–1982, Wien u. a. 2013.
- Loth, Wilfried: Deutsche Europapolitik von Helmut Schmidt bis Helmut Kohl, in: Franz Knipping u. Matthias Schönwald (Hg.): Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969–1984, Trier 2004, S. 474–488.
- Ders.: Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte, Frankfurt/M. u. New York 2014.
- Ludlow, N. Piers: The European Community and the Crises of the 1960s. Negotiation the Gaullist Challenge, London 2006.
- Lutterbeck, Derek: Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe, in: European Security 14 (2005), S. 231–253.
- März, Michael: Die Machtprobe 1975. Wie RAF und Bewegung 2. Juni den Staat erpressten, Leipzig 2007.
- Maguer, Azilis: Les frontières intérieures Schengen. Dilemmes et stratégies de la coopération policière et douanière franco-allemande, Freiburg im Breisgau 2004.
- Marcowitz, Reiner: Option für Paris? Unionsparteien, SPD und Charles de Gaulle 1958 bis 1969, München 1996.
- Ders.: Von „Erbfeindschaft“ zu „Erbfreundschaft“ durch „Europäisierung“? Deutsch-französische Beziehungen 1870/71–1957/58, in: Deutschland und Frankreich in der europäischen Integration: „Motor“ oder „Blockierer“?, hg. v. Heinrich Siedentopf u. Benedikt Speer, Berlin 2011, S. 19–37.
- Martens, Janneke: „Polizei und Justiz drehen völlig durch.“ Die Rote Armee Fraktion in den niederländischen Medien, in: Nicole Colin u. a. (Hg.): Der „Deutsche Herbst“ und die RAF in Politik, Medien und Kunst. Nationale und internationale Perspektiven, Bielefeld 2008, S. 91–105.
- Martínez Soria, José: Nachrichtendienste und Polizei. Die Zusammenarbeit in Deutschland und in der EU im Lichte des Trennungsgebots, in: „Für Sicherheit, für Europa“. Festschrift für Volkmar Götz zum 70. Geburtstag, hg. v. Reinhard Hender u. a., Göttingen 2005, S. 359–375.

- Mayer, Hans-Jürgen u. Jens Reuter: Internationaler Terrorismus, in: Hans-Peter Schwarz (Hg.): Handbuch der deutschen Außenpolitik, München u. Zürich 1975, S. 746–750.
- Metzler, Gabriele: „Geborgenheit im gesicherten Fortschritt“. Das Jahrzehnt von Planbarkeit und Machbarkeit, in: Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, hg. v. Matthias Frese u. a., Paderborn u. a. 2003, S. 777–797.
- Dies.: Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn u. a. 2005.
- Dies.: Konfrontation und Kommunikation. Demokratischer Staat und linke Gewalt in der Bundesrepublik und den USA in den 1970er Jahren, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 60 (2012), S. 249–277.
- Dies.: Erzählen, Aufführen, Widerstehen: Westliche Terrorismusbekämpfung in Politik, Gesellschaft und Kultur der 1970er Jahre, in: Johannes Hürter (Hg.): Terrorismusbekämpfung in Westeuropa. Demokratie und Sicherheit in den 1970er und 1980er Jahren, Berlin u. a. 2015, S. 117–136.
- Miard-Delacroix, Hélène: Partenaires de choix? Le chancelier Helmut Schmidt et la France (1974–1982), Bern u. a. 1993.
- Dies.: La notion de couple franco-allemand et sa mise en scène dans les sommets, in: Stephan Martens (Hg.): L'Allemagne et la France. Une entente unique pour l'Europe, Paris 2004, S. 23–32.
- Dies.: Deutsch-Französische Geschichte. 1963 bis in die Gegenwart, Darmstadt 2011.
- Mitsilegas, Valsamis u. a.: The European Union and Internal Security. Guardian of the People?, Basingstoke 2003.
- Mittag, Jürgen u. Wolfgang Wessels: Die Gipfelkonferenzen von Den Haag (1969) und Paris (1972): Meilensteine für Entwicklungstrends der Europäischen Union?, in: Franz Knipping u. Matthias Schönwald (Hg.): Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969–1984, Trier 2004, S. 3–27.
- Möller, Horst: Die 1970er Jahre als zeithistorische Epochenschwelle, in: Bernhard Gotto u. a. (Hg.): Nach „Achtundsechzig“. Krisen und Krisenbewusstsein in Deutschland und Frankreich in den 1970er Jahren, München 2013, S. 1–11.
- Mokros, Reinhard: Polizeiliche Zusammenarbeit in Europa, in: Handbuch des Polizeirechts, hg. v. Hans Lisken u. Erhard Denninger, 3. neubearb. u. erw. Aufl., München 2001, S. 1133–1230.
- Ders.: Polizeihandeln auf Ebene der Europäischen Union, in: Handbuch des Polizeirechts, hg. v. Erhard Denninger u. Frederik Rachor, 5. neubearb. u. erw. Aufl., München 2012, S. 1410–1484.
- Monar, Jörg: Democratic Control of Justice and Home Affairs: The European Parliament and the National Parliaments, in: Roland Biber u. Jörg Monar (Hg.): Justice and Home Affairs in the European Union. The Development of the Third Pillar, Brüssel 1995, S. 243–257.
- Ders.: Die Vertragsreformen von Lissabon in den Bereichen Inneres und Justiz: verstärkte Handlungsfähigkeit, Kontrolle und Differenzierung, in: Integration 32 (2009), S. 379–388.
- Mondot, Jean: Le terrorisme des années 70 en RFA vu de France et de gauche. Quelques moments forts, in: Bernhard Gotto u. a. (Hg.): nach „Achtundsechzig“. Krisen und Krisenbewusstsein in Deutschland und Frankreich in den 1970er Jahren, München 2013, S. 147–159.
- Monet, Jean-Claude: Polices et sociétés en Europe, Paris 1993.
- Müller, Albert: Zur Geschichte der Kybernetik. Ein Zwischenstand, in: Österreichische Zeitschrift für Geschichtswissenschaften 19 (2008), H. 4, S. 6–27.
- Müller, Michael u. Andreas Kanonenberg: Die RAF-Stasi-Connection, Berlin 1992.
- Müller, Thorsten: Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union. Eine Analyse der Integrationsentwicklung, Opladen 2003.
- Musolff, Andreas: Krieg gegen die Öffentlichkeit. Terrorismus und politischer Sprachgebrauch, Opladen 1996.
- Ders.: Terrorismus im öffentlichen Diskurs der BRD: Seine Deutung als Kriegsgeschehen und die Folgen, in: Klaus Weinbauer u. a. (Hg.): Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren, Frankfurt/M. u. New York 2006, S. 302–319.
- Nilsson, Hans G.: The Justice and Home Affairs Council, in: The Council of the European Union, hg. v. Martin Westlake u. David Galloway, London 2004, S. 113–142.

- Nohlen, Dieter: „System (Systemanalyse)“, in: ders. u. a. (Hg.): *Lexikon der Politik*, Bd. 7: Politische Begriffe, München 1998, S. 635f.
- Nohlen, Dieter u. Bernhard Thibaut: „Politisches System“, in: Dieter Nohlen u. Rainer-Olaf Schultze (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*, Bd. 2: N-Z, München 2002, S. 732–734.
- Nützenadel, Alexander: *Stunde der Ökonomen. Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik 1949–1974*, Göttingen 2005.
- Oberloskamp, Eva: Das Olympia-Attentat 1972. Politische Lernprozesse beim Umgang mit dem transnationalen Terrorismus, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 60 (2012), S. 321–352.
- Dies.: Terrorismusbekämpfung und Immigrationskontrolle. Zur deutsch-französischen Zusammenarbeit der Innenministerien in den 1970er Jahren, in: Bernhard Gotto u. a. (Hg.): nach „Achtundsechzig“. Krisen und Krisenbewusstsein in Deutschland und Frankreich in den 1970er Jahren, München 2013, S. 161–175.
- Dies.: Auf dem Weg in den Überwachungsstaat? Elektronische Datenverarbeitung, Terrorismusbekämpfung und die Anfänge des bundesdeutschen Datenschutzes in den 1970er Jahren, in: *Ausnahmezustände. Entgrenzungen und Regulierungen in Europa während des Kalten Krieges*, hg. v. Cornelia Rauh u. Dirk Schumann, Göttingen 2015, S. 156–174.
- Dies.: Die Europäisierung der Terrorismusbekämpfung in den 1970er Jahren: Bundesdeutsche Akteure und Positionen, in: Johannes Hürter (Hg.): *Terrorismusbekämpfung in Westeuropa. Demokratie und Sicherheit in den 1970er und 1980er Jahren*, München u. a. 2015, S. 220–238.
- Dies.: The European TREV Conference in the 1970s: Transgovernmental Policy Coordination in the Area of Internal Security, in: *Journal of European Integration History* 22 (2016), S. 23–40.
- Occhipinti, John D.: *The Politics of EU Police Cooperation. Toward a European FBI?*, Boulder/Colorado u. a. 2003.
- Oehmichen, Anna: *Terrorism and Anti-Terror Legislation: The Terrorised Legislator? A Comparison of Counter-Terrorism Legislation and its Implications on Human Rights in the Legal Systems of the United Kingdom, Spain, Germany and France*, Antwerpen u. a. 2009.
- O’Neill, Maria: *The Evolving EU Counter-Terrorism Legal Framework*, London u. New York 2012.
- Palayret, Jean-Marie u. a. (Hg.): *Visions, Votes and Vetoes. The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise Forty Years On*, Brüssel u. a. 2006.
- Palme, Luis: 5. 9. 1972. Das Olympia-Attentat von München, hg. v. Karl-Otto Saur, Augsburg 2005.
- Pappi, Franz Urban u. Thomas König: Informationsaustausch in politischen Netzwerken, in: Dorothea Jansen u. Klaus Schubert (Hg.): *Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven*, Marburg 1995, S. 111–131.
- Pedahzur, Ami u. a.: The Challenges of Conceptualizing Terrorism, in: *Terrorism and Political Violence* 16 (2004), Nr. 4, S. 777–794.
- Pekelder, Jacco: *Sympathie voor de RAF. De Rote Armee Fraktion in Nederland, 1970–1980*, Amsterdam 2007.
- Ders.: Das abschreckende „Modell Deutschland“. Niederländische Deutschlandbilder in den 1970er Jahren, in: Duco Hellema u. a. (Hg.): *Radikalismus und politische Reformen. Beiträge zur deutschen und niederländischen Geschichte in den 1970er Jahren*, Münster u. a. 2012, S. 193–212.
- Ders.: The RAF and the Left in West Germany: Communication Processes between Terrorists and their Constituency in the Early 1970s, in: Klaus Weinbauer u. Jörg Requate (Hg.): *Gewalt ohne Ausweg? Terrorismus als Kommunikationsprozess in Europa seit dem 19. Jahrhundert*, Frankfurt/M. u. New York 2012, S. 203–222.
- Peters, Butz: *Tödlicher Irrtum. Die Geschichte der RAF*, Berlin 2007.
- Peterson, John: *Policy Networks*, in: *European Integration Theory*, hg. v. Antje Wiener u. Thomas Diez, Oxford 2004, S. 117–135.
- Pfetsch, Frank R.: Die Entwicklung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit. Zwischen Identität und Handlungsfähigkeit, in: Franz Knipping u. Matthias Schönwald (Hg.): *Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969–1984*, Trier 2004, S. 115–130.

- Pflieger, Klaus: Die Rote Armee Fraktion – RAF – 14. 5. 1970 bis 20. 4. 1998, 3. erw. u. aktual. Aufl., Baden-Baden 2011.
- Phythian, Mark: The British Intelligence Services, in: Thomas Jäger u. Anna Daun (Hg.): Geheimdienste in Europa. Transformation, Kooperation und Kontrolle, Wiesbaden 2009, S. 13–34.
- Prittitz, Volker von: Politikanalyse, Opladen 1994.
- Pudlat, Andreas: Schengen. Zur Manifestation von Grenze und Grenzschutz in Europa, Hildesheim u. a. 2013.
- Raab, Charles D.: Police Cooperation: The Prospects for Privacy, in: Policing across National Boundaries, hg. v. Malcolm Anderson u. Monica den Boer, London u. New York 1994, S. 121–136.
- Rabert, Bernhard: Links- und Rechtsterrorismus in der Bundesrepublik Deutschland von 1970 bis heute, Bonn 1995.
- Raithel, Thomas: Neue Technologien: Produktionsprozesse und Diskurse, in: ders. u. a. (Hg.): Auf dem Weg in eine neue Moderne? Die Bundesrepublik Deutschland in den siebziger und achtziger Jahren, München 2009, S. 31–44.
- Raithel, Thomas u. a. (Hg.): Auf dem Weg in eine neue Moderne? Die Bundesrepublik Deutschland in den siebziger und achtziger Jahren, München 2009.
- Reeve, Simon: Ein Tag im September. Die Geschichte des Geiseldramas bei den Olympischen Spielen in München 1972, München 2006.
- Richter, Maren: Leben im Ausnahmezustand. Terrorismus und Personenschutz in der Bundesrepublik Deutschland (1970–1993), Frankfurt u. New York 2014.
- Rid, Thomas: Maschinendämmerung. Eine kurze Geschichte der Kybernetik, Berlin 2016.
- Riegler, Thomas: Im Fadenkreuz. Österreich und der Nahostterrorismus 1973 bis 1985, Göttingen u. a. 2011.
- Ders.: Quid Pro Quo: State Sponsorship of Terrorism in the Cold War, in: An International History of Terrorism. Western and Non-Western Experiences, hg. v. Jussi M. Hanhimäki u. Bernhard Blumenau, London u. New York 2013, S. 115–132.
- Ders.: „Es muß ein gegenseitiges Geben und Nehmen sein“. Warschauer Pakt-Staaten und Terrorismusbekämpfung am Beispiel der DDR, in: Johannes Hürter (Hg.): Terrorismusbekämpfung in Westeuropa. Demokratie und Sicherheit in den 1970er und 1980er Jahren, München u. a. 2015, S. 289–315.
- Riel, Maarten van: Eine Welle politischer Gewalt: über Linksradikalismus und Linksterrorismus in den Niederlanden, in: Duco Hellema u. a. (Hg.): Radikalismus und politische Reformen. Beiträge zur deutschen und niederländischen Geschichte in den 1970er Jahren, Münster u. a. 2012, S. 151–168.
- Rigouste, Mathieu: Lennemi intérieur. La généalogie coloniale et militaire de l'ordre sécuritaire dans la France contemporaine, Paris 2009.
- Ritter, Gerhard A.: Staatsverständnis und Nationalstaat im Wandel, in: Alte Werte – Neue Werte. Schlaglichter des Wertewandels, hg. v. Andreas Rödder u. Wolfgang Elz, Göttingen 2008, S. 117–125.
- Rödder, Andreas: Die Bundesrepublik Deutschland 1969–1990, München 2004.
- Ders.: Klios neue Kleider. Theoriendebatten um eine Kulturgeschichte der Politik in der Moderne, in: Historische Zeitschrift 283 (2006), S. 657–688.
- Ders.: Deutschland, Frankreich und Europa. Interessen und Integration 1945–2005, in: Jahrbuch für europäische Geschichte 8 (2007), S. 151–159.
- Ders.: 21.0. Eine kurze Geschichte der Gegenwart, München 2015.
- Rohe, Karl: Zur Typologie politischer Kulturen in westlichen Demokratien. Überlegungen am Beispiel Großbritanniens und Deutschlands, in: Weltpolitik, Europagedanke, Regionalismus. Festschrift für Heinz Gollwitzer zum 65. Geburtstag am 30. Januar 1982, hg. v. Heinz Dollinger u. a., Münster 1982, S. 582–596.
- Ders.: Politik. Begriffe und Wirklichkeiten, 2. überarb. u. erw. Aufl., Stuttgart u. a. 1994.
- Romberg, Percy: Die Richter ihrer Majestät. Porträt der englischen Justiz, 2. durchges. Aufl., Stuttgart u. a. 1966.
- Rubin, Barry u. Judith Colp Rubin: Chronologies of Modern Terrorism, New York 2008.

- Ruck, Michael: Ein kurzer Sommer der konkreten Utopie – Zur westdeutschen Planungsgeschichte der langen 60er Jahre, in: Axel Schildt u. a. (Hg.): *Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften*, Hamburg 2000, S. 362–401.
- Ders.: Westdeutsche Planungsdiskurse und Planungspraxis der 1960er Jahre im internationalen Kontext, in: *Aufbruch in die Zukunft. Die 1960er Jahre zwischen Planungseuphorie und kulturellem Wandel. DDR, ČSSR und Bundesrepublik Deutschland im Vergleich*, hg. v. Heinz-Gerhard Haupt u. Jörg Requate, Weilerswist 2004, S. 289–325.
- Ruggiero, Vincenzo: Sentenced to Normality. The Italian Political Refugees in Paris, in: *Crime, Law and Social Change* 19 (1993), H. 1, S. 33–50.
- Rupprecht, Reinhard u. Markus Hellenthal: Programm für eine Europäische Gemeinschaft der Inneren Sicherheit, in: dies.: *Innere Sicherheit im europäischen Binnenmarkt*, Gütersloh 1992, S. 23–320.
- Sabatier, Magali: *La coopération policière européenne*, Paris 2001.
- Sanchez da Costa Pereira, Pedro: The Use of a Secretariat, in: *European Political Cooperation in the 1980s. A Common Foreign Policy for Western Europe?*, hg. v. Alfred Pijpers u. a., Dordrecht u. a. 1988, S. 85–103.
- Saue, Achim: Von „Ruhe und Ordnung“ zur „inneren Sicherheit“. Eine Historisierung gesellschaftlicher Dispositive, in: *Zeithistorische Forschungen* 7 (2010), S. 170–187.
- Ders.: „Innere Sicherheit“ und „law and order“. Die politische Semantik von Ordnung, Sicherheit und Freiheit in der bundesdeutschen Innenpolitik, in: Johannes Hürter (Hg.): *Terrorismusbekämpfung in Westeuropa. Demokratie und Sicherheit in den 1970er und 1980er Jahren*, München u. a. 2015, S. 171–200.
- Schäffer, Heiko: *Terroristische Bedrohungen des Luftverkehrs. Strafrechtliche Antworten in Deutschland und in den USA*, Gießen 2009.
- Schanetzky, Tim: *Die große Ernüchterung. Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982*, Berlin 2007.
- Schatz, Heribert: *Politische Planung im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Göttingen 1974.
- Scheiper, Stephan: Der Wandel staatlicher Herrschaft in den 1960er/70er Jahren, in: Klaus Weinbauer u. a. (Hg.): *Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren*, Frankfurt/M. u. New York 2006, S. 189–216.
- Ders.: *Innere Sicherheit. Politische Anti-Terror-Konzepte in der Bundesrepublik Deutschland während der 1970er Jahre*, Paderborn u. a. 2010.
- Schenk, Dieter: *Der Chef. Horst Herold und das BKA*, Hamburg 1998.
- Scheren, Martin: Vernetzte Sicherheit – Zusammenarbeit der Inlandsnachrichten- und Sicherheitsdienste in Europa, in: Thomas Jäger u. Anna Daun (Hg.): *Geheimdienste in Europa. Transformation, Kooperation und Kontrolle*, Wiesbaden 2009, S. 168–181.
- Scherrer, Amandine: International Policy Discourses on Transnational Organized Crime. The Role of an International Expertise, in: *Defining and Defying Organized Crime. Discourse, Perceptions and Reality*, hg. v. Felia Allum u. a., London u. New York 2010, S. 55–68.
- Scheunpflug, Annette u. Alfred K. Tremml: Systemtheoretische Ansätze in Sozial- und Kulturwissenschaften, in: Theo Hug (Hg.): *Wie kommt Wissenschaft zu Wissen?*, Bd. 4: Einführung in die Wissenschaftstheorie und Wissenschaftsforschung, Hohengehren 2001, S. 339–355.
- Schiller, Kay u. Christopher Young: *The 1972 Munich Olympics and the Making of Modern Germany*, Berkeley u. a. 2010.
- Schimmelfennig, Frank: Liberal Intergovernmentalism, in: *European Integration Theory*, hg. v. Antje Wiener u. Thomas Diez, Oxford 2004, S. 75–94.
- Schmitter, Philippe C.: Neo-Neofunctionalism, in: *European Integration Theory*, hg. v. Antje Wiener u. Thomas Diez, Oxford 2004, S. 45–74.
- Schorr-Schütte, Luise: *Historische Politikforschung. Eine Einführung*, München 2006.
- Schubert, Klaus: *Politikfeldanalyse. Eine Einführung*, Opladen 1991.
- Schulte, Philipp H.: *Terrorismus und Anti-Terrorismus-Gesetzgebung. Eine rechtssoziologische Analyse*, Münster u. a. 2008.
- Schwagerl, Joachim: *Verfassungsschutz in der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg 1985.

- Schwenke, Felix: Die Idee der „souveraineté nationale“ in der Diskussion über den EU-Verfassungsvertrag vor dem Referendum 2005 in Frankreich, Berlin 2010.
- Seefried, Elke: Zukünfte. Aufstieg und Krise der Zukunftsforschung 1945–1980, Berlin u. Boston 2015.
- Seiderer, Birgit: Horst Herold und das Nürnberger Modell (1966–1971). Eine Fallstudie zur Pionierzeit des polizeilichen EDV-Einsatzes in der Reformära der Bundesrepublik, in: Mitteilungen des Vereins für Geschichte der Stadt Nürnberg 91 (2004), S. 317–350.
- Shpiro, Shlomo: Guarding the Guards – Parliamentary Control of the Intelligence Services in Germany and Britain, Sankt-Augustin 1997.
- Siebold, Angela: Zwischen Grenzen. Die Geschichte des Schengen-Raums aus deutschen, französischen und polnischen Perspektiven, Paderborn u. a. 2013.
- Siegele, Gerhard: Von TREVI bis Europol. Die Entwicklung der zwischenstaatlichen Kooperation im Bereich der öffentlichen Sicherheit, in: Rolf Morié u. a. (Hg.): Auf dem Weg zu einer europäischen Polizei. Rahmenbedingungen, Aufgaben und berufliches Selbstverständnis, Stuttgart u. a. 1992, S. 132–147.
- Siemann, Wolfram: „Deutschlands Ruhe, Sicherheit und Ordnung“. Die Anfänge der politischen Polizei 1806–1866, Tübingen 1985.
- Sirinelli, Jean-François: Les vingt décisives. Cultures politiques et temporalités dans la France fin de siècle, in: Vingtième siècle (1994), H. 44, S. 121–127.
- Ders.: Les vingt décisives. Le passé proche de notre avenir 1965–1985, Paris 2007.
- Skelton-Robinson, Thomas: Im Netz verheddert. Die Beziehungen des bundesdeutschen Linksterrorismus zur Volksfront für die Befreiung Palästinas, in: Wolfgang Kraushaar (Hg.): Die RAF und der linke Terrorismus, Bd. 2, Hamburg 2006, S. 828–904.
- Slaughter, Anne-Marie: A New World Order, Princeton u. Oxford 2004.
- Sontheimer, Michael: „Natürlich kann geschossen werden“. Eine kurze Geschichte der Roten Armee Fraktion, München 2010.
- Soutou, Georges-Henri: L'Europe de 1815 à nos jours, Paris 2007.
- Sovereignty in Transition, hg. v. Neil Walker, Oxford u. Portland/Oregon 2003.
- Stead, Philip John: The Police of France, New York u. London 1983.
- Stein, Torsten: Die Bekämpfung des Terrorismus im Rahmen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 40 (1980), H. 2, S. 312–321.
- Ders.: Die Auslieferungsausnahme bei politischen Delikten. Normative Grenzen, Anwendung in der Praxis und Versuch einer Neuformulierung, Berlin u. a. 1983.
- Stein, Torsten u. Christian Meiser: Die Europäische Union und der Terrorismus, in: Die Friedens-Warte 76 (2001), S. 33–54.
- Steinseifer, Martin: „Terrorismus“ zwischen Ereignis und Diskurs. Zur Pragmatik von Text-Bild-Zusammenstellungen in Printmedien der 1970er Jahre, Berlin u. a. 2011.
- Straßheim, Holger: Die Offene Methode der Koordinierung im Prozess der europäischen Integration: Vier Szenarien. Discussion Paper Series des Lehrbereichs Politische Soziologie und Sozialpolitik, DP Nr. 1/2011, Humboldt-Universität zu Berlin: Institut für Sozialwissenschaften, online unter: <https://www.sowi.hu-berlin.de/de/lehrebereiche/sozpol/discussionpapers/strassheim-2011-omk-und-eu-integration.pdf>.
- Straßner, Alexander: Die dritte Generation der „Roten Armee Fraktion“. Entstehung, Struktur, Funktionslogik und Zerfall einer terroristischen Organisation, Wiesbaden 2003.
- Süß, Winfried: „Wer aber denkt für das Ganze?“. Aufstieg und Fall der ressortübergreifenden Planung im Bundeskanzleramt, in: Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, hg. v. Matthias Frese u. a., Paderborn u. a. 2003, S. 349–377.
- Swallow, Paul: European Police Cooperation: A Comparative Analysis of European Level Institutional and Organisational Developments and National Level Policies and Structures, Dissertation, University of Southampton 1998, online unter: [https://www.researchgate.net/publication/34746517\\_Police\\_cooperation\\_in\\_the\\_European\\_Union\\_a\\_comparative\\_analysis\\_of\\_European\\_level\\_institutional\\_and\\_organisational\\_developments\\_and\\_national\\_level\\_policies\\_and\\_structures](https://www.researchgate.net/publication/34746517_Police_cooperation_in_the_European_Union_a_comparative_analysis_of_European_level_institutional_and_organisational_developments_and_national_level_policies_and_structures) [1. 3. 2016].

- Terhoeven, Petra: *Deutscher Herbst in Europa. Der Linksterrorismus der siebziger Jahre als transnationales Phänomen*, München 2014.
- Thiemeyer, Guido: Helmut Schmidt und die Gründung des Europäischen Währungssystems 1973–1979, in: Franz Knipping u. Matthias Schönwald (Hg.): *Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969–1984*, Trier 2004, S. 245–268.
- Tömmel, Ingeborg: Die EG in den Jahren 1970–84: Neue Politikmuster als Katalysator der Integration, in: Franz Knipping u. Matthias Schönwald (Hg.): *Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969–1984*, Trier 2004, S. 269–284.
- Tolomelli, Marica: *Terrorismo e società. Il pubblico dibattito in Italia e in Germania negli anni Settanta*, Bologna 2007.
- Tophoven, Rolf: *GSG 9. Kommando gegen Terrorismus*, Koblenz 41985.
- Townshend, Charles: *Making the Peace. Public Order and Public Security in Modern Britain*, Oxford 1993.
- Türk, Henning: *Die Europapolitik der Großen Koalition 1966–1969*, München 2006.
- Ders.: ‚To Face de Gaulle as a Community‘: The Role of the Federal Republic of Germany during the Empty Chair Crisis, in: Jean-Marie Palayret u. a. (Hg.): *Visions, Votes and Vetoes. The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise Forty Years On*, Brüssel u. a. 2006, S. 113–127.
- Varon, Jeremy: *Bringing the War Home. The Weather Underground, the Red Army Faction, and Revolutionary Violence in the Sixties and Seventies*, Berkeley u. a. 2004.
- Vennemann, Nicola: *Country Report on the European Union*, in: Christian Walter u. a. (Hg.): *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?*, Berlin u. a. 2004, S. 217–266.
- Voigt, Rüdiger: „Föderalismus“, in: Martin Greiffenhagen u. Sylvia Greiffenhagen (Hg.): *Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland*, 2. völlig überarb. u. aktual. Aufl., Wiesbaden 2002, S. 141–144.
- Vorgeschichte der Gegenwart. Dimensionen des Strukturbruchs nach dem Boom, hg. v. Anselm Doering-Manteuffel u. a., Göttingen 2016.
- Vowinkel, Annette: Der kurze Weg nach Entebbe oder die Verlängerung der deutschen Geschichte in den Nahen Osten, in: *Zeithistorische Forschungen* 1 (2004), H. 2, S. 236–254.
- Dies.: Anmerkungen zur Mediengeschichte des Terrorismus, in: *Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte*, hg. v. Konrad H. Jarausch, Göttingen 2008, S. 229–239.
- Walker, Neil: *The Accountability of European Police Institutions*, in: *European Journal on Criminal Policy and Research* 1 (1993), S. 34–52.
- Ders.: *Policing the European Union: The Politics of Transition*, in: *Policing Change, Changing Police. International Perspectives*, hg. v. Otwin Marenin, New York u. London 1996.
- Walther, Rudolf: *Terror und Terrorismus. Eine begriffs- und sozialgeschichtliche Skizze*, in: Wolfgang Kraushaar (Hg.): *Die RAF und der linke Terrorismus*, Bd. 1, Hamburg 2006, S. 64–77.
- Warg, Gunter: *Terrorismusbekämpfung in der Europäischen Union*, Speyer 2002.
- Wegener, Ulrich: „Esprit de Corps!“ Die Grenzschutzgruppe 9 (GSG 9), in: Reinhard Günzel u. a.: *Geheime Krieger. Drei deutsche Kommandoverbände im Bild*, Selent 2007, S. 87–125.
- Wehner, Ruth: *Europäische Zusammenarbeit bei der polizeilichen Terrorismusbekämpfung aus rechtlicher Sicht. Aufgezeigt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1993.
- Weidenfeld, Werner: *Europäische Einigung im historischen Überblick*, in: ders. u. Wolfgang Wessels (Hg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Bonn 2001, S. 11–45.
- Weihe, Ulrich: „Systemtheorie“, in: Dieter Nohlen u. Rainer-Olaf Schultze (Hg.): *Piepers Wörterbuch zur Politik*, Bd. 1: *Politikwissenschaft. Theorien – Methoden – Begriffe*, Teilbd. 2: N–Z, München 1985, S. 1009–1013.
- Weinachter, Michèle: *Valéry Giscard d'Estaing et l'Allemagne. Le double rêve inachevé*, Paris 2004.
- Dies.: *Franco-German Relations in the Giscard-Schmidt Era, 1974–81*, in: *A History of Franco-German Relations in Europe. From „Hereditary Enemies“ to Partners*, New York u. a. 2008, S. 223–233.

- Weinhauer, Klaus: Terrorismus in der Bundesrepublik der Siebzigerjahre. Aspekte einer Sozial- und Kulturgeschichte der Inneren Sicherheit, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 34 (2004), S. 219–242.
- Ders.: Zwischen „Partisanenkampf“ und „Kommissar Computer“: Polizei und Linksterrorismus in der Bundesrepublik bis Anfang der 1980er Jahre, in: ders. u. a. (Hg.): *Terrorismus in der Bundesrepublik. Medien, Staat und Subkulturen in den 1970er Jahren*, Frankfurt/M. u. New York 2006, S. 244–270.
- Ders.: „Staat zeigen“. Die polizeiliche Bekämpfung des Terrorismus in der Bundesrepublik bis Anfang der 1980er Jahre, in: Wolfgang Kraushaar (Hg.): *Die RAF und der linke Terrorismus*, Bd. 2, Hamburg 2006, S. 932–947.
- Ders.: Linksterrorismus der 1970er Jahre. Ein Literaturbericht zur Bundesrepublik Deutschland und zu Italien, in: Johannes Hürter u. Gian Enrico Rusconi (Hg.): *Die bleiernen Jahre. Staat und Terrorismus in der Bundesrepublik Deutschland und Italien 1969–1982*, München 2010, S. 117–125.
- Wessels, Wolfgang: *Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960–1995*, Opladen 2000.
- Ders.: Politikwissenschaftliche Beiträge zur Integrationswissenschaft: Vielfalt und Vielklang, in: Wilfried Loth u. Wolfgang Wessels (Hg.): *Theorien europäischer Integration*, Opladen 2001, S. 19–34.
- Ders.: Beamtengremien im EU-Mehrebenensystem – Fusion von Administrationen?, in: *Europäische Integration*, Opladen 2003, S. 353–383.
- White, Jonathan: Politicizing Europe. The Challenge of Executive Discretion, LEQS Paper No. 72, 2014, online unter: <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper72.pdf> [13. 5. 2016].
- Wilkens, Andreas: Willy Brandt, die deutsch-französischen Beziehungen und die Europapolitik (1969–1974), in: Willy Brandt und Frankreich, hg. v. Horst Möller u. Maurice Vaïsse, München 2005, S. 199–214.
- Winkler, Willi: *Die Geschichte der RAF*, Berlin 2007.
- Wirsching, Andreas: Durchbruch des Fortschritts? Die Diskussion über die Computerisierung in der Bundesrepublik, in: *ZeitRäume. Potsdamer Almanach des Zentrums für Zeithistorische Forschung* 2009, S. 207–218.
- Ders.: *Der Preis der Freiheit. Geschichte Europas in unserer Zeit*, 2. aktualisierte Aufl., München 2012.
- Ders.: *Demokratie und Globalisierung. Europa seit 1989*, München 2015.
- Wolfrum, Edgar: *Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart*, Stuttgart 2006.
- Würtenberger, Thomas: Konvergenzen und Divergenzen im Sicherheitsrecht Frankreichs und Deutschlands, in: ders. u. a. (Hg.): *Innere Sicherheit im europäischen Vergleich. Sicherheitsdenken, Sicherheitskonzepte und Sicherheitsarchitektur im Wandel*, Berlin 2012, S. 231–243.
- Wunschik, Tobias: *Baader-Meinhofs Kinder. Die zweite Generation der RAF*, Opladen 1997.
- Ders.: Gleiche Gegner, verwandte Methoden, unterschiedliche Strategien. Die Bekämpfung des Linksterrorismus in den beiden deutschen Staaten 1970–1989, in: *Vom Majestätsverbrechen zum Terrorismus. Politische Kriminalität, Recht, Justiz und Polizei zwischen Früher Neuzeit und 20. Jahrhundert*, hg. v. Karl Härter u. Beatrice de Graaf, Frankfurt/M. 2012, S. 365–401.
- Young, John W.: *Britain and European Unity, 1945–1992*, Houndmills 1993.
- Ziller, Jacques: Sovereignty in France: Getting Rid of the Mal de Bodin, in: *Sovereignty in Transition*, hg. v. Neil Walker, Oxford u. Portland/Oregon 2003, S. 261–277.
- Zwischen den Fronten. Verteidiger, Richter und Bundesanwälte im Spannungsfeld von Justiz, Politik, APO und RAF. Gespräche, hg. v. Gisela Diewald-Kerkmann u. Ingrid Holtey, Berlin 2013.



# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: „Internationaler Terrorismus“ – Anschläge 1968 bis 1982

Abbildung 2: „Internationaler Terrorismus“ – Opferzahlen 1968 bis 1982

Abbildung 3: Terroristische Straftaten in der Bundesrepublik 1969 bis 1982

Abbildung 4: Ein Geiselnnehmer (ganz rechts) verhandelt während des Olympia-Attentats unter anderem mit Manfred Schreiber (Zweiter von Links), Hans Dietrich Genscher (Dritter von Links) und Bruno Merk (Fünfter von Links) (© Bettmann/Gettyimages)

Abbildung 5: Demonstrant auf der Trauerfeier am 6. September 1972 im Olympischen Dorf (© Photoarchiv Otfried Schmidt/SZ Photo)

Abbildung 6: Deutsch-französische Arbeitsgruppen zu Fragen der Inneren Sicherheit 1974/75

Abbildung 7: Die TREVI-Minister 1978 – von links nach rechts: Christian Bonnet (Innenminister Frankreich), Gerry Collins (Justizminister Irland), Job de Ruiter (Justizminister Niederlande), Nathalie Lind (Justizministerin Dänemark), Lord Harris of Greenwich (Minister of State for Home Affairs Großbritannien), Gerhart Baum (Innenminister Bundesrepublik Deutschland), Joseph Wohlfart (Innenminister Luxemburg), Henri Boel (Innenminister Belgien), Virginio Rognoni (Innenminister Italien) (© Archives Nationales Paris/Fontainebleau, Signatur: 19960183/30)

Abbildung 8: TREVI-Treffen auf Ebene der Minister und der hohen Beamten 1975 bis 1983

Abbildung 9: Die Struktur der TREVI-Kooperation in den 1970er Jahren

Abbildung 10: Treffen der TREVI-AG I 1976 bis 1982

Abbildung 11: Treffen der TREVI-AG II 1976 bis 1981

Abbildung 12: Stark vereinfachte Übersicht zu den EG-Sicherheitsbehörden in den 1970er Jahren



# Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
Abg.	Abgeordneter
AG	Arbeitsgruppe
AL	Abteilungsleiter
AN	Archives Nationales
AR	Amtsrat
AR'n	Amtsärztin
BArch	Bundesarchiv
BEFA	beobachtende Fahndung
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGS	Bundesgrenzschutz
BK	Bundeskanzler
BKA	Bundeskriminalamt
BK-Amt	Bundeskanzleramt
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMV	Bundesministerium für Verkehr
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BNA	British National Archives
BND	Bundesnachrichtendienst
BPA	Bundespresseagentur
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BT-PA	Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestags
CDU	Christlich Demokratische Union
Coreu	Correspondance européenne
ČSSR	Tschechoslowakische Republik
CSU	Christlich-Soziale Union
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DST/D.S.T.	Direction de la Surveillance du Territoire
ECAC	European Civil Aviation Conference
EDV	elektronische Datenverarbeitung
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEC	European Economic Community
EG	Europäische Gemeinschaft
EPG	Europäische Politische Gemeinschaft
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ETA	Euskadi Ta Askatasuna (baskisch für „Baskenland und Freiheit“)
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Währungssystem
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung

FBI	Federal Bureau of Investigation
FCO	Foreign and Commonwealth Office
FDP	Freie Demokratische Partei
FR	Frankfurter Rundschau
GCHQ	Government Communications Headquarters
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GSG	Grenzschutzgruppe
GUPA	Generalunion Palästinensischer Arbeiter
GUPS	Generalunion Palästinensischer Studenten
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICAO	International Civil Aviation Organization
IKPO	Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (siehe Interpol)
IMK	Innenministerkonferenz
INPOL	Informationssystem der Polizei
Interpol	International Criminal Police Organisation (englisch für Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation)
IRA	Irish Republican Army
IS	Innere Sicherheit
Kfz	Kraftfahrzeug
LR I	Legationsrat I. Klasse
MD	Ministerialdirektor
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MDg	Ministerialdirigent
MET	Metropolitan Police of London
MI5	Military Intelligence, Section 5/Security Service
MI6	Military Intelligence, Section 6/Secret Intelligence Service
MPSB	Metropolitan Police Special Branch
MR	Ministerialrat
NADIS	Nachrichtendienstliches Informationssystem
NATO	North Atlantic Treaty Organization
o. D.	ohne Datum
OAR	Oberamtsrat
ÖS	Öffentliche Sicherheit
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
ORR	Oberregierungsrat
PA-AA	Politisches Archiv des Auswärtigen Amts
PFLP	Volksfront für die Befreiung Palästinas
PIOS	Personen, Institutionen, Objekte und Sachen
PLO	Palestine Liberation Organization (englisch für Palästinensische Befreiungsorganisation)
PWGOT	Police Working Group on Terrorism
RA	Regierungsamtman
RAF	Rote Armee Fraktion
RD	Regierungsdirektor

RFA	Republique Fédérale d'Allemagne
RG	Renseignements Généraux
RR	Regierungsrat
RR'in	Regierungsrätin
RZ	Revolutionäre Zellen
SAS	Special Air Service
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPUDOK	Spurendokumentationssystem
SSD	Straftaten-/Straftäterdatei
StS	Staatssekretär
SZ	Süddeutsche Zeitung
TE	Terrorismus
Telex	Teleprinter exchange
TOP	Tagesordnungspunkt
TREVI	[Auflösung des Kürzels umstritten, häufige Deutung: Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale; vgl. S. 3f.]
UAG	Unterarbeitsgruppe
UISP	Union Internationale des Syndicats de Police
USA	United States of America
VLR	Vortragender Legationsrat
VLR I	Vortragender Legationsrat I. Klasse
VN	Vereinte Nationen



# Personenregister

*Genannt sind nur zeitgenössische Akteure. Kursiv gesetzte Seitenzahlen signalisieren, dass der Name auf dieser Seite ausschließlich im Anmerkungsapparat zu finden ist. Der Anhang ist nicht berücksichtigt.*

- Abu Daoud (Mohammed Daoud Oudeh) 128  
Adomeit, Manfred 124  
Ahlers, Conrad 32, 36  
Apaoloza, Martin 128
- Baum, Gerhart 33, 76, 95, 125, 242, 258, 267  
Berkhouwer, Cornelius 18  
Blumenfeld, Erik 36, 46, 251  
Boel, Henri 95  
Böse, Wilfried 232  
Bonnet, Christian 95, 248  
Bouvier, Maurice 213  
Brandt, Willy 29  
Buback, Siegfried 109  
Bull, Hans Peter 251
- Callaghan, James 84  
Carlos (Ilich Ramírez Sánchez) 224f.  
Collins, Gerry 95, 201  
Croissant, Klaus 74
- Daume, Willi 29  
Dykes, Richard, Sir 225
- Folkerts, Knut Detlef 134  
Folkerts, Marion 134  
Fontejjn, A.J. 4
- Genscher, Hans-Dietrich 29f., 43, 46, 49, 51, 54, 57, 78, 267  
Giscard d'Estaing, Valéry 28, 86, 203, 244  
Goikoetxea, Mikael 128  
Goppel, Alfons 29  
Guichard, Olivier 80
- Haag, Siegfried 74, 153  
Harris, John Henry, Baron of Greenwich 84, 95, 201, 260  
Heißler, Rolf 23  
Herold, Horst 20, 21, 23, 64, 74, 75, 76, 77, 229, 235–237, 258  
Hofmann, Sieglinde 134
- Jahn, Gerhard 54  
Jenkins, Roy 83, 86, 259
- Kröcher, Norbert 124
- Kröcher-Tiedemann, Gabriele 134  
Kronawitter, Georg 29
- Lecanuet, Jean 126  
Leijon, Anna-Greta 124  
Lenoir, Jacques 58  
Lind, Nathalie 95  
Loewenich, Gerhard von 96, 195  
Lorenz, Peter 126
- Maihofer, Werner 1f., 70, 80, 83f., 86f., 93f., 183, 194, 211, 245, 248f., 260, 267  
Marcellin, Raymond 57  
Mason, Roy 201  
Mayhew, Patrick 3  
Merk, Bruno 29f.  
Möller, Christian 134  
Moro, Aldo 122, 152, 160
- Pandraud, Robert 96  
Parlato, Giuseppe 96  
Pasqua, Charles 80  
Poniatowski, Michel 65, 83f., 136  
Proll, Astrid 134
- Rees, Merlyn 201, 242, 248  
Rognoni, Virginio 95  
Ruiter, Job de 95, 201
- Scheel, Walter 32, 34, 36f., 43f., 53  
Schleyer, Hanns Martin 158  
Schmidt, Helmut 34, 85, 244  
Schneider, Gert 134  
Schreiber, Manfred 29f.  
Smoydzin, Werner 43, 66, 96  
Solier, Jacques 96, 184, 195
- Tindemans, Leo 26  
Toncic-Sorinj, Lujo 46
- Vogel, Hans-Jochen 29, 49, 78, 126
- Wackernagel, Christoph 134  
Waldheim, Kurt 38  
Wegener, Ulrich 43  
Weyer, Willy 29  
Wiegel, Hans 201  
Wilson, Harold 86

Wisniewski, Stefan 134  
Wohlfart, Joseph 95

Yamada, Hideo 119

Zimmermann, Friedrich 80

# Sachregister

*Kursiv gesetzte Seitenzahlen signalisieren, dass der Begriff auf dieser Seite ausschließlich im Anmerkungssystem zu finden ist. Begriffe mit einer sehr hohen Anzahl an Fundstellen werden nicht angeführt (z.B. Bundesrepublik Deutschland, Innenministerium). Der Anhang ist nicht berücksichtigt.*

- Abschaffung der EG-Binnengrenzkontrollen 2, 25, 27f., 48, 50, 64, 81, 83, 85, 100f., 105f., 169–174, 182–186, 197, 203, 211, 247, 260, 263, 273, 277
- Afghanistan 10, 12, 17, 38
- Akteneinsicht 75, 154, 208
- allgemeines Persönlichkeitsrecht 243
- Amtssprache (der EG) 116
- Arbeitsgruppe Carlos 224f.
- Arbeitsgruppe Quantico 225
- Arbeitsprache (der EG) 117
- Armenien 17, 135
- Assemblée Nationale 128, 206
- Asyl 128, 263
- Atomenergie: siehe Kernkraft
- Ausbildung (von Beamten der Sicherheitsbehörden) 48, 82, 87, 92, 98–100, 107, 112, 122, 131, 144, 156, 160, 167f., 266
- Ausgleichsmaßnahmen (für den Wegfall der Kontrollen an den EG-Binnengrenzen) 105, 170, 171, 173, 186
- Ausländerpolitik 35, 39–45, 49f., 64f., 79, 81, 82, 121, 124, 170, 171–174
- Auslieferung 55, 78, 80, 126, 128–130
- Ausrüstung (der Polizei) 92, 100, 107, 109, 112, 136, 151, 156, 162, 165f., 266
- Außenministerium 5, 25, 32, 34–39, 42–45, 48–50, 52–54, 57, 59, 73, 77–80, 84, 89, 96, 117f., 127, 138, 175, 189, 195, 202, 210, 245, 250, 253, 266f.
- Austausch (von Beamten der Sicherheitsbehörden) 92, 98, 107, 109f., 141, 155, 165, 167f., 222, 226
- Australien 38, 126, 225
- Ausweispapiere 47, 64f., 85, 106, 108, 121, 132, 145, 150, 164, 169f., 208, 241
- Ausweisung 35, 40, 41f., 74, 144, 203, 232f.
- Baskenland 15
- Befreiungsbewegung 10, 15f., 38f., 48 (siehe außerdem: palästinensischer Radikalismus)
- Beitritt (zu den Europäischen Gemeinschaften) 43, 83, 124f.
- Belgien 18, 26, 38, 43, 85, 90–92, 94–96, 100, 101, 102f., 110, 117, 120, 129, 137, 145, 153, 165, 169, 182, 185, 189, 198f., 201f., 224f., 230
- beobachtende Fahndung 75, 236
- Bewegung 2. Juni 16
- Beweismittel 55, 74, 208, 266
- Binnenmarkt (europäischer) 2, 24f., 27, 169, 273, 277
- Botschaft 14, 46, 47, 54, 58, 123f., 126, 138, 151, 157f., 225
- Brandbekämpfung 88, 91, 98–100, 115, 267
- Bürokratismus 99, 189, 191, 193, 211f., 229
- Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) 23, 43, 51, 56, 61, 65–68, 70–73, 76f., 96, 103, 122, 136f., 137, 140, 199, 202, 204, 224, 227f., 230, 267
- Bundesgrenzschutz 61f., 198, 204 (siehe auch GSG 9)
- Bundeskanzleramt 5, 70
- Bundeskriminalamt (BKA) 20–22, 24, 51, 56, 64, 66–68, 70, 73–77, 96, 103, 106, 122, 136f., 143, 146, 149f., 152f., 164, 168, 171, 198, 204, 213, 214, 216, 221, 225, 227–231, 235, 237, 267
- Bundesland 29, 31, 42, 51–53, 55, 62, 64, 70, 81, 96, 103, 198, 204, 216, 233, 244, 267, 270 (siehe außerdem: Innenministerkonferenz, Landesämter für Verfassungsschutz, Länderpolizeien)
- Bundesnachrichtendienst (BND) 70
- Bundestag: siehe Deutscher Bundestag
- Cabinet Working Group on Terrorist Activities 47
- Club de Berne 45, 52, 223
- Club de Vienne: siehe Club des Cinq
- Club des Cinq 124, 193, 224
- Codename TREVI 3, 118, 269
- Common Law 203–205, 212, 237
- Computer, siehe elektronische Datenverarbeitung
- Correspondance européenne (Coreu) 117f.
- Dänemark 18, 90–92, 94f., 103, 116f., 120, 222, 129, 148, 153, 173, 185, 189, 198f., 201f., 230, 241
- Datenschutz 64, 77, 112, 144, 148, 241–243, 251, 253, 277
- Datensicherheit 147
- Datenverbund 75, 143, 146, 148f., 173, 242 (siehe außerdem: INPOL)
- Datenzentrum 65, 143f., 147

- DDR 35
- demokratische Kontrolle 7, 179, 204, 243, 251f., 254f., 259–261, 267f., 278
- deutsch-französische Zusammenarbeit 7, 28, 50–82, 87, 98, 112, 119–121, 135f., 156, 170, 171, 192, 227, 233, 244, 245, 274f.
- Deutscher Bundestag 2, 31, 36, 204, 223, 235, 244, 249–251, 260, 267
- Diplomatenschutzkonvention (Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen einschließlich Diplomaten, VN 1973) 37
- Dritte Welt 38f.
- Drittstaat 13, 31, 65, 93, 124–126, 172f.
- Drogen 23, 43, 51f., 54, 63, 81, 100, 108, 121, 124, 142, 150, 164, 172, 196, 224
- Dubliner Übereinkommen (über die Anwendung des Europäischen Übereinkommens zur Bekämpfung des Terrorismus zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, EG 1979) 130
- Einreisebestimmungen 35, 40, 41f., 44f., 47, 65, 121, 170f., 173, 208
- Einwanderung 44, 64f., 86, 99f., 171, 172, 263
- elektronische Datenverarbeitung (EDV) 19–24, 63–65, 75–77, 83, 100, 107f., 131f., 142–150, 152, 163f., 171, 173, 177, 199f., 214, 234, 236f., 239, 241–243, 248, 251, 253, 265f., 275–277
- Erfahrungen 31–33, 49, 60, 83f., 89, 92, 98, 102, 104f., 107, 109, 115, 122, 128, 131f., 144, 151, 153, 155–165, 177, 182, 187f., 191f., 220f., 240, 246, 266, 271
- Ermittlungen (polizeiliche) 22, 24, 66, 75, 79f., 82, 132, 142, 154f., 167, 207, 232–236, 266
- Ermittlungsrichter (juge d'instruction) 207, 237
- ETA 15, 128
- Europäische Kommission 44, 78, 100f., 116, 169f.
- Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) 25, 44, 52–54, 77f., 84, 89, 92, 94, 118, 129, 171, 176, 187, 192
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte 243
- Europäischer Rat 4, 25f., 64, 82, 84f., 89, 115, 129f., 169f., 176
- europäischer Rechtsraum (espace judiciaire européen) 86, 130, 203
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss 114
- Europäisches Parlament 18, 25, 85, 252
- Europäisches Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus (Europarat 1977) 78, 80, 126–130
- Europarat 36, 43, 46f., 50, 52, 78, 80, 110, 126–130, 196, 220, 224, 243, 252, 261
- European Drug Intelligence Unit 100
- Europol 100, 143, 150, 197, 231, 242f., 276f.
- Experte 20, 27, 88, 151f., 155, 170, 174–179, 211f., 226, 256–264, 271, 278f.
- Fahndung 21, 22, 23f., 61, 63f., 66, 75, 79f., 82, 120f., 134, 144f., 153, 171–173, 220, 236, 266
- Fingerabdrücke 163f.
- Finnland 225
- Föderalismus 103, 187, 204, 216, 270
- Frankreich 1, 3, 5, 7, 9, 10, 15, 18, 23f., 28, 30, 43, 45, 50–87, 89f., 92–96, 98, 100, 102, 108, 110, 112, 116f., 119–121, 124, 126–130, 132, 133–137, 139f., 142–145, 148, 149f., 153, 156, 164–169, 171, 181–186, 188–203, 206f., 209f., 212–215, 217–222, 224, 227f., 231–233, 237, 240, 241, 244, 253f., 266, 270f., 274f.
- G7 78, 220
- Geheimhaltung 3–5, 29, 45, 47, 57f., 89–91, 93, 101, 116–119, 143, 147, 190, 224, 229, 244f., 247, 250, 259, 263, 269, 271
- gesetzliche Grundlagen (für die Arbeit europäischer Sicherheitsbehörden) 6, 26, 150, 154, 178, 203–207, 215, 239–244, 259, 269f., 277f.
- Gewaltmonopol 151, 175, 255, 270
- Globalisierung 38, 255
- Grenzkontrollmethoden 44f., 51, 61, 64f., 79, 81, 100, 105, 121, 144, 171, 173f., 186, 208
- grenzpolizeiliche Zusammenarbeit 59, 63, 79, 82, 108, 120f., 132, 266
- Griechenland 15, 31, 125
- GSG 9 42f., 122, 152, 168, 254
- Guerilla 10
- Hallstein-Doktrin 35
- Harmonisierung (von Rechtsvorschriften) 45, 51f., 55, 61, 63f., 79, 81, 110, 121, 171, 173f., 209, 220, 232f., 266, 269 (siehe außerdem: europäischer Rechtsraum)
- Informationsaustausch (der europäischen Sicherheitsbehörden) 19–24, 30, 31, 43–45, 47f., 55, 60f., 64f., 67f., 72, 74–77, 82f., 92, 104f., 108–112, 115, 118, 122, 125, 131, 132, 133–150, 154, 156–158, 160, 162, 165, 167, 171, 173, 177f., 193f., 196, 200, 220–233,

- 236, 239–243, 246, 249, 250, 253, 265f., 275–277
- Innenausschuss des Deutschen Bundestages 31, 250f., 260
- Innenministerkonferenz 22, 42, 52f., 60, 62f., 73, 81f., 84, 87, 143, 164, 171, 187, 194, 216, 233, 244, 266f., 270
- INPOL 21–23, 64, 75f., 142, 152, 163
- Integration (europäische) 2f., 7, 24–28, 48, 50f., 56, 58, 69, 93, 119, 166, 181, 186, 189, 192, 194f., 197, 210, 214–216, 223, 249, 266, 271–278
- International Atomic Energy Agency (IAEA) 220
- International Civil Aviation Organization (ICAO) 37, 219
- internationale Rechtshilfe 55, 79f., 203, 208, 232, 237, 266f. (siehe außerdem: Auslieferung)
- Interpol 46, 50, 66f., 76, 137, 140, 146, 185, 188f., 220–223, 226, 231
- IRA 15, 157
- Irak 10, 34, 135
- Iran 10, 16, 31, 135, 158
- Irland 9, 15, 17f., 90, 92, 94–96, 103, 182, 185, 198f., 201f., 223, 237, 244, 245
- Islamismus 10
- Israel 9, 13, 29, 30, 31–37, 43, 47, 224, 232
- Italien 1, 9, 14–16, 18, 23, 31, 38, 43, 85, 90, 92, 94–97, 100, 102f., 105, 109, 116f., 120–122, 124, 132, 133, 135, 137, 142f., 145, 147, 152f., 160, 165, 185f., 189–191, 193, 198–202, 224f.
- Japan 38, 119
- Jemen 48
- Jordanien 40, 47
- Jugoslawien 16, 30f., 38, 143, 225
- Justizministerium 4, 49, 54f., 63, 78–81, 86, 92, 94f., 114, 123, 126f., 129, 199, 201–203, 209, 232–237, 267, 278
- Kanada 38, 126, 225
- Katastrophenschutz 59, 61, 63, 92, 98–100, 115, 121, 220, 247
- Kernkraft 10, 24, 92, 98–100, 106, 114, 120f., 160, 220, 247
- Kilowatt-Gruppe 224
- Kontaktperson 131, 140–142
- Konvention gegen Geiselnahme (VN 1979) 37–39, 78
- Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europarat 1950) 243
- Krisenmanagement (bei terroristischen Anschlägen) 31, 123, 136, 152, 157–159, 265
- Kybernetik 19–24, 75, 77, 133, 142
- Länderpolizeien 21, 42, 70, 104, 112, 198f., 202, 204, 216, 230, 271
- Landesämter für Verfassungsschutz 70, 104, 199, 202, 204
- Lateinamerika 9f., 12, 16
- Libyen 10, 12, 34, 48, 135
- Linksextremismus 9, 10, 14–18, 33, 73, 90, 128, 134
- Luftfahrt 13–15, 29, 30, 31f., 37, 40, 42, 51f., 57–61, 62, 69, 78, 81, 92, 98–100, 106, 112–114, 121–123, 132, 136, 141, 152, 158–160, 219f., 232, 266
- Luxemburg 5, 18, 24, 43, 81, 87, 90–92, 95–97, 103, 107, 111, 117, 120, 137, 138, 148, 169, 176, 181f., 185, 198f., 201f., 224, 241
- Magnetband 143, 147
- Marechaussee (Niederlande) 122
- Marokko 31, 126
- Medien 5, 10, 13, 31, 32, 40, 48, 63, 86, 91, 93, 106, 119, 157, 161, 235, 241, 244–250, 252–254, 260, 267
- Molukken 123, 152
- Nacheile 203, 239, 266
- Nachrichtendienst:
  - Binnenlandse Veiligheidsdienst (Niederlande) 202, 207
  - Bundesamt für Verfassungsschutz: siehe Bundesamt für Verfassungsschutz
  - Bundesnachrichtendienst: siehe Bundesnachrichtendienst
  - Direction de la Surveillance du Territoire (Frankreich) 65–68, 70, 74f., 137, 153, 198, 202, 206, 228
  - FBI (USA) 143, 225
  - Government Communications Headquarters (Vereinigtes Königreich) 202
  - Landesämter für Verfassungsschutz: siehe Landesämter für Verfassungsschutz
  - MI5 (Vereinigtes Königreich) 202, 138, 205, 228
  - MI6 (Vereinigtes Königreich) 206
  - Politiets Efterretningstjenste (Dänemark) 198, 202
  - Renseignements Généraux (Frankreich) 71, 137, 198, 202, 206
  - Service de Renseignement de l'Etat (Luxemburg) 202
  - Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica (Italien) 202
  - Special Detective Unit (Irland) 198, 202
  - Sûreté de l'Etat (Belgien) 202
- NADIS 23, 76

- Nahostpolitik 34–42, 261  
 Nationalsozialismus 9, 32, 36, 198, 216f.  
 NATO 10, 45, 52, 115, 181, 220, 223f., 228f.  
 Neue Linke 10  
 Neue Ostpolitik 35  
 Niederlande 4, 18, 23, 43, 54, 90–92, 94–96, 98, 100, 102–104, 109, 113, 116, 118, 120, 122f., 134, 137, 142, 148, 150, 152, 157, 165, 169, 181, 185, 187–189, 193, 198f., 201f., 206f., 218, 224f., 230  
 Nordirlandkonflikt 15  
 Nordische Union 173  
 Norwegen 126, 225
- Observation 61, 67, 74f., 120f., 153f., 172, 239, 265f.  
 Offene Methode der Koordinierung 279  
 Öffentlichkeit 1, 3, 9f., 13, 16, 31–33, 40, 57, 63, 74, 85, 90, 93, 117, 179, 204, 223, 229, 241, 243–257, 259f., 263, 267–269, 271, 279  
 organisierte Kriminalität 93, 99, 197, 224, 246, 263f., 277  
 Österreich 46, 51, 124, 126, 143, 193, 223, 224
- Pakistan 17  
 palästinensischer Radikalismus 9f., 12, 13, 15f., 18, 29–34, 36, 40f., 48f., 128, 135, 159, 197  
 Parlament 5, 90, 204, 206, 243f., 249–252, 254–256, 260, 269, 278f. (siehe außerdem: Assemblée Nationale, Deutscher Bundestag, Europäisches Parlament, Parliament of the United Kingdom)  
 Parliament of the United Kingdom 3, 5, 205, 250, 252, 260  
 Passunion (europäische) 64f., 85, 169f.  
 personenbezogene Daten 22, 45, 64, 75, 108, 144f., 147f., 177, 239, 241–243  
 Personenschutz 105, 138, 160, 208  
 PIOS 22f., 76, 142, 149, 276  
 Planung 19–21, 23, 142  
 Police National Computer (Großbritannien) 23, 142  
 Police Working Group on Terrorism (PWGOT) 225–227  
 Policy-Netzwerk 174, 179, 269  
 politische Kultur 5f., 69, 210–214, 217, 219, 240f., 257, 268–271, 274  
 politische Straftat 58, 66, 70, 75, 126, 127, 199, 220f.  
 politische Union (EG) 25–28, 81, 195, 274  
 Polizei  
 – Arma dei Carabinieri 198, 202  
 – Bundeskriminalamt: siehe Bundeskriminalamt  
 – Bundesgrenzschutz: siehe Bundesgrenzschutz  
 – FBI 143, 225  
 – Garda Síochána (Irland) 198, 202  
 – Gemeentepolitie (Niederlande) 198, 202, 206f.  
 – Gendarmerie (Belgien) 198, 201f., 225  
 – Gendarmerie Nationale (Frankreich) 198, 202, 206  
 – Großherzogliche Gendarmerie (Luxemburg) 198, 202  
 – GSG 9: siehe GSG 9  
 – Guardia di Finanza (Italien) 202  
 – Länderpolizeien: siehe Länderpolizeien  
 – Metropolitan Police of London (MET) 200, 205f., 225, 228  
 – Police Communale (Belgien) 202  
 – Police de l'Air et des Frontières (Frankreich) 71  
 – Police Judiciaire (Frankreich) 64, 68, 70, 75f., 137, 206, 213  
 – Police Judiciaire auprès des Parquets (Belgien) 198, 201f.  
 – Police Nationale (Frankreich) 65, 68, 70, 75, 96f., 136f., 184, 198, 200, 202, 206, 228  
 – Police Nationale (Luxemburg) 202  
 – Polizia di Stato (Italien) 96, 97, 198, 200, 202  
 – Rigspolitie (Dänemark) 198, 202  
 – Rijkspolitie (Niederlande) 198f., 202, 206f.  
 – Territorialpolizeien (Großbritannien) 198f., 202, 205f.  
 Polizeikonvention 63, 80, 173f., 233  
 Polizeischule 155, 160, 168  
 Polizeitechnik 86f., 93, 98, 100, 107–109, 131, 155, 162, 164–167, 266, 269  
 Pompidou-Guppe 43, 52, 196, 224  
 Portugal 31, 125  
 Präsidentschaft (der TREVI-Konferenz) 4, 89, 90, 92, 94, 98, 100–102, 105, 107–110, 112f., 115, 118, 126, 134, 140, 144f., 146, 149, 150, 164, 172, 183, 186–189, 190–192, 246
- Quellenschutz 72, 136
- Rasterfahndung 23, 236  
 Rat der Europäischen Gemeinschaften (EG-Ministerrat) 169, 192, 268, 278  
 Recht auf informationelle Selbstbestimmung 243  
 Rechtsextremismus 9, 10, 15–17, 135, 197  
 Rechtsstaat 23, 204–206, 210, 239, 251f., 254, 278  
 Revolutionäre Zellen (RZ) 16, 232

- Römische Verträge (EG 1957) 1f., 24–27, 48, 64, 89, 100, 169, 189, 194
- Rote Armee Fraktion (RAF) 16, 23, 74, 153, 258
- Sanktionen 34, 239
- SAS 152, 168
- Schengen-Prozess 50, 100, 106, 143, 150, 154, 174, 186, 234, 239, 242f., 273, 276f.
- Schengener Informationssystem 143, 242, 276f.
- Schockgranate 152
- Schweden 124, 126, 143, 151, 223, 225
- Schweiz 51, 109, 124–126, 193, 223, 224
- Securitisation (Versicherlichung) 174, 256–259, 261, 263
- Sekretariat (der TREVİ-Konferenz) 187–192, 216, 247
- Sicherheitsdefizit 170f.
- Souveränität 2, 27f., 56, 91, 150f., 153, 175, 179, 214–216, 255, 268, 270, 272, 279
- Sowjetisch-Afghanischer Krieg 10
- Sowjetunion 10
- Spanien 15f., 31, 124f.
- Spillover 27, 272f.
- Sprengstoff 14f., 17, 31, 40, 60, 63, 92, 100, 108–110, 112, 121, 141, 144, 150, 162, 164, 172
- Staatsanwalt 22, 55, 63, 207, 233–235, 237
- Strafprozessrecht 81, 204, 235
- Strafrecht 37, 45, 74, 76, 78, 127, 232
- Syrien 10, 34, 48, 135
- Telekommunikation 3, 10, 19, 22, 64, 75, 100, 107f., 118, 132, 137f., 140f., 143, 146f., 154, 162f., 166, 269
- terroristische Aktionen 9–19, 29–50, 60, 74, 120, 122–124, 126, 151f., 157–160, 224, 232
- Trainingslager (für Terroristen) 14, 18
- Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten 23, 70, 75–77, 137, 140, 198f., 227, 231
- Türkei 9, 16, 31, 126
- Übereinkommen von Neapel I (über gegenseitige Unterstützung der Zollverwaltungen, EG 1967) 169
- USA 10–13, 15, 16, 17, 30, 38, 46, 126, 143, 225
- Verbindungsbeamte 141f., 167
- Verbindungsbüro 5, 68, 76, 104, 107, 118, 131, 135–140, 152, 177f., 185, 190, 194, 196, 200f., 227–231, 239, 242, 246, 265
- Vereinigtes Königreich (Großbritannien) 3, 5, 10, 15, 18, 23, 30, 43, 47, 59, 81–92, 94f., 100–103, 108, 112f., 115–118, 120, 122, 125, 129, 133f., 138, 142f., 146, 149, 152, 156, 159, 161f., 166, 168, 173, 181, 183, 185f., 189f., 193, 196, 198–202, 204–208, 210–212, 214, 218f., 224f., 226, 228, 231, 237, 240, 242, 244, 246, 248, 250–253, 259, 266, 267, 270, 274
- Vereinte Nationen (VN) 34, 37–39, 49, 78, 80, 219, 261
- Verfassung 5, 75, 77, 128, 198, 204, 210, 212, 241, 243, 279
- Verhandlungsführung bei Geiselnahmen 123, 157f., 168
- Verkehrsmministerium 112, 159
- Vernehmung 55, 154, 224
- Verschlüsselung 3, 118, 138, 162, 269
- Versicherung gegen Geiselnahme 101
- Vertrag von Amsterdam (EU 1997) 130, 278
- Vertrag von Lissabon (EU 2007) 278f.
- Vertrag von Maastricht (Vertrag über die Europäische Union, EG 1992) 100, 130, 192, 256, 277
- Volkszählungsurteil (Bundesverfassungsgericht 1983) 204, 243
- Vorfeld (von Straftaten) 22, 30, 43, 55, 70, 75f., 199, 205, 232, 234–237, 276
- Waffe 10, 14, 32, 34, 35, 51f., 54, 67, 81, 100, 106, 108–110, 112, 121, 125, 132, 141, 145, 147, 152, 164f., 172, 173, 208, 220
- Waffen- und Sprengstoffhandel 51, 54, 100, 109f., 112, 121, 125, 141, 147
- Waffenrecht 52, 81, 110, 173, 220
- Wirtschaftskriminalität 50f.
- Zoll 25, 169