

*Eva Oberloskamp*

## Die Europäisierung der Terrorismusbekämpfung in den 1970er Jahren: Bundesdeutsche Akteure und Positionen

Die Anfänge einer systematischen Zusammenarbeit europäischer Staaten bei der Terrorismusbekämpfung liegen in den 1970er Jahren: Auf Ebene der Europäischen Gemeinschaften (EG) gründeten die für die Innere Sicherheit zuständigen Minister der damals neun EG-Mitgliedstaaten 1976 eine „Europäische Konferenz für Innere Sicherheit“, die sogenannte TREVI-Konferenz<sup>1</sup>. Hauptanliegen dieser fortan regelmäßig tagenden Konferenz war es, klare Rahmenbedingungen für eine verbesserte Kooperation der Sicherheitsbehörden und zuständigen Ministerien innerhalb der EG auszuhandeln. Vor allem in den ersten Jahren ihrer Tätigkeit war dabei das Problem des „internationalen Terrorismus“ ein wichtiger Schwerpunkt. Zeitgleich gab es auch auf einer anderen Ebene Anstrengungen, die europäische Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung zu verbessern: Der Europarat erarbeitete ab 1975 ein Auslieferungsabkommen in Bezug auf terroristische Straftäter, das 1977 – allerdings in abgeschwächter Form – verabschiedet werden sollte<sup>2</sup>.

Der vorliegende Aufsatz beschäftigt sich mit der Gründungsphase und Frühzeit der TREVI-Konferenz in den 1970er Jahren. Hierfür bildete das zunehmend grenzüberschreitende Agieren terroristischer Gruppen in Europa einen wesentlichen Kontext. Gleichzeitig ist TREVI aber auch vor dem Hintergrund der europäischen Integration, insbesondere der Bestrebungen zur Schaffung eines europäischen Binnenmarktes, zu sehen. Das Ziel einer Öffnung der europäischen Binnengrenzen hatte bereits früher als die terroristische Bedrohung zu einer engeren Zusammenarbeit der EG-Staaten im Bereich der Inneren Sicherheit gedrängt. Wenngleich das Terrorismusproblem anfänglich nicht nur einen Schwerpunkt, sondern auch eine Art Motor der Kooperation bildete, sollte sich die Arbeit der TREVI-Konferenz in den 1980er Jahren zunehmend auf andere Bereiche des Politikfeldes Innere Sicherheit verlagern.

Das wesentliche Interesse dieses Beitrags liegt auf der bundesdeutschen Politik im Rahmen der TREVI-Kooperation. Die Beschränkung auf die bundesdeutsche Perspektive ist einerseits sachlich begründet, denn die Bundesrepublik gehörte zu den frühesten und aktivsten Befürwortern einer institutionalisierten europäischen Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit. Andererseits ist sie auch pragmatischen Erwägungen geschuldet – so unter anderem der Tatsache, dass die

<sup>1</sup> TREVI ist als „Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale“ zu entschlüsseln. Der Name verweist aber auch auf den Trevi-Brunnen in Rom, in dessen Nähe das Treffen des Europäischen Rats stattfand, bei dem TREVI ins Leben gerufen wurde. Vgl. Wilhelm Knelangen, *Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit*, Opladen 2001, S. 91, Anm. 94.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu Anm. 11 in diesem Beitrag.

Aktenlage in der Bundesrepublik vergleichsweise gut ist: Im Bundesarchiv Koblenz sind umfangreiche Bestände des Bundesinnenministeriums zur TREVI-Konferenz in den 1970er Jahren zugänglich<sup>3</sup>.

Der westdeutsche Staat soll im Folgenden als ein komplexes System aufgefasst werden, in dem unterschiedliche Handlungsträger mit jeweils unterschiedlichen Interessen miteinander interagieren. Das Hauptaugenmerk liegt auf der Frage nach Rückkoppelungsprozessen zwischen dem federführenden Bundesinnenministerium einerseits und bundesdeutschen Sicherheitsbehörden andererseits. Exemplarisch wird anhand dieser Konstellation aufgezeigt, wie schwierig es war, im Bereich der Inneren Sicherheit europäische Kooperationsmechanismen zu finden und diese dann auch auf nationaler Ebene umzusetzen.

Der Aufsatz gliedert sich in drei Abschnitte: In einem ersten Schritt werden die wichtigsten Akteure und wesentliche Kontexte umrissen. Der zweite Teil ist den Anfängen der TREVI-Konferenz und hier insbesondere der Rolle des Bundesinnenministeriums sowie bundesdeutscher Sicherheitsbehörden gewidmet. Drittens schließlich wird nach Gründen dafür gesucht, warum gegen Ende der 1970er Jahre TREVI immer mehr in eine Sackgasse zu geraten schien. Beschlossen wird der Aufsatz durch eine Synthese sowie einen Ausblick auf die weiteren europäischen Entwicklungen des Politikfeldes Innere Sicherheit.

## 1. Akteure und Kontexte

Im Zentrum der Untersuchung stehen, wie erwähnt, das Bundesministerium des Innern und bundesdeutsche Sicherheitsbehörden. Andere bundesdeutsche Akteure, die

<sup>3</sup> In der politikwissenschaftlichen Sekundärliteratur gilt TREVI oftmals geradezu als „geheimnisumwittert“, denn vor Ablauf der archivalischen Sperrfristen drang kaum etwas darüber an die Öffentlichkeit. Folgende politik- und rechtswissenschaftlichen Arbeiten behandeln TREVI etwas ausführlicher, wobei stets der geheime Charakter der Konferenz und der daraus resultierende Mangel an verlässlichen Informationen betont werden: Cyrille Fijnaut, *The „Communitization“ of Police Cooperation in Western Europe*, in: Henry G. Schermers u. a. (Hrsg.), *Free Movement of Persons in Europe. Legal Problems and Experiences*, Dordrecht u. a. 1991, S. 75–92; Gerhard Siegele, *Von TREVI bis Europol. Die Entwicklung der zwischenstaatlichen Kooperation im Bereich der öffentlichen Sicherheit*, in: Rolf Morié u. a. (Hrsg.): *Auf dem Weg zu einer europäischen Polizei. Rahmenbedingungen, Aufgaben und berufliches Selbstverständnis*, Stuttgart u. a. 1992, S. 132–147; Pierrick Le Jeune, *La coopération policière européenne contre le terrorisme*, Brüssel 1992, S. 91–93 u. 105–185; Ruth Wehner, *Europäische Zusammenarbeit bei der polizeilichen Terrorismusbekämpfung aus rechtlicher Sicht. Aufgezeigt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1993*, S. 229–245; Neil Walker, *The accountability of European police institutions*, in: *European Journal on Criminal Policy and Research* 1 (1993), S. 34–52; John Benyon, *Policing the European Union: the changing basis of cooperation on law enforcement*, in: *International Affairs* 70 (1994), Nr. 3, S. 497–517, hier S. 507–509; Hans-Jürgen Lange, *Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1999, S. 148–157; Knelangen, *Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess*, S. 85–99; *Handbuch des Polizeirechts*, hrsg. v. Hans Liskens u. Erhard Denninger, bearb. v. Helmut Bäumler u. a., München 2001, S. 1207f.; Gunter Warg, *Terrorismusbekämpfung in der Europäischen Union*, Speyer 2002, S. 51–55; Olaf Griebenow, *Demokratie- und Rechtsstaatsdefizite in Europa. Die europäische Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz*, Hamburg 2004, S. 163–166.

theoretisch von Bedeutung sein könnten – andere Bundesministerien, insbesondere das Justizministerium und das Auswärtige Amt, die Bundesländer, der Bundestag und die bundesdeutsche Öffentlichkeit – erlangten letztlich keinen maßgeblichen Einfluss auf den Entstehungsprozess und die frühen Tätigkeiten der TREVI-Konferenz. Insbesondere Bundestag und Öffentlichkeit blieben nahezu vollständig außen vor.

## 1.1 Das Bundesministerium des Innern

Das Bundesministerium des Innern war in den frühen 1970er Jahren unter dem FDP-Minister Hans-Dietrich Genscher mit zwei Problemkomplexen konfrontiert, die zu einer stärkeren Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit auf Ebene der EG-Staaten drängten. Erstens spielten die Bestrebungen zur Schaffung eines europäischen Binnenmarktes eine Rolle. Bereits 1957 waren im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) die vier Freiheiten formuliert worden, die als Grundbedingungen für die Realisierung eines EG-Binnenmarkts angesehen wurden: der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen<sup>4</sup>. Erste kleinere Schritte zur Verwirklichung der Reisefreizügigkeit innerhalb der EG-Staaten sind in den Jahren 1969/70 zu verzeichnen<sup>5</sup>. In der Folge begann die Bundesregierung, sich aktiv mit der Frage zu beschäftigen, welche Voraussetzungen für eine Öffnung der EG-Binnengrenzen erfüllt sein müssten. Die einhellige Meinung bundesdeutscher Sicherheitsexperten hierzu lautete, dass ein Abbau der Grenzkontrollen „erst dann in Betracht kommen [könne], wenn gleichzeitig ein Ausgleich für das durch den Wegfall der Kontrollen entstehende Sicherheitsdefizit geschaffen“ werde. Dieser Ausgleich müsse verschiedenste Maßnahmen umfassen, darunter vor allem auch die Intensivierung der praktischen Kooperation europäischer Sicherheitsbehörden und die Harmonisierung des Ausländerrechts unter den EG-Staaten<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Vgl. Artikel 3 des EWG-Vertrags vom 25. 3. 1957.

<sup>5</sup> Beispielsweise legten die Regierungschefs der Beneluxstaaten am 28./29. 4. 1969 in Den Haag fest, dass es ab dem 1. 11. 1970 keine Grenzkontrollen mehr zwischen Belgien, den Niederlanden und Luxemburg geben solle. Das französische Kabinett sprach sich seinerseits im Jahr 1969 für eine Öffnung der Binnengrenzen unter den EG-Staaten aus. Ein weiterer Impuls kam von der Europäischen Kommission, die in einer Mitteilung an den Rat vom 22. 4. 1970 forderte, rascher und intensiver als bislang auf eine „Abschaffung der Personen- und Warenkontrollen im innergemeinschaftlichen Verkehr“ hinzuarbeiten. Die Bundesregierung befürwortete diese Initiative und begann daraufhin zu prüfen, „inwieweit bereits kurzfristig Erleichterungen, vor allem im Personenverkehr, zu erreichen sind“. Alle Zitate in: Bundestags-Drucksache VI/1268, Bericht der Bundesregierung über die Integration in den Europäischen Gemeinschaften (Berichtszeitraum April bis September 1970), S. 21. Vgl. außerdem Y. Blumenfeld, Benelux cooperation, in: Editorial research reports (1969/2), online zugänglich unter: <http://library.cqpress.com/cqresearcher/cqresrre1969090300> (18. 4. 2012); sowie Bundesarchiv Koblenz (künftig: BArch), B 106/106879, Ergebnisvermerk des Bundesministeriums des Innern (BMI) über eine Besprechung im französischen Innenministerium am 5. 2. 1974 zur Vorbereitung einer „Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 7. 2. 1974.

<sup>6</sup> Zitat in: Politisches Archiv des Auswärtigen Amts (künftig: PA-AA), Zwischenarchiv, Bd. 116. 192, [Innenministerkonferenz,] Vorschläge zur Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verbrechensbekämpfung, [o. D.].

Der zweite wesentliche Kontext, der eine Intensivierung der europäischen Zusammenarbeit erforderlich machte, war das Aufkommen des „internationalen Terrorismus“, dessen Gefährlichkeit sich bundesdeutsche Politik und Sicherheitsbehörden spätestens seit dem Anschlag palästinensischer Terroristen gegen die israelische Olympiamannschaft in München im September 1972 bewusst waren. In den Jahren nach dem Olympia-Attentat wurden die transnationalen Implikationen der terroristischen Bedrohung zunehmend deutlich – auch deshalb, weil bundesdeutsche Linksterroristen immer mehr dazu übergingen, grenzüberschreitend zu agieren. Bereits ab 1972/73 setzte sich deshalb die Einsicht durch, dass der Terrorismus letztlich nur auf dem Wege internationaler Zusammenarbeit wirksam bekämpft werden könne<sup>7</sup>. Bis etwa Mitte der 1970er Jahre entstand nach und nach in Bundesinnen-, Bundesjustiz- und Außenministerium die gemeinsame „Vorstellung eines arbeitsteiligen Vorgehens bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus“<sup>8</sup>: Das Bundesinnenministerium sollte hierbei für die praktische Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden im Kreis der neun EG-Staaten zuständig sein. Die Realisierung einer solchen Kooperation erschien umso dringlicher, als die Internationale kriminalpolizeiliche Organisation (IKPO-Interpol<sup>9</sup>) hierfür Anfang der 1970er Jahre keinen geeigneten Rahmen bot: Ihre Satzung wurde zu diesem Zeitpunkt noch dahin gehend interpretiert, dass terroristische Akte „politische“ Straftaten seien und deshalb auf Interpol-Ebene nicht behandelt werden dürfen<sup>10</sup>. Das Bundesjustizministerium wurde als wichtigster Akteur im Hinblick auf das Problem der Auslieferung terroristischer Straftäter betrachtet; es verfolgte in dieser Hinsicht zunächst das Ziel einer Europarats-Konvention, später eines entsprechenden Abkommens auf EG-Ebene<sup>11</sup>. Und das Auswärtige Amt war federführend für Maßnahmen im Rahmen der Vereinten Nationen, durch die eine weltweite Ächtung terroristischer Methoden erreicht werden sollte<sup>12</sup>. Darüber hinaus war auch die Nahost-Diplomatie der Bundesrepublik ein Feld, das für die Bekämpfung grenzüberschreitend agierender Terroristen zunehmend als relevant erachtet wurde<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu ausführlich Eva Oberloskamp, Das Olympia-Attentat 1972. Politische Lernprozesse im Umgang mit dem transnationalen Terrorismus, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 60 (2012), S. 321–352.

<sup>8</sup> BArch, B 136/16493, Schreiben des Auswärtigen Amtes (AA), „Erste Konferenz der für Sicherheitsfragen zuständigen Minister der EG-Staaten in Luxemburg am 29.06.1976“, [o. D.].

<sup>9</sup> So die gängige Kurzform im Deutschen; Interpol steht für die englische Bezeichnung International Criminal Police Organization.

<sup>10</sup> Vgl. PA-AA, B 21, Bd. 752, Schnellbrief des BMI, „41. Tagung der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation (INTERPOL), hier: Anregung der US-Botschaft, die Terroristenfrage zu erörtern“, 14.9.1972. Diese Einschätzung sollte sich im Laufe der 1970er Jahre allmählich ändern. Vgl. unten, Anm. 55.

<sup>11</sup> Siehe hierzu Oberloskamp, Das Olympia-Attentat 1972, S. 346–349. Aus juristischer Sicht vgl. Wehner, Europäische Zusammenarbeit bei der polizeilichen Terrorismusbekämpfung, S. 151–160.

<sup>12</sup> Vgl. den Beitrag von Bernhard Blumenau in diesem Sammelband; sowie ders., The United Nations and West Germany's efforts against international terrorism in the 1970s, in: Jussi M. Hanhimäki/Bernhard Blumenau (Hrsg.), An International History of Terrorism. Western and Non-Western Experiences, London/New York 2013, S. 66–85.

<sup>13</sup> Vgl. den Beitrag von Tim Geiger in diesem Sammelband.

## 1.2 Bundeskriminalamt und Bundesamt für Verfassungsschutz

Die Kontexte, denen das Handeln der Sicherheitsbehörden Rechnung tragen musste, waren weniger vielfältig: Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die beiden Bundesbehörden Bundeskriminalamt und Bundesamt für Verfassungsschutz, die am unmittelbarsten von den Plänen des Bundesinnenministeriums betroffen waren<sup>14</sup>.

Das Bundeskriminalamt hatte als nachgeordnete Behörde des Bundesinnenministeriums ursprünglich nur sehr begrenzte Exekutivbefugnisse besessen. Anfänglich kam ihm vor allem die Funktion einer koordinierenden Zentralstelle im bundesdeutschen Sicherheitsföderalismus zu. Darüber hinaus hatte es auch die Aufgabe, als „Nationales Zentralbüro“ für alle Interpol-Kontakte zu fungieren. Erst in den 1970er Jahren erlebte es eine Erweiterung seiner Verantwortungsbereiche und einen starken Ausbau. Insbesondere wurde es nun für die Strafverfolgung in bestimmten schwerwiegenden Deliktfeldern mit internationalem Bezug – darunter auch der Terrorismus – zuständig<sup>15</sup>.

Auch das Bundesamt für Verfassungsschutz untersteht dem Bundesinnenministerium. Die Aufgaben des bundesdeutschen Inlandsnachrichtendienstes wurden durch die bundesdeutsche Trennung von Polizei und Nachrichtendiensten von Anfang an strikt auf die Gewinnung und Auswertung von Informationen beschränkt. In seine Zuständigkeit gehören Tätigkeiten, die gegen den Bund gerichtet sind oder mehrere Bundesländer betreffen, sowie Sachverhalte mit internationalen Bezügen. Ähnlich wie beim Bundeskriminalamt sollte sich der Terrorismus in den 1970er Jahren zu einem wichtigen Tätigkeitsfeld des Bundesamts für Verfassungsschutz entwickeln<sup>16</sup>.

Beiden Behörden ging es bei der europäischen Zusammenarbeit – im Gegensatz zum Bundesinnenministerium, das auch politische Ziele mit Blick auf die europäische Integration verfolgte – primär darum, ihre Aufgaben im Bereich der Inneren Sicherheit effizient wahrnehmen zu können. Wie noch zu zeigen sein wird, spielte

<sup>14</sup> Der Bundesnachrichtendienst wurde vom BMI nicht in die geplante Kooperation einbezogen, das Bundeskanzleramt wurde als dem Bundesnachrichtendienst übergeordnete Behörde lediglich informiert. Vgl. BArch, B 136/15684, Schreiben des BMI an das Bundeskanzleramt, „Europäische Konferenz für innere Sicherheit am 29. Juni 1976 in Luxemburg“, 3.8.1976. Auch von Seiten anderer europäischer Staaten wurden die Auslandsnachrichtendienste nicht in die Arbeit der „Europäischen Konferenz für Innere Sicherheit“ involviert.

<sup>15</sup> Vgl. zur Geschichte des Bundeskriminalamts (BKA) Horst Albrecht, *Im Dienst der Inneren Sicherheit. Die Geschichte des Bundeskriminalamtes*, Wiesbaden 1988; sowie Anicee Abbühl, *Der Aufgabenwandel des Bundeskriminalamtes. Von der Zentralstelle zur multifunktionalen Intelligence-Behörde des Bundes*, Stuttgart u. a. 2010.

<sup>16</sup> Bislang liegen keine geschichtswissenschaftlichen Arbeiten zur Entwicklung der bundesdeutschen Verfassungsschutzbehörden in den 1970er Jahren vor. Einen Überblick bieten: Hendrik van Bergh, Köln 4713. *Geschichte und Geschichten des Bundesamts für Verfassungsschutz*, Würzburg 1981; sowie Gerhard Boeden, *Vierzig Jahre Verfassungsschutz, in: Verfassungsschutz in der Demokratie. Beiträge aus Wissenschaft und Praxis*, hrsg. v. Bundesamt für Verfassungsschutz, Köln u. a. 1990, S. 1–25. Dass der Terrorismus in den 1970er Jahren zu einem wesentlichen Schwerpunkt im Tätigkeitsgebiet des Bundesamts für Verfassungsschutz wurde, geht deutlich aus den Verfassungsschutzberichten hervor.

darüber hinaus auch das Bestreben eine Rolle, trotz der neuen Herausforderungen und der Notwendigkeit, hierauf zu reagieren, institutionelle Grundstrukturen und Eigenständigkeit zu wahren – ein Bestreben das freilich bei Polizei und Inlandsnachrichtendienst unterschiedlich ausgeprägt war.

## 2. Die Gründung einer „Europäischen Konferenz für Innere Sicherheit“ (TREVI-Konferenz)

Die TREVI-Konferenz wurde auf einem Treffen des Europäischen Rats im Dezember 1975 in Rom ins Leben gerufen. Die Staats- und Regierungschefs beauftragten damals ihre für die Innere Sicherheit zuständigen Minister, gemeinsam Fragen ihres Verantwortungsbereichs zu erörtern<sup>17</sup>. Auf dem Ratstreffen lag die Initiative formell bei Großbritannien, das sich insbesondere für gemeinsame Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung und einen Erfahrungsaustausch im Bereich der Polizeitechnik einsetzte<sup>18</sup>. Auch die Bundesrepublik war, wie soeben ausgeführt, in hohem Maße an einer solchen Kooperation interessiert. Bereits seit 1972/73 – ausgelöst durch den Schock des Olympia-Attentats – hatte sie intensiv auf die Gründung einer „Europäischen Konferenz für Innere Sicherheit“ hingewirkt<sup>19</sup>. Konkrete Vorarbeiten waren vor allem vom Bundesinnenministerium geleistet worden, das in dieser Sache seit 1974 eng mit dem französischen Innenministerium kooperierte. Die Umsetzung des Auftrags des Europäischen Rats – das heißt das erste EG-Ministertreffen im Juni 1976 und dessen Vorbereitung durch Ministerialbeamte – war maßgeblich von bundesdeutschen Vorstellungen sowie von den bereits gemachten deutsch-französischen Erfahrungen geprägt<sup>20</sup>. Auf bilateraler Ebene war es Frankreich anfänglich weniger um Ziele der Terrorismusbekämpfung gegangen, sondern, zumindest anfänglich, eher um eine verbesserte Kontrolle der illegalen Immigration<sup>21</sup>.

### 2.1 Politische Rahmenbedingungen und Struktur der TREVI-Konferenz

Die TREVI-Konferenz, wie sie sich ab Frühjahr 1976 konkretisierte, war eine intergouvernementale Struktur außerhalb der EG-Institutionen, die ähnlich wie die

<sup>17</sup> Vgl. PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.887, Schreiben des MD Smoydzin (BMI) an die Bundesdeutsche Vertretung in Brüssel, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz für Innere Sicherheit“, 30. 12. 1975.

<sup>18</sup> Vgl. PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.887, Britische Note, „European Political Co-operation: Proposal for a Meeting of Ministers of the Interior of the Nine“, 22. 10. 1975; sowie PA-AA, Zwischenarchiv, Bd. 108.890, Britische Note, „Conference of the Ministers of the Interior. Preparatory Meeting of Officials“, 13. 2. 1976.

<sup>19</sup> Vgl. Oberloskamp, Das Olympia-Attentat 1972, S. 340f.

<sup>20</sup> Vgl. hierzu insbesondere die Dokumente in: BArch, B 106/106774.

<sup>21</sup> Vgl. hierzu Eva Oberloskamp, Terrorismusbekämpfung und Immigrationskontrolle. Zur deutsch-französischen Zusammenarbeit der Innenministerien in den 1970er Jahren, in: Bernhard Gotto u. a. (Hrsg.), Nach „Achtundsechzig“. Krisen und Krisenbewusstsein in Deutschland und Frankreich in den 1970er Jahren, München 2013, S. 161–175.

„Europäische Politische Zusammenarbeit“ der EG-Außenminister aufgebaut war: Auf Ministerebene fanden jährlich einmal Treffen statt. Inhaltlich wurden diese Ministersitzungen durch Ministerialbeamte mit Abteilungsleiterstatus, die sogenannten Hohen Beamten, vor- und nachbereitet. Diese wiederum koordinierten die Tätigkeit mehrerer Arbeitsgruppen, die im Rahmen der TREVI-Konferenz zu unterschiedlichen Themen eingerichtet wurden und die sich aus Ministerialbeamten und Vertretern der Sicherheitsbehörden zusammensetzten<sup>22</sup>. Ursprünglich entstanden im September 1976 fünf dieser Arbeitsgruppen, die jeweils für die Themen (1) Terrorismusbekämpfung, (2) Austausch von Beamten, Techniken und Erfahrungen, (3) Schutz des zivilen Luftverkehrs, (4) Schutz von zivilen Kernkraftwerken und Nukleartransporten sowie (5) Bekämpfung von Naturkatastrophen und Unfällen zuständig waren<sup>23</sup>. Für einige dieser Arbeitsgruppen wurden bald darauf zudem noch Unterarbeitsgruppen eingesetzt, und es bestand die Möglichkeit, bei Bedarf Ad-hoc-Arbeitsgruppen zu bilden.

Auffallend ist dabei, dass diese informelle Zusammenarbeit nicht nur weitgehend abgeschirmt von der Öffentlichkeit stattfand, sondern darüber hinaus auch, dass andere staatliche Institutionen der Bundesrepublik wenig darüber erfuhren<sup>24</sup>. Das Bundesinnenministerium handelte auf eigene Initiative, ohne dass es hierfür ein demokratisch legitimes Mandat erhalten hätte. Gleichzeitig unterlag die Tätigkeit der TREVI-Konferenz keiner effektiven demokratischen Kontrolle, mussten doch die beteiligten Ministerien weder auf nationalstaatlicher noch auf EG-Ebene Rechenschaft über die Tätigkeiten und gefassten Beschlüsse von TREVI ablegen<sup>25</sup>.

Was den Gegenstand der Kooperation anbelangt, herrschte in der Frühphase von TREVI insbesondere in den Arbeitsgruppen I bis IV eine gewisse Unsicherheit: Die Beamten des Bundesinnenministeriums drängten von Anfang an darauf, möglichst viele Bereiche der Inneren Sicherheit mit einzubeziehen – so auch allgemeine Fragen der Verbrechensbekämpfung sowie Probleme im Zusammenhang mit der geplanten Schaffung einer europäischen Pass-Union, etwa die der Grenzkontrollen und einer europäischen Harmonisierung des Ausländerrechts<sup>26</sup>. Vertre-

<sup>22</sup> Für die Bundesrepublik wurden in diese Arbeitsgruppen auch Vertreter der Bundesländer entsandt. Vgl. BArch, B 106/106774, Vermerk des RegDir Bracht (BMI) über eine hausinterne Besprechung, „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘, hier: Umsetzung der Ministerbeschlüsse von Luxemburg durch die am 24. September 1976 in Den Haag beschlossenen Arbeitsgruppen“, 5. 10. 1976.

<sup>23</sup> Vgl. BArch, B 106/106774, Vermerk des MR Merk (BMI), „Europäische Zusammenarbeit Innere Sicherheit, hier: Sitzung der ‚Hohen Beamten‘ am 24. September 1976 in Den Haag“, 28. 9. 1976.

<sup>24</sup> Der Bundeskanzler und der Bundestag wurden lediglich sporadisch und, vor allem was den Bundestag anbelangt, äußerst oberflächlich über die Existenz und die groben Zielsetzungen von TREVI informiert. Nach TREVI-Ministerkonferenzen wurden zwar Pressecommuniqués herausgegeben, diese waren jedoch in der Regel sehr allgemein und kaum aussagekräftig. Auffallend ist freilich, dass es weder von Seiten der Medien, noch im Bundestag überhaupt Bemühungen gab, angemessener informiert zu werden.

<sup>25</sup> Vgl. zu diesen Aspekten grundlegend Walker, *The accountability of European police institutions*.

<sup>26</sup> Vgl. BArch, B 106/106774, Ergebnisvermerk des RD Bracht (BMI) „über die Besprechung am 2. September 1976 im BMI“, September 1976.

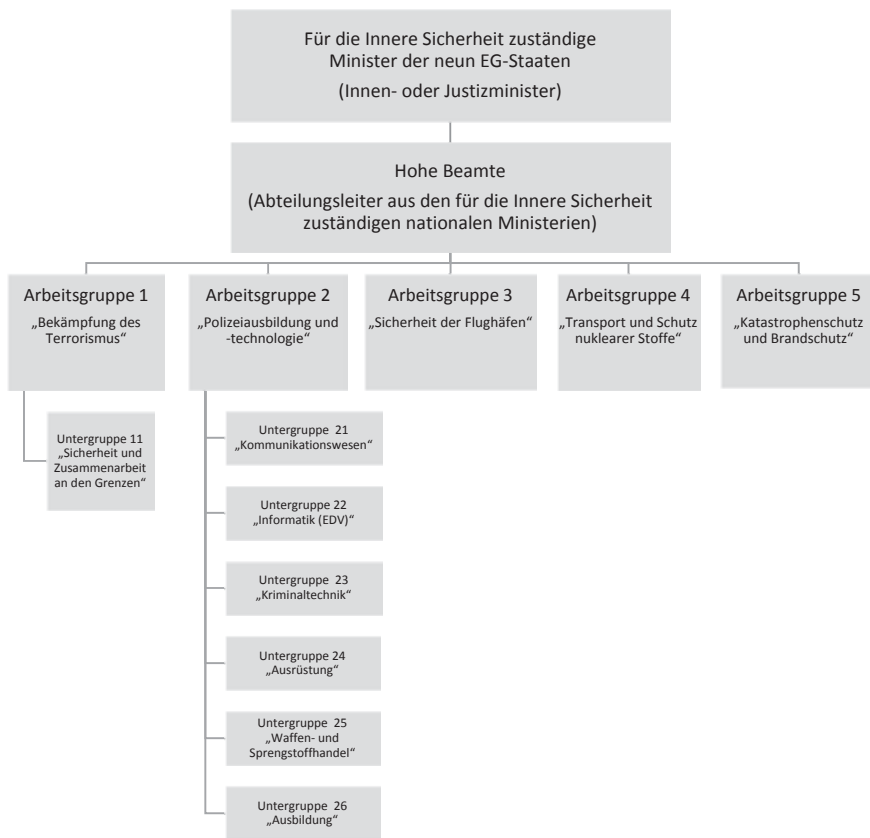


Abbildung 1: Aufbau der TREVI-Kooperation 1976/77 (eigene Darstellung<sup>27</sup>)

ter anderer Staaten hingegen strebten in den TREVI-Arbeitsgruppen lediglich die Behandlung eng umrissener Themengebiete – insbesondere von Terrorismusfragen – an und tendierten dazu „die Aufträge der Minister nicht voll auszuschöpfen, sondern im Gegenteil [...] hiervon noch Abstriche zu machen“<sup>28</sup>.

Grob betrachtet hatte die Konferenz in den 1970er Jahren zwei Funktionen: Erstens sollten klare Rahmenbedingungen ausgehandelt werden für die unmittelbare Kooperation der europäischen Sicherheitsbehörden untereinander. In diesem Zusammenhang ging es beispielsweise um die Organisation des Informa-

<sup>27</sup> Darstellung nach: BArch, B 106/106776, Schaubild „Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Inneren Sicherheit zwischen den Mitgliedstaaten der EG“, [o. D.]. Einen klaren Überblick über die Struktur der Arbeitsgruppen bieten auch die Dokumente in: Archives Nationales, Fontainebleau/Frankreich (künftig: AN), Ministère de l’intérieur, 19960183/28 bis 30.

<sup>28</sup> BArch, B 106/106774, Vermerk des RD Bracht (BMI), „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘; Erfahrungen in der ersten Sitzungsrunde der fünf Arbeitsgruppen – Überlegungen für weiteres Vorgehen“, 26. 10. 1976.



tionsaustauschs, um die eventuelle Entsendung von Beamten der Sicherheitsbehörden in europäische Partnerstaaten sowie um die Frage, inwieweit gegenseitige Hilfeleistung bei Ermittlungen und Fahndungen gewährt werden sollte, etwa durch die Möglichkeit zur Akteneinsicht oder die Überlassung von Beweismitteln.

Zweitens fanden intensive Austauschprozesse auf Ministerialebene statt, die dazu dienten, die Politik der Inneren Sicherheit der anderen EG-Staaten kennenzulernen, die jeweilige Struktur der Sicherheitsbehörden und den jeweiligen Umgang mit bestimmten Kriminalitätsformen. Es hatte sich nämlich bald erweisen, dass der Aufbau der Sicherheitsbehörden, ihre Arbeitsweisen, Aufgaben und Befugnisse in den unterschiedlichen EG-Staaten teilweise stark voneinander abwichen, was durchaus geeignet war, sich hinderlich auf die geplante Intensivierung der europäischen Kooperation auszuwirken. Im Kontext der ministeriellen Austauschprozesse ist auch eine Reihe von Symposien zu sehen, die im Rahmen von TREVI stattfand: Teilweise ging es hierbei auf eher abstrakter Ebene um bestimmte Fragen im Umgang mit dem Terrorismus. Beispielsweise regte Großbritannien im November 1978 die Durchführung eines Seminars zum Thema „Terrorismus und Medien“ an<sup>29</sup>. Teilweise waren diese Symposien aber auch konkreten Vorfällen gewidmet. So richtete etwa das Bundesinnenministerium 1976 eine Konferenz aus, in der das Krisenmanagement während des Überfalls auf die bundesdeutsche Botschaft in Stockholm dargestellt wurde. Im Anschluss an den bundesdeutschen Vortrag setzten sich die Teilnehmer kritisch mit dem Vorgehen von Politik und Sicherheitsbehörden auseinander und diskutierten, welche Lehren aus den Ereignissen gezogen werden könnten<sup>30</sup>. Vor allem diese zweite Funktion der TREVI-Konferenz ermöglichte mittelfristig intensive transnationale Lernprozesse. Diese können als einer der Faktoren angesehen werden, die zu der seit Mitte der 1970er Jahre feststellbaren Wende westeuropäischer Staaten zur „Unnachgiebigkeit“ gegenüber terroristischen Forderungen beitrugen<sup>31</sup>.

## 2.2 Die Einbeziehung der bundesdeutschen Sicherheitsbehörden

Wie oben bereits angesprochen, war innerhalb der Bundesrepublik das Bundesinnenministerium seit etwa 1975 zur federführenden Instanz für die europäische Kooperation der Sicherheitsbehörden geworden, während das Auswärtige Amt und das Bundesjustizministerium für andere Formen der internationalen Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung verantwortlich waren. Bei der TREVI-

<sup>29</sup> Vgl. BArch, B 106/106867, Schreiben des RD Heel (BMI), 11.7.1979.

<sup>30</sup> Vgl. BArch, B 106/106774, Schreiben des MR Bochmann (BMI), „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘; Bekämpfung des Terrorismus“, 26.1.1977, sowie Anlage hierzu, „Résumé des Stockholm-Symposiums vom 9. November 1976“.

<sup>31</sup> Die Feststellung eines solchen Paradigmenwechsels in den 1970er Jahren ist die Hauptthese von Matthias Dahlke, *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus. Drei Wege zur Unnachgiebigkeit in Westeuropa 1972–1975*, München 2011, zusammenfassend S. 427–434.

Konferenz war das Bundesministerium des Innern somit für die europäischen Partnerstaaten der wichtigste Verhandlungspartner. Das Bundesinnenministerium war aber von Anfang an, das heißt auch schon bei den konzeptionellen Vorarbeiten ab 1972/73, darum bemüht, andere bundesdeutsche Stellen in Entscheidungsprozesse mit einzubeziehen. Die Innenminister der Bundesländer, die anderen tangierten Bundesministerien und die Sicherheitsbehörden wurden immer wieder aufgefordert, Vorschläge oder Stellungnahmen abzugeben<sup>32</sup>.

Die Reaktionen der beiden Behörden, denen das Hauptinteresse dieses Aufsatzes gilt, des Bundesamts für Verfassungsschutz und des Bundeskriminalamts, waren denkbar unterschiedlich. Das Bundesamt für Verfassungsschutz legte von Anfang an eine – so ein interner Vermerk des Bundesinnenministeriums – „wenig kooperative Haltung“<sup>33</sup> an den Tag und sträubte sich hartnäckig gegen die Bemühungen des Bundesinnenministeriums, eindeutige Rahmenbedingungen für seine europäischen Kontakte festzuschreiben. Es argumentierte, dass die Zusammenarbeit mit europäischen Nachrichtendiensten bereits jetzt hervorragend funktioniere und dass mit dem „Club de Berne“, in dem sich die Chefs westlicher Inlandsnachrichtendienste regelmäßig versammeln, und dem „Special committee“ der North Atlantic Treaty Organisation (NATO), in dem Geheimdienstinformationen der NATO-Mitgliedstaaten zu bestimmten Themen ausgetauscht und ausgewertet werden, gut eingespielte Kooperations-Foren existieren<sup>34</sup>. Sämtliche Aufforderungen des Bundesinnenministeriums an das Bundesamt für Verfassungsschutz, konkrete Informationen, Stellungnahmen oder Vorschläge beizusteuern, blieben erfolglos. Formelartig wiederholte es immer wieder, „daß sich Verbesserungsvorschläge erübrigten“, weil die Kooperation des Bundesamts für Verfassungsschutz mit europäischen Partnern „gut und reibungslos sei“<sup>35</sup>.

Ein wichtiger Grund für die ablehnende Haltung des Bundesamts für Verfassungsschutz dürften einerseits allgemeine Befürchtungen gewesen sein, durch die Einführung von expliziten Vereinbarungen eigene Freiheiten einzubüßen. Zum anderen wird die Zusammenarbeit von Nachrichtendiensten mit anderen Stellen generell durch Erfordernisse des sogenannten Quellenschutzes erschwert: Da ein

<sup>32</sup> Vgl. etwa BArch, B 106/106879, Vermerk des MR Merk (BMI), „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 25. 4. 1973.

<sup>33</sup> Vgl. BArch B 106/106879, Entwurf des MR Merk (BMI) für ein Einladungsschreiben an Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) und BKA zu einer Besprechung zur „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über innere Sicherheit“, 25. 4. 1973.

<sup>34</sup> Vgl. beispielsweise BArch B 106/106879, Ergebnisvermerk des MR Merk (BMI) über eine Besprechung am 16. 5. 1973 im BMI, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über Innere Sicherheit“, 12. 6. 1973; sowie BArch B 136/16493, Ergebnisvermerk der Abteilung ÖS 2 (BMI) über eine Besprechung mit Ressorts, BfV, BKA und Referaten im BMI am 15. 8. 1974, „Vorbereitung der ersten Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe für allgemeine Fragen der inneren Sicherheit“, 23. 8. 1974.

<sup>35</sup> BArch, B 106/106879, 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.

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 Nachrichtendienst nicht nur die aktuelle Quelle verloren; die Möglichkeiten zur Gewinnung neuer Kontakteleute im betreffenden Milieu werden zudem erheblich erschwert<sup>36</sup>. Dieser Aspekt dürfte einen wesentlichen Hintergrund dafür bilden, dass sich das Bundesamt für Verfassungsschutz hartnäckig gegen die Einführung von Regelungen wehrte, die es zur kontinuierlichen Informationsübermittlung – denn darum ging es dem Bundesinnenministerium – gezwungen hätten.

Gänzlich anders verhielt sich Horst Herold, der Präsident des Bundeskriminalamts, der mehrfach sehr ausführlich Vorschläge formulierte. Grundlegend für sein Verhalten waren zwei Aspekte: Erstens sah man im Bundeskriminalamt selbst erheblichen Verbesserungsbedarf. In zahlreichen Einzelfällen hatte sich die unzulängliche Kooperation mit anderen europäischen Polizeidienststellen als akutes Hindernis bei Ermittlungen gegen Terroristen erwiesen. So hatte beispielsweise Frankreich mehrmals Personen aus dem terroristischen Umfeld in die Bundesrepublik Deutschland abgeschoben und gleichzeitig zentrale Beweismittel zurückgehalten, so dass eine strafrechtliche Belangung für die bundesdeutschen Strafverfolgungsbehörden nicht möglich war. Ein solcher Fall war der Mitbegründer der „Revolutionären Zellen“ Wilfried Böse, der im Juni 1975 von Frankreich in die Bundesrepublik abgeschoben wurde und hier wieder untertauchte. Nur wenig später, im Juli 1976, gehörte er zu den Entführern eines Passagierflugzeugs der Air France nach Entebbe<sup>37</sup>. Das Bundeskriminalamt forderte deshalb weitreichendere Möglichkeiten zur gegenseitigen Unterstützung bei Observationen und Fahndungen sowie zur Akteneinsicht und Überlassung von Ermittlungsergebnissen<sup>38</sup>.

Zweitens setzte sich Herold für eine möglichst umfassende informationelle Vernetzung ein, auch mit modernen Methoden der elektronischen Datenverarbeitung. Letztlich schwebte ihm eine Art europäisches „Informationssystem der Polizei“ (Inpol) vor, also ein elektronischer Datenverbund auf EG-Ebene. Diese Zielsetzung resultierte aus kybernetischen, auf die Schlüsselressource Information zentrierten Denkansätzen, die seit den 1960er Jahren immer mehr Eingang in die Arbeit bundesdeutscher Polizeibehörden gefunden hatten und die von Herold selbst maßgeb-

<sup>36</sup> Vgl. Heinz Fromm, Probleme der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden, in: Nachrichtendienste und Sicherheitsbehörden im Zeitalter der Globalisierung. Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung/Forum Berlin am 21. und 22. Mai 2001 in Berlin. Dokumentation, hrsg. v. der Friedrich-Ebert-Stiftung/Forum Berlin, Berlin 2001, S. 67–72, hier S. 70f.

<sup>37</sup> Bei der Befreiungsaktion in Entebbe durch israelische Sicherheitskräfte sollten rund 30 Menschen ums Leben kommen. Zur Abschiebung Böses vgl. BArch, B 106/106861, 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.

<sup>38</sup> Vgl. BArch, B 106/106861, 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.

lich mit vorangebracht worden waren<sup>39</sup>. Koordiniert werden sollte der Informationsaustausch nach Herolds Vorstellungen ausschließlich durch das Bundeskriminalamt, das dabei freilich nicht in seiner Funktion als „Nationales Zentralbüro von Interpol“ tätig werden sollte, „sondern als nationale Polizeidienststelle“<sup>40</sup>.

Gegenüber dem Bundesamt für Verfassungsschutz machte das Bundesinnenministerium bereits im Zuge der deutsch-französischen Kooperation im Vorfeld von TREVI unmissverständlich deutlich, dass es sich bei der Einbeziehung der Nachrichtendienste in die geplante Zusammenarbeit letztlich um eine Frage handele, die allein „auf politischer Ebene zu entscheiden“ sei<sup>41</sup>. Ziel des Bundesinnenministeriums war, dass die Inlandsnachrichtendienste der EG-Staaten automatisch alle ihnen vorliegenden Informationen zu bestimmten Themen an die anderen EG-Staaten übermitteln sollten. Kurzfristig ins Auge gefasst wurden hierfür zunächst alle Informationen aus dem Bereich des Terrorismus, die für die europäischen Partner von Relevanz sein könnten<sup>42</sup>.

Die Vorschläge des Bundeskriminalamts wurden im Bundesinnenministerium zum allergrößten Teil klar befürwortet. Der einzige Dissens – der allerdings wesentlich wurde – bestand in der Frage, durch welche Stelle der Informationsaustausch mit dem Ausland koordiniert werden sollte. Notwendig erschien eine solche Koordination, weil, dies wurde bereits erwähnt, die Strukturen der Sicherheitsdienste in den EG-Staaten teilweise sehr unterschiedlich waren und den Behörden nicht immer bekannt war, welche ausländische Stelle jeweils kompetent war. Das Problem einer Zentralstelle für die Informationsübermittlung hatte bereits 1974/75 hinsichtlich der deutsch-französischen Zusammenarbeit zu Konflikten geführt: Damals hatte das Bundesinnenministerium unter Genschers Nachfolger Werner Maihofer beschlossen, dass der Informationsaustausch mit Frankreich zu Fragen der Terrorismusbekämpfung über das Bundesamt für Verfassungsschutz koordiniert werden sollte. Die Begründung lautete, dass in Frankreich primär der Inlandsnachrichtendienst „Direction de la surveillance du territoire“ (DST), der – im

<sup>39</sup> Vgl. hierzu Birgit Seiderer, 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.

<sup>40</sup> Vgl. BArch, B 106/106861, Brief des Präsidenten des BKA Herold an das BMI, „Grobkonzept für die polizeiliche Zusammenarbeit mit Frankreich“, 21.7.1975.

<sup>41</sup> Vgl. BArch B 106/106879, Ergebnisvermerk des MR Merk (BMI) über eine Besprechung am 16.5.1973 im BMI, „Vorbereitung einer Europäischen Konferenz über Innere Sicherheit“, 12.6.1973.

<sup>42</sup> Aufgrund der Weigerung des BfV, konstruktive Vorschläge beizusteuern, entwarf das BMI letztlich ohne Mitwirkung des BfV konkrete Zielvorstellungen für eine europäische Zusammenarbeit der Inlandsnachrichtendienste bei der Terrorismusbekämpfung. 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 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. BArch, B 106/106879, Schreiben des BMI, „Erste Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe für allgemeine Fragen der inneren Sicherheit“, 11.10.1974.

Gegensatz zu den bundesdeutschen Verfassungsschutzbehörden – auch exekutive Befugnisse besaß, für das Thema Terrorismusbekämpfung zuständig sei. Die DST unterhalte bereits seit langem sehr gute und eingespielte Kontakte zum Bundesamt für Verfassungsschutz, die man nicht aufgeben wolle<sup>43</sup>.

In diesem Punkt also setzte sich das Bundesinnenministerium von Anfang an über das Bundeskriminalamt hinweg – und diese Haltung sollte es auch im Hinblick auf die europäische Zusammenarbeit beibehalten: Hier hatte der intensivierte Informationsaustausch der Sicherheitsbehörden zum Thema Terrorismus bereits bei der ersten TREVI-Ministerkonferenz im Juni 1976 zu den wichtigsten Zielen der Kooperation gehört. Im Laufe der darauf folgenden Monate bemühten sich die Arbeitsgruppe TREVI I und der Ausschuss Hoher Beamter zu konkretisieren, in welcher Weise der Austausch durchgeführt und welche Informationen ausgetauscht werden sollten: Organisatorisch legten die Hohen Beamten schließlich die Einrichtung „nationaler Verbindungsbüros“ fest, die über ein sicheres Nachrichtensystem verfügen sollten. Gleichzeitig wurde jedoch nicht ausgeschlossen, dass auch „der direkte Kontakt zwischen Polizeikräften oder der Kontakt über Interpol weiterhin benutzt werden“ könne<sup>44</sup>. Ähnlich vage blieb letztlich auch die inhaltliche Definition der auszutauschenden Informationen: Es sollten erstens „Hintergrundinformationen über Terroristen“ weitergegeben werden, zweitens, im Falle einer unmittelbaren terroristischen Bedrohung oder Aktion, „jegliche Informationen, die für einen anderen Mitgliedstaat von Interesse sein könnten“, sowie drittens Lehren, die aus in der Vergangenheit liegenden terroristischen Aktionen gezogen werden konnten<sup>45</sup>. Für die Bundesrepublik Deutschland erging am 31. März 1977 eine innerstaatliche Regelung, nach der – mit Ausnahme des Interpol-Verkehrs – „alle eingehenden und ausgehenden schriftlichen und mündlichen Informationen und Ersuchen“ von Polizei und Verfassungsschutz „über das Verbindungsbüro beim BfV in Köln geleitet werden“ sollten. Als mögliche Ausnahme wurde mit Blick auf das Bundeskriminalamt festgehalten, dass diesem weiterhin „der wegen Gefahr im Verzug notwendige unmittelbare Telefonverkehr“ mit ausländischen Stellen erlaubt sei<sup>46</sup>. Offiziell nahmen die Verbindungsbüros der neun EG-Staaten am 2. Mai 1977 ihre Arbeit auf<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> Vgl. BArch, B 106/106861, 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.

<sup>44</sup> BArch, B 106/106772, Vermerk des RD Siegele (BMI), „Zusammenarbeit mit den Staaten der Europäischen Gemeinschaft im allgemeinen, hier: Verbindungsbüro“, Dezember 1978.

<sup>45</sup> Ebenda.

<sup>46</sup> Alle Zitate in: BArch, B 106/106772, Vermerk des RD Siegele (BMI), „Zusammenarbeit mit den Staaten der Europäischen Gemeinschaft im allgemeinen; hier: Errichtung eines Verbindungsbüros“, Juli 1978. Die Regelung war lediglich in Form von „Soll-Vorschriften“ formuliert. Vgl. BArch, B 106772, Schreiben des BfV an das BMI, „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘, hier: Erfahrungsbericht über die Bewährung des beim BfV eingerichteten deutschen Verbindungsbüros im internationalen Informationsaustausch auf dem Gebiet des Terrorismus“, 24. 7. 1978.

<sup>47</sup> BArch, B 106/106772, Vermerk des RD Siegele (BMI), „Zusammenarbeit mit den Staaten der Europäischen Gemeinschaft im allgemeinen, hier: Verbindungsbüro“, Dezember 1978.

### 3. Scheitert TREVI? Stagnation gegen Ende der 1970er Jahre

Durch die Einsetzung zahlreicher regelmäßig tagender Arbeits- und Unterarbeitsgruppen entstanden in den ersten Jahren nach der Gründung von TREVI komplexe organisatorische Strukturen, die einen durchaus spürbaren personellen und finanziellen Aufwand erforderlich machten. Trotz dieser konkreten Bemühungen und trotz des – zumindest bei einigen Staaten wie der Bundesrepublik – ausgeprägten politischen Willens zur Kooperation, schien TREVI jedoch gegen Ende der 1970er Jahre in eine Sackgasse geraten zu sein.

#### 3.1 Geringe Erträge der TREVI-Kooperation

Die greifbaren Ergebnisse der TREVI-Kooperation blieben in den 1970er Jahren letztlich mager, zumindest im Hinblick auf eine verbesserte Kooperation der Sicherheitsbehörden. Die einzige konkrete institutionelle Neuerung bestand in der Einrichtung der erwähnten Verbindungsbüros. Zahlreiche andere Themen wurden zwar intensiv diskutiert, es kam aber bis Ende der 1970er Jahre zu keinen multilateralen Vereinbarungen.

Konkrete Absprachen oder Abkommen konnten lediglich auf bilateraler Ebene erreicht werden: So traf die Bundesrepublik in den 1970er Jahren mehrere Übereinkommen zur polizeilichen Zusammenarbeit und zur Kooperation im Bereich der Luftsicherheit mit Frankreich, Großbritannien und Italien: Mit Frankreich wurde am 22. August 1975 durch einen Briefwechsel der beiden Innenministerien vereinbart, dass sich die Zusammenarbeit der beiden Staaten auf dem Gebiet der Luftsicherheit künftig nach festgelegten „Leitsätzen“ richten sollte. Es folgten im September 1975 eine Grundsatzabsprache, nach der sich die Sicherheitsbehörden der beiden Staaten künftig bei internationalen Fahndungsmaßnahmen nach Terroristen stärker als bisher unterstützen sollten, sowie am 2. Februar 1977 zwei weitere Abkommen, erstens über die gegenseitige Hilfe im Katastrophenfall sowie zweitens zur bilateralen polizeilichen Zusammenarbeit im Grenzgebiet<sup>48</sup>. Mit dem britischen Innenministerium erarbeitete das BMI im Oktober 1976 ein „Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien auf dem Gebiet der Luftsicherheit“<sup>49</sup>. Mit Italien schließlich leg-

<sup>48</sup> Vgl. BArch, B 136/16493, „LEITSÄTZE für die Zusammenarbeit der BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND und FRANKREICH auf dem Gebiet der Luftsicherheit – Abwehr äußerer Gefahren –“; BArch, B 106/146550, Ergebnisprotokoll über die Sitzung der deutsch-französischen Arbeitsgruppe „Terrorismus und Nachrichtendienste“ am 1./2. 9. 1975 in Hahnenklee, [o. D.]; PA-AA, B 82, Bd. 1228, „ABKOMMEN zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über die Zusammenarbeit der Polizeibehörden im deutsch-französischen Grenzbereich“.

<sup>49</sup> Vgl. BArch, 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.

te das BMI am 22. Oktober 1976 gemeinsame „Richtlinien für das Verfahren bei grenzüberschreitenden Observationen auf dem Gebiet der Bekämpfung des Terrorismus“ fest 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>50</sup>. Angesichts dieser positiven Ergebnisse auf bilateraler Ebene maß das BMI auch nach der Gründung von TREVI der bilateralen Zusammenarbeit mit europäischen Partnern weiterhin einen hohen Stellenwert bei. Auf sie könne „jedenfalls so lange nicht“ verzichtet werden, „bis die multilaterale Zusammenarbeit gefestigt ist und Ergebnisse zeitigt“<sup>51</sup>.

Ein Teil der TREVI-Expertengruppen wurde gegen Ende des Jahrzehnts wegen des hohen bürokratischen Aufwands und wegen des mangelnden Ertrags ihrer Arbeit wieder abgeschafft: Am 30. November 1978 beschloss die TREVI-Ministerkonferenz in Bonn, die Arbeitsgruppen neu zu strukturieren. Die erste Arbeitsgruppe sollte sich fortan mit allen Aspekten der Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung beschäftigen, darunter auch mit dem Schutz des zivilen Luftverkehrs sowie von zivil genutzten nuklearen Einrichtungen und Transporten. Die zweite blieb weitgehend in ihrer alten Form bestehen. Die Gruppen III bis V wurden aufgelöst, anstelle der Arbeitsgruppe V gab es nun allerdings eine neue, die sich ausschließlich mit dem Thema Brandschutz befasste<sup>52</sup>. Trotz dieser organisatorischen Straffung wurde auch 1979 noch darüber diskutiert, ob die TREVI-Konferenz nicht zu viel Bürokratie mit sich bringe und ob sie als dauerhafte Form der Zusammenarbeit überhaupt beibehalten werden sollte<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Vgl. BArch, B 106/106873, „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 106/106874, „LEITSÄTZE für die Zusammenarbeit zwischen der BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND und der REPUBLIK ITALIEN auf dem Gebiet der Luftsicherheit – Abwehr äußerer Gefahren –“.

<sup>51</sup> So ein internes Papier des BMI vom März 1977 hinsichtlich der Kooperation mit Großbritannien. Vgl. BArch, 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>52</sup> Die Existenz der Unterarbeitsgruppen sollte fortan an die Bearbeitung konkreter Aufgaben gebunden sein und mit der Vorlage eines abschließenden Berichts enden. Ein Teil der Unterarbeitsgruppen wurde daraufhin 1979 aufgelöst. Die Gründung der neuen Arbeitsgruppe zum Brandschutz war bereits am 31.5.1977 von den TREVI-Ministern beschlossen worden. Vgl. AN, Ministère de l'intérieur, 19960183/30, Vermerk „Restructuration des groupes TREVI“ sowie das Schaubild „Nouvelle structure de TREVI“ [o. D., Unterlagen über die Ergebnisse des TREVI-Ministertreffens am 30.11.1978 in Bonn]; sowie AN, Ministère de l'intérieur, 19960183/28, Informationsvermerk des BMI, „Synopsis der TREVI-Zusammenarbeit“, Anlage zu: Informationsvermerk des französischen Innenministeriums, „CONFERENCE TREVI; REUNIONS MINISTERIELLES; Relevés de conclusions“, [o. D., nach dem 21.6.1985].

<sup>53</sup> Vgl. BArch, B 106/106867, Schreiben des RD Heel (BMI), 11.7.1979.

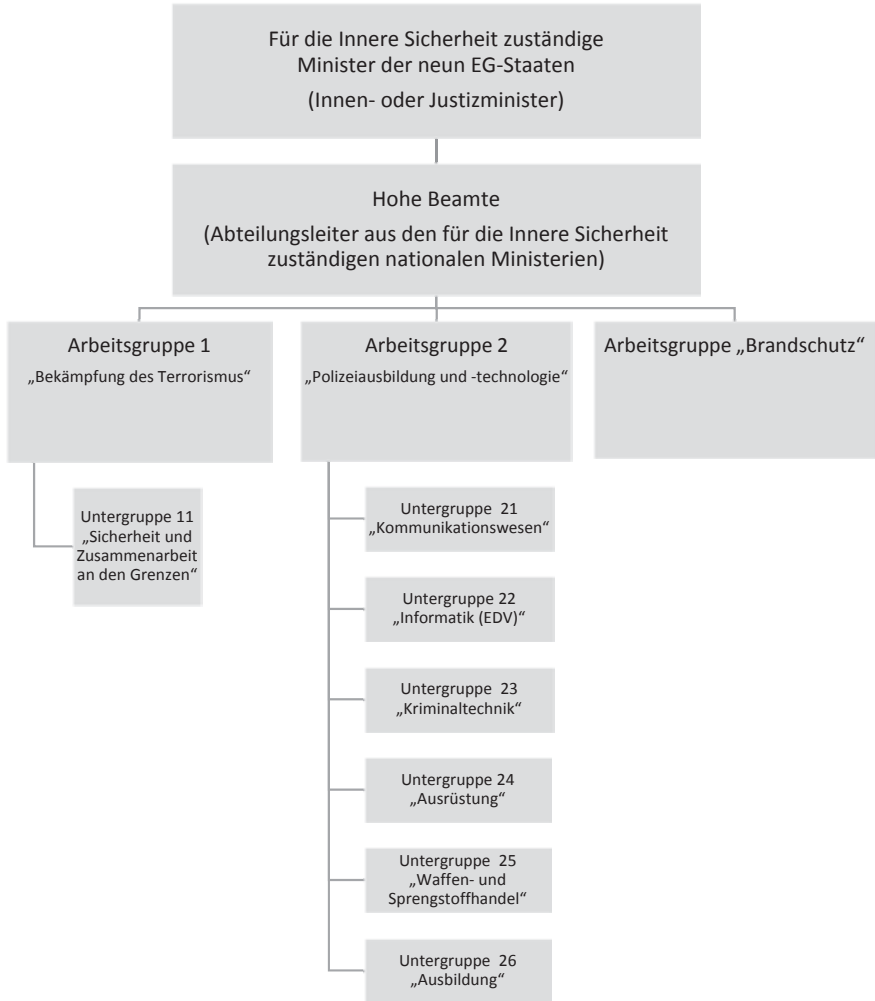


Abbildung 2: Neustrukturierung der TREVI-Kooperation 1978 (eigene Darstellung<sup>54</sup>)

### 3.2 Gründe für mangelnde Fortschritte

Die Schwierigkeiten, bei der TREVI-Kooperation zu greifbaren Ergebnissen zu gelangen, lagen in der außerordentlichen Komplexität der Situation und der Materie begründet. Sie wurzelten auf zwei Ebenen: Auf internationaler Ebene bestand das Problem darin, dass neun Verhandlungspartner an einem Tisch saßen, die teilweise sehr unterschiedliche Interessen und Motivationen hatten, und dass überaus sen-

<sup>54</sup> Darstellung nach: AN, Ministère de l'intérieur, 19960183/30, Vermerk „Restructuration des groupes TREVI“ sowie Schaubild „Nouvelle structure de TREVI“ [o. D., Unterlagen über die Ergebnisse des TREVI-Ministertreffens am 30. 11. 1978 in Bonn].



sible Themen verhandelt wurden, die letztlich auch Fragen der nationalstaatlichen Souveränität berührten. Hinzu kommt, dass die Strukturen der Sicherheitsbehörden und die Rechtssysteme der neun EG-Staaten oftmals sehr unterschiedlich waren.

Die Schwierigkeiten wurzelten aber auch auf nationaler Ebene, also jeweils innerhalb der beteiligten Staaten. In der Bundesrepublik waren die Probleme einer intensivierten Kooperation mit dem Ausland letztlich auch eine Folge innerstaatlicher Kooperationschwierigkeiten, namentlich zwischen den Verfassungsschutzämtern einerseits und den Polizeibehörden andererseits. Hindernisse für die TREVI-Kooperation konkretisierten sich dabei weniger im Verhältnis zwischen Bundesinnenministerium und Bundesamt für Verfassungsschutz. Letzteres scheint sich – trotz der anfänglichen Reibereien – letztlich durchaus mit TREVI 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. Die Funktion als „nationales Verbindungsbüro“ bot für das Amt durchaus Vorteile: Es erhielt nun polizeiliche und nachrichtendienstliche Informationen aus dem Ausland, ohne gleichzeitig selbst systematisch Informationen preisgeben zu müssen. Dabei kam dem Amt, welches besonderen Wert auf den Schutz seiner Quellen legte, auch zupass, dass die über die nationalen Verbindungsbüros ausgetauschten Informationen in der Regel als Verschlussachen klassifiziert wurden und somit nicht ohne Weiteres an die Polizeiebene weitergegeben werden konnten<sup>55</sup>.

Genau diese Tatsache schränkte freilich die Funktionalität der Büros ein, denn aufgrund dieser Konstellation war es teilweise nicht möglich, dass relevante Informationen bis zur Polizei gelangten und durch diese umgesetzt werden konnten<sup>56</sup>. Deshalb, aber auch wegen der bürokratischen Schwerfälligkeit der Verbindungsbüros, kam das Bundeskriminalamt bald zu dem Schluss, dass die auf europäischer Ebene unter Beteiligung des Bundesinnenministeriums realisierten Maßnahmen in keiner Weise im Interesse bundesdeutscher kriminalpolizeilicher Arbeit lagen – und dies wurde auch deutlich gegenüber dem Bundesinnenministerium zum Ausdruck gebracht<sup>57</sup>.

Darüber hinaus äußerte das Bundeskriminalamt seine Kritik auch sehr früh schon öffentlich: Im April 1977 führte ein leitender Beamter der Behörde – der kurzfristig für Horst Herold, der eigentlich hätte sprechen sollten, eingesprungen

<sup>55</sup> Vgl. BArch, B 106772, Schreiben des BfV an das BMI, „Europäische Zusammenarbeit ‚Innere Sicherheit‘, hier: Erfahrungsbericht über die Bewährung des beim BfV eingerichteten deutschen Verbindungsbüros im internationalen Informationsaustausch auf dem Gebiet des Terrorismus“, 24. 7. 1978.

<sup>56</sup> Vgl. ebenda sowie BArch, B 106/106772, 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.

<sup>57</sup> Siehe ebenda; sowie BArch, B 106/106772, Vermerk des BMI „TREVI-Zusammenarbeit, hier: Verbindungsbüros“, 13. 2. 1979.

war – 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 unergiebige 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>58</sup>.

Und genau dies praktizierte die bundesdeutsche Kriminalpolizei auch – entgegen allen ministeriellen Intentionen. Die Beamten im Bundesinnenministerium freilich nahmen diese Praxis 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>59</sup>. Das Bundesinnenministerium war daraufhin bemüht, disziplinierend auf die bundesdeutschen Kriminalpolizeien einzuwirken<sup>60</sup> – allerdings ohne Erfolg: Das Bundeskriminalamt betonte nachdrücklich, die zentralen Verbindungsbüros seien, gemessen an polizeilichen Bedürfnissen, zu schwerfällig und langsam und somit als Kommunikationsinstrument weitgehend ungeeignet. Wenn Gefahr in Verzug sei, müsse rasch und eigenständig gehandelt werden können<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> Alle Zitate in: BArch, B 106/106775, „Referat des Leitenden Kriminaldirektors Dr. Jeschke, BKA, anlässlich des Kongresses der UISP am 20. 4. 1977 in Gelsenkirchen“, [o. D.].

<sup>59</sup> BArch, B 106/106772, Vermerk des BMI, „Zusammenarbeit TREVI über die Verbindungsbüros“, 10. 7. 1978. Beschwerden über das Verhalten der bundesdeutschen Kriminalpolizeien kamen aus Dänemark, den Niederlanden und Belgien. Vgl. ebenda sowie BArch, B 106/106772, Vermerk des BMI, „Sitzung des Ständigen Ausschusses Nachrichtendienste am 7. 3. 1978“, 6. 3. 1978.

<sup>60</sup> Vgl. insgesamt die Vorgänge in BArch, B 106/106772.

<sup>61</sup> BArch, B 106/106772, 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. 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 letztlich durchaus möglich sei. Vgl. BArch, B 106/106772, Vermerk des BMI, „TREVI-Zusammenarbeit, hier: Verbindungsbüros“, 13. 2. 1979; sowie BArch, B 106/106772, Vorlage des RD Heel (BMI), „TREVI-Zusammenarbeit über die Verbindungsbüros“, 9. 7. 1979.

Im Bundesinnenministerium reifte aufgrund dieser Erfahrungen allmählich die Erkenntnis, dass durch künstliche Maßnahmen wie die Schaffung von Verbindungsbüros eine verbesserte internationale Zusammenarbeit nicht erzwungen werden kann. Wegen der Brisanz der Themen, um die es ging, wurden konkrete Ergebnisse vorerst eher auf bilateraler Ebene erwartet. Insgesamt betrachtet sei für eine Realisierung der „mit den TREVI-Beschlüssen verfolgten Ideen“ letztlich Voraussetzung, dass sich zunächst „auf nationaler Ebene [...] die für die innere Sicherheit verantwortlichen Behörden gegenseitig in geeigneter Weise umfassend und häufig informieren“ – dass also zunächst eine effektivere Form der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Verfassungsschutz gefunden werde<sup>62</sup>.

Auf lange Sicht hat sich in dem Konflikt zwischen diesen beiden Behörden hinsichtlich der Koordination von Auslandskontakten die eher pragmatische Sicht des Bundeskriminalamts durchgesetzt<sup>63</sup>: Heute fungiert dieses sowohl im Rahmen von Europol als auch im Schengener Informationssystem als die nationale Zentralstelle des Informationsaustauschs.

## Zusammenfassung und Ausblick

Der exemplarische Blick auf diese bundesdeutsche Problemkonstellation während der ersten Jahre einer systematischen Zusammenarbeit der EG-Staaten im Bereich der Inneren Sicherheit offenbart vor allem eines: die extreme Komplexität des europäischen Integrationsprozesses. Die jeweils sehr unterschiedlichen Interessenlagen der beteiligten innerstaatlichen Akteure machten es für das federführende Bundesinnenministerium überaus schwierig, zu Lösungen zu kommen, die für alle akzeptabel waren. Gleichzeitig wurde hierdurch die Tendenz verstärkt, dort, wo es nur irgend möglich ist, Akteure außen vor zu halten, um die Komplexität nicht noch weiter zu erhöhen – in diesem Fall insbesondere Öffentlichkeit und Parlament.

Wenngleich die Erfolgsbilanz der frühen TREVI-Zusammenarbeit mager aussieht, war sie doch von wesentlicher Bedeutung für die weitere Europäisierung der Terrorismusbekämpfung und der Inneren Sicherheit insgesamt: Es fanden Prozesse des Kennenlernens und Austauschprozesse statt, die eine wichtige Grundlage für die spätere Intensivierung der Zusammenarbeit bilden sollten. Darüber hinaus erfolgten Lernprozesse innerhalb der jeweiligen nationalen politischen Systeme, die dazu beitrugen, Konfliktlinien zu erkennen und damit umzugehen. Längerfristig verfestigten sich freilich auch strukturelle Weichenstellungen, die aus rechtsstaatlicher Sicht problematisch sind – so insbesondere der Mangel an demokrati-

<sup>62</sup> BArch, B 106/106772, Vermerk des RD Heel (BMI), „TREVI-Zusammenarbeit, hier: Verbindungsbüros“, 24. 4. 1979; siehe auch BArch, B 106/106772, Vorlage des RD Heel (BMI), „TREVI-Zusammenarbeit über die Verbindungsbüros“, 9. 7. 1979.

<sup>63</sup> Die einschlägigen Akten im Bundesarchiv Koblenz konnten von der Autorin bislang lediglich bis 1979 eingesehen werden.

scher Legitimation und Kontrolle, an dem die europäische Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit auch in den folgenden Jahrzehnten leiden sollte.

Die Arbeit der TREVI-Konferenz wurde – trotz der geschilderten Probleme, die Ende der 1970er Jahre zutage traten – nicht eingestellt. In den 1980er Jahren erhielt sie wieder neue Dynamik, die aus den Bemühungen zur Vollendung des Binnenmarktes – von besonderer Bedeutung ist hier das Schengener Abkommen – resultierten<sup>64</sup>. Mit dem Vertrag von Maastricht von 1992 wurde die bis dahin nicht an den institutionellen Rahmen der EG gebundene Kooperation in den Bereichen Justiz und Inneres zur sogenannten Dritten Säule der Europäischen Union (EU) erklärt und die Einrichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol) beschlossen. An die Stelle der TREVI-Konferenz trat nun der Europäische Ministerrat in seiner entsprechenden Zusammensetzung (Innen- oder Justizminister), der jedoch vorerst eine intergouvernementale Zusammenarbeit blieb und somit weiterhin keine Kompetenz besaß, verbindliche Verordnungen oder Richtlinien zu beschließen. Der Vertrag von Amsterdam 1997 schließlich schrieb die Vergemeinschaftung von Teilen der Politikbereiche fest. Aber erst der 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon beseitigte grundsätzlich den Sonderstatus der ehemals Dritten Säule der EU, unterstellte diese der supranationalen Gemeinschaftsmethode und verbesserte die Möglichkeiten zur parlamentarischen Kontrolle. Die europäische Justiz- und Innenpolitik ist heute eines der am stärksten expandierenden Politikfelder der EU<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> Die TREVI-Konferenz war in den 1980er Jahren mit den Vorbereitungen der als notwendig angesehenen Ausgleichsmaßnahmen für den Wegfall der Binnengrenzkontrollen befasst. Dadurch wurde TREVI von dem ursprünglich eher informellen Gremium zu einer stärker institutionalisierten europäischen Sicherheitskonferenz. Vgl. Knelangen, Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess, S. 95.

<sup>65</sup> Vgl. insgesamt ebenda, S. 139–331; sowie Valsamis Mitsilegas u. a., *The European Union and Internal Security. Guardian of the People?*, Basingstoke u. a. 2003. Zu den neuen Regelungen im Vertragswerk von Lissabon vgl. Jörg Monar, Die Vertragsreformen von Lissabon in den Bereichen Inneres und Justiz: verstärkte Handlungsfähigkeit, Kontrolle und Differenzierung, in: *Integration* 32 (2009), S. 379–388.