

# Heiner Busch

## Europa – ein »Mekka der Kriminalität«?

### EG-Grenzöffnung und internationale Polizeikooperation

Als mitten im Sommerloch 1984 Bundeskanzler Kohl den Abbau der Kontrollen an der Grenze zu Frankreich ankündigte, rief dies unter deutschen Polizisten wahre Empörungsstürme hervor. Besand sich doch die BRD just in einer Debatte, die zur Verstärkung der Grenzkontrollen mit Hilfe des neuen Personalausweises führen sollte. Der Ankündigung folgte die Unterzeichnung eines Abkommens mit Frankreich Ende Oktober desselben Jahres, mit dem die Grenzkontrollen auf Stichproben des ansonsten langsam fließenden Verkehrs reduziert wurden. Im Juni 1985 wurde diese Praxis mit der Unterzeichnung eines Vertrages im luxemburgischen Schengen erweitert auf die Benelux-Länder.

Projektiert wurde mit diesem Vertrag gleichzeitig die generelle Abschaffung der Kontrollen zwischen den beteiligten fünf Ländern zum 1. Januar 1990. Bis zu diesem Datum sollten ferner sogenannte »Ausgleichsmaßnahmen« für den durch den Wegfall der Grenzen angeblich entstehenden »Sicherheitsverlust« ausgearbeitet sein. Das Ganze sollte in einem weiteren Schengener Abkommen besiegelt werden. Seitdem brüten mehrere Arbeitsgruppen der Schengen-Konferenz über die Ausgestaltung vor allem der »Ausgleichsmaßnahmen«. Sie legen damit gleichzeitig die Grundlage für eine entsprechende Regelung auf der Ebene der EG, im Rahmen derer die Aufhebung der Binnengrenzen für 1993 angepeilt ist.

#### *1. Sicherheitsverluste?*

Bei der Polizei ist das Erstaunen über die 1984 eingeleitete Politik mittlerweile einer wahren Sicherheitshysterie gewichen. Je näher der 1. Januar 1990 herannahnte, um so stärker wurden die Warnungen vor dem zu erwartenden »Sicherheitsverlust«. Das Europa der Zukunft, so konnte man lesen, werde zu einem »Mekka der Kriminellen«. Gewarnt wurde und wird vor allem vor den Gefahren der organisierten Kriminalität, insbesondere des Rauschgifthandels, und des Terrorismus. In diese Kerbe hauen allerdings nicht nur Polizeiführer, sondern auch Vertreter der etablierten Parteien, derselben, die die Vereinigung Europas in dicken Lettern auf ihre Fahnen geschrieben haben. Die offenen Grenzen scheinen derart unsicher zu werden, daß sich etwa im nordrhein-westfälischen Landtag die Fraktionen von SPD, FDP und CDU nahezu zeitgleich zu fast identischen Anträgen genötigt sahen. Unter diesem Druck wurde der geplante Termin der Grenzöffnung bereits im Sommer 1989 endgültig bis nach Inkrafttreten der »Ausgleichsmaßnahmen« verschoben.

Die Realität sieht freilich wie so oft anders aus, als das die Staatsparteien und ihre Polizei darstellen. Die Zahlen des jährlichen Berichts des Bundesgrenzschutzes

weisen beim genauerer Lesen die Grenzkontrollen als ein ausländerpolitisches Instrumentarium aus, nicht aber als Bremse der schweren oder organisierten Kriminalität. Laut BGS-Bericht für 1988 wurden an allen bundesdeutschen Grenzübergängen zusammen im Jahre 1988 insgesamt 123 875 Ausländer zurückgewiesen, davon 1896 wegen des Verdachts der illegalen Arbeitsaufnahme. Im selben Jahr gab es 102 956 Grenzaufgriffe, von denen wiederum 31 290 wegen Vergehen gegen paß- und ausländerrechtliche Bestimmungen erfolgten.

Wie wenig schwer die Kriminalität ist, die an den Grenzen der Republik herausgefiltert wird, zeigt die Tatsache, daß nur in 15 436 dieser 102 956 Fälle der Aufgriff zu einer Festnahme führte. Der Rest hat also nur die Aufenthaltsermittlung oder die vorläufige Verhinderung der Ausreise zur Folge. Erfahrungsgemäß liegt die Zahl der Fälle, in denen Haftbefehle ausgestellt werden, wiederum erheblich unter der der Festnahmen.

Ganz im Gegenteil zur offiziellen Interpretation, die mit der Größe der Zahlen imponieren will, bieten die Zahlen selbst also ein eher beruhigendes Bild. Dies gilt ebenfalls in dem Bereich, der derzeit zur Fabrikation von Schreckensvisionen herhalten soll: dem des Drogenhandels. Von den Aufgriffen an allen bundesdeutschen Grenzen bezogen sich 1988 6518 und 1987 6482 Fälle auf Drogendelikte. 1987 ereigneten sich rund zwei Drittel davon, über 4000 Fälle, an den Grenzen zu den Unterzeichnerstaaten des Schengen-Abkommens, die meisten davon an der Grenze zu Holland (genaue Zahlen liegen nicht vor). Über diese Grenze fließt aber bekanntermaßen nur der »Ameisenhandel«, also der Handel mit kleineren Mengen. Der große organisierte Drogenschmuggel kommt jedoch zumeist über die »Balkanroute«.

Die Ziffern, die der BGS veröffentlicht, belegen also gerade nicht die Gefahr, die von einem Abbau der Grenzen, insbesondere der westlichen Grenzen ausgehen soll. Sie belegen viel eher, daß die Polizei bei den Grenzkontrollen gegenüber den Kleinhändlern weit erfolgreicher ist als gegenüber dem großen organisierten Handel, und daß Grenzkontrollen ein wenig taugliches Mittel gegen den gefürchteten Drogenhandel darstellen. Konträr zu den publikumswirksamen Beschwörungen weiß dies auch der derzeitige Bundesinnenminister. In seiner Einführungsrede beim BKA erklärte er völlig zu recht:

»Die Erfahrung zeigt, daß das Instrument der Grenzkontrolle gegenüber organisierter Kriminalität nur eingeschränkt wirksam ist. Gezielte Ermittlungen und Fahndung sind erfolgreicher als die routinemäßige, auf Stichproben reduzierte Ausweiskontrolle und Fahndungsabfrage. Der Schlagbaum ist kein besonders intelligentes Fahndungsinstrument. Im Drogenhandel haben sich die Kartelle schon längst auf die Grenzkontrollen eingestellt. Schon lange ist uns dort kein Financier, kein Hintermann mehr ins Netz gegangen.«<sup>1</sup>

Die Warnungen vor Europa als dem »Mekka der organisierten Kriminalität« ergeben daher nur dann einen Sinn, wenn sie als Legitimation für die »Ausgleichsmaßnahmen« begriffen werden, für das Bestreben, die Zusammenarbeit der europäischen Polizeien zu verstärken. Diesen Wunsch haben aber die europäischen Polizeiführer und Innenpolitiker schon seit langem – und zwar unabhängig von der wachsenden politischen Integration der EG. Das Gerangel um die »Ausgleichsmaßnahmen« bietet nun eine Gelegenheit, sachlichen und zeitlichen Druck für die Durchsetzung dieser Wünsche zu entfalten.

<sup>1</sup> BMI, Pressedienst 26.6.1989, S. 5.

*1. Die konventionellen Formen der Zusammenarbeit der Polizeien und ihre Begrenzungen*

Der neuerliche Schub der Internationalisierung zeichnet sich gerade dadurch aus, daß er sich nicht in erster Linie auf das konventionelle Instrumentarium bezieht. Die Barrieren der nationalen Souveränität und der Vorrang der Justiz, wie sie sowohl in den nationalen und internationalen Regelungen der Auslieferung und der Rechtshilfe in Strafsachen, als auch in den Interpol-Statuten enthalten sind, sollen umgangen bzw. überwunden werden. Angestrebt wird eine direkte Zusammenarbeit der Polizeien.

*a) Internationale Rechtshilfe und Auslieferung*

Mit geringen Ausnahmen (»sonstige Rechtshilfe«, §59 IRG) gelten in diesem Bereich die Grundsätze der Beiderseitigkeit und der beiderseitigen Strafbarkeit, d. h. Rechtshilfe wird nur geleistet an Staaten, die ebenfalls zur Rechtshilfe bereit sind, und dies geschieht auch nur dann, wenn die Tat, aufgrund derer das ausländische Ersuchen gestellt wird, auch im Inland strafbar ist.

Die Konventionen des Europarats zur Auslieferung (1957) und zur Rechtshilfe in Strafsachen (1959) verpflichten die beteiligten Staaten zwar zur Kooperation und garantieren dadurch die Beiderseitigkeit, lassen aber eine ganze Reihe von Ausnahmen zu, die erst nach und nach durch ergänzende Konventionen und Zusatzprotokolle gestopft wurden und werden. Dies gilt z. B. für Fiskaldelikte, für die 1978 ein Zusatzprotokoll geschaffen wurde, das die BRD 1985 unterschrieben hat und das derzeit im Verfahren der Ratifizierung steckt. Dies gilt ferner für politische Angelegenheiten, deren Ausschluß aus der Kooperation erst durch die Anti-Terrorismus-Konvention von 1977 eingeschränkt wurde. Eine Reihe von Straftaten – z. B. Anschläge auf die Zivilluftfahrt, auf Diplomaten, Entführungen und Geiselnahmen, Straftaten, bei denen Personen durch den Einsatz von Schußwaffen oder Explosivstoffen gefährdet werden – soll demnach grundsätzlich der Kooperation zugänglich sein, auch wenn das Motiv ein politisches ist. Die BRD hat diesen Vertrag, den sie bereits 1978 ratifizierte, als nicht weitgehend genug kritisiert, weil weder »terroristische Vereinigungen« noch die »Logistik-Kriminalität« damit erfaßt werden.

Aber auch da, wo keine Ausschlußregeln im Wege stehen, haben Polizei und Sicherheitspolitiker Kritik angemeldet. Sie kritisieren vor allem die langwierigen und komplizierten Verfahren bei der Rechtshilfe, bei denen die Geschäftswege über die Ministerien und über die Justiz dominieren.

»Die Rechtshilferechtsvorschriften (im IRG, d. Verf.) orientieren sich ausschließlich am Strafprozeß und gehen nur von bereits bekannten Beschuldigten aus. Die polizeiliche Arbeit, die sich vor allem auf die Täterermittlung bezieht, findet insoweit keine Unterstützung. Kriminalistische und kriminaltechnische Möglichkeiten, wie sie im nationalen Bereich genutzt werden können, bleiben weitgehend außer Betracht. (...) Schließlich kommt die Bedeutung der polizeilichen Ermittlungstätigkeit im Rahmen der Prävention bzw. der vorbeugenden Verbreichensbekämpfung nicht zum Tragen. Die zum 1. 10. 1984 in Kraft getretenen neuen Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in Strafsachen (RiVASt) ... gehen – obwohl die tägliche Praxis das Gegenteil belegt – nach wie vor von einem unselbstständigen Ermittlungshandeln der Polizei ... aus. Damit werden sie den tatsächlichen Verhältnissen und technischen Möglichkeiten der Polizei nicht gerecht«, so BKA-Präsident Boge 1985.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Boge, Heinrich: Komplizierte Verfahrensvorschriften und langwierige Geschäftswege. Lage und Perspektiven der internationalen Verbreichensbekämpfung, in: Kriminalistik, Heft 1, Heidelberg 1985, S. 40.

Es geht also vorrangig um eine Form der Zusammenarbeit der Polizeien unter dem Gesichtspunkt polizeilicher und nicht justieller Kriterien, wobei der Austausch von Informationen und Daten sowie die direkte, sogenannte operative Zusammenarbeit im Vordergrund stehen. Nicht zufällig bezieht sich Boge auf die »vorbeugende Verbrechensbekämpfung«, also auf polizeiliche Eingriffe, allem voran Informationseingriffe, bevor ein tatsächlicher Straftatverdacht vorhanden ist und damit auch ohne bzw. vor Eingriff justieller Instanzen.

*b) Interpol – eine »Briefkastenbehörde«?*

Auch die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (IKPO), kurz: Interpol, konnte diesem Anliegen nur in geringerem Maße entsprechen. Die 1923 in Wien als Internationale Kriminalpolizeiliche Kommission gegründete Organisation war während des Krieges unter die Fuchtel der Nazis geraten. Nach dem Kriege wurde sie wiedergegründet und erhielt 1956 den Namen IKPO. Sie ist kein Völkerrechthaberecht, bekam aber durch den Beraterstatus bei der UN mehr und mehr internationale Anerkennung, was u. a. den massiven Beitritt nicht-europäischer Staaten zur Folge hatte. Mit diesem Anwachsen der Organisation ist eine Reihe von Problemen verbunden, die ein Ungleichgewicht in diese internationale Polizeiorganisation brachten:

- 80% des Nachrichtenaustauschs über Interpol verläuft zwischen den finanzstarken Ländern Europas und Nordamerikas. Die ärmeren Länder der Dritten Welt konnten mit der technischen und organisatorischen Entwicklung dieser ersteren nicht mithalten. Die ärmeren Mitgliedsstaaten, die die Mehrheit bilden, haben regelmäßig Beitragschulden. Das Prinzip der Gleichbehandlung stand so dem Bedürfnis der Kernländer von Interpol gegenüber, die technische Entwicklung und die Zusammenarbeit zu forcieren.
- Die internationale Anerkennung und das Anwachsen der Organisation beruhen insbesondere auf der Anerkennung der nationalen Souveränität der beteiligten Länder. Interpol dient dem Nachrichtenaustausch, hat aber keine exekutiven oder Weisungsbefugnisse. Interpol vermittelt als Nachrichtenstelle nur den internationalen Rechtsverkehr, kann also z. B. nicht aus eigener Initiative eine Person zur Fahndung ausschreiben. Dieser Charakter als Vermittlerin trug der Organisation in einigen Kreisen der bundesdeutschen Polizei den Ruf der »Briefkastenbehörde« ein. Die gesetzlichen Eigenarten der jeweiligen Länder müssen anerkannt werden. Der Ausschreibung durch Interpol kommen die meisten Staaten zwar durch eine vorläufige Festnahme nach, die Auslieferung ist damit aber nicht garantiert.
- Wie in den Regelungen der internationalen Rechtshilfe ist auch in den Interpol-Statuten die Zusammenarbeit bei politischen, rassischen und religiösen Angelegenheiten ausgeschlossen. Eine Zusammenarbeit in diesen Fragen ist also nur auf der Grundlage bilateraler Vereinbarungen möglich.

Erst in den 80er Jahren konnte die technische Rückständigkeit Interpols (im Vergleich zur Entwicklung in den westeuropäischen nationalen Polizeien) überwunden werden. Gelockert wurde zudem das Verbot der Zusammenarbeit im Bereich politischer Straftaten. Der bedeutendste Schritt auf diesem Gebiet dürfte allerdings die teilweise Regionalisierung der Organisation gewesen sein, die einer schnelleren technischen Entwicklung und einer stärkeren Zusammenarbeit in Westeuropa entgegenkommt. Geschaffen wurde ein technisches Komitee für Europa und ein europäisches Regionalbüro. Dieses späte Einsetzen der Entwicklung hatte aber zur Folge, daß Interpol nicht die Organisation wurde, über die sich ein stärkeres

Zusammenrücken der westeuropäischen Polizeien hätte entwickeln können. Die Bedeutung Interpols ist zwar auch unter deutschen Polizeibeamten, die diesen Prozeß stark antrieben, umstritten; gleichwohl verlor die Organisation die Initiative.

5

## *2. Der neue Internationalisierungsschub und die ihn tragenden Institutionen*

Es entstand daher eine Vielfalt von neuen Institutionen, deren konkrete Tätigkeit seither weitgehend im Dunkeln geblieben ist:

- Schon 1971 entstand die sogenannte Pompidou-Gruppe zur Drogenbekämpfung, die u. a. auch mit Fragen der polizeilichen Zusammenarbeit beschäftigt ist.
- Auf dem Sektor der Drogenbekämpfung wurden diverse weitere, zum Teil regionale Institutionen gebildet, deren Kern die Ständige Arbeitsgruppe Rauschgift beim BKA ist. In diesen Arbeitsgruppen sitzen nicht nur die Vertreter des BKA und der regional zuständigen Landeskriminalämter mit Polizeibeamten aus den Nachbarstaaten zusammen, integriert sind auch Vertreter von Interpol und der US-amerikanischen Drogenpolizei (DEA).
- Nach der Schleyer-Entführung wurden der Wiener und der Berner Club ins Leben gerufen, in denen Vertreter aus der BRD, Italien, Frankreich, der Schweiz und Österreich in Fragen des Anti-Terrorismus und der Staatssicherheit kooperieren, darunter wohl auch Repräsentanten der Geheimdienste. Was dabei wirklich passiert, und welche Bedeutung diese Gremien haben, ist vollkommen unklar.
- Die wichtigste unter den neuen Institutionen ist allerdings die 1976 durch die EG-Innen- bzw. Justizminister geschaffene Arbeitsgruppe TREVI. Die besondere Wirksamkeit von TREVI ergibt sich vor allem aus der Stellung zur EG. Auch wenn die oberste Ebene von TREVI personell identisch ist mit dem Rat der EG-Innenminister, einer Institution der Europäischen Politischen Zusammenarbeit, ist TREVI selbst formal keine EG-Institution, sondern ein multilaterales Gremium der Innen- und Justizminister und der Polizeien der EG-Staaten. Auch die Führungsspitze von TREVI ist parallel zur EG-Präsidentschaft organisiert. Die »Troika«, die die entsprechenden Sitzungen vorbereitet, wird gebildet durch das Land, das zum jeweiligen Zeitpunkt die EG-Präsidentschaft innehat, seinen Vorgänger und seinen Nachfolger. Die Troika ist auch zuständig für die Außenkontakte: Am Rande der Ministertreffen finden regelmäßig Gespräche mit Ministern und Polizeivertretern anderer Länder statt. Die Liste derer, die dort Kontakt suchen – u. a. USA, Schweden, Schweiz, Österreich, Kanada, Australien, Marokko –, belegt noch einmal die Bedeutung dieser Institution.

Die zweite Ebene bilden die für Polizeifragen zuständigen Staatssekretäre, die dritte formieren Arbeitsgruppen aus Vertretern der Polizei der beteiligten Staaten. Diese Anlage als Parallelorganisation zu den Institutionen der EG läßt es zu, daß die TREVI Beschlüsse von EG-weiter Bedeutung trifft, gewissermaßen EG-Innenpolitik betreibt, aber trotzdem nicht der Kontrolle der EG-Kommission und viel weniger noch der des Europäischen Parlaments unterliegt. Zuständig wären damit im Grunde die Parlamente der beteiligten Staaten, die aber ebensowenig zu einer effektiven Kontrolle in der Lage sind. So ist es typisch, daß beispielsweise der Bundestagsausschuss erst seit einigen wenigen Jahren etwas regelmäßiger über die Arbeit der Gruppe informiert wird, die überdies weitgehend im Geheimen tagt. Die zugänglichen Informationen beziehen sich meist nur auf die Sitzungen der obersten Ebene. Über die Arbeit der entscheidenden unteren Ebenen, die die

Beschlüsse der Minister vorbereiten und die regelmäßige Koordination zwischen den beteiligten Polizeien betreiben, weiß die Öffentlichkeit so gut wie nichts.

Der Name TREVI – eine Abkürzung für »terrorismus, radicalisme, extremisme, violence internationale« – suggeriert eine Beschränkung auf Fragen der Bekämpfung des Terrorismus und politischer Straftaten. Dies war der Ausgangspunkt und ist bis heute ein zentraler Bestandteil der Arbeit. Tatsächlich hat man sich aber nie auf diesen Bereich beschränkt. Neben einer Arbeitsgruppe zur Terrorismusbekämpfung gab es von Beginn an, also seit 1976, bereits eine weitere zu Fragen der Polizeitechnik und -ausbildung. 1986 entstand eine weitere zur organisierten Schwerkriminalität. Folgt man den dürtigen Zeitungsberichten über die Ministertreffen, so ist auch die Bandbreite der dort besprochenen Themen erheblich breiter. Sie reicht von asyl- und ausländerpolitischen Fragen über die Entsendung von Verbindungsbeamten und die gemeinsame Nutzung von solchen Repräsentanten in Drittländern, eine gemeinsame Öffentlichkeitsfahndung, maschinenlesbare Personalpapiere, gemeinsame Nutzung von Datentechnik bis hin zu Fragen des Umgangs mit Demonstranten und zum Thema Fußballkrawalle. Das Beispiel der maschinenlesbaren Personalausweise, für die mittlerweile in den meisten EG-Ländern Projekte vorliegen, auch in solchen, die wie die Niederlande und Großbritannien bisher überhaupt keine Personalausweise eingeschafft hatten, zeigt die Wirksamkeit der Koordination.

Mit dem Herannahen des einheitlichen Binnenmarktes hat TREVI eine erneute Steigerung seiner Bedeutung erfahren. Seit 1986 arbeitet eine Ad-hoc-Gruppe zu »Einwanderungsfragen«, die sich vor allem mit der Abstimmung des Asyl- und Ausländerrechts in den Ländern der EG befaßt, und seit 1988 eine vierte Arbeitsgruppe »TREVI 1992«, die sich mit den »Ausgleichsmaßnahmen« für die EG-weite Grenzöffnung befaßt. Im Unterschied zu den anderen Arbeitsgruppen soll sich die neu häufiger treffen.

TREVI ist damit zu einer polizeipolitischen Planungsinstanz geworden, deren Bedeutung vergleichbar ist mit der der Konferenz der Innenminister des Bundes und der Länder in der BRD. Das gilt sowohl für die Organisationsstruktur auf den drei Ebenen als auch für das Verhältnis zu den Parlamenten und zur Öffentlichkeit und für die Reichweite der dort an den Parlamenten und der Öffentlichkeit vorbei getroffenen Entscheidungen.

Neben dieser politischen Funktion hat die Gruppe in den letzten Jahren mehr und mehr Bedeutung für die praktische Koordination polizeilicher Tätigkeiten erhalten. Mechanismen dazu sind

- das ständige TREVI-Sekretariat mit Sitz in dem Land, das die Präsidentschaft innehat,
- ständige Verbindungsbüros in jedem der beteiligten Länder,
- geschützte Telex-Verbindungen zwischen den Nationalen Zentralbüros der Polizeien (in der BRD das BKA),
- themenbezogene Meldedienste in Bereichen wie Terrorismus, Waffenhandel, Drogenhandel, bewaffnetem Raub, Betrug, Menschenhandel, Erpressung und Entführung sowie Fußballkrawallen.

Die praktische Wirkung dieser Kooperation konnte man anlässlich der Fußball-Europameisterschaften 1988 erkennen, als randale-verdächtige britische Fans bereits an den Grenzen »vom Platz gestellt« wurden.

### *3. Die Schengen-Gruppe: Nägel mu Köpfen*

Im Unterschied zu TREVI greift die Schengen-Konferenz nicht selbst ins praktische Polizeigeschäft ein. Ihre Funktion ist die der Ausarbeitung eines zweiten Vertrags-

werks, das die in dem Abkommen von 1985 enthaltenen Vorstellungen konkretisieren soll, insbesondere die Verlagerung der Kontrollen an die Außengrenzen der beteiligten fünf Vertragsstaaten, die Konzeption einer gemeinsamen Visa- und Asylpolitik und die auf die Polizei bezogenen »Ausgleichsmaßnahmen«. Schengen ist damit das Pilotprojekt für die »Innere Sicherheits«-politik der EG.

Während das erste Schengen-Abkommen aber ein Verwaltungsabkommen war, wird das zweite von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden müssen. Unter dieser Voraussetzung hätte man annehmen müssen, daß die Parlamente an der Beratung des Vertragswerks in angemessener Form beteiligt würden. Weit gefehlt: Wie auch in anderen Fällen der internationalen Zusammenarbeit der Polizeien ist auch hier Politik im wesentlichen hinter verschlossenen Türen betrieben worden. Während die Exekutive in Gestalt der IMK sehr wohl Einfluß nehmen konnte und bereits 1986 ihre Forderungen vorlegte und mit dem BMI abstimmte, konnte der Bundestagsausschuß die Verhandlungen allenfalls im Ergebnis nachvollziehen. Eine Plenardebatte zum Thema hat es nicht gegeben. Bis heute hat die Bundesregierung der Öffentlichkeit keinen Entwurf vorgelegt. Die einzigen zugänglichen Fassungen des fertigen Vertragswerks kamen aus den Niederlanden, die im Vergleich zu den anderen Staaten die offenste Informationspolitik betreiben.

Nichtsdestoweniger sollte der Vertrag am 15.12.1989 unterschrieben werden, was sich nur dadurch verzögerte, daß mit der Öffnung der DDR-Grenzen neue Probleme entstanden. Trotzdem kann davon ausgegangen werden, daß ein neuer Unterschriftstermin im Frühjahr anstehen wird und daß auch ohne den förmlichen Vertragsentwurf bereits jetzt an der Umsetzung wesentlicher Punkte – wie des Schengen-Informationssystems (SIS) – gearbeitet wird.

#### *Inhalt des Vertragsentwurfs*

**Ausländer- und Asylrecht:** Mit der Verlagerung der Grenzkontrollen an die gemeinsamen Außengrenzen sollen auch ein gemeinsames Visum der beteiligten Staaten geschaffen werden und die Länder, deren Bürger in Zukunft einer Visumspflicht unterliegen, gemeinsam festgelegt werden. In Zukunft wird es zwei Klassen von Ausländern geben: EG-Ausländer und sogenannte Drittstaßländer.

Asylanträge sollen nur noch in einem der beteiligten Staaten gestellt werden können. Die anderen verpflichten sich, diese Entscheidung zu akzeptieren, was für die BRD letztlich bedeutet, daß das Grundrecht auf Asyl in der BRD wegfällt. Für die Durchsetzung der jeweiligen Entscheidungen sollen Informationen ausgetauscht werden. Probleme sollen im Rahmen eines ständigen Komitees besprochen werden.

**Rechtsangleichung** wird es nur in beschränktem Maße geben: Eingeführt wird eine Meldepflicht für bestimmte Waffen, was vor allem die jagdbegeisterten Belgier und Franzosen betrifft. Für Ausländer wird es eine generelle Hotelmeldepflicht geben. Der wohl umstrittenste Punkt war das Betäubungsmittelrecht, das in den Niederlanden liberaler gehandhabt wird: Besitz von Drogen in kleinen Mengen ist hier nur Ordnungswidrigkeit und muß daher nicht verfolgt werden. Die Niederlande verpflichten sich nunmehr, den Drogenbesitz und -konsum von Ausländern auf jeden Fall strafrechtlich zu verfolgen, auch wenn es sich nur um kleine Mengen und weiche Drogen handelt. Ferner verpflichten sich die Vertragsparteien, in ihrem Land Bestimmungen über die Einziehung bzw. Abschöpfung illegaler Vermögensgewinne aus Drogengeschäften zu schaffen.

**Rechtshilfe und Auslieferung:** Sowohl die Auslieferung als auch die förmliche Rechtshilfe werden beschleunigt und um neue Kanäle erweitert. Die Auslieferung

soll nicht mehr nur über den diplomatischen Geschäftsweg möglich sein, sondern auch über den ministeriellen. Förmliche Rechtshilfeersuchen sollen außer über die Nationalen Zentralbüros von Interpol (in der BRD das BKA) und über die Justizministerien nun auch von Justizbehörde zu Justizbehörde übermittelt werden können.

Der Bereich der polizeilichen Rechtshilfe – ohne das Zutun der Justiz – wird erweitert. Dies betrifft vor allem die Ersuchen, bei denen keine direkten Zwangsmaßnahmen ergriffen werden sollen.

*Tätigkeit auf fremdem Hoheitsgebiet – Nacheile, Observation, kontrollierte Lieferung von Drogen:* Die von der Presse besonders hervorgehobene Frage der Nacheile nach flüchtenden Tätern ist zunächst nur eine symbolische Angelegenheit. Sie soll 10 km hinter der Grenze (also nach 5–10 Autobahnminuten) ihr Ende haben.

Die grenzüberschreitende Observation ist dagegen nicht an eine Distanz gebunden. In beiden Fällen sind die Möglichkeiten des direkten Eingriffs begrenzt und bedürfen der Abstimmung mit den Polizeien des Nachbarlandes bzw. eines Rechtshilfeersuchens, das zumindest nachgereicht werden muß.

In der Vergangenheit vor allem zwischen bundesdeutschen und niederländischen Behörden sehr umstritten waren sogenannte kontrollierte Lieferungen von Drogen über die Grenzen hinweg nach einem Scheinkauf oder Kaufangebot durch einen verdeckten Ermittler der Polizei. Diese Praxis, die jetzt der Zustimmung der Polizei des betreffenden Landes bedarf, soll durch den Vertrag auf solide rechtliche Füße gestellt werden.

*Erfahrungsaustausch, Kooperation und konventioneller Austausch von Daten:* Der seit Jahren diskutierte Austausch von Verbindungsbeamten wird hier nun festgeschrieben. Der Verbesserung der Zusammenarbeit soll auch eine ständige Arbeitsgruppe zum Thema Drogenbekämpfung dienen.

Der konventionelle Informationsaustausch soll sich nicht nur erstrecken auf Daten der unmittelbaren Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, sondern auch auf Daten, »die zur Verfolgung einer zukünftigen Straftat von Bedeutung sein können«.

Im Vertragsentwurf vom September 1988 noch nicht enthalten war der neue Artikel 48, der einen *Informationsaustausch zwischen den Geheimdiensten* zu Zwecken der nationalen Sicherheit festlegt.

Den Kernpunkt des Vertrags bildet das *Schengen-Informationssystem (SIS)*, ein Sach- und Personenfahndungssystem, das für Kontrollen im Inland und an den gemeinsamen Außengrenzen sowie für die für die Visumsvergabe zuständigen Behörden zur Verfügung stehen soll. »Geplant ist ein Rechner-Rechner-Verbund, wobei in jedem der fünf Staaten parallel inhaltlich identische Datenbestände geführt werden sollen. Eingabe und Bestandspflege sollen online über den zentralen Bestand erfolgen, ähnlich wie dies derzeit beim bundesweiten INPOL-Fahndungssystem der Fall ist«<sup>3</sup>. Die Speicherkapazität soll im Bereich der Personendaten bei 5,5 Mio Datensätzen bestehen. Die Kosten für die zentrale Komponente, für deren Sitz derzeit Wiesbaden, Paris und Den Haag Ansprüche angemeldet haben, sollen bei 3,1 Mio DM für den Aufbau und weiteren jährlichen 1,5 Mio DM für den Betrieb liegen.<sup>4</sup>

Personendatensätze sollen enthalten dürfen: allgemeine Angaben zur Person (Name, Geburtsdatum, Geburtsort, Anschrift), die personengebundenen Hinweise

<sup>3</sup> Weichert, Thilo: Das geplante Schengen-Informationssystem, in Computer und Recht 1990 (im Erscheinen).

<sup>4</sup> Ebd.

»bewaffnet« und »gewalttätig« sowie den Ausschreibungsgrund und die zu ergreifende Maßnahme.

9

Hinsichtlich Ausschreibungsgrund und Maßnahmen unterscheidet der Entwurf folgende Kategorien:

- Personen, die mit dem Ziel der späteren Auslieferung festgenommen werden sollen,
- Drittausländer, denen die Einreise verweigert oder die ausgewiesen werden sollen,
- Personen, die zu Zwecken der Gefahrenabwehr in Gewahrsam genommen werden sollen; dies betrifft insbesondere Vermißte, hilflose Personen, aber auch Personen, die zur Verhütung von Straftaten vorbeugend festgenommen werden sollen,
- Personen, deren Aufenthaltsort ermittelt werden soll,
- Personen, deren Kontrolle »verdeckt registriert« werden soll.

Dies entspricht der polizeilichen Beobachtung, früher »beobachtende Fahndung« genannt. Diese soll nicht nur zur konkreten Gefahrenabwehr und zur Strafverfolgung möglich sein, sondern auch – und das wird die Regel sein – bei einer Person, die als »Wiederholungstäter« eingestuft wird oder von der angenommen wird, daß »sie in erheblichem Umfang Straftaten von außergewöhnlicher Bedeutung ... begeht oder begehen wird« – genannt werden organisierte Kriminalität und »terroristische Gewalttäter und deren Unterstützer«.

Die Datenschutzregeln für das neue SIS sind reichlich formelhaft und darüber hinaus gespickt mit Ausnahmeregeln: So sollen Daten nur zu Zwecken genutzt werden dürfen, die der Kategorie entsprechen, zu der sie gespeichert wurden. Ausnahmen sollen aber gemacht werden bei unmittelbar bevorstehenden Gefahren, zur Bekämpfung schwerer Straftaten und zu Zwecken der Staatssicherheit. Gegen die Regelung, daß eine Speicherung in Dateien, die nicht der Kontrolle und der Visa-Erteilung dienen, unzulässig sei, haben alle Staaten außer Frankreich Vorbehalte angemeldet.

So soll es zwar ein Auskunftsrecht geben, das sich nach dem Recht des angefragten und nicht des eingebenden Staates richten soll. Der eingebende Staat soll aber vor der Auskunftserteilung um Stellungnahme gebeten werden. Frankreich will gar eine Zustimmungspflicht.

Immerhin wird es in jedem Land Datenschutzbeauftragte zur Kontrolle des SIS geben. Danach muß Belgien eine solche Institution erst einmal einführen. Was die Kompetenzen dieser Kontrollinstanzen sein sollen, ist aber nicht weiter festgelegt. Angesichts der Tatsache, daß die Datenschutzkontrollen bereits im nationalen Rahmen auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen, stellt sich die Frage, welchen Erfolg sie auf dem erheblich schwierigeren Terrain der Datenübermittlung ins Ausland haben können, bei jeweils unterschiedlichen Rechtssystemen, bei unterschiedlich weit gehenden Kompetenzen und Zugangsmöglichkeiten etc.

#### 4. (Sog-)Wirkung von Schengen

Die Bedeutung der Ergebnisse der Schengener Verhandlungen kann nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Erstens werden diese Verhandlungsergebnisse auch ohne ihre formale Unterzeichnung wirken. Dies gilt insbesondere für das SIS, das bereits ab 1991 arbeitsfähig sein soll. Wie auch in vielen Beispielen innerhalb der Staaten wird die Fähigkeit der Parlamente, nach dem Aufbau des Systems auf seine Ausgestaltung oder gar auf seine Inbetriebnahme Einfluß zu nehmen, reichlich gering sein. Ein BKA-Gesetz-

Entwurf, der eine online-Übermittlung innerstaatlicher Polizeidaten ins Ausland zuläßt, liegt bereits seit 1988 vor<sup>1</sup>.

**Zweitens** werden diese Ergebnisse Auswirkungen auf die rechtlichen und politischen Bedingungen der jeweiligen Vertragsstaaten haben. Dies gilt nicht nur für die Niederlande und ihre bisher liberalere Drogenpolitik. Dies gilt auch für die BRD: Derzeit fehlen hierzulande weitgehend die Rechtsgrundlagen für die polizeiliche Datenverarbeitung. In der Debatte um neue Polizeigesetze und die Veränderungen der StPO sind gerade Fragen wie die »Polizeiliche Beobachtung« umstritten. Deren Verrechtlichung in einem supranationalen Abkommen, auf die besonders die bundesdeutsche Seite hingewirkt hat, wird die Diskussion um diese Fragen weiter einengen. Der Hinweis auf Europa wird so nicht nur für die kleineren Staaten, sondern auch für die innere Debatte in der BRD zu einer Keule der Exekutive.

**Drittens:** Schengen sollte eine Pilotfunktion für die Regelungen in der Gesamt-EG erhalten. Die Diskussionen in der TREVI-Gruppe zeigen, daß dieses Ziel durchaus erreicht wurde. Auch hier wird über »Ausgleichsmaßnahmen« diskutiert. Im Ausländer- und Asylrecht hat man sich bereits weitgehend auf dieselben Formeln geeinigt. Eine Liste von 59 visumspflichtigen Ländern, wobei z. B. die lateinamerikanischen Staaten noch nicht einbezogen waren, stand bereits im Sommer letzten Jahres fest. Ein Informationssystem zu denselben Zwecken wie das SIS ist in der Diskussion. Pläne gibt es ebenfalls zur Vereinfachung der Rechtshilfe und der Auslieferung. Umstritten scheinen dabei nicht so sehr die »Ausgleichsmaßnahmen«, sondern vielmehr die Grenzöffnung selbst: Großbritannien führt Argumente nationaler Souveränität ins Feld, Dänemark hat Verpflichtungen gegenüber der Nordischen Zollunion, die mit denen der offenen EG-Grenzen kollidieren.

**Viertens** bemühen sich eine Reihe von Staaten, schon vor 1992 Zugang zu den Segnungen der Schengen-Gemeinschaft zu erhalten: Italien, Spanien und Portugal haben bereits Aufnahmeanträge gestellt, werden voraussichtlich aber erst Zugang erhalten, wenn der Vertrag vollständig unter Dach und Fach ist. Auf jeden Fall werden sie die Ergebnisse akzeptieren müssen.

### *5. Internationale Kooperation der Polizei – eine Sache der Polizei selbst?*

Der Versuch, diese Entwicklung der letzten 15 Jahre zusammenfassend zu bewerten, zeigt, daß es sich hier nicht nur um eine quantitative Steigerung der internationalen – vor allem der europäischen – Polizeikooperation handelt, sondern auch um eine qualitative, bei der die polizeiliche Zusammenarbeit sich mehr und mehr von den Fesseln des justizförmigen Verfahren ablöst. Dies gilt vor allem für die Bereiche des Informations- und Datenflusses wie der direkten »operativen« Zusammenarbeit, in der die Hürden der justizvermittelten Rechtshilfe mehr und mehr entfallen und auch nicht – oder nur unzureichend – durch neue datenschutzrechtliche Hürden ersetzt werden. Diese erweisen sich bereits im nationalen Bereich als äußerst schwach. Auf der europäischen Ebene sind sie entweder nicht existent, windelweich wie die Europäische Datenschutzkonvention oder nicht zutreffend, weil die Formen der Zusammenarbeit nicht auf der formellen EG-Ebene angesiedelt sind, sondern sich als losgelöste zwischenstaatliche Zusammenarbeit entwickeln.

An die Stelle justizförmiger und rechtlicher Kriterien treten polizeiliche und exekutive Maßstäbe, die in hohem Maße nationalen Entwicklungstrends folgen. Hervorzuheben sind dabei u. a.:

- eine wachsende Technisierung der Polizeien verbunden mit einem erheblich höheren Stellenwert der Information und ihrer Verarbeitung,
- die Entstehung neuer Handlungsformen auf der Grundlage dieser Technik – von der Kontrollstelle, an der sich alle Passanten auszuweisen haben und einer

Computeranfrage unterzogen werden, über die Rasterfahndung bis hin zur Polizeilichen Beobachtung...;

- der Trend zu »operativen« Strategien, bei denen auch verdeckte Handlungsformen neu belebt werden;
- die Loslösung von rechtlichen Konditionalprogrammen. Es werden Eingriffsbefugnisse verrechtlicht, die jenseits von konkreten Gefahren- und Verdachtsmomenten liegen und sich tendenziell gegen jedermann richten – nicht nur in den bundesrepublikanischen Polizeigesetzen und der Strafprozeßordnung, sondern auch in Frankreich (Gesetz Sécurité et liberté, 1982) oder in Großbritannien (neue Anhalte- und Durchsuchungsbefugnisse seit den »Anti-Terror-Gesetzen« der 70er Jahre);
- die Aufwertung und Ausdehnung zentraler Organisationsteile vor allem im kriminalpolizeilichen Bereich sowie
- die Professionalisierung bestimmter Ermittlungsbereiche auf den zentralen Ebenen – insbesondere im politischen und im Bereich der organisierten Kriminalität und des Drogenhandels.

Was sich derzeit auf europäischer Ebene abspielt, kann deshalb in vielerlei Hinsicht als Pendant nationaler Entwicklungen gewertet werden. Zweifellos gibt es unter den europäischen Polizeien hierbei ein starkes Gefälle. Vor allem die südeuropäischen Staaten hinken dieser Entwicklung in vielen Punkten hinterher, was z. T. aus der militaristischen Tradition und der daraus resultierenden Organisationsstruktur der Polizeien herrührt.

Dieser Prozeß und seine Folgen auf der europäischen Ebene ist deshalb noch lange nicht als eine einseitige, gewissermaßen »kolonialistische« Ausdehnung eines »Modell Deutschland« oder »Modell Nordeuropa« zu begreifen, eine These, die in den 70er Jahren vielfach die Diskussion in der Linken beherrschte. Als solche müßte er völlig aufgesetzt bleiben. Gegen einen solchen »Kolonialismus« spricht vor allem auch die Tatsache, daß insbesondere Spanien und Portugal sich mit Verve für eine stärkere Zusammenarbeit der Polizeien in der EG eingesetzt haben, was sie als Motor für die Modernisierung ihrer Polizeien zu benutzen scheinen. Die spanische Regierung hat sich in den sechs Monaten ihrer EG/TREVI-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1989 wie kaum eine andere zuvor um die polizeiliche Komponente des einheitlichen Binnenmarkts bemüht.

Der Schub der Internationalisierung (bzw. Europäisierung) der Polizeitätigkeit ist aber mit der Umsetzung des Schengen-Abkommens und seiner Ausbreitung auf EG-Ebene noch lange nicht abgeschlossen. Die Forderung nach einer europäischen Polizei mit Exekutivbefugnissen über die jeweiligen nationalen Grenzen hinaus stand in den 70er Jahren am Anfang dieser Entwicklung. Sie ist aber im Laufe der Jahre keineswegs verschwunden, sondern steht nach wie vor auf der Wunschliste nicht nur deutscher Polizeiführer und -politiker<sup>6</sup>. Das ständige TREVI-Sekretariat, die regionalen europäischen Interpol-Organe und vor allem SIS, dessen Erweiterung um Erkennungsdienst-, Haft- und Straftaten-/Straftäter-Dateien bereits in die Diskussion gebracht wird, sind Grundsteine dieser Entwicklung einer »vertikalen Integration«<sup>7</sup> der EG-Polizeien.

<sup>5</sup> Vgl. Text und Dokumentation in CILIP – Bürgerrechte & Polizei, Heft 31, S. 28 ff. (erhältlich über Kirschkern-Versand, Hohenzollernstrasse 199, 1000 Berlin 31).

<sup>6</sup> Vgl. z. B. Stoffelen, Piet (holländisches Mitglied der sozialistischen Fraktion des Europa-Parlaments): EuroPol und die Niederlande, in: Bund Deutscher Kriminalbeamter, Bundesvorstand (Hg.): EuroPol. Sonderdokumentation zur internationalen Verbrechensbekämpfung, Berlin 1989, S. 7 ff.

<sup>7</sup> Der Begriff stammt von: van Reenen, Piet: Policing Europe after 1992: cooperation and competition, in: European Affairs, 2/1989, S. 45 ff.

### *III. Terrorismus und organisierte Kriminalität als ideologische Treibmittel*

Die Notwendigkeit einer weiteren Internationalisierung der Polizeitätigkeit ist in der Polizeifachpresse und in den Äußerungen zuständiger Politiker weitgehend unumstritten. Seit den 70er Jahren allerdings haben sich die Begründungen sowohl für die internen Modernisierungs- und Professionalisierungsprozesse als auch für eine verstärkte internationale Zusammenarbeit verschoben. In den 70er Jahren hoben Politiker und Polizei vor allem die Gefahr des Terrorismus hervor. Wie auch schon in früheren historischen Phasen ermöglichte die Bekämpfung politischer Gegner mehr als alles andere die Überwindung von Schranken der nationalen Souveränität. In den 80er Jahren ist der Verweis auf den Terrorismus zwar nicht verschwunden, wurde aber mehr und mehr durch die Beschwörung der organisierten Kriminalität und des Drogenhandels ersetzt. Gemeinsam ist diesen Bedrohungsvorstellungen, daß sie in den Augen der Polizeiführer und Innenpolitiker, die sich ihrer bedienen, nicht mehr mit konventionellen Mitteln bekämpft werden können, sondern sowohl eine stärkere internationale Zusammenarbeit als auch den Ausbau der Informationstechnologien, den verstärkten Einsatz verdeckter Methoden und entsprechende Befugnisse im Innern erforderten. Sie seien nicht nur professionell, technisch gerüster, klandestin und tauchten im gesellschaftlichen Alltag unter, sondern wirkten über nationale Grenzen hinweg.

»Die steigende internationale Kriminalität hängt einmal mit der zunehmenden Verflechtung der wirtschaftlichen Beziehungen zusammen. Außerdem hat der grenzüberschreitende Verkehr innerhalb Europas ein früher kaum vorstellbares Ausmaß angenommen. ... Die modernen Kommunikationsmittel überbrücken große Entfernung ebenso wie die immer schnelleren Verkehrsmittel. So ergeben sich auch für den Straftäter mehr Gelegenheiten, über die Grenzen hinweg Straftaten vorzubereiten und nach der Tat in ein anderes Land zu fliehen ...«.<sup>8</sup>

Das Argument der engeren internationalen Beziehungen, der Durchlässigkeit von Grenzen und des technischen Fortschritts, der auch Kriminellen zugute komme, ist aber alt. Es tat bereits am Ende des 19. Jahrhunderts und erst recht in der Entstehungsphase von Interpol gute Dienste. 1926 schreibt der Präsident des sächsischen Kriminalamts, von Palitzsch, einen Bericht über die Anfänge der neuen Organisation, in dem es u. a. heißt:

»Wenden wir uns wieder dem allgemeinen internationalen Verbrecherum zu, so müssen wir zunächst feststellen, daß auch in Deutschland mit der forschreitenden Entwicklung der Technik und mit dem Ausbau des immer vielseitigeren Wirtschaftslebens das Verbrecherum eine größere Entwicklung und Vollendung erlangte. ... Dieses Verbrecherum hat es verstanden, mit der Entwicklung der technischen Wissenschaft Schritt zu halten und die Verwendung aller neuzeitlichen Einrichtungen und Hilfsmittel sich nutzbar zu machen. Die Polizei blieb bei diesem Wettbewerb weit zurück.«<sup>9</sup>

Mit dieser Gegenüberstellung soll nicht behauptet werden, daß sich seit dieser Zeit der Entdeckung des »Berufsverbrechers«, der Vorstellung des »polizeilichen Gegenufers« in der Gründungsphase von Interpol, nichts getan hätte. Es widerspräche jeder Logik, etwa anzunehmen, daß die Ausweitung des kapitalistischen Weltmarkts nicht auch die Ausweitung seiner illegalen Branchen mit sich brächte. Es wäre gleichfalls sinnlos, die Macht der mafiösen Unternher zu verniedlichen.

Wenn man aber nicht abstreitet, daß es diese Gefahren gibt, muß man dennoch nicht dieselben Folgen daraus ziehen: Begriffe wie organisierte Kriminalität und Terroris-

<sup>8</sup> So der ehemalige Bundesinnenminister Zimmermann, Rede auf der 16. Regionalkonferenz von Interpol, 4.–6. 5. 1987, abgedruckt in: *Innere Sicherheit*, 3/1987, S. 14.

<sup>9</sup> Die Bekämpfung des internationalen Verbrecherums, Otto Meissners Verlag, Hamburg 1926, S. 32.

mus werden in den entsprechenden Äußerungen vollkommen überflüssig gebraucht. So werden etwa in Polizeifachzeitschriften selbst der Taschendiebstahl rund um den Frankfurter Bahnhof oder von Hohlern organisierte Wohnungseinbrüche unter dem Begriff der organisierten Kriminalität abgehandelt. Wieviel Schindluder mit dem Terrorismus-Begriff getrieben wird (siehe »Werbung für eine terroristische Vereinigung«), ist bekannt.

Die Forderungen hinsichtlich polizeilicher Befugnisse sind dementsprechend beliebig. Weder werden die Folgen für die Bürgerrechte thematisiert, noch wird ernsthaft darüber nachgedacht, ob die gestellten Forderungen denn auch tatsächlich effektiv sein können. Datenschutz wird mit »Tatenschutz« gleichgesetzt.

Sowohl organisierte Kriminalität als auch Terrorismus werden ausschließlich als polizeiliche Probleme gedacht. Politische Lösungsansätze spielen in diesen Erwägungen nicht nur keine Rolle, sondern werden zum Teil massiv bekämpft. Dies gilt hinsichtlich der Legalisierungsdiskussion im Drogenbereich, aber auch für Forderungen der politischen Liberalisierung, für Versuche des Dialogs mit »Aussteigern« oder auch nur der Forderung fairer rechtsstaatlicher Prozesse.

Kritik an dieser Art der Heranghensweise wird entweder als Naivität oder als böswillige politisch gesteuerte Verdrängung abgetan. Eine Kritik an den Planungen einer europäischen Polizeigemeinschaft sollte deshalb nicht nur diese Planungen offenlegen und ihre Konsequenzen als Einschränkungen der Bürgerrechte kritisieren. Sie muß ihnen gleichzeitig den Anschein der Notwendigkeit streitig machen. Der Abbau von Grenzen muß nicht ohne weiteres eine Dynamik entfalten, die eine derart exekutivlastige Europäisierung nach sich zieht. In Europa hat es bislang eine ganze Reihe von Grenzöffnungen gegeben, ohne daß sich eine solche Konsequenz ergeben hätte. Als Beispiel sind da u. a. die nordische Zollunion und auch die Benelux-Staaten zu nennen. Die Grenzen der Bundesrepublik zu ihren Nachbarstaaten sind auch bisher schon weitgehend offen gewesen, nicht nur zu denen, die Mitglieder der EG sind, auch zu Österreich und der Schweiz.

Um so weniger zwangsläufig ist, daß die Formen der Zusammenarbeit sich auf diese klandestine Weise abspielen. Hätte man es nur auf eine der stärkeren Integration der EG entsprechende Polizei abgesehen, so wäre z. B. schon lange der Weg über die offiziellen EG-Institutionen möglich gewesen. Genau den haben die Sicherheitspolitiker und die Polizeien geradezu gemieden wie die Pest. Sowohl TREVI als auch Schengen sind Formen der multilateralen Zusammenarbeit der EG-Mitgliedsstaaten, aber nicht Formen der »Europäischen Politischen Zusammenarbeit«. –

Kurzfristige Erfolge einer solchen Kritik können zunächst allerdings nicht erwartet werden.