

Dynamik der Überbietung. Innere Sicherheit im transnationalen Großraum der Europäischen Union

LEON HEMPEL/MICHAEL CARIUS

Die sehr weitgehende transnationale Bewegungsfreiheit, die sich heute in der Europäischen Union durchgesetzt hat, ist das Produkt einer radikal durchgeführten Politik. Ihr Ausgangspunkt ist eine – bis heute zumindest in der politischen Rhetorik der Union gern noch in Anspruch genommene – europäische Friedensutopie, formuliert als Reaktion auf die Weltkriege und als Ausdruck des Wunsches ihrer zukünftigen Verhinderung. Hat sich jene Utopie in einer Politik der Deregulierung aufgelöst, die alles aus dem Wege räumt, was die angestrebte freie Bewegung aller ökonomisch relevanten Faktoren quer durch Europa behindert, so besteht aktuell die Gefahr, dass sich diese liberale Politik wiederum an ihrer eigenen Konsequenz zu verlieren droht: Das Sicherheitsproblem ist Kehrseite und Herausforderung der Politik der Deregulierung. Nicht nur Personen, Güter, Dienstleistungen und Kapital generell, sondern auch Kriminelle, Diebesgut und illegale Waren, schmutziges Geld bewegen sich heute weitgehend ungehindert durch Europa. Der Wegfall der innereuropäischen Grenzen macht dem Verbrechen das Leben leicht, den für die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung Verantwortlichen jedoch schwer.

Dem abhelfen soll eine transnationale Ordnung der inneren Sicherheit, ein alle Mitgliedstaaten der EU umfassendes Sicherheitsregime, dessen koordinierendes Zentrum keine zentrale politische Institution, sondern vielmehr ein technisches System des transnationalen Daten- und Informationsaustausches bildet, das im *Schengener Informationssystem*

(SIS) seine erste Realisierung und zugleich seinen emblematischen Ausdruck findet. Es erscheint nicht allein als ein Mittel zur Lösung bereits identifizierter Probleme, sondern als das technisch materialisierte Versprechen, alle nur möglichen künftigen Sicherheitsprobleme ebenfalls lösen zu können. Immer neue Erwartungen an das Austauschsystem und seine mittlerweile zahlreichen Ableger korrespondieren mit zunehmenden Funktionen, immer mehr Daten und Datenkategorien sollen ausgetauscht und immer mehr nationale und supranationale Sicherheitsbehörden in das System einbezogen werden, um den Informationsaustausch leichter, direkter und verzögerungsfreier zwischen den Organisationen zu gestalten.¹ Aus einer gesellschaftspolitischen Friedensutopie, die sich ökonomisch realisieren sollte, ist mittlerweile eine technokratische Sicherheitsutopie geworden, eine Sortierungsmaschine, die im Wesentlichen die Wahrung des ökonomischen Besitzstandes wie auch die Sicherung des erreichten politischen Status bezweckt. Diese Utopie zielt weniger auf die Erreichung eines Zustands als auf die Mittel seines Erhalts. Gleichwohl dient natürlich die Politik der inneren Sicherheit als Regierungstechnik der Vervollkommnung des gewonnenen Zustands, der Schaffung eines europäischen Staates »im Dienste der Bürger«, wie es jetzt im Entwurf des *Stockholmer Programms* heißt.

Im Folgenden soll das Problem der inneren Sicherheit, das gemeinhin allein mit den Ereignissen vom 11. September 2001 in Zusammenhang gebracht wird, aus der Geschichte der europäischen Einigung hergeleitet werden. Dabei geht es uns weniger um bekannte Tatsachen wie etwa die, dass der Fall der Grenzen als sichtbares Zeichen einer Deregulierungspolitik erst das Problem der Sicherheit schafft. Vielmehr versuchen wir zu verstehen, nach welcher ›Logik‹ aus der ökonomisierten Friedensvision die Sicherheitsutopie entspringt, gleichsam als technokratischer Wiedergänger der ursprünglichen Utopie, entkleidet des anfänglichen Pathos². Der Aufsatz setzt sich zum Ziel, diese Geschichte als einen Prozess von rhetorischer Überbietung und Versachlichung begreiflich zu machen, der einsetzt mit einer Unterbietung, einer Versachlichung des politischen Pathos der Nachkriegszeit, zugleich aber in Gang kommt durch die Praxis der Überbietung, die das ökonomische Wachs-

1 SIS war ursprünglich für nur acht am Austauschsystem beteiligte Länder konzipiert. Es wurde bald klar, dass das nicht ausreichte. So wurde bereits 1996 ein SIS der zweiten Generation vom Schengener Exekutivausschuss erwogen. Seit 2002 befindet sich SIS II in Entwicklung. Es hätte ursprünglich bereits 2007 ans Netz gehen sollen, doch technische Schwierigkeiten haben seinen Start bis heute immer wieder verzögert. Wann, wenn überhaupt, SIS II betriebsbereit sein wird, lässt sich nicht sagen. – Näheres zu SIS und anderen Austauschsystemen in Hempel/Carius/Iltén: Exchange of information and data.

tum ist. Dieser Prozess setzt sich fort bis 1989 als Konsolidierung einer Sicherheitsstruktur, gründend in der festgefügten Bipolarität des Kalten Krieges, die die begrifflichen, institutionellen und rechtlichen Koordinaten des Sicherheitsfeldes klar strukturiert. Nach 1989 wird das Problem der Sicherheit zu einem politischen, das aufgrund neuer Bedrohungen und Ansprüche die Identität Europas in Frage stellt. Zugleich setzt eine rhetorische Überbietung ein, wenn sich das nun im Zeichen des Kapitals vereinte Europa als eine prosperierende Landschaft und als am Ende der Geschichte angekommen feiert. Es folgt abermals eine Versachlichung, doch nicht mehr durch die Praxis des Marktes und des Wachstums, sondern durch Technologien der Sicherheit, die den erreichten Status der freien Zirkulation bewahren sollen. Die rhetorischen Reaktionen auf die Terroranschläge von 2001 und 2004 korrigieren dann gewissermaßen das triumphalistische Pathos von 1989 und legitimieren die Durchsetzung des neuen Sicherheitsregimes.

1.

Zur Erinnerung: »Europa ist nicht zustandegekommen, wir haben den Krieg gehabt«, heißt es in der Erklärung, die der französische Außenminister Robert Schuman am 9. Mai 1950 abgibt und die als »Schuman-Plan« in die Geschichte eingehen sollte.² Dass die Bannung der Kriegsgefahr die »Vereinigung der europäischen Nationen« erfordere, also die Überwindung der Nationalstaaten, war gewiss keine neue Idee. Originell, ja revolutionär an Schumanns Plan aber war, die um der Sicherung des Friedens willen erstrebte politische Vereinigung der europäischen Nationen durch eine schrittweise wirtschaftliche zu erwirken. Als ersten Schritt schlägt er vor, »die Gesamtheit der französisch-deutschen Kohle- und Stahlproduktion«, also der wesentlich mit dem Krieg verbundenen Rüstungsindustrie, »einer gemeinsamen Hohen Behörde zu unterstellen«. Schumanns Pathos zielt auf die Substanz, auf das Rückgrat des Industriezeitalters. Er sagt:

»Die Solidarität der Produktion, die so geschaffen wird, wird bekunden, dass jeder Krieg zwischen Frankreich und Deutschland nicht nur undenkbar, sondern materiell unmöglich ist. Die Schaffung dieser mächtigen Produktionsgemeinschaft, die allen Ländern offensteht, [...] wird die realen Fundamente zu ihrer wirtschaftlichen Vereinigung legen«,

2 Schuman: Erklärung vom 9. Mai 1950.

die schließlich zu einer »europäischen Föderation« führen werde. In Schumans Friedensutopie ist ein solches »organisiertes und lebendiges Europa« eine wesentliche Voraussetzung des Weltfriedens, zugleich weist sie den Weg der Versachlichung: Schuman unterbietet das eigene Pathos durch die ökonomische Instrumentierung seiner Vision.

Während die 1951 von Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden gegründete Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die sogenannte ›Montanunion‹, das seither gültige Modell der supranationalen Organisation der Europäischen Gemeinschaft lieferte, wurde mit dem 1957 von den EGKS-Staaten geschlossenen *Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* die Ökonomie als die Überwinderin des Europas der Nationalstaaten de facto eingesetzt. Die Aufgabe der EWG, heißt es in Artikel 2 des Vertrages, sei die »Errichtung eines Gemeinsamen Marktes«. Man verabschiedet sich in Rom also von der pathetisch abstrakten Konzentration auf die Schwerindustrie und setzt auf das allgemeine ökonomische Prinzip des Marktes, auf die Praxis eines Austausch- und Kommunikationsmodells. Die Errichtung eines gemeinsamen Marktes erfordere »die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten«.³ Die Unterbietung der rhetorischen Politik des Industriezeitalters schafft die Bedingung der Möglichkeit forcierten ökonomischen Wachstums, des Fortschritts der materiellen Überbietung.

Die Realisierung des im EWG-Vertrag formulierten Programms erfolgt jedoch zunächst auf kleinerer Maßstabsebene, gewissermaßen in der abgesicherten und für alle anderen europäischen Nationen risikominimierten und kontrollierbaren Praxis einer Laborsituation. 1958 unterzeichneten die mitten in Westeuropa sicher eingebetteten, seither so genannten Benelux-Staaten Belgien, die Niederlande und Luxemburg den *Traité instituant l'Union économique Benelux*. In dieser vergleichsweise kleinen Wirtschaftsunion wurde »la libre circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des services«⁴ erstmals in der Geschichte Europas in einem transnationalen Raum Wirklichkeit. Die Kontrollen an den Benelux-Binnengrenzen waren aufgehoben, und den Staatsangehörigen aller drei Länder wurde im Benelux-Raum völlige Freizügigkeit gewährt: »Les ressortissants de chacune des Hautes Parties Contractantes ont la faculté d'entrer sur le territoire des autres Parties Contractantes et d'en sortir.«⁵

3 Vertrag zur Gründung der EWG, Art. 3(c).

4 *Traité instituant l'Union économique Benelux*, Art. 1(1).

5 Ebd., Art. 2(1).

Seit 1960, als der Benelux-Vertrag in Kraft trat, stand den Europa-Politikern ein transnationaler Verkehrs- und Wirtschaftsraum in Europa vor Augen, der allerdings über ein Vierteljahrhundert als eine durch besondere historische Umstände ermöglichte Ausnahme betrachtet, dann aber wegen seines ökonomischen Erfolgs zum Vorbild eines gesamteuropäischen transnationalen Austausch- und Kommunikationssystems wurde. Am 14. Juni 1985 trafen daher die Benelux-Staaten sowie die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich in Schengen ein *Übereinkommen betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen*. Diese zweite Avantgarde der Deregulierung war nun aber, im Unterschied zur ersten, politisch wie wirtschaftlich von Beginn an außerordentlich schlagkräftig und daher für die übrigen Mitgliedstaaten der EWG zwingend wegweisend. Der Verkehr konnte fließen. Der Geist, der zum *Schengener Übereinkommen* führte, kommt in einem am Tage seiner Unterzeichnung auf EU-Ebene erschienenen Dokument zum Ausdruck, nämlich in einem Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat mit dem Titel *Vollendung des Binnenmarktes* (Kom(85) 310 endg.). Verfasst wurde es auf Veranlassung des französischen Kommissionspräsidenten Jacques Delors unter der Leitung ihres Vizepräsidenten, des für den Binnenmarkt zuständigen Kommissars Lord Cockfield:

»Haben wir erst einmal [...] andere Wege zur Behandlung sonstiger maßgeblicher Probleme wie die der öffentlichen Sicherheit, der Einwanderungs- und Drogenkontrolle gefunden, wird das Bestehen der materiellen Schranken grundlos [Punkt 11]. Dem Willen, alle materiellen und anderen Schranken zwischen den Mitgliedstaaten vollständig abzubauen, liegen weder ideologische noch schöpfärberische Gründe, sondern die schlichte Tatsache zugrunde, dass die Fortdauer jedweder Kontrollen an den Binnengrenzen die Kosten und Nachteile des aufgespaltenen Marktes verewigt [Punkt 12].«

Delors und Cockfield bewegen sich auf der Grenze zwischen Pathos und Versachlichung. Sie ziehen noch von der pathetischen Qualität der Vision eines schrankenlosen Europa, depotenzieren sie aber zum »schlichten« Ausdruck eines kaufmännischen Sachzwanges, denn die Realisierung der Utopie eines gemeinsamen Marktes, eines transnationalen ökonomischen Raumes ist mit dem Schengener Übereinkommen in greifbare Nähe gerückt. Ihrer endgültigen Verwirklichung steht allein noch das Sicherheitsproblem entgegen. So verwandelt sich die ursprüngliche Einigungsutopie in eine Utopie der Sicherung des schon Erreichten, hinter der die alte Vision zu verblassen beginnt.

Wenn Delors und Cockfield auf »andere Wege zur Behandlung« des Sicherheitsproblems in einem schrankenlosen Europa hoffen, so haben sie das Schengener Übereinkommen im Auge. Seinen historischen Rang begründet nicht nur die Tatsache, dass mit ihm der wirtschaftlich bedeutendste Teil Europas zu einem grenzenlosen Raum erklärt wurde, sondern darüber hinaus der Umstand, dass dieser Vertrag, dessen leitender Zweck die Förderung der wirtschaftlichen Kraft der ihn schließenden Staaten ist, gleichzeitig das mit der Schaffung eines so ausgedehnten und bevölkerungsreichen transnationalen Raumes verbundene Sicherheitsproblem als eine unerwünschte Nebenfolge erkennt und anerkennt und auf Abhilfe sinnt. Die Schengener Vertragsparteien wissen um »mögliche negative Folgen bei der Erleichterung der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen auf dem Gebiet der Einreise und der inneren Sicherheit« und betonen die Notwendigkeit, »den Schutz der Gesamtheit der Hoheitsgebiete der fünf Vertragsparteien vor unerlaubter Einreise und vor Handlungen, die die innere Sicherheit beeinträchtigen können, sicherzustellen« (Art. 7). Entsprechend sehen sie sich gezwungen, ein den Wegfall der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen kompensierendes Sicherheitskonzept zu entwerfen. Sie erklären,

»die Zusammenarbeit zwischen ihren Zoll- und Polizeibehörden insbesondere im Kampf gegen Kriminalität, vor allem gegen den illegalen Handel mit Betäubungsmitteln und Waffen, gegen die unerlaubte Einreise und den unerlaubten Aufenthalt von Personen, gegen Steuer- und Zollhinterziehung sowie gegen Schmuggel [zu verstärken]. Zu diesem Zweck bemühen sich die Vertragsparteien [...], den Austausch von Informationen zu verstärken, die für die anderen Vertragsparteien insbesondere im Kampf gegen die Kriminalität von Interesse sein könnten. Die Vertragsparteien verstärken [...] die gegenseitige Unterstützung im Hinblick auf illegale Kapitalbewegungen [Art. 9].«

Als das Schengener Übereinkommen am 14. Juni 1985 unterzeichnet wurde, war nicht absehbar, dass sich nur vier Jahre später der Eiserne Vorhang zu heben beginnen und die bestehende Weltordnung untergehen würde – Michail Gorbatschow war erst seit dem 11. März 1985 Generalsekretär der KPdSU. Es scheint, dass die historische Initiative der Schengener Vertragsstaaten zumindest begünstigt wurde durch den Glauben an ein Fortdauern der stabilen Ordnung der Bipolarität, die der Kalte Krieg geschaffen hatte und auch in seinen Tauwetterperioden garanterte. Damals hatte dieser Nicht-Krieg wohl seine größten Schrecken verloren (wenngleich das Jahr 1985, das die Stationierung der Pershing-II-Raketen in der Bundesrepublik Deutschland sah, gewiss noch in die Phase einer ost-west-politischen Zwischeneiszeit fiel). Und ein Phänomen wie das der *failing states* kannte die Zeit der Systemkonfrontation

nicht, jedenfalls nicht in dem Ausmaß, das es heute angenommen hat: Diktaturen jeglicher Couleur wurden in der Epoche des Kalten Krieges weltweit von den beiden Supermächten gestützt, um das Eintreten des so gefürchteten »Domino-Effektes« zu verhindern. Der Eiserne Vorhang schließlich markierte die verlässliche Ostgrenze Westeuropas, das sich folglich mehr oder weniger auf »westeuropäische Innenpolitik« konzentrieren zu können meinte, mithin, so schien es wenigstens der Avantgarde seiner Deregulierer, auf die Vollendung des gemeinsamen Marktes der Europäischen Gemeinschaft. So radikal der in Schengen vollzogene Schritt auch war, er wurde getan in einer überschaubaren Situation, einer geostrategisch stabilen Lage, und vor allem – in einem abgeschirmten Territorium. In diesem abgeschirmten Territorium schien ein »Ende der Geschichte« Wirklichkeit geworden zu sein. Aber die Geschichte kehrte zurück.

Der Untergang der Sowjetunion veränderte alles. Als 1995 im Schengen-Raum, der sich nun bereits auch über Spanien und Portugal erstreckte, die Grenzkontrollen aufgehoben wurden, und als 1997 der Vertrag von Amsterdam unterzeichnet wurde, mit dem ja beschlossen war, das gesamte Gebiet der EU in einen solchen Raum zu verwandeln, war zu Bewusstsein gekommen, welches Wagnis Westeuropa tatsächlich mit der Öffnung seiner Binnengrenzen einging. Zwei Themen waren dabei beherrschend: organisierte Kriminalität und illegale Immigration. Beim ersten Thema scheint die geschärzte Bedrohungswahrnehmung wesentlich der entsiegelten Ostgrenze geschuldet zu sein, der Hebung des Eisernen Vorhangs, wie Letizia Paoli schreibt:

»The opening of the Eastern borders, once strictly patrolled by Warsaw Pact Troops, [...] objectively enhanced the movement of people, goods and capital across – and between – the two formerly segregated portions of Europe: criminals as well as non-criminals, drugs as well as regular commodities, dirty as well as hot and legitimate money could all circulate more freely than before.«⁶

Die Formel aber, mit der man all diese tatsächlichen und doch »obscure menaces coming from the East« bezeichnete und summierte, war eben »Organisiertes Verbrechen«:

»The fall of the Iron Curtain [...] had a tremendous impact on the perception of the organized crime problem. Particularly in its transnational variant, organized crime became one of the most frequent and successful labels to express the rising sense of insecurity caused by the sudden collapse of the bipolar world [...].⁷

6 Paoli: Organized crime, S. 39.

7 Ebd.

Wie immer beim Thema ›Sicherheit‹ verschränkten sich auch hier objektive und subjektive oder symbolische Aspekte, die nur schwer auseinanderzuhalten sind. Denn beim Thema ›Sicherheit‹ geht es immer um Angst – um die Bekämpfung ihrer Ursachen und ihre rhetorische Be- schwichtigung, zugleich aber auch, und untrennbar damit verbunden, um ihre Instrumentalisierung. Das Ende der Sowjetunion und der Zerfall, ja die Sprengung des Ostblocks kamen in Westeuropa überhaupt und in der westeuropäischen Politik der inneren Sicherheit im Besonderen jedenfalls an als ›das Problem der organisierten Kriminalität‹, das zwar auch zuvor schon Thema gewesen war, doch jetzt eine ganze andere Dringlichkeit gewann.

Wie das Problem der organisierten Kriminalität, so schien das Problem der illegalen Immigration nach dem Untergang der bipolaren Weltordnung ebenfalls ernster zu sein als je zuvor. Das hatte auch mit der neuen Durchlässigkeit der westeuropäischen Ostgrenze zu tun, vor allem aber mit der in der neuen Weltsituation rapide wachsenden Zahl von *failing states*, die bei ihrem Zerfall, neben Terrorismus und organisierter Kriminalität, Ströme von Flüchtlingen freisetzten. Alexander Straßner und Margarete Klein erinnern daran, dass sich

»seit dem Beginn der 90er Jahre eine Zunahme staatlicher Zerfallsprozesse beobachten [lässt]. *Failing states* [...] wurden geradezu zu einem Kennzeichen der neuen Ära nach dem Kalten Krieg. Mit dem gewaltsamen Auseinanderbrechen Jugoslawiens rückte dieses Phänomen auch in Europa zeitweise ins Zentrum der allgemeinen Aufmerksamkeit«.⁸

Mit dem Ende der Bipolarität war Westeuropa kein abgeschirmtes Territorium mehr und die Staatenwelt nicht länger in das stählerne Gehäuse der globalen Ost-West-Struktur gezwungen. In dieser nun wieder offenen Geographie und Geschichte zeigte sich das strukturelle Sicherheitsproblem, die strukturelle Verletzlichkeit des gerade entstehenden transnationalen Großraumes der EU in neuem, schärferem, dramatischem Licht. Davon zeugt der *Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität*, der vom Rat der EU am 28. April 1997 angenommen wurde. Das Papier beginnt mit den Worten:

»Die organisierte Kriminalität wird immer mehr zu einer Bedrohung der Gesellschaft, wie wir sie kennen und wie wir sie erhalten möchten. [...] Kriminelle Aktivitäten werden in zunehmendem Maße grenzüberschreitend organisiert und profitieren ferner vom freien Waren-, Kapital-, Dienstleistungs- und Personenverkehr. [...] Im Vergleich dazu werden effiziente Mittel zur Präven-

8 Straßner/Klein: Wenn Staaten scheitern, S. 7.

tion und Repression dieser kriminellen Aktivitäten nur sehr langsam entwickelt; sie hinken fast immer einen Schritt hinterher.«⁹

Natürlich wäre auch im Schutze des Eisernen Vorhangs ein transnationaler westeuropäischer Großraum besonders anfällig für das organisierte Verbrechen gewesen. Die Hochrangige Gruppe, die den Aktionsplan verfasst hat, weiß selbstverständlich, dass organisierte Kriminalität keine osteuropäische Spezialität ist, und sie behauptet es auch nicht. Doch der von ihr angeschlagene alarmierende und pathetische Ton ist sehr wahrscheinlich zumindest *auch* ein Ausdruck der Atmosphäre der Unsicherheit, in dem sich seit dem Ende des Kalten Krieges und dann verstärkt unter dem Eindruck der Jugoslawienkriege der westeuropäische Diskurs über die innere Sicherheit vollzog. Als am 2. Oktober 1997 die damals fünfzehn Mitgliedstaaten der Europäischen Union den Vertrag von Amsterdam unterzeichneten und mit ihm das gesamte Gebiet der EU in einen Schengen-Raum zu verwandeln beschlossen, gingen sie also, wie die historische Erinnerung zeigt, nicht nur ein objektiv größeres, sondern vor allem auch ein subjektiv höher bewertetes Sicherheitsrisiko ein, als es die fünf Erstunterzeichner des Schengener Übereinkommens 1985 getan zu haben scheinen und meinten. Der Schritt wurde gewiss auch ein wenig ängstlich vollzogen, und es blieben Reserven. Die Weigerung Irlands und des Vereinigten Königreiches, die systematischen Kontrollen an ihren Grenzen abzuschaffen, macht das deutlich. Unter den gegebenen beunruhigenden Bedingungen zum Zeitpunkt ihrer Konstitution war die Amsterdamer Sicherheitsgemeinschaft auf jeden Fall von Anfang an dazu disponiert, auf eine jede als solche empfundene Bedrohung der inneren Sicherheit des Raumes ihrer Union äußerst sensibel und scharf zu reagieren. Die Reaktionen auf die Ankunft des sogenannten ›islamistischen‹ Terrors in Europa mit dem Anschlag von Madrid am 11. März 2004 sollten das zum Vorschein bringen.

Wie ängstlich die Amsterdamer Sicherheitsgemeinschaft von Anfang an war, machen aber in erster Linie die rhetorischen Anstrengungen sinnfällig, die seit Amsterdam den offiziellen Diskurs über die innere Sicherheit in der EU kennzeichnen. Am auffälligsten dabei ist die gebeitsmühlenartige Verwendung der Pathosformel »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts«. Die Formel hat der Vertrag von Amsterdam eingeführt, und zwar in Abänderung des *Vertrages über die Europäische Union* von 1992, des *Maastrichter Vertrages*. So lautete der zehnte Erwägungsgrund ursprünglich:

9 ABl. 1997 C 251, S. 1.

»in Bekräftigung ihres Ziels, die Freizügigkeit unter gleichzeitiger Gewährleistung der Sicherheit ihrer Bürger durch die Einfügung von Bestimmungen über Justiz und Inneres in diesen Vertrag zu fördern«.

Amsterdam macht daraus:

»entschlossen, die Freizügigkeit unter gleichzeitiger Gewährleistung der Sicherheit ihrer Bürger durch den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts [...] zu fördern«.

Und unter Artikel B des Maastrichter Vertrages hieß es ursprünglich:

»Die Union setzt sich folgende Ziele: [...] die Entwicklung einer engen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres«.

Amsterdam macht daraus, die ältere Formel überbietet:

»Die Union setzt sich folgende Ziele: [...] die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität der freie Personenverkehr gewährleistet ist«.

Die Formulierung des novellierten Artikels B erweckt den Eindruck, dass der Ausdruck »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« nicht nur den vermeintlichen Abschluss einer Entwicklung markiert, sondern angesichts bedrängender Bedrohungen geprägt wurde, Ausdruck einer empfundenen Schwäche ist. »Asyl [...] Einwanderung [...] Kriminalität« – gegen diese Gefahren baut und bewahrt (»Erhaltung!«) die Union ihren »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts«. Die ursprüngliche Einigungsvision verfließt gleichsam in einer abstrakten Formel, die die europäische Gemeinschaft unkenntlich zu machen, letztlich durch einen technischen Apparat ihres Vollzugs zu ersetzen droht.

Die Amsterdamer Pathosformel ist ein Versprechen gegen die Angst, ein Versprechen, das in dieser Form in der Moderne – wenn es gutging – allein der Nationalstaat mit einem Anspruch auf Glaubwürdigkeit aussprechen konnte. Die Prägung dieser Pathosformel ist demnach offenbar der Ausdruck des Versuches, die Gesamtheit der EU *in ihrer Gesamtheit als EU* »mit nationalstaatsähnlichen Emotionen früherer Art zu erfüllen«.¹⁰ Diesen Versuch zu machen, liegt näher denn je in einer Situation, in der die EU-Mitgliedstaaten ihre nationalen Territorien zu einem trans-

10 Komendera: Normenkonflikte zwischen EWG- und BRD-Recht, S. 7.

nationalen Sicherheitsraum zusammenzufassen und dabei wesentliche Bestandteile ihrer einzelstaatlichen Souveränitäten zu *poolen* gezwungen sind – gezwungen freilich allein durch den Zwang einer ökonomistischen Ideologie.

2.

Wenn Delors und Cockfield 1985 das Sicherheitsproblem aufwerfen, so geschieht dies im Zeichen ökonomischer Versachlichung. Die Utopie des gemeinsamen Marktes scheint verwirklicht, Westeuropa befriedet, das Pathos hat sich an der Praxis aufgebraucht, es bedarf allein noch einiger technischer Verfeinerungen, um den vollendeten Markt zu festigen. Mit dem überraschenden Ende der Bipolarität öffnet sich erneut der Horizont eines vereinten Europas, die Vision einer kulturellen Einheit, die sich jetzt nicht mehr nur ökonomisch, sondern auch politisch verwirklichen soll. Ohne dass Kriegsdrohungen und Vernichtungsvisionen noch weiter beständen, wird aus dem vormals rein technischen Problem der Sicherung eines ummauerten gemeinsamen Marktes jetzt eine Aufgabe der Politik, wird das alte Pathos von einem friedlichen *West-Europa* wiedergefunden und mit der Verheißung überboten, auch die osteuropäischen Staaten zu integrieren und eine europäische Einheit nahezu in den geographischen Dimensionen des Subkontinents zu begründen. So taucht die Friedensutopie von 1950 nach dem Ende des Kalten Krieges wieder auf, aber nicht mehr begrenzt von den Ansprüchen und der Sicherheitskonstellation zweier Supermächte. Will und muss sich jetzt Europa wieder selbst behaupten, so wächst die Friedensidee in dieser fundamental neuen Lage über sich hinaus, erneuert und überbietet sich innereuropäisch wie auch mit Blick auf die Weltpolitik.

Entdeckt Europa nach 1989 seine Außengrenzen wieder, sieht es sich gezwungen, diese mit einem selbstverantworteten Grenzregime zu schützen. Es muss politisch Verantwortung für seine Grenzen übernehmen – sowohl hinsichtlich des Verlaufs als auch hinsichtlich der Sicherung. Teil dieser neuen Verantwortung ist, dass die Außengrenzen verschiebbar und abhängig von politischen Entscheidungen geworden sind. Mit jedem EU-Beitritt werden sie neu ausgelotet und festgelegt. Durch diese selbstbestimmte Grenzsetzung erfährt Europa die Möglichkeit, sich als politisches Subjekt zu konstituieren, erhält jetzt die Chance, sich eine eigene politische Identität zu verschaffen. Im Gegensatz zu dem kontrollierten Prozess einer sukzessiven Schaffung eines gemeinsamen Marktes impliziert jetzt jede Erweiterung eine sicherheitspolitische Ambivalenz: Wird einerseits durch die Integration neuer Mitgliedstaaten das

Bedürfnis nach sicheren Grenzen befriedigt, so schafft die Verlagerung der Grenzen nach außen nicht nur ein steigendes politisches, soziales und wirtschaftliches Gefälle zwischen den Mitgliedstaaten, sondern daraus hervorgehend auch ein gesteigertes Sicherheitsrisiko.

Im Inneren stößt sich die nach 1989 wieder neu beschworene Einigungsutopie daran, dass der Westen nur Markt und nicht politische Einheit, der Osten hingegen nicht nur ökonomisch, sondern vor allem auch politisch instabil ist. Die innere Stabilisierung und Integration der osteuropäischen Staaten werden zur entscheidenden sicherheitsrelevanten Aufgabe für ein ständig sich erweiterndes Europa. Die europäische Einigungsutopie verwandelt sich in eine Sicherheitsutopie, versachlicht auf technologischer Grundlage, ohne dass sich um zentrale Institutionen und Kompetenzverteilungen gestritten werden müsste.

Zugleich ermöglicht das Erscheinen des ›islamistischen‹ Terrorismus, die gewählte Sicherheitspolitik zu intensivieren. Werden einerseits durch die Festlegung eines gemeinsamen Feindes die innereuropäischen Diskrepanzen überdeckt, so erwächst andererseits aus der sich kontinuierlich fortsetzenden und verstärkenden Politik der inneren Sicherheit die Möglichkeit, die Heterogenität Europas aufzulösen. Diese Hoffnung knüpft sich vor allem an die Technik, repräsentiert im Schengener Informationssystem und allen seinen Ablegern, welche die gesicherte Integration Europas bewältigen sollen.

War SIS I das erste in einer ganzen Reihe von heute bereits arbeitenden oder noch in der Entwicklung befindlichen informationstechnischen Systemen, so soll nach den Vorstellungen seiner Konstrukteure das Update SIS II nicht länger ein relativ biederer *Fahndungsinstrument* mit klar umrissenen und beschränkten Zwecken sein, sondern ein *Allzweckwerkzeug*, eine universelle Informationsmaschine für alle nur denkbaren Belange der inneren Sicherheit. In der systematischen Zweckentgrenzung von SIS¹¹ offenbart sich die technologische Informations-

11 Der europäische Datenschutzbeauftragte Peter Hustinx kritisiert, dass die Neukonzeption von SIS gegen das zentrale Prinzip des Datenschutzes, den *Grundsatz der Zweckbindung* verstößt: »Für Behörden, die Zugriff auf SIS-Daten haben, wird die Nutzung dieser Daten de facto beschränkt, da sie grundsätzlich nur Zugriff auf die Daten zur Durchführung einer spezifischen Maßnahme erhalten. Doch entziehen sich einige der in den neuen Vorschlägen vorgesehenen Zugriffsmöglichkeiten dieser Logik, denn ihr Zweck besteht nicht etwa darin, der Behörde die Identifizierung einer Person und die Durchführung der in der Ausschreibung vorgesehenen Maßnahme zu ermöglichen, sondern darin, sie mit Informationen zu versorgen. [...] Der Zugang wird [Asyl- und Einwanderungsbehörden, Europol und Eurojust] zur Informationsbeschaffung für ihre eigenen Zwecke gewährt.« (ABL. 2006 C 91, S. 44f.)

als Kontrollutopie. Wenn die Welt informationell möglichst vollständig abgebildet wird und die gesammelten Daten und Informationen über geeignete IT-Systeme frei fließen, wird die Welt auch maximal kontrollierbar und sicher, so das Versprechen.

Der Zweck dieser Technologien besteht darüber hinaus in der Erstellung eines idealtypischen Unions-Bürgers, der über zahlreiche neue Formen der Erfassung und Kontrolle in den Gesellschaftskörper eingesortiert und von den Nichtkompatiblen geschieden wird. Im Februar 2008 enthielt SIS mehr als 17 Millionen Datensätze insgesamt.¹² Im Juli 2008 wurden Eintragungen zu knapp einer Million Personen verzeichnet. Dabei »entfielen rund 730.000 auf Einreiseverbote in den Schengen-Raum, 70.000 auf gesuchte Personen, 23.000 auf Personen, die zwecks Auslieferung zu verhaften waren«.¹³ Im Zeichen der terroristischen Bedrohung wird das 1989 erneuerte Einungs- und Friedenspathos abgelöst durch ein Sicherheitspathos, das seinen Vollzug und seine Versachlichung in der Maschine sucht. Im Gegensatz zu Schumans pathetischem Anstoß erfolgt die Versachlichung diesmal nicht über die Ökonomie, die Schaffung eines gemeinsamen Marktes, sondern über die Etablierung und ständige Erweiterung einer Integrations- und Sortierungsmaschine, die die innere Einheit Europas herstellen soll.

3.

Dezidiert gesamteuropäische Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus beginnen 1976 mit dem Wirken der ›TREVI‹-Arbeitsgruppen.¹⁴ In diese umfassendere Geschichte, die hier nicht erzählt wird, sind auch die Initiativen der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Innen- und Justizpolitik seit dem 11. September 2001 zu rücken. In dem vom Europäischen Rat am 21. September 2001 beschlossenen Kommuniqué *Schlussfolgerungen und Aktionsplan* (SN 140/01) heißt es: »Der Europäische Rat hat beschlossen, den Kampf gegen den Terrorismus mehr denn je zu einem vorrangigen Ziel der Europäischen Union zu machen.« Dieser Erklärung folgen umfangreiche gesetzgeberische Taten

12 *Preparing the next steps in border management in the EU*. Commission Staff Working Document accompanying COM(2008) 69 final, 13 February 2008 [SEC(2008) 153].

13 Künzle: Fahndungs-Drehscheibe SIS dreht sich.

14 Benannt nach der Fontana di Trevi, da die Einrichtung dieser Gruppen auf einer Tagung des Europäischen Rates in Rom beschlossen wurde. ›TREVI‹ wird als Akronym für »terrorisme, extrémisme et violence internationale« gelesen. Neben dem Terrorismus war u.a. die organisierte Kriminalität Thema einer der TREVI-Arbeitsgruppen.

auf nationaler Ebene. Der Streit der Europäer darüber aber, wie man sich zum »war on terror« der USA stellt, verdeutlicht, dass Europa noch keine gemeinsamen Definitionen hinsichtlich zentraler Themen der inneren Sicherheit gefunden hat.¹⁵ Erst nach der Ankunft des ›islamistischen‹ Terrors auf dem eigenen Territorium finden die Mitgliedstaaten der EU zu neuer Einigkeit, und definitorische Differenzen verblassen zugunsten *technisch* getriebener Lösungsansätze. Am 25. März 2004, zwei Wochen nach dem Terror von Madrid, verabschiedet der Rat der EU eine Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus (7906/04). Im gemeinsamen Schwur hebt sich der Definitionsstreit auf und verstärkt sich das Junktim von Sicherheit und Integration:

»Die Union und ihre Mitgliedstaaten versichern, dass sie alles in ihrer Macht Stehende tun werden, um im Einklang mit den Grundprinzipien der Union, der Charta der Vereinten Nationen und den Verpflichtungen im Rahmen der Resolution 1373 (2001) des VN-Sicherheitsrates alle Formen des Terrorismus zu bekämpfen.«

Die Erklärung ruft unter anderem dazu auf, die gesetzlichen Grundlagen für eine technische Versachlichung des postulierten Kampfes gegen den Terrorismus zu schaffen. Gefordert wird einmal mehr »die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten«, wobei sich an erster Stelle die beschworenen fundamentalen Grundsätze der Union zu bewahren haben und sich dann die weltpolitische Position Europas beweisen muss.

Als Reaktion auf die Erklärung folgen eine ganze Reihe von Vermerken und Mitteilungen, die einerseits immer wieder die Notwendigkeit des Informationsaustausches zur erfolgreichen Terrorismusbekämpfung betonen, andererseits aber die geforderte technische Versachlichung vorantreiben wollen. Am 16. Juni 2004 antwortet die Europäische Kommission mit einer Mitteilung (KOM(2004) 429 endg.), in der konkretisierend fünf Elemente herausgehoben werden, »die für einen freien, besser als bisher strukturierten Verkehr von Informationen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten wesentlich sind«:

1. Das Prinzip gleichberechtigten Zugangs zu Daten zwischen Strafverfolgungsbehörden;
2. das *Scoping* der Zugangsbedingungen;
3. Datensammlung;
4. Datenaustausch und -verarbeitung;
5. Forschung.

15 Vgl. auch Glaßner/Lorenz: Europa und die Politik der inneren Sicherheit.

Die niederländische Ratspräsidentschaft veröffentlicht daraufhin am 22. September 2004 einen Vermerk (12680/04), der sich ausdrücklich auf das erste der von der Kommission genannten Elemente bezieht. Das »Prinzip des gleichberechtigten Zugangs zu Daten« in »Grundsatz der Verfügbarkeit« umbenennend, überhöht sie die konkrete Forderung in eine abstrakte Formel. Dieser »Grundsatz der Verfügbarkeit« verschmilzt politischen Anspruch und technische Verwirklichung, Rechtfertigung und Durchsetzung, Pathos und Versachlichung: »Vom 1. Januar 2008 an muss der Informationsaustausch in den Politikbereichen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auf dem Grundsatz der Verfügbarkeit beruhen.« Wird das »Prinzip des gleichberechtigten Zugangs« auf das Schlagwort der Verfügbarkeit reduziert, so wird das technische Verfahren des Informationsaustausches politisch aufgeladen, letztlich in die kritische Begrifflichkeit von Souveränität überführt:

»Der Grundsatz der Verfügbarkeit bedeutet konkret, dass ein Strafverfolgungsbeamter eines Mitgliedstaates, der Informationen benötigt, um seinen Aufgaben nachzukommen, diese unionsweit ohne weiteres von einem anderen Mitgliedstaat erhalten kann und dass die über die Informationen verfügende Strafverfolgungsbehörde des anderen Mitgliedstaates verpflichtet ist, die Informationen für den angegebenen Zweck zu übermitteln. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass die Bürger Garantien gegen Missbrauch und Fehlinformationen erhalten.«

Verfügbarkeit wird nun zur Verpflichtung, wobei in der allgemeinen Formulierung des Prinzips sich zugleich ein Souveränitätsanspruch geltend macht, und zwar ohne dass es hierfür diesseits des technischen Systems einer zentralen, sichtbaren politischen Repräsentanz noch bedürfte. Nur sechs Wochen später wird der Grundsatz der Verfügbarkeit mit dem *Haager Programm* vom 5. November 2004 in den offiziellen Diskurs der EU aufgenommen und zum Leitmotiv der europäischen Politik der inneren Sicherheit erklärt: »Der bloße Umstand, dass Informationen Grenzen überschreiten, sollte nicht länger von Bedeutung sein.¹⁶ Dabei fügt das Programm hinzu:

»Was die Methoden für den Informationsaustausch anbelangt, so sollten die neuen Technologien in vollem Umfang genutzt werden; die Methoden müssen an jede Art von Informationen angepasst sein, gegebenenfalls durch gegenseitigen Zugriff auf nationale Datenbanken oder deren Interoperabilität, oder di-

16 ABl. 2005 C 53, Art. 2.1.

rekten (Online-) Zugang, auch für Europol, zu den bestehenden zentralen Datenbanken der EU wie beispielsweise SIS.«¹⁷

Ein Vermerk der Luxemburger Ratspräsidentschaft vom 25. März 2005 (7641/05) skizziert eine Verwirklichung des Grundsatzes der Verfügbarkeit in zwei Schritten: Erstens müsse er in seiner generellen rechtlichen Ausgestaltung entwickelt werden, zweitens müsse er jede nur denkbare neue technische Möglichkeit nutzen. Der Vermerk unterscheidet vier Modi, um auf der Grundlage des Prinzips Verfügbarkeit den transnationalen Zugang zu Information zu etablieren:

1. indirekter Zugang zu Informationen auf Ersuchen;
2. indirekter Zugang zu Informationen eines anderen Mitgliedstaats über ein Zentralregister auf der Grundlage eines ›Treffer/kein Treffer‹-Systems;
3. direkter Zugang zu den Datenbanken eines anderen Mitgliedstaats;
4. Schaffung zentraler europäischer Datenbanken.

Diese vier Modi können als Schritte auf dem Weg zu einer totalen Datenintegration verstanden werden. Mit der sukzessiven Durchsetzung dieser vermeintlich ausschließlich technischen Integration würde sich jede Form von Souveränität in Sachen innerer Sicherheit vollständig zugunsten einer Verfahrenssouveränität aufheben, die autonom sich jeden demokratischen Zugriffs entzöge. Entsprechend verwundert es nicht, dass um die Frage, wie dieses Prinzip zu realisieren sei, ein politischer Wettstreit zwischen einzelnen Mitgliedstaaten entbrennt. Abermals setzt eine Dynamik der Überbietung ein, indem einzelne Mitgliedstaaten sowie auch die EU-Ebene Gesetzesvorschläge zur Verwirklichung des Grundsatzes der Verfügbarkeit unterbreiten.

Der Vermerk der Luxemburger Ratspräsidentschaft bezieht sich u.a. auf eine *Initiative des Königreichs Schweden über die Annahme eines Rahmenbeschlusses, den Austausch von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu vereinfachen, insbesondere in Bezug auf schwerwiegende Straftaten einschließlich terroristischer Handlungen.*¹⁸ Am 18. November 2004, unmittelbar nach der Verabschiedung des Haager Programms im Amtsblatt veröffentlicht, stört der schwedische Vorschlag sichtlich die bereits angelaufene Debatte um die Ausgestaltung des Verfügbarkeitsprinzips – jedenfalls bis zu einem gewissen Grade. Von Sicherheitsexperten auf EU-Ebene wird die »Schwedische Initiative« ausdrücklich nur als eine kurzfristige Zwischenlösung für den transnationalen In-

17 Ebd.

18 ABl. 2004 C 281.

formationsaustausch honoriert. So argumentiert Jonathan Faull, Generaldirektor der GD Justiz und Inneres der Kommission:

»Our proposal, on the establishment of a right of equivalent access is seen by delegations in the relevant Council working group (known as the multi-disciplinary group) as a longer-term project which will provide for a wider sharing of information between law enforcement authorities of the Member States in the future.«¹⁹

Besteht das Ziel der Schwedischen Initiative entsprechend der Aufforderung des Europäischen Rats darin, angesichts terroristischer Bedrohung ein rechtlich bindendes Rahmenwerk für den transnationalen Informationsaustausch zu schaffen, so belässt aber der vorgeschlagene Verfahrensmodus den einzelnen Staaten Entscheidungsmöglichkeiten, die dem Verfügbarkeitsgebot des Haager Programms in seiner Radikalität eher zu widersprechen als zu entsprechen scheinen. Der pragmatische Vorschlag relativiert die politische Aufladung von Technik und damit implizit auch das totale Verfügbarkeitsgebot des Haager Grundsatzes. Vier Aspekte bilden den Kern des schwedischen Vorschlags:

1. direkte Kommunikation zwischen einer anfragenden und einer angefragten Behörde;
2. Fristen für die Übermittlung der erbetenen Information;
3. Antwortverpflichtung;
4. gleiche Bedingungen beim intranationalen und transnationalen Informationsaustausch: ausländische Anfrager müssen von einer angefragten Behörde wie inländische Anfrager behandelt werden.

Die Initiative mündete schließlich 2006 in einen Rahmenbeschluss.²⁰ Zwischen dem ursprünglichen Vorschlag der Schweden und jenem Rahmenbeschluss gibt es allerdings Unterschiede, die Aufmerksamkeit verdienen. So verschwindet aus dem Titel des Rahmenbeschlusses das ursprüngliche Motiv vollständig: die Erwähnung des Terrorismus unterbleibt im Gesetzesnamen, worin sich nicht zuletzt der Wille ausdrücken mag, den Gesetzgebungsprozess zum transnationalen Informationsaustausch seit Schengen als einen kontinuierlichen erscheinen zu lassen. Eine weitere Veränderung zwischen dem Vorschlag und dem Beschluss betrifft die beim Informationsaustausch genutzten Kommunikationskanäle. Während im Vorschlag bestimmte Kanäle (Art. 7(1)) genannt werden, lässt der Rahmenbeschluss die Frage der zu nutzenden Kanäle voll-

19 House of Lords 2005, Oral Evidence, S. 39. »Our proposal« ist der weiter unten kommentierte Kommissionsvorschlag KOM(2005) 490 endg.

20 2006/960/JI; ABl. 2006 L 386.

kommen offen (Art. 6(1)). Zumindest theoretisch heißt das, dass eine jede Strafverfolgungsbehörde mit einer jeder anderen innerhalb der EU direkt kommunizieren kann.

Dies allein erfüllt bereits das Prinzip der Verfügbarkeit in einem sehr hohen Maße, wenngleich immer im Rahmen des indirekten Informationszugangs auf Anfrage. Dank dem aus der Schwedischen Initiative resultierenden Beschluss wird die Prozedur von Anfrage und Anfragebeantwortung zum vorläufigen Standard. In dieser Hinsicht erweisen sich auch die zwei dem Beschluss beigefügten Formblätter, die in der Prozedur zu verwenden sind, als die wichtigsten Ergänzungen zur ursprünglichen Initiative. Sie schränken die Kommunikation zwischen den Strafverfolgungsbehörden auf Basis einer Reihe von vorab definierten Kategorien wie Art der Straftat, Verwendungszweck der angefragten Information usw. ein. Nur drei Freifelder stehen zur Verfügung, um eine eventuelle Dringlichkeit der Anfrage, die Art der erbetenen Information und die Art der Umstände, unter denen die Straftat begangen wurde, zu spezifizieren. Der Rahmenbeschluss etabliert damit ein Regelwerk, das einfach und technologisch eher wenig anspruchsvoll ist. Es wurde von den relevanten Akteuren und Behörden daher schnell angenommen.

Andererseits erscheint dieser »schwedische« Rahmenbeschluss nur als ein Zwischenschritt, gar als Hemmung auf dem Weg, das Prinzip der Verfügbarkeit gänzlich zu verwirklichen. Im Gegensatz zum pragmatischen schwedischen Vorstoß bereitet sich parallel und im Wettstreit mit ihm ein alternatives Modell vor, das auf der technokratischen Utopie der Verfügbarkeit besteht und diese gesetzlich wie technisch schließlich auch auf europäischer Ebene umzusetzen sucht.

Im *Vertrag von Prüm*, geschlossen am 27. Mai 2005 zwischen Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden und Österreich, wird der Weg zu einer vollständigeren Erfüllung des Prinzips der Verfügbarkeit geebnet. Einerseits nationale Souveränität betonend, beanspruchen die Unterzeichner jedoch zugleich, »eine Vorreiterrolle bei der Erreichung eines möglichst hohen Standards in der Zusammenarbeit [...] einzunehmen«. Im Zusammenhang der Bemühungen auf EU-Ebene wird dieses Vorgehen zumindest als zwiespältig wahrgenommen, wenn nicht gar als ein neuerlicher Versuch, wie in Schengen EU-Politik außerhalb des EU-Rahmens zu gestalten: Der Vertragschluss gefährde das Gleichgewicht, so kritische Beobachter, das zwischen der internationalen und der EU-Ebene bestehen müsse und erzeuge »a hierarchy within the EU«.²¹

21 Balzacq et al.: Security and the two-level-game.

Dazu bestimmt, die grenzüberschreitende polizeiliche Kooperation zu intensivieren, besonders im Kampf gegen Terrorismus, grenzüberschreitende Kriminalität und illegale Einwanderung, kennt der Vertrag von Prüm mehrere Möglichkeiten des Informationsaustausches: Erstens indirekten Zugang zu DNA- und Fingerabdruckdaten, die sich im Besitz einer anderen Vertragspartei befinden, über eine im Treffer/kein-Treffer-Verfahren abfragbare Registerdatenbank und zweitens direkten Online-Zugang zu Datenbanken der Kraftfahrzeugmeldeämter. Ebenfalls werden der Informationsaustausch und polizeiliche Kooperationen anlässlich von Massenveranstaltungen (Champions-League-Spiele, G-8-Gipfel etc.), Katastrophen und schweren Unfällen sowie im Falle von drohenden Gefahren im Vertrag geregelt. Darüber hinaus erlaubt dieser schließlich gemeinsame Operationen von Strafverfolgungs- und Einwanderungsbehörden auf dem Boden eines der Vertragsstaaten. Ist zwar der Informationsaustausch auf nationale Kontaktstellen mit ausgewähltem Personal beschränkt, so realisiert der Vertrag von Prüm dennoch ein Modell, das dem Anspruch des Verfügbarkeitsgrundsatzes über die Schweidische Initiative hinaus Rechnung trägt. Peter Hustinx charakterisiert den Prümer als einen »Datenfeld-für-Datenfeld-Ansatz«. Einerseits stellt der Vertrag von Prüm nach Ansicht des Europäischen Datenschutzbeauftragten also »ein vorsichtigeres Konzept« dar als der (gleich kommentierte) Kommissionsvorschlag KOM(2005) 490 endg., ein Konzept, »das eine Datenart umfasst« und dann prüft, »inwieweit der Verfügbarkeitsgrundsatz eine wirksame Hilfe bei der Strafverfolgung sein kann und welches die spezifischen Risiken für den Schutz personenbezogener Daten sein können« (Punkt 50 der *Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit*).²² Als weniger harmlos erscheint jedoch andererseits die Tatsache, dass das Prümer Konzept zugleich »zwangs-läufig zur Einrichtung neuer Datenbanken« mit der Folge von »Risiken für den Schutz personenbezogener Daten« führe (Punkt 49).

Der Vertrag von Prüm tritt am 1. November 2006 in Kraft. Aus dem Blickwinkel seiner Initiatoren ist er unzweifelhaft eine *success story*. Unter dem wachsenden Druck, den der Beitritt weiterer Staaten zum Vertrag bewirkte, sollte mit dem Ratsbeschluss 2008/615/JI zur *Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität*²³ im Juni 2008 schließlich seine Integration in das Gesetzeswerk der

22 ABl. 2006 C 116.

23 ABl. 2008 L 210.

EU erfolgen. Angesichts des Fortschritts aber, den der Vertrag von Prüm auf dem Weg zur vollen Verwirklichung des Prinzips der Verfügbarkeit für sich genommen bedeutete, stellte sich zuvor auf EU-Ebene die Frage, welcher weitergehende Schritt noch möglich sein könnte, um den umkämpften Grundsatz des Haager Programms vollständig einzulösen.

Hierauf antwortet sehr deutlich der schon erwähnte *Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit* (KOM(2005) 490 endg.). Der Kommissionsvorschlag bezieht explizit sowohl zur Schwedischen Initiative als auch zum Vertrag von Prüm Stellung. Obgleich die Autoren des Vorschlags Ähnlichkeiten zu bestimmten Regelungen im Vertrag von Prüm konstatieren, finden sie doch auch kritische Worte. Die Begründung des Vorschlags betont sieben Haupthindernisse, die einer allgemeinen Verfügbarkeit von Information innerhalb der EU entgegenstünden. Unter anderem werden »zwei- oder mehrseitige Übereinkommen« zwischen Mitgliedstaaten als »entweder räumlich begrenzt« – wie im Fall von Prüm – abgelehnt oder dafür kritisiert, dass sie »Mitgliedstaaten zur Bereitstellung der Informationen nicht verpflichten«, sondern den Datenaustausch in deren Ermessen stellen – wie im Fall der Schwedischen Initiative. Darüber hinaus seien

»bei den gegenwärtigen Formen der Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden [...] in der Regel landesweit operierende Dienststellen oder zentrale Anlaufstellen zwischengeschaltet. Ein direkter Informationsaustausch zwischen Behörden ist immer noch die Ausnahme.«

Insgesamt lautet also das Urteil der Kommission, dass das Potential des Verfügbarkeitsgrundsatzes noch nicht ausgeschöpft sei. Entsprechend scheinen ihr die Schwedische Initiative und der Vertrag von Prüm als prospektiver Hintergrund zu dienen, um den eigenen Ansatz nur um so deutlicher zu markieren:

»Der vorliegende Vorschlag ermöglicht dem gegenüber den Online-Zugriff auf die verfügbaren Informationen sowie auf Indexdaten bei Informationen, die online nicht zugänglich sind, nachdem die Mitgliedstaaten die in ihrem Rechtsraum verfügbaren Informationen gemeldet haben. Die ziellose zeitraubende Suche nach Informationen wird so vermieden, da schon vor der Ausfertigung einer Informationsanfrage bekannt ist, ob die gesuchten Informationen verfügbar sind. Außerdem werden die Auskunftsverweigerungsgründe vereinheitlicht und sind auch für die Behörden verbindlich, die nach nationalem Recht den Zugang zu den Informationen oder den Informationstransfer ge-

nehmigen müssen. Die mit einem Informationsersuchen zwangsläufig verbundene Unsicherheit wird damit auf ein Minimum reduziert.«²⁴

Würde der im Kommissionsvorschlag vorgesehene Online-Zugang – also »ohne dass eine Behörde oder sonstige Stelle zwischengeschaltet ist«²⁵ – den Kontrollverlust all derjenigen Mitgliedstaaten bedeuten, die Daten erheben, und damit eine empfindliche Einschränkung ihrer nationalen Souveränität, so erscheint darüber hinaus die zusätzlich formulierte Verpflichtung, eine angemessene technische Infrastruktur für Registerdatenbanken zu schaffen, angesichts des stets erneuten Scheiterns von SIS II als unrealistisch. So wie SIS II immer noch nicht einsatzbereit ist, so gelangte auch der radikale Vorschlag der Kommission über den Entwurfsstatus bis heute nicht hinaus. Stattdessen setzte sich zunächst die pragmatische Common-Sense-Lösung der Schwedischen Initiative durch. Da sie aber deutlich hinter den Erwartungen zurückblieb, die das Haager Programm mit dem Grundsatz der Verfügbarkeit formuliert hatte, so eröffnete der Vertrag von Prüm die letzte Option, das Prinzip der Verfügbarkeit auch auf EU-Ebene im gesteckten Zeitrahmen des Haager Programms durchzusetzen.

Die Debatte über die Integration des Vertrags von Prüm in den Rechtsrahmen der EU hat die deutsche Ratspräsidentschaft auf einem informellen Ministertreffen in Dresden am 15. und 16. Januar 2007 angestoßen. Sie war sich der Tatsache bewusst, dass die EU ihren Führungsanspruch nicht aufgeben und keinesfalls die Kontrolle über den Gesetzgebungsprozess aus der Hand geben würde. Früher oder später mussten die Apparate der EU trotz aller Vorbehalte das integrative Potential von Prüm anerkennen, um die Planvorgaben des Haager Programms zu erfüllen. So behält auch Hugo Brady im Nachhinein recht, wenn er die Kritik einiger akademischer Beobachter wie Balzacq et al., der Vertrag von Prüm »provokes a relapse of EU integration«²⁶, zurückweist:

»Some observers feared the Prüm group would undermine efforts to facilitate information-sharing in the EU as a whole, since it involved only a handful of countries and ignored related initiatives by the European Commission. But it turned out that the Prüm treaty was the best way to encourage wider information-sharing. The seven Prüm countries have acted as a ›laboratory‹, working out the complicated technical arrangements for querying each others' police databases quickly and effectively in a small group.«²⁷

24 KOM(2005) 490 endg., S. 4.

25 Ebd., S. 17.

26 Balzacq et al.: Security and the two-level-game, S. 2.

27 Brady: The EU and the fight against organised crime, S. 21f.

Entsprechend erfährt die deutsche Ratspräsidentschaft in Dresden unmittelbar breite Unterstützung. Nach dem Treffen benötigt das Ratssekretariat nicht mehr als vier Tage, um einen ersten Entwurf für einen Ratsbeschluss zu formulieren. Lediglich einen Monat später, am 15. Februar 2007, einigen sich fünfzehn Mitgliedstaaten auf dem Ratstreffen Justiz und Inneres darauf, eine Ratsentscheidung ohne weitere Konsultation anderer Mitgliedstaaten oder des Europäischen Parlaments anzunehmen. Auch wird von der Durchführung einer Wirkungsabschätzung, wie sie das Haager Programm vorschreibt und Peter Hustinx sie sich hinsichtlich einzelner Datenfelder erhofft hatte, abgesehen: »It was *fait accompli* [...] The method in which the arrangement was reached demonstrates just how underhanded Eurocrats can be in getting their way – all at the expenses of national sovereignty.«²⁸

Das Zusammenwirken nationaler Vorschläge, multinationaler Initiativen und der im Rahmen der EU verfolgten Politik bestimmt die Dynamik des fortlaufenden Gesetzgebungsprozesses zum transnationalen Informationsaustausch. Der ›Prüm-Beschluss‹ hat den diesbezüglichen gesamteuropäischen Gesetzgebungsprozess so weit vorangetrieben, wie es im Augenblick nur überhaupt möglich ist. Selbst die Schwedische Initiative wurde in den Ratsbeschluss integriert: Für den Fall eines Treffers in den Registerdaten z.B. einer DNA-Datenbank wird ausdrücklich empfohlen, den im ›schwedischen‹ Rahmenbeschluss 2006/960/JI vorgesehene Weg einzuschlagen, um »den Datei führenden Mitgliedstaat um spezifische dazugehörige personenbezogene Daten« zu ersuchen (10. Erwägungsgrund). Das heißt, der Prüm-Beschluss vereint die verschiedenen eingeschlagenen Wege, den transnationalen Informationsaustausch auf eine gemeinsame rechtliche Grundlage zu stellen.

Dabei zeigt die Einfügung des Vertrags von Prüm in das Gesetzeswerk der EU nicht nur, wie die nationale Souveränität einzelner Mitgliedstaaten beschnitten wird und wie sich einzelne Mitgliedstaaten als zentrale Gestalter der Einigung über andere jenseits demokratischer Verfahren erheben. Vielmehr demonstriert die Integration auch, wie ein technisches Verfahren zum Mittel der Durchsetzung der europäischen Einigung ›von oben‹ wird. Ist Prüm zunächst nur ein Schritt auf dem Wege zur Verwirklichung des Verfügbarkeitsprinzips, so kündigt sich hierdurch doch die Gefahr an, dass politische Souveränität schließlich restlos ans technische Verfahren übertragen wird, an eine Technik, die unabhängig von demokratischen Entscheidungen abläuft. Die Umsetzung des Grundsatzes der Verfügbarkeit verlieh dem Souverän Technik nicht

28 Kierkegaard: Explanatory Notes.

nur Exekutivgewalt, sondern verschaffte als Pathosformel dem Verfahren zugleich Legitimation.

4.

Solange der *full online read access* aber noch nicht realisiert ist, bleibt das Prinzip der Verfügbarkeit unvollendet und lediglich eine zweifelhafte technokratische Sicherheitsutopie. Dass der Grundsatz jedoch weiterhin Leitmotiv bleibt, zeigt sich in seiner Ergänzung durch das sogenannte »Konvergenz-Prinzip«, wie es die Future Group in ihrem Bericht »Freiheit, Sicherheit, Privatheit – Europäische Innenpolitik in einer offenen Welt« im Juni 2008 formulierte, bestehende Sorgen aufgreifend:²⁹

»Der Grundgedanke einer koordinierten europäischen Herangehensweise in Fragen der Migration und Sicherheit könnte das *Konvergenzprinzip* sein. Ziel dieser Idee ist es, die Mitgliedstaaten nicht nur über Mittel der Standardisierung, wenn nötig, sondern auch über operative Mittel näher zu bringen. Gemeinsame Ausbildungsprogramme, Austauschnetzwerke, Solidaritätsmechanismen, die Zusammenlegung bestimmter Ausrüstungsgegenstände, einfachere Verfahren der Zusammenarbeit und natürlich Informationsaustausch sind entscheidende Wege, um wahre operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu erreichen.«³⁰

Wenn unter diesem neuen Prinzip nicht mehr nur allein rechtliche Harmonisierung und technische Umsetzung der Sicherheitsutopie zu verstehen ist, sondern dieses insbesondere auf die Einbeziehung von unterschiedlichen Organisationskulturen und -praktiken jetzt drängt, so heißt das, dass das technische Verfahren der Verfügbarkeit in seiner gegenwärtigen Unvollkommenheit noch der Legitimation von außen bedarf – in Form der Zustimmung und Akzeptanz der einzelnen, das System bedienenden nationalen Sicherheitsakteure:

»Das Konvergenzprinzip wäre auf alle Bereiche anwendbar, in denen engere Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten möglich sind: Mitarbeiter, Institutionen, Verfahren, Ausrüstung und Rechtsrahmen. Die engeren Beziehungen würden sich auf den bisherigen *acquis* der Union gründen und die Instrumente der Europäischen Union voll ausschöpfen. Auf systematische Weise würde ein Mehrwert in der Festlegung und Umsetzung entsprechender Projekte ange-

29 So geäußert von dem dem EU verantwortlichen Koordinator für die Terrorismusbekämpfung. Vgl. seine beiden Vermerke vom November 2007 bzw. November 2008 (15411/07 und 15983/08).

30 Future-Group: Freiheit – Sicherheit – Privatheit, S. 11.

strebt werden. Die Suche nach dem Mehrwert und die Entwicklung des Konvergenzprinzips führen zum selben Ziel. Je enger die Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, desto klarer treten die gemeinsamen Werte und nationalen Vorbehalte hervor.«³¹

Unterbietet das Konvergenz-Prinzip ohne Zweifel zwar das Pathos der Verfügbarkeit, so ist es doch kein ›weiches‹ Mittel, sondern bereitet die Durchsetzung des Prinzips der Verfügbarkeit im Sinne eines klassischen *social engineering* letztlich weiter vor. Nicht die Technik allein zeigt sich als das zum Gesetz komplementäre Mittel der Integration, sondern auch der Mensch, freilich reduziert auf seine Funktionalität im Sinne der hier selbstverständlich weiterhin wirksamen technokratischen Grundhaltung. Es scheint aber nicht nur die Future Group die Bedeutung von *human relations* innerhalb und zwischen Organisationen zum Zwecke ihres reibungslosen Funktionierens und Kooperierens entdeckt zu haben, sondern auch die EU.

Der am 10. Juni 2009 veröffentlichte Entwurf zum *Stockholmer Programm* (KOM(2009) 262/4) greift das Prinzip der Konvergenz auf, ohne es allerdings zu nennen.³² Es werden nicht allein »ehrgeizige Ziele« für Trainings und Fortbildungsmaßnahmen unterschiedlicher Akteure wie Richter und Organisationen wie Polizei und Zoll vorgeschlagen, sondern auch die »Entwicklung einer gemeinsamen Sicherheitskultur«. Verfügbarkeit heißt jetzt eben nicht nur technische Inter-operabilität, sondern auch Aufbau von Vertrauen, von ›sozialer Interoperabilität: »Damit sich die nationalen Akteure allmählich mit dem europäischen Raum als ihrem Betätigungsfeld identifizieren, muss das gegenseitige Vertrauen noch erheblich verbessert werden.«³³ Insgesamt wird mit dem Vorschlag ein anderer, weniger aggressiver Ton angeschlagen. Gegenüber dem Haager Programm und den ihm folgenden Auseinandersetzungen scheinen die Autoren des Entwurfs zum Stockholmer Programm die Konsolidierung des Erreichten wieder in den Vordergrund stellen zu wollen. Abermals erfolgt eine versachlichende Korrektur. Es geht nicht mehr allein um den Aufbau des »Raums der Freiheit, Sicherheit und Rechts«, sondern um den Dienst am Bürger in diesem Raum. Bleibt die Pathosformel zwar bestehen, wird der Ton doch durch die Nennung sozusagen ›kleiner pragmatischer Zwecke‹ abgesenkt. Deutlich wird dieser Unterschied schon im Vergleich der beiden Titel der Fünf-Jahres-Pläne: Hieß das Haager Programm vollständig noch »Programm zur Stärkung von

31 Ebd.

32 Am 11. Dezember 2009 hat der Europäische Rat das Stockholmer Programm in der Version 17024/09 vom 2. Dezember 2009 verabschiedet.

33 Stockholmer Programm – Entwurf, S. 16.

Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union«, so lautet der Titel des Entwurfs des Stockholmer Programms: »Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger«. In den historischen Prozess der europäischen Einigung sich einordnend wird programmatisch formuliert:

»Die Europäische Union hat für ihre Bürger bereits einen Binnenmarkt, eine Wirtschafts- und Währungsunion und die Instrumente zur Bewältigung der weltweiten politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen geschaffen. Auch beim Aufbau eines gemeinsamen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat sie wichtige Fortschritte erzielt. Bei seiner Weiterentwicklung muss jetzt vor allem der Bürger in den Mittelpunkt gestellt werden.«³⁴

Wer aber ist dieser Bürger? Wem wird gedient? Offenbar ist der Unionsbürger »in einer offenen, von wachsender Personenmobilität geprägten Welt«³⁵ derjenige, der sich innerhalb der Union frei bewegen kann. Dieser Raum ist aber, wie es heißt, einem »Migrationsdruck insbesondere an der Südflanke der Union«³⁶ ausgesetzt, weshalb es einer »effizienten Verwaltung der Außengrenzen« bedarf. Gegenüber den Migranten genießt der Unionsbürger das Recht, im Binnenraum der EU

»frei [zu] reisen und ungehindert in einem anderen europäischen Land vorübergehend oder dauerhaft [zu] wohnen [...], um dort zu studieren, zu arbeiten, eine Familie oder ein Unternehmen zu gründen oder [seinen] Lebensabend zu verbringen.«³⁷

Der Unionsbürger erweist sich in diesem Modell als Zirkulationsobjekt, wobei das Inklusionskriterium allein darin zu bestehen scheint, dass er sich frei bewegen kann, während der unerwünschte Migrant an der Bewegung gehindert und festgesetzt werden soll.

Die Zirkulation ist Voraussetzung des technischen Systems und damit der Identifizierung und Sortierung der sich im Raum bewegenden Subjekte. Nicht als Citoyen wird der Unionsbürger adressiert, sondern als Teil einer Zirkulationsmaschinerie, die sich rechtfertigt durch die Bewegung, die sie selbst ständig erzeugt. Zirkulation stellt sich dar als kontrollierter technischer Ablauf. Sie bereitet die Durchsetzung der technokratischen Sicherheitsutopie vor, in der sich die Verheißungen der alten europäischen Gründungsutopie unter Ausschluss demokratischer

34 Ebd., S. 2.

35 Ebd., S. 4.

36 Ebd.

37 Ebd., S. 2.

Mitbestimmung verwirklichen und in letzter Konsequenz unter Ausschluss von – Politik.

Literatur

Publikationen im Amtsblatt der Europäischen Union

- ABl. 1992 C 191: Vertrag über die Europäische Union [Vertrag von Maastricht].
- ABl. 1997 C 251: Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität.
- ABl. 1997 C 340: Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte.
- ABl. 2000 L 239: Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen [Schengener Übereinkommen].
- ABl. 2004 C 281: Initiative des Königreichs Schweden im Hinblick auf die Annahme eines Rahmenbeschlusses über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, insbesondere in Bezug auf schwerwiegende Straftaten einschließlich terroristischer Handlungen.
- ABl. 2005 C 53: Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union.
- ABl. 2006 C 91: Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu den Vorschlägen KOM(2005) 230 endg., 236 endg. und 237 endg. [betr. Einrichtung, Betrieb und Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II)].
- ABl. 2006 C 116: Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit (KOM(2005) 490 endg.).
- ABl. 2006 L 386: Rahmenbeschluss 2006/960/JI über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der EU.

ABl. 2008 L 210: Beschluss 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität.

Publikationen des Rates der Europäischen Union

Schlussfolgerungen und Aktionsplan anlässlich der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates am 21. September 2001 in Brüssel (SN 140/01).

Vermerk des Vorsitzes betr. Informationsaustausch (12680/04; 22. September 2004).

Vermerk des Vorsitzes betr. Konzept zur Umsetzung des Grundsatzes der Verfügbarkeit (7641/05; 25. März 2005).

Implementation of the Strategy and Action Plan to Combat Terrorism [Note from the EU Counter-Terrorism Coordinator] (15411/07; 23 November 2007).

Vermerk des Koordinators für die Terrorismusbekämpfung betr. Strategie der EU zur Terrorismusbekämpfung – Arbeitspapier (15983/08; 19. November 2008).

Erklärung zum Kampf gegen den Terrorismus [25. März 2004] (7906/04; 29. März 2004).

Publikationen der Europäischen Kommission

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament betreffend den verbesserten Zugang zu Informationen für Strafverfolgungsbehörden (KOM(2004) 429 endg.; 16. Juni 2004).

Preparing the next steps in border management in the EU [Commission Staff Working Document accompanying COM(2008) 69 final] (SEC(2008) 153; 13 February 2008).

Stockholmer Programm – Entwurf. Mitteilung der Kommission: Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger (KOM(2009) 262/4; 10. Juni 2009).

The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens (17024/09; 2 December 2009), verfügbar unter http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/news_intro_en.htm.

Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat (KOM(85) 310 endg.; 14. Juni 1985).

Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit (KOM(2005) 490 endg.; 12. Oktober 2005).

Andere offizielle Dokumente und Berichte

[Vertrag von Prüm] Vertrag zwischen dem Königreich Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, dem Großherzogtum Luxemburg, dem Königreich der Niederlande und der Republik Österreich über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration (2005) [z.B. unter: http://www.bmji.bund.de/files/-/974/Pr%FCmer_Vertrag.pdf].

Future Group: Freiheit, Sicherheit, Privatheit – Europäische Innenpolitik in einer offenen Welt. Zusammenfassung des Berichts der Informellen Hochrangigen Beratenden Gruppe zur Zukunft der Europäischen Innenpolitik, Juni 2008 [Bundesministerium des Innern: Informativische Übersetzung aus dem Englischen].

Haager Programm (2004) [s. ABl. 2005 C 53].

House of Lords: After Madrid: the EU's response to terrorism. 5th Report of Session 2004-05 of the European Union Committee, HL Paper 53, London, 8. März 2005.

Schengener Übereinkommen (1985) [s. ABl. 2000 L 239 = Schengen-Besitzstand].

Schuman, Robert: Erklärung vom 9. Mai 1950 [z.B. unter: http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_de.htm].

Traité instituant l'Union économique Benelux (1958) [z.B. unter: http://www.uniset.ca/microstates/rgm_unieverdrag.pdf].

Vertrag von Amsterdam (1997) [s. ABl. 1997 C 340].

Vertrag von Maastricht (1992) [s. ABl. 1992 C 191].

Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1957) [faksimiliert unter: <http://www.diplo.de/diplo/de/AAm/PolitischesArchiv2009/ProjektRoemischeVerträge/Verträge/Uebersicht.html>]

Sekundärliteratur

Balzacq, Thierry et al.: *Security and the Two-Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats*, CEPS Working Document 234: Brüssel, Januar 2006 (unter: www.ceps.eu).

Brady, Hugo: *The EU and the Fight Against Organised Crime*, Centre for European Reform Working Paper: London, April 2007.

Glaßner, Gert-Joachim/Lorenz, Astrid: Europäisierung der Politik innerer Sicherheit. Konzept und Begrifflichkeiten, in: dies. (Hg.): *Europäisierung der inneren Sicherheit. Eine vergleichende Untersuchung*

- am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus*, Wiesbaden: VS Verlag 2005.
- Hempel, Leon/Carius, Michael/Ilten, Carla: *Exchange of information and data between law enforcement authorities within the European Union. Study PE 419.590-0* (European Parliament, Directorate General Internal Policies of the Union), requested by the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs: Brüssel April 2009 (unter: www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies).
- Kierkegaard, Sylvia: *Explanatory Notes: From Prüm to the EU. Presentation at the International Conference >Computers, Privacy and Data Protection<*, Brüssel 16./17. Januar 2009.
- Komendera, Wolfram: *Normenkonflikte zwischen EWG- und BRD-Recht – insbesondere indirekte Kollisionen*, Heidelberg: Diss. Ruprecht-Karls-Universität 1974.
- Künzle, Alexander: Fahndungsdrehscheibe SIS dreht sich, in: www.swissinfo.ch vom 12. August 2008.
- Paoli, Letizia: Organized Crime: New Label, New Phenomenon or Policy Expedient?, in: *Annales Internationales de Criminologie* 46/1-2 (2008).
- Straßner, Alexander/Klein, Margarete (Hg.): *Wenn Staaten scheitern. Theorie und Empirie des Staatszerfalls*, Wiesbaden: VS Verlag 2007.

