

---

# Die Polizeiliche Zusammenarbeit und der Vertrag von Prüm

Donatos Papayannis\*

## Inhalt

I.	Einleitung	220
II.	Die Unionszuständigkeit in Bezug auf die Sicherheit	222
III.	Die Europäischen Regelungen in Bezug auf die Sicherheit, insbesondere den Informationsaustausch	224
1.	Der Grundsatz der Verfügbarkeit nach dem Haager Programm	225
2.	Der Vorschlag der Kommission zum Informationsaustausch	226
3.	Der Rahmenbeschluss über die Vereinfachung des Informationsaustausches	228
IV.	Der Vertrag von Prüm	229
1.	Die Ziele des Vertrags	230
2.	Der Inhalt des Vertrags	231
a)	Einrichtung von nationalen DNA-Analyse-Dateien	231
b)	Daktyloskopische Daten	232
c)	Automatisierter Abruf von Daten aus Fahrzeugregistern	233
d)	Informationsaustausch für Großveranstaltungen	233
e)	Maßnahmen zur Verhinderung terroristischer Straftaten	233
f)	Flugsicherheitsbegleiter	234
g)	Maßnahme zur Bekämpfung der illegalen Migration	234
h)	Gemeinsame Einsatzformen	235
i)	Datenschutz	236
j)	Ministerkomitee	237
3.	Die ersten Ergebnisse des Vertrags	237

---

\* Prof. Dr. Donatos Papayannis, Professor für Europarecht an der Panteion-Universität Athen.

4. Die Überführung des Vertrags in den Rechtsrahmen der Europäischen Union	237
V. Kritik zu den Regelungen von Prüm	239
1. Haben die Staaten von Prüm ihre Unionspflichten verletzt?	239
a) Die Unions- und Gemeinschaftsbindungen hinsichtlich der Verstärkten Zusammenarbeit	239
b) Vertragsverletzung seitens der Prüm-Staaten	242
2. Die Vor- und Nachteile der völkerrechtlichen Zusammenarbeit	243
3. Die Problematik des Datenschutzes	245
4. Wohin führt Prüm?	247

## I. Einleitung

„Über dieses Thema spreche ich mit euch nicht mehr, ich versuche das jetzt über Europa zu machen.“ Mit dieser Äußerung, die dem deutschen Innenminister in einer Debatte im Deutschen Bundestag zugeschrieben wird, stellte dieser fest, dass die Erzielung eines Konsenses hinsichtlich der Einführung biometrischer Daten für Reisepässe nicht möglich sei.<sup>1</sup>

Diese Äußerung, auch wenn sie nicht wörtlich wiedergegeben wurde, offenbart sicherlich eine nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Mitgliedstaaten feststellbare Tendenz. Stoßen Mitgliedstaaten innerstaatlich bei der Regelung stark umstrittener Fragen auf Widerstand, versuchen sie diese durch eine Regelung auf Gemeinschaftsebene zu umgehen. Gelingt dies, wird der nationale Gesetzgeber danach zum „vollziehenden Gesetzgeber“, da er zur Anpassung der nationalen Gesetze an die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen verpflichtet wird, fast ohne dabei einen Ermessensspielraum zu haben.

Doch dies ist nicht der einzige Weg, der den Mitgliedstaaten offensteht. Wenn die erstrebte Regelung auch auf gemeinschaftlicher Ebene auf Schwierigkeiten stößt, scheint sich als Ausweg der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags anzubieten. Der politische Widerstand ist, wenn man nur die die Regelung befürwortenden Mitgliedstaaten miteinbezieht, sehr gering. Hier werden die Verhandlungen in geschlossenen diplomatischen Büros geführt, weit entfernt von der Öffentlichkeit und von der sozialen Kontrolle und sicherlich rascher als dies, wie die Erfahrung

---

<sup>1</sup> Hofmann, Moderner Staat im Dialog – Vom Wandel der Grundlagen zu einem neuen Staatsverständnis IV, Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/do/04938.pdf> (25.5.2008), S. 151.

zeigt, auf nationaler oder gemeinschaftlicher Ebene der Fall wäre. Natürlich muss hinsichtlich der Regelung, über die vorabentschieden wurde, der nationale Gesetzgeber aktiv werden, damit diese auch als innerstaatliches Recht in Kraft treten kann. Jedoch steht der nationale Gesetzgeber vor einem Dilemma, da er nur die Regelung entweder in ihrer Gesamtheit annehmen oder zurückweisen kann, ohne die Möglichkeit zu haben, Änderungen zu bewirken.

Diese Erfahrung wurde auf gemeinschaftlicher Ebene beim Vertrag von Schengen,<sup>2</sup> der in der europäischen Literatur<sup>3</sup> auf starke Kritik gestoßen ist, gemacht. Nach Gewichtung der Vor- und Nachteile des Vertrags von Schengen wurde dieser schließlich mit dem Vertrag von Amsterdam in den gemeinschaftsrechtlichen Besitzstand einbezogen.<sup>4</sup>

Eine Wiederholung der „Sünden“ des Vertrags von Schengen, so schien es, stand nicht zu befürchten, zumal der neue gemeinschafts- und unionsrechtliche Rahmen eine bemerkenswerte Entwicklung verzeichnen konnte, insbesondere mit der Einführung der Maßnahmen der Verstärkten Zusammenarbeit, sowohl für den ersten als auch für den dritten Pfeiler. Der neue institutionelle Rahmen der Zusammenarbeit bietet den Mitgliedstaaten nunmehr einen Ausweg, der aber die Einhaltung bestimmter Vorgaben erfordert.

Dennoch orientierten sich sieben Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Jahre 2005 am Beispiel des Vertrags von Schengen und verhandelten einige Kilometer weiter in der deutschen Stadt Prüm, wo sie einstimmig den Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration abschlossen.

Dieser Vertrag von Prüm wirft eine Reihe von Fragen auf, weil die den Vertrag unterzeichnenden Staaten zugleich Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind und sich damit aus dieser Mitgliedschaft in der Union Verpflichtungen ergeben. Zugleich werden aber auch äußerst interessante Fragen bezüglich des Vertragsinhalts selbst aufgeworfen, zumal dort Bereiche geregelt werden, die die Grenzen des Kerngehaltes einer Reihe von Individualrechten tangieren, etwa des Rechts zur freien Entfaltung der Persönlichkeit und den Schutz empfindlicher persönlicher Daten, besonders den Schutz der sich aus der Analyse der menschlichen DNA ergebenden Daten. Zusätzlich stellen sich weitere gesellschaftspolitisch relevante Fragen, etwa ob die konkreten Regelungen im Lichte der Öffentlichkeit und im

---

<sup>2</sup> ABl. Nr. L 239 v. 22.9.2000, S. 19.

<sup>3</sup> Papayannis, Der europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und der Justiz (auf griechisch), 2001, S. 100 ff.

<sup>4</sup> Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der EU, ABl. Nr. C 340 v. 10.11.1997, S. 93.

geeigneten politischen Rahmen verhandelt wurden. Dies ist aber eine notwendige Voraussetzung, um die bestmögliche Lösung zu finden. Im Folgenden werden die oben aufgeworfenen Fragen *de lege lata* und *de lege ferenda* erörtert.

## II. Die Unionszuständigkeit in Bezug auf die Sicherheit

Niemand zweifelt heute daran, dass zu den wichtigsten Verpflichtungen eines Staats die Gewährleistung der inneren Ordnung und Sicherheit gehört. Die Frage nach dem Ausmaß dieser Verpflichtung ist aber stark umstritten. Umfasst diese Verpflichtung auch die soziale Sicherheit? Umfasst sie die Verpflichtung zum Schutz vor jeder Gefahr von außen oder, weiter gefasst, das subjektive Sicherheitsverständnis eines jeden Bürgers?<sup>5</sup>

Es ist allgemein anerkannt, dass der Staat die vorrangige Verpflichtung zum Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung, unabhängig vom Bestehen oder Nichtbestehen eines Rechts des Bürgers auf Sicherheit, hat. Das Bundesverfassungsgericht geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass das menschliche Leben eines der wichtigsten Schutzzüge im Rahmen der deutschen Verfassungsordnung darstellt, so dass eine besondere Gesamtverpflichtung des Staats hinsichtlich des Schutzes eines jeden Menschenlebens, insbesondere vor widerrechtlichen Angriffen Dritter, besteht.<sup>6</sup> Diese Feststellung wird häufig mit folgendem Satz zusammengefasst: Das Grundgesetz manifestiert eine an Güter gebundene Rechtsordnung, deren vorrangiges Ziel der Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung ist.<sup>7</sup>

Diese Annäherung scheint von der Mehrheit der Mitgliedstaaten der EU angenommen zu werden. Ein Umstand, der den modernen Staat vor wichtige Entscheidungen im Hinblick auf die Bekämpfung der Kriminalität stellt. Dies gilt insbesondere für die grenzüberschreitende Kriminalität, welche ein organisiertes Ausmaß erreicht hat und zu extremen Rechtsgutsverletzungen führt, die nur schwer von einzelnen Staaten alleine bekämpft werden können.

Die internationale Zusammenarbeit konzentrierte sich hauptsächlich auf den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen, welche bestimmte Handlungen, besonders den Terrorismus, unter Strafe stellten.<sup>8</sup> Darüber hinaus gehörten die Auslie-

---

<sup>5</sup> Guy, Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes, Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit im Lichte unterschiedlicher Staats- und Verfassungsverständnisse, VVDStRL 2004, S. 190; Kötter, Subjektive Sicherheit, Autonomie und Kontrolle, Eine Analyse der jüngeren Diskurse des Sicherheitsrechts, Der Staat 2004, S. 378.

<sup>6</sup> BVerfGE 49, 24 (53).

<sup>7</sup> BVerfGE 12, 45 (51); 33, 1 (10).

ferung von Straftätern, die Rechtshilfe, die Kontrolle von mit Kriminalität zusammenhängenden wirtschaftlichen Aktivitäten sowie die Verhinderung von Geldwäsche zu den Gegenständen der Verträge. Allerdings waren die Staaten nicht bereit, die eigene nationale Souveränität für die Bekämpfung dieser wichtigen und empfindlichen Bereiche aufzugeben. Die Innenpolitik, d.h. insbesondere die Bereiche Justiz sowie Kriminalitätsbekämpfung und -prävention, gilt traditionell als harter Kern der nationalen Souveränität, ebenso wie auch die Außen- und Verteidigungspolitik.

Die Ereignisse am 11. September 2001 in den USA und am 11. März 2004 in Madrid haben diese traditionelle Auffassung der Staatengemeinschaft stark beeinflusst und führten insbesondere bei den Mitgliedstaaten der Europäischen Union dazu, dass diese eine flexiblere Haltung einnahmen sowie einschlägige Zuständigkeiten, zumindest teilweise, auf die gemeinschaftliche Ebene übertrugen.

Auf der Ebene der Europäischen Union hat sich diese konkrete Diskussion zunächst im Vertrag von Maastricht niedergeschlagen, um später im Vertrag von Amsterdam eine noch speziellere Form anzunehmen. Nach den neuen Regelungen verfolgt die Union das Ziel, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten, indem sie ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen entwickelt. Dieses Ziel wird durch die Verhütung und die Bekämpfung der organisierten oder nicht organisierten Kriminalität, insbesondere des Terrorismus, des Menschenhandels und der Straftaten gegenüber Kindern, des illegalen Drogen- und Waffenhandels, der Bestechung und Bestechlichkeit sowie des Betrugs erreicht.

Das gemeinsame Vorgehen im Bereich der Polizeilichen Zusammenarbeit schließt gemäß Art. 29 EUV die operative Zusammenarbeit der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten; das Einholen, Verarbeiten und Austauschen sachdienlicher Informationen; die Aus- und Weiterbildung von Verbindungsbeamten; die kriministische Forschung und die gemeinsame Bewertung einzelner Ermittlungstechniken ein.<sup>9</sup> Mit dem Vertrag von Nizza wurde den Mitgliedstaaten in Art. 40 EUV auch im Bereich der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen die

---

<sup>8</sup> Tomuschat, Der 11. September 2001 und seine rechtlichen Konsequenzen, EuGRZ 2001, S. 536; Halberstam, The Evolution of the UN Position on Terrorism: From exempting National Liberation Movements to criminalizing Terrorism wherever and by whomever committed, Columbia Journal of Transnational Law 41 (2003), S. 573.

<sup>9</sup> Der Vertrag von Lissabon ändert die konkrete Zuständigkeit der Union im Bereich der Polizeilichen Zusammenarbeit nicht dramatisch (Art. 87 AEUV). Der Mehrwert und die große Änderung des Vertrags besteht in der vollständigen „Vergemeinschaftung“ der Materie des dritten Pfeilers, denn es wird nun ein separater Abschnitt IV mit dem Titel „Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ begründet, Art. 67 ff. AEUV. Die Ausübung der Politiken wird nunmehr mit den Mitteln und den erweiterten Garantien des ersten Pfeilers ausgeübt.

Möglichkeit Verstärkter Zusammenarbeit gewährt, wodurch der Union die Chance gegeben werden soll, sich rascher zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu entwickeln. Zu den Bedingungen und Voraussetzungen der Schaffung einer Verstärkten Zusammenarbeit gehören nach Art. 43 EUV, dass mindestens acht Mitgliedstaaten daran mitwirken, dass die Bestimmungen des Protokolls zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der EU unberührt bleiben und dass die Verstärkte Zusammenarbeit allen Mitgliedstaaten offen steht. Diese Verstärkte Zusammenarbeit wird gemäß Art. 43a EUV nur als „letztes Mittel“ (*ultima ratio*) aufgenommen, wenn der Rat zu dem Schluss gelangt, dass die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele unter Anwendung der einschlägigen Bestimmungen der Verträge nicht in einem vertretbaren Zeitraum verwirklicht werden können.

Die Herausforderung ist jetzt sowohl für die Europäische Union als auch für die Mitgliedstaaten groß. Jede Politik zur Bekämpfung der Kriminalität bewegt sich zwangsläufig zwischen zwei Forderungen, die jede für sich umfassend erfüllt werden soll, auf der anderen Seite aber die eine Forderung nur auf Kosten der anderen verwirklicht werden kann. Die Zielvorgaben nach der Sicherheit des europäischen Bürgers scheint nur dann erfüllt werden zu können, wenn die Forderung nach einem umfassenden Schutz der persönlichen Freiheitsrechte, insbesondere dem Schutz der Privatsphäre und der persönlichen Daten, eingeschränkt wird. Die Frage ist daher, ob die beiden Forderungen in einen für den modernen demokratischen Staat bzw. die Europäische Union akzeptablen Ausgleich gebracht werden können.

### III. Die Europäischen Regelungen in Bezug auf die Sicherheit, insbesondere den Informationsaustausch

Unionsrecht und *aquis communautaire* wurden zunächst im Vertrag von Schengen festgehalten und schließlich mit dem Vertrag von Amsterdam in den Gemeinschafts- und Unionsrechtsrahmen einbezogen. In diesem Zusammenhang sind das Übereinkommen über die Gründung von Europol<sup>10</sup> und der Beschluss über die Gründung von Eurojust<sup>11</sup> als Maßnahmen für einen weiteren Schritt zu einer besseren und effizienteren Zusammenarbeit zwischen den nationalen zuständigen Stellen zu nennen. Der Sicherheit des europäischen Bürgers dienen zudem eine Reihe von Maßnahmen, beispielsweise das VISA-Informationssystem (VIS),<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> ABl. Nr. C 316 v. 27.11.1995, S. 1.

<sup>11</sup> ABl. Nr. L 63 v. 6.3.2002, S. 1.

<sup>12</sup> Entscheidung 2004/512/EG des Rates v. 8.6.2004 zur Einrichtung des VISA-Informationssystems (VIS), ABl. Nr. L 213 v. 15.6.2004, S. 5.

Eurodac<sup>13</sup> und der europäische Haftbefehl.<sup>14</sup> Hintergrund dieser Maßnahmen ist die Bemühung der Strafverfolgungsbehörden, einerseits ihre Autonomie und wohl auch ihre Effizienz bei der Bekämpfung der Kriminalität zu wahren und andererseits möglichst jede Informationsquelle zu nutzen. Eine Kriminalitätsbekämpfung kann insgesamt ohne Informationsbeschaffung nie effizient sein.

Die Politik in diesem Bereich basiert bis heute grundsätzlich auf zwei Methoden der Zusammenarbeit: Die erste Methode konzentriert sich auf den Versuch der Erlangung und Speicherung von Informationen und der Schaffung eines geeigneten Informationsaustauschsystems, wohingegen sich die zweite Methode durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit einer Erweiterung der Zuständigkeiten von Europol sowie der Aufnahme gemeinsamer Polizeieinsätze, etwa in Form der Organisation gemeinsamer Streifen an gemeinsamen Staatsgrenzen, bestimmt.

Die bisherigen Formen der Zusammenarbeit charakterisieren sich in erster Linie durch ihre Freiwilligkeit. Diese Praxis wird allerdings scheinbar aufgegeben, denn die neuen Formen der Zusammenarbeit versuchen, eine Verpflichtung zum Austausch von Informationen und von den im Zusammenhang mit der Verfolgung der Straftat stehenden Daten einzuführen. Diese Verpflichtung betrifft dabei nicht nur die Bereitstellung der bereits bestehenden Daten, sondern auch die Errichtung eines geeigneten Fundaments, durch welches der Zugriff anderer Mitgliedstaaten ermöglicht wird.

## 1. Der Grundsatz der Verfügbarkeit nach dem Haager Programm

Die Annäherung an das Problem des Informationsaustausches erfolgt besonders mit dem Haager Programm,<sup>15</sup> mit dem die zu verwirklichenden Ziele des EU-Vertrags konkretisiert werden. Es wird erstmals der „Grundsatz der Verfügbarkeit“ erwähnt,<sup>16</sup> durch welchen in Abkehr von der traditionellen Auffassung hinsichtlich der Übermittlung von Daten das Novum der Unmittelbarkeit des Zugriffs eingeführt wird. Bis heute wird der Informationsaustausch über zentrale Daten-

---

<sup>13</sup> VO (EG) Nr. 2725/2000 des Rates v. 11.12.2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens, ABl. Nr. L 316 v. 15.12.2000, S. 1.

<sup>14</sup> ABl. Nr. L 190 v. 18.7.2002, S. 1.

<sup>15</sup> ABl. Nr. C 53 v. 3.3.2005, S. 1: „Die Sicherheit der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten ist dringlicher denn je [...]. Die Bürger Europas erwarten zu Recht von der Europäischen Union, dass sie im Hinblick auf die grenzüberschreitenden Probleme wie illegale Einwanderung, Menschenhandel und -schmuggel, Terrorismus sowie organisierte Kriminalität und deren Verhütung gemeinsam und noch wirksamer vorgeht, dabei jedoch die Achtung der Grundfreiheiten und -rechte sicherstellt.“

<sup>16</sup> Bunyan, Verfügbarkeit: Binnenmarkt für Polizeidaten, Bürgerrechte & Polizei/CILIP 84 (2006), S. 21.

banken (z.B. Schengener Informationssystem) durchgeführt, welche strahlenförmig mit den entsprechenden nationalen Datenbanken verbunden sind und damit nur einen mittelbaren Zugang gewähren. Der Grundsatz der Verfügbarkeit fordert den unmittelbaren Zugang zu den nationalen Datenbanken, so dass die Bearbeitung von Anfragen insgesamt beschleunigt und erfolgreicher wird.

Das Haager Programm bestimmt somit, „dass unionsweit ein Strafverfolgungsbeamter in einem Mitgliedstaat, der für die Erfüllung seiner Aufgaben Informationen benötigt, diese aus einem anderen Mitgliedstaat erhalten kann und dass die Strafverfolgungsbehörde in dem anderen Mitgliedstaat, die über diese Informationen verfügt, sie [...] für den erklärten Zweck bereitstellt“. Außerdem wird weiter betont, dass hinsichtlich der Methoden für den Informationsaustausch „die neuen Technologien in vollem Umfang genutzt werden sollten; die Methoden müssen an jede Art von Informationen angepasst sein, gegebenenfalls durch gegenseitigen Zugriff auf nationale Datenbanken oder deren Interoperabilität oder durch direkten (Online-)Zugang“.

Der Grundsatz der Verfügbarkeit darf nach dem Haager Programm nur auf der Grundlage eines eindeutig vorgegebenen Rahmens verwirklicht werden. Der Informationsaustausch ist nur zur Ausführung der gesetzlichen Aufgaben erlaubt, die Richtigkeit und Sicherheit der Daten sowie die Beaufsichtigung des gesamten Systems muss gewährleistet sein und die betroffenen Personen wirksam vor einer widerrechtlichen Verwertung ihrer persönlichen Daten geschützt werden. Der Grundsatz der Verfügbarkeit macht den Informationsaustausch zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben von der Existenz gleicher Vorschriften in der gesamten Union abhängig.

Die Umsetzung des Grundsatzes der Verfügbarkeit stellt sich insgesamt doch nicht so unproblematisch dar, wie der Europäische Datenschutzbeauftragte in seiner Stellungnahme betont.<sup>17</sup> Die Schwierigkeiten entstehen insbesondere in der heterogenen Organisation von Polizei und Justiz in den Mitgliedstaaten, in den unterschiedlichen Arten sensibler Informationen und in den unterschiedlichen Zugriffsmöglichkeiten.

## 2. Der Vorschlag der Kommission zum Informationsaustausch

Auf der Grundlage des Haager Programms hat die Kommission im Jahre 2005 einen Vorschlag für den Erlass eines Rahmenbeschlusses des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit vorgelegt.<sup>18</sup> Das Ziel dieses Vorschlags war die Schaffung eines Raumes, der den reibungslosen

---

<sup>17</sup> Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten, ABl. Nr. C 116 v. 17.5.2006, S. 9.

<sup>18</sup> KOM (2005) 490 endg.

Informationsaustausch<sup>19</sup> zwischen den Mitgliedstaaten zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben ermöglicht.

Die Mitgliedstaaten sollen gemäß Art. 6 des Vorschlags sicherstellen, dass gleichwertigen zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten sowie Europol Informationen zur Verfügung gestellt werden, die diese zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben im Hinblick auf die Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung von Straftaten nach Art. 7 benötigen. Des Weiteren sorgen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 9 dafür, dass gleichwertige zuständige Behörden anderer Mitgliedstaaten sowie Europol online auf die gespeicherten Informationen in den elektronischen Datenbanken zugreifen können, zu denen ihre entsprechend zuständigen Behörden einen Online-Zugang besitzen. Dieser Zugang kann als unmittelbar charakterisiert werden und setzt somit den Grundsatz der Verfügbarkeit vollständig um. Dabei hängt eine wirksame Zusammenarbeit nach dem Europäischen Datenschutzbeauftragten<sup>20</sup> von der Interoperabilität<sup>21</sup> der Systeme der nationalen zuständigen Stellen ab. Allerdings führt der unmittelbare Zugriff einer größeren Personenanzahl auf die Datenbanken auch zu einer Steigerung der Gefahr eines Missbrauchs.

Für die Bereitstellung von Erkenntnissen in Bezug auf vorhandene Informationen, welche nicht elektronisch verfügbar sind, soll ein mittelbarer Zugriff ermöglicht werden. Die Mitgliedstaaten werden deshalb nach Art. 10 verpflichtet, Indexdaten einzurichten, auf die ein Online-Zugang seitens der zuständigen Stellen anderer Mitgliedstaaten ermöglicht wird. Diese Indexdaten sollen darüber informieren, ob Daten verfügbar sind und welche staatliche Stelle diese Daten verwaltet. Bei einer erfolgreichen Anfrage in diesen „Fundstellendatensätzen“ ersucht der anfragende Mitgliedstaat die benannte Kontaktstelle um Datenübermittlung. Die benannte Kontaktstelle hat gemäß Art. 11 innerhalb von 12 Stunden zu antworten und kann nach Art. 12 in ihrer Antwort zugleich die Datennutzung durch Anweisungen beschränken, deren Befolgung insbesondere für den Schutz der Informationsquelle und die Sicherheit der Daten notwendig ist. Eine Verweigerung der Datenübermittlung ist nur in beschränkten, durch den Vorschlag der Kommission festgelegten Gründen möglich. Zudem haben die zuständigen Stellen den Datenaustausch zur Kontrolle des gemeinsamen Zugriffs und zum Schutz der personenbezogenen Daten zu protokollieren.<sup>22</sup>

Um einen verstärkten Schutz der Privatsphäre von Personen, deren Daten im Rahmen der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verar-

---

<sup>19</sup> Vgl. Entschließung des Rates v. 9.6.1997 über den Austausch von DNS-Analyseergebnissen, ABl. Nr. C 193 v. 24.6.1997, S. 2; Entschließung des Rates v. 25.6.2001 über den Austausch von DNS-Analyseergebnissen, ABl. Nr. C 187 v. 3.7.2001, S. 1.

<sup>20</sup> ABl. Nr. C 116 v. 17.5.2006, S. 8.

<sup>21</sup> KOM (2005) 597 endg.

<sup>22</sup> Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten, ABl. Nr. C 116 v. 17.5.2006, S. 8.

beitet werden, zu gewährleisten, hat die Kommission zugleich einen Vorschlag für den Erlass eines Rahmenbeschlusses über den Schutz personenbezogener Daten vorgelegt.<sup>23</sup> Die größte Schwäche dieses Vorschlages, abgesehen von den Unklarheiten, die durch die inhaltliche Unbestimmtheit der Indexdaten und allgemein der DNA-Analyse-Dateien auftreten, liegt darin, dass die Straftaten, bei welchen ein Austausch personenbezogener Daten erlaubt ist, nicht durch einen Katalog näher eingegrenzt werden. Folglich ist ein Datenaustausch auch für Bagatelldelikte erlaubt, selbst wenn es sich um Delikte handelt, die in einem der beteiligten Staaten nicht strafbar sind. Darüber hinaus hat der Datenschutzbeauftragte<sup>24</sup> darauf hin gewiesen, dass der Zugriff durch Europol ausschließlich auf rechtmäßig erlangte Informationen beschränkt werden muss und dass der konkrete Rahmenbeschluss über eine Vereinfachung des Informationsaustausches erst nach Erlass eines Rahmenbeschlusses für den Schutz von Daten im dritten Pfeiler erlassen werden darf.

### **3. Der Rahmenbeschluss über die Vereinfachung des Informationsaustausches**

Die Initiative der Kommission für den oben bezeichneten Rahmenbeschluss über eine Vereinfachung des Informationsaustausches hatte keinen Erfolg. Im Anschluss daran schlug sie dann aber erfolgreich den Rahmenbeschluss 2006/960/JI<sup>25</sup> des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austausches von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union vor. Das Ziel dieses Rahmenbeschlusses ist es, festzulegen, nach welchen Regeln die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten wirksam und rasch bestehende Informationen und Erkenntnisse zum Zwecke der Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen oder polizeilicher Erkenntnisgewinnungsverfahren austauschen können.

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass sie über geeignete Verfahren verfügen, um innerhalb von höchstens acht Stunden auf dringende Ersuchen um Informationen über Straftaten<sup>26</sup> antworten zu können. Ist die ersuchte Behörde nicht in der Lage, innerhalb dieses Zeitraumes zu antworten, so muss sie gemäß Art. 4 Abs. 2 die Gründe hierfür benennen. Nicht dringende Ersuchen um Informationen und Erkenntnisse sollten innerhalb einer Woche beantwortet werden, sofern die Informationen in einer Datenbank verfügbar sind. In allen anderen Fällen stellen die Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 4 sicher, dass die erbetenen Informationen der

---

<sup>23</sup> Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, KOM (2005) 475 endg.

<sup>24</sup> ABl. Nr. C 116 v. 17.5.2006, S. 8.

<sup>25</sup> ABl. Nr. L 386 v. 29.12.2006, S. 89.

<sup>26</sup> Straftaten nach Art. 2 Abs. 2 des Rb 2002/584/JI.

ersuchenden zuständigen Strafverfolgungsbehörde innerhalb von 14 Tagen mitgeteilt werden. Die zuständige Strafverfolgungsbehörde darf die Zurverfügungstellung von Informationen oder Erkenntnissen gemäß Art. 10 nur verweigern, wenn konkrete Gründe für die Annahme bestehen, dass die Zurverfügungstellung der Informationen wesentliche nationale Sicherheitsinteressen des ersuchten Mitgliedstaats beeinträchtigt, den Erfolg laufender Ermittlungen gefährdet oder eindeutig in keinem Verhältnis zu den Zwecken, für die sie ersucht wurden, stünde.

Es ist insgesamt deutlich erkennbar, dass der Mehrwert dieser konkreten Entscheidung (Rahmenbeschluss) wie auch anderer Entscheidungen (Beschlüsse)<sup>27</sup> nur ein beschränkter sein kann.

## IV. Der Vertrag von Prüm

Bereits einige Monate vor dem Vorschlag der Kommission zum Erlass eines Rahmenbeschlusses für den Austausch von Informationen hatten sieben Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Deutschland, Spanien, Frankreich, Österreich, Niederlande, Belgien, Luxemburg) auf Initiative Deutschlands am 27. Mai 2005 den Vertrag von Prüm<sup>28</sup> unterzeichnet. Es handelt sich dabei um einen völkerrechtlichen Vertrag, der im Wesentlichen die Bereiche betrifft, die auch durch den Vorschlag der Kommission geregelt werden sollen. Die unterzeichnenden Mitgliedstaaten sind dem Modell des Vertrags von Schengen gefolgt und „ignorierten“, indem sie ihre Zusammenarbeit auf der Grundlage des Völkerrechts beschlossen, den Unionsrahmen. Daher wird der Vertrag von Prüm vielfach als „Schengen III“<sup>29</sup> bezeichnet und als Pilotprojekt für die künftige Entwicklung der europäischen Zusammenarbeit im genannten Bereich gesehen.

Der Vertrag von Prüm betrifft die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere die Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration. Die Vertragsparteien mussten diesen völkerrechtlichen Vertrag nach Art. 48 ratifizieren, damit er dann 90 Tage nach Hinterlegung der zweiten Ratifikationsurkunde i.S.v. Art. 50 in Kraft treten konnte. Im November 2006 galt der Vertrag bereits zwischen Österreich, Deutschland und Spanien. In der Zwischenzeit haben außerdem Slowenien, Italien, Finn

---

<sup>27</sup> Vgl. Beschluss über den Austausch von Informationen aus dem Strafrechtregister, ABl. Nr. L 322 v. 9.12.2005, S. 33.

<sup>28</sup> Siehe zum Wortlaut des Vertrags: <http://www.bmji.bund.de/media/archive/974.pdf> (13.5.2008) bzw. Dokument 10900/05 CRIMORG 65; Weichert, Wo liegt Prüm? Der polizeiliche Datenaustausch in der EU bekommt eine neue Dimension, <https://www.datenschutzzentrum.de/polizei/060329-pruem.htm> (13.5.2008).

<sup>29</sup> Hummer, Der Vertrag von Prüm – „Schengen III“?, EuR 2007, S. 517.

land, Bulgarien, Rumänien, Schweden und Estland den Wunsch geäußert, dem Vertrag beizutreten.<sup>30</sup>

Durch den Vertrag von Prüm wird ein anderer Ansatz des Grundsatzes der Verfügbarkeit aufgezeigt, denn er sieht bestimmte Regeln für den Austausch bestimmter Arten von Informationen, wie DNA, Fingerabdrücke und Daten aus Fahrzeugregistern, vor. Dieser Ansatz könnte als „Ein Datenfeld-für-Datenfeld-Ansatz“<sup>31</sup> charakterisiert werden. Der Vertrag verpflichtet damit die Vertragsparteien, bestimmte Daten zu sammeln und zu speichern, selbst wenn diese vor der nationalen Gerichtsbarkeit als nicht zugriffsfähig gelten, und erlaubt den Online-Zugang anderer Vertragsstaaten zu diesen Indexdaten. Der weitere Zugriff auf Informationen ist nur dann möglich, wenn ein „Erfolg“ bei den Indexdaten erzielt werden konnte.

Der besondere Nutzen des Vertrags von Prüm liegt hauptsächlich im verbesserten und effizienter organisierten Verfahren zum Austausch von Informationen. Die mitwirkenden Staaten können einander einen automatisierten Zugriff auf bestimmte nationale Datenbanken gewähren, ein Umstand, der einen großen Sprung im grenzüberschreitenden Informationsaustausch darstellt.

## 1. Die Ziele des Vertrags

Die Vertragsparteien unterstreichen bereits im ersten Satz der Präambel des Vertrags ihre Eigenschaft als Mitgliedstaaten der Europäischen Union und mit dieser zusätzlichen Eigenschaft erklären sie:

- Als Mitglieder der Europäischen Union ist es wichtig, die zwischen ihnen bestehende Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration zu vertiefen. Die Zusammenarbeit konzentriert sich nach Art. 1 Abs. 1 hauptsächlich auf den Austausch von Informationen.
- In diesem Bestreben zur Fortentwicklung der europäischen Zusammenarbeit beabsichtigen die Vertragsparteien erstens nicht den EG-Vertrag zu verletzen und zweitens möchten sie bei der Erreichung eines möglichst hohen Standards in der Zusammenarbeit in den einzelnen Gebieten eine Vorreiterrolle einnehmen. Auf der Grundlage der oben genannten Ziele berührt diese Zusammenarbeit gemäß Art. 1 Abs. 2 nicht das Recht der Europäischen Union und jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union steht nach Maßgabe dieses Vertrags der Beitritt offen. Der Beitritt wird näher in Art. 51 geregelt.

---

<sup>30</sup> Mitteilung an die Presse, 2807. Tagung des Rates Justiz und Inneres v. 12./13.6.2007, 10267/07, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/jha/94711.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/jha/94711.pdf) (13.5.2008).

<sup>31</sup> Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten, ABl. Nr. C 116 v. 17.5.2006, S. 14.

- Die Vertragsparteien wünschen die Überführung der Regelungen dieses Vertrags in den Rechtsrahmen der Europäischen Union, um eine unionsweite Verbesserung des Austausches von Informationen zu erreichen. Zu diesem Zweck werden sie i.S.v. Art. 1 Abs. 4 drei Jahre nach Inkrafttreten dieses Vertrags und nach vorheriger Bewertung der Erfahrungen – in Abstimmung mit der Kommission – eine Initiative für die Überführung der Regelungen dieses Vertrags in den Rechtsrahmen der Europäischen Union unterbreiten. Zur Vereinfachung dieser Zielsetzung werden die Vertragsparteien dem Rat und der Kommission regelmäßig gemäß Art. 1 Abs. 5 berichten.
- Schließlich achten die Vertragsparteien die Grundrechte, wie sie sich aus der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und den Grundfreiheiten sowie den gemeinsamen Verfassungstraditionen der beteiligten Staaten ergeben.

## 2. Der Inhalt des Vertrags

Der Hauptzweck des Vertrags ist der rasche und effiziente Informationsaustausch. Die Vertragsparteien verstehen die „Information“ als einen „sine-qua-non“-Begriff für eine wirksame Strafverfolgung. Sie entwickeln zu diesem Zweck Methoden für den Zugriff auf automatisierte DNA-Analyse-Dateien, automatisierte daktyloskopische Identifizierungssysteme sowie Fahrzeugregister, welche die beteiligten Staaten zur Verfügung stellen. Es wird ein System vernetzter nationaler Datenbanken errichtet, in dem Bestreben, einen einfachen und wirksamen Zugriff auf die „Information“ zum Zwecke der Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration zu ermöglichen.

### a) Einrichtung von nationalen DNA-Analyse-Dateien

Die erste grundlegende Verpflichtung der Vertragsparteien konzentriert sich gemäß Art. 2 auf die Einrichtung, Erhaltung und Führung von DNA-Dateien nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts jeder Vertragspartei. Sie gewährleisten, dass Fundstellendatensätze (Indexdaten) zum Bestand der nationalen DNA-Analyse-Dateien vorhanden sind. Fundstellendatensätze enthalten ausschließlich aus dem nicht codierenden Teil der DNA ermittelte DNA-Profiles und eine Kennung, dürfen aber keine den Betroffenen unmittelbar identifizierenden Daten enthalten. Fundstellendatensätze, die keiner Person zugeordnet werden können (offene Spuren), müssen als solche erkennbar sein.

Das System ist relativ einfach angelegt. Nach Art. 3 gestatten die Vertragsparteien den nationalen Kontaktstellen zum Zweck der Verfolgung von Straftaten den Zugriff auf die Fundstellendatensätze ihrer DNA-Analyse-Dateien mit dem Recht, diese automatisiert mittels eines Vergleichs der DNA-Profiles abzurufen. Die Anfrage darf nur im Einzelfall und nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts der ab-

rufenden Vertragspartei erfolgen. Wird im Zuge eines automatisierten Abrufs eine Übereinstimmung eines übermittelten DNA-Profils mit einem in der Datei der empfangenden Vertragspartei gespeicherten DNA-Profil festgestellt, so erhält die anfragende nationale Kontaktstelle automatisiert die Information über das Vorliegen eines Treffers und die Kennung. Kann keine Übereinstimmung festgestellt werden, so wird dies automatisiert mitgeteilt (*bit/no bit*). Im Fall der Feststellung einer Übereinstimmung von DNA-Profilen richtet sich die Übermittlung weiterer Informationen gemäß Art. 5 nach dem Recht der ersuchten Vertragspartei. Zur Durchführung der Datenübermittlungen benennt jede Vertragspartei eine nationale Kontaktstelle nach Art. 6. Bis zu dieser Phase gleicht das Verfahren dem Verfahren der SIRENE-Büros beim Schengener Informationssystem. Unter bestimmten Voraussetzungen sieht Art. 7 noch weiter vor, dass im Zuge eines laufenden Ermittlungs- oder Strafverfahrens die Gewinnung molekulargenetischen Materials von einer im Hoheitsgebiet einer ersuchten Vertragspartei aufhältigen bestimmten Person möglich ist.

Das gesamte Verfahren ist zum Zwecke der Strafverfolgung ohne jegliche weitere Konkretisierung der zum Datenabgleich berechtigenden Straftat entwickelt. Folglich ist auch in Bagatelfällen ein Ersuchen erlaubt. Im Umkehrschluss ergibt sich hieraus aber auch, dass eine Anfrage nur zum Zweck der Strafverfolgung und nicht zum Zwecke der Verhinderung von Straftaten erlaubt ist.<sup>32</sup>

### b) Daktyloskopische Daten

Auch für daktyloskopische Daten ist in Art. 8 des Vertrags die Errichtung von „Indexdaten“ unter denselben Voraussetzungen, die für das DNA-Profil gelten, vorgesehen. Die Vertragsparteien ermöglichen einander einen Online-Zugang auf die „Indexdaten“ der automatisierten daktyloskopischen Identifizierungssysteme, welche zu diesem Zweck zu entwickeln sind, und gewähren einander das Recht, diese automatisiert mittels eines Vergleichs der daktyloskopischen Daten abzurufen. Hier darf die Anfrage i.S.v. Art. 8 Satz 1 sowohl zum Zwecke der Verhinderung als auch der Verfolgung von Straftaten erfolgen. Führt das konkrete Verfahren zur Feststellung einer Übereinstimmung von daktyloskopischen Daten, so richtet sich gemäß Art. 10 die Übermittlung weiterer zu den Indexdaten vorhandener personenbezogener Daten und sonstiger Information nach dem innerstaatlichen Recht einschließlich der Vorschriften über die Rechtshilfe der ersuchten Vertragspartei.

---

<sup>32</sup> Weichert, (Fn. 28), S. 3.

### c) Automatisierter Abruf von Daten aus Fahrzeugregistern

Des Weiteren gestatten die Vertragsparteien zum Zwecke der Verhinderung und Verfolgung von Straftaten sowie der Verfolgung von solchen Verstößen, die bei der abrufenden Vertragspartei in die Zuständigkeit der Gerichte oder Staatsanwaltschaften fallen, und um Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren den automatisierten Zugang auf Daten aus den nationalen Fahrzeugregistern über Fahrzeuge und deren Eigentümer bzw. Halter. Die Anfragen dürfen nur unter Verwendung einer vollständigen Fahrzeugidentifizierungsnummer oder eines vollständigen polizeilichen Kennzeichens erfolgen. Das Anfragerecht kann zudem nur nach Maßgabe des nationalen Rechts der abrufenden Vertragspartei ablaufen. Jede Vertragspartei ernennt hierfür eine Stelle, die für das Verfahren zuständig ist (nationale Kontaktstelle).

### d) Informationsaustausch für Großveranstaltungen

Zum Zweck der Verhinderung von Straftaten und zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Zusammenhang mit Großveranstaltungen mit grenzüberschreitendem Bezug, insbesondere im Bereich des Sports oder der Tagungen des Europäischen Rates, übermitteln die Vertragsparteien einander nach Art. 13 sowohl auf Ersuchen als auch aus eigener Initiative nach dem Recht der übermittelnden Vertragspartei nicht-personenbezogene Informationen, die hierzu erforderlich sein können. Zum gleichen Zweck übermitteln die Vertragsparteien einander gemäß Art. 14 Daten über Personen, wenn rechtskräftige Verurteilungen oder andere Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Personen bei der Veranstaltung Straftaten begehen oder von ihnen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeht.

Durch diese Regelung, die bereits aus dem Vertrag von Schengen bekannt ist, scheint sich die während des G-8-Gipfels in Genua im Jahre 2001 angewendete Praxis der Einreiseverweigerung für Personen aufgrund ihrer „politischen Überzeugung“ zu legalisieren.

### e) Maßnahmen zur Verhinderung terroristischer Straftaten

Die Vertragsparteien haben zur weiteren Intensivierung ihrer Zusammenarbeit hinsichtlich der Bekämpfung des Terrorismus eine besondere Regelung in Art. 16 Abs. 1 und 2 getroffen. Demnach können sie nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts<sup>33</sup> im Einzelfall auch ohne Ersuchen<sup>34</sup> die in Abs. 2 genannten personenbe-

---

<sup>33</sup> Diese Praxis wird bereits bei der Zusammenarbeit mit dem *Bureau de liaison* im Rahmen des TREVI befolgt.

<sup>34</sup> Vgl. Art. 46 Schengen Durchführungsübereinkommen (SDÜ).

zogenen Daten und Informationen, welche Namen, Vornamen, Geburtsdaten und Geburtsorte sowie die Darstellung der Tatsachen umfassen, übermitteln, soweit dies erforderlich ist, weil bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Betroffenen Straftaten nach den Art. 1 bis 3 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI<sup>35</sup> begehen werden. Die Informationen werden auch in diesem Fall mittels einer nationalen Kontaktstelle übermittelt, die hierfür eigens bestimmt wird. Artikel 16 Abs. 4 legt zudem fest, dass die übermittelnde Behörde nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts verbindliche Bedingungen für die Verwendung dieser Daten und Informationen durch die empfangende Behörde festlegen kann.

#### f) Flugsicherheitsbegleiter

Nach Art. 17 Abs. 1 kann jede Partei eigenständig im Sinn ihrer nationalen Luftfahrt sicherungspolitik über den Einsatz von Flugsicherheitsbegleitern (*sky marshals*) in den bei ihr registrierten Luftfahrzeugen bestimmen. Ein Einsatz erfolgt in Übereinstimmung mit den geltenden internationalen Verträgen.<sup>36</sup> Als Flugsicherheitsbegleiter können gemäß Art. 17 Abs. 2 Polizeibeamte oder entsprechend ausgebildete staatliche Bedienstete eingesetzt werden, welche mit Genehmigung der anderen Vertragsparteien auch Waffen nach Art. 18 Abs. 1 mitführen dürfen. Des Weiteren hat die zuständige nationale Kontaktstelle die Flugsicherheitsbegleitung bei der anderen Vertragspartei mindestens drei Tage vor dem betreffenden Flug schriftlich nach Art. 17 Abs. 4 Satz 1 anzumelden, bei Gefahr in Verzug hat die Anmeldung gemäß Satz 2 unverzüglich und vor der Landung des Flugzeugs zu erfolgen.

#### g) Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Migration

Der Vertrag sieht zudem in Art. 20 Abs. 1 auf der Grundlage gemeinsamer Lagebeurteilungen und unter Berücksichtigung der Verordnung (EG) Nr. 377/2004<sup>37</sup> die Entsendung von Dokumentenberatern (Sachverständigen) in die Staaten vor, welche als Ausgangs- oder Transitstaaten illegaler Migration eingestuft werden. Die

---

<sup>35</sup> Rb 2002/475/JI des Rates der EU v. 13.6.2002 zur Terrorismusbekämpfung, ABl. Nr. L 164 v. 22.6.2003, S. 3.

<sup>36</sup> Abkommen von Chicago v. 7.12.1944 über die Internationale Zivilluftfahrt und seine Anlagen, insb. Anlage 17, sowie die sonstigen Dokumente zu dessen Umsetzung und unter Berücksichtigung der Befugnisse des Luftfahrzeugkommandanten nach dem Abkommen von Tokio v. 14.9.1963 über strafbare und bestimmte andere an Bord von Luftfahrzeugen begangene Handlungen sowie in Übereinstimmung mit sonstigen einschlägigen völkerrechtlichen Regelungen, soweit sie für die jeweiligen Vertragsparteien verbindlich sind.

<sup>37</sup> VO (EG) Nr. 377/2004 des Rates v. 19.2.2004 zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen, ABl. Nr. L 64 v. 2.3.2004, S. 1.

Aufgaben dieser Dokumentenberater sind nach Art. 21 Beratung und Schulung der Auslandsvertretungen der Vertragsparteien in Pass- und Visaangelegenheiten, insbesondere im Erkennen von Fälschungen; Beratung und Schulung der Beförderungsunternehmen bezüglich ihrer Verpflichtungen und Aufgaben sowie der für die grenzpolizeilichen Kontrollen zuständigen Behörden und Einrichtungen. Als Maßnahme zur Bekämpfung der illegalen Migration ist nach Art. 23 außerdem die gegenseitige Unterstützung der Vertragsparteien bei der Organisation gemeinsamer Rückführungen<sup>38</sup> illegal in das Hoheitsgebiet der Vertragsparteien eingereister Drittstaatsangehöriger vorgesehen.

#### **h) Gemeinsame Einsatzformen**

Als weitere Form der Zusammenarbeit können die von den Vertragsparteien zu benennenden Behörden nach Art. 24 gemeinsame Streifen sowie sonstige gemeinsame Einsatzformen zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie zur Verhinderung von Straftaten bilden. Dabei können Beamte oder sonstige staatliche Bedienstete anderer Vertragsparteien bei Einsätzen im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei mitwirken und unter bestimmten Voraussetzungen können ihnen auch hoheitliche Befugnisse übertragen werden.

Zudem dürfen die Beamten einer Vertragspartei gemäß Art. 25 im Fall eines dringenden Bedarfs ohne vorherige Zustimmung der anderen Vertragspartei die gemeinsame Grenze überschreiten und im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei vorläufige Maßnahmen, die zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für Leib oder Leben erforderlich sind, treffen. Die in das Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei einschreitenden Beamten haben dabei die zuständigen Stellen dieses Staats unverzüglich hierüber zu unterrichten.<sup>39</sup>

Schließlich unterstützen sich die zuständigen Behörden der Vertragsparteien nach Art. 26 gegenseitig nach Maßgabe ihres innerstaatlichen Rechts bei Massenveranstaltungen und ähnlichen Großereignissen sowie bei schweren Unglücksfällen. Die gegenseitige Hilfe kann beispielsweise in der Unterrichtung über relevante Erkenntnisse, in der Vornahme der erforderlichen polizeilichen Maßnahmen und in der Entsendung von Beamten liegen.

---

<sup>38</sup> RL 2003/110/EG des Rates der EU v. 25.11.2003 über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg, ABl. Nr. L 321 v. 6.12.2003, S. 26; Entscheidung des Rates der EU 2004/573/EG v. 29.4.2004 betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten, ABl. Nr. L 261 v. 6.8.2004, S. 28.

<sup>39</sup> Vgl. Art. 40, 41 SDÜ.

### i) Datenschutz

Jede Vertragspartei gewährleistet gemäß Art. 34 in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten,<sup>40</sup> die nach diesem Vertrag übermittelt werden oder worden sind, in ihrem innerstaatlichen Recht ein Datenschutzniveau, das zumindest dem entspricht, das sich aus dem Übereinkommen des Europarats vom 28. Januar 1981 über den Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten und dem Zusatzprotokoll vom 8. November 2001 hierzu ergibt, und beachtet dabei die Empfehlung Nr. R (87) 15 des Ministerkomitees des Europarats an die Mitgliedstaaten über die Nutzung personenbezogener Daten im Polizeibereich vom 17. September 1987, und zwar auch insoweit, als die Daten nicht automatisiert verarbeitet werden.

Die empfangende Vertragspartei darf die personenbezogenen Daten nach Art. 35 ausschließlich zu den Zwecken verarbeiten, zu denen sie übermittelt worden sind. Zu anderen Zwecken ist eine Verarbeitung nur mit vorheriger Zustimmung der die Datei führenden Vertragspartei zulässig. Zugleich stellen die Vertragsparteien die Richtigkeit und Aktualität der personenbezogenen Daten nach Art. 37 sicher. Erweist sich, dass unrichtige Daten oder Daten, die nicht hätten übermittelt werden dürfen, übermittelt worden sind, ist dies der empfangenden Vertragspartei unverzüglich mitzuteilen, welche verpflichtet ist, die Daten zu berichtigen oder zu löschen. Schließlich gewährleistet jede Vertragspartei gemäß Art. 39 die Dokumentation und die Protokollierung jeder nicht-automatisierten Übermittlung und jedes nicht-automatisierten Empfangs personenbezogener Daten durch die anfragende und die Datei führende Stelle, so dass die Kontrolle der Zulässigkeit der Übermittlung ermöglicht wird.

Den Personen, deren personenbezogene Daten betroffen sind, gewährt der Vertrag bestimmte Rechte, die vor einer widerrechtlichen Nutzung der Daten wirksamen Schutz bieten. Nach Art. 40 Abs. 1 können die Personen auf Antrag Auskunft über die zu ihrer Person verarbeiteten Daten, deren Herkunft, den Empfänger, den vorgesehenen Verarbeitungszweck und die Rechtsgrundlage der Verarbeitung verlangen. Sie haben das Recht auf Berichtigung unrichtiger Daten sowie Löschung unzulässigerweise verarbeiteter Daten und sie haben zusätzlich das Recht, ein unabhängiges Gericht anzurufen und einen Schadensersatzanspruch oder Abhilfe anderer Art gerichtlich durchzusetzen.

---

<sup>40</sup> RL 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.10.1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. Nr. L 281 v. 23.11.1995, S. 31; VO (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 29.9.2003 zur Anpassung der Bestimmungen über die Ausschüsse zur Unterstützung der Kommission bei der Ausübung von deren Durchführungsbefugnissen, die in Rechtsakten vorgesehen sind, für die das Verfahren des Art. 251 EG-Vertrags gilt, an den Beschluss 1999/468/EG des Rates, ABl. Nr. L 284 v. 31.10.2003, S. 1.

### j) Ministerkomitee

Artikel 43 sieht schließlich die Errichtung eines Komitees zusammengesetzt aus Ministern der Vertragsparteien vor, welches die erforderlichen Entscheidungen über die Umsetzung und Anwendung des Vertrags einstimmig trifft. Die sieben mitwirkenden Staaten haben außerdem am 5. Dezember 2006 eine Durchführungsvereinbarung<sup>41</sup> geschlossen, welche die notwendigen Vorschriften für die verwaltungsmäßige und technische Durchführung des Vertrags enthält.

## 3. Die ersten Ergebnisse des Vertrags

Der automatisierte Datenaustausch hat bereits in dieser frühen Phase zu konkreten Erfolgen geführt.<sup>42</sup> So haben die deutschen Behörden DNA-Profile aus ungelösten Fällen mit Daten der österreichischen Behörden abgeglichen und in mehr als 1500 Fällen eine Übereinstimmung festgestellt. In diesem Zusammenhang konnten mehr als 700 ungeklärte Spuren aus Deutschland Personen zugeordnet werden, die den österreichischen Strafverfolgungsbehörden bekannt sind. Schlüsselt man die Zahlen nach Deliktsarten auf, so gab es 14 Treffer in Tötungs- oder Morddelikten, 885 bei Diebstahl und 85 bei Raubüberfällen oder Erpressung.<sup>43</sup> Zwar muss jeder Treffer sorgfältig geprüft werden, und es wird nicht möglich sein, ungelöste Fälle allein durch einen DNA-Treffer aufzuklären. Gleichwohl kann davon ausgegangen werden, dass bislang ungeklärte Fälle in Deutschland und Österreich abgeschlossen und die Täter vor Gericht gebracht werden können. Die Strafverfolgungsbehörden sind auf jeden Fall zuversichtlich, dass sich die Zahl der Treffer durch die Beteiligung weiterer Prüm-Staaten an diesem Prozess erhöhen und es ihnen dementsprechend möglich sein wird, zahlreiche weitere ungelöste Fälle aufzuklären.

## 4. Die Überführung des Vertrags in den Rechtsrahmen der Europäischen Union

In der inoffiziellen Sitzung des Ministerrates „Justiz und Inneres“ am 15. Februar 2007 haben sich die beteiligten Minister geeinigt, die „wesentlichsten Teile“ des Vertrags von Prüm in den dritten Pfeiler der Europäischen Union in der Form

---

<sup>41</sup> Vereinbarung über die verwaltungsmäßige und technische Durchführung des Prümer Vertrags v. 22.1.2007, Dokument 5473/07 des Rates, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/07/st05/st05473.de07.pdf> (13.5.2008).

<sup>42</sup> *Heilig*, Freiheit und Sicherheit in Europa, Trilog zur europäisierten Innenpolitik, [http://www.rosalux.de/cms/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/rls-papers-Heilig.pdf](http://www.rosalux.de/cms/fileadmin/rls_uploads/pdfs/rls-papers-Heilig.pdf) (13.5.2008).

<sup>43</sup> Mitteilung an die Presse, 2781. Tagung des Rates Justiz und Inneres v. 15.2.2007, 5922/07, [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/jha/92827.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/jha/92827.pdf) (13.5.2008).

eines „Beschlusses“<sup>44</sup> zu überführen, was sie auch mit der politischen Vereinbarung im Rahmen der Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ am 12. und 13. Juni 2007 bestätigten.<sup>45</sup>

Das Vorhaben der mitwirkenden Parteien, den Inhalt des Vertrags von Prüm in den Rechtsrahmen der Europäischen Union zu überführen, wurde einen Monat später im Rahmen einer Initiative von 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union<sup>46</sup> zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, bekräftigt. In dieser Initiative der 15 Mitgliedstaaten sind nahezu alle wesentlichen Bestimmungen des Vertrags von Prüm enthalten.

Nach einer dringenden Aufforderung zur Abgabe einer Stellungnahme äußerte das Europäische Parlament sein Bedauern darüber, dass nicht die gebotene und ausreichende Zeit zur Vornahme einer parlamentarischen Untersuchung zur Verfügung stand. Deshalb, so das Europäische Parlament, habe es keine umfassende Evaluierung der Auswirkungen und der Anwendung des Vertrags von Prüm vorgenommen und konnte keinen geeigneten Vorschlag für einen Rahmenbeschluss über den Schutz der personenbezogenen Daten im Rahmen der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit erarbeiten.<sup>47</sup> Zugleich hat der Europäische Datenschutzbeauftragte in seiner Stellungnahme<sup>48</sup> dem Vorschlag in seiner Gesamtheit zugestimmt und ist zum Ergebnis gelangt, dass die Initiative zwar als ein Schritt in Richtung Verfügbarkeit zu verstehen ist, jedoch nicht den Grundsatz der Verfügbarkeit im engen Sinne anwendet und dass die Zielsetzungen weit geringer sind als diejenigen im Vorschlag der Kommission im Hinblick auf den Rahmenbeschluss des Rates für den Austausch von Informationen auf der Grundlage des Grundsatzes der Verfügbarkeit.

In jedem Fall aber ist die Vergemeinschaftung der Regelungen von Prüm von höchstem Interesse. Da die Herbeiführung von Einstimmigkeit auf Ratsebene für die Gesamtheit der Bestimmungen von Prüm aus politischer Sicht äußert schwierig erscheint,<sup>49</sup> ist der Weg der „Verstärkten Zusammenarbeit“ als wahrscheinlich anzusehen. Das stellt kein politisches Schwanken dar, welches zu vermeiden wäre,

---

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Mitteilung an die Presse, (Fn. 30).

<sup>46</sup> ABl. Nr. C 71 v. 28.3.2007, S. 35. Die Initiative unterzeichneten Belgien, Bulgarien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Slowenien, Slowakei, Italien, Finnland, Portugal, Rumänien und Schweden.

<sup>47</sup> Europäisches Parlament, A6-0207/2007, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2007-0207&language=DE&mode=XML> (1.6.2008).

<sup>48</sup> ABl. Nr. C 169 v. 21.7.2007, S. 2.

<sup>49</sup> Hummer, (Fn. 29), S. 528.

zumal der Weg zur „Verstärkten Zusammenarbeit“ vom Unionsvertrag vorgeschrieben wird.

## V. Kritik zu den Regelungen von Prüm

Der Vertrag von Prüm wirft sowohl hinsichtlich des gewählten Wegs der Zusammenarbeit als auch hinsichtlich seines Inhaltes kritische Fragen auf. Der Rahmen der internationalen Zusammenarbeit bietet zweifelsohne zahlreiche Vorteile, vorab stellt sich aber die erste und wichtigste Frage, nämlich ob dieser Weg der Mitgliedstaaten überhaupt europarechtskonform ist.

### 1. Haben die Staaten von Prüm ihre Unionspflichten verletzt?

Im Rahmen der Beantwortung dieser Frage sollen die einschlägigen Vorschriften des EU-Vertrags über die Verstärkte Zusammenarbeit kurz dargestellt werden.

#### a) Die Unions- und Gemeinschaftsbindungen hinsichtlich der Verstärkten Zusammenarbeit

Die Frage nach der genauen Reichweite der Vorschriften der Art. 43-45 EUV hat in der Literatur bis heute keine klare und allgemein akzeptierte Antwort gefunden. Vorliegend ist insbesondere relevant, inwieweit die Vorschriften für die Verstärkte Zusammenarbeit, wie sie im Vertrag von Amsterdam festgehalten und durch den Vertrag von Nizza geändert wurden, den Mitgliedstaaten erlauben, diese Vorschriften zu ignorieren und in Bereichen, welche im EU- bzw. EG-Vertrag geregelt werden, eine Zusammenarbeit nach den Regeln des Völkerrechts und außerhalb des Unions- und Gemeinschaftsrahmens aufzunehmen.

Ausgehend vom Wortlaut des Art. 43 EUV „Die Mitgliedstaaten, die beabsichtigten, untereinander eine Verstärkte Zusammenarbeit zu begründen, können die in diesem Vertrag und im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vorgesehenen Organe, Verfahren und Mechanismen in Anspruch nehmen [...]“ vertritt die herrschende Auffassung in der Literatur die Meinung,<sup>50</sup> dass die Mitgliedstaaten auch nach der Einführung der einschlägigen Vorschriften weiterhin außerhalb des Unions- und Gemeinschaftsrahmens zusammenarbeiten dürfen, da diese konkrete Regelung eindeutig einen abdingbaren Charakter hat. Jenseits des

---

<sup>50</sup> *Philippart/Edwards*, The Provisions on closer co-operation in the treaty of Amsterdam: The politics of flexibility in the European Union, *JCMS* 36 (1998), S. 90; *Ehlermann*, Engere Zusammenarbeit nach dem Amsterdamer Vertrag: Ein neues Verfassungsprinzip?, *EuR* 1997, S. 362; *Hofmann*, Wie viel Flexibilität für welches Europa?, *EuR* 1999, S. 727.

Wortlauts schöpft die herrschende Auffassung<sup>51</sup> ihre Argumente aus der historischen und teleologischen Auslegung, da die einschlägigen Regelungen in den *corpus* der Unionsvorschriften eingegliedert wurden, um eine weitere Möglichkeit der Zusammenarbeit in den Mitgliedstaaten zu schaffen und nicht, um eine Zusammenarbeit nach internationalem Recht auszuschließen.

Im Rahmen der theoretischen Diskussion mangelte es natürlich nicht an differenzierenden Auffassungen. So etwa die, nach der zwischen den Zuständigkeiten zu unterscheiden ist,<sup>52</sup> die im Anwendungsbereich der Verträge liegen. Hier sei die Umgehung der Unions- und Gemeinschaftsregelungen nicht zulässig, auch nicht durch die Flucht in die internationale Zusammenarbeit. Demgegenüber sei eine internationale Zusammenarbeit zulässig, wenn die bezweckte Zusammenarbeit nicht in die gemeinschaftliche Zuständigkeit falle.

Meines Erachtens muss die Beantwortung dieser Frage an die Unterscheidung zwischen den ausschließlichen und konkurrierenden Zuständigkeiten der Union und der Gemeinschaften anknüpfen. Ich glaube, es versteht sich von selbst, dass beim Vorliegen einer ausschließlichen Zuständigkeit der Gemeinschaft in dem Bereich, in dem die Mitgliedstaaten die Aufnahme Verstärkter Zusammenarbeit planen, jede Zusammenarbeit außerhalb dieses Rahmens unzulässig ist.<sup>53</sup> In allen anderen Fällen, in denen die Zuständigkeit der EU bzw. EG eine konkurrierende ist, ist die Aufnahme einer Verstärkten Zusammenarbeit außerhalb des Unions- und Gemeinschaftsrahmens unter der Bedingung zulässig, dass die Mitgliedstaaten, die die Aufnahme der Verstärkten Zusammenarbeit anstreben, die in Art. 43-45 EUV vorgesehenen Verfahren zur Zustimmung der Verstärkten Zusammenarbeit einleiten. Erst wenn dies erfolglos bleibt, sind die Mitgliedstaaten frei, die Zusammenarbeit im internationalen Rahmen auszuwählen.

Diese Lösung wird vornehmlich von der Zielsetzung der konkreten Regelung vorgegeben. So sehr man sich dagegen wehren mag, das Institut der Verstärkten Zusammenarbeit wurde eingeführt, um eine einheitliche Richtung vorzugeben. Wir dürfen nicht vergessen, dass alle Formen der Verstärkten Zusammenarbeit bis hin zum Vertrag von Amsterdam, beispielsweise das Währungssystem und Schengen, außerhalb des gemeinschaftlichen Rahmens<sup>54</sup> stattfanden und auch Staaten mit-

---

<sup>51</sup> Von Buttlar, Rechtsprobleme der „verstärkten Zusammenarbeit“ nach dem Vertrag von Nizza, ZEuS 2001, S. 649.

<sup>52</sup> Constantinesco, Les clauses de «coopération renforcée» - Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, RTDE 1977, S. 752.

<sup>53</sup> Art. 10 Abs. 1 des Vertrags von Lissabon: „Die Mitgliedstaaten, die untereinander eine Verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen der nicht ausschließlichen Zuständigkeiten der Union begründen wollen, können [...].“

<sup>54</sup> Bender, Die Verstärkte Zusammenarbeit nach Nizza, Anwendungsfelder und Bewertung im Spiegel historischer Präzedenzfälle der differenzierten Integration, ZaöRV 2001, S. 730.

wirkten, welche nicht einmal Mitglieder der Union waren, mit dem Ergebnis, dass die Gefahr der Fragmentierung der Regelungen erkennbar wurde.<sup>55</sup>

Folglich wird deutlich, dass die Regelungen zur Verstärkten Zusammenarbeit mit dem Ziel, den Integrationsprozess der Union und der Gemeinschaft zu fördern, zugleich der Gefahr der Fragmentierung von Regelungen entgegenwirken sollten. Wenn diese Regelungen keine rechtliche Bindungswirkung hätten, hätte dieses Ziel niemals erreicht werden können, zumal das Mittel offensichtlich ungeeignet wäre. Die Vorgabe dieses komplexen Netzes abschließend nummerierter Voraussetzungen für die Verwirklichung einer Verstärkten Zusammenarbeit hätte keinen Sinn, wenn diese nicht mit einer rechtlichen Bindung versehen wären. Ohne eine solche hätte dies allein zur Folge, dass die Mitgliedstaaten von der konkreten Zusammenarbeit abgehalten und zur Aufnahme einer internationalen Zusammenarbeit bewegt werden. Im Grunde genommen würden sie das Ergebnis herbeiführen, das sie eigentlich vermeiden wollten.

Ich bin der Auffassung, dass mit der Voraussetzung „letztes Mittel“ diese rechtliche Bindung als separate und selbständige Voraussetzung für die Aufnahme einer engeren Zusammenarbeit gemeint ist. Im Vertrag von Amsterdam noch als die dritte von acht Voraussetzungen des Art. K 15 aufgeführt, wurde diese Voraussetzung für die Zustimmung zu einer engeren Zusammenarbeit im Vertrag von Nizza verselbständigt und als separater Art. VII gefasst. Diese konkrete Wahl<sup>56</sup> will, so meine ich, die besondere Bedeutung der Voraussetzung für die Aufnahme einer Verstärkten Zusammenarbeit betonen, welche zugleich eine besondere Verpflichtung für die nach einer Verstärkten Zusammenarbeit strebenden Mitgliedstaaten darstellt. Wenn dies für das „Weniger“ der Verstärkten Zusammenarbeit gilt, gilt es offenbar auch für das „Mehr“, nämlich die internationale Zusammenarbeit.

Außerdem sind die in Art. 43 EUV enthaltenen wesentlichen Voraussetzungen eine Ausprägung des Grundsatzes der Gemeinschaftstreue, welcher für das gesamte Verhalten der Mitgliedstaaten gegenüber der Union und den Gemeinschaften wesentlich ist. Dieser Grundsatz hat nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH<sup>57</sup> rechtliche Bindungswirkung für die Mitgliedstaaten, welche gehalten sind, diese Verpflichtung zu erfüllen. In einer neueren Entscheidung hat der EuGH

---

<sup>55</sup> Müller-Graff, „Differenzierte Integration“: Konzept mit sprengender oder unitarisierender Kraft für die Europäische Union, integration 2007, S. 129.

<sup>56</sup> Zur Verstärkten Zusammenarbeit, vgl. Greiser, Flexible Integration in der Europäischen Union: Neue Dynamik oder Gefährdung der Rechtseinheit?, 2003; Martenczuk, Die differenzierte Integration und die föderale Struktur der Europäischen Union, EuR 2000, S. 351; Giering/Janning, Flexibilität als Katalysator der Finalität?, Die Gestaltungskraft der „Verstärkten Zusammenarbeit“ nach Nizza, integration 2001, S. 146.

<sup>57</sup> EuGH, Rs. 44/84, *Hurd*, Slg. 1986, 29; EuGH, Rs. C-105/03, *Pupino*, Slg. 2005, I-5265.

bestimmt, dass dieser Grundsatz auch im Rahmen des dritten Pfeilers Bindungswirkung entfaltet.<sup>58</sup> Nach dem Grundsatz der Gemeinschaftstreue werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, jede Maßnahme zu unterlassen,<sup>59</sup> die die Verwirklichung der Gemeinschaftsziele gefährden könnte. In dem Maß, in dem zu den Zielen der Gemeinschafts- und Unionsordnung die schrittweise Integration gehört, wie diese in den Vorschriften über die Verstärkte Zusammenarbeit zum Ausdruck gebracht wird, werden die Mitgliedstaaten verpflichtet – zumindest zu Beginn – den Versuch einer Verstärkten Zusammenarbeit nach den Vorgaben der Verträge zu unternehmen.

### b) Vertragsverletzung seitens der Prüm-Staaten

Wenn sich aus der Einführung der Verstärkten Zusammenarbeit eine echte Bindung für die Staaten ergibt, dann ist anzunehmen, dass die Mitgliedstaaten, welche dem Vertrag von Prüm beigetreten sind, eine konkrete Verpflichtung und damit auch den Unionsvertrag verletzt haben. Denn während die Staaten von Prüm die Vorbereitungen zu ihrem eigenen Vertrag trafen, ließen zugleich die Arbeiten der Kommission, die zum Vorschlag für den Austausch von Informationen auf der Grundlage des Grundsatzes der Verfügbarkeit führten. Die sieben Staaten von Prüm haben das Ergebnis der aufgenommenen Arbeiten nicht abgewartet, obwohl dasselbe Thema Gegenstand ihrer eigenen Zusammenarbeit war.

Darüber hinaus steht fest, dass die mitwirkenden Prüm-Staaten auch die geeigneten Vorkehrungen getroffen haben, um nicht diesem Vorwurf ausgesetzt zu werden. Sie haben offensichtlich die Zahl der mitwirkenden Staaten auf sieben begrenzt, weil gemäß Art. 43 EUV die Mitwirkung von mindestens acht Mitgliedstaaten erforderlich ist, damit das Verfahren zur Zustimmung einer Verstärkten Zusammenarbeit aufgenommen werden kann. Es ist nirgendwo festgehalten, dass der Vorschlag zur Aufnahme der konkreten Zusammenarbeit an alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union gerichtet war. Diese Strategie wird meines Erachtens dadurch bewiesen, dass unmittelbar nach dem Abschluss des Vertrags von Prüm eine große Zahl von Mitgliedstaaten ihren Willen zum Beitritt zum neuen Vertrag bekundeten.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Ibid., Rdnr. 42: „Die Union könnte ihre Aufgabe kaum erfüllen, wenn der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, der insbesondere bedeutet, dass die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach dem Recht der Europäischen Union treffen, nicht auch im Rahmen der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen gelten würde, die im Übrigen vollständig auf der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Organen beruht, wie die Generalanwältin in Nummer 26 ihrer Schlussanträge zutreffend ausgeführt hat.“

<sup>59</sup> EuGH, Rs. 14/68, *Walt Wilhelm*, Slg. 1969, 1.

<sup>60</sup> Mitteilung an die Presse, (Fn. 30).

Dem könnte zwar entgegengehalten, dass die konkreten Staaten, die das „Unternehmen Prüm“ initiierten, dasselbe Ziel der Stärkung der europäischen Integration verfolgten und, wie das Ergebnis zeigt, dieses Ziel insoweit erreicht haben, als die übrigen Mitgliedstaaten dieses Unternehmen angenommen haben und nach dem Vorbild von Schengen dem gemeinschaftlichen Rahmen zuzuordnen scheinen. Dieses Argument kann jedoch nicht überzeugen, basiert es doch auf der Maxime „der Zweck heiligt die Mittel“. Egal wie stark der heute im Hinblick auf die Vergemeinschaftung der Inhalte des Vertrags von Prüm ausgeübte politische Druck ist, er wäre viel stärker gewesen und hätte sich durch Gemeinschaftstreue ausgezeichnet, wenn die sieben Prüm-Staaten zunächst den Versuch unternommen hätten, diese Ziele auf Gemeinschaftsebene zu erreichen und erst nach einem Scheitern dieser Initiative ins Völkerrecht ausgewichen wären. Sie sähen sich nicht dem Vorwurf der Verletzung ihrer gemeinschaftlichen Verpflichtungen, etwa durch die Schaffung vollendeter Tatsachen, ausgesetzt.

Man könnte die Meinung vertreten, dass diese Feststellung insoweit keine praktische Bedeutung hat, als die Kommission im Rahmen des dritten Pfeilers nur beschränkte Möglichkeiten zur Sicherstellung der Vertragstreue der Mitgliedstaaten hat. Im Übrigen ist die Haltung der Kommission gegenüber dem Vertrag von Prüm insgesamt unklar, weil sie diesem zwar nicht zugestimmt, ihn jedoch geduldet hat, obwohl sie vor vollendete Tatsachen gestellt wurde (*fait accompli*). Dieser Argumentation ist allerdings wenig Bedeutung beizumessen. Die Europäische Union hat bis heute auf die Völker Europas und die ganze Welt ausgestrahlt, gerade weil sie zu einer Gemeinschaft des Rechts gewachsen ist und den Vorrang von Rechtsnormen respektiert hat. Die Union und die Mitgliedstaaten haben diese Verpflichtung immer zu erfüllen und müssen diese schützen, wenn sie die Völker Europas überzeugen und weitere Schritte zur europäischen Integration gehen wollen.

## 2. Die Vor- und Nachteile der völkerrechtlichen Zusammenarbeit

Wie bereits angemerkt, enthält der Vertrag von Prüm „Licht und Schatten“.<sup>61</sup> Tatsächlich beinhaltet der Vertrag Regelungen, die die Polizeiliche Zusammenarbeit fördern und diesbezüglich als positiv zu beurteilen sind. Aber selbst wenn die ersten Einschätzungen der Mitwirkenden positiv und durchaus Erfolg versprechend sind, ist jedoch nicht vorherzusagen, inwieweit die Regelungen effektiv sein werden, denn das kann nur die Praxis zeigen. Was allerdings den Schutz personenbezogener Daten und allgemein die Problematik der Schaffung von Datenbanken mit personenbezogenen Daten anbelangt, sind die „Schatten“ des Vertrags deutlich. Im Rahmen einer Gesamteinschätzung des Vertrags bin ich der Meinung, dass das „Licht“ dadurch insgesamt stark „überschattet“ wird.

---

<sup>61</sup> Weichert, (Fn. 28), S. 5.

Wenn das Ziel der Verträge der Gemeinschaft und der Union die Bildung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist, dann muss untersucht werden, ob der Vertrag von Prüm diesem Ziel dient oder dessen Erreichung erschwert. Es müssen somit die Vor- und Nachteile des Vertrags untersucht werden, damit er in seiner Gesamtheit evaluiert werden kann.

Zu den Vorteilen müssen wir den Umstand zählen, dass die ausgewählten Regelungen tatsächlich ein wirkungsvolles Instrument für den grenzüberschreitenden Austausch von Informationen sein können. Innerhalb eines kleinen Kreises von Staaten kann die Effektivität der Zusammenarbeit ausprobiert und die Schwächen sowie die Gefahren des eingeführten Systems untersucht und dann vermieden werden. Zu den Vorteilen müssen wir – zumindest teilweise – auch die Möglichkeit zur raschen Lösung von aufkommenden Problemen zählen, da das gesamte Verfahren auf Gemeinschafts- und Unionsebene insgesamt langsamer abläuft. Darüber hinaus sind die Strafverfolgungsbehörden mit einem wirkungsvollen Instrument ausgestattet, um ihre Aufgabe erfolgreich erfüllen zu können.

Diesen zweifelsohne wichtigen Vorteilen stehen eine Reihe von Nachteilen gegenüber, die diese Vorteile mehr als aufwiegen. Insbesondere der Umstand, dass der von der Union geschaffene institutionelle Rahmen, in welchem speziell die Verstärkte Zusammenarbeit erfolgen sollte, durch den Vertrag von Prüm verlassen wird, ist als besonders nachteilig einzustufen.<sup>62</sup> Die Prüm-Staaten haben sich für den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags entschieden, welcher es ihnen erlaubt, den von den Rechtsvorschriften des dritten Pfeilers vorgegebenen hindernden Weg zu umgehen und den formellen und materiellen Anforderungen an eine Verstärkte Zusammenarbeit auszuweichen.

Einen Einfluss auf den Vertragsinhalt hat allein die ihn aushandelnde Exekutive; die nationalen Parlamente hingegen werden vor vollendete Tatsachen gestellt. So mit werden sowohl die demokratische Kontrolle durch das Europäische Parlament als auch die gerichtliche Kontrolle durch den EuGH (in dem in der dritten Säule vorgegebenen Umfang), aber auch eine Kontrolle durch die Gesellschaft mittels der Öffentlichkeit umgangen. In der heutigen Informationsgesellschaft ist die zuletzt genannte Kontrolle wohl die wichtigste. Es gab keine erweiterte Diskussion,<sup>63</sup> keinen Widerspruch. Außerdem besteht die Gefahr des Vorwurfs, Freiheiten zu eliminieren und dass die Unions- und Gemeinschaftsorgane „nichts zu sagen haben“. Der Vertrag von Prüm regelt in ausgezeichneter Weise die sensiblen Bereiche, für die es die Qual der öffentlichen Diskussion und Kontrolle sowie die Kontrolle

---

<sup>62</sup> *Balzacq/Bigo/Carrera/Guild*, Security and the Two-Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats, Centre for European Policy Studies, CEPS Working Dokument No. 234, January 2006, <http://www.ceps.be> (13.5.2008).

<sup>63</sup> *Ziller*, Le traité de Prüm, Une vraie – fausse coopération renforcée dans l'Espace de sécurité, de liberté et de justice, EUI working papers Law, No. 2006/32, <http://www.iue.it/PUB/LawWPs/law2006-32.pdf> (13.5.2008).

durch soziale Gruppen<sup>64</sup> und in jedem Fall auch die gerichtliche Kontrolle unbedingt bedurft hätte. Beispielsweise bestimmt Art. 47: „die Bestimmungen dieses Vertrags sind nur anwendbar, soweit sie mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar sind“. Wer aber prüft die Vereinbarkeit mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, wenn das eigentlich zuständige Organ, der EuGH, überhaupt keine Kontrollmöglichkeit hat?

Die gefundenen Lösungen scheinen vornehmlich durch den Gesichtspunkt der Zeit diktiert worden zu sein. Die Staaten haben die Notwendigkeit einer raschen Beschlussfassung für erforderlich gehalten, was innerhalb der Rechtsordnung der Gemeinschaft nicht möglich gewesen wäre. Der Gesichtspunkt der Zeit kann aber auch aus einer anderen Perspektive betrachtet werden und zum Ergebnis führen, dass die Schwerfälligkeit bei der Beschlussfassung durchaus auch positive Auswirkungen in Form einer Qualitätsgarantie haben kann. Soweit eine ausgiebige Diskussion über den zu fassenden Beschluss zugelassen wird, wird dieser der Last der Kritik ausgesetzt und kann schließlich von der öffentlichen Meinung angenommen werden.

Der Vertrag von Prüm offeriert ein Misstrauen gegenüber den europäischen Institutionen und schon aus diesem Grunde kann er kein Beispiel zur Nachahmung sein.<sup>65</sup> Es ist offensichtlich, dass er koordinierte Schritte erschwert und ein paralleles<sup>66</sup> Gebilde aus Rechtsnormen entstehen lässt, was die Synchronisierung der für die 27 Prüm-Staaten geltenden Regelungen äußerst stark behindert. Eine Fragmentierung verwandter Regelungen ist die Wirklichkeit.<sup>67</sup> Das Verfahren an sich und das Vorsehen von Sicherheitsvorkehrungen sollten nicht als Stolpersteine für die Mitgliedstaaten betrachtet werden, denen sie um jeden Preis ausweichen müssen.

### 3. Die Problematik des Datenschutzes

Der Vertrag von Prüm ist aber dahingehend positiv zu bewerten, dass er im Gegensatz zu anderen Verträgen einen besonderen Abschnitt über den Schutz der persönlichen Freiheitsrechte enthält. Des Weiteren ist auch die Pflicht zur Protokollierung aller Anfragen, so dass eine wirksame Kontrolle durch die Aufsichtsbehörden möglich ist, als Pluspunkt zu sehen. Gleiches gilt für die Regelung über die Verpflichtung des empfangenden Staats, die Daten ausschließlich zu dem

---

<sup>64</sup> *Kietz/Maurer*, Folgen der Prümer Vertragsavantgarde, Fragmentierung der Europäischen Justiz- und Innenpolitik?, Diskussionspapier der FG 1, 2007/01 v. 1.1.2007, [http://swp-berlin.org/de/common/get\\_document.php?asset\\_id=3632](http://swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=3632) (13.5.2008).

<sup>65</sup> Dagegen *Hummer*, (Fn. 29), S. 517.

<sup>66</sup> *Dehouse/Sifflet*, Les nouvelles perspectives de la coopération de Schengen: Le Traité de Prum, <http://www.irri-kiib.be/papers/06/eu/Prum.pdf> (13.5.2008).

<sup>67</sup> *Kietz/Maurer*, (Fn. 64).

Zweck zu nutzen, zu welchem er diese empfangen hat. Schließlich ist auch die Bestimmung, nach der nur „thematisch gebundene“ Daten ausgetauscht werden dürfen und kein Zugriff auf jede verfügbare Datenkategorie möglich ist, was im Vorschlag der Kommission zum Grundsatz der Verfügbarkeit der Fall ist, positiv zu beurteilen.

Zu den negativen Punkten hinsichtlich des Schutzes personenbezogener Daten wird in der Literatur<sup>68</sup> das unterschiedliche Datenschutzniveau innerhalb der beteiligten Mitgliedstaaten gewertet. Dem Vertrag zufolge erfüllt dieses Datenschutzniveau den vom Abkommen des Europarates geforderten Mindeststandard. Die Vertragsstaaten verpflichten sich zwar zur Verbesserung des Datenschutzniveaus, wenn dieses nicht den erforderlichen Mindeststandard erfüllt; ein etwaiger Mangel im innerstaatlichen Recht hindert den Vertragsstaat jedoch nicht, die Übermittlung vorzunehmen, selbst wenn der Mangel nicht behoben worden ist. Zudem bestehen Befürchtungen im Hinblick auf den Zweck, welchen die Polizeibehörden jedes Mal verfolgen, und auf die Frage, ob tatsächlich eine effektive Kontrolle zu erwarten ist. Diese Kritik ist vor dem Hintergrund von nur lückenhaften Vorschriften über den Schutz von personenbezogenen Daten im Rahmen der dritten Säule zu sehen. Obwohl eine Tendenz in Richtung immer umfangreicherer Zuständigkeiten der Polizei zu beobachten ist, sind die entsprechenden Mittel für die Kontrolle der polizeilichen Handlungen noch nicht gesetzlich geregelt. So wird beispielsweise im Rahmen des dritten Pfeilers die unabhängige Kontrolle über die erstellten Datenbanken von „gemeinsamen Kontrollstellen“ durchgeführt, wobei für jede Datenbank eine andere Kontrollstelle zuständig ist. So ergeben sich starke Zweifel an einer einheitlichen und effektiven Kontrolle. Das Problem liegt in erster Linie in der Fragmentierung der Kontrollmechanismen.

Diese Schwäche wurde von der Kommission bereits erkannt, welche einen Vorschlag für den Entwurf eines Rahmenbeschlusses für den Schutz der personenbezogenen Daten im Bereich der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen unterbreitet hat.<sup>69</sup> Es handelt sich um ein Dokument, das als Fortsetzung der im ersten Pfeiler geltenden Richtlinie 95/46<sup>70</sup> angesehen wird. Mit diesem Vorschlag der Kommission wird der Versuch unternommen, alle Grundsätze, die dem Schutz der personenbezogenen Daten dienen, wie der Grundsatz des Erlaubnis- bzw. Einwilligungsvorbehaltens, der Zweckbindungsgrundsatz, der Erforderlichkeitsgrundsatz sowie der Grundsatz der Datenaskese, zu erfüllen.

Dazu stellte der Europäische Datenschutzbeauftragte fest: „Es liegt auf der Hand, dass einige Elemente des Vertrags von Prüm für das Datensubjekt eindeutig eine

---

<sup>68</sup> Schaar, Datenschutz und Datenaustausch im Vertrag von Prüm, DuD 2006, S. 691; Weichert, (Fn. 28), S. 5.

<sup>69</sup> KOM (2005) 475 endg.

<sup>70</sup> ABl. Nr. L 281 v. 23.11.1995, S. 31; vgl. KOM (2007) 87 v. 7.3.2007.

eingreifendere Wirkung haben als der Rahmenbeschluss über die Verfügbarkeit.“<sup>71</sup> Bei seiner intensiven Beschäftigung mit dem „DNA-Profil“ erkannte er an, dass sich die DNA-Analyse für die Aufklärung von Straftaten als wichtige Methode erwiesen hat, hielt es jedoch für erforderlich, dass der Begriff der DNA-Dateien genau definiert wird und dass die speziellen Merkmale dieser Daten wegen des großen Unterschiedes zwischen DNA-Muster und DNA-Profil gebührend berücksichtigt werden. Die DNA-Muster müssen als besonders sensibel gelten, da es wahrscheinlicher ist, dass diese das Gesamtbild der DNA enthalten. Es ist möglich, dass sie Informationen über die genetischen Merkmale und den Gesundheitszustand einer Person enthalten, die für ganz andere Zwecke benötigt werden, etwa für eine ärztliche Beratung. Demgegenüber enthält das DNA-Profil nur einige Informationen über Teile von DNA-Merkmalen, welche dem DNA-Muster entnommen werden und zur Identitätsbestimmung von Personen genutzt werden. Grundsätzlich enthalten diese keine Informationen über genetische Merkmale. Künftig werden aber mehr Informationen über das DNA-Profil ermittelt werden können. Diese dynamische Entwicklung des DNA-Profiles wird nicht berücksichtigt und es bleibt unklar, welche Daten in den „DNA-Analyse-Dateien“ enthalten sind.

Der Vertrag enthält keine klaren Bestimmungen über den Zweck der Erhebung und des Austausches von Daten, insbesondere ob Daten über genetische Merkmale nur zum Zwecke der Aufklärung schwerer Straftaten oder auch schon zum Zwecke der Aufklärung jeder Art von Straftaten genutzt werden dürfen. Außerdem schafft der Vertrag keine Aufklärung darüber, welcher Personenkreis von der Verarbeitung betroffen ist, ob also die Verarbeitung lediglich Verdächtige bzw. Verurteilte einer Straftat oder auch andere Personen, etwa Zeugen, betrifft. Außerdem schafft der Vertrag die Möglichkeit der Erhebung einer Vielzahl von oftmals sensiblen personenbezogenen Daten zu Präventivzwecken und zur Bereitstellung für Behörden der anderen Vertragsstaaten. Bezüglich der daktyloskopischen Daten und der Daten aus den Fahrzeugregistern, die nicht zu den sensiblen Daten zu zählen sind, ist schließlich festzustellen, dass die Gefahren in den erweiterten Erhebungszwecken und in der weiteren Verarbeitung nicht nur zur Verfolgung, sondern auch zur Verhütung von Straftaten liegen.

#### 4. Wohin führt Prüm?

Die konkreten Inhalte des Vertrags von Prüm stellen letztendlich die kritische Frage nach den weiteren Auswirkungen nicht nur speziell für die Europäische Union, sondern auch allgemein für den modernen Menschen. Der Wunsch nach einer raschen und wirkungsvollen Ergreifung von Maßnahmen, die Vorgabe der Sicherheit, die Steigerung der Angst vor extremen Verletzungen des Rechtsgutes

---

<sup>71</sup> Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten, ABl. Nr. C 116 v. 17.5.2006, S. 13.

der Sicherheit und die daraus resultierende größere Akzeptanz der Völker Europas hinsichtlich einschneidender Mittel macht eine Diskussion der Folgen dieser Vertragsinhalte erforderlich.

Die gesamte sich entwickelnde Dynamik tangiert kritische Fragen, nicht nur nach dem Umfang staatlicher Handlungen und der zulässigen Beschränkung der Individualrechte, sondern auch nach der europäischen Rechtskultur. Die Freiheit der Person endet offenbar dort, wo die Gefährdung eines anderen Menschen beginnt, aber wo liegen wirklich die genauen Grenzen der persönlichen Freiheit? Ab wann muss der Staat eingreifen? Bis wohin kann der Staat gehen, um die Sicherheit seiner Bürger zu garantieren? Welche Einschränkungen der persönlichen Freiheit sind die Bürger bereit, für die Gewährleistung ihrer Sicherheit hinzunehmen? Gilt der Spruch, dass das Volk, das seine Freiheit für seine Sicherheit opfert, weder das eine noch das andere verdient? Ist die Freiheit oder die Sicherheit vorrangig?

Vor diesem Hintergrund bestehen sowohl gegen den Vertrag von Prüm als auch gegen die entsprechenden Maßnahmen, die im Rahmen der Europäischen Union vorbereitet werden, starke Bedenken, schon weil die Vorgabe der Sicherheit notwendigerweise zur Errichtung neuer Datenbanken führt. Diese ständige und sich weiter ausdehnende Errichtung neuer Datenbanken steht dem Grundsatz der Datenaskese entgegen. Nach Angabe des Bundeskriminalamtes waren in der DNA-Analyse-Datei zum Ende des Jahres 2007 über 650.000 Daten gespeichert und monatlich kommen fast 10.000 neue Datensätze hinzu.<sup>72</sup> Diese Zahlen sind besorgniserregend.

Die Errichtung von Datenbanken stellt für alle Strafverfolgungsbehörden eine Versuchung dar. Sobald eine Datenbank eingerichtet wird, muss man sich der Versuchung, im Namen einer wirkungsvollen Bekämpfung des Terrorismus ständig neue Daten zu erheben, erwehren. Dies hat ebenfalls Konsequenzen, denn sobald die Tür geöffnet wird, ist die Versuchung groß, auch hindurchzugehen: Staatliche Stellen, zuständige oder unzuständige, werden immer mehr Daten aufnehmen und ihren Datenbanken hinzufügen wollen, womit ihnen im Ergebnis weitere Nachforschungen möglich werden. Im Ergebnis kann dies zur Bildung eines Überwachungsstaats führen. Denn staatliche Stellen werden immer mehr Informationen erheben und es wird nicht viel Zeit vergehen, bis auch Verdächtigungen<sup>73</sup> und unter Umständen sogar Mutmaßungen einbezogen werden. Es ist nahezu sicher, dass sich die Rechtslage in diese Richtung entwickeln wird, was in den bis

---

<sup>72</sup> Bundeskriminalamt, Pressemitteilung v. 16.4.2008, 10 Jahre DNA-Analyse-Datei im Bundeskriminalamt – Eine Erfolgsgeschichte, <http://www.bundeskriminalamt.de/> (25.5.2008).

<sup>73</sup> In Art. 14 des Vertrags von Prüm ist beispielsweise die Ergreifung von Maßnahmen gegen Personen vorgesehen, die in „Verdacht“ stehen, eine Straftat zu begehen. Ist das nicht besonders gefährlich, wenn dieser „Verdacht“ mit dem Vorliegen einer Verurteilung in Zusammenhang gebracht wird, der Verurteilte also als lebenslänglich verdächtig gilt, und so der Rolle und Funktion unseres Sanktionensystems umgeworfen wird?

heute ersichtlichen Entwicklungen eine Bestätigung findet. Wir haben mit „Schengen“ begonnen und damit zum ersten Mal die Möglichkeit der Erfassung von Verdächtigen geschaffen. Diese Regelung wurde besonders stark kritisiert und blieb dennoch erhalten.<sup>74</sup> Sie findet sich im Vertrag von Prüm zur Bekämpfung des Terrorismus wieder. Da die Definition des Terrorismus aber äußerst unklar ist,<sup>75</sup> könnte durchaus jeder bereits beim ersten Verdacht als Terrorist eingestuft werden.

Richter *Jackson*, der in dem Gerichtsverfahren über die Inhaftierung von US-japanischen Bürgern während des Zweiten Weltkriegs in einem Konzentrationslager eine Mindermeinung (*dissenting opinion*) abgab, merkte an, dass ein Grundsatz, der in einer Notstandssituation eingeführt und bestätigt werde, in Zukunft wie eine geladene Waffe bereitstehe, um von einer staatlichen Stelle eingesetzt zu werden, die eine Notstandslage glaubhaft vortrage.<sup>76</sup> Unsere Gesellschaft befindet sich nicht in einem Notstand und es wäre traurig, wenn sie auf das Phänomen extremer Angriffe mit genauso extremen Mitteln reagierte. Professor *Weinreb*<sup>77</sup> warnt daher ganz richtig, dass unter dem in Notstandssituationen herrschenden Druck die unsere Rechtskultur charakterisierenden Werte, Grundprinzipien und in der Vergangenheit wirkungsvoll eingesetzten Maßnahmen leicht aufgegeben werden könnten. Es ist nach dem geeigneten Mittel zu suchen, welches mit dem im alten Griechenland geprägten Begriff *metron ariston* bezeichnet wird.

Ich bin der Meinung, dass diese große negative Entwicklung mit einem generell fehlenden Problembewusstsein hinsichtlich der Errichtung von Datenbanken und deren Vernetzung einhergeht. Die Anmerkung, dass der polizeiliche Informationsaustausch bereits ein beliebtes Thema der Gesetzgeber innerhalb und außerhalb des europäischen Rahmens darstellt, ist somit keine Übertreibung.<sup>78</sup> Vielleicht ist der wesentliche Einfluss der Außen- und Innenministerien eine Erklärung<sup>79</sup> für die Praxis des Gesetzgebers. Diese suchen nach Lösungen auf europäischer Ebene, um die komplizierte Prüfung (Parlamente, Justiz, Datenschutzbeauftragte) zu umgehen,<sup>80</sup> mit der sie innenpolitisch konfrontiert werden.

---

<sup>74</sup> *Schriever/Steinberg*, Kontrolle des Schengener Informationssystems, DuD 2007, S. 571.

<sup>75</sup> International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism v. 9.12.1999, <http://untreaty.un.org/english/Terrorism/Conv12.pdf> (25.5.2008).

<sup>76</sup> *Korematsu v. United States*, 323 U.S. 214, 243, 246 (1944).

<sup>77</sup> *Weinreb*, Reaktion gegen Terrorismus (auf griechisch), PoinChr 2007, S. 481.

<sup>78</sup> Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten, ABI. Nr. C 116 v. 17.5.2006, S. 8.

<sup>79</sup> *Kietz/Parkes*, Die Deutsche EU-Ratspräsidentschaft: Möglichkeiten und Grenzen einer ausgewogenen Inneren Sicherheits- und Migrationspolitik, IPG 2007, S. 66, 68.

<sup>80</sup> *Guiraudon*, European Integration and Migration policy: Vertical policymaking as venue shopping, JCMS 38 (2000), S. 249.

Anders als in den 70er und 80er Jahren fordern heute große Teile der Bevölkerung nachdrücklich den Schutz durch den Staat und erklären sich durchaus bereit, bestimmte Rechte zugunsten der Sicherheit aufzugeben, denn die Sicherheit wird unverhältnismäßig hoch gewichtet. In Europa scheint sich wieder eine *grande peur* auszubreiten, ohne dass Größe, Ursprung oder Grund bestimmbar sind. Die Ausnutzung der Angst führt zur Ergreifung von Maßnahmen zu Lasten der Freiheits- und Individualrechte.<sup>81</sup>

Nach meinem Empfinden erscheint das Bestreben der Prüm-Staaten, sich besonders die Gipfeltreffen des Europarates für die Aufnahme von Maßnahmen zur Beschränkung der Freiheitsrechte vorzumerken, paradox. Der Aufbau Europas kann nicht durch Beschränkungen der Freiheits- und Individualrechte verwirklicht werden. Der Weg hin zum Überwachungsstaat, beispielsweise durch Kameras auf öffentlichen Straßen und Plätzen, in Schulen und am Eingang unserer Häuser, wird mit Erfolg beschritten werden, wenn wir ständig neue Beschränkungen der Freiheiten einführen. Wenn eine Maßnahme erst einmal eingeführt worden ist, so ist sie erfahrungsgemäß nur schwer wieder rückgängig zu machen. Die Maßnahme bleibt bestehen, selbst wenn das Problem, zu dessen Lösung sie eingeführt wurde, bereits gelöst worden ist.

Dagegen könnte vorgebracht werden, dass mit solchen Thesen die vom Terrorismus ausgehende Gefahr unterschätzt werde. Ich denke, wir alle werden darin übereinstimmen, dass der Staat auf diese bestehende Gefahr reagieren muss. Es versteht sich aber von selbst und ist allgemein anerkannt, dass jede einzusetzende Maßnahme gegen den Terrorismus erforderlich, geeignet und verhältnismäßig sein muss. Wer hat und wie wurden bis heute die Wirksamkeit der Maßnahmen gemessen, die wir gegen den Terrorismus eingesetzt haben? Woraus ergibt sich die Verhältnismäßigkeit von Mittel und Zweck? Wie vielen Gefahren ist der moderne Mensch täglich ausgesetzt? Werden gegen alle Gefahren ähnliche Mittel eingesetzt wie zur Bekämpfung des Terrorismus?

Die staatliche Überreaktion könnte einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit darstellen. In Deutschland werden beispielsweise jährlich über 6 Mio. Straftaten begangen.<sup>82</sup> Sind nicht die 384 Straftaten, die mit Hilfe der Vorabdatenspeicherung<sup>83</sup> und der Speicherung von sensiblen Informationen auf-

<sup>81</sup> *Bigo*, Liberty, whose Liberty?, The Hague Programme and the conception of freedom, in: Balzacq/Carrera (Hrsg.), Security versus Freedom, 2006, S. 35; *Monar*, Die politische Konzeption des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Vom Amsterdamer Vertrag zum Verfassungsentwurf des Konvents, in: Müller-Graff (Hrsg.), Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, 2005, S. 29.

<sup>82</sup> Vgl. Polizeiliche Kriminalstatistik 2006, [www.bundeskriminalamt.de](http://www.bundeskriminalamt.de) (25.5.2008).

<sup>83</sup> *Kubica*, Moderner Staat im Dialog – Vom Wandel der Grundlagen zu einem neuen Staatsverständnis IV, Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/do/04938.pdf> (25.5.2008), S. 173 f.; siehe auch Bundeskriminalamt, Fakten und Zahlen, [www.bundeskriminalamt.de](http://www.bundeskriminalamt.de) (25.5.2008).

geklärt werden, unglaublich wenig? Ich habe nichts über die Auswirkungen dieser Maßnahmen hinsichtlich des Schutzes der Bürger gelesen, denn hierüber liegen keinerlei Untersuchungen vor.

Die Befürworter der Datenbanken stellen in ihrer Argumentation den absoluten Respekt der Individualrechte voran, vor allem den Schutz der Bürger vor der widerrechtlichen Nutzung ihrer personenbezogenen Daten. Ich bezweifle weder das Bestreben noch die Anstrengungen zur Ergreifung von Maßnahmen, welche diesen Schutz gewährleisten werden. Solange aber die konkreten Gesetze nur allgemeine und unbestimmte Bestimmungen, wie den Schutz des allgemeinen Interesses, den Notstand oder die Gewährleistung der staatlichen Sicherheit enthalten, wird es einen wirksamen Schutz der konkreten Rechte unmöglich geben können.

Es scheint sich eine Form des *Mithridatismus*<sup>84</sup> in Europa und der ganzen Welt auszubreiten. Zur Vermeidung einer möglichen „Tötung“ gewöhnen sich die europäischen Gesellschaften an die Einnahme von Gift. Es kann sein, dass es zur Tötung nie kommen wird. Diese Befürchtung ist nur reine Spekulation. Der Einsatz von Gift aber ist Wirklichkeit. Wie viel kann ein vergifteter Körper aushalten?

---

<sup>84</sup> Mithridatis war König im Pontus-Gebiet im Zeitraum 112-63 v.Chr. Um einer möglichen Vergiftung zu entgehen, gewöhnte er seinen Körper an Gift.

