Kapitel 5 Erhebung und Austausch biometrischer Daten zu kriminalistischen Zwecken: der Fall von Prüm

1 Die Prümer Regelungen: Austausch biometrischer Daten

Die Prümer Regelungen sind ein Instrument des Informationsaustauschs zwischen den Staaten im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung. Sie wurden zunächst durch einen Vertrag zwischen sieben europäischen Staaten eingeführt und später in den Rechtsrahmen der Europäischen Union übertragen. Als EU-Normen konzentrieren sie sich auf den Austausch von DNA-Profilen, daktyloskopischen Daten und Fahrzeugregisterdaten sowie auf die Regelung gemeinsamer Einsätze zur Gefahrenabwehr. Für die Zukunft ist eine Erweiterung der Datenkategorien auf Gesichtsbilder geplant.[515]

Auf den nächsten Seiten werde ich die Entstehung der Prümer Regelungen als interstaatlicher Vertrag bis zu ihrer Überführung ins EU-Recht nachverfolgen (Abschnitt 2). Im darauffolgenden Abschnitt werde ich den Inhalt der Prümer Regelungen darstellen, mit besonderem Fokus auf deren Zielen und den Austausch von daktyloskopischen und DNA-Daten. Im vierten Abschnitt werde ich auf die Rechtfertigungsargumente eingehen, durch welche die Einführung der Prümer Regelungen begründet wurde, und diese mit der bisherigen Effektivität der darauf aufbauenden Maßnahmen konfrontieren. Darüber hinaus wird Prüm aus institutionell-rechtlicher Sicht analysiert, insbesondere in Bezug auf das Kriterium der Verfahrenskonformität und die Frage, wie die Mechanismen, durch welche die Prümer Regelungen eingeführt wurden, sich in die institutionellen Verfahren der Entscheidungsfindung auf EU-Ebene eingefügt haben (Abschnitt 5). Schließlich untersuche ich im sechsten Abschnitt die Rolle der Sicherheit als Katalysator der Machtausweitung im RFSR.

515 Siehe unten, Abschnitt 2.2 in diesem Kapitel.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2 Entstehung der Prümer Regelungen: ein SIS III?

2.1 Der Prümer Vertrag als völkerrechtliches Abkommen

Der Prümer Vertrag „über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration“[516] wurde am 27. Mai 2005 in der rheinland-pfälzischen Stadt Prüm geschlossen. Obwohl die sieben Vertragsparteien, nämlich Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Luxemburg, Niederlande und Österreich, zu der Zeit alle EU-Mitglieder waren, ist der Prümer Vertrag ursprünglich außerhalb des EU-Rechtsrahmens entstanden. Er ist somit ein völkerrechtlicher Vertrag und kein Rechtsakt der EU.[517]

Die Initiative für die Schließung des Vertrags kam aus Deutschland. Zu Beginn der Verhandlungen setzte die Bundesrepublik das Thema „Rasterfahndung“ als Priorität, dieses verlor jedoch im Laufe der Verhandlungen an Bedeutung und fand im Endvertrag keine Erwähnung mehr. Die Verhandlungen wurden je nach Vertragspartei entweder durch das Justiz- oder Innenministerium geleitet. Für Deutschland war auch ein Vertreter der Länder eingeladen. Die EU-Kommission wurde über die Aushandlungen regelmäßig informiert.[518]

Der Prümer Vertrag diente als Vorbild für ähnliche internationale Abkommen, die auf Initiative der USA zwischen verschiedenen europäischen Ländern und den USA geschlossen wurden. So wurden schon 2008 Prüm-ähnliche bilaterale Verträge zwischen den USA und jeweils Estland, Deutschland und der Tschechischen Republik ausgehandelt. Es folgten unter anderen die Niederlande, Finnland, Spanien, Griechenland, Österreich

516 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, insb. zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration, BGBl. 2006 II, 626.

517 Vgl. Pörschke, *Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen am Beispiel des Prümer Modells*, 110–111.

518 Mutschler, Stefanie, *Der Prümer Vertrag: neue Wege der Kriminalitätsbekämpfung auf europäischer Ebene*. Stuttgart: Boorberg 2010, 62–63.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

und Belgien.[519] Das Abkommen zwischen Deutschland und den USA ist 2011 in Kraft getreten.[520]

2.2 Die Überführung in den EU-Rechtsrahmen und geplante Erweiterungen

Obwohl der Prümer Vertrag kein EU-Rechtsakt ist, betrifft er Rechtsgebiete, die relevant für das Recht der EU sind und die bereits durch EU-Normen reguliert waren, wie die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit und die Migrationskontrolle. Eine Überführung der Regelungen des Prümer Vertrags in den Rechtsrahmen der EU war von Anfang an vorgesehen und ist explizit im Art. 1 Nr. 4 des Vertrags erwähnt. Laut Prümer Vertrag hätte die Initiative zur Überführung in den Rechtsrahmen der EU spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags gestartet werden und auf der Bewertung der Erfahrungen bei der Durchführung des Vertrags basieren sollen.[521]

Bereits im Dezember 2006 hatte der damalige deutsche Innenminister Wolfgang Schäuble angekündigt, während der deutschen Präsidentschaft des Rates im Jahr 2007 die Überführung realisieren zu wollen, obwohl zu der Zeit noch keine Erfahrungsberichte vorlagen.[522] Tatsächlich wurde die Überführung 2007 unter der deutschen Präsidentschaft begonnen und 2008 durch den Erlass zweier Beschlüsse vervollständigt.[523] Seitdem

519 Luif, Paul; Trauner, Florian, The Prüm Process: The Effects of Enhanced Cooperation within Europe and with the United States in Combating Serious Crime, in: Holzhacker, Ronald L.; Luif, Paul (Hg.), *Freedom, security, and justice in the European Union: internal and external dimensions of increased cooperation after the Lisbon treaty*. New York; Heidelberg: Springer 2014, 101–117.

520 Vgl. Pörschke, *Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen am Beispiel des Prümer Modells*, 160.

521 Vgl. Art. 1 Nr. 4 Prümer Vertrag.

522 Vgl. Bundesministerium des Innern (2006), Living Europe Safely. Work Programme for the German EU Presidency in the First Half of 2007, 5; Mutschler, *Der Prümer Vertrag*, 67 und Luif; Trauner, The Prüm Process: The Effects of Enhanced Cooperation within Europe and with the United States in Combating Serious Crime, 109.

523 Beschluss 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität und Beschluss 2008/616/JI zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sind die Prümer Regelungen Teil des sekundären EU-Rechts (insbesondere der damaligen dritten Säule) und verpflichten alle EU-Mitgliedstaaten, bis 2011 die enthaltenen Regelungen umzusetzen. Island, Norwegen und die Schweiz wurden auf eigenen Wunsch assoziiert, ein ähnliches Assoziierungsabkommen ist auch für Liechtenstein in Sicht.[524]

Einige Regelungen des Prümer Vertrags wurden von der Übertragung in den Rechtsrahmen der Union ausgeschlossen, weil sie Materien der ersten Säule betrafen. Eine Übertragung hätte einen Verstoß gegen das EU-Recht bedeuten können, weil in der ersten Säule die EU-Kommission über ein Initiativmonopol verfügte.[525] Von der Übertragung blieben insbesondere die Normen über die Flugsicherheitsbegleiter_innen (Art. 17–19 Prümer Vertrag) und die Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Migration (Kapitel 4 Prümer Vertrag) ausgeschlossen.

Im Juli 2018, zehn Jahre nach dem Erlass der Prümer Beschlüsse, hat der Rat der EU ein Dokument veröffentlicht, in dem er die Erweiterung der Datenkategorien auf Gesichtsbilder und die verstärkte Nutzung des Netzwerkes zur *Verhütung* der Kriminalität angestoßen hat.[526]

3 Inhalt der Prümer Beschlüsse

In diesem Abschnitt wird der Inhalt der Prümer Regelungen dargestellt, so wie sie heute für die Mitgliedstaaten der EU verpflichtend sind. Es wird daher auf die Normen Bezug genommen, die Teil des EU-Rechts sind, und

---

Kriminalität, beide vom 23.06.2008, Amtsblatt der EU L 210 vom 06.08.2008, 1–11 und 12–72. Über den Inhalt der Beschlüsse vgl. unten Abschnitt 3.

524 Vgl. Europäische Kommission, Commission Staff Working Document, Comprehensive Assessment of EU Security Policy, SWD(2017) 278 final, 26.07.2017, 124 und https://www.eda.admin.ch/dea/de/home/verhandlungen-offene-themen/verhandlun (letzter Zugriff: 03.06.2019).

525 Vgl. Guild, Elspeth, Merging Security from the Two Level Game: Inserting the Treaty of Prüm into EU Law? CEPS (Centre for European Policy Studies) Policy paper Nr. 124, 2007, 2.

526 Vgl. Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Rates zur Umsetzung der „Prümer Beschlüsse“ zehn Jahre nach ihrer Annahme, 11227/18, 18.07.2018, 5. Infolgedessen haben sich verschiedene Arbeitsgruppen gegründet, welche die Entwicklung eines „Prüm der nächsten Generation“ vorantreiben sollen. Spezifisch zur Gesichtserkennung vgl. Council of the European Union, Next generation Prüm (Prüm.ng) – Reports from focus groups/Report on face recognition, 13356/19, 30.10.2019.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nicht auf die Regelungen des Prümer Vertrags, der ursprünglich zwischen den sieben „Vorreiter"-Staaten geschlossen wurde.

Die Überführung der Prümer Regelungen in den EU-Rechtsrahmen erfolgte wie erwähnt am 23. Juni 2008 mit dem Erlass zweier Ratsbeschlüsse: des Beschlusses 2008/615/JI „zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität" (PB) und des Beschlusses 2008/616/JI „zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität" (PDB) (im Folgenden gemeinsam als „Prümer Beschlüsse" bzw. abgekürzt als „PB" bezeichnet).[527]

Der erste Beschluss überträgt die wesentlichen Bestimmungen des Prümer Vertrags in den EU-Rechtsrahmen, insbesondere die Regelungen, die den Datenaustausch und den gemeinsamen Einsatz der Polizeikräfte regeln. Ausgeschlossen von der Übertragung blieben wie erwähnt die Regelungen des Prümer Vertrags, die den Einsatz von Flugsicherheitsbegleiter_innen und die Migrationspolitik betreffen. Der zweite Beschluss legt die Verwaltungs- und technischen Vorschriften für die Umsetzung des ersten Beschlusses fest.

3.1 Ziel des Datenaustausches: Vertiefung der Zusammenarbeit

Das Hauptziel der PB ist es, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zur Verhinderung und Verfolgung von Straftaten zu vertiefen, insbesondere durch den Austausch von Informationen (Art. 1 PB). In diesem Bereich sollten die bisherigen Verfahren beschleunigt und „neue Ermittlungsansätze" (Präambel PB, Nr. 12) erschlossen werden.

3.2 Datenkategorien und Formen des Datenaustausches

Im Mittelpunkt des Beschlusses stehen drei Kategorien von Daten: DNA-, daktyloskopische und Fahrzeugdaten. Für die ersten zwei Kategorien basiert der Austausch auf einem Treffer/Kein-Treffer-System, dementsprechend der ersuchende Staat zunächst die Information bekommt, ob ein

527 Vgl. Fußnote 523 in diesem Kapitel oben.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Treffer vorliegt oder nicht.[528] Der anschließende Austausch erfolgt wie ein „konventionelles" Rechtshilfeverfahren gemäß den geltenden europarechtlichen und völkerrechtlichen Normen. Für die dritte Kategorie erlauben die Staaten einen direkten Zugriff auf ihre Fahrzeugregister. Für den Datenaustausch werden keine neuen europäischen Datenbanken eingerichtet, sondern es wurde eine Vernetzung der nationalen Datenbanken realisiert.

Für jede Datenkategorie spezifizieren die PB, wie der Zugriff und das Folgeersuchen erfolgen sollen.

3.2.1 DNA-Daten

Das Prümer Modell des Datenaustauschs setzt die Existenz nationaler DNA-Analyse-Dateien voraus. Sind diese nicht vorhanden, verpflichten die PB die Mitgliedstaaten zu deren Einrichtung (Art. 2 Nr. 1 PB). Die nationalen Dateien sollen „Fundstellendatensätze" enthalten, die aus einem DNA-Profil und einer Kennung bestehen (Art. 2 lit. e PDB). Ein DNA-Profil ist ein Code aus Buchstaben bzw. Nummern, der den nicht codierenden[529] Teil einer DNA-Probe abbildet (Art. 2 lit. e PDB). Die dazugehörige Kennung enthält einen Code, der den Abruf von personenbezogenen Daten des DNA-Profils ermöglichen soll, einen Staatencode, der die Herkunft des Profils bezeichnet, sowie einen Code, der auf die Art des DNA-Profils hinweist. Die Fundstellendatensätze dürfen keine unmittelbare Identifizierung der Personen, zu denen sie gehören, ermöglichen. „Offene Spuren", d. h. Fundstellendatensätze, die niemandem zugeordnet werden können, müssen als solche erkennbar sein (Art. 2.2).

Die Fundstellendatensätze werden den anderen Mitgliedstaaten nur zum Zweck der Verfolgung von Straftaten zur Verfügung gestellt.[530] Die DNA-Profile werden automatisiert abgerufen: Die nationalen Kontaktstellen ermöglichen den anderen Staaten den Vergleich mit den nationalen Fundstellendatensätzen, ohne die Anfrage im Voraus zu prüfen. Die Ver-

528 Wie ich weiter unten näher erläutern werde, bedeutet dies allerdings nicht, dass der ersuchende Staat *nur* die Information bezüglich des (Nicht-)Vorliegens eines Treffers bekommt. Im Fall eines Treffers werden schon in diesem Stadium pseudonymisierte DNA-Profile oder daktyloskopische Daten ausgetauscht. Vgl. unten Abschnitt 3.4.

529 Nicht codierende Teile der DNA sind laut Art. 2 lit. d PDB „die Chromosomenbereiche, die keine genetische Information, d. h. keine Hinweise auf funktionale Eigenschaften eines Organismus, enthalten".

530 Das könnte sich in Zukunft ändern, vgl. oben Fußnote 524 in diesem Kapitel.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gleiche dürfen nur in Einzelfällen erfolgen; Massenabgleiche sind ausgeschlossen. Die Anfragen müssen nach dem nationalen Recht des abrufenden Staates erfolgen. Wird eine Übereinstimmung festgestellt, bekommt der ersuchende Staat die Fundstellendatensätze (also DNA-Profil und Kennung), anhand derer die Übereinstimmung festgestellt wurde. Wird keine Übereistimmung festgestellt, bekommt der ersuchende Staat eine entsprechende Nachricht (Art. 3 PB).

Neben dem Abruf von DNA-Profilen ermöglichen die PB auch den automatisierten Abgleich der offenen Spuren eines Staates mit allen DNA-Profilen eines anderen Staates. Die Anfragen müssen nach nationalem Recht des abrufenden Staates erfolgen. Die Übermittlung der übereinstimmenden Fundstellendatensätze erfolgt in diesem Fall nicht automatisch (Art. 4 PB).

Im Fall eines Treffers, als Ergebnis sowohl eines Abruf- als auch Abgleichverfahrens, erfolgt die Übermittlung weiterer Daten und Informationen nicht automatisiert. Stattdessen wird ein traditionelles Rechtshilfeverfahren eingeleitet, das sich nach dem Recht des ersuchten Staates richtet und über nationale Kontaktstellen, die für die Datenübermittlung benannt werden (Art. 6 PB), erfolgt.

Im Kontext eines laufenden Ermittlungs- oder Strafverfahrens sind außerdem die Mitgliedstaaten verpflichtet, sich gegenseitig bei der Gewinnung von DNA-Profilen von Personen, die sich in ihrem Hoheitsgebiet befinden, zu unterstützen (Art. 7 PB).

3.2.2 Daktyloskopische Daten

Die PB verpflichten die Mitgliedstaaten zur Gewährleistung, dass daktyloskopische Datenbanken für den Informationsaustausch vorhanden sind. Diese dürfen nur daktyloskopische Daten und eine Kennung erhalten und dürfen nicht zu einer unmittelbaren Identifizierung der Betroffenen führen. Wie auch im Fall der DNA-Profile müssen offene Spuren als solche identifizierbar sein (Art. 8 PB).

Anders als DNA-Profile werden daktyloskopische Daten nicht nur für die Verfolgung, sondern auch für die Verhinderung von Straftaten zur Verfügung gestellt. Der Abruf und das anschließende Verfahren verlaufen nach dem gleichen Muster wie für DNA-Informationen. Nur Einzelfall-Abfragen sind gestattet, diese richten sich nach dem Recht des abrufenden Mitgliedstaates. Im Fall eines möglichen Treffers bekommt der ersuchende Staat automatisiert die infrage kommenden Fundstellendatensätze des er-

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

suchten Staates (Art. 9). Das weitere Prozedere und die Übermittlung weiterer Informationen folgen den nationalen Normen des ersuchten Staates (Art. 10). Für die Übermittlung der Informationen werden nationale Kontaktstellen benannt, deren Arbeit sich nach dem innerstaatlichen Recht des jeweiligen Staates richtet (Art. 11). Da es möglich ist, dass mehrere Fundstellendatensätze als Treffer in Betracht kommen,[531] spezifizieren die PB, dass die endgültige Zuordnung der daktyloskopischen Daten zu einem Fundstellendatensatz durch den abrufenden Mitgliedstaat erfolgt (Art. 9 Nr. 2).

3.2.3 Daten aus Fahrzeugregistern

Der Bereich der Angelegenheiten, für die Fahrzeugregisterdaten ausgetauscht werden können, wird im Vergleich mit den DNA- und daktyloskopischen Daten ausgeweitet. Der Informationsaustausch erfolgt nämlich in diesem Fall zur Verhinderung und Verfolgung von Straftaten und „zur Verfolgung solcher Verstöße, die bei dem abrufenden Mitgliedstaat in die Zuständigkeit der Gerichte oder Staatsanwaltschaften fallen, und zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit“ (Art. 12 Nr. 1 PB). Da dieser Bereich ziemlich umfassend ist, sehen die PB vor, dass die Staaten der Bekämpfung schwerer Straftaten Priorität einräumen können (Präambel PB, Nr. 15).

In diesem Fall hat der ersuchende Staat *direkten* Zugriff auf Daten des nationalen Fahrzeugregisters des ersuchten Staates und insbesondere auf Eigentümer- oder Halterdaten sowie Fahrzeugdaten. Dies bedeutet, dass der ersuchende Staat in diesem Fall auch direkten Zugriff auf personenbezogene Daten hat. Auch für den Austausch der Fahrzeugregisterdaten werden nationale Kontaktstellen ernannt, deren Befugnisse sich nach nationalem Recht richten (Art. 12 PB).

3.3 Weitere Normen betreffend den Informationsaustausch

Die PB sehen die Möglichkeit für Mitgliedstaaten vor, sowohl auf Ersuchen der Behörden anderer Mitgliedstaaten als auch auf eigene Initiative Informationen in einer nicht automatisierten Form auszutauschen. So

531 Vgl. Schaar, Peter, Datenaustausch und Datenschutz im Vertrag von Prüm, in: DuD – Datenschutz und Datensicherheit, 30/11, 2006, 691–693, hier 693.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

werden zum Beispiel „zur Verhinderung von Straftaten und zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bei Großveranstaltungen mit grenzüberschreitender Dimension“ (Art. 13 PB), wie etwa Sportveranstaltungen oder Tagungen des EU-Rates, Daten über Personen ausgetauscht, die entweder schon verurteilt wurden oder von denen angenommen wird, dass sie eine Gefahr darstellen (Art. 14). Außerdem können die Mitgliedstaaten auch zur Verhinderung terroristischer Straftaten Daten über Individuen austauschen, bei denen aufgrund von Tatsachen angenommen werden kann, dass sie eine terroristische Straftat begehen werden (Art. 16 PB). Auch diese Formen des Datenaustauschs laufen über nationale Kontaktstellen.

Neben dem Datenaustausch regeln die Prümer Beschlüsse auch andere Formen der Zusammenarbeit, insbesondere gemeinsame Einsatzformen, bei denen Beamte eines Staates im Hoheitsgebiet eines anderen Staates mitwirken (Art. 17 PB), sowie Hilfeleistungen bei Massenveranstaltungen, Katastrophen und schweren Unglücksfällen (Art. 18 PB).

Zudem enthalten die Prümer Beschlüsse Datenschutzregelungen, die sowohl auf existierende Normen verweisen als auch spezielle Bestimmungen festlegen, die unter anderem eine nachträgliche Kontrolle des erfolgten Datenaustauschs gestatten. Zudem gelten nunmehr für polizeiliche und justizielle Maßnahmen die Bestimmungen der EU-Richtlinie zum Schutz personenbezogener Daten in diesen Bereichen.[532]

3.4 Weitere Schritte des Austausches von DNA-Informationen

Wie oben erwähnt, wurde für den Datenaustausch nach den Prümer Beschlüssen keine neue zentrale Datenbank auf EU-Ebene errichtet. Das unterscheidet das Prümer Modell etwa vom Informationsaustausch im Rahmen des SIS, der über eine zentralisierte europäische Datenbank erfolgt.

532 Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.04.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, Amtsblatt der Europäischen Union L 119/89 vom 04.05.2016.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Nach dem Prümer Modell werden dagegen die nationalen Datenbanken miteinander verknüpft.[533]

In allem Übrigen folgt aber der automatisierte Datenaustausch nach den Prümer Beschlüssen zwei verschiedenen Modellen, je nachdem ob sich die zu tauschenden Daten auf DNA- und daktyloskopische Informationen beziehen oder Fahrzeugregisterdaten betreffen. Während für den Austausch von DNA-Profilen und daktyloskopischen Daten der ersuchende Staat zunächst Zugang ausschließlich zu den pseudonymisierten[534] Fundstellendatensätzen des ersuchten Staates zum Zwecke des Vergleichs hat, wird auf die Fahrzeugregisterdaten des ersuchten Staates direkter Zugriff gewährleistet.

Im Folgenden wird der Informationsaustausch nach dem automatisierten Abruf von DNA-Profilen und daktyloskopischen Daten näher analysiert. Dieser folgt einem zweistufigen Verfahren: Im ersten Schritt bekommt der ersuchende Staat auf automatisierte Weise entweder eine negative Meldung oder, im Fall eines (möglichen) Treffers, die Fundstellendatensätze des anderen Staates, die als Treffer infrage kommen. Im zweiten Schritt wird ein „traditionelles", nach geltendem EU- oder Völkerrecht gerichtetes Rechtshilfeersuchenverfahren eingeleitet. Erst in diesem Schritt

533 Die Kommunikation zwischen den Staaten erfolgt über das Kommunikationssystem TESTA (Trans European System for Telematics between Administrators, nun in der Version „new generation", oder „TESTA-ng"). Das ist ein privates, von der EU finanziertes und durch die Kommission verwaltetes Netzwerk, das auch für die Kommunikation und den Abgleich von Daten, die in EU-zentralisierten Datenbanken gespeichert sind, wie z. B. Eurodac, VIS und SIS II, verwendet wird. Auch die Kommunikation innerhalb des Europol-Informationssystems wird über TESTA abgewickelt. Vgl. Art. 4 PDB, Pörschke, *Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen am Beispiel des Prümer Modells*, 132; Mutschler, *Der Prümer Vertrag*, 120 und eu-LISA, eu-LISA Strategy 2018–2022, 2017.

534 Pseudonymisierung wird definiert als „das Ersetzen des Namens und anderer Identifikationsmerkmale durch ein Kennzeichen zu dem Zweck, die Bestimmung des Betroffenen auszuschließen oder wesentlich zu erschweren" (§ 3 Abs. 6 a BDSG), während Anonymisierung folgendes Verfahren bezeichnet: „das Verändern personenbezogener Daten derart, dass die Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse nicht mehr oder nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person zugeordnet werden können" (§ 3 Abs. 6 BDSG). Da nach den PB die Kennung der Fundstellendatensätze einen Code beinhaltet, der in einem weiteren Schritt den Abruf von personenbezogenen Daten ermöglicht, sind die DNA-Profile und daktyloskopischen Daten in den Fundstellendatensätzen nach dem Prümer Modell „pseudonymisiert".

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

werden die zu den Fundstellendatensätzen gehörenden personenbezogenen (und eventuell auch weiteren) Informationen übermittelt. Wenn statt eines Abrufs der DNA-Profile oder daktyloskopischen Daten ein *Abgleich* der offenen DNA-Spuren erfolgt, folgt das Austauschverfahren ebenfalls einem zweistufigen Modell, nur werden dann die übereinstimmenden Fundstellendatensätze nicht automatisiert übermittelt (Art. 4 PB).

Das Verfahren, insbesondere mit Bezug auf den ersten Schritt, wird in den PB selbst und in der Literatur als „Treffer/Kein-Treffer"-System (auf Englisch „hit/no-hit") bezeichnet.[535] Jedoch ist diese Bezeichnung irreführend, da sie suggeriert, dass zunächst nur die Information übermittelt wird, ob ein Treffer vorliegt oder nicht. Wie oben dargestellt, ist dies aber nicht der Fall: Wenn der automatisierte Abruf der DNA-Profile oder daktyloskopischen Daten einen Treffer ergibt, werden unmittelbar und automatisiert (d. h. ohne vorherige Prüfung des übermittelnden Staates) auch die (möglicherweise) übereinstimmenden Fundstellendatensätze übermittelt. Diese bestehen aus einer Kennung *und* den pseudonymisierten DNA-Profilen oder daktyloskopischen Daten.

Zur Verwirrung trägt ebenfalls bei, dass im Prümer *Vertrag* vorgesehen ist, dass im Fall eines Treffers beim Abgleich von DNA-Profilen nur die Kennung des passenden Fundstellendatensatzes übermittelt wird (Art. 3 Prümer Vertrag). In den PB wurde dies aber dahingehend geändert, dass nunmehr auch die pseudonymisierten DNA-Profile übermittelt werden. Der Grund dafür könnte sein, dass sich nach Abschluss des Prümer Vertrags herausgestellt hat, dass mehrere ähnliche DNA-Profile als mögliche Treffer infrage kommen können. Das Problem war zur Zeit der Prümer Verhandlungen bereits hinsichtlich der daktyloskopischen Daten bekannt, weshalb sowohl der Prümer Vertrag als auch die PB explizit die Möglichkeit erwähnen, bei einem Treffer mehrere potenziell übereinstimmende Fundstellendatensätze zu übermitteln, deren endgültige Zuordnung beim ersuchenden Staat erfolgt.[536] Das bedeutet auch, dass die übermittelten Daten nicht unbedingt bereits bei dem ersuchenden Staat vorhanden sind oder, anders gesagt, dass die Daten, die automatisch übermittelt werden, nicht unbedingt die Person betreffen, um die es sich bei der Anfrage handelt.

Die Weitergabe dieser Daten kann aus datenschutzrechtlicher Perspektive problematische Folgen haben. Die übermittelten Daten ermöglichen

535 Präambel PB, Nr. 10; Pörschke, *Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen am Beispiel des Prümer Modells*, 108; Mutschler, *Der Prümer Vertrag*, 80, 108.

536 Vgl. Schaar, Datenaustausch und Datenschutz im Vertrag von Prüm.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zwar keine *unmittelbare* Identifizierung der Betroffenen. Da eine persönliche Zuordnung jedoch noch möglich (und im Fall eines Treffers sogar vorgesehen) ist, gelten diese immer noch als „personenbezogene" Daten.[537] Außerdem ist es technisch möglich, aus den übermittelten pseudonymisierten DNA-Profilen eine Reihe von Informationen zu gewinnen, selbst wenn die DNA-Profile aus dem nicht codierenden Teil der DNA stammen. Diese Informationen ermöglichen etwa die Feststellung des Geschlechts oder eine statistische Prognose über die ethnische Zugehörigkeit und über Krankheiten, die auf chromosomalen Unregelmäßigkeiten beruhen.[538]

4 Rechtfertigungargumente und Effektivität der Prümer Regelungen für die Bekämpfung von Terrorismus und grenzüberschreitender Kriminalität

In Kontinuität zum SIS wird auch die Einführung der Prümer Regelungen unter Bezugnahme auf ein Sicherheitsdefizit gerechtfertigt, das durch den Abbau der Grenzkontrollen nach Schengen entstanden sein soll. In diesem Zusammenhang wird normalerweise auf schwere Kriminalität wie Terrorismus, Drogenhandel und organisierte Kriminalität wie auch auf illegale Migration hingewiesen. Wie oben erwähnt, nannten die ursprünglichen Prümer Regelungen, so wie sie im Prümer Vertrag formuliert wurden, auch im Titel den Kampf gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität sowie die Bekämpfung der illegalen Migration als Ziele der Maßnahmen. Der Bezug auf Migration und die damit verbundenen Normen wurden aber nicht in die Prümer Beschlüsse übernommen. Wie erwähnt, hätte deren Überführung einen Konflikt mit dem EU-Recht impliziert, da zur Zeit der Übertragung die Migrationspolitik schon Teil der ersten Säule geworden war. In den Prümer Beschlüssen ist somit nur noch die Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität als Ziel erwähnt.[539]

---

537 Vgl. Polenz, Sven, Datenschutz. Rechtsquellen und Grundbegriffe des allgemeinen Datenschutzes, in: Kilian, Wolfgang; Heussen, Benno (Hg.), *Computerrechts-Handbuch. Informationstechnologie in der Rechts- und Wirtschaftspraxis*. München: Beck 2017, Kapitel 131, hier Rn. 79–82. Vgl. auch die Definition nach Art. 4, Ziff. 1 der Datenschutzgrundverordnung.

538 Vgl. Feuerlein, Monika; Potthof, Christof, Codierend-nicht-codierend. Interview mit Peter Schneider, in: Gen-ethischer Informationsdienst, 170, 2005, 14–19.

539 Vgl. Mutschler, *Der Prümer Vertrag*, 267–268.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

„Grenzüberschreitend" impliziert an sich keine Einschränkung, was die Schwere der Straftaten angeht, das heißt, ob es sich um gravierende Verbrechen handeln muss. Die Anwendung der Prümer Regelungen wird jedoch oft mit Bezug auf spektakuläre und schwere Straftaten gerechtfertigt. So steht etwa in einem Bericht der Kommission von 2017, dass Prüm „eines der Instrumente" war, „die den französischen Ermittlern nach den Terroranschlägen von Paris im November 2015 halfen".[540]

Die von der EU veröffentlichten Statistiken über die Ergebnisse von Prüm geben keinerlei Auskunft darüber, für welche Art von Straftaten der Datenaustausch erfolgte. Solche Informationen liegen nur für die „zwischenstaatliche" Phase der Prümer Maßnahmen vor, also als sie noch aufgrund des Prümer Vertrags angewendet wurden. Diese Ergebnisse zeigen, dass die größte Bedeutung der Prümer Maßnahmen, zumindest aus quantitativer Sicht, in der Aufklärung von Eigentumsdelikten und anderen nicht schweren Straftaten liegt. So bezogen sich etwa 3005 der von den bis September 2009 insgesamt 3135 erzielten Treffer des Datenaustauschs zwischen Deutschland und Österreich auf „sonstige" Straftaten, zu denen keine gemeingefährlichen Straftaten, Straftaten gegen die persönliche Freiheit, Sexualdelikte oder Straftaten gegen das Leben gehören. Was den Austausch daktyloskopischer Informationen angeht, bestanden 223 der 325 von Deutschland erzielten Treffer aus Eigentumsdelikten und Verstößen gegen das Aufenthaltsgesetz oder Betäubungsmittelgesetz.[541]

Nach der ersten zwischenstaatlichen Phase ist die Anwendung von Prüm auf europaweiter Ebene nur langsam vorangeschritten. Die Anwendung der Prümer Regelungen konnte die eigenen zeitlichen Vorgaben nicht einhalten und ist aktuell immer noch unvollständig. Nach den Prümer Beschlüssen hätten die Mitgliedstaaten bis August 2011 die Normen vollständig in nationales Recht umsetzen müssen.[542] Aber auch sechs Jahre

540 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat. Auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion – Fünfter Fortschrittsbericht, COM(2017) 203 final, 02.03.2017, 6.

541 Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Inge Höger, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 16/14150 – 22.10.2009 und Bundesministerium des Innern, Vertrag von Prüm. Auswertung DNA-Datenabgleich zwischen Deutschland und Österreich. Stand 18.03.2007.

542 Vgl. Art. 36 PB und Europäische Kommission, Commission Staff Working Document, Comprehensive Assessment of EU Security Policy, SWD(2017) 278 final, 26.07.2017, 122.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

später waren verschiedene EU-Länder, wie Kroatien, Griechenland, Irland, Italien und Portugal, immer noch nicht dazu bereit, die Prümer Regelungen umzusetzen. Die EU-Kommission hat deswegen 2017 gegen diese Länder das erste Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, das einen Rechtsakt der einstmaligen dritten Säule betrifft.[543] 2019 betrug die Anzahl der Staaten, die operationell an das Prümer Netzwerk angebunden sind, zwischen 24 und 26, je nach Kategorie der Daten (DNA, Fingerabdrücke oder Kennzeichen).[544] Im Dezember 2020 liefen nur noch Vertragsverletzungsverfahren gegen zwei Staaten.[545]

Zwischen den Staaten, die an das Prümer System angebunden sind, zeigen die EU-Statistiken einen intensiven und steigenden Datenaustausch.[546]

---

543 Vgl. Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat. Auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion – Erster Fortschrittsbericht, COM(2016) 670 final, 12.10.2016, 7; Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat. Auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion – Fünfter Fortschrittsbericht, COM(2017) 203 final, 02.03.2017 und Pörschke, *Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen am Beispiel des Prümer Modells*, 151–152. Für die neuesten Entwicklungen vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den europäischen Rat und den Rat „Auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion – Zwanzigster Fortschrittsbericht", COM(2019) 552 final, 30.10.2019. Nach einer Umfrage aus dem Jahr 2011 sollen die Gründe für die verspätete nationale Umsetzung der Prümer Beschlüsse weniger rechtliche Bedenken als vielmehr technische, administrative und ökonomische Probleme sein. Vgl. Pörschke, *Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen am Beispiel des Prümer Modells*, 152–153. In manchen Staaten, wie zum Beispiel Italien, Griechenland, Irland oder Malta, existierten zur Zeit des Beitritts zu den Prümer Regelungen keine zentralisierten DNA-Datenbanken; diese mussten erst aufgrund der Prümer Verpflichtungen errichtet werden. Vgl. Töpfer, Eric, Prüm und das europäische DNA-Datennetz & Transatlantischer DNA-Freihandel? in: Gen-ethisches Netzwerk e. V. (Hg.), *Identität auf Vorrat. Zur Kritik der DNA-Sammelwut*. Berlin; Hamburg: Assoziation A 2017, 79–87.

544 Vgl. European Commission, Study on the feasibility of improving information exchange under the Prüm decisions. Final Report, May 2020, 7.

545 Vgl. Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Erster Fortschrittsbericht zur EU-Strategie für die Sicherheitsunion, COM/2020/797 final, 09.12.2020, Anhang.

546 Anzumerken ist, dass die an das Prümer System angeschlossenen Staaten nicht automatisch alle Typen von Daten mit allen anderen Staaten tauschen. 2014 etwa tauschte Belgien nur mit Frankreich und den Niederlanden DNA-Daten, während die Niederlande DNA-Daten mit 20 und daktyloskopische Daten mit 12 anderen Staaten austauschten. Die deutschen Datenbanken waren mit denen von 15 anderen Staaten für den DNA-Austausch und mit 13 für den Austausch

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Deutschland allein hat im Jahr 2014 knapp eine Million (989 418) DNA-Profile mit anderen Prüm-Ländern ausgetauscht.[547] Zwischen 2011 und 2015 wuchs die Anzahl der erzielten Treffer von 2568 auf 5826 bzw. von 20 686 auf 37 313 im Rahmen des daktyloskopischen bzw. DNA-Datenaustauschs; im selben Zeitraum stieg die Anzahl der erhaltenen Antworten im Bereich des Austauschs von KFZ-Daten von 260 253 auf über zwei Millionen.[548] 2019 standen im Prümer Netzwerk über 9,2 Millionen DNA-Profile zur Verfügung und es wurden mehr als 2,2 Millionen DNA-Suchen eingeleitet. Im selben Jahr fanden über 400 000 Fingerabdruckabfragen statt, von denen ca. 10 000 zu verifizierten Treffern führten.[549] Die EU-Statistik unterscheidet außerdem die Zahl der Treffer in Spur-Spur-Treffer, Spur-Person-Treffer und Person-Person-Treffer. Allerdings sagen die veröffentlichten Daten, wie erwähnt, weder auf welche Art von Delikten sich die Treffer beziehen, noch wie hoch die Fehlerquote ist, das heißt, wie viele von den erzielten Treffern „Zufallstreffer" waren. Dadurch dass diese Daten fehlen, ist es auch unmöglich, zu errechnen, wie viele von den erzielten Treffern tatsächlich für Ermittlungen genutzt werden konnten. Die Mitgliedstaaten haben sich mehrheitlich für dieses Rechnungsmodell entschieden, und trotz Hinweisen auf seine Unzulänglichkeit wurde die Diskussion über eine mögliche Inklusion der Fehlerquoten vertagt.[550]

---

daktyloskopischer Informationen verbunden. Das Prümer System ermöglicht nämlich nicht, anders als das bereits existierende Interpol-System „Gateway" für den Austausch von DNA-Profilen, Treffer zwischen mehr als zwei Ländern zu vergleichen oder Fingerabdrücke mit DNA-Profilen zu verbinden. Dadurch ist das Prümer Modell gleichzeitig teurer, weil unter anderem mehrere Datenbanken durchsucht werden müssen. Vgl. McCartney, Carole I.; Wilson, Tim J.; Williams, Robin, Transnational Exchange of Forensic DNA: Viability, Legitimacy, and Acceptability, in: European Journal on Criminal Policy and Research, 17/4, 2011, 305–322.

547 Vgl. Council of the European Union, Doc. 5503/2/15 REV 2 vom 16.03.2015.

548 Vgl. Europäische Kommission, Commission Staff Working Document, Comprehensive Assessment of EU Security Policy, SWD(2017) 278 final, 26.07.2017, 122.

549 Vgl. European Commission, Study on the feasibility of improving information exchange under the Prüm decisions. Final Report, May 2020, 7.

550 Vgl. Council of the European Union, Doc. 5503/2/15 REV 2 vom 16.03.2015, 6; Toom, Victor; Granja, Rafaela; Ludwig, Anika, The Prüm Decisions as an Aspirational regime: Reviewing a Decade of Cross-Border Exchange and Comparison of Forensic DNA Data, in: Forensic Science International: Genetics, 41, 2019, 50–57. Auf diesen Mangel wurde schon im Zusammenhang mit den ersten Evaluationen über den Datenaustausch nach dem Prümer Vertrag hingewiesen, vgl. Deutscher Bundestag, „Antwort der Bundesregierung auf die

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Aussagekraft der Trefferzahl wird auch dadurch relativiert, dass das Folgeverfahren nach einem Treffer, das erst zur Identifikation der gesuchten Personen führen kann, sich als besonders schwierig erwiesen hat.[551]

Was die Kosten für den Anschluss an das Prümer System betrifft, gehen die Schätzungen auseinander: Während die deutsche Bundesregierung knapp eine Mio. € angab, schätzte eine belgische Studie zwei Mio. € für Staaten mit bereits vorhandenen nationalen Datenbanken und noch höhere Kosten für Staaten, die erst eine nationale DNA-Datenbank errichten müssen. Andere Schätzungen divergieren noch erheblicher: Für die Umsetzung der Prümer Regelungen schätzte etwa Großbritannien die national anfallenden Kosten auf 46 Mio. €.[552] Da anders als üblich Deutschland beim Ergreifen der Überführungsinitiative keinen Kostenplan vorlegte, existieren dazu keine durch die EU anerkannten Schätzungen.

5 *Die Prümer Regelungen im Kontext des institutionellen und rechtlichen Rahmens der EU*

5.1 Eine „verstärkte Zusammenarbeit" außerhalb der EU: Schengen als Vorbild?

Bei der Einführung der Prümer Regelungen haben sich die sieben Initiatoren für eine Art „verstärkte Zusammenarbeit", jedoch außerhalb des rechtlichen und institutionellen Rahmens der EU, entschieden. Zur Zeit der Schließung des Prümer Vertrags war die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, wie schon erwähnt, Teil der dritten Säule der EU:[553] Entscheidungen in diesem Politikbereich würden damit nach regulärem Verfahren Einstimmigkeit im Rat erfordern, um beschlossen zu werden. Vorstöße, die polizeiliche Kooperation auszuweiten, die vor allem aus Deutschland kamen, scheiterten aufgrund des Widerstands anderer Staa-

Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke …", Antwort auf die Frage 9 und Pörschke, *Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen am Beispiel des Prümer Modells*, 151–152.

551 Vgl. ebd., 152.

552 Vgl. Prainsack, Barbara; Toom, Victor, Performing the Union: The Prüm Decision and the European dream, in: Studies in History and Philosophy of Biological and Biomedical Sciences, 44/1, 2013, 71–79; Mutschler, *Der Prümer Vertrag*, 272–273.

553 Vgl. Abschnitt 2.2 in diesem Kapitel.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ten, insbesondere Großbritanniens.[554] Das EU-Primärrecht[555] sieht aber auch die Möglichkeit der verstärkten Zusammenarbeit vor, um Entscheidungsblockaden in jenen Politikbereichen zu vermeiden, in denen, wie in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, die Konsensfindung sich als besonders schwierig erweisen kann. Nach dem EU-Primärrecht kann sich somit eine kleine „Avantgarde" von mindestens acht Staaten zusammenschließen, um Maßnahmen zu beschließen, die zunächst nur zwischen den teilnehmenden Staaten gelten. Dafür sind eine Kompatibilitätsprüfung durch die Kommission und die Zustimmung des Rates mit qualifizierter Mehrheit und nach Anhörung des Parlaments nötig.[556]

Die sieben Staaten, die den Prümer Vertrag schlossen, nahmen aber diese Möglichkeit bewusst nicht in Anspruch und entschieden sich für eine zwischenstaatliche Kooperation außerhalb des EU-Rahmens. Dabei waren alle sieben Vertragsparteien EU-Mitglieder und verfolgten ein Ziel, das im EU-Primärrecht festgelegt ist, nämlich die Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit. Um die Bedingungen zur Anwendung der verstärkten Zusammenarbeit zu erfüllen, hätte zwar die Teilnahme eines Staates gefehlt. Angesichts der vielseitigen Überschneidungen mit dem EU-Kompetenzbereich scheint jedoch die Entscheidung, die Prümer Regelungen außerhalb der EU zu beschließen, alles andere als selbstverständlich. Zudem, wie schon erwähnt, war die Überführung der Prümer Regelungen in den EU-Rechtsrahmen von Anfang an vorgesehen und sogar im Prümer Vertrag beschlossen.

---

554 Vgl. Hummer, Waldemar, Der Vertrag von Prüm – „Schengen III"?, in: Europarecht, 42/4, 2007, 517–530, hier 518; Kietz; Maurer, Fragmentierung und Entdemokratisierung der europäischen Justiz- und Innenpolitik? Folgen der Prümer Vertragsavantgarde und Luif; Trauner, The Prüm Process: The Effects of Enhanced Cooperation within Europe and with the United States in Combating Serious Crime.

555 Vgl. Art. 40–45 EUV, Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 325/01, 24.12.2002, für die zur Zeit der Schließung des Prümer Vertrags geltende Fassung.

556 Vgl. Hummer, Der Vertrag von Prüm – „Schengen III"?; Guild, Elspeth; Geyer, Florian, Getting Local: Schengen, Prüm and the Dancing Procession of Echternach. Three Paces Forward and two Back for EU Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters, in: Journal of European Criminal Law, 1/3, 2007, 61–66 und Luif; Trauner, The Prüm Process: The Effects of Enhanced Cooperation within Europe and with the United States in Combating Serious Crime.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Vertragsparteien selbst stellten ihre Vorgehensweise als eine Wiederholung des „Schengener Wegs" dar, im Zuge dessen sich eine Avantgarde von Mitgliedstaaten unabhängig von den anderen auf eine Vertiefung der Integration verständigt hatte, die dann auf alle anderen Staaten angewendet wurde. Die Avantgarde hätte demnach also als Katalysator der europäischen Integration fungiert.

Diese Darstellung vernachlässigt aber die Tatsache, dass zwischen Schengen (1985) und Prüm (2005) zwanzig Jahre vergingen, in denen die europäische Integration sich wesentlich verstärkt hat. In diesem Zeitraum haben sich die Bedingungen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in der EU vielfältig und tiefgreifend geändert. Die wichtigsten Erneuerungen führte der Vertrag von Amsterdam 1999 ein, der die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zum Ziel der Union erklärte, den Schengen-Acquis in den Rechtsrahmen der Union überführte und die schrittweise Überführung der meisten Teile der justiziellen und innenpolitischen Kooperation von der intergouvernementalen dritten Säule in die supranationale erste Säule festlegte. Obwohl zur Zeit der Schließung des Prümer Vertrags die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit noch Materie der dritten Säule war, konnten auch in diesem Bereich bedeutsame Projekte verwirklicht werden, wie z. B. der Aufbau von Europol, die Schaffung von Eurojust und des Europäischen Haftbefehls.[557]

Außerdem steht die Behauptung, dass Schengen als Vorbild für die EU-Integration im Bereich Justiz und Inneres gelten kann, im Widerspruch zur Tatsache, dass die Übertragung der Schengener Regelungen in den EU-Rechtsrahmen alles andere als komplikationslos erfolgte. Als etwa das Schengen-Acquis Teil des EU-Rechts wurde, erwies es sich als besonders schwierig, die Schengener Regelungen mit dem bestehenden EU-Recht in Einklang zu bringen. Außerdem beanspruchten viele Mitgliedstaaten Ausnahmen für sich als Bedingung für ihre Teilnahme.[558]

557 Vgl. Kietz; Maurer, Fragmentierung und Entdemokratisierung der europäischen Justiz- und Innenpolitik? Folgen der Prümer Vertragsavantgarde.

558 Vgl. ebd.; Guild; Geyer, Getting Local: Schengen, Prüm and the Dancing Procession of Echternach. Three Paces Forward and two Back for EU Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

5.2 Vergleich mit konkurrierenden Projekten im RSFR

Die Entscheidung der sieben Prümer Vertragsparteien, die Maßnahmen außerhalb der EU zu beschließen, scheint auch deswegen rechtfertigungsbedürftig, weil die im Prümer Vertrag regulierte Materie Gegenstand damaliger Regulierungsbestrebungen der EU war.[559]

Die Verbesserung des Informationsaustauschs wurde konkret 2004 im Haager Programm als Maßnahme für die Schaffung des RFSR vereinbart.[560] Das Haager Programm nennt als Leitprinzip dazu den Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen, die für die Verfolgung von Straftaten benötigt werden (vgl. Punkt 2.1 des Haager Programms). Nach dem Prinzip der Verfügbarkeit sollen anderen Mitgliedstaaten alle strafverfolgungsrelevanten Informationen zur Verfügung stehen, die innerstaatlich vorhanden sind. Grundsätzlich sollten dafür nationale oder bereits existierende europäische Datenbanken genutzt werden; zentralisierte Datenbanken sollten nur dann entwickelt werden, wenn sie nachweislich einen Zusatznutzen erbringen würden. Das Haager Programm lädt die Kommission ein, bis Ende 2005 einen Vorschlag für die Implementierung des Prinzips der Verfügbarkeit vorzulegen. Dieser Aufforderung kommt der Kommissionsvorschlag „für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit“ nach.[561]

Der Vorschlag der Kommission und die Prümer Regelungen weisen Gemeinsamkeiten und Unterschiede auf. Sowohl nach dem Prümer Modell als auch nach dem Kommissionsvorschlag erfolgt die Suche nach Informationen zunächst automatisiert und liefert in einem ersten Schritt nur anonymisierte Fundstellendatensätze. Der anschließende Datenaustausch erfolgt dann aber, so der Kommissionsvorschlag, gemäß EU-Recht, welches festlegt, dass grundsätzlich alle weiteren Informationen zur Verfügung gestellt werden *müssen*, und welches die Ausnahmen zu dieser Pflicht klar eingrenzt. Dagegen sehen die Prümer Regelungen wie erwähnt vor, dass

559 Für einen Überblick über die Maßnahmen innerhalb des EU-Rechtsrahmens, deren Inhalt sich von den Prümer Regelungen überscheidet, vgl. Kietz; Maurer, Fragmentierung und Entdemokratisierung der europäischen Justiz- und Innenpolitik? Folgen der Prümer Vertragsavantgarde, 451.

560 Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 10.05.2005 – Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, COM(2005) 184 final, Amtsblatt C 236 vom 24.09.2005.

561 Kommissionsvorschlag vom 12.10.2005, COM(2005) 490 final.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sich der Datenaustausch im zweiten Schritt nach nationalem Recht des ersuchten Staates richtet, womit diesem zugleich die Entscheidungsfreiheit gewährt wird, ob und welche Daten weitergegeben werden.[562] Im Unterschied zu den Prümer Regelungen sieht der Kommissionsvorschlag außerdem vor, dass auch Europol-Bedienstete Zugang zu den Informationen haben sollen (Art. 6).

Dadurch, dass die Verweigerungsmöglichkeiten des ersuchten Staates und auch Europol miteinbezogen werden, stellt der Vorschlag der Kommission, auch nach eigener Auffassung, eine vollständigere Umsetzung des Grundsatzes der Verfügbarkeit von Informationen dar.[563] Insoweit liegt der Kommissionsvorschlag näher an den Prinzipien des Haager Programms als die Prümer Regelungen. Trotzdem wurden letztlich die Prümer Regelungen in den EU-Rechtsrahmen überführt, anstatt den Kommissionsvorschlag zu verwirklichen. Aus Anlass des Inkrafttretens des Lissaboner Vertrags im Jahr 2009 und der darin enthaltenen Auflösung des Drei-Säulen-Modells hat dann die Kommission ihren Vorschlag offiziell wieder zurückgezogen.[564]

5.3 Die Konsequenzen des Ausweichens in den intergouvernementalen Raum im Fall von Prüm

Zur Zeit der Schließung des Prümer Vertrags war der Politikbereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit stärker als heutzutage durch Intergouvernementalität geprägt. Für eine Entscheidung gemäß dem regulären Verfahren hätten die Prümer Maßnahmen die Einstimmigkeit des Rates benötigt, um beschlossen zu werden. Außerdem hätten auch die anderen EU-Institutionen eine Rolle im Entscheidungsprozess gespielt. Die Kommission teilte sich damals das Initiativrecht mit den Mitgliedstaaten, und die Kontrollrechte des EuGH, obwohl immer noch begrenzt, hatten im Vergleich etwa mit der Zeit des Schengen-Vertrags zugenommen. Auch das EU-Parlament war in den Entscheidungsprozess

562 Vgl. Kietz; Maurer, Fragmentierung und Entdemokratisierung der europäischen Justiz- und Innenpolitik? Folgen der Prümer Vertragsavantgarde, 450.

563 Vgl. Mutschler, *Der Prümer Vertrag*, 284.

564 Vgl. Pörschke, *Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen am Beispiel des Prümer Modells*, 82–83; vgl. auch Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Auswirkungen des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon auf die laufenden interinstitutionellen Beschlussfassungsverfahren, COM(2009) 665 final.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

stärker als früher miteinbezogen und verfügte in diesem Bereich über Konsultationsrechte und Haushaltsbefugnisse.[565]

Wie oben erwähnt, hätte auch ein Verfahren gemäß dem EU-Instrument der verstärkten Zusammenarbeit die Beteiligung der EU-Institutionen impliziert. Die Kommission hätte dabei eine Kompatibilitätsprüfung durchführen, der Rat mit qualifizierter Mehrheit den Maßnahmen zustimmen und das Parlament angehört werden müssen.[566]

Da aber die sieben Vertragsparteien sich für den zwischenstaatlichen Weg entschieden, wurden diese institutionellen Verfahren in Gänze umgangen. Das bedeutet zunächst, dass die Kompromissfindung im Rat umgangen wurde, sodass die anderen EU-Mitgliedstaaten keine Möglichkeit hatten, die Prümer Regelungen mitzugestalten und diese nachträglich bei der Überführung in den EU-Rahmen als *fait accompli* akzeptieren mussten. Desgleichen gilt für die EU-Institutionen: Infolge der Überführung in den EU-Rahmen wurden dann diese, und insbesondere das Parlament und der EuGH, mit Normen konfrontiert, bei deren Entstehung sie ihre Kontrollrechte nicht ausüben konnten.[567] Mit anderen Worten:

> Wären die Prümer Maßnahmen zur Vertiefung der Polizeikooperation innerhalb des institutionellen Rahmens der dritten Säule erlassen worden, wäre das Europäische Parlament zu jedem Rechtsakt zumindest konsultiert worden, hätte seine Haushaltsrechte ebenso wie der EuGH seine Kontrollrechte und die Kommission ihr Initiativrecht geltend machen können.[568]

565 Vgl. Kietz; Maurer, Fragmentierung und Entdemokratisierung der europäischen Justiz- und Innenpolitik? Folgen der Prümer Vertragsavantgarde.

566 Vgl. Hummer, Der Vertrag von Prüm – „Schengen III"?

567 Vgl. Kietz; Maurer, Fragmentierung und Entdemokratisierung der europäischen Justiz- und Innenpolitik? Folgen der Prümer Vertragsavantgarde.

568 Ebd., 446. Wie Elspeth Guild und Florian Geyer anmerkten, wurde die fehlende Kontrolle des EU-Parlaments nicht von einer eingehenderen Prüfung durch die nationalen Parlamente kompensiert. Im Gegenteil ist die Kontrolle der nationalen Parlamente über zwischenstaatliche Abkommen erfahrungsgemäß eher gering. In Deutschland wurde der Vertrag beispielsweise im Mai 2005 unterschrieben, aber der Ratifizierungsentwurf wurde erst im April 2006 fertiggestellt, kurz vor der Fußball-Weltmeisterschaft, die als ein großes Risiko für die innere Sicherheit angesehen wurde. Der Entwurf wurde also als „dringend" eingestuft und ließ wenig Zeit (weniger als zwei Monate) für die parlamentarische Prüfung. Für die Debatte und die Abstimmung im Plenum wurden nur 30 Minuten vorgesehen. Die meisten Abgeordneten reichten ihre Kommentare schriftlich ein, nur drei Abgeordnete von der Opposition ergriffen das Wort und dann auch eher mit der Intention, die Vorgehensweise insgesamt zu kriti-

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Diese Einschränkung der Kontrollrechte der EU-Institutionen wirkte sich auch auf die Zeit nach der Überführung der Maßnahmen in den EU-Rechtsrahmen aus. In der Tat galten bis zu fünf Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (also bis zum 1. Dezember 2014) Einschränkungen zu den Durchsetzungsbefugnissen der Kommission und den Kontrollrechten des EuGH.[569]

Das Ausweichen in den zwischenstaatlichen Raum wurde als ein Versuch gerechtfertigt, die polizeiliche Kooperation auf europäischer Ebene schneller voranzutreiben und eine mögliche Blockade durch die mühsamen Entscheidungsverfahren der EU zu vermeiden.[570]

Doch weiteren Bemühungen, auch die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in den Gemeinschaftsrahmen zu überführen, womit dann die mühsame Entscheidungsfindung durch den Übergang zum Mehrheitsprinzip hätte beendet werden können, stand der Widerstand einiger Staaten entgegen, darunter besonders heftig der Widerstand des Hauptinitiators der Prümer Initiative, nämlich Deutschlands.[571]

Einige Beteiligte und Beobachter_innen, darunter die britische Regierung, der EU-Datenschutzbeauftragte und einige Kommentator_innen, haben diese Vorgehensweise als einen potenziellen Bruch der Normen und Bestimmungen über die Kooperation in der EU oder gar als einen tatsächlichen Bruch, wenn auch nicht ihres Wortlauts, so doch zumindest ihres Sinns, bezeichnet.[572] Einige haben daraus die Schlussfolgerung gezogen,

---

sieren, als zum Inhalt Stellung zu nehmen. Vgl. Guild; Geyer, Getting Local: Schengen, Prüm and the Dancing Procession of Echternach. Three Paces Forward and two Back for EU Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters.

569 Vgl. Europäische Kommission, Commission Staff Working Document, Comprehensive Assessment of EU Security Policy, SWD(2017) 278 final, 26.07.2017, 123.

570 Vgl. Hummer, Der Vertrag von Prüm – „Schengen III"?; Mutschler, *Der Prümer Vertrag*, 61.

571 Vgl. Kietz; Maurer, Fragmentierung und Entdemokratisierung der europäischen Justiz- und Innenpolitik? Folgen der Prümer Vertragsavantgarde; Hummer, Der Vertrag von Prüm – „Schengen III"? Die offizielle Rechtfertigung der Bundesregierung lautete, dass diese Regelungen auch Teil des Verfassungsvertrags waren und dass eine vorzeitige Zustimmung der Bundesregierung zur Verringerung der Verhandlungsmasse bei den Verhandlungen zum Verfassungsvertrag geführt hätte. Daniela Kietz und Andreas Maurer weisen aber darauf hin, dass der Grund hierfür vielmehr in grundsätzlichen Bedenken hinsichtlich des Verlusts von Souveränitätsrechten liegen könnte, die eine durch das Mehrheitsprinzip geprägte Entscheidungsstruktur auf EU-Ebene mit sich bringen würde.

572 Vgl. House of Lords, European Union Committee, Prüm: an effective weapon against terrorism and crime? 18th Report of Session 2006–07, § 19–22; Der

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dass der Grund für das Ausweichen in den zwischenstaatlichen Raum in dem Wunsch bestand, die Mitspracherechte der anderen EU-Mitglieder und der EU-Institutionen zu umgehen und somit die Kooperation nach eigenen Vorstellungen und Interessen zu gestalten. Denn obwohl die Vertiefung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit im EU-Primärrecht klar als Ziel definiert ist, sind die sekundärrechtlichen Maßnahmen zu ihrer Konkretisierung oft kontrovers.[573] Prüm wird also als ein Manöver kritisiert, mit dem es die sieben Vertragspartner vermieden haben, einen Konsens über kontroverse Aspekte zu suchen, um ihre eigene präferierte Position durchzusetzen und diese dann den anderen Staaten als nicht veränderbares Gesamtpaket zu präsentieren.[574]

Europäische Datenschutzbeauftragte, Stellungnahme zur Initiative des Königreichs Belgien, der Republik Bulgarien, der Bundesrepublik Deutschland, des Königreichs Spanien, der Französischen Republik, des Großherzogtums Luxemburg, des Königreichs der Niederlande, der Republik Österreich, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Finnland, der Portugiesischen Republik, Rumäniens und des Königreichs Schweden zum Erlass eines Beschlusses des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, in: Amtsblatt der Europäischen Union C 169, vom 21.07.2007, 2–14; Der Europäische Datenschutzbeauftragte, Stellungnahme zur Initiative der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf den Erlass eines Beschlusses des Rates zur Durchführung des Beschlusses 2007/…/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, in: Amtsblatt der Europäischen Union C 89, vom 10.04.2008, 1–7; Kietz; Maurer, Fragmentierung und Entdemokratisierung der europäischen Justiz- und Innenpolitik? Folgen der Prümer Vertragsavantgarde, 450; Guild; Geyer, Getting Local: Schengen, Prüm and the Dancing Procession of Echternach. Three Paces Forward and two Back for EU Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters; McCartney; Wilson; Williams, Transnational Exchange of Forensic DNA.

573 Vgl. Kietz; Maurer, Fragmentierung und Entdemokratisierung der europäischen Justiz- und Innenpolitik? Folgen der Prümer Vertragsavantgarde.

574 Vgl. McCartney; Wilson; Williams, Transnational Exchange of Forensic DNA; Der Europäische Datenschutzbeauftragte, Stellungnahme zur Initiative des Königreichs Belgien […] zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

5.4 Die Art der Überführung in den EU-Rechtsrahmen und insbesondere die Rolle des EU-Parlaments

Auch in dem Verfahren, mit dem die Prümer Regelungen in den EU-Rechtsrahmen überführt wurden, wurden die vorhandenen Möglichkeiten der institutionellen und insbesondere parlamentarischen Kontrolle nicht ausgeschöpft. Die Überführung wurde zu einem Zeitpunkt realisiert, zu dem der Lissaboner Vertrag schon unterzeichnet war und in absehbarer Zeit in Kraft treten sollte. Dieser Vertrag schreibt dem EU-Parlament die Rolle „eines vollwertigen Mitgesetzgebers“[575] zu und stärkt damit seine Stellung in den Entscheidungsmechanismen der EU. In diesem Kontext ließ die Art und Weise, wie die Prümer Regelungen in den EU-Rechtsrahmen überführt wurden, dem Parlament und den anderen EU-Institutionen nur einen begrenzten Handlungsspielraum.

Im Rahmen der Überführung musste nach Art. 39 EUV[576] eine Anhörung des EU-Parlaments stattfinden. Diese wurde am 7. Mai 2007 durchgeführt. In seinem Bericht über die Initiative zur Überführung bedauerte das Parlament, dass der Rat es aufgefordert hatte, so schnell wie möglich eine Stellungnahme abzugeben, ohne ihm einen angemessenen Zeitraum zur Verfügung zu stellen, um den Vertrag von Prüm sorgfältig prüfen zu können. Außerdem kritisierte das Parlament, dass zu der Zeit der Stellungnahme sowohl Erfahrungsberichte über die bisherige Anwendung des Prümer Vertrags als auch eine allgemeine Datenschutzregelung für Maßnahmen im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit fehlten.[577] Darüber hinaus empfiehlt das Parlament in seiner Stellungnahme, einen Rahmenbeschluss als Handlungsinstrument zu benutzen, während die EU-Staaten, welche die Überführungsinitiative unterstützten, sich für das Instrument des Beschlusses entschieden. Während Rahmenbeschlüsse nur für die Zielsetzung verpflichtend sind und den Staaten die Wahlfreiheit

575 Der Europäische Datenschutzbeauftragte, Stellungnahme zur Initiative der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf den Erlass eines Beschlusses des Rates zur Durchführung des Beschlusses 2007/…/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, 2.

576 Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 325/01 vom 24.12.2002.

577 Vgl. „Entwurf einer Legislativen Entschliessung des Europäischen Parlaments“ in Bericht des EU-Parlaments (Berichterstatter: Fausto Correia) endgültig A6–0207/2007, 6.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

hinsichtlich der Form und der Mittel überlassen, sind Beschlüsse auch bezüglich der letzteren beiden Aspekte verpflichtend. Außerdem sind laut EU-Verträgen Rahmenbeschlüsse als Rechtsinstrument zu wählen, wenn die enthaltenen Normen der Rechtsangleichung oder -harmonisierung dienen (Art. 34 Abs. 2 Buchstaben b und c EUV). Das Parlament hielt den Rahmenbeschluss als geeigneteres Instrument für die Überführung der Prümer Regelungen, weil die Initiative die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zum Ziel hatte.[578] Ein aus Sicht des Parlaments bedeutender Unterschied zwischen den beiden Rechtsakten war ferner, dass die Maßnahmen, die für die Durchführung eines Beschlusses notwendig sind, vom Rat mit qualifizierter Mehrheit und ohne Anhörung des Parlaments entschieden werden können.[579] Die vom Rat getroffene Wahl des Beschlusses als Rechtsinstrument für die Überführung implizierte somit, dass das Parlament nicht angehört werden musste, um Durchführungsmaßnahmen der Prümer Beschlüsse zu entscheiden.

Schließlich wurde bei der Initiative zur Überführung von dem die Initiative ergreifenden Staat kein Memorandum, wie sonst üblich, vorgelegt, in dem die Hintergründe der Maßnahmen, die zu erwartenden Kosten und Resultate sowie eine Evaluationsstrategie dargelegt werden.[580]

6 *Sicherheitstheoretische und normative Implikationen der Prümer Regelungen: Sicherheit als Machtkatalysator*

Die Prümer Regelungen greifen aus grund- und menschenrechtlicher Sicht in sehr bedeutende Bereiche ein: Wie der Deutsche Bundestag und der Deutsche Bundesrat feststellten, schränken die Prümer Regelungen das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit sowie die Grundrechte der Freiheit der Person, der Freiheit der Versammlung, des

578 Vgl. „Stellungnahme des Rechtsausschusses zur Rechtsgrundlage" im Bericht des EU-Parlaments (Berichterstatter: Fausto Correia) endgültig A6–0207/2007, 48.

579 Vgl. ebd., 45.

580 Vgl. Der Europäische Datenschutzbeauftragte, Stellungnahme zur Initiative der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf den Erlass eines Beschlusses des Rates zur Durchführung des Beschlusses 2007/…/JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität; Prainsack; Toom, Performing the Union.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses und der Unverletzlichkeit der Wohnung ein.[581]

Der Datenaustausch im Prümer System ermöglicht die Übermittlung hochsensibler personenbezogener Daten, wie (pseudonymisierter, jedoch nicht anonymisierter) DNA-Profile, an einen anderen Staat. Da die Übermittlung der DNA-Profile im Fall eines Treffers automatisiert erfolgt, wird die Übermittlung der Profile keiner Prüfung durch den Staat, der die Daten erhoben und gespeichert hat, unterzogen. Im Regelfall sollte der ersuchende Staat nur DNA-Profile von Menschen bekommen, die sich schon in seinen nationalen Datenbanken befinden, weil die Übermittlung nur dann erfolgt, wenn ein Treffer (d. h. eine Übereinstimmung der Profile) erzielt wurde. Jedoch ist mit Zunahme der angeschlossenen Staaten und der vorhandenen Daten die Wahrscheinlichkeit der Zufallstreffer gestiegen; dadurch ist es häufiger möglich, dass die übermittelten Profile Menschen betreffen, die nicht diejenigen sind, die gesucht werden und deren DNA-Profile nicht bereits beim ersuchenden Staat vorhanden sind.

Wie auch schon im Fall des SIS, wurden diese Maßnahmen als strategische Antwort auf ein Sicherheitsdefizit konzipiert, wobei nicht dargelegt wurde, inwiefern die Prümer Maßnahmen eine effektive Gegenmaßnahme darstellen. Die Bezugnahme auf den Wegfall der Grenzkontrollen als Legitimationsfigur, obwohl auf den ersten Blick plausibel, erweist sich bei näherer Betrachtung als fragil. Einerseits wird das Prümer System vor allem als Instrument zur Identifizierung (insbesondere tatverdächtiger Personen) betrachtet.[582] Tatsächlich helfen Grenzkontrollen, Tatverdächtige festzunehmen, wenn diese bereits im Vorfeld identifiziert wurden und gesucht werden. Anderenfalls können sie auch trotz stattfindender Kontrollen ungehindert die Grenzen passieren.[583] In diesem Sinne hat der Wegfall der Grenzkontrollen nichts an der Nützlichkeit von Identifizierungsmaßnahmen, wozu das Prümer System gehört, geändert.

Dadurch dass die von der EU zur Verfügung gestellten Statistiken keine Auskunft über die Art der Delikte, die Zufallstreffer und die Weiterverwendung der während der Ermittlungen ausgetauschten Daten geben, ist die Effektivität der Prümer Maßnahmen auch nicht verifizier*bar*. Wir wis-

581 Vgl. Kietz; Maurer, Fragmentierung und Entdemokratisierung der europäischen Justiz- und Innenpolitik? Folgen der Prümer Vertragsavantgarde, 440.

582 Vgl. Europäische Kommission, Commission Staff Working Document, Comprehensive Assessment of EU Security Policy, SWD(2017) 278 final, 26.07.2017, 123.

583 Vgl. Mutschler, *Der Prümer Vertrag*, 265.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sen zwar, dass daktyloskopische, DNA- und KFZ-Daten mit zunehmender Intensität ausgetauscht werden, wir können aber nicht verifizieren, für welche Zwecke dies getan wird.

Frühere Statistiken zur Anwendung der Prümer Maßnahmen als zwischenstaatliche Normen zeigten, wie bereits erwähnt, dass der Datenaustausch vor allem im Rahmen der Bekämpfung von leichteren Kriminalitätsformen erfolgte. Manche Autor_innen haben zudem darauf hingewiesen, dass dieser Fokus auf bestimmte Delikte der Prümer Logik immanent sei. Schwere Straftaten, wie etwa Kindesmissbrauch, Menschenhandel oder Wirtschafts- und Finanzstraftaten, bei denen typischerweise keine biologischen Spuren am Tatort hinterlassen werden, werden zwangsläufig von den Erfassungsmöglichkeiten des Prümer Systems ausgeschlossen. Dagegen werden Straftaten wie Diebstahl und Raub bevorzugt durch die Prümer Maßnahmen verfolgt.[584]

Das Ausmaß des für legitim und zweckmäßig gehaltenen Eingriffs in die von den Prümer Maßnahmen eingeschränkten Grundrechte hängt natürlich auch von der Schwere der Straftaten, gegen welche die Maßnahmen eingesetzt werden, und von der Effektivität dieser Maßnahmen ab. In diesem Sinne wären Informationen über die Art der verfolgten Straftaten und die Quote der Treffer, die tatsächlich in den Ermittlungen verwendet werden und/oder zu Festnahmen führen, von entscheidender Bedeutung, um die Legitimität der Prümer Maßnahmen zu bewerten.

Dass die Prümer Maßnahmen nicht einfach einen Ausgleich der ausgefallenen Grenzkontrollen darstellen, wird mittelbar auch durch die PB bestätigt, wonach wie erwähnt die Prümer Regelungen „neue Ermittlungsansätze erschließen“ sollen.[585] In dieser Hinsicht existiert tatsächlich eine Kontinuität mit der Einführung des SIS. Denn in beiden Fällen wird eine de-facto-Erweiterung der Machtbefugnisse als eine Kompensierung früher existierender, aber nun weggefallener Sicherheitsmaßnahmen präsentiert.

Dabei wurden im Fall von Prüm auch die theoretisch möglichen, obwohl begrenzten, Kontrollmöglichkeiten durch die EU-Kommission, das EU-Parlament und den EuGH umgangen, genauso wie auch eine Debatte und Kompromissfindung zwischen den Mitgliedstaaten im Rat.

---

584 Vgl. Pörschke, *Der Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen am Beispiel des Prümer Modells*, 157–158 und Prainsack, Barbara; Toom, Victor, The Prüm Regime: Situated Dis/Empowerment in Transnational DNA Profile Exchange, in: The British Journal of Criminology, 50/6, 2010, 1117–1135.

585 PB, Präambel, Ziff. 12, vgl. auch oben Abschnitt 3.1.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Bezugnahme auf die Sicherheitsproblematik hat in diesem Fall als stärkender Faktor des politischen Willens einer kleinen Gruppe von Staaten (darunter besonders stark Deutschland) gedient, um die eigenen Interessen und Wünsche bezüglich der europäischen Kooperation im strafrechtlichen Bereich durchzusetzen. Diese Vorgehensweise hat zunächst die Intensivierung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in der EU bzw. die Supranationalisierung der EU geschwächt. Die Intensivierung der Zusammenarbeit in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit wurde geschwächt, weil die Prümer Maßnahmen zurückhaltender sind als ähnliche, konkurrierende Initiativen, die aufgrund der Durchsetzung der Prümer Maßnahmen nicht weiterverfolgt wurden, insbesondere der Kommissionsvorschlag für den Austausch von Informationen nach dem Prinzip der Verfügbarkeit. Der Vorschlag der Kommission hätte vor allem den nicht automatisierten Informationsaustausch nach einem Treffer erleichtert, weil dies aufgrund europarechtlicher Normen anstatt nationalen Rechts erfolgt wäre. Außerdem hätte der Vorschlag der Kommission auch Europol den Zugriff auf die Datenbanken ermöglicht. Die Art, wie die Prümer Maßnahmen eingeführt wurden, hat zudem den Prozess der Supranationalisierung der EU zunächst geschwächt, weil die EU-Institutionen nicht in den Entscheidungsprozess miteinbezogen wurden.

Obwohl der Datenaustausch auf europäischer Ebene noch weitreichender hätte sein können, verfügen die EU-Mitgliedstaaten nun tatsächlich über ein effektiveres System für den Datenaustausch als früher. In diesem Sinne hat Prüm letztendlich der Intensivierung der Zusammenarbeit im RFSR gedient und damit den Prozess der Supranationalisierung der EU gestärkt.

Die EU-Mitgliedstaaten müssen nun aufgrund von EU-Normen sehr sensible Daten erheben, speichern und miteinander austauschen. In den Ländern, die erst aufgrund von Prüm nationale DNA-Datenbanken errichten mussten, bedeutet das auch eine Ausweitung der Befugnisse bezüglich der Erhebung und Speicherung von Daten, und nicht nur ihres Austauschs. Kommen sie diesen neuen Pflichten gegenüber der EU, die gleichzeitig auch eine Ausweitung der Machtbefugnisse gegenüber den eigenen Bürger_innen darstellen, nicht nach, kann die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen sie einleiten. Die EU-Kommission hat also gegenüber den Mitgliedstaaten das Recht, die Umsetzung der Prümer Maßnahmen zu erzwingen.

Diese Ausweitung der staatlichen und europäischen Machtbefugnisse ist durch ein Verfahren entstanden, bei dem die demokratischen und juristischen Kontrollen, die im Rahmen der Einführung von Normen durch ein

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nationales oder europäisches Verfahren gewirkt hätten, umgangen worden sind.

Angesichts der erforderlichen Legitimation dieser Maßnahmen ist das ein schwerwiegendes Problem, vor allem in Bezug auf das im zweiten Kapitel dieses Buches eingeführte Kriterium der Verfahrenskonformität. Wie auch schon im Falle des SIS sind die institutionellen und rechtlichen Vorgaben im Namen der Sicherheit forciert worden. Dabei hat sich eine kleine Gruppe von Staaten des „Machtkatalysators Sicherheit" bedient, wodurch letztendlich die Machtbefugnisse der EU und ihr supranationaler Charakter gestärkt wurden.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-200, am 12.10.2024, 10:49:38
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb