

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Integration
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Daniela Kietz / Andreas Maurer

Von Schengen nach Prüm

Sogwirkungen verstärkter Kooperation und
Anzeichen der Fragmentierung in der EU¹

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

¹ Dieses Papier stellt eine Langfassung des SWP-Aktuell Nr. 24/2006 dar.

**Diskussionspapier der FG 1, 2006/ 07, Mai 2006
SWP Berlin**

Inhalt

Problemstellung 3

Der Prümer Vertrag und seine Einbettung in den EU-Rahmen 3

Vereinfachter Datenaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden 5

DNA-, Fingerabdrucks- und Fahrregisterdatenbanken im Prümer System 5

Datenübermittlung im Rahmen von Großveranstaltungen und
Terrorbekämpfung 6

Datenschutz und Verhältnismäßigkeit 6

Flugsicherheitsbegleiter und illegale Migration - Im Konflikt mit EU-Recht? 7

Zielkonflikt Integrationsförderung versus Loyalitätsprinzip 9

Aus Schengen lernen 11

Problemstellung

Ein neues Puzzleteil in der Europäischen Innen- und Justizpolitik stellt der auf Initiative Deutschlands verhandelte Vertrag von Prüm über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, zur Bekämpfung des Terrorismus, der Kriminalität und der illegalen Migration zwischen Deutschland, Österreich, den Benelux-Staaten, Spanien und Frankreich (VPgZ) dar. Der Vertrag wurde am 27. Mai 2005 unterzeichnet und befindet sich nun im Prozess der parlamentarischen Ratifizierung. Der Vertrag trägt viele Merkmale des Schengener Integrationsprozesses und wirft damit die Frage nach seiner Rolle im Integrationsprozess in diesem Politikfeld auf, vor allem danach, wie die demokratische Kontrolle derartiger Vertiefungsschritte im kleinen Kreis gewährleistet wird und ob der Vertrag mit dem Ziel der Schaffung eines EU-weiten Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vereinbar ist.

Der Prümer Vertrag und seine Einbettung in den EU-Rahmen

Die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik in der Europäischen Union (EU) verzeichnet in der letzten Dekade eine starke gesetzgeberische Dynamik, insbesondere im Bereich der Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik. Auch der Teilbereich der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit verbucht mit dem Auf- und Ausbau von Europol, der Einrichtung von Eurojust und der Schaffung des Instruments eines Europäischen Haftbefehls Fortschritte, bleibt jedoch weiterhin von Souveränitätsvorbehalten der Mitgliedstaaten und dem Einstimmigkeitszwang im Ministerrat geprägt. Vor diesem Hintergrund spielt die Zusammenarbeit unterhalb der EU-25-Schwelle in der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und des Terrorismus eine wichtige Rolle. So hat Deutschland in den letzten Jahren mit allen seinen Nachbarn weitgehende Abkommen zur grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit abgeschlossen.

Die Dynamisierung dieser Politik ist vor dem Hintergrund des in den letzten Jahren etablierten Sicherheitsparadigmas zu verstehen; sie ist eine Antwort auf die von der Bevölkerung und den politischen Akteuren wahrgenommene neue Sicherheitssituation, die die Terror- und Kriminalitätsbekämpfung hoch auf die nationale und europäische politische Agenda gerückt haben. Der stark verrechtlichte Charakter des Politikfeldes und das engmaschige Netzwerk bi- und multilateraler Kooperationsformen erschweren jedoch in immer stärkerem Maße den Nachvollzug der Entwicklungen auf diesen Politikfeldern, die in einem wechselseitigen Einflussverhältnis mit den Maßnahmen und Instrumentarien der EU

stehen. Entsprechend schwer ist es für Parlamente, Justiz- und Datenschutzbehörden, diese Entwicklungen zu kontrollieren.

Auch im Falle des Prümer Vertrages stehen die Parlamente nun vor der Aufgabe einer intensiven Prüfung aus demokratiepolitischer sowie aus grund-, bürger- und datenschutzrechtlicher Sicht.

Stand der Ratifizierung des Prümer Vertrages

Deutschland	
Bundestag	Vereinfachtes Verfahren, Beratung in den Ausschüssen am 10.5.2006
Bundesrat	Erste Stellungnahme am 7.4.2006: keine Einwände
Frankreich	
Nationalversammlung / Senat	Ratifizierungsgesetz noch nicht an das Parlament übermittelt
Niederlande	
Zweite / Erste Kammer	Vertragstext noch nicht an das Parlament übermittelt, Ratifizierung voraussichtlich im Herbst 2006
Belgien	
Repräsentantenhaus / Senat	Vertragstext noch nicht an das Parlament übermittelt
Österreich	
Nationalrat	Genehmigung des Staatsvertrages am 29.3.2006
Bundesrat	Zustimmung am 21.4.2006
Luxemburg	
	Ratifizierungsgesetz an Parlament übermittelt; noch nicht in den Ausschüssen bzw. im Plenum diskutiert; Beginn der Ratifikation wahrscheinlich noch vor Sommerpause 2006
Spanien	
Kongress	Genehmigung des Staatsvertrages am 27.4.2006
Senat	Überweisung an die Ausschüsse am 5.5.2006, Abstimmung spätestens zwei Monate nach Kongress

In Deutschland ist die Kritik des Bundesverfassungsgerichts am Umsetzungsverfahren zum Europäischen Haftbefehl noch in guter Erinnerung. Der Karlsruher Urteilsspruch sollte daher handlungsleitend für die Intensität der parlamentarischen Beratung des Prümer Ratifikationsgesetzes sein. Dem Vertrag liegt – ähnlich wie im Falle der Schengener Übereinkommen von 1985 und 1990 – die Idee zugrunde, eine Vorreiterrolle im Integrationsprozess zu spielen und mittelfristig in den Rechtsrahmen der EU überführt zu werden. Die Parlamente wären daher gut beraten, wenn sie ihre Rolle im Schengen-Prozess selbstkritisch würdigen und das Prümer Vertragswerk dabei insbesondere im Hinblick auf dessen Verhältnis zum Recht und zu den Institutionen der EU debattierten.

Vereinfachter Datenaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden

Der Prümer Vertrag sieht zwei Instrumente der Zusammenarbeit vor, erstens den vereinfachten Datenaustausch und zweitens die operative Zusammenarbeit der Polizei-, Strafverfolgungs- und Immigrationsbehörden. Das Herzstück der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit zum Zwecke der Verhinderung und Verfolgung von Straftaten ist dabei der verstärkte Datenaustausch.

Aufgrund seines mittelbaren Bezugs zum EU-Recht müssen die Prümer Vertragsbestimmungen generell vor dem Hintergrund der EU-weiten Vertragsregeln bewertet werden. Maßstab der Bewertung wären vor allem die Bestrebungen der EU-Ebene, den grenzüberschreitenden Datenaustausch in der Strafverfolgung durch den so genannten „Grundsatz der Verfügbarkeit“ zu erleichtern. Zur Umsetzung dieses Ziels legte die EU-Kommission im Oktober 2005 einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss vor. Gemäß den Kommissionsvorstellungen erhalten die Behörden eines Mitgliedstaates grundsätzlich alle in einem anderen Mitgliedstaat verfügbaren und zur Strafverfolgung notwendigen Informationen. Die Suche nach relevanten Informationen erfolgt weitestgehend automatisiert, d.h. über einen Online-Zugriff der abfragenden Behörden auf die Datenbanken der anderen Mitgliedstaaten.

DNA-, Fingerabdrucks- und Fahrregisterdatenbanken im Prümer System

Der Vertrag von Prüm ähnelt diesem Vorschlag, als auch in diesem kleinen Kreis der direkte Online-Zugriff auf verfügbare DNA-, Fingerabdrucks- und Fahrzeugregister-Datenbanken ermöglicht wird. Bei sensiblen DNA- und Fingerabdrucksdaten kann in beiden Regelwerken in einem ersten Verfahrensschritt nur auf anonymisierte Fundstellendaten zugegriffen werden: Die Fingerabdrücke werden automatisiert abgeglichen; bei einer Übereinstimmung werden der abfragenden Partei jedoch nur eine zu dem Abdruck gehörende Kennung und nicht die personenbezogenen Daten übermittelt. Für den zweiten Verfahrensschritt bleibt es in der Prümer Version den innerstaatlichen Rechtsvorschriften der dateiführenden Staaten vorbehalten, ob und wie diese anonymisierten Daten entschlüsselt und weitergegeben werden. Der Prümer Vertrag gestaltet die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden daher insofern effizienter, als dass über die Online-Abfrage sehr schnell feststellbar ist, ob in einem anderen Staat die notwendigen Informationen „verfügbar“ sind. Die Übermittlung der eigentlichen personenbezogenen Daten und zusätzlicher Informationen erfolgt jedoch nicht automatisch, sondern nur nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts des angefragten Staates. Direkte Online-„Lesezugriffe“ auf die gesamte Datenbank bestehen nur bei den weniger sensiblen Fahrzeugregisterdaten. Der Vorschlag für den EU-Rahmenbeschluss sieht dagegen vor, dass im Falle einer Übereinstimmung

grundsätzlich der komplette Satz personenbezogener Daten auf Anfrage geliefert werden muss. Gleichzeitig definiert er aber für alle EU-Mitgliedstaaten einheitliche Gründe auf deren Basis die Übermittlung personenbezogener Daten an andere Mitgliedstaaten verweigert werden kann. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn der Grundrechtsschutz der betroffenen Person nicht gewährleistet ist. Es ist klar, dass der Prümer Vertrag den von der Kommission vertretenen und im Haager Programm manifestierten Grundsatz der Verfügbarkeit einschränkt und daher und mit dem Projekt eines für alle EU-Staaten geltenden Rahmenbeschlusses in Konflikt steht. Eine im EU-Rahmenbeschluss nicht vorgesehene, äußerst weitgehende Regelung des Prümer Vertrages ist das gegenseitige Versprechen der Parteien sich im Zuge eines Ermittlungsverfahrens bei der Gewinnung und Untersuchung molekulargenetischen Materials zu helfen wenn sich eine bestimmte Person im Hoheitsgebiet der ersuchten Vertragspartei aufhält, aber kein DNA Material in deren Datenbank vorliegt!

Datenübermittlung im Rahmen von Großveranstaltungen und Terrorbekämpfung

Die Details der Zusammenarbeit in diesen beiden Bereichen sind bereits im Schengen- bzw. im EU-Rahmen weitestgehend geregelt. Artikel 14 des Prümer Vertrages sieht nur zur Verhinderung von Straftaten und zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit bei Großveranstaltungen vor, dass sich die Vertragsparteien gegenseitig personenbezogene Daten übermitteln können, wenn rechtskräftige Verurteilungen oder andere Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die betroffenen Personen Straftaten begehen werden oder eine Gefährdung für die öffentliche Sicherheit darstellen. Die Vertragsbestimmung zielt auf Sportveranstaltungen, aber auch auf politische Demonstrationen wie im Fall von G8- und WTO- Treffen und führt im Ergebnis zu Einreiseverbot und Vorbeugehaft für auffällige Personen. Zur Verhinderung terroristischer Straftaten können sich die Vertragsparteien nach innerstaatlichem Recht gegenseitig personenbezogene Daten übermitteln, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Betroffenen Straftaten nach Artikel 1 bis 3 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates zur Terrorismusbekämpfung begehen werden (Artikel 16 VPgZ). In beiden Bestimmungen sind zahlreiche Begriffe und Instrumente nicht eindeutig definiert und für die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden völlig interpretationsoffen. Unklar bleibt, was unter die "bestimmten Tatsachen" fällt, die die "Annahme" rechtfertigen, dass jemand eine terroristische Straftat begeht. Auf der Grundlage derart schwammiger Begriffe die Übermittlung von personenbezogenen Daten zu ermöglichen, ist zumindest fragwürdig.

Datenschutz und Verhältnismäßigkeit

Auch wenn in der Optimierung des Datenaustausches gegenwärtig das größte Potential zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität,

des transnationalen Terrorismus und der illegalen Einwanderung gesehen wird, stehen dieser Thematik grundsätzlich datenschutzrechtliche Bedenken gegenüber. Abgesehen von den bereits angeführten Bedenken bezüglich des Datenaustausches zur Terrorismusbekämpfung, räumt der Prümer Vertrag Datenschutzvorkehrungen viel Raum ein. Fragwürdig sind jedoch die Bestimmungen in Artikel 34 VPgZ, wonach das innerstaatliche Datenschutzniveau bezüglich der Verarbeitung übermittelter personenbezogener Daten zumindest den einschlägigen Vorgaben des Europarates entsprechen muss. Datenschützer wenden hier ein, dass trotz dieses Artikels keine Prüfung des Datenschutzniveaus in einzelnen Ländern vorgenommen wird, sondern die Erfüllung der Standards einfach als gegeben hingenommen wird. Aufgrund der ernüchternden Erfahrungen mit der Praxis polizeilicher Datenverarbeitung in einigen Staaten erscheint dies als eine bedenkliche Festlegung. Positiv zu beurteilen ist die strenge Zweckgebundenheit der Datenübermittlung, sowie die doppelten Protokollierungs- und Dokumentierungspflichten, die weitgreifenden Kontrollsysteme durch die Datenschutzbehörden sowie die präzisen Vorschriften zur Dauer der Datenaufbewahrung. Zu bemängeln ist dagegen, dass es außer für die in Zusammenhang mit terroristischen Straftaten übermittelten Daten keine Höchstfristen für die Speicherung gibt.

Ebenfalls positiv beurteilt wurde vom Europäischen Datenschutzbeauftragten zudem, dass unter Wahrung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit die Daten entsprechend dem mit ihrer Übermittlung einhergehenden unterschiedlich großen Grundrechtseingriffes jeweils nur zu bestimmten Zwecken abgerufen werden dürfen: Auf DNA-Daten darf nur zum Zweck der Strafverfolgung zugegriffen werden. Außerdem dürfen die Vertragsparteien bei diesen Daten Bedingungen für den automatisierten Abruf festlegen. So legte Österreich als materielle Schwelle für den Zugriff auf seine DNA-Datenbank fest, dass entsprechende Anfragen nur bei der Verfolgung solcher Straftaten zulässig sind, die die Voraussetzung für die Erlassung eines Europäischen Haftbefehls nach Artikel 2 Abs. 1 oder 2 des Rahmenbeschlusses des Rates über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten erfüllen.

Flugsicherheitsbegleiter und illegale Migration - Im Konflikt mit EU-Recht?

Zur Verhinderung terroristischer Straftaten sieht der Prümer Vertrag schließlich den Einsatz von bewaffneten Flugsicherheitsbegleitern („sky“ oder „air marshals“) vor. Die Vertragsstaaten verständigten sich darauf, dass jede Partei eigenständig gemäß seiner nationalen Luftsicherungs politik über den Einsatz solcher Sicherheitskräfte in bei ihr registrierten Luftfahrzeugen befindet. Die nationalen Koordinierungsstellen der entsendenden Staaten müssen einen solchen Einsatz von oder zu dem Flughafen einer anderen Vertragspartei mindestens drei Tage vorher anmelden. Ähnlich nebulös wie bei den Regeln zur Terrorismusbekämpfung

fung definiert Prüm aber den Ausnahmefall bei "Gefahr im Verzug", der nicht weiter ausgefüllt wird. Damit entfällt eine effiziente Hürde gegen den quasi-permanenten Einsatz solcher Kräfte. Vorgesehen ist auch die gegenseitige Unterstützung bei der Aus- und Fortbildung der Begleiter. Als Flugsicherheitsbegleiter können Polizeibeamte „oder entsprechend ausgebildete Bedienstete“ eingesetzt werden. Letztere Bezeichnung gibt den Vertragsstaaten wiederum großen Interpretationsspielraum, welche Art von Sicherheitskraft eingesetzt werden kann. Offen bleibt, ob dies den unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Verantwortlichkeit skeptisch zu beurteilenden Einsatz privater Sicherheitskräfte einschließt oder nicht. Der Verweis auf entsprechende Mindestanforderungen aus dem EU-Rahmen entfällt, da nach den Terroranschlägen im Jahr 2001 der Einsatz solcher Begleiter im Rahmen transatlantischer Flüge zwar diskutiert, aber keine Einigung erreicht werden konnte. Der Einsatz von Sky Marshals ist zusammen mit den weitgehenden Zugriffsrechten auf DNA- und Fingerabdrucksdatenbanken ein Grund weshalb beispielsweise Italien die Zusammenarbeit im Prüm Rahmen bislang ablehnt. Mit Prüm wird also der EU-Rahmen, der sich für die Einigung auf Flugsicherheitsmassnahmen im transatlantischen Gefüge naturgemäß anböte, unmittelbar umgangen.

Zur Bekämpfung illegaler Einwanderung sieht der Vertrag zwei Maßnahmen vor, den Einsatz von Dokumentenberatern und gemeinsame durchgeführte Rückführungen. In beiden Fällen wird explizit auf bestehendes EU-Recht aufgebaut. Der Verweis erfolgt auf die Verordnung des Rates aus dem Jahre 2004, mit der der Aufbau eines Netz von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen regelt, die ihre Regierungen über die Situation in den Drittstaaten mit Blick auf Einwanderungsfragen beraten sollen, Polizei- und Grenzkräfte der Länder in der Ausführung ihrer Tätigkeiten beraten sollten etc. und ihre Kenntnisse untereinander austauschen. Diese Aufgaben sollen im Prüm-Rahmen die Dokumentenberater erfüllen. Ob die Prümer Dokumentenberater die EU-Verbindungsbeamten ersetzen sollen oder einfach „nur“ Strukturen dupliziert werden, bleibt der Interpretation überlassen. Auch die Prümer Regelungen zu gemeinsamen Rückführungen von Drittstaatenangehörigen überlappen sich mit bereits geltenden EU-Rechtsakten zu diesem Bereich und konterkarieren Bestrebungen auf europäischer Ebene, einheitliche Bedingungen für die Rückführungen über das Territorium mehrerer Mitgliedstaaten zu schaffen. Prüm bestätigt das Recht der Staaten, nationale Bedingungen für Rückführungen über ihre Staatsgebiet festzulegen und wird daher wohl eher die Effektivierung einer gemeinsamen Rückführungspraxis behindern.

Zielkonflikt Integrationsförderung versus Loyalitätsprinzip

Dürfen oder sollen die Prüm-Staaten auf der einen Seite explizit unter Verweis auf und unter dem Dach des EU-Rechts agieren, während sie gleichzeitig aber mit Blick auf die Kontrollrechte des EuGH, die Initiativrechte der Kommission und die Entscheidungsrechte des Europäischen Parlaments außerhalb des EU-Rechts handeln?

Obwohl es sich beim Prümer Vertrag um einen zwischenstaatlichen Vertrag außerhalb des EU-Rahmens handelt, ist er eng mit dem Integrationsprozess der europäischen Innen- und Justizpolitik verknüpft. In der Tat ist der Vertrag ausdrücklich für alle Mitgliedstaaten der EU offen, bereits Artikel 1 des Vertrages sieht eine regelmäßige Berichterstattung über den Stand der Umsetzung des Vertrages gegenüber dem Ministerrat und der EU-Kommission vor. Expliziert ist außerdem die Zielsetzung der Überführung der Prüm-Bestimmungen in EU-Recht innerhalb der ersten drei Jahre nach dem Inkrafttreten. Die Vertragsformulierung lässt vermuten, dass der Transfer auf Grundlage der im EU-Vertrag in Artikel 40 sowie 43 bis 45 vorgesehenen Bestimmungen zur verstärkten Zusammenarbeit erfolgen soll. Diese Norm setzt jedoch eine Mindestzahl von acht Mitgliedstaaten, eine Überprüfung der Vereinbarkeit der Prümer Vertragsregeln mit den EU-Verträgen und -Institutionen seitens der Kommission sowie die Zustimmung des Rates mit qualifizierter Mehrheit nach Anhörung des Europäischen Parlamentes voraus. Eine Erweiterung des Prümer Vertrags auf acht und mehr EU-Staaten erscheint möglich, aber die letztgenannte Verfahrenshürde ist nicht notwendigerweise gegeben, weil Prüm Fragen behandelt, die im Ministerrat höchst umstritten sind und eine qualifizierte Mehrheit nicht erreicht werden kann.

Der Vertrag von Prüm stellt bislang einen Fall verstärkter Zusammenarbeit außerhalb der europäischen Verträge nach dem Vorbild von Schengen dar. Befürworter des Schengen-Modells sehen den Vorteil einer solchen Kooperation im hierdurch induzierten Integrationsfortschritt in einer Phase, in der der EU-Prozess stagniert. Jedoch merken sie kritisch an, dass eine notwendige Voraussetzung für die Neuauflage der Schengen-Variante die Vereinbarkeit der im Rahmen der verstärkten Kooperation beschlossenen Maßnahmen mit dem bestehenden EU-Recht ist. Darüber hinaus sei aus den Fehlern des Schengener Prozesses zu lernen: die rechtliche und demokratische Kontrolle der Kooperationsprozesse müsse auch außerhalb des EU-Rahmens gewährleistet sein.

Auch Schengen war eine Initiative zur Umsetzung eines EU-Ziels (Personenfreizügigkeit) außerhalb des EU-Rechtsrahmens und damit unter Umgehung der Europäischen Institutionen und der Rechtsprinzipien der EU. Eine begrenzte Gruppe von Mitgliedstaaten etabliert ihre eigene Sicherheitsagenda im Hinblick auf die Regelung sehr sensibler und im

Rahmen der EU äußerst strittiger Sachverhalte, legt alle Durchführungsbestimmungen fest und konfrontiert die später beitretenden Vertragsparteien, aber auch die EU-Institutionen mit unabänderlichen Fakten. Seit der Unterzeichnung des Schengener Durchführungsübereinkommens sind mehr als 15 Jahre vergangen, und zwei Rahmenbedingungen für die Wiederholung derartiger Vertiefungsschritte haben sich grundlegend geändert:

Erstens existiert mittlerweile ein substantieller Rechtskörper im Bereich der europäischen Innen- und Justizpolitik (Anfang Mai 2006 umfasste dieser 1152 rechtsgültige Verordnungen, Richtlinien und sonstige Beschlüsse) und damit ein potentieller Konfliktherd zwischen der EU und jedweder Form der verstärkten Zusammenarbeit. Alle drei von Prüm erfassten Bereiche – die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, des Terrorismus und der illegalen Migration – werden mittlerweile auch durch EU-Recht geregelt. Kritiker mahnen in diesem Zusammenhang an, dass das in Artikel 10 EG-Vertrag normierte Loyalitätsprinzip verletzt werden könnte. Entsprechend dieses Prinzips sind die Mitgliedstaaten der Union darauf verpflichtet, alle Maßnahmen zur Erfüllung der EG-Vertragsverpflichtungen zu ergreifen und alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Zielerfüllung des EG-Vertrages gefährden könnten. Vor diesem Hintergrund ist kritisch zu prüfen, ob der Vertrag von Prüm mit dem Loyalitätsprinzip vereinbar ist, da dieses den Spielraum der EU-Mitgliedstaaten zum Abschluss von Verträgen untereinander deutlich einschränkt. Fraglich ist somit, ob der Vertrag nicht der Verwirklichung des Zieles der Schaffung eines europaweiten Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts entgegensteht. Zwar bestätigen die Prümer Vertragsparteien, dass ihre Kooperation das EU-Recht nicht berühre und das, insofern und wenn auf europäischer Ebene Regelungen verabschiedet würden, die den Anwendungsbereich des Prümer Vertrages betreffen, dessen Bestimmungen automatisch hinter das EU-Recht zurückträten. Dennoch gibt es etliche Überschneidungspunkte. Theoretisch sieht der Vertrag zudem vor, dass die Prümer Vertragsbestimmungen hinter EU-Recht zurücktreten, wenn EU-Regelungen geschaffen werden, die den Anwendungsbereich des Prümer Vertrages betreffen. Jedoch nimmt Prüm vor allem im Bereich des Datenaustausches und den Rückführungen von Drittstaatenangehörigen laufende Entscheidungsverfahren auf europäischer Ebene vorweg und bleibt in seinem Ausmaß hinter den auf EU-Ebene vorgesehenen Maßnahmen zurück. Fraglich ist somit, ob durch die Prümer Regelungen nicht genau das Gegenteil einer Vorreiterrolle in der Integration erreicht wird, nämlich die Verhinderung einheitlicher Regelungen für alle 25 Mitgliedstaaten. Denn warum soll der im EU-Prozess befindliche, konfliktgeladene Rahmenbeschluss zum Datenaustausch in der dritten Säule verabschiedet werden, nachdem sich bereits sieben Länder auf eigene Regeln verständigt haben. Im Falle der Flugbegleiter konterkariert Prüm zudem das besonders im Bereich der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit nötige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten. Der Vorwurf, das die sieben Prüm-Staaten die 18 außen

vor bleibenden EU-Staaten, die europäischen Entscheidungsmechanismen und ihre Institutionen umgehen, um anstelle der Suche nach EU-weiten Kompromissen ihre eigenen Partialinteressen durchzusetzen, ist jedenfalls nicht einfach von der Hand zu weisen. Wenn die Prüm-Vertragsregelungen in nächster Zukunft nicht in das europäische Vertragswerk überführt werden und eine größere Zahl der EU-Mitgliedstaaten dem Vertrag nicht beitrifft, dann laufen sie der Schaffung eines EU-weiten, einheitlichen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zumindest mittelfristig entgegen. Der Prüm-Prozess würde den Integrationsprozess dann nicht durch Sogwirkung befördern, sondern eher eine dauerhafte Fragmentierung der EU induzieren.

Zweitens haben sich die Entscheidungsstrukturen auf der EU-Ebene tiefgreifend geändert. Das Europäische Parlament besitzt mittlerweile weitgehende Mitentscheidungsrechte in fast allen innen- und justizpolitischen Angelegenheiten; in der strafrechtlichen und polizeilichen Zusammenarbeit verfügen die Europaabgeordneten über weitgehende Konsultationsrechte und Haushaltsbefugnisse. Sollte der Prüm-Vertrag in der ein oder anderen Form in das EU-Recht überführt werden, wären die Abgeordneten de facto mit Rechtsvorschriften konfrontiert, bei deren Erlass sie im EU-Rahmen Rechtsetzungsbefugnisse hätten geltend machen können. Auch das Initiativrecht der Kommission und die Kontrollbefugnisse des EuGH fielen bei dieser Art der nachholenden Integration völlig unter den Tisch. Aus demokratiepolitischer Sicht wäre auch zu bedenken, dass weder die nationalen Parlamente noch die Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft Einfluss auf die Verhandlungen des dann durch einfachen Ratsbeschluss in die EU überführten Vertrags hatten. Im Rahmen der Ratifikation haben die nationalen Parlamente jetzt nur noch die Möglichkeit der Zustimmung oder der (angesichts der Parlamentsmehrheiten eher unwahrscheinlichen) Ablehnung. Nur bei äquivalenten Regelungen im Rahmen des EU-Vertrags, beispielsweise beim Projekt eines Rahmenbeschlusses des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit, können die Parlamente über ihre Regierungen auf die Gesetzgebung einwirken.

Aus Schengen lernen

Das Hauptziel des Prüm-Vertrages, der effizientere Informationsaustausch zum Zwecke der Kriminalitätsbekämpfung in einem Raum ohne Binnengrenzen, ist ein wichtiges und sinnvolles Vorhaben und wird in den Parlamenten der Vertragsstaaten nicht angefochten. Da Kompetenzerweiterungen der Polizeibehörden - innerstaatlich oder transnational - aus der Perspektive der Wahrung der Grund- und Bürgerrechte zu den sensibelsten

Politikfeldern gehören, sollten Parlamente den Prümer Vertrag sehr gründlich behandeln. Dies sollte um so mehr der Fall sein, da in der öffentlichen Debatte die Problematik des Spannungsverhältnisses von innerer Sicherheit und bürgerlichen Freiheitsrechten seit den Terroranschlägen im Jahr 2001 sehr zu Gunsten eines positiv besetzten Fokus' auf den Aspekt der inneren Sicherheit diskutiert wird.

Mehrere Aspekte des Prümer Vertrages verdienen im Rahmen der Ratifikation in den nationalen Parlamenten besondere Beachtung. Erstens sollte überlegt werden, ob man dem Beispiel Österreichs folgen sollte und entweder anlässlich der Ratifizierung oder in den Durchführungsabkommen von der Klausel in Artikel 3.2 VPgZ Gebrauch macht, um materielle Hürden für den Zugriff auf DNA-Datenbanken festzulegen. Ebenfalls eine grund- und bürgerrechtlich inspirierte Debatte wert sein sollten die ungeklärten Begrifflichkeiten in Artikel 14 und 16 VPgZ zum Austausch personenbezogener Daten bei der Verhinderung von terroristischer Straftaten und Straftaten in Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Großveranstaltungen sowie die weitgehende Kooperation im Bereich der DNA-Daten.

Beratungsbedürftig erscheint auch das Mandat des im Prümer Vertrag vorgesehenen Ministerkomitees. Möchten Parlamente verhindern, dass analog zum Schengener Exekutivausschuss rechtlich substantielle Beschlüsse gefasst werden, die auf nationaler Ebene als Verwaltungsakte deklariert nicht mehr der parlamentarischen Kontrolle unterstehen, dann sollte während der Ratifizierungsphase auf jeden Fall geklärt werden, welche Funktionen das Ministerkomitee und seine Beschlüsse übernehmen dürfen und wie nationale Parlamentskontrollen und -vorbehalte ausgestaltet werden könnten. Zwar finden sich im Vertrag keine Einzelermächtigungen für Umsetzungsbeschlüsse des Ministerkomitees – dies war beim Schengener Exekutivausschuss der Fall – und der Anwendungsbereich des Prümer Vertrages ist auch deutlich begrenzter, dennoch bleibt die Rolle des Ministerkomitees unklar. Ebenfalls klärungsbedürftig vor der Ratifizierung ist welchen Inhalt und welche Rechtsform die im Vertrag vorgesehenen Durchführungsabkommen im nationalen Recht annehmen werden.

Schließlich sollten die Ratifizierungsdebatten Anlass sein, den Vertrag von Prüm in die größere Perspektive der Integrationsentwicklung in der europäischen Innen- und Justizpolitik zu setzen. Gerade die Parlamente derjenigen Prüm-Staaten, die sich seit jeher in besonderem Masse für eine Stärkung des demokratischen und justitiellen Kontrolle auf EU-Ebene eingesetzt haben, sind aufgefordert, sich über die grundsätzlichen Fragen des Grundrechtsschutzes hinaus damit zu beschäftigen, ob der Prümer Vertrag in der Umgehung EU-weiter Kompromisse wirklich eine wünschenswerte Vorgehensweise im Integrationsprozess darstellt und nicht etwa dem übergeordneten Ziel der Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts entgegenwirkt. Hilfreich könnten in diesem Rahmen ein Austausch und gegebenenfalls eine Positionsabstimmung mit dem Europäischen Parlament sein, das ein legitimes Interesse daran hat,

dass außervertragliche Abkommen à la Prüm seine hart erkämpften Rechte in der Innen- und Justizpolitik der EU nicht aushebeln Bottom of Form.