

Von Schengen nach Prüm

Sogwirkungen verstärkter Kooperation und Anzeichen der Fragmentierung in der EU

Daniela Kietz / Andreas Maurer

Ein neues Puzzleteil in der Europäischen Innen- und Justizpolitik stellt der auf Initiative Deutschlands verhandelte Vertrag von Prüm über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus, der Kriminalität und der illegalen Migration dar. Vertragspartner sind Deutschland, Österreich, die Benelux-Staaten, Spanien und Frankreich (VPgZ). Der Vertrag wurde am 27. Mai 2005 unterzeichnet und befindet sich im Prozess der parlamentarischen Ratifizierung. Er trägt viele Merkmale des Schengener Integrationsprozesses. Dies wirft eine Reihe von Fragen auf: Welche Rolle spielt das Abkommen in diesem Politikfeld? Wie wird die demokratische Kontrolle derartiger, im kleinen Kreis vorgenommener Vertiefungsschritte sichergestellt? Und schließlich: Ist der Vertrag überhaupt mit dem Ziel der Schaffung eines EU-weiten Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vereinbar?

Die Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union in der Innen- und Justizpolitik war in der letzten Dekade von einer starken gesetzgeberischen Dynamik gekennzeichnet. Der Teilbereich der polizeilichen und strafjustitiellen Kooperation jedoch bleibt trotz einiger Fortschritte weiterhin vom Zwang der Einstimmigkeit im Ministerrat geprägt. Daher 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 all seinen Nachbarn weitreichende Abkommen zur grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit abgeschlossen.

Der stark verrechtlichte Charakter des

Politikfelds und das engmaschige Netzwerk bi- und multilateraler Kooperationsformen machen es jedoch den einzelstaatlichen Parlamenten und den Justizbehörden immer schwerer, die Entwicklungen auf diesen Politikfeldern, die in einem Verhältnis der wechselseitigen Beeinflussung mit den Maßnahmen und Instrumentarien der EU stehen, nachzuvollziehen. Entsprechend kompliziert ist es für die Parlamente, Justiz- und Datenschutzbehörden der Mitgliedstaaten, diese Entwicklungen zu kontrollieren.

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

land sollte die Kritik des Bundesverfassungsgerichts an der Umsetzung des Europäischen Haftbefehls handlungsleitend für die parlamentarische Beratung des Prümer Ratifikationsgesetzes sein.

Vereinfachter Datenaustausch

Alle drei von Prüm erfassten Bereiche – die Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration – werden auch durch EU-Recht geregelt. Wie verhalten sich die dort verbindlich festgeschriebenen oder in der Planung befindlichen Normen zu den »nur« im kleineren Kreis der Prümer Vertragsstaaten akkordierten Sonderregeln?

Das Hauptaugenmerk des Vertrags liegt auf der Vereinfachung des grenzüberschreitenden Datenaustauschs der Strafverfolgungsbehörden. Der Vertrag regelt unter anderem den Abgleich von DNA-Profilen, Fingerabdrücken und Fahrzeugregisterdaten sowie den Austausch der dazugehörigen personenbezogenen Daten. Zudem enthält er einen Maßnahmenkatalog zur Verhinderung von terroristischen Straftaten (Austausch von personenbezogenen Daten, Einsatz von Flugsicherheitsbegleitern) und zur Bekämpfung der illegalen Migration (Einsatz von Dokumentenberatern und gemeinsame Rückführungen).

In Bezug auf den Datenaustausch ermöglicht Prüm es den Behörden eines Mitgliedstaates, direkt auf die DNA- und Fingerabdrucks-Datenbanken anderer Vertragspartner zuzugreifen. Dabei wird zunächst nur auf anonymisierte Fundstellendaten (DNA-Profil und Kennung) zugegriffen. Im Falle einer Übereinstimmung bleibt es dann den dateiführenden Staaten vorbehalten, unter welchen Bedingungen die dazugehörigen personenbezogenen Daten weitergegeben werden. Der Prümer Vertrag gestaltet die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden daher insofern effizienter, als über die Online-Abfrage schnell feststellbar ist, ob in einem anderen Staat die notwendigen Informationen »verfügbar« sind. Die Übermittlung der personen-

bezogenen Daten erfolgt dann nach Maßgabe des nationalen Rechts. Damit schränkt der Prümer Vertrag den »Grundsatz der Verfügbarkeit« ein, von dem im Haager Programm die Rede ist und zu dessen Verwirklichung die Kommission bereits einen Entwurf für einen Rahmenbeschluss des Rates formuliert hat. Dieser Beschluss ersetzt, sobald er verabschiedet ist, die Maßgabe des nationalen Rechts bei der Übermittlung personenbezogener Daten durch EU-weit einheitliche Kriterien zur Verweigerung der Datenübermittlung. Die Diversität nationaler Bestimmungen, die einen effizienten Datenaustausch bisher verhindert hat, würde damit überwunden.

Der Prümer Vertrag weckt Bedenken in zweifacher Hinsicht. Erstens finden sich darin weitere Regelungen, die direkt mit bestehendem oder geplante EU-Recht in Konflikt stehen oder im Ministerrat heftig umstrittene Sachverhalte normieren und damit die Bemühungen um eine gesamt-europäische Lösung konterkarieren. Zweitens werfen seine schwammigen Formulierungen zur Zusammenarbeit im Bereich der Terrorismusbekämpfung und die weit über den Status quo der grenzüberschreitenden Kooperation hinausgehenden Regelungen zum Datenaustausch aus grundrechtlicher Sicht die Frage nach der Verhältnismäßigkeit der vorgesehenen Maßnahmen auf.

Zielkonflikt Integrationsförderung versus Loyalitätsprinzip

Der Prümer Vertrag ist eng mit der Integration der europäischen Innen- und Justizpolitik verknüpft. Er ist ausdrücklich für alle EU-Mitgliedstaaten offen und soll innerhalb der ersten drei Jahre nach dem Inkrafttreten in EU-Recht überführt werden. Die Vertragsformulierung lässt vermuten, dass der Transfer in europäisches Recht auf der Grundlage der im EU-Vertrag enthaltenen Bestimmungen zur verstärkten Zusammenarbeit erfolgen soll. Diese Norm setzt jedoch eine Mindestzahl von acht Mitgliedstaaten, eine Überprüfung der Vereinbar-

keit der Prüm Vertragsregeln mit den EU-Verträgen und -Institutionen seitens der Kommission sowie die Zustimmung des Rates mit qualifizierter Mehrheit nach Anhörung des Europäischen Parlaments voraus. Dass der Vertrag im Ministerrat eine qualifizierte Mehrheit erhält, erscheint mittelfristig unwahrscheinlich, weil Prüm Fragen behandelt, die in dem Organ höchst umstritten sind.

Prüm stellt einen Fall verstärkter Zusammenarbeit außerhalb der europäischen Verträge nach dem Vorbild von Schengen dar. Die Befürworter des Schengen-Modells sehen den Vorteil einer solchen Kooperation darin, dass auf diese Weise Integrationsfortschritte in einer Phase möglich werden, in der der EU-Prozess stagniert. Jedoch merken sie kritisch an, dass die Neuauflage der Schengen-Variante die Vereinbarkeit der im Rahmen der verstärkten Kooperation beschlossenen Maßnahmen mit dem bestehenden EU-Recht voraussetzt. 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.

Ist es wünschenswert, dass eine begrenzte Gruppe von Mitgliedstaaten ihre eigene Sicherheitsagenda im Hinblick auf die Regelung sehr sensibler und im Rahmen der EU äußerst strittiger Sachverhalte etabliert, alle Durchführungsbestimmungen festlegt und die später beitretenden Vertragsparteien, aber auch die EU-Institutionen mit unabänderlichen Fakten konfrontiert?

Seit der Unterzeichnung des Schengener Durchführungsübereinkommens vor 15 Jahren haben sich zudem zwei Rahmenbedingungen für die Wiederholung derartiger Vertiefungsschritte 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). Damit ist die Wahrscheinlichkeit sehr hoch, dass jedwede Form der verstärkten Zusammenarbeit mit diesem

Rechtskörper kollidiert. Kritiker mahnen in diesem Zusammenhang an, dass das in Artikel 10 EG-Vertrag normierte Loyalitätsprinzip verletzt werden könnte. Diesem Prinzip zufolge sind die Mitgliedstaaten der Union dazu verpflichtet, alle Maßnahmen zur Erfüllung der EG-Vertragsverpflichtungen zu ergreifen und alle Handlungen zu unterlassen, die die Ziele des EG-Vertrags gefährden könnten. Vor diesem Hintergrund ist kritisch zu prüfen, ob der Vertrag von Prüm der Verwirklichung des Ziels, einen europaweiten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen, möglicherweise entgegensteht. Vor allem in puncto Datenaustausch und Rückführung von Drittstaatenangehörigen nimmt Prüm laufende Entscheidungsverfahren auf europäischer Ebene vorweg und bleibt in seiner Reichweite hinter den auf EU-Ebene vorgesehenen Maßnahmen zurück. Im Falle der in vielen EU-Staaten höchst umstrittenen und auf europäischer Ebene nicht konsensfähigen Regelung zum Einsatz von Flugsicherheitsbegleitern konterkariert das Prüm Vertragswerk zudem das gerade im Bereich der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit nötige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten.

Der Vorwurf, dass die sieben Prüm-Staaten die 18 außen vor bleibenden EU-Partner, die europäischen Entscheidungsmechanismen und ihre Institutionen umgehen, um anstelle eines EU-weiten Kompromisses ihre eigenen Partialinteressen durchzusetzen, ist jedenfalls nicht einfach von der Hand zu weisen. Werden die Prüm Vertragsregelungen nicht demnächst mit einer größeren Zahl von Unterstützerstaaten in den EU-Rechtsrahmen überführt, laufen sie der Schaffung eines EU-weiten einheitlichen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zumindest mittelfristig zuwider. Prüm würde den Integrationsprozess dann nicht durch Sogwirkung befördern, sondern eher eine Fragmentierung der EU auslösen.

Die zweite seit Abschluss des Schengen-Vertrags bedeutsame Veränderung betrifft die Entscheidungsstrukturen auf der EU-

Ebene. Das Europäische Parlament besitzt mittlerweile weitgehende Mitentscheidungsrechte in fast allen innen- und justizpolitischen Angelegenheiten; in der strafrechtlichen und polizeilichen Zusammenarbeit verfügt es zumindest über Konsultations- und Haushaltsrechte. Sollte der Prümer 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 Zivilgesellschaft Einfluss auf die Verhandlungen des dann durch einfachen Ratsbeschluss in die EU überführten Vertrags hatten. Im Rahmen der Ratifikation (zum Stand siehe Tab. S. 5) haben die nationalen Parlamente jetzt nur noch die Möglichkeit der Zustimmung oder der Ablehnung. Bei äquivalenten Regelungen im Rahmen des EU-Vertrags können die Parlamente über ihre Regierungen auf die Gesetzgebung einwirken.

Aus Schengen lernen

Das Hauptziel des Prümer Vertrags, 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 die Parlamente den Prümer Vertrag sehr gründlich behandeln.

Mehrere Aspekte der Prümer Bestimmungen verdienen im Zuge der Ratifikation in den nationalen Parlamenten besondere Beachtung:

Erstens sollte überlegt werden, ob man nach dem Beispiel Österreichs 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 terroristischen Straftaten und Straftaten im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Großveranstaltungen sowie zur Kooperation im Bereich der DNA-Daten.

Beratungsbedürftig erscheint auch das Mandat des im Prümer Vertrag vorgesehenen Ministerkomitees. Wenn die Parlamente verhindern wollen, dass analog zum Schengener Exekutivausschuss rechtlich substantielle Beschlüsse gefasst werden, die nicht mehr der parlamentarischen Kontrolle unterstehen, weil sie auf nationaler Ebene als Verwaltungsakte gelten, 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.

Schließlich sollten die Ratifizierungsdebatten Anlass sein, den Vertrag von Prüm einmal unter dem Blickwinkel der Integrationsentwicklung in der europäischen Innen- und Justizpolitik zu diskutieren. Stellt das Abkommen wirklich eine wünschenswerte Vorgehensweise im Integrationsprozess dar oder wirkt es dem übergeordneten Ziel der Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts entgegen? Hilfreich könnte in diesem Rahmen ein Austausch und gegebenenfalls eine Positionsabstimmung der nationalen Parlamente 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.

Stand der Ratifizierung des Prümer Vertrags am 10. Mai 2006

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

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

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

ISSN 1611-6364