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

Daniela Kietz, Andreas Maurer

Folgen der Prümer Vertragsavantgarde

Fragmentierung und Entdemokratisierung der europäischen Justiz- und Innenpolitik?*

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

*Aktualisierte Version der Beiträge in: Integration 3/2006 sowie Jahrbuch für Öffentliche Sicherheit 2006/2007, Möllers / van Ooyen (Hg.), Verlag für Polizeiwissenschaft.

Diskussionspapier der FG 1, 2007/ 01, Januar 2007
SWP Berlin

Der am 27. Mai 2005 in Prüm in der Eifel unterzeichnete und auf Initiative Deutschlands verhandelte Vertrag 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) ist in der Essenz eine Initiative zur Vertiefung der polizeilichen Zusammenarbeit in der Europäischen Union (EU).[1] Im November 2006 trat der Vertrag zwischen Österreich, Deutschland und Spanien in Kraft.[2] Mit Finnland hat ihn bereits ein weiterer EU-Mitgliedstaat unterzeichnet; mit Italien, Portugal, Slowenien und Polen finden derzeit Verhandlungen statt.[3] Auch Großbritannien hat sein Interesse bekundet.[4] Nach dem Vorbild der Schengen-Kooperation, dem Schengener Übereinkommen (SÜ) und dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) aus den Jahren 1985 und 1990 handelt es sich bei diesem Vertrag um eine Art der verstärkten Zusammenarbeit zwischen sieben EU-Mitgliedstaaten außerhalb des EU-Vertragsrahmens.[5] Analog zur Schengen-Kooperation verfolgt der Vertrag das Ziel, später in den EU-Rahmen überführt zu werden.[6] Auch wenn eine Reihe von Mitgliedstaaten heute noch Ausnahmeregelungen hinsichtlich ihrer Teilnahme am Schengen-Acquis in Anspruch nehmen, wird der Schengener Integrationsprozess als Motor der Entwicklung der europäischen Innen- und Justizpolitik betrachtet; Prüm soll eben diese Vorreiterrolle für den Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit übernehmen.[7]

Allerdings haben sich die Rahmenbedingungen der europäischen Justiz- und Innenpolitik seit dem Beginn der Schengen-Kooperation stark verändert und damit auch die Bedingungen für eine Wiederholung des Schengen-Prozesses:

1. Geht man aus Gründen der inneren und äußeren Handlungsfähigkeit der EU von dem mittlerweile im EU-Vertrag festgeschriebenen Ziel der Schaffung eines *einheitlichen*, *EU-weiten* Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aus, dann ist zu prüfen, ob der Prümer Vertrag diesem Ziel dient. Das Ausweichen der EU-Mitgliedstaaten in den kleineren, zwischenstaatlichen Verhandlungsrahmen lässt sich angesichts der vom Einstimmigkeitszwang im Ministerrat geprägten, mühsamen Entscheidungsfindung in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit (PJZS) durchaus nachvollziehen. Die Befürworter erhoffen sich von dieser Vorgehensweise eine Intensivierung und Beschleunigung des bislang nur stockend verlaufenden Entwicklungsfortschritts. Mittlerweile besteht jedoch ein umfassender Rechtskörper in der europäischen Innen- und Justizpolitik. Es ist zu befürchten, das die Prümer Maßnahmen bestehende EU-Strukturen duplizieren und mit ihnen in Konflikt treten. Im schlimmsten Fall behindern die Prümer Regelungen die Annahme von äquivalenten Regelungen für alle 27 Mitgliedstaaten und führen zu einer weiteren, dauerhaften Fragmentierung der europäischen Justiz- und Innenpolitik.

2. Seit Schengen haben sich die Entscheidungsstrukturen auf europäischer Ebene stark verändert. Mittlerweile besitzt die EU in der Justiz- und Innenpolitik Rechtsetzungskompetenzen und sowohl das Europäi-

---

[1] Siehe den Vertragstext unter: www.parlinkom.gv.at/portal/page?_pageid=908,974671&SUCHE=J&_dad=portal&_schema=PORTAL# (letzter Zugriff: 13.11.2006).

[2] In den restlichen Vertragsstaaten dauert der Ratifizierungsprozess noch an.

[3] Gemeinsames EU-Präsidentschaftsprogramm der Innenminister für den Zeitraum 1. Januar 2007 bis 30. Juni 2008, sowie Pressemitteilung des Bundesinnenministeriums, „Staatssekretär Altmaier empfängt polnischen Unterstaatssekretär“, 31.10.2006, beides abrufbar unter: www.bmi.bund.de.

[4] So Patrick DeWael, belgischer Innenminister, Bericht des Ausschusses für äußere Angelegenheiten und Verteidigung des Belgischen Senats, Dok. 3-1746/3, http://www.senate.be/www/?MIval=dossier&LEG=3&NR=1746&LANG=fr.

[5] Vgl. zum Vertrag auch Thierry Balzacq u.a.,Security and the Two Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats, CEPS Working Document Nr. 234/2006, abrufbar unter: www.ceps.be; Daniela Kietz/Andreas Maurer, Von Schengen nach Prüm. Sogwirkungen verstärkter Kooperation und Anzeichen der Fragmentierung in der EU, SWP-Aktuell Nr.24/2006, abrufbar unter: www.swp-berlin.org (letzter Zugriff: 12.11.2006); Franklin Dehousse/Diane Sifflet, Les Nouvelles Perspectives de la Cooperation de Schengen: Le Traité de Prüm, Institut Royal des Relations Internationales, Occasional Papers, abrufbar unter: http://www.irri-kiib.be/papers_eur.htm (letzter Zugriff: 12.11.2006).

[6] Das Schengener Vertragswerk wurde im Jahr 1999 durch den Amsterdamer Vertrag in den EU-Rechtsrahmen überführt.

[7] Der Vertrag wird gelegentlich als ‚Schengen III‘ oder ‚Schengen plus‘ bezeichnet.

sche Parlament, die Kommission als auch der EuGH haben weitgehende Beteiligungs- und Kontrollrechte in diesem Politikbereich. Es wäre entsprechend möglich gewesen, die Prümer Maßnahmen im Rahmen des EU-Rechtsrahmens und unter Beteiligung der genannten Akteure zu erlassen. Prüm regelt höchst sensible Politikbereiche, die im innenstaatlichen Rahmen normalerweise der intensiven Prüfung aus menschen- und grundrechtlicher Sicht durch Parlament, Justiz und Interessengruppen unterliegen. In der Begründung zum Ratifikationsgesetz des Deutschen Bundestages und des Bundesrates heißt es lapidar: „Die Grundrechte auf Leben und der körperlichen Unversehrtheit (Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes), der Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes), der Freiheit der Versammlung (Artikel 8 des Grundgesetzes), des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10 des Grundgesetzes) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes) werden nach Maßgabe dieses Gesetzes eingeschränkt." Durch das Ausweichen in den zwischenstaatlichen Raum umgehen die nationalen Exekutiven nicht nur die Kontrolle durch die nationalen, sondern auch durch die europäischen Institutionen. Es gilt daher, die demokratisch-parlamentarische Kontrolle des Prümer Prozesses insgesamt kritisch zu prüfen.[8] Es stellt sich insbesondere die Frage, was die ratifikationspflichtigen Parlamente diesbezüglich bereits aus dem Schengener Integrationsprozess lernen könnten.[9]

Im folgenden Abschnitt soll zunächst die Einbettung des Prümer Vertrages in den EU-Rahmen dargelegt werden, um danach die eben aufgeworfenen Bewertungsmassstäbe einerseits der demokratischen Kontrolle des Vertrages und andererseits seiner Vereinbarkeit mit dem Ziel der Schaffung eines einheitlichen Raumes der Freiheit der Sicherheit und des Rechts anzulegen.

1. Die Einbettung des Prümer Vertrags in den EU-Rahmen

Seit dem Vertrag von Amsterdam ist die Schaffung eines einheitlichen EU-weiten Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erklärtes Ziel der EU. Der Vertrag überführte zu diesem Zweck den Schengen-Acquis in den Rechtsrahmen der Union und sah zudem die schrittweise Überführung der Mehrzahl der justiz- und innenpolitischen Teilbereiche aus der intergouvernementalen Kooperation in der so genannten ‚Dritten Säule' in den supranationalen Gemeinschaftsrahmen der ‚ersten Säule' vor. Mit Blick auf die Entscheidungsfindung bedeutet dies vor allem den effizienzfördernden Übergang von der Einstimmigkeit zu Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat und aus demokratiepolitischer Sicht die stärkere Beteiligung des Europäischen Parlaments im Rahmen das Mitentscheidungsverfahrens.[10]

Im Zuge der ‚Implementierung' des Amsterdamer Vertrages verzeichnet die Entscheidungsproduktion in der Justiz- und Innenpolitik der EU eine starke gesetzgeberische Dynamik; vor allem in den Teilbereichen Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik, die nunmehr zur ‚Ersten Säule' gehören. Der von stark variierenden Rechts- und Polizeitraditionen geprägte Teilbereich der PJZS verblieb jedoch in der intergouvernementalen Zusammenarbeit der Dritten Säule und ist weiterhin vom Einstimmigkeitszwang im Ministerrat geprägt. [11] Mit nunmehr 27 Mitgliedstaaten ist die ohnehin schon langwierige Konsensfindung im Ministerrat noch schwieriger.[12] Der Fortschritt auf europäischer Ebene ist im Vergleich zu den anderen Teilbe-

---

[8] Vgl. allgemein Andreas Maurer/Didier Bigo/Penny Turnbull, Justice and Home Affairs and Democracy in the EU, in: Current Politics and Economics of Europe 3/2001, S. 313-349.

[9] Vgl. Andreas Maurer/Jörg Monar, Parlamentarische Kontrolle und Innere Sicherheit im Prozeß der Europäisierung, in: Hans-Jürgen Lange (Hrsg.), Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland, Opladen 2000, S. 311-334.

[10] Vgl. Jörg Monar, Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Die Innen- und Justizpolitik nach Amsterdam, in: Mathias Jopp/Andreas Maurer/Otto Schmuck (Hrsg.), Die Europäische Union nach Amsterdam, Bonn 1998, S. 127-154.

[11] Zur Entwicklung der PJZS vgl. Eugene Regan (Hrsg.), The New Third Pillar. Cooperation against Crime in the European Union, Dublin 2000.

[12] Vgl. Bericht des Ländervertreters im Ausschuss nach Artikel 36 EUV über die Beteiligung der Länder in Angelegenheiten

reichen zwar begrenzt. Dennoch konnten sich die Mitgliedstaaten auf einige wichtige Projekte einigen wie den Auf- und Ausbau von Europol, die Einrichtung von Eurojust und die Schaffung des Instruments eines Europäischen Haftbefehls. Angesichts der von der Bevölkerung und den politischen Akteuren in den letzten Jahren wahrgenommene neuen Sicherheitssituation, die die Terrorismus- und Kriminalitätsbekämpfung sowohl hoch auf die nationale als auch die europäische politische Agenda rückte, wurden diese Projekte trotz des Einstimmigkeitszwangs im Rat verabschiedet..

Darüberhinaus besteht aus Sicht etlicher Mitgliedstaaten, allen voran Deutschland, der Beneluxstaaten und Österreich, die Notwendigkeit, die operative Zusammenarbeit zwischen den nationalen Strafverfolgungsbehörden europaweit zu vertiefen. Die für die grenzüberschreitende Kriminalitätsbekämpfung daher zunehmend wichtige Überarbeitung der diesbezüglichen Regelungen im SDÜ ist unter den oben beschriebenen institutionellen Bedingungen in der Dritten Säule jedoch schwierig. Denn angesichts unterschiedlicher Rechts- und Polizeitraditionen, gehen die Interessen der Mitgliedstaaten bezüglich des Ausmaßes und der Tiefe der grenzüberschreitenden Polizeikooperation weit auseinander. Zwar ersucht der Europäische Rat im laufenden Arbeitsprogramm für den Bereich der Innen- und Justizpolitik, dem so genannten Haager Programm, die Kommission, Vorschläge zur umfassenden Fortentwicklung des Schengen-Besitzstandes in Bezug auf die praktische polizeiliche Zusammenarbeit an den Grenzen zum einen und den Informationsaustausch zwischen den mitgliedstaatlichen Strafverfolgungsbehörden zum anderen zu unterbreiten. Das Gros der Vorschläge ist jedoch nur bedingt konsensfähig im Rat und kommt in den Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten nur mühsam voran.[13]

In der PJZS spielt daher die Kooperation unterhalb der EU-25-Schwelle – verkörpert durch ein engmaschiges Netzwerk bi- und multilateraler Kooperationsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Union – weiterhin eine wichtige Rolle. Das SDÜ erlaubt den Schengen-Staaten explizit das Abschließen solcher bilateralen Abkommen, die über die im SDÜ festgelegte Kooperationsniveaus hinausgehen (Art. 39 SDÜ). Der Vertrag von Prüm ist nicht zufällig eine Initiative derjenigen EU-Mitgliedstaaten, nämlich der Benelux-Staaten und Deutschlands, die auf eine jahrzehntelange, weitreichende bilaterale Kooperation im Polizeibereich und entsprechende formelle und informelle Strukturen zurückschauen können und ein entsprechendes Vertrauen in die gegenseitige Arbeit aufgebaut haben. Er ist ein Versuch, das zwischen Ihnen festgelegte Kooperationsniveau auf die europäische Ebene auszuweiten. Analog zur Schengen-Kooperation wird mit der Etablierung der Prümer Kooperation ausserhalb der EU-Rechtsrahmens und der späteren Integration des fertigen Vertrageswerkes in den EU-Rechtsrahmen versucht, die Blockade einiger Mitgliedstaaten im Ministerrat bezüglich der Überarbeitung des SDÜ zu durchbrechen. Es geht dabei um diejenigen, die kein so hohes Kooperationsniveau unterstützen, wie es die Prümer Staaten anstreben. In den Worten des belgischen Innenminister Patrick Dewael:

> „Pourquoi a-t-on opté pour une coopération entre un nombre limité de pays? Le moteur des négociations de ce traité est l'Allemagne, dont l'intention était d'élaborer, dans la tradition des acquis de Schengen, un instrument qui insufflerait à l'Union européenne une dynamique nouvelle en matière de collaboration policière entre les Etats voisins. On a choisi à cet regard, dans un premier temps, de collaborer avec des pays qui avaient déjà une tradition bien ancrée dans le domaine de la collaboration policière et qui, en outre, constituaient géographiquement un bloc d'un seul tenant".[14]

---

der Europäischen Union im Jahr 2005, S. 6, Innenministerium Stuttgart, Az.: 3-0123.3-A36A, abrufbar unter: http://www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/ministerium/imk/beschluesse/berichte/180-_top_02_jb_05.pdf (letzter Zugriff: 12.11.2006).

[13] So beispielsweise der Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Rates „zur Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, vor allem an den Binnengrenzen, und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen", KOM(2005)317.

[14] Bericht des Ausschusses für äußere Angelegenheiten und Verteidigung des Belgischen Senats, siehe Fn. 4.

Der Vertrag sieht zwei Instrumente der Zusammenarbeit vor: erstens den vereinfachten Datenaustausch und zweitens die operative Zusammenarbeit der Polizei-, Strafverfolgungs- und Immigrationsbehörden. Im Wesentlichen geht es um folgendes:

- Die Signatarstaaten gewähren sich den gegenseitigen direkten online-Zugriff auf DNA- und Fingerabdruckdateien. So kann unter bestimmten Voraussetzungen künftig jeder Berechtigte in einem Vertragsstaat feststellen, ob zu einem bestimmten Fingerabdruck oder DNA-Identifizierungsmuster Daten in einem anderen Vertragsstaat gespeichert sind (Hit/No Hit-Verfahren). Im Falle eines Treffers werden diese (personenbezogenen) Daten auf dem Rechtshilfeweg übermittelt.
- Gegenseitiger, automatisierter Abruf von Eigentümer-, Halter-, und Fahrzeugdaten aus den Fahrzeugregistern der jeweiligen Vertragsstaaten.
- Austausch von personenbezogenen und nicht-personenbezogene Daten zu präventiven Zwecken - auch ohne Ersuchen einer Vertragspartei - im Rahmen von Großveranstaltungen und der Terrorismusbekämpfung.
- Entsendung und Einsatz so genannter Dokumentenberater (zu Beratungs- und Schulungszwecken) in Staaten, die als Ausgangs- oder Transitländer illegaler Migration eingestuft werden.
- Zulassung gemeinsamer Streifen und sonstiger gemeinsamer Einsatzformen zur Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit. Den auf fremdem Hoheitsgebiet eingesetzten Beamten können dabei hoheitliche Befugnisse eingeräumt werden.
- Schließlich ist der Einsatz von Flugsicherheitsbegleitern geregelt.[15]

Zwar reicht der Vertrag von Prüm nicht ganz an die Regelungsbreite und -tiefe der bilateralen Verträge Deutschlands mit den Niederlanden und mit Österreich heran, nach denen er in weiten Teilen modelliert ist, aber er geht in wichtigen Bereichen weit über die Regelungen im SDÜ hinaus. Der Prümer Vertrag entfaltet somit eine wichtige Signalwirkung: Die sieben Prüm-Staaten bilden einen Kernraum innerhalb des Schengener EU-Netzes, in dem polizeiliche Zusammenarbeit auf einem deutlich höheren Niveau stattfinden soll. Unter Effizienz- und Effektivitätsgesichtspunkten scheint der Fortschritt, der sich im Rahmen der Dritten Säule als äußerst schwierig entpuppt, über den intergouvernementalen ‚Prümer Weg' einfacher erreichbar zu sein. Um diesen schließlich auf die gesamte EU zu übertragen, strebt der Vertrag den Beitritt einer maximalen Anzahl an EU-Mitgliedstaaten und schließlich die Überführung in den EU-Rechtsrahmen an. Die Signatarstaaten erklären bereits in der Vertragspräambel ihr Bestreben, mit diesem Vertrag, den sie in ihrer Funktion als EU-Mitgliedstaaten eingehen, den Integrationsprozess auf europäischer Ebene voranzutreiben. Ziel des Vertrages sei es, „zur Fortentwicklung der Europäischen Zusammenarbeit […] eine Vorreiterrolle bei der Erreichung eines möglichst hohen Standards in der Zusammenarbeit" einzunehmen. Der Vertrag erlaubt den Beitritt aller EU-Mitgliedstaaten und sieht die regelmäßige Berichterstattung über den Fortschritt der Prümer Kooperation gegenüber der Kommission und dem Rat vor. Darüber hinaus postuliert der Vertrag eine Initiative zur Überführung des Vertragswerkes in den europäischen Rechtsrahmen spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten (Artikel 1 VPgZ). Welche Form diese Überführung konkret annehmen soll, bleibt einstweilen offen.

[15] Vgl. Bericht des Ländervertreters, S. 16-17, siehe Fn. 12.

2. Parlamentarische Rückkopplung der ‚inneren Sicherheit' in der EU

Das Hauptziel des Prümer Vertrages, der effizientere Informationsaustausch zum Zwecke der Kriminalitätsbekämpfung in einem Raum ohne Binnengrenzen, ist ein sehr wichtiges Vorhaben und wird von allen Akteuren in diesem Politikbereich unterstützt – auch von den Parlamenten der Vertragsstaaten. Da Kompetenzerweiterungen der Polizeibehörden – innerstaatlich oder transnational – aus der Perspektive der Wahrung der Menschen- und Grundrechte jedoch zu den besonders sensiblen Politikfeldern gehören, ist eine parlamentarische Behandlung und öffentliche Debatte in einem demokratischen Entscheidungsprozess von höchster Wichtigkeit. Dies müsste um so mehr der Fall sein, da seit den Terroranschlägen im Jahr 2001 in der öffentlichen Debatte das Spannungsverhältnisses von der innerer Sicherheit und bürgerlichen Freiheitsrechten sehr zu Gunsten eines positiv besetzten Fokus auf den Aspekt der inneren Sicherheit diskutiert wird.[16] Betrachtet man die Entwicklung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts seit seiner ‚Einführung' auf europäischer Ebene durch den Amsterdamer Vertrag, ist die Konzentration auf die Sicherheitsdimension offenkundig und der Aspekt „eines gemeinsamen Raumes der (inneren) Sicherheit" der am weitesten gediehene in dieser Trias.[17] Der Grund hierfür liegt darin, dass die Politikgestaltung innerhalb der EU-Strukturen und vielmehr noch im zwischenstaatlichen Verhandlungsraum außerhalb des EU-Rechtsrahmens vor allem von den nationalen Innenministerien dominiert wird. Deren Handlungsspielraum unterliegt auf europäischer Ebene wesentlich weniger Beschränkungen als im nationalen Raum. Denn hier wird die Sicherheitspolitik auf Grund des Spannungsverhältnisses zwischen Menschen- und Bürgerrechten auf der einen Seite und staatlichen Maßnahmen zur Wahrung der Sicherheit auf der anderen Seite durch eine Vielzahl von Gegenspielern kontrolliert: Parlamente, Justiz, Datenschutzbehörden, Nichtregierungsorganisationen, der Koordinierungszwang mit den Interessen anderer Ministerien und die Richtlinienkompetenz der jeweiligen Regierungschefs schränken den Handlungsspielraum der Akteure in den Innen- und Justizministerien ein. Im Gegensatz dazu ist deren Steuerungskapazität auf europäischer Ebene wesentlich ausgeprägter. Die üblichen rechtlichen, normativ-demokratischen und politisch-administrativen Beschränkungen ihres Handlungsraums werden umgangen.[18]

2.1.Parlamentarische Begleitung des Schengen Prozesses

Der Begriff ‚innere Sicherheit' ist den Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union in ihrem spezifischen supranationalen Vertragskontext fremd und daher auch im konkreten Verlauf der Entwicklung innen- und justizpolitischer Politiken auf europäischer Ebene von weitgehender Unschärfe geprägt. Die späte, erst mit dem Maastrichter Vertrag allgemeinverbindlich sanktionierte Grundlegung einer intergouvernemental angelegten Innen- und Justizpolitik der EU[19] erfolgte stattdessen über zwei voneinander unabhängige, konzeptionelle Zugänge,[20] in denen sich verschiedene Handlungsorientierungen und

---

[16] Vgl. Andreas Maurer/Roderick Parkes, Democracy and European Justice and Home Affairs Policies under the shadow of September 11, in: Hans Günter Brauch/John Grin/Czeslaw Mesjasz u.a. (Hrsg.), Globalisation and Environmental Challenges: Reconceptualising Security in the 21st Century, Berlin/New York 2006.

[17] Jörg Monar, Die politische Konzeption des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Vom Amsterdamer Vertrag zum Verfassungsentwurf des Konvents, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Baden-Baden 2005, S. 29-41. Vgl. auch Didier Bigo, Liberty, whose Liberty? The Hague Programme and the Conception of Freedom, in: Thierry Balzacq und Sergio Carrera (Hrsg.), Security versus Freedom, Ashgate 2006, S.35-44.

[18] Vgl. Klaus Dieter Wolf : Die Neue Staatsräson - Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft. Baden-Baden, 2000.

[19] Vgl. Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Der dritte Pfeiler der Europäischen Union, Baden-Baden 1996; Alexis Pauly (Hrsg.), De Schengen à Maastricht. Voie royale et course d'obstacles, Maastricht 1996.

[20] Vgl. Wencelaus de Lobkowicz: Intergovernmental Co-operation in the Field of Migration – From the Single European Act to Maastricht, in: Jörg Monar/Roger Morgan: The Third Pillar of the European Union; Henri Etienne: The Commission of the European Community and Immigration, in: Gina D. Korella/Patrick M. Twomey (Hrsg.): Towards a European Immigration Policy, Brüssel 1995, S. 139-153.

Leitbilder der europäischen Integration und damit auch unterschiedliche Konzeptionen bezüglich der parlamentarisch-demokratischen Rückbindung des angestrebten Policy-Prozesses widerspiegeln.

Erstens förderten externe Faktoren wie die Zunahme terroristischer Aktivitäten in Westeuropa zu Beginn der 1970er Jahre engere politische Abstimmungen der Regierungen der EG-Mitgliedstaaten, den systematischen Informationsaustausch und Formen operativer polizeilicher Zusammenarbeit im Rahmen der TREVI-Kooperation. ‚Innere Sicherheit' war hier vor allem Element der intergouvernementalen Gefahrenabwehr in der EU. Die parlamentarische Rückkopplung dieser zwischenstaatlichen Prozesse war gering.[21] Zweitens förderte das EG-Vertragsziel der Personenfreizügigkeit die Ausbildung einer europäischen Politik im Bereich der ‚inneren Sicherheit'. Der zur Gewährleistung der Freizügigkeit notwendige Wegfall der Binnengrenzen erforderte eine Reihe von Ausgleichsmaßnahmen unter anderem im Bereich der Asyl-Immigrations-, und Visapolitik und eben auch der polizeilichen Zusammenarbeit. Aufgrund der Vorbehalte einer Reihe von Mitgliedstaaten erfolgten der Abbau der Binnengrenzen und die Etablierung dieser Ausgleichsmaßnahmen durch die Kooperation einiger EG-Mitgliedstaaten im Rahmen der Schengener Übereinkommen.[22] Das Schengener Übereinkommen (SÜ) klassifizierten die Signatarstaaten noch als bloße Absichtserklärung. Folglich sahen die Schengen-Mitglieder mit Ausnahme der Niederlande von einer Ratifizierung in den nationalen Parlamenten ab. Das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) hingegen musste als internationales Übereinkommen von allen nationalen Parlamenten ratifiziert werden. Die Ratifikation des SDÜ verlieh aber nur einem Bruchteil des darin enthaltenen Besitzstandes eine formal-parlamentarische Legitimation, da die Implementierung des Übereinkommens nicht unmittelbar in die Inkraftsetzung und Anwendung aller hierin enthaltenen Maßnahmen und Garantien mündete. Denn das SDÜ sah die Einrichtung des Schengener Exekutivausschuss (SEA) vor. In diesem kamen die Justiz- und Innenminister der Schengen-Staaten zusammen, um – einstimmig – Umsetzungsbeschlüsse und Erklärungen zu fassen. Dabei handelte es sich teilweise um substantielle, legislative Maßnahmen. Es stellte sich entsprechend die Frage bezüglich der parlamentarischen Rückbindung der durch den SEA beschlossenen Umsetzungsmaßnahmen. Denn die nationalen Parlamente gaben mit der Ratifikation des SDÜ gesetzgeberische, in den Kernbestand der verfassungsmäßig verankerten Grund- und Menschenrechte eingreifende Befugnisse an ein intergouvernemental agierendes Durchführungsorgan, den SEA, ab, das seinerseits nicht durch ein parlamentarisches Gremium jenseits der nationalstaatlichen Ebene kontrolliert wurde. Auch wenn die Beschlüsse des SEA keine Übertragungen von Hoheitsbefugnissen darstellten und in der Regel einen nationalen Umsetzungsakt erforderten, griffen sie dennoch in die Zuständigkeiten der nationalen gesetzgeberischen Körperschaften ein. Das Ausmaß der gefassten Beschlüsse brachte erst die Überführung des Schengen-Besitzstandes in den EU-Rechtsrahmen im Jahr 1999 ans Tageslicht.[23]

Raimund Schütz[24] kommt zu dem Ergebnis, dass sich die parlamentarisch-demokratische Rückbindung der SEA-Tätigkeiten in den meisten Mitgliedstaaten auf eine reine ex-post-Kontrolle beschränkte. In den Niederlanden, Italien, Belgien, Deutschland und Frankreich wurden jedoch besondere Prozeduren eingeführt. So verknüpfte das niederländische Parlament die Ratifizierung des SDÜ mit einer der Regierung auferlegten Bestimmung, jeden zur Entscheidung im SEA anstehenden Beschlussentwurf zu veröffentlichen und dem Parlament vorzulegen. Die Zustimmung des niederländischen Ministers im SEA stand seitdem unter einem parlamentarischen Zustimmungsvorbehalt, wobei von einer stillschweigenden Zustimmung auszugehen war, wenn nicht eine der beiden Kammern innerhalb eines Zeitraums von 14 Tagen nach Vorlage des Entwurfs explizit den Wunsch äußerte, diesen zu beraten und gegebenenfalls abzulehnen. Aufgrund dieser Bestimmung verfügte das niederländische Parlament zumindest formell über ein

---

[21] Vgl. Andreas Maurer/Jörg Monar, Parlamentarische Kontrolle, Fn.9

[22] Vgl. Monica den Boer (Hrsg.), The Implementation of Schengen. First the Widening – Now the Deepening, Maastricht 1997.

[23] Der Schengen Besitzstand setzt sich aus dem SÜ, dem SDÜ, den Beitrittsabkommen und den SEA gefassten Beschlüsse und Erklärungen, vgl. Beschluss des Rates (1999/435/EG) vom 20. Mai 1999 zur Bestimmung des Schengen-Besitzstands zwecks Festlegung der Rechtsgrundlagen für jede Bestimmung und jeden Beschluss, die diesen Besitzstand bilden, nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Vertrags über die Europäische Union.

[24] Vgl. Raimund Schütz, Europaweite Freizügigkeit ohne demokratische Kontrolle? Überwachung der Anwendung der SDÜ-Konvention durch die nationalen Parlamente, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Nr. 4/1995, S. 513.

Vetorecht im Eingriffsbereich des SDÜ. Ähnliche rechtlich verbindliche Parlamentsvorbehaltsrechte wurden im Rahmen der SDÜ-Ratifikation in Belgien und Italien vereinbart. Der Deutsche Bundestag wurde dagegen nur dann über Beschlussentwürfe des SEA vorab informiert, wenn die Umsetzung der SEA-Entscheidung seine legislativen Zuständigkeiten berührte. Ein Zustimmungsvorbehalt war jedoch nicht vorgesehen. Im Vergleich aller Schengen-Staaten war festzustellen, dass „sich durch die Einführung des Schengen-Systems die Möglichkeiten demokratischer Politikgestaltung in den Schengen-relevanten Bereichen verringert" hatten.[25] Eine Kompensation dieses Rückgangs effektiver demokratischer Kontrolle durch das Europäische Parlament oder eine andere, der Schengener Mitgliedsstruktur angepasste parlamentarische Ebene, fand nicht statt.

2.2 Prüm: Aus Schengen lernen oder eine Neuauflage parlamentsfreier Zusammenarbeit?

Im Hinblick auf den Prüfmaßstab der Effizienz und Effektivität des europäischen Handlungsgefüges wirft Prüm politisch brisante Fragen auf: Sollen, ja dürfen die Prüm-Staaten auf der einen Seite explizit unter Verweis auf und unter dem Dach des EU-Rechts agieren, während sie auf der anderen Seite aber mit Blick auf die Kontrollrechte des EuGH, die Initiativrechte der Kommission, die Entscheidungsrechte des Europäischen Parlaments und die europapolitischen Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente außerhalb des EU-Rahmens handeln?

Der Prümer Vertrag geht auf einen Vorschlag des damaligen deutschen Innenministers, Otto Schily, anlässlich eines Treffens der Justiz- und Innenminister der EU im Februar 2003 mit seinen Amtskollegen aus den Benelux-Staaten und Frankreich zurück. In der Folge fanden zahlreiche Expertentreffen statt, aus denen sich Frankreich, aufgrund von Bedenken verfassungsrechtlicher Art zurückzog. Die Verhandlungspartner boten daraufhin Österreich die Teilnahme an den Verhandlungen an. Im Februar 2004 legte Deutschland einen ersten Vertragsentwurf vor, der in vier Expertentreffen, drei Ministertreffen und neun Verhandlungsrunden in Berlin verhandelt wurde. Anfang Mai 2005 erklärten dann auch Frankreich und Spanien ihre Bereitschaft, dem nunmehr ausverhandelten Vertrag beizutreten.[26] In Zukunft sollen weitere Mitgliedstaaten dem Vertrag beitreten, der dann zu einem späteren Zeitpunkt in der einen oder anderen Art und Weise in den EU-Rahmen überführt wird. Diese Vorgehensweise verhält sich exakt analog zu dem demokratisch nur unzureichend legitimierten Schengener Integrationsprozess.

Wie bereits angedeutet, haben sich seit Schengen die Entscheidungsstrukturen auf der EU-Ebene tief greifend geändert. Die Europäische Kommission teilt sich in der Justiz- und Innenpolitik das Initiativrecht mit den Mitgliedstaaten und die Kontrollrechte des Europäische Gerichtshof wurden zumindest teilweise auf diesen Bereich ausgeweitet. Vor allem aber besitzt das Europäische Parlament mittlerweile weitgehende Mitentscheidungsrechte in der europäischen Asyl-, Migrations-, und Grenzschutzpolitik. In der PJZS verfügen die Europaabgeordneten zumindest über umfassende Konsultationsrechte und Haushaltsbefugnisse. Aufgrund seiner Überführung in den EU-Rechtsrahmen im Jahr 1999 werden diese Rechte der EU-Institutionen auch auf den Schengen-Besitzstand angewendet. Da der Prümer Vertrag jedoch außerhalb des EU-Rechtsrahmens verhandelt wurde, werden die Rechte dieser Institutionen umgangen. Sollte der Prümer Vertrag in der einen oder anderen Form letztendlich in EU-Recht überführt werden, wären die EU-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' unter den Tisch. Anders: 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. Dieser Entscheidungsprozess innerhalb der dritten

---

[25] Ebenda, S. 534.

[26] Vgl. Österreichischer Nationalrat, Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXII. GP, 1155 – Staatsvertrag – Materialien, abrufbar unter: http://www.parlinkom.gv.at/pls/portal/docs/page/PG/DE/ XXII/I/I_01155-/fname_050447.pdf (letzter Zugriff: 19.06.2006).

Säule wäre wesentlich transparenter gewesen; er hätte den nationalen Parlamenten ermöglicht, über ihre Regierungen die Entscheidungen im EU-Ministerrat zu beeinflussen und Nichtregierungsorganisationen die Möglichkeit gegeben, Stellung und Einfluss sowohl auf nationaler als auch EU-Ebene zu nehmen. Während zu Zeiten Schengens diese institutionellen und rechtlichen Strukturen in der Justiz- und Innenpolitik auf europäischer Ebene noch gar nicht existierten, wurden sie im Falle des Prümer Vertrages bewusst umgangen. Anstelle dessen wurden alle Regelungen ohne jeglichen Einfluss dieser ‚kontrollierenden' Akteure zwischen nationalen Ministerialbeamten „ausgeklüngelt" und den nationalen Parlamenten zur Ratifizierung vorgelegt. Eine Ausnahme bilden nur das österreichische und das finnische Parlament. Beide wurden von ihren Regierungen während der Verhandlungen umfassend informiert. Das finnische Parlament versah die Regierung sogar explizit mit einem Verhandlungsmandat.[27] Es sollte ergänzend erwähnt werden, dass zumindest einige mitgliedstaatliche Datenschutzbehörden, federführend dabei der Datenschutzbeauftragte der Bundesregierung, während der Aushandlung des Vertrages konsultiert wurden. Insgesamt gibt der Vertrag dadurch erfreulicherweise ein hohes Datenschutzniveau vor, auch wenn einzelne Fragen offen bleiben.[28]

Im Rahmen der Ratifikation haben die nationalen Parlamente nur noch die Möglichkeit der Zustimmung oder der Ablehnung des verhandelten Vertrages. Dieses ex-post Kontrollinstrument erlaubt jedoch keinen Einfluss auf den Inhalt des Vertrages. Zudem ist eine Ablehnung des Vertrages angesichts der Parlamentsmehrheiten in den meisten Staaten unwahrscheinlich. In den meisten Parlamenten der Prüm- Staaten fand im Laufe der Ratifizierung in den federführenden Parlamentsgremien und im Plenum zumindest eine begrenzte, zumeist von der jeweiligen Opposition dominierte Debatte statt. Allerdings gibt es auch Parlamente, die weder ex-ante über die Verhandlungen informiert wurden, noch sich während der Ratifizierung mit dem Vertrag auseinandersetzen. Im spanischen Kongress beispielsweise wurde kein einziges Wort zum Vertrag verloren, der über eine Sammelliste rasant alle parlamentarischen Gremien durchlief.

In den Parlamenten, die den Vertrag bereits debattiert haben, gruppiert sich die Kritik der Parlamentarier vor allem um zwei Aspekte[29]: Erstens werden punktuell Bedenken aus menschen- und grundrechtlicher Perspektive geäußert. Besonders aus datenschutzrechtlicher Sicht werden Formulierungen des Vertrages und ihre Auswirkungen auf das nationale Recht hinterfragt. Zweitens werden grundsätzliche Bedenken geäußert bezüglich der Art der Verhandlung des Vertrages. Hierbei kritisieren die Parlamentarier zum einen, dass der Vertrag nicht im Rahmen der EU-Strukturen verhandelt wurde und die Vertragspartner nicht versucht haben, alle Mitgliedstaaten in die Verhandlungen miteinzubeziehen oder zumindest die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit innerhalb der EU-Verträge auszuloten. Anstelle einer Stärkung wird nun eine weitere Fragmentierung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts befürchtet. Zum anderen kreiden sie den Regierungen an, dass Verträge wie Prüm mit tiefgreifenden menschenrechtlichen Implikationen in aller Stille und mit rasantem Tempo zwischen nationalen Exekutiven ausgehandelt werden. Mit der Gestaltung der Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit durch multilaterale Verträge bestünde die Gefahr, dass wesentliche Entscheidungsrechte des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente eingeschränkt würden. Hugo Vandenberghe vom belgischen Senat spricht stellvertretend für viele nationale Parlamentarier mit seiner Feststellung, dass „le parlement n'est pas associé à l'élaboration des projets de loi portant assentiment à des traités et conventions et qu il ne peut exercer aucun contrôle à cet égard. Il est inadmissible que les parlementaires soient purement et sim-

---

[27] Vgl. zur Begleitung des Verhandlungsprozesses durch den EU- Ausschuss des Finnischen Parlamentes Dok.-Referenz E 97/2005 und U 50/2005, abrufbar unter: www.eduskunta.fi (nur in Finnisch).

[28] Protokoll der Sitzung des Innenausschusses des Bundestages vom 10. Mai 2006. Zum Datenschutz siehe Thilo Weicher, Wo liegt eigentlich Prüm? Der polizeiliche Datenaustausch in der EU bekommt eine neue Dimension, Datenschutz Nachrichten 1/2006, S. 12-15.

[29] Im Folgenden wird vor allem auf die Protokolle der Ausschuss- und Plenardebatten in Österreich, Deutschland und Belgien Bezug genommen. Siehe Plenarprotokoll 16/36 des Deutscher Bundestags vom 19. Mai 2006, abrufbar unter: http://dip.bundestag.de; Protokoll der Sitzung des Innenausschusses des Bundestages vom 10. Mai 2006; Bericht des Ausschusses für äußere Angelegenheiten des belgischen Senates, Dok. 3-1746/3, abrufbar unter: http://www.senate.be/www/?MIval=dossier&LEG=3&NR=1746&LANG=fr; Protokoll der Plenardebatte des Österreichischer Nationalrat vom 29.3.2006, abrufbar un-
ter:http://www.parlinkom.gv.at/portal/page?_pageid=908,1030978&_dad=portal&_schema=PORTAL

plement liés par les disposition d' un traité qui est en soi la traduction de décisions prises par des fonctionnaires." Vandenberghe fordert daher sogar eine Änderung der belgischen Verfassung, um dem belgischen Parlament eine stärkere Einbeziehung in die Ausarbeitung solcher Verträge entlang der Beteiligungsrechte des niederländischen Parlaments zu erlauben. Der oppositionelle Unmut war wesentlich größer im belgischen und deutschen Parlament als in Finnland und Österreich, wo die Parlamentarier im Zuge der Verhandlungen informiert beziehungsweise konsultiert wurden.

Die Schengener Erfahrungen vor Augen erscheint ein Punkt im Rahmen der Ratifizierung des Prümer Vertrages besonders klärungsbedürftig: das Mandat des im Prümer Vertrag vorgesehenen Ministerkomitees. Dieses Komitee ist nach dem Schengener Exekutivausschuss modelliert. Möchten Parlamente verhindern, dass analog zum SEA rechtlich substantielle Beschlüsse gefasst werden, die, auf nationaler Ebene teils als Verwaltungsakte deklariert, nicht mehr der parlamentarischen Kontrolle unterstehen, dann sollte während der Ratifizierungsphase geklärt werden, welche Funktionen das Ministerkomitee und seine Beschlüsse übernehmen dürfen und wie nationale Parlamentskontrolle und -vorbehalte ausgestaltet werden könnten. Es finden sich im Vertrag keine Einzelermächtigungen für Umsetzungsbeschlüsse des Ministerkomitees – dies war beim SEA der Fall – und der Anwendungsbereich des Prümer Vertrages ist auch deutlich begrenzter im Vergleich zum Schengener Übereinkommen. Dennoch bleibt die Rolle des Ministerkomitees unklar. Ebenfalls klärungsbedürftig ist, welchen Inhalt und welche Rechtsform die im Vertrag vorgesehenen Durchführungsabkommen im nationalen Recht annehmen werden. In den drei Parlamenten, die bisher ratifiziert haben, nämlich des deutsche, österreichische und spanische Parlament, wurde die zukünftige Möglichkeit der Einflussnahme analog zu Schengen verpasst. Es bleibt daher zu hoffen, dass die Parlamente die Entwicklungen des Prümer Acquis weiter verfolgen und gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt Kontrollmechanismen einrichten. In Belgien, wo das Ratifizierungsabkommen noch nicht abgeschlossen ist, wurde vom Senat ein Änderungsantrag zum Ratifikationsgesetz eingebracht, der zumindest vorsieht, dass das belgische Parlament den Durchführungsabkommen einzeln zustimmen muss und über deren Aushandlung informiert wird. Es bleibt abzuwarten, ob das niederländische Parlament die Kontrollrechte, die es bei der Schengen-Kooperation geltend machte, auch auf die Prümer Kooperation ausdehnt.

3. Zielkonflikt Integrationsförderung versus Fragmentierung?

Mit dem neuen Vertrag etabliert eine Gruppe von Mitgliedstaaten ihre eigene Sicherheitsagenda im Hinblick auf die Regelung sehr sensibler, in der EU primärrechtlich eindeutig normierter, aber in der Ausformulierung des Sekundärrechts oftmals strittiger Sachverhalte. Befürworter dieses ‚Schengen-Modus' sehen darin den Vorteil von Integrationsfortschritten gerade in einer Phase, in der die Vertiefung der EU nur sehr langsam voranschreitet, wie im Fall der PJZS. Vor dem Hintergrund der Probleme der Entscheidungsfindung in der Dritten Säule ist das Ausweichen auf diesen - intergouvernementalen - Weg der Integration nachvollziehbar. Jedoch haben sich seit der Unterzeichnung des Schengener Durchführungsübereinkommens vor mehr als 15 Jahren die Rahmenbedingungen für die Wiederholung derartiger Vertiefungsschritte grundlegend geändert, denn mittlerweile besteht ein umfangreicher Rechtskörper der Jusitz- und Innenpolitik der EU.

Überschneidung mit und Vorwegnahme von EU-Maßnahmen?

Der Rechtskörper im Bereich der europäischen Innen- und Justizpolitik umfasste Anfang Mai 2006 insgesamt 1152 rechtsgültige Verordnungen, Richtlinien und sonstige Beschlüsse. Aus dieser Integrationsdichte ergeben sich potenziell Konflikte mit 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.

Tabelle 1: Inhaltliche Überschneidungen des Prüm Vertrages mit existierenden und derzeit verhandelten EU-Maßnahmen

Titel EU-Maßnahme	**Rechtsgrundlage EUV/EGV**	**Prüm Regelung**
Datenaustausch		
Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit; KOM (2005)490	Art. 30(1)(b), Art. 34(2)(b) EUV	Art. 2-12 Austausch von DNA, daktyloskopischen und Fahrzeugregisterdaten
Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden; KOM(2005) 475	Art. 30, Art. 31, Art. 34 (2)(b) EUV	Art. Kapitel 7 zu Allgemeinen Bestimmungen zum Datenschutz sowie Einzelbestimmungen in den jeweiligen Kapiteln
Bekämpfung der illegalen Migration		
Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen	Art. 63 (3) (b), Art. 66 EGV	Art. 20-22 Einsatz von Dokumentenberatern
Entscheidung des Rates 2004/573/EG betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten	Art. 63(3)(b) EGV	Art. 23 Unterstützung bei Rückführungen
Richtlinie 2003/110/EG des Rates über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg	Art. 63(3)(b) EGV	Art. 23 Unterstützung bei Rückführungen
Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger; KOM(2005) 391	Art. 63(3)(b) EGV	Art. 23 Unterstützung bei Rückführungen
Polizeikooperation		
Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der EU, vor allem an den Binnengrenzen, und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des SDÜ KOM(2005)317	Art. 30 (1)(a)(b)(c), Art. 32, Art. 34 (2)(c) EUV	Art. 24-32 Gemeinsame Einsatzformen (Streife, Nacheile, Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse durch ausländische Beamte etc.) Maßnahmen bei gegenwärtiger Gefahr, Zusammenarbeit auf Ersuchen und vieles mehr
Initiative des Königreichs der Niederlande im Hinblick auf die Annahme des Beschlusses des Rates über die Verstärkung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit bei Großveranstaltungen (6930/2005)	Art. 29, 30, 34 (2)(c) EUV	Art. 26 Hilfeleistungen bei Großereignissen etc.

Die Prümer Regelungen müssen aufgrund dieses mittelbaren Bezugs daher immer vor dem Hintergrund des EU-Besitzstandes gesehen und bewertet werden. Kritiker mahnen in diesem Zusammenhang an, dass das in Artikel 10 EG-Vertrag normierte Loyalitätsprinzip verletzt werden könnte.[30] Diesem Prinzip entsprechend 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. Zur Debatte steht somit, ob der Vertrag der Verwirklichung des Zieles der Schaffung eines europaweiten Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts dient.

In den Bereichen des Datenaustausches und der polizeilichen Zusammenarbeit an den Grenzen nimmt der Prümer Vertrag zwei im Haager-Programm vorgesehene und gegenwärtig im Rat verhandelte Rahmenbeschlüsse vorweg (siehe Tabelle 1). Im Gegensatz zu den Prümer Regelungen würden diese EU-weit gelten. In der polizeilichen Zusammenarbeit geht Prüm über das auf EU-Ebene angestrebte Kooperationsniveau hinaus, beim Datenaustausch bleibt er dahinter zurück. Hier ist der Bewertungsmaßstab für die Prümer Regelungen die Bestrebung der EU-Ebene, den grenzüberschreitenden Datenaustausch in der Strafverfolgung durch den „Grundsatz der Verfügbarkeit“ zu erleichtern. 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 weitgehend automatisiert, das heißt über einen direkten Online-Zugriff auf die Datenbanken der anderen Mitgliedstaaten. Prüm ähnelt diesem Vorschlag. In beiden Regelwerken kann in einem ersten Verfahrensschritt nur auf anonymisierte Fundstellendaten zugegriffen werden. 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 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. Dadurch, dass für den Informationsaustausch nicht mehr das nationale Recht maßgeblich ist, überwindet der Kommissionsvorschlag die Behinderung des Informationsaustausches zwischen den mitgliedstaatlichen Behörden. Prüm bleibt in diesem Punkt hinter den Ambitionen der Kommission zurück. Der Vorschlag für einen EU-Rahmenbeschluss liegt momentan im Ministerrat auf Eis. Zwei weitere von der Kommission für den Bereich des Austausches von DNA und Fingerabdrucksdaten angekündigte Vorschläge werden sich an den Prümer Regelungen orientieren. Ob der Vorschlag für einen umfassenden EU-Rahmenbeschluss zum Datenaustausch damit völlig obsolet ist, bleibt offen.

Die beiden Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Migration – der Einsatz von Dokumentenberatern und die gemeinsame Rückführung von Drittstaatenangehörigen – bauen explizit auf bestehendes EU-Recht auf. Der Prümer Verweis erfolgt auf die Verordnung des Rates aus dem Jahre 2004, die den Aufbau eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen regelt, die ihre Regierungen über die Situation in den Drittstaaten mit Blick auf Einwanderungsfragen, sowie Polizei- und Grenzkräfte der Länder in der Ausführung ihrer Tätigkeiten beraten sollen und ihre Kenntnisse untereinander austauschen. Diese Aufgaben sollen im Prüm-Rahmen die Dokumentenberater erfüllen. Nach Aussage der Signatarstaaten stellen die Prümer Dokumentenberater keine einfache Duplizierung der existierenden Strukturen dar, sondern eine Vertiefung der EU-Zusammenarbeit. Ob dies in der Praxis ohne Koordinierungsprobleme von statten geht, bleibt abzuwarten. Auch die Prümer Regelungen zu gemeinsamen Rückführungen von Drittstaatsangehörigen überschneiden sich mit bereits geltenden EU-Rechtsakten in 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 erschweren.

---

[30] Vgl. dazu im Detail Thierry Balzacq, Security and the Two Level Game, siehe Fn. 5.

Der Vorwurf, dass die sieben Prüm-Staaten die 18 außen vor bleibenden EU-Staaten sowie die europäischen Entscheidungsmechanismen umgehen, um anstelle der Suche nach EU-weiten Kompromissen ihre eigenen Interessen effizienter durchzusetzen, ist angesichts dieser Befunde nicht einfach von der Hand zu weisen. Für eine Überführung in den EU-Rechtsrahmen durch ein Protokoll zu den EG/EU-Verträgen à la Schengen bedürfte es der zum jetzigen Zeitpunkt unwahrscheinlichen Einstimmigkeit zwischen den Mitgliedstaaten. Die alternative Möglichkeit der Anbindung des Prümer Vertrages an den EU-Rechtsrahmen durch die in Art. 40 EUV vorgesehene verstärkte Zusammenarbeit wurde verworfen, da diese zu schwerfällige Entscheidungsprozesse voraussetze.[31] Wahrscheinlicher ist somit die schrittweise ‚Infiltrierung' der Verhandlungen auf europäischer Ebene durch das Prümer Vorbild, wie dies bereits im Falle des Datenaustausches sichtbar wird. Die Vertragsstaaten führen in diesem Zusammenhang an, dass, sobald zukünftig eine den Prümer Bereich betreffende EU-Regelung beschlossen wird, ‚Prüm'-Recht hinter EU-Recht zurücktrete, bleiben jedoch die Antwort auf konkretere Fragen schuldig: Werden die Prümer Regelungen zum DNA-Datenaustausch oder der operativen Polizeikooperation wirklich hinfällig, wenn zukünftige EU-Maßnahmen hierzu in Kraft treten, die womöglich hinter dem Prümer Kooperationsniveau zurückbleiben oder darüber hinausgehen? Oder bestehen die Prümer Regelungen in solchen Fällen dann parallel weiter? Wieso sollten die ‚Prüm'-Staaten *überhaupt* im Rat EU-Regelungen zustimmen die hinter den nach ihren Präferenzen erstellten Regelungen zurückbleiben oder darüber hinausgehen? Denn der Grund dafür, dass man sich in den zwischenstaatlichen Raum zurückgezogen hat, war der Wunsch, die europäische Polizeikooperation nach den eigenen Vorstellungen zu gestalten. Eine Einigung aller 27 Mitgliedstaaten auf die Übernahme der Prümer Vorgaben ist nur wahrscheinlich, wenn sich die Interessen der restlichen Mitgliedstaaten zumindest zu weiten Teilen mit den Vorstellungen der Prüm-Staaten decken würden. Da dies gegenwärtig nicht der Fall ist, stellt eine Einigung aller Mitgliedstaaten innerhalb der Dritten Säule auf die komplette Überführung der Prümer-Regelungen kaum eine realistische Entwicklungsoption dar. Insgesamt kann also nicht ausgeschlossen werden, dass Prümer- und EU- Regelungen zumindest partiell parallel fortbestehen und damit eine weitere Kooperationsebene und entsprechende Koordinationsprobleme in der europäischen Innen- und Justizpolitik eingeführt werden, auch wenn dies von den Signatarstaaten mit Verweis auf die Kollisionsklausel gebetsmühlenartig verneint wird. Insbesondere im Fall der Vorwegnahme von angestrebten EU-Regelungen ist zu befürchten, dass Prüm die Einigung im Rat auf EU-weite Maßnahmen eher noch behindern wird. Auch wenn der Vertrag sein Ziel erfüllt und den Integrationsprozess durch eine Sogwirkung befördert, ist der Preis hierfür aller Wahrscheinlichkeit nach jedoch eine weitere Fragmentierung und Verkomplizierung der europäischen Innen- und Justizpolitik.

4. Ausblick: Die Vergemeinschaftung der PJZS

Aufgefangen werden könnte sowohl die Fragmentierung der Innen- und Justizpolitik als auch die damit einhergehende Infragestellung des institutionellen Rahmens durch aktuelle Bemühungen um die Überführung der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen aus der intergouvernmentalen Kooperation in den Gemeinschaftsrahmen. Dabei würde nach Art. 42 EUV per einstimmigen Ratsbeschluss der gesamte Bereich oder Teile der PJZS in das Verfahren der qualifizierten Mehrheit im Rat, vom einfachen Konsultationsrecht des EP zumindest mittelfristig zum Mitentscheidungsverfahren sowie zur Stärkung der gerichtlichen Kontrolle dieser Materien durch den Europäischen Gerichtshof übergehen. Damit wäre es möglich, die Polizeikooperation unter Einbezug *aller* Mitgliedstaaten zu vertiefen, ohne dabei wie die Prüm-Staaten in den intergouvernementalen Bereich auszuweichen. Denn die derzeitige, mühsame Entscheidungsfindung würde dann durch die Einführung der qualifizierten Mehrheit effizienter.

Dieses von Frankreich, Luxemburg, Spanien, Portugal, der Finnischen EU-Präsidentschaft, der Kommission und dem EP unterstützte Projekt scheitert bisher jedoch an einem insbesondere von Deutschland ausgehenden Widerstand einiger Mitgliedstaaten. Die Bundesregierung lehnt die Vergemeinschaftung der PJZS ab, da diese auch im Verfassungsvertrag (VVE) vorgesehen ist. Durch das Vorziehen einzelner Teile

[31] Bericht des belgischen Senates, siehe Fn. 4.

des VVE würde die Bundesregierung, die die Annahme des VVE möglichst in seiner Gänze anstrebt, wichtige Verhandlungsmasse aus der Hand geben. Neben dieser offiziellen Linie der Bundesregierung, entsteht jedoch der Eindruck, das zumindest das deutsche Innen- und das Justizministerium grundsätzlichere Bedenken haben. Zwar ist insbesondere dem Bundesinnenministerium und den Innenministerien der Länder an einer Vertiefung der Polizeikooperation gelegen, nicht aber notwendigerweise innerhalb der EU-Verträge und schon gar nicht unter dem Prinzip der Mehrheitsentscheidungen im Rat sowie im Mitentscheidungsverfahren. Denn hier könnte Deutschland leicht überstimmt werden. Aus ihrer Sicht ist eine Integration à la Schengen oder Prüm die souveränitätsschonendere Variante – auf Kosten parlamentarisch-demokratischer Entscheidungsfindung und Transparenz. Sollte sich die deutsche Regierung angesichts dieser internen Interessenlage dauerhaft gegen eine Vergemeinschaftung der PJZS sträuben, droht ihr ein Glaubwürdigkeitsverlust. Denn eine stärkere Zusammenarbeit innerhalb des EU-Rahmens zu blockieren und gleichzeitig nach deutschem Gusto die Kooperation außerhalb der Verträge in Projekten wie Prüm voranzutreiben, stößt nur bei wenigen Mitgliedstaaten auf Verständnis.