

## Vertrag von Prüm – nie gehört?

stud. jur. Emma Peters, Universität Freiburg

*„Sehnsucht nach Freiheit entsteht [...] zu oft erst aus dem Gefühle des Mangels derselben.“*

(Wilhelm von Humboldt)

Die Terroranschläge in den Vereinigten Staaten und in Europa in den vergangenen Jahren haben zu einer neuen oder als neu wahrgenommenen Sicherheitssituation geführt. Dadurch hat die internationale Dimension dieses Problems Eingang in das öffentliche Bewusstsein gefunden. Auch und gerade in Europa ist die Sicherheitskooperation zur Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung ein zentrales Thema. Die Zusammenarbeit findet dabei jedoch nur zum Teil auf Unionsebene im Rahmen der Dritten Säule der „Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit (PJZS)“ statt; zugleich wird sie durch multilaterale Verträge zwischen EU-Staaten verfestigt.

### I. Der Vertrag von Prüm

Auch der Vertrag von Prüm<sup>1</sup>, benannt nach dem Ort des Vertragsschlusses im rheinlandpfälzischen Prüm, zum verstärkten Datenaustausch zwischen den Vertragsstaaten, der auf einer Initiative

---

<sup>1</sup> „Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der

Deutschlands beruht, ist auf völkerrechtlicher Ebene zwischen den sieben EU-Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich, Spanien, Österreich und den BENELUX-Ländern geschlossen worden. Mittlerweile ist der Prümer Vertrag zwischen Spanien, Luxemburg, Österreich und Deutschland in Kraft. Ihren Beitrittswillen haben bereits kurz nach Vertragsschluss neun weitere EU-Mitgliedstaaten geäußert.

### **1. Ziel und Inhalt des Prümer Vertrages**

Der Schwerpunkt des Vertrages liegt in der Verbesserung des Informationsaustausches zwischen den Vertragsparteien bei der Verhinderung und Verfolgung von Straftaten.

#### **a. Das System des Datenaustausches**

Das System des Datenaustausches ist dezentral ausgestaltet und umfasst drei Arten von Daten: DNA-Analyse-Dateien, elektronisch gespeicherte Fingerabdrücke und Kraftfahrzeug- bzw. Kraftfahrzeug-Halter-Daten. Auf die nationalen Datenbanken der Vertragsparteien können die Polizei- und Strafverfolgungsbehörden der anderen Vertragsstaaten direkt, d. h. ohne Rechtshilfeverfahren, zugreifen, wenn das innerstaatliche Recht des abrufenden Vertragsstaats dies erlaubt. Dabei ist ein Online-„Lesezugriff“ nur bei den weniger sensiblen Fahrzeugdaten möglich. Bei den DNA- und Fingerabdruckdateien kann nur auf anonymisierte Fundstellendatensätze, anhand derer der Betroffene nicht automatisch identifiziert werden kann, im Rahmen eines „Hit/No hit-Verfahrens“ zugegriffen werden. Bei einer Übereinstimmung („Hit“) wird nur die anonymisierte Kennung mitgeteilt. In einem zweiten Verfahrensschritt entscheidet dann der Staat, der die Datenbank führt, im Rechtshilfeverfahren auf Grundlage seines nationalen Rechts, ob und

---

illegalen Migration“, Vertragstext abrufbar unter <http://www.bmj.bund.de/media/archive/974.pdf> (letzter Zugriff: 03.04.08).

unter welchen Voraussetzungen die entschlüsselten, personenbezogenen Daten übermittelt werden.

Der Abruf von Fahrzeug- und Fingerabdruckdateien ist zur Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, der Abruf von DNA-Profilen hingegen nur zur Strafverfolgung erlaubt. Bezüglich der DNA-Dateien gibt es neben den einzelfallbezogenen Zugriffsmöglichkeiten noch zwei weitere Arten des Datenaustausches:

#### **aa. Massenabgleich offener Spuren**

Zum einen können die Vertragsstaaten im gegenseitigen Einvernehmen einen Massenabgleich ihrer offenen DNA-Spuren durchführen. Offene Spuren sind solche, denen bisher keine Person zugeordnet werden konnte.

#### **bb. Übermittlung ohne Ersuchen**

Zum anderen können Vertragsstaaten auch ohne Ersuchen zur Gefahrenabwehr oder Verhinderung von Straftaten bei Großveranstaltungen oder zur Terrorismusbekämpfung Daten übermitteln.

### **b. Datenschutz**

Neben diesen Datenaustauschbestimmungen finden sich im Prümmer Vertrag auch Datenschutzregelungen. Zunächst müssen die Vertragsstaaten ein Mindestdatenschutzniveau aufweisen. Hierbei wird auf das Übereinkommens des Europarates von 1981 über den Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten verwiesen. Ferner finden sich aber auch spezielle Regelungen zum Datenschutz, wie eine strikte Zweckbindung übermittelter Daten und umfassende Protokollierungspflichten der Daten austauschenden Parteien, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann.

## 2. Die Zukunft des Prümer Vertrages

Gemäß der Präambel und Art. 1 des Prümer Vertrags soll dieser eine Vorreiterrolle bei der Erreichung einer verbesserten Zusammenarbeit einnehmen und sein Inhalt später in den rechtlichen Rahmen der Europäischen Union überführt werden. Am 6. Februar 2007 haben 15 Mitgliedstaaten, darunter die sieben Erstunterzeichnerstaaten, eine Initiative für einen Beschluss des Rates nach Art. 34 Abs. 2 lit. c EU eingebracht. Dadurch sollen die Regelungen des Prümer Vertrages, die in den Bereich der PJZS fallen, in die EU überführt werden. Nur vier Monate später, im Juni des vergangenen Jahres, ist der Rat für Justiz und Inneres auf seiner Tagung in Dresden bereits zu einem „political agreement“<sup>2</sup> über diesen Vorschlag der Prümstaaten gekommen. Bisher ist die Initiative jedoch – entgegen der Erwartung vieler Beobachter – noch nicht vom Rat beschlossen worden.

## II. Kritik am Prümer Vertrag und seiner Überführung in die EU

Die Regelungen des Prümer Vertrages werden weithin als Quantensprung im grenzüberschreitenden Informationsaustausch angesehen. So lassen sich auf der Homepage des Bundesinnenministeriums mit Stand vom 01. Juni 2007 die Erfolge des Austausches zwischen Deutschland, Spanien, Luxemburg und Österreich ablesen. Auf Seiten Deutschlands gab es 1.500 Treffer, davon bei u.a. 24 Tötungs- und 20 Sexualdelikten, bei 30 Betrügereien, 120 bei Raub- und Erpressungsdelikten, 1.250 bei Diebstahl.<sup>3</sup> Nichtsdestotrotz wirft der Prümer Vertrag als Fall einer verstärkten Zusammenarbeit außerhalb der EU eine Reihe von Rechtsfragen auf:

---

<sup>2</sup> Rat der EU, Pressemitteilung Nr. 10267/07 abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/07/st10/st10267.de07.pdf>, S. 2, 11 (letzter Zugriff: 03.04.08).

<sup>3</sup> abrufbar unter: [http://www.eu2007.bmi.bund.de/cln\\_012/nn\\_1034932/Internet/Content/Themen/Polizei/Einzelseiten/Pruem.html](http://www.eu2007.bmi.bund.de/cln_012/nn_1034932/Internet/Content/Themen/Polizei/Einzelseiten/Pruem.html) (letzter Zugriff: 03.04.08).

## 1. Datenschutzrechtlichen Kritik

Zwar werden die bereichsspezifischen Datenschutzregeln und die dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gerecht werdende zweistufige Vorgehensweise der Datenübermittlung bei den sensiblen DNA-Profilen und Fingerabdrücken von Datenschützern generell begrüßt.<sup>4</sup> Dennoch kritisieren sie scharf, dass diese Regelungen nicht effektiv ausgeübt werden können. Zum einen ist das Prüm Datenschutzkapitel keinesfalls umfassend. Es enthält z.B. keine Informations- und Rechtsbelehrungspflichten für die datenaustauschenden Behörden, ohne die ein Betroffener seine Rechte aus dem Prümvertrag praktisch nicht wahrnehmen kann. Denn wer nicht weiß, dass seine Daten an andere Staaten übermittelt werden, kann dagegen auch nicht vorgehen. Zum anderen harmonisiert Prüm seine Datenschutzgarantien nicht, sondern baut vielmehr auf der gleichzeitigen Anwendbarkeit mehrerer Rechtssysteme auf.<sup>5</sup> Die Rechte der Betroffenen bestimmen sich weitestgehend nach den Maßgaben des nationalen Rechts.<sup>6</sup> Dies ist wegen der Unterschiedlichkeit der nationalen Rechtssysteme unzureichend und kann zu erheblichen juristischen Problemen führen.<sup>7</sup> So gibt es z.B. keinen Standard, wessen Daten gespeichert werden: nur die der Kriminellen, auch die der Verdächtigen, auch die Daten derjenigen, die lediglich als Unbeteiligte am Tatort zugegen waren? Auch wird nicht festgelegt, zur Aufklärung welcher Straftaten Daten übermittelt werden dürfen. In beiden Hinsichten gibt es zum Teil große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, die zu Fehlern und rechtlichen Problemen führen können.

---

<sup>4</sup> P. Schaar, DuD 2006, S. 691, 692.

<sup>5</sup> Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB), ABI. 2007 C 169/02, Rn. 70.

<sup>6</sup> P. Schaar (Fn. 4), S. 693.

## 2. Demokratietheoretische Kritik

Neben den datenschutzrechtlichen Bedenken erfährt die schärfste Kritik der Weg, den die Unterzeichnerstaaten von Prüm eingeschlagen haben, um ihr Ziel zu erreichen. Eine Kooperation außerhalb des Rechtsrahmens der EU, obwohl die betroffenen Bereiche auch innerhalb der Union hätten geregelt werden können, ist rechtlich und politisch problematisch. Zwar ist vor dem Hintergrund des Einstimmigkeitserfordernisses, das nur sehr schleppend Fortschritte in der Dritten Säule zulässt, das Ausweichen auf die zwischenstaatliche Ebene verständlich, aber nicht gerechtfertigt. Mittlerweile existiert ein Rechtsrahmen, der die Europäische Union in die Lage versetzt, alle in Prüm erfassten Bereiche zu regeln.<sup>8</sup> Der völkerrechtliche Vertragsschluss und die anschließende Überführung in den EU-Rechtsrahmen – unter explizitem Ausschluss grundlegender Änderungen der Prümer Regelungen – umgeht weitestgehend den Einfluss der organisierten Zivilgesellschaft, der nationalen Parlamente und der Europäischen Institutionen. Dies läuft jeder Notwendigkeit eines transparenten und demokratischen Verfahrens in diesem grundrechtssensiblen Bereich zuwider. Die Aushandlung von Verträgen wie Prüm mit tief greifenden menschenrechtlichen Implikationen zwischen nationalen Exekutiven gefährdet die Beteiligungsrechte der nationalen Parlamente, da deren Einflussmöglichkeit darauf beschränkt wird, dem „Paket Prüm“ zuzustimmen oder es abzulehnen. Auch das Europäische Parlament, das mittlerweile im Rahmen der PJZS umfassende Konsultations- und Haushaltsrechte besitzt,<sup>9</sup> hatte dadurch, dass der Vertrag außerhalb ihrer Institutionen entstand, beim Entstehen des Vertrages keinerlei Mitwirkungsbefugnisse. Das Gleiche gilt für das Initiativrecht der Kommission und die Kontrollbefugnisse des EuGH.<sup>10</sup> Die

---

<sup>7</sup> Stellungnahme des EDSB (Fn. 5), Rn. 69.

<sup>8</sup> D. Kietz/A. Maurer, Der Vertrag von Prüm: Vertiefungs- und Fragmentierungstendenzen in der Justiz- und Innenpolitik der EU, *Integration* 2006, S. 201, 208.

<sup>9</sup> Vgl. Art. 41 Abs. 2-4 EU i. V. m. 272 EG.

<sup>10</sup> Kietz/Maurer, Folgen der Prümer Vertragsavantgarde – Fragmentierung und Entdemokratisierung der europäischen Justiz- und Innenpolitik?, abrufbar unter

demokratische Legitimation, Transparenz und Kontrolle werden auch bei der Überführung in den Rechtsrahmen der EU nur unzureichend nachgeholt, da hierbei grundlegende Änderungen der Prümer Regelungen ausgeschlossen sind.<sup>11</sup> Obwohl das Europäische Parlament und der Europäische Datenschutzbeauftragte Stellungnahmen abgegeben haben,<sup>12</sup> können diese nur sehr begrenzte Auswirkungen haben. Es lässt sich daher feststellen, dass der Prümer Vertrag, der höchst sensible Politikbereiche regelt, die im innerstaatlichen und europäischen Raum normalerweise der intensiven Prüfung aus demokratie-, grund-, bürger- und datenschutzrechtlicher Sicht unterliegen, dieser Kontrolle durch Ausweichen auf die zwischenstaatliche Ebene entgeht.

### **III. Abschließende Bewertung und Ausblick**

Besonders im Bereich der PJZS, in dem es sowohl um die Sicherheit der Bürger als auch um tief in die Grundrechte eingreifende strafrechtliche Verfahren geht, scheint dieser eben beschriebene Verlust an demokratischer Legitimation und Transparenz, Kohärenz und Vertrauen kaum hinnehmbar. Ein Kerneuropa unterminiert die Fähigkeit der EU, effiziente Politik im Rahmen der inneren Sicherheit zu betreiben. Dies ist ein Rückschritt in die 80er Jahre, der den Fortschritt der EU seit Amsterdam ignoriert und als unloyaler Akt gegenüber den anderen Mitgliedstaaten und der EU selbst wirkt. Darunter leidet die Glaubwürdigkeit der Union zu einem Zeitpunkt, in dem sie gerade mit dem Vertrag von Lissabon versucht, ihre Krise zu bewältigen und sich aus ihrem Zustand der Lethargie zu befreien. Das Ausweichen von der EU auf die zwischenstaatliche Ebene legt die Vermutung nahe, dass die komplizierten Verfahrensregeln der verstärkten Zusammenarbeit und

---

[http://www.swpberlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=3632](http://www.swpberlin.org/common/get_document.php?asset_id=3632), S. 7 (letzter Zugriff: 03.04.08).

<sup>11</sup> Stellungnahme des EDSB (Fn. 5), Rn. 7, 17.

<sup>12</sup> Stellungnahme des EDSB (Fn. 5); Europäisches Parlament, Legislative Entschließung v. 7.6.07 abrufbar unter

Diskussionen der EU-Institutionen (allen voran des Europäischen Parlaments) um den höchst sensiblen Inhalt der Maßnahmen absichtlich umgangen wurden, um das Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Dieser mit Prüm gewählte Weg kann nicht der Weg der Zukunft in der europäischen Integration im Bereich der inneren Sicherheit sein. Doch wie lässt sich eine Wiederholung von Prüm verhindern?

Der Reformvertrag von Lissabon kann die Lage durch Einführung einfacherer Entscheidungsmechanismen in der PJZS verbessern, reicht aber allein nicht aus. Öffentlicher Protest muss die Mitgliedsstaaten davon abhalten, mittels der „Prüm-Vorgehensweise“ auf Kosten der Freiheit der Bürger, der demokratischen Legitimation der Regelungen sowie der Glaubwürdigkeit der EU, die Verfahrensregeln und Diskussionen auf EU-Ebene zu umgehen. Vor diesem Hintergrund ist es bedauerlich, dass alle nationalen Parlamente ohne große Diskussion den Vertrag ratifiziert haben und auch die anderen Mitgliedstaaten der Überführung in den Rechtsrahmen der Union „lautlos“ zugestimmt haben.<sup>13</sup> Es bleibt nur zu hoffen, dass die kritischen Stellungnahmen des Europäischen Parlaments, des Europäischen Datenschutzbeauftragten, des Bundesdatenschutzbeauftragten und aus der Literatur von den Unionsstaaten zur Kenntnis genommen werden und ein verhältnismäßiger Schutz der Freiheitsrechte, die Glaubwürdigkeit der Union und das Vertrauen der Bürger in die EU wiederhergestellt wird.

---

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0228+0+DOC+XML+V0//DE&language=DE> (letzter Zugriff: 03.04.08).

<sup>13</sup> Vgl. *Kietz/Maurer* (Fn. 10), S. 8.