



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 7.12.2012
COM(2012) 732 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur
Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung
des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität („Prümer Beschluss“)**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität („Prümer Beschluss“)

1. EINLEITUNG

Mehr als vier Jahre nach der Annahme des Beschlusses 2008/615/JI des Rates und mehr als ein Jahr nach Verstreichen des 26. August 2011, der als Frist für die vollständige Umsetzung des Beschlusses gesetzt war, soll mit diesem Bericht ein Überblick über die Situation gegeben werden. Ursprünglich sollte mit diesem Bericht nicht nur die Umsetzung bewertet werden, sondern es sollten auch Empfehlungen für die weitere Entwicklung des Rechtsakts gegeben werden (vgl. Artikel 36 Absatz 4). Da die Umsetzung beträchtlich verzögert ist, hat die Kommission entschieden, vor der vollständigen Umsetzung keine weiteren Entwicklungen in Betracht zu ziehen. Damit versucht die Kommission, eine weitere Verlangsamung der Umsetzungsanstrengungen zu vermeiden und eine schnelle Umsetzung in einem rechtlich stabilen Umfeld zu erleichtern.

Dennoch ist der Stand der Umsetzung unzureichend, und die Kommission fordert die Mitgliedsstaaten deshalb auf, alle erforderlichen Anstrengungen für die vollständige Umsetzung des Beschlusses zu unternehmen.

Obwohl die Erfahrungen der operationellen¹ Mitgliedstaaten den Mehrwert des Rechtsinstruments belegen, sind ein paar Probleme aufgetreten. Deshalb konzentriert sich dieser Bericht zwar auf die Umsetzung, zeigt aber auch die wichtigsten Schwierigkeiten bei der Anwendung des Rechtsinstruments auf.

Zur Vorbereitung des vorliegenden Berichts hat die Kommission einen Fragebogen („Prüm-Fragebogen“) verbreitet, auf den 25 Mitgliedstaaten (alle Mitgliedstaaten außer MT und PT) geantwortet haben. Es werden auch Informationen eingeholt von:

- dem Gemeinsamen Prümer Post-deadline Fragebogen des polnischen Ratsvorsitzes und dem Mobilen Kompetenzteam (MCT)² (Dokument CM 4285/11);
- dem halbjährlichen Bericht über die Umsetzung der Bestimmungen der „Prümer Beschlüsse“ (Dokument 17761/11);
- Diskussionen mit der DAPIX³ und in Prüm-Untergruppen;
- Gespräche über die Entwicklung des Europäischen Informationsaustauschmodells (EIXM);

¹ Für die Bedeutung des Begriffs „operationell“ siehe 2. (d).

² MCT ist ein von der Kommission gefördertes, deutsches Projekt, mit dem nicht-operationelle Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Prüm-Beschlüsse unterstützt werden sollen (2011 bis 2013).

³ Arbeitsgruppe des Rates „Datenschutz und Informationsaustausch“.

- Kontakte und Treffen mit leitenden Experten für den Austausch von DNA-, Fingerabdruck- und VRD-Daten, mit dem MCT und dem Prüm-Helpdesk⁴.

2. DAS RECHTSINSTRUMENT

Der Vertrag zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (auch „Vertrag von Prüm“) wurde am 27. Mai 2005 von sieben europäischen Ländern unterzeichnet. Danach sind dem Vertrag weitere Länder (BG, RO, SI, FI, HU, EE, SK) beigetreten.

Am 23. Juni 2008 wurden mit der Annahme des Beschlusses 2008/615/JI des Rates⁵ wichtige Teile des Vertrags in EU-Recht überführt. Zur gleichen Zeit nahm der Rat den Beschluss 2008/616/JI zur Durchführung des Beschlusses 2008/615/JI⁶ an (zusammen werden die beiden Beschlüsse als „die zwei Prüm-Beschlüsse“ bezeichnet).

Im November 2009 wurden Island und Norwegen den beiden Prüm-Beschlüssen angeschlossen, als sie das Übereinkommen über die Anwendung bestimmter Bestimmungen der Ratsbeschlüsse unterzeichneten.

Elemente des Prüm-Beschlusses

Der Prüm-Beschluss besteht aus vier Elementen:

(a) automatisierter Datenabruf

Die Bestimmungen für den automatisierten Abruf und den Abgleich von Daten aus nationalen Datenbanken im Bereich von DNA-Daten, daktyloskopischen Daten (Fingerabdrücke) und Daten aus Fahrzeugregistern (VRD) sind hauptsächlich in Kapitel 2 niedergelegt. Dieser Teil stellt nicht nur einen weitreichenden Schritt im Bereich des Austausches von Informationen der Strafverfolgung dar, sondern auch den Teil, der bei der Umsetzung den größten Aufwand erfordert.

(b) Informationsaustausch zur Verhinderung von Straftaten

Kapitel 3 und 4 enthalten Bestimmungen in Bezug auf die Verhinderung von Straftaten im Zusammenhang mit Großveranstaltungen mit grenzüberschreitendem Bezug und bezüglich möglicher terroristischer Straftaten.

(c) Polizeiliche Zusammenarbeit

Kapitel 5 sieht die Intensivierung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit vor, einschließlich der Möglichkeit, auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats hoheitliche Befugnisse wahrzunehmen.

(d) Datenschutz

Kapitel 6 enthält umfassende spezifische Datenschutzbestimmungen für die Anwendung des Beschlusses.

⁴ Für „MCT“ siehe Fußnote 2 und für „Prüm-Helpdesk“ Punkt 5.2.3.

⁵ ABl. L 210 vom 6.8.2008, S. 1.

⁶ ABl. L 210 vom 6.8.2008, S. 12.

Der Begriff „operationell“ bedeutet in diesem Bericht, dass der Rat einen Beschluss angenommen hat, der es einem Mitgliedstaat gestattet, bestimmte Arten von Daten auszutauschen. Er bezieht sich lediglich auf eine Anfangskapazität des automatisierten Datenaustauschs. Bevor der Rat diesen Beschluss annehmen kann, muss der Mitgliedstaat von Experten anderer Mitgliedstaaten bewertet werden.⁷

3. STAND DER UMSETZUNG

DNA-Daten

Neben den 18 Mitgliedstaaten (Stand 31. Oktober 2012), die im Anhang aufgeführt werden, haben fünf weitere Mitgliedstaaten angegeben, dass sie bei den erforderlichen Schritten für einen automatisierten Austausch von DNA-Daten bereits weit fortgeschritten sind und wahrscheinlich Anfang 2013 operationell werden. Während die Lage in diesem Bereich bei Ablauf der juristischen Frist zur Umsetzung im August 2011 Anlass zu Bedenken gab, hat sie sich seitdem deutlich verbessert. Vier Mitgliedstaaten (EL, IE, IT, UK) müssen ihre Anstrengungen jedoch noch beträchtlich verstärken.

Fingerabdrücke

Im Bereich der Fingerabdruck-Daten sind bei der größten Anzahl von Mitgliedstaaten erhebliche Verzögerungen festzustellen. Am 31. Oktober 2012 waren nur 14 Mitgliedstaaten für Abrufe anderer Mitgliedstaaten aus ihrem automatisierten Fingerabdruck-Identifizierungssystem (AFIS) bereit. Im Fall von sieben Mitgliedstaaten wird erwartet, dass sie die technische Umsetzung abschließen und Anfang 2013 für die Bewertung bereit sein werden. Nach den der Kommission zur Verfügung stehenden Informationen bleibt bei sechs Mitgliedstaaten (EL, IE, IT, PL, PT, UK) unklar, wann sie operationell sein werden.

Daten aus Fahrzeugregistern

Im Bereich der VRD waren am 31. Oktober 2012 nur 13 Mitgliedstaaten operationell. Bei einer Reihe weiterer Mitgliedstaaten kann aber mit schnellen Fortschritten gerechnet werden. Weitere vier haben die Bewertung durch den Rat bestanden oder sind bereit dafür, und bei sieben Mitgliedstaaten sind ernsthafte Anstrengungen zu verzeichnen. Nur drei Mitgliedstaaten (EL, PT, UK) haben entweder keine nennenswerten Maßnahmen ergriffen oder stehen vor anhaltenden Schwierigkeiten. Insgesamt ist das Bild im Bereich der VRD viel versprechend, da es hier am einfachsten ist, einen Mitgliedstaat mit allen anderen operationellen Partnern zu verbinden, sobald er operationell ist.

Umsetzung der Kapitel 3, 4 und 5

Bis auf einen Mitgliedstaat haben alle nationale Kontaktstellen gemäß den Kapiteln 3 und 4 (Artikel 15 und 16) benannt. Deshalb kann angenommen werden, dass die Mitgliedstaaten diese Kapitel funktional umgesetzt haben. Im Prüm-Fragebogen haben fünf Mitgliedstaaten

⁷ Diese Bestimmung findet keine Anwendung auf die Mitgliedstaaten, die bereits gemäß dem Vertrag von Prüm mit der Übermittlung personenbezogener Daten begonnen haben.

zu Kapitel 5 angegeben, dass sie die rechtlichen oder administrativen Bestimmungen noch nicht umgesetzt haben⁸.

Die Umsetzung dieser Kapitel ist verglichen mit den automatisierten Datenaustauschbestimmungen deutlich weiter fortgeschritten, da sie keine teuren und zeitaufwändigen technischen Installationen erfordern. Angesichts der Tatsache, dass die Frist für diese Kapitel bereits am 26. August 2009 verstrichen ist, sollten die Mitgliedstaaten, die dies bislang noch nicht getan haben, die nationalen Anforderungen so schnell wie möglich erfüllen und das Generalsekretariat des Rates und die Kommission entsprechend informieren.

Datenschutzbestimmungen

Der Datenaustausch gemäß dem Prüm-Beschluss kann nur stattfinden, wenn alle Datenschutzbestimmungen aus Kapitel 6 in innerstaatliches Recht umgesetzt wurden. Dies wird von Experten anderer Mitgliedstaaten als Teil des Bewertungsverfahrens anhand eines Fragebogens⁹ überprüft. Durch seinen Beschluss, einem Mitgliedstaat den Austausch personenbezogener Daten zu gestatten, erkennt der Rat an, dass dieser Mitgliedstaat alle geforderten Datenschutzbestimmungen erfüllt.

Bis zum 31. Oktober 2012 hatten die folgenden Mitgliedstaaten die Antworten zu dem Fragebogen noch nicht vorgelegt: DK, EL, IE, IT. Gleichzeitig hatten lediglich IT und EL die Anforderung¹⁰ noch nicht erfüllt, die unabhängige Datenschutzbehörde zu benennen, die für den Prüm-Datenaustausch verantwortlich ist.

4. GRÜNDE FÜR VERZÖGERUNGEN BEI DER UMSETZUNG

4.1. Technische Schwierigkeiten

Der polnische Ratsvorsitz hat im Jahr 2011 umfassende Daten zu den Gründen für Verzögerungen bei der Umsetzung erhoben. Die Ergebnisse wurden im halbjährlichen Bericht des Vorsitzes vom 28. November 2011 wiedergegeben. Zusammengefasst waren die hauptsächlichen Gründe für Verzögerungen technischer Natur und wurden durch einen Mangel an Human- und Finanzressourcen in den Mitgliedstaaten verursacht.

Obwohl es einigen Mitgliedstaaten in der Zwischenzeit gelungen ist, diese Probleme zu lösen, kann angenommen werden, dass sich die Natur des Problems seit 2011 nicht grundlegend geändert hat. Diese Annahme wurde bei Gesprächen in den DAPIX-Untergruppen sowie bei bilateralen Kontakten zwischen der Kommission und nationalen und leitenden Experten bestätigt.

4.2. Finanzierung

Gemäß dem halbjährlichen Bericht war die Finanzierung in zehn nicht-operationellen Mitgliedstaaten ein ernsthaftes Problem für die Umsetzung. Sechs von diesen haben inzwischen Anträge auf eine EU-Förderung im Rahmen des Programms „Kriminalprävention und Kriminalbekämpfung“ (ISEC) gestellt. Gleichzeitig hat sich eine Reihe von

⁸ In einigen Fällen sind im „Handbuch zur grenzübergreifenden Zusammenarbeit“ (Dokument 10505/4/09) Informationen aus innerstaatlichen Erklärungen zu praktischen Aspekten der Zusammenarbeit enthalten.

⁹ Ratsdokument 6661/1/09.

¹⁰ Siehe Artikel 30 Absatz 5 Prüm-Beschluss.

Mitgliedstaaten immer noch nicht um finanzielle Unterstützung bemüht, darunter die Mitgliedstaaten mit verzögerter Umsetzung.

Im Jahr 2011 hat die Zahl der Prüm-bezogenen ISEC-Anträge mit neun angenommenen Projekten und weiteren sechs, die am 30. September 2012 noch bewertet wurden, einen neuen Höchststand erreicht.

Die EU-Finanzierung Prüm-bezogener ISEC-Projekte belief sich bis August 2012 insgesamt auf 6,2 Mio EUR und auf weitere 5,7 Mio. EUR für bereits vertraglich besiegelte, jedoch noch nicht abgeschlossene Maßnahmen. Anhängige Anträge von Ende 2011 belaufen sich auf weitere potenzielle 4,9 Mio EUR.

Die Kommission wird im Jahr 2013 für die Umsetzung weiterhin EU-Finanzmittel unter dem ISEC-Programm bereitstellen.

4.3. Schlussfolgerung

Die Umsetzung der beiden Prüm-Beschlüsse stellt eine Reihe administrativer, technischer und finanzieller Herausforderungen dar. Gleichzeitig gibt es mehrere Möglichkeiten, Unterstützung zu erhalten: Neben der EU-Finanzierung gibt es das MCT und das Prüm-Helpdesk bei Europol, und schließlich gibt es noch eine Reihe operationeller Mitgliedstaaten, die inzwischen beträchtliche Erfahrungen mit dem Prüm-Rechtsinstrument gesammelt haben und bei denen Rat eingeholt werden kann.

Im Lichte der angeführten technischen Probleme und knappen Ressourcen ist es erstaunlich, dass nicht-operationelle Mitgliedstaaten gezögert haben, beim MCT Unterstützung zu beantragen.

Angesichts der verschiedenen Möglichkeiten, Unterstützung zu erhalten und des langen Zeitraums, der seit der Annahme der beiden Prüm-Beschlüsse verstrichen ist, ist es schwierig, Gründe für eine Rechtfertigung der fehlenden Umsetzung zu sehen. Es scheinen vor allem der politische Wille und die richtige Priorisierung erforderlich zu sein, damit die Hürden auf innerstaatlicher Ebene überwunden werden können.

Prüm wurde unter der ehemaligen dritten Säule angenommen, so dass die üblichen Regeln für eine Kontrolle der innerstaatlichen Umsetzung während einer Übergangsperiode keine Anwendung finden. Ab Dezember 2014 hat die Kommission jedoch die Möglichkeit, Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten.¹¹

5. ANWENDUNG DES RECHTSINSTRUMENTS

5.1 Automatisierter Informationsaustausch gemäß Kapitel 2

Für eine wachsende Gruppe von Mitgliedstaaten ist Prüm zu einem Routineinstrument bei der Verfolgung von Straftaten mit einem potenziell grenzüberschreitenden Bezug geworden.

Zwei Jahre nach der Bestandsaufnahme der Kommission mit nationalen und EU-Experten über das Funktionieren des Informationsaustauschs in der Praxis hat sich bei den meisten Mitgliedstaaten eine recht positive Einstellungen zu Prüm gezeigt. Dieses Ergebnis wurde

¹¹ Protokoll Nr. 36 AEUV.

durch die Antworten bestätigt, die im Prüm-Fragebogen gegeben wurden. Dieses Ergebnis passt jedoch nicht immer zu der Geschwindigkeit, mit der einige Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Umsetzung des Rechtsinstruments ergreifen.

Gemäß dem Fragebogen sehen mehr als die Hälfte der zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten in den Bereichen des Austausches von VRD- und DNA-Daten einen enormen Mehrwert für die Verhinderung und Verfolgung von Straftaten. In Bezug auf Fingerabdrücke sind ungefähr 40 % der Befragten der Ansicht, dass das Rechtsinstrument einen enormen Wert hat, während mehr als 50 % der Meinung sind, dass es immerhin einigen Wert hat.

Fast alle Befragten, die auf diese Frage antworteten, sehen die Verfahrenseffizienz der Mechanismen im Bereich VRD als sehr gut oder gut an. Im Bereich DNA und Fingerabdrücke ist das Bild weniger einheitlich: In beiden Bereichen wird die Effizienz von ungefähr 30 % nur als akzeptabel oder sogar als unzureichend betrachtet (siehe 5.2.2).

Statistiken

In vielen Mitgliedstaaten werden Prüm-Übereinstimmungen von einer anderen Behörde als derjenigen aufgezeichnet, die die Daten für die Ermittlungen nutzt. Und häufig ist erst eine dritte Behörde (beispielsweise die Staatsanwaltschaft) in der Lage, den Wert einer bestimmten Information zu bewerten, die aus dem Prüm-Austausch stammt. Dennoch sind angemessene statische Daten für eine umfassende Bewertung von größter Bedeutung. Ohne solche Daten ist es kaum möglich, die aktuelle Auswirkung der Prüm-Beschlüsse zu bewerten.

In der DAPIX-Arbeitsgruppe wurden verschiedene Möglichkeiten für statistische Modelle diskutiert. Aufgrund der vorgenannten administrativen Schwierigkeiten hat sich die Mehrheit der Mitgliedstaaten für ein Modell ausgesprochen, das sich auf die Anzahl der Übereinstimmungen zwischen Datensätzen konzentriert. Obwohl das eine vernünftige Zwischenlösung ist, werden in Zukunft weitere Anstrengungen erforderlich sein, um die Nutzung dieser Übereinstimmungen bei den Ermittlungen besser widerspiegeln zu können.

Im Jahr 2011 wurden erstmals vergleichbare Statistiken erhoben. Die erhobenen Daten zeigten, dass die Genauigkeit der Statistiken für alle drei Datentypen verbessert werden muss. Dennoch sind die auf den derzeit verfügbaren Daten basierenden Zahlen viel versprechend und zeigen, dass die operationellen Behörden Prüm bereits in großem Umfang nutzen:¹²

- Insgesamt überprüfte Übereinstimmungen bei Fingerabdrücken im Jahr 2011: **2553**
- Gesamtanzahl der DNA-Übereinstimmungen nach dem derzeitigen Modell im Jahr 2011: **20 719**
- VRD-Anfragen insgesamt im Jahr 2011, für die Informationen gefunden wurden: **260 253**¹³

Einzelne Fälle, in denen automatisierte DNA- oder Fingerabdruck-Abrufe durchgeführt wurden, können genaue Zahlen gewiss nicht ersetzen. Dennoch geben sie einen Einblick in

¹² Dokument 11367/12

¹³ Das Ungleichgewicht zwischen diesen Zahlen spiegelt nicht die Gesamtbedeutung der einzelnen Datentypen wider, sondern die Tatsache, dass verschiedene Datentypen in der Polizeipraxis auf unterschiedliche Weise genutzt werden.

die Art der Ermittlungen, bei denen Prüm beträchtlich zum Erfolg beitragen kann. Das folgende Beispiel aus Deutschland zeigt den Wert von Prüm im grenzüberschreitenden Kontext:

Im Spätsommer 2011 wurde in einer nordwestdeutschen Stadt ein erstochener Mann gefunden. Am Tatort entdeckten die Polizeiexperten einen Fingerabdruck an einem Türrahmen in der Wohnung, in der der Mann gefunden worden war. Obwohl keine offensichtliche Verbindung zu einem anderen Land bestand, führte eine automatisierte Prüm-Abfrage zu einem Treffer in der bulgarischen AFIS-Datenbank. Die Informationen, die am folgenden Tag im Folgeersuchen von Bulgarien angefordert worden waren, wurden innerhalb von drei Stunden übermittelt und sofort in das Schengen-Informationssystem eingegeben. Schon am nächsten Tag wurde die betreffende Person in Österreich verhaftet.

5.2 Raum für Verbesserungen

Trotz des allgemeinen Lobes von Seiten der Ermittler traten in den Anfängen der Betriebszeit eine Reihe von Schwierigkeiten auf. Die wichtigsten von ihnen werden in diesem Abschnitt erörtert.

5.2.1 Folgemaßnahmen im Falle eines Treffers

Nach Artikel 5 (für DNA) und Artikel 10 (für Fingerabdrücke) „(...) richtet sich die Übermittlung (...) weiterer personenbezogener Daten (...) nach dem innerstaatlichen Recht, einschließlich der Vorschriften über die Rechtshilfe, des ersuchten Mitgliedstaats.“

Obwohl die Prüm-Beschlüsse keine detaillierten Bestimmungen für die Folgemaßnahmen im Falle einer Übereinstimmung zwischen Datensätzen („Treffer“) enthalten, hat sich dies als eine der Kernfragen herausgestellt. Die automatisierte Abruf-Funktion ist ein riesiger Fortschritt. Ohne die richtigen Folgemaßnahmen haben „Treffer“ jedoch kaum eine Bedeutung für die Ermittler.

Im Prüm-Fragebogen haben 18 von 24 Mitgliedstaaten allgemein auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Folgemaßnahmen im Fall eines Treffers zu verbessern. Ein Drittel legte dabei den Schwerpunkt auf innerstaatliche Strukturen, während die Mehrheit den Handlungsbedarf in erster Linie auf EU-Ebene sieht.

Einige Experten kritisieren das Fehlen jeglicher Standardisierung. Bei der Handhabung von Folgeersuchen werden die Kanäle von Europol und Interpol ungefähr gleich häufig genutzt, während nur wenige Mitgliedstaaten SIRENE-Büros oder bilaterale Verbindungsbeamte vorziehen. In einigen Mitgliedstaaten hängt die Wahl von der Art der Daten ab, in anderen Fällen von der Art der Straftat. Auf jeden Fall zeigt sich ein recht heterogenes Bild, das nach Meinung der Experten manchmal zu Verzögerungen führt.

Ein weiteres Problem ist die Einrichtung von Kontaktstellen: Die Vorschläge reichen von der Einrichtung spezieller Kontaktstellen für Prüm-Folgemaßnahmen bis zur Einbindung der Mechanismen in die einheitlichen nationalen Anlaufstellen (SPOC), wie es in der EIXM-Mitteilung dargelegt ist.

Es wurde auch das Potenzial für eine Vereinfachung durch technische Lösungen diskutiert. In diesem Zusammenhang ist es erwähnenswert, dass das Prüm-Folgeverfahren als Pilotprojekt

zwischen Belgien, Deutschland und Polen im Rahmen des UMF II-Programms¹⁴ ausgewählt wurde. Dieses weitgehend von der Kommission geförderte und von Europol verwaltete Programm bezweckt die Errichtung eines gemeinsamen Rahmens für einen strukturierten grenzüberschreitenden Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden, einschließlich eines gemeinsamen semantischen Informationsmodells und Austauschformats.

Die Mitteilung der Kommission zum Europäischen Informationsaustauschmodell (EIXM) berührt diese Fragestellungen und gibt entsprechende Empfehlungen.

5.2.2 Technische und administrative Spezifikationen für die Umsetzung

Andere Aspekte, die die Anwendung von Prüm erschweren, beziehen sich auf eine Reihe von Spezifikationen zum automatisierten Datenaustausch, die im Prüm-Beschluss zur Durchführung des Beschlusses 2008/616/JI niedergelegt sind.

Eine beträchtliche Zahl von Mitgliedstaaten ist der Ansicht, dass die Abgleichsregeln insbesondere für DNA-Daten nicht vollumfänglich zufriedenstellend sind und besser gestaltet werden sollten, um Übereinstimmungen zu vermeiden, die sich bei einer nachfolgenden Überprüfung als falsch herausstellen.

Ein weiteres, häufig von Experten zur Sprache gebrachtes Problem wird in den Spezifikationen gesehen, die das Schnittstellenkontrolldokument (ICD) für den Austausch von Fingerabdruckdaten betreffen. Dieses Dokument lässt in seiner aktuellen Version zu viel Raum für Auslegungen und kann folglich zu technischen Unvereinbarkeiten führen. Darüber hinaus schlagen einige Mitgliedstaaten eine effizientere Nutzung der eingeschränkten Abrufkapazitäten im Bereich der Fingerabdruckdaten vor, um die Gefahr einer Überlastung der innerstaatlichen Systeme einzudämmen. Sie schlagen vor, dass die von einem Mitgliedstaat nicht genutzten Kapazitäten für die Verwendung durch andere Mitgliedstaaten bereitgestellt werden sollten, wobei der Mitgliedstaat, bei dem die Anfrage eingeht, selbst angeben sollte, wann die Grenze seiner Abrufkapazitäten erreicht ist.

Eine begrenzte Zahl von Mitgliedstaaten hat Bedenken bezüglich der innerstaatlichen Kapazitäten für die Verifikation übermittelter möglicher Übereinstimmungen („Kandidaten“) nach einer Anfrage mit Fingerabdruck-Daten zum Ausdruck gebracht. Je mehr Mitgliedstaaten in diesem Bereich operationell werden, desto mehr Angestellte müssen für die erforderliche manuelle Verifikation von Treffern bereit stehen, um eine Situation zu vermeiden, in der diese Anforderung eine Einschränkung des Datenaustauschs im Bereich der Fingerabdrücke darstellt.

Diese Schwierigkeiten rechtfertigen zwar nicht die ausbleibende Umsetzung der Prüm-Beschlüsse, können aber die Umsetzungsanstrengungen von Mitgliedstaaten behindern, die noch nicht operationell sind. Ein verbessertes Funktionieren des Systems würde einen noch stärkeren Anreiz für eine schnelle Umsetzung schaffen (siehe die nachfolgenden Empfehlungen).

5.2.3 Mobiles Kompetenzteam (MCT) und Prüm-Helpdesk bei Europol

Sowohl das MCT als auch das Prüm-Helpdesk, das im Januar 2012 bei Europol eingerichtet wurde, unterstützen die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und beim Betrieb des Systems. Das MCT konzentriert sich hauptsächlich auf die Unterstützung an vorderster Front zur

¹⁴ „UMF II“ steht für das zweite Projekt zum Universellen Nachrichtenformat (Dokument 7753/10).

Umsetzung des Austauschs von DNA- und Fingerabdruckdaten, während das Helpdesk die operationellen Mitgliedstaaten unterstützt.

Beide haben eine Reihe von Maßnahmen entwickelt, um auf die in Abschnitt 5.2.2 beschriebenen Schwierigkeiten zu reagieren. Zu diesem Zweck wurden informelle Expertengruppen (sogenannte Fokusgruppen) eingerichtet. Die DNA-Abgleichsregeln und die Auslegung des Fingerabdruck-ICD werden in speziellen Fokusgruppen behandelt. Für das Prüm-Helpdesk wurden das Software-Migrationsmanagement und die Erleichterung von Testverfahren sowie das Sicherheitszertifikats-Management für das Testen und den Betrieb des Systems unter operationellen Teilnehmern als relevante Bereiche für eine Koordination identifiziert. Ein weiterer Bereich ist die Verbesserung der Folgemaßnahmen im Falle eines Treffers. Darüber hinaus hat das Helpdesk eine Europol-Plattform für Experten (EPE) eingerichtet, um den entsprechenden Wissensaustausch zu fördern. Es ist geplant, alle derzeit vom MCT durchgeführten Aktivitäten bei Ablauf des MCT-Projekts im Juli 2013 an das Helpdesk weiterzugeben, wenn die Aufgaben dann noch benötigt werden.

5.3 Polizeiliche Zusammenarbeit und Informationsaustausch (Kapitel 3 bis 5)

Unter den Mitgliedstaaten ist die allgemeine Wertschätzung für die Bestimmungen dieser Kapitel hoch. Die Mitgliedstaaten bringen in ihren Antworten im Prüm-Fragebogen die folgenden Ansichten zum Ausdruck:

Kapitel 3 (Großveranstaltungen) wird von den Mitgliedstaaten eingestuft als

sehr hilfreich 13

nutzlos 3

dazwischen 5 (4 Mitgliedstaaten haben diesen Abschnitt nicht beantwortet)

Kapitel 4 (Maßnahmen zur Verhinderung terroristischer Straftaten) wird von den Mitgliedstaaten eingestuft als

sehr hilfreich 8

nutzlos 5

dazwischen 6 (6 Mitgliedstaaten haben diesen Abschnitt nicht beantwortet)

Kapitel 5 (Weitere Formen der Zusammenarbeit) wird von den Mitgliedstaaten eingestuft als

sehr hilfreich 14

nutzlos 1

dazwischen 6 (4 Mitgliedstaaten haben diesen Abschnitt nicht beantwortet)

Auffällig ist, dass der Nutzen der Maßnahmen zur Verhinderung terroristischer Straftaten unter Kapitel 4 als relativ gering angesehen wird. Auch wenn in 15 Mitgliedstaaten alternative Rechtsgrundlagen für Kapitel 4 bestehen, kann das kaum die niedrige Wertschätzung für dieses Kapitel erklären, da die Zahlen für Kapitel 3 (17 Mitgliedstaaten) und Kapitel 5 (15 Mitgliedstaaten) ähnlich sind. In Bezug auf die tatsächliche Anwendung dieser Kapitel ist ein recht gemischtes Bild zu beobachten.

Anwendung der Bestimmungen	Kapitel 3 (Großveranstaltungen)	Kapitel 4 (terroristische Straftaten)	Kapitel 5 (Weitere Formen der Zusammenarbeit)
häufig	8	5	5
manchmal	7	2	10
nie	6	15	8

In der Praxis sind gemeinsame Polizeistreifen, gemeinsame Verkehrskontrollen und die Unterstützung bei Großveranstaltungen die häufigste Form der operationellen polizeilichen Zusammenarbeit. Danach folgen Personen- und Ausweiskontrollen und Unterstützung mit besonderer Ausrüstung. Sonstige Formen der Zusammenarbeit werden nur in sehr wenigen Fällen vorgefunden.

Schlussfolgerungen

Aus den verfügbaren Daten kann gefolgert werden, dass eine deutliche Mehrheit der Mitgliedstaaten diese Bestimmungen begrüßt, auch wenn sie sie in der Praxis nur gelegentlich nutzt.

Allgemeine Schwierigkeiten bei der Anwendung dieser Kapitel sind der Kommission nicht bekannt. Es wurde kein Fall der Anwendung der Artikel 21 und 22 gemeldet, die sich auf die zivilrechtliche Haftung und die strafrechtliche Verantwortung beziehen. Auf jeden Fall war aber die Antwort auf die Frage im Prüm-Fragebogen bezüglich der Notwendigkeit einer Überprüfung dieser Kapitel einheitlich: 20 Mitgliedstaaten sahen hierfür keinen Bedarf, während 1 bis 2 Mitgliedstaaten für eine Überprüfung waren.

6. EMPFEHLUNGEN

Erstens sollten alle Mitgliedstaaten, bei denen sich die Umsetzung stark verzögert, die bestehenden Möglichkeiten besser nutzen. Dies gilt sowohl für die Förderung im Rahmen der Programme der Kommission als auch für die Unterstützung, die vom MCT und vom Helpdesk bei Europol geboten wird. Es ist nur schwer zu verstehen, dass Mitgliedstaaten, die Schwierigkeiten mit Ressourcen oder technischen Kenntnissen haben, die bestehenden Hilfsangebote nicht nutzen. Daher werden die betreffenden Mitgliedstaaten erneut aufgefordert, das MCT zu kontaktieren (solange dieses Projekt noch läuft) oder sich an das Helpdesk zu wenden. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten in dieser Situation in Betracht ziehen, Anträge für Umsetzungsprojekte im Rahmen des Finanzierungsprogramms ISEC einzureichen, bevor dieses Ende 2013 ausläuft. Gleichzeitig werden die operationellen Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre Bereitschaft zur Unterstützung von Mitgliedstaaten, die die Beschlüsse zurzeit umsetzen, aufrechtzuerhalten oder - sofern erforderlich - zu erhöhen (beispielsweise durch Benennung von Experten für Bewertungsbesuche).

In Bezug auf die Nutzung des Rechtsinstruments und mögliche Verbesserungen (keine Gesetzesänderungen) sollte wieder die Arbeit des MCT und des Helpdesk berücksichtigt werden. Die genannten Fokusgruppen sind ein guter Ansatzpunkt für pragmatische Lösungen in Fällen, in denen die einschlägigen Rechtsvorschriften möglicherweise unklar sind oder

Raum für eine Steigerung der Effizienz des aktuellen Mechanismus besteht. Den noch nicht operationellen Mitgliedstaaten wird zudem empfohlen, bei der Umsetzung die Ergebnisse der Fokusgruppen zu berücksichtigen.

Die Bereitstellung aussagekräftiger Statistiken bleibt von essentieller Bedeutung, da sie der beste Weg für eine Bewertung des Mehrwerts der Prüm-Beschlüsse sind. Deshalb werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, erforderlichenfalls Möglichkeiten zur Verbesserung der aktuellen Statistikmodelle zu überdenken. Ziel sollte sein, die Anzahl der Übereinstimmungen noch genauer zu identifizieren, die nach einem Folgeersuchen Informationen ergaben, die tatsächlich bei strafrechtlichen Ermittlungen genutzt wurden. Das Filtern der Statistiken für den DNA-Datenaustausch im Sinne der Option Nr. 2 des Dokuments 12226/11¹⁵ wäre ein nützlicher Schritt in die richtige Richtung. Diese Richtung sollte unabhängig davon eingeschlagen werden, auf welches Modell ungefilterter Statistiken sich die DAPIX geeinigt hat.

Unbeschadet der offensichtlichen und dringenden Notwendigkeit einer vollständigen Umsetzung der bestehenden Instrumente und in Übereinstimmung mit der Mitteilung der Kommission von 2010 „Überblick über das Informationsmanagement im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht“¹⁶ wird die Kommission die in dieser Mitteilung niedergelegten materiellrechtlichen und prozessorientierten Grundsätze vollumfänglich anwenden, wann immer die zukünftige Umsetzung anderer Systeme (wie SIS II) eine im Rahmen der Prüm-Beschlüsse genutzte Technologie oder die von den Beschlüssen verfolgten Ziele betrifft. Angesichts der aktuellen Wirtschaftslage sollte folglich ein besonderer Schwerpunkt auf die Notwendigkeit gelegt werden, so kostengünstig wie möglich vorzugehen.

Die Verfahren für die Folgemaßnahmen im Falle eines Treffers liegen zwar außerhalb des Anwendungsbereichs der Beschlüsse, haben sich aber als Schlüsselaspekt erwiesen. In diesem Zusammenhang sollten auch die laufenden Arbeiten zur Bestandsaufnahme der nationalen Folgemaßnahmen¹⁷ und damit in Verbindung stehende Maßnahmen des Helpdesk für ein standardisiertes Nachrichtenformat berücksichtigt werden. Die Mitteilung der Kommission zum Europäischen Informationsaustauschmodell (EIXM), die zusammen mit diesem Bericht veröffentlicht wird, enthält weitere diesbezügliche Empfehlungen.

¹⁵ Diese Option würde es erlauben, Übereinstimmungen herauszufiltern, die letztendlich wegen technischer Gründe oder innerstaatlicher Ansätze für die Polizeiarbeit nicht für Ermittlungen herangezogen werden.

¹⁶ KOM(2010) 385

¹⁷ Entwurf der zweiten Tätigkeitsliste für die Umsetzung der IMS (Strategie für das Informationsmanagement), Dokument 12002/1/11 und Dokument 5113/12.

Übersicht über die operationellen Mitgliedstaaten

Erklärung:

Die Tabellen spiegeln den aktuellen Stand der Umsetzung für die verschiedenen Datentypen (DNA, Fingerabdrücke und VRD) wider. In einigen Fällen tauschen die Mitgliedstaaten in der Praxis noch keine Informationen aus, obwohl sie als „operationell“ angesehen werden. Das heißt, der Rat hat den Beschluss angenommen, diesen Mitgliedstaaten den Austausch der betreffenden Daten zu gestatten.

Operationelle Mitgliedstaaten im Bereich

- DNA: BG, CZ, DE, EE, ES, FR, CY, LV, LT, LU, HU, NL, AT, PT, RO, SI, SK, FI
- Fingerabdrücke: BG, CZ, DE, EE, ES, FR, CY, LT, LU, HU, NL, AT, SI, SK
- VRD: BE, DE, ES, FR, LT, LU, NL, AT, PL, RO, SE, SI, FI

Graue Felder geben an, dass zwei Mitgliedstaaten begonnen haben, die Daten des in der Tabelle gezeigten Typs auszutauschen.

Die Tabellen sind dem Ratsdokument 5086/7/12 als Anlage beigefügt und werden etwa alle sechs Wochen aktualisiert. Die vorliegenden Tabellen stammen aus Fassung 7 vom 12. Oktober 2012.

DNA - operationeller Datenaustausch																											
	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	IE	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK
BE	x																										
BG		x																									
CZ			x																								
DK				x																							
DE					x																						
EE						x																					
EL							x																				
ES								x																			
FR									x																		
IE										x																	
IT											x																
CY												x															
LV													x														
LT														x													
LU															x												
HU																x											
MT																	x										
NL																		x									
AT																			x								
PL																				x							
PT																					x						
RO																						x					
SI																							x				
SK																								x			
FI																									x		
SE																										x	
UK																											x

Fingerabdrücke - operationeller Datenaustausch																											
	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	IE	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK
BE	x																										
BG		x																									
CZ			x																								
DK				x																							
DE					x																						
EE						x																					
EL							x																				
ES								x																			
FR									x																		
IE										x																	
IT											x																
CY												x															
LV													x														
LT														X													
LU															x												
HU																x											
MT																	x										
NL																		x									
AT																			x								
PL																				x							
PT																					x						
RO																						x					
SI																							x				
SK																								x			
FI																									x		
SE																										x	
UK																											x

VRD - operationeller Datenaustausch (Stand: 27.10.2011)

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	IE	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK
BE	x																										
BG		x																									
CZ			x																								
DK				x																							
DE					x																						
EE						x																					
EL							x																				
ES								x																			
FR									x																		
IE										x																	
IT											x																
CY												x															
LV													x														
LT														X													
LU															x												
HU																x											
MT																	x										
NL																		x									
AT																			x								
PL																				x							
PT																					x						
RO																						x					
SI																							x				
SK																								x			
FI																									x		
SE																										x	
UK																											x

