

Die folgenden Seiten sind entnommen aus

Herausgegeben von
M. Plöse T. Fritsche M. Kuhn S. Lüders

»Worüber reden wir eigentlich?«

Festgabe für Rosemarie Will

Humanistische
Union

1062 Seiten mit 89 Beiträgen von
94 Autor*innen und acht farbigen Fotos

ISBN 978-3-930416-34-9 (Print)
ISBN 978-3-930416-35-6 (PDF)

Zu beziehen über
Humanistische Union e. V.
Haus der Demokratie und Menschenrechte
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin

Fon: (030) 20 45 02 56
Fax: (030) 20 45 02 57
info@humanistische-union.de
www.humanistische-union.de

**Gedruckt mit freundlicher
Unterstützung von**



Hans-Böckler-Stiftung

*Historische Kommission der
Verfassten Studierendenschaft
in Berlin. Kommission des
StudentInnenparlaments der
Humboldt-Universität zu Berlin*

**Bibliografische Information der
Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek
verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind
im Internet über <http://dnb.dnb.de>
abrufbar.

1. Auflage 2016
Humanistische Union, Berlin
www.humanistische-union.de

Alle Rechte vorbehalten.
Das Copyright für die Texte liegt bei
den Autorinnen und Autoren.

Lektorat Herbert Mandelartz
Carola Otte Jörg Pache
Dagmar Schnürer Jana Schütze
Jan Wernicke

Einband
Phillip Hofmeister unter Verwendung
zweier Fotos von Sven Lüders

Gestaltung und Satz
Phillip Hofmeister

Herstellung
Hofmeister Stauder. Büchermacher,
Berlin

Druck und Bindung
CPI buchbücher.de GmbH, Birkach

ISBN 978-3-930416-34-9 (Print)
ISBN 978-3-930416-35-6 (PDF)

Verheddert im Netz der DNA-Datenbanken

*Prüm und die Mythen der Interoperabilität**

»Datenschutz ist schön, aber in Krisenzeiten hat Sicherheit Vorrang«, variierte Innenminister Thomas de Maizière nach den Anschlägen von Brüssel das bekannte Motto vom Datenschutz als Täterschutz und forderte eine bessere Vernetzung von »Datentöpfen«.¹ Zwei Wochen später legte die EU-Kommission ihre Mitteilung »Solidere und intelligentere Informationssysteme für das Grenzmanagement und mehr Sicherheit« vor, die wieder einmal die Fragmentierung, Komplexität und Mängel der bestehenden Informationsarchitektur im europäischen »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« beklagt und das seit dem Haager Programm von 2004 bekannte Mantra von der Notwendigkeit wiederholt, die Systeme interoperabel und die Informationen verfügbar zu machen, damit »etwaige Verbindungen zwischen Datenfragmenten« erkannt werden können.²

Nachdem sich die EU mit dem Haager Programm zumindest im Feld der Strafverfolgung eigentlich von der Schaffung neuer zentraler Systeme verabschiedet hatte, diskutiert die Kommission nun ernsthaft die Einrichtung eines gemeinsamen Datenspeichers für die verschiedenen Systeme, um der Fragmentierung ein Ende zu bereiten: »Der gemeinsame Datenspeicher würde es im Bedarfsfall ermöglichen, bestehende Verbindungen zu ermitteln und durch die Kombination von in unterschiedlichen Informationssystemen gespeicherten Datenelementen ein Gesamtbild entstehen zu lassen. Die derzeitigen Informationslücken, die insbesondere Grenzschutz- und Polizeibeamten nur ein lückenhaftes Gesamtbild ermöglichen, würden auf diese Weise beseitigt.«³

Dass die Informatisierung von Polizei jedoch kein geschmierter, linearer Prozess ist, sondern es sich dabei um die äußerst ambivalente Entwicklung heterogener soziotechnischer Netzwerke handelt, der Dysfunktionalität und Ineffizienz inhärent sind, hat der Politikwissenschaftler Stephan Heinrich bereits am deutschen Beispiel gezeigt. Heinrich argumentiert daher, dass es notwendig sei, jenseits der üblichen und wichtigen normativen Diskussion über die rechtliche Zulässigkeit von polizeilichem Technischeinsatz auch seine Implementierung und die Realfunktionen zu betrachten, um ein besseres Verständnis seiner gesellschaftlichen Implikationen zu gewinnen.⁴ Vor dem Hintergrund der aktuellen europäischen Pläne versucht der vorliegende Beitrag eben dies für ein Projekt der europäischen Innenpolitik, dessen zentrales Anliegen die »Interoperabilität« von Informationssystemen ist: Nachgezeichnet wird die Geschichte der europaweiten Vernetzung der nationalen forensischen DNA-Register, die durch den Vertrag von Prüm angestoßen wurde. An ihrem Beispiel soll illustriert werden, wie mit dem Glauben an die Wirksamkeit der grenzüberschreitenden Verfügbarmachung von Daten Politik gemacht wird, sich das technokratische Versprechen bei näherem Hinsehen jedoch als Mythos entpuppt.

Vom Prümer Vertrag der Sieben ...

Es war Innenminister Otto Schily, der die Verhandlungen über den Vertrag von Prüm und seine technische Umsetzung im Februar 2003 angestoßen hatte.⁵ Bereits sechs Jahre früher hatte der EU-Ministerrat erstmals über die »Schaffung eines Netzes kompatibler nationaler DNS-Datenbanken« nachgedacht,⁶ und nur ein Jahr vor Schilys Initiative hatten die acht mächtigsten Industrienationen auf einem G8-Gipfel der Innen- und Justizminister in ihren »Empfehlungen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität« u. a. die Verbesserung des Informationsaustausches sowie die Einrichtung von nationalen und internationalen DNA-Datenbanken auf die globale innenpolitische Agenda gesetzt.⁷

Unterschrieben wurde der Vertrag von Prüm schließlich am 27. Mai 2005 in dem gleichnamigen Luftkurort in der Eifel. Nachdem Deutschland anfangs nur mit Österreich und den drei Benelux-Staaten verhandelt hatte, waren in letzter Minute noch Frankreich und Spanien auf den Zug mit aufgesprungen,⁸ so dass letztlich sieben Minister ihre Unterschriften unter den »Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration« setzten. Wie der Name anzeigt, geht es in dem Vertrag um weit mehr als um die Vernetzung nationaler DNA-Datenbanken. Neben dem Abruf und Abgleich von DNA-Profilen wird auch die Vernetzung von Fingerabdruck-Datenbanken und Fahrzeugregistern geregelt. Außerdem vereinbarten die Vertragsstaaten den Austausch von Informationen zur Terrorismusbekämpfung sowie die gegenseitige Unterstützung bei der Ausbildung von »Sky Marshalls«, die Einrichtung eines Netzwerkes von Dokumentenberatern, die gegenseitige Hilfe bei Großveranstaltungen oder Katastrophenfällen und gemeinsame bi-nationale Streifen in Grenzgebieten.

In Kraft trat der Vertrag am 1. November 2006 – zuerst in Österreich und Spanien, wo die Ratifikation durch die Parlamente kaum mehr als ein Jahr gedauert hatte. Die übrigen Länder folgten bis Mai 2008 – zuletzt die Niederlande. Doch noch während der Ratifikationsprozess in den ursprünglichen Vertragsstaaten andauerte, begann Schilys Nachfolger, Wolfgang Schäuble entsprechend Artikel 51 des Vertrages um Beitrittskandidaten unter anderen EU-Mitgliedstaaten zu werben. Erfolg hatte er damit letztlich bei sieben Staaten, die den Vertrag zum Teil schon ratifiziert hatten, bevor man in den Niederlanden soweit war.

... bis zu den Beschlüssen der EU

Schäubles Vorgehen war ein offener Affront gegen die EU-Kommission. Mit dem Haager Programm hatte der Europäische Rat im November 2004 das »Prinzip der Verfügbarkeit« erklärt und die Umsetzung eines »innovativen

Konzeptes« für den grenzüberschreitenden Datenaustausch bis zum 1. Januar 2008 angemahnt, das nicht länger auf zentrale EU-System setzt, sondern die nationalen Polizeidatenbanken für den gegenseitigen Zugriff öffnet.⁹ Waren die bisherigen EU-Initiativen im Bereich des Informationsaustausches auf die Bekämpfung von Terrorismus und Organisierte Kriminalität beschränkt, ging es nun um Informationen zum Zweck der Verhütung und Verfolgung von Straftaten im allgemeinen. Entsprechend dieser Vorgaben des Rats hatte die Kommission bereits im Oktober 2005 einen Vorschlag für einen »Rahmenbeschluss für den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit« vorgelegt, der auch den Online-Zugriff auf DNA-Profile vorsah, aber zum Ausgleich parallel einen Rahmenbeschluss zum Datenschutz in der Polizei- und Justizkooperation anstrebte.¹⁰ Schäuble fürchtete, dass die informationelle Integration durch langwierige Verhandlungen zur Harmonisierung des Datenschutzes blockiert werden könnte und setzte daher auf eine Entkoppelung der Prozesse. Auf einem exklusiven Treffen der Innenminister der sechs größten EU-Staaten erklärten diese im März 2006, dass die zügige Umsetzung des Prinzips der Verfügbarkeit nicht von einer Einigung auf Datenschutz-Regeln abhängen dürfe und regten an, dass das »vielversprechende Modell des Prümer Vertrages« schnellst möglich auf EU-Ebene geprüft werden solle.¹¹

Mit der kritischen Masse von willigen Beitrittskandidaten im Rücken nutzte Schäuble die deutsche Präsidentschaft im Rat der EU im ersten Halbjahr 2007, um die Europäisierung des Prüm-Modells zu forcieren. Auf dem Ministerratstreffen am 12. und 13. Juni 2007 verkündete man die politische Einigung auf die Überführung wesentlicher Teile des Vertrages in den Rechtsrahmen der EU.¹² In den folgenden Monaten wurden die Details ausgehandelt. Am 23. Juni 2008 wurden dann die Ratsbeschlüsse 2008/615/JI und 2008/616/JI – quasi als Äquivalent zum Prümer Vertrag und dem Abkommen zu seiner technischen Umsetzung von Dezember 2006 – verabschiedet.

Mit wenigen Ausnahmen wurden die Bestimmungen des Prümer Vertrages inhaltsgleich in die Beschlüsse übernommen. Damit folgte die Entwicklung um den Vertrag von Prüm dem Vorbild des Schengener Abkommens, mit dem eine kleine Gruppe von Staaten unter deutscher Führung Standards für die Vertiefung der grenzüberschreitenden Polizeizusammenarbeit in nahezu der gesamten EU setzen konnte.

Auf der Wartebank – die Harmonisierung des Datenschutzes

Jenseits der europapolitischen Schelte am selbstherrlichen Vorgehen der Prüm-Vertragsstaaten wurden der Vertrag und seine Überführung in den europäischen Rechtsrahmen auch wegen der unzureichenden öffentlichen Diskussion und den fragwürdigen Datenschutzstandards kritisiert. Zwar war das Europaparlament bei der Überführung des Vertrages von Prüm in EU-Recht konsultiert worden, aber mitentscheiden durfte es in der Zeit vor Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages in Fragen der Polizei Kooperation noch nicht. So blieben die Kritiker angesichts der Übermacht der Exekutiven marginalisiert und die – insbesondere datenschutzrechtlichen – Bedenken waren leicht zu ignorieren.¹³

Entsprechend enthalten Vertrag und Ratsbeschluss jeweils eigene Kapitel zu Datenschutzbestimmungen, die eine strikte Zweckbindung der Datenbankabrufe, Datensicherheit und umfassende Protokollierungspflichten vorsehen. Aber an vielen Stellen wird letztlich auf innerstaatliches Recht verwiesen. Doch das Niveau eben dieses innerstaatlichen Rechts hatte sich lediglich an der mehr als 30 Jahre alten Datenschutzkonvention des Europarates von 1981 und an der nur unverbindlichen Empfehlung R (87) 15 für die Anwendung der Konvention im Polizeibereich von 1987 zu orientieren. Zudem obliegt die Bewertung darüber, ob die Bestimmungen der Datenschutzkapitel umgesetzt sind, einem Ministerkomitee der Vertragsstaaten bzw. dem Rat der EU, also den Exekutiven.

In den Verhandlungen wurde weder die Forderung aufgegriffen, den gegenseitigen Zugriff auf die DNA-Datenbanken auf Fälle schwerer Kriminalität zu begrenzen, noch wurden die Rechte von Betroffenen einheitlich definiert. Auch der Wunsch der Datenschützer, an der Überprüfung des angemessenen Datenschutzniveaus in den teilnehmenden Staaten beteiligt zu werden, wurde überhört.¹⁴ Angesichts der deutlichen Defizite nannte der damalige Europäische Datenschutzbeauftragte den EU-weiten Informationsaustausch im Mai 2008 einen »Alptraum«.¹⁵

Die Hoffnungen, dass ein Datenschutzrecht der EU für den Polizeibereich Abhilfe schaffen könnte, erwiesen sich lange Zeit als trügerisch. Der Rahmenbeschluss 2008/977/JI von November 2008 regulierte nur den grenzüberschreitenden Transfer der Daten, ließ aber die nationale Datenerhebung und -verarbeitung unberührt; zudem klammerte er die bis dato verabschiedeten Übereinkünfte zum europäischen Datenaustausch – also auch die Prüm-Beschlüsse – aus und räumte den jeweiligen datenschutzrechtlichen Vorschriften Vorrang ein.¹⁶ Auch die neue Richtlinie (EU) 2016/680 über den Datenschutz bei Polizei und Strafjustiz lässt das bestehende Unionsrecht unangetastet.¹⁷ Allerdings gilt die Richtlinie nun auch für die innerstaatliche Datenverarbeitung durch Polizei und Strafjustiz und legt u. a. einen besonderen Schutz genetischer Daten fest, deren Verarbeitung nur zulässig sein soll, »wenn sie unbedingt erforderlich ist und vorbehaltlich geeigneter Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person erfolgt«.¹⁸ Ob und welche Konsequenzen sich daraus für den Prüm-Verbund ergeben, z. B. indem die sehr unterschiedlichen nationalen Vorschriften zur Erhebung von »genetischen Fingerabdrücken« grundrechtsfreundlich angeglichen werden, werden die nächsten Jahre zeigen. Bis Mai 2018 haben die Mitgliedstaaten Zeit, den neuen Rechtsrahmen in nationales Recht umzusetzen.

Massenhafter DNA-Abgleich

Anders als die Vernetzung der Fingerabdruck-Datenbanken und Fahrzeugregister, die auch präventiv-polizeilichen Zwecken bzw. sogar der grenzüberschreitenden Verfolgung von Verkehrsordnungswidrigkeiten dienen, zielt der automatisierte Austausch von DNA-Profilen unter dem Prüm-Regime ausschließlich auf Strafverfolgung. Allerdings geht es dabei nicht – wie bei Fingerabdrücken sowie Fahrzeug- und Halterdaten – nur um den Abruf und Vergleich von Profilen im Einzelfall, sondern auch um den automatisierten Abgleich des gesamten Datenbankbestandes: »Die Mitgliedstaaten gleichen im gegenseitigen Einvernehmen über ihre nationalen Kontaktstellen die DNA-Profile ihrer offenen Spuren zur Verfolgung von Straftaten mit allen DNA-Profilen aus Fundstellendatensätzen der anderen nationalen DNA-Analyse-Dateien ab. Die Übermittlung und der Abgleich erfolgen automatisiert«, heißt es in Artikel 4 des Prüm-Beschlusses 2008/615/JI. Der Zugriff auf die biometrischen Daten findet im sogenannten Treffer/Kein-Treffer-Verfahren statt, d. h. es wird nur auf eine Indexdatenbank zugegriffen, die keine Informationen enthält, durch die die Betroffenen unmittelbar identifiziert werden können. Kommt es zu einem »Treffer« – einer Übereinstimmung von DNA-Profilen – wird der Fundstellendatensatz »unverzüglich« an das anfragende Land geschickt. Vermittelt wird der automatisierte Austausch der DNA-Profile durch zentrale »nationale Kontaktstellen«, wie z. B. das Bundeskriminalamt. Weitere Informationen zu Personen, von denen ein DNA-Profil stammt, können dann über diese Kontaktstellen mithilfe der Referenzdaten des Fundstellendatensatzes angefragt werden.

Auch wenn Interpol mit seinem »DNA Gateway« seit 2002 eine Plattform für die Abfrage von DNA-Profilen betreibt, in der im Oktober 2015 mehr als 158 000 Datensätzen aus 73 Ländern erfasst waren,¹⁹ war es Prüm, das den internationalen Austausch von DNA-Profilen revolutionierte und ihn auf industriellen Maßstab brachte: Anders als bei Interpol, wohin die Länder nur äußerst selektiv Daten

weitergeben, nämlich dann, wenn ein internationaler Bezug vermutet wird, sind alle teilnehmenden Staaten unter dem Prüm-Regime verpflichtet, nationale forensische DNA-Datenbanken zu unterhalten und diese Datenbanken weitestgehend für den automatisierten Online-Zugriff zu öffnen. Nicht wenige EU-Länder begannen erst aufgrund von Prüm mit dem Aufbau zentraler DNA-Register, so z. B. Italien, Griechenland, Irland oder Malta.²⁰

Schleppende Umsetzung

Zum Auftakt der technischen Vernetzung glichen Deutschland und Österreich ihre DNA-Datenbanken ab, nachdem beide Staaten am 5. Dezember 2006 das Prüm-Durchführungsübereinkommen unterzeichnet hatten. Weitere Verbindungen folgten, und eigentlich sollte die Vernetzung laut Art. 36 des Ratsbeschlusses 2008/615/JI bis zum 26. August 2011 abgeschlossen sein. Doch steckt der Teufel im Detail. Mitglied des Prüm-Netzwerkes zu werden, ist ein komplexer Prozess: Nationales Recht ist anzupassen und die zentralen Kontaktstellen sind zu benennen. Mitunter müssen die abzufragenden Datenbanken erst eingerichtet und an das gesicherte TESTA-Netzwerk angeschlossen werden. Die Einhaltung des vereinbarten Minimal-Datenschutz-niveaus ist sicherzustellen. Suchkapazitäten müssen geklärt und technische Spezifikationen erfüllt werden. Fragebögen müssen beantwortet und Testläufe erfolgreich durchgeführt worden sein. Schließlich ist eine Vor-Ort-Evaluation zu bestehen, bevor schlussendlich der Ministerrat der EU einstimmig beschließen muss, dass ein Mitgliedstaat mit dem automatisierten Datenaustausch starten kann. So wundert es nicht, dass zum Stichtag am 26. August 2011 nur zwölf von 27 EU-Mitgliedstaaten überhaupt DNA-Profile mit anderen Mitgliedstaaten abglichen.²¹ Entsprechend musste die EU-Kommission in einem Bericht zur Umsetzung der Prüm-Beschlüsse Ende 2011 einräumen, dass die gesteckten Ziele »überambitioniert« waren.²²

Die Gründe für die schleppende Vernetzung waren vielfältig: Schwierigkeiten, politische Mehrheiten für die An-

passung des nationalen Rechts an die Vorgaben von Prüm zu mobilisieren; Kompetenzstreitigkeiten zwischen Behörden bei der Benennung der Nationalen Kontaktstelle; Ärger bei organisationsinternen Neustrukturierungen, die aus der Internationalisierung resultieren sowie personelle und finanzielle Engpässe. Die größte Herausforderung scheinen aber technische Probleme gewesen zu sein: Hard- oder Software erwiesen sich als inkompatibel oder der Anschluss ans TESTA-Netzwerk gelang nicht reibungslos; mitunter mussten existierende Systeme komplett abgelöst werden. Durchschnittlich soll der Beitritt zum Prüm-DNA-Verbund knapp zwei Millionen Euro gekostet haben.²³ In Ländern, die vor 2008 keine nationale DNA-Datenbank betrieben, dürften die Kosten deutlich höher gelegen haben. Abhilfe schaffen sollten finanzielle Hilfen durch die Europäische Kommission, die bis Ende 2012 knapp 17 Millionen Euro für die Umsetzung der Prüm-Beschlüsse bereitstellte,²⁴ sowie technische Unterstützung durch Europol und das deutsche Bundeskriminalamt.

Die Bemühungen waren zumindest teilweise erfolgreich: Mitte 2016 waren 22 der 28 EU-Mitgliedstaaten am Prüm-Verbund beteiligt. Nur Dänemark, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien und Kroatien beteiligten sich (noch) nicht.²⁵ Jedoch ist es längst nicht so, dass jedes Land Zugriff auf die DNA-Datenbanken aller anderen Partner hat. Die Spinnen im Netz des Prüm-Verbundes sind gegenwärtig die Niederlande und Österreich, die beide zu 21 bzw. 20 anderen Ländern Verbindungen haben. Deutschland hingegen tauscht nur mit 15 anderen Ländern DNA-Profile aus und Belgien sogar nur mit Frankreich und den Niederlanden.²⁶ Angesichts dessen versucht die Kommission seit Januar 2016 die besonders säumigen Mitgliedstaaten auf Spur zu bringen und droht mit der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren.²⁷

Lückenhafte Erfolgsbilanz

Der aktuellste Überblick über die Bilanz des gigantischen Unterfangens liegt für das Jahr 2015 vor. Obwohl die Zah-

len nicht immer aktuell sind und mitunter deutliche Inkonsistenzen aufweisen, sind sie doch Indikator für die Größenordnung und die Nutzung des Prüm-Verbundes: Zwischen den 22 am Verbund teilnehmenden Ländern, die Ende 2015 zusammen knapp 6,5 Millionen DNA-Profile in ihren Datenbanken gespeichert hatten, sollen im 2015 mehr als 1,3 Millionen DNA-Profile zum Abgleich an andere Mitgliedstaaten übermittelt worden sein. Offensichtlich variiert die Praxis der Mitgliedstaaten enorm: Zwei Drittel der Abgleiche wurden laut Statistik allein durch Österreich und Deutschland initiiert. Insgesamt wurden 66 270 »Tref-fer« gezählt.²⁸ Allerdings handelt es sich dabei keineswegs immer um »Treffer« einer offenen Spur mit dem DNA-Profil einer bekannten Person. Anders als es der Wortlaut von Art. 4 des Prüm-Beschlusses vorsieht, gleichen die Kontaktstellen nämlich sowohl ihre Spuren- als auch ihre Personen-DNA-Datensätze miteinander ab. Nur etwa 40 000 »Treffer« bezogen sich auf die Übereinstimmung zwischen einer offenen Spur und dem DNA-Profil einer bekannten Person; die restlichen »Treffer« waren allein auf die Tatsache zurückzuführen, dass es Übereinstimmungen zwischen den Datensätzen bereits bekannter Personen gab oder es sich um »Spur-Spur-Treffer« handelte.

Mehr allerdings geben die offiziellen Zahlen auch nicht her – kein Hinweis auf die Relevanz für Ermittlungsverfahren oder die Schwere der Delikte. Die Diskussion um »aussagekräftige« Statistiken führt die EU-Kommission gegen Widerstände aus den Mitgliedstaaten. Gerne würde sie auch Angaben zum »Follow up« sammeln, um zu erfahren, wie viele »Treffer« denn bei Strafermittlung wirksam werden, um so für zukünftige Verhandlungen mit dem Parlament gerüstet zu sein, falls die Weiterentwicklung der Prüm-Beschlüsse einmal auf die Tagesordnung kommt. Doch die Mitgliedstaaten zieren sich mit dem Hinweis auf den hohen Verwaltungsaufwand, entsprechende Daten zu erheben, obwohl Brüssel zwischenzeitlich sogar Kompensationszahlungen für die administrative Mehrarbeit angeboten hat.²⁹

Dabei ist die Frage nach dem »Follow up« entscheidend. Denn die Reaktion auf das Ersuchen um die Information, welche Person zu einer Datenbank-»Treffer« gehört, konnte in der Vergangenheit mitunter Monate dauern. Daher ist die EU schon länger darum bemüht, auch diesen Informationsaustausch zu beschleunigen und hatte mit der »Schwedischen Initiative«, dem Rahmenbeschluss 2006/960/JI, im Dezember 2006 verbindliche Fristen von maximal 14 Tagen vorgegeben. Die Umsetzung dieser Vorgaben in nationales Recht verzögerte sich allerdings in vielen EU-Mitgliedstaaten erheblich. Bis Ende 2010 waren nur zwei Drittel der Mitgliedstaaten den Vorgaben gefolgt, obwohl als Frist Dezember 2008 gesetzt war³⁰ – und mindestens Luxemburg war noch Mitte 2016 säumig.³¹ Zudem stellen sich erhebliche Probleme bei der praktischen Umsetzung der Vorgaben, zu deren Ursachen Personalmangel oder die fehlende bzw. unzureichende Standardisierung von Datenformaten gehört, die eine automatisierte Übermittlung unmöglich machen. Auch scheinen ungezielte Rundum-Abfrage in allen Prüm-Ländern und die Tendenz, jede Abfrage als »dringlich« zu markieren, zu gewissen Ermüdungserscheinungen geführt zu haben.³² Doch selbst dort, wo die »Schwedische Initiative« etabliert ist, gibt sie nicht notwendigerweise auch die Wege des Informationsaustauschs vor. Viele Beamte nutzen andere Kanäle, insbesondere über Interpol, so dass die gelebte Vielfalt an Übermittlungsverfahren ein weiterer Faktor für Verzögerungen ist und nicht zuletzt auch die Schwierigkeiten erklärt, Informationen über den alltäglichen Informationsaustausch statistisch zu erfassen.³³

Aktuell kein Interesse besteht auch an der Art der Delikte, die mittels Prümer DNA-Abgleich verfolgt werden. Nur aus der ersten Bilanz des deutschen Datenabgleichs mit Österreich, Spanien und Luxemburg von Dezember 2007 ist bekannt, dass von den damals 2330 »Treffern« mehr als 86 Prozent (2005 Treffer) auf Eigentumsdelikte wie Diebstahl oder Betrug entfielen, knapp zehn Prozent (227 Treffer) im Zusammenhang mit Gewaltdelikten oder

gemeingefährlichen Straftaten standen und nicht einmal zwei Prozent (40 Treffer) auf Straftaten gegen das Leben oder die sexuelle Selbstbestimmung entfielen.³⁴ Und so lässt sich nur informiert spekulieren, dass der quantitative kriminalistische Nutzen des DNA-Abgleichs im Rahmen der Prümer allen spektakulären Erfolgsmeldungen zum Trotz auch heute noch im Bereich der Eigentumskriminalität liegen wird.

Zufallstreffer

Problematisch ist der Begriff »Treffer« jedoch vor allem, da die alljährliche statistische Bilanz auch Übereinstimmungen von DNA-Profilen mitzählt, die nicht von identischen Personen stammen. Der Anhang zum Ratsbeschlusses 2008/616/JI, der die technischen Details der Umsetzung des Prüm-Beschlusses ausführt, definiert die Regeln für den Austausch von DNA-Daten wie folgt: Übermittelte DNA-Profile müssen mindestens sechs der sieben DNA-Abschnitte (»Loci«) enthalten, die das alte »European Standard Set of Loci« (ESS) beinhaltet. Zusätzlich können sie je nach Verfügbarkeit weitere Loci – erlaubt sind insgesamt 24 – oder Leerfelder enthalten. Zwar wird empfohlen »alle verfügbaren Allele in der Indexdatenbank für DNA-Profile zu speichern und für die Suche und den Abgleich zu verwenden«, um die Treffergenauigkeit zu erhöhen. Allerdings gilt bereits die Übereinstimmung von sechs Loci als »Treffer«.³⁵

Doch mit der wachsenden Zahl der Mitglieder im Prüm-Netzwerk wächst das Risiko von »false positives«, den sogenannten »Zufallstreffern«. So wurde z. B. vor dem Auftakt des deutsch-niederländischen Massenabgleichs von DNA-Profilen im Sommer 2008 aufgrund statistischer Erwägungen mit 190 solcher falschen Treffer gerechnet.³⁶ Zahlen zur tatsächlichen Bilanz wurden nie veröffentlicht, und die Bundesregierung behauptet, dass hierzu keine Statistiken geführt würden.³⁷ Vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Schwierigkeiten empfahl die »Arbeitsgruppe Informationsaustausch« des Rates der EU, »dass die na-

tionalen DNA-Experten der anfragenden Mitgliedstaaten eine zusätzliche Prüfung solch möglicher Treffer vornehmen sollen, bevor sie das Ergebnis an andere Polizei- oder Justizbehörden übermitteln. Es gelte, die Balance zu wahren zwischen der Bereitstellung von Ermittlungshilfen für die Strafverfolgung, die das Ziel des Prüm Datenaustausches war, und der Vermeidung unnötigen Aufwandes bei der Nachverfolgung falscher Treffer.«³⁸

Bekannt ist das Problem schon lange. Bereits 2005 diskutierten Netzwerke europäischer Forensiker auf einem gemeinsamen Treffen die Möglichkeit den ESS aus dem Jahr 2001 um weitere Loci zu erweitern.³⁹ Nachdem auf einem Treffen im Jahr 2008 eine Einigung erzielt werden konnte, den ESS um fünf Loci zu erweitern und eine entsprechende Vorlage erstellt worden war, verabschiedete der Ministerrat im November 2009 eine entsprechende Entschließung. Allerdings handelt es sich dabei im Gegensatz zu Beschlüssen des Rates nur um unverbindliches »soft law«, mit dem den EU-Mitgliedstaaten lediglich empfohlen wird, »den neuen Europäischen Standardatz so bald wie möglich, spätestens jedoch 24 Monate nach der Annahme dieser Entschließung, anzuwenden«.⁴⁰

Umgangen wurde damit eine Änderung der Prüm-Beschlüsse, die insbesondere nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages und der neuen Mitspracherechte des Europaparlamentes im Bereich der Polizeikooperation politisch kaum durchsetzbar schien. Die niederländische Delegation in der »Arbeitsgruppe Informationsaustausch« behauptete zwar in einer Note vom Juni 2010, dass die Prüm-Beschlüsse ausdrücklich zur Umsetzung eines neuen ESS verpflichten.⁴¹ In der deutschen Version des bemühten Rechtsaktes heißt es allerdings: »Jeder Mitgliedstaat sollte, so bald wie praktisch möglich, die Loci eines neuen ESS, der von der EU übernommen wurde, einführen.«⁴² Keine Muss-, sondern eine Soll-Vorschrift, die sich zudem an der praktischen Realisierbarkeit orientiert. Und eben hier liegt der Haken, da die Anpassung der nationalen Infrastruktur an den neuen ESS zumindest bei einigen Mitgliedstaaten mit

erheblichem technischem und finanziellem Aufwand verbunden wäre.

Auf Initiative Europols gelang 2013 die weitgehende Anpassung der technischen Infrastruktur auf den neuen ESS, und auch biotechnologischen Unternehmen reagierten schnell und brachten neue Analyse-Kits auf den Markt. Gleichwohl entsprechen auch weiterhin viele der gespeicherten DNA-Profile nicht dem neuen ESS. Zum einen lassen sich mitunter nur Teilabschnitte aus DNA-Spu- ren extrahieren und zum anderen haben Länder, die vergleichsweise früh DNA-Datenbanken eingerichtet haben, noch zahlreiche Profile gespeichert, die mit mittlerweile überholten Analyse-Kits generiert wurden, so dass weniger als die 12 ESS-Loci erfasst sind.⁴³ Über Deutschland wird z. B. berichtet, dass auch 2015 noch mehr als 50 Prozent der beim BKA gespeicherten DNA-Profile nicht mehr als acht Loci zählten.⁴⁴

Insbesondere Großbritannien, in dessen DNA-Datenbanken mehr als 4,7 Millionen DNA-Profile gespeichert sind, scheute sich angesichts der absehbaren Umstellungskosten lange dem Prüm-Verbund beizutreten. London verwies mit Bezug auf seine aus dem Lissabon-Vertrag erwachsenen Sonderrechte für den Bereich der EU-Polizei-kooperation darauf, dass die Prüm-Beschlüsse nicht auf seiner »Opt-In«-Liste stünden, man aber prüfe, welcher Aufwand nötig wäre, um dem DNA-Datenbank-Verbund beizutreten.⁴⁵ Im Januar 2016 schließlich teilte London seinen Beitrittswunsch offiziell mit⁴⁶ – motiviert auch durch die Aussicht, damit polizeilichen Zugriff auf die in Eurodac gespeicherten Fingerabdrücke von Asylsuchenden zu erhalten.⁴⁷

Dass die Pläne durch den »Brexit« nun obsolet geworden sind, ist unwahrscheinlich angesichts der alarmistischen Warnungen vor drohenden Unsicherheiten im Fall eines Ausscheidens aus der europäischen Polizeikooperation. Vermutlich wird die Beteiligung an Prüm im Rahmen der immer variabler werdenden Geometrie Europas Teil des großen Gesamtpaketes sein, das in den kommen-

den Jahren zwischen London und Brüssel ausgehandelt werden wird. Zusätzlich wird inzwischen auch das europäische Polizeiamt Europol als künftiger Partner im Prüm-Verbund gehandelt. Allen Widrigkeiten zum Trotz ist der Wille zum Ausbau des Informationsaustauschs ungebrochen.

Fazit

Mit dem Begriff des »technologischen Momentums« beschrieb der Technikhistoriker Thomas P. Hughes Technisierungsprozesse, die, einmal in Schwung gebracht von einem Netzwerk interessierter Akteure, kaum mehr zu bremsen sind.⁴⁸ Die Schaffung und Erweiterung des Prüm-Verbundes wurde – wie nicht wenige andere Instrumente im Feld der europäischen Innenpolitik – von einer kerneuropäischen Staatengruppe unter Führung Deutschlands vorangetrieben, dessen Polizeien zugleich auch zu den stärksten Nutzern der neuen Möglichkeiten gehören. Dass sich die Versprechungen und Erwartungen an die multilaterale Vernetzung nationaler DNA-Datenbanken allerdings erfüllt haben und im Verhältnis zu den grundrechtlichen und ökonomischen Kosten stehen, ist fraglich. Jenseits der von Befürwortern der Vernetzung gerne bemühten spektakulären Einzelfälle, in denen Prüm-Abfragen dazu beitragen konnten, schwere Verbrechen mit grenzüberschreitenden Bezügen aufzuklären, entziehen sich die Wirkung und der Nutzen des gigantischen Apparates einer sinnvollen Evaluation. Weder ist bekannt, in welchem Ausmaß DNA-Abfragen über die Prüm-Kanäle bei welchen strafrechtlichen Ermittlungen ausschlaggebend waren, noch weiß man, wie viele falsch-positive »Zufallstreffer« in der Bilanz zu Buche schlagen. Fest steht jedoch, dass nicht nur die technische Realisierung, sondern auch die alltägliche Praxis des Informationsaustausches erhebliche Ressourcen bindet, wodurch sich unter anderem erklärt, warum die Umsetzung der ambitionierten Pläne, insbesondere in den wirtschaftsschwachen Staaten der europäischen Peripherie trotz aller Hilfen aus Brüssel auf

erhebliche Widerstände stößt. Dabei hakt es nicht nur bei der technischen Anbindung an den Verbund, sondern auch bei der Bearbeitung von Abfragen zu Zusatzinformationen zu eventuellen »Treffern«. Dass es keine harmonisierten Regeln für das »follow up«-Verfahren gibt, trägt sein Übriges dazu bei, dass die verantwortlichen Stellen auf Anfragen entsprechend ihrer eigenen Prioritäten reagieren.

Anders als durch die politischen Versprechen suggeriert, ist Prüm nicht das effektive Instrument zur technokratischen Lösung des »Problems« grenzüberschreitender Kriminalität. Vielmehr handelt es sich um eine komplexe und heterogene sozio-technische Konstellation, eine »Assemblage«, deren Entwicklung immer wieder neue Probleme generiert. Dass nur ein exklusiver Kreis von Fachleuten aus IT und Forensik in europäischen Expertengremien nach Antworten auf diese Probleme sucht, um die Stabilität und Funktionsfähigkeit dieser Assemblage zu gewährleisten, ohne sich jedoch über deren tatsächliche Funktion wirklich im Klaren zu sein oder die lokale Umsetzung überprüfen zu können, demonstriert, dass die Netzwerke des europäischen Informationsaustauschs sich nicht nur in wachsendem Maße der politischen Kontrolle entziehen, sondern auch der Steuerung durch die Verwaltung selbst.

Vor diesem Hintergrund ist es umso problematischer, dass die EU-Kommission für die vertiefte Diskussion der eingangs skizzierten Pläne für die Verbesserung des Datenaustauschs erneut auf eine technokratische Lösung setzt: Beraten werden sollen die Optionen in den kommenden Monaten und Jahren in einer neu eingesetzten Expertengruppe »Informationssysteme und Interoperabilität«, die im kleinen Kreis wohl die zentralen Weichen für die künftige IT-Architektur stellen wird.⁴⁹ Vielmehr geboten wäre eine umfassende und selbstkritische Bestandsaufnahme unter Einbeziehung einer breiten Öffentlichkeit, deren Ausgangspunkt das Eingeständnis sein müsste, dass die angestrebte lückenlose Kontrolle über die soziale Wirklichkeit – je nach Standpunkt – eine Uto-

pie bzw. Dystopie, die Gefahren einer schleichenden und ungewollten Entkernung von Freiheitsrechten durch unkontrollierbare Informatisierungsprozesse jedoch durchaus sehr real sind.

- * Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine aktualisierte und erweiterte Fassung des Artikels »Prüm und das europäische DNA-Netz«, in: Genethisches Netzwerk (Hg.): Identität auf Vorrat. Zur Kritik der DNA-Sammelwelt. Berlin: Assoziation A, S. 79–86. Er gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder.
- 1 Interview in den Tagesthemen vom 22. 3. 2015. <http://www.tagesschau.de/inland/de-maiziere-interview-107.html> (1. 8. 2016).
 - 2 Europäische Kommission (2016): COM(2016) 205 final, 6. 4. 2016, S. 4.
 - 3 Ebda., S. 21.
 - 4 Heinrich, S. (2007): Innere Sicherheit und neue Informations- und Kommunikationstechnologien. Veränderungen des Politikfeldes zwischen institutionellen Faktoren, Akteursorientierungen und technologischen Entwicklungen. Münster: LIT Verlag (Hamburger Studien zur Kriminologie und Kriminalpolitik, 42), S. 379 ff.
 - 5 Niemeier, M./Zerbst, P. (2007): Der Vertrag von Prüm – vertieft grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Kriminalitätsbekämpfung in der EU. Die Überführung des Vertrages von Prüm in den Rechtsrahmen der EU. In: ERA-Forum, Jg. 8, Nr. 7 (Dezember 2007), S. 535–547 (537).
 - 6 Rat der Europäischen Union (1997): Entschließung des Rates vom 9. Juni 1997 über den Austausch von DNS-Analyseergebnissen, Amtsblatt der EG C 193/2 v. 24. 6. 1997, S. 3.
 - 7 G8 Recommendations on Transnational Crime, 13./14. 5. 2002, Mont-Tremblant. http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/faitc-aecic/G8/2013-06-06/webcast.international.gc.ca/cpc/bci/temp/G8-1/www.canadainternational.gc.ca/g8/ministerial-ministerielles/2002/transnational_crime-criminalite_transnationale-lang=eng.aspx.html (13. 5. 2014).
 - 8 Hager, K. (2006): The Prüm Treaty. In: Maximising the Opportunities for Sharing DNA Information across Europe. Seminar Report, London: Home Office, S. 23–25.
 - 9 Rat der Europäischen Union (2004): Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, Mitteilung des Rates 2005/C 53/01, Amtsblatt der EU C 53/1, 3. 3. 2005, S. 7.
 - 10 Europäische Kommission (2005): KOM (2005) 490 endgültig, 12. 10. 2005.
 - 11 House of Lords European Union Committee (2006): Behind Closed Doors. The Meeting of the G6 Interior Ministers at Heiligendamm. Report with Evidence, London: Stationary Office, S. 27.
 - 12 EU-Ratsdokument 10232/1/07, 8. 6. 2007.
 - 13 Vgl. Guild, E./Geyer, F. (2006): Getting local. Schengen, Prüm and the dancing procession of Echternach Three paces forward and two back for EU police and judicial cooperation in criminal matters. Centre for European Policy Studies (CEPS Commentaries). <http://aei.pitt.edu/11629/1/1411.pdf> (1. 8. 2016).
 - 14 Vgl. u. a. Schaar, P. (2006): Datenaustausch und Datenschutz im Vertrag von Prüm. In: DuD. Datenschutz und Datensicherheit, Jg. 30, Nr. 11 (November 2006), S. 691–693.
 - 15 Kreml, S. (2008): EU-Datenschützer tadelt Schäubles Polizei-Superdatenbank. In: heise.de, 15. 5. 2008. <https://heise.de/-207975> (15. 7. 2016).
 - 16 Art. 28 Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. 11. 2008.
 - 17 Art. 60 Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. 4. 2016.
 - 18 Art. 10 Rahmenbeschluss 2008/977/JI.
 - 19 Interpol: Forensics – DNA. <http://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Forensics/DNA>. (15. 7. 2016).
 - 20 Prainsack, B./Toom, V. (2010): The Prüm Regime. Situated Dis/Empowerment in

- Transnational DNA Profile Exchange. In: *British Journal of Criminology*, Jg. 50 Nr. 6, S. 1117–1135 (1121).
- 21 EU-Ratsdokument 6077/7/11, 12. 9. 2011.
- 22 EU-Ratsdokument 17761/11, 5. 12. 2011.
- 23 EU-Ratsdokument 14918/10, 19. 10. 2010.
- 24 Europäische Kommission (2012): COM(2012) 732 final, S. 5.
- 25 EU-Ratsdokument 5017/4/16, 7. 6. 2016, Annex 3, S. 11 ff.
- 26 EU-Ratsdokument 5017/4/16, 7. 6. 2016, Annex 3, S. 16.
- 27 Europäische Kommission (2016): COM(2016) 205 final. Brüssel, S. 11.
- 28 EU-Ratsdokument 5129/16, 10. 3. 2016, S. 6 ff. In der Aufstellung fehlen allerdings Zahlen zu Frankreich, das mit mehr als drei Millionen gespeicherten DNA-Profilen die größte Datenbank im Prüm-Verbund hat.
- 29 EU-Ratsdokument 14568/13, 10. 10. 2013.
- 30 Europäische Kommission (2011): SEC(2011) 593 final, 15. 5. 2011.
- 31 EU-Ratsdokument 9236/16, 24. 6. 2016, S. 6.
- 32 Doherty, R. et al. (2015): Study on the implementation of the European Information Exchange Model (EIXM) for strengthening law enforcement cooperation. Final report. European Commission, S. 28 ff.
- 33 Ebda., S. 41 ff.
- 34 Vgl. Töpfer, E. (2008): Binnenmarkt für forensische DNA-Profile. In: *Gen-ethischer Informationsdienst*, Heft 191, S. 14–19 (18). Weniger detailliert aufgeschlüsselte Zahlen finden sich für September 2009 in BT-Drs. 16/14150, 22. 10. 2009, S. 4.
- 35 Beschluss 2008/616/JI des Rates vom 23. 6. 2008, Amtsblatt der EU L 210/20 ff., 6. 8. 2008. »Allele« sind die Zahlenpaare zur Bestimmung der individuellen Basensequenzvariation eines bestimmten DNA-Abschnitts (»Locus«), die als numerische Daten in den DNA-Datenbanken gespeichert werden.
- 36 van der Beek, K.: Exchange of DNA-profiles by the Treaty of Prüm. Presented at DNA Data Exchange in Europe conference, June 5–6, 2008. <http://www.dna-conference.eu/ppt/Van%20der%20Beek.pdf> (22. 3. 2011).
- 37 BT-Drs. 16/14150, 22. 10. 2009.
- 38 EU-Ratsdokument 8505/09, 15. 4. 2009.
- 39 Gill, P. et al.: The Evolution of DNA Databases – Recommendations for new European STR loci. In: *Forensic Science*, 156 (2006), S. 242–244.
- 40 Amtsblatt der EU C 296/1, 5. 12. 2009.
- 41 EU-Ratsdokument 11084/10, 16. 6. 2010.
- 42 § 1.1 in Kapitel 1 des Anhangs zum Ratsbeschluss 2008/616/JI.
- 43 ENSFI DNA Working Group (2016): DNA database management. Review and recommendations, S. 10. http://www.ensfi.eu/sites/default/files/documents/final_version_ensfi_2016_document_on_dna-database_management_o.pdf (4. 8. 2016).
- 44 Home Office (2015): Prüm business and implementation case. London, S. 51. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/480129/prum_business_and_implementation_case.pdf (12. 8. 2016).
- 45 EU-Ratsdokument 5124/3/14, 26. 5. 2014, S. 16.
- 46 EU-Ratsdokument 9831/1/16, 23. 6. 2016, S. 3.
- 47 Laut der neuen Eurodac-Verordnung von 2013 darf die Datenbank durch Polizei und Strafverfolgungsbehörden erst dann abgefragt werden, wenn zuvor erfolglos nationale Fingerabdruckdatenbanken, der Prüm-Verbund und das Visa-Informationssystem konsultiert wurden.
- 48 Hughes, T. P. (1993): *Networks of power. Electrification in Western society, 1880–1930*. Baltimore.: Johns Hopkins University Press.
- 49 Die Gruppe unter Vorsitz des Leitenden Beamten der Generaldirektion Inneres soll sich aus jeweils ein bis zwei Vertretern nationaler Behörden sowie der EU-Agenturen eu-LISA, Frontex, Europol, EASO, Grundrechteagentur und dem Koordinator für die Terrorismusbekämpfung zusammensetzen. Vgl. Europäische Kommission (2016): C(2016) 3780 final, 17. 6. 2016.