

Sarah Haggemüller

Der Europäische Haftbefehl und  
die Verhältnismäßigkeit seiner  
Anwendung in der Praxis



**Nomos**

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Einleitung	15
A. Entwicklung der strafrechtlichen justiziellen Zusammenarbeit in Europa	20
I. Von der klassischen Rechtshilfekooperation zum Lissaboner Vertrag: Sechs Phasen der Integration	23
II. Erste Phase: Europarat und multilaterale Zusammenarbeit	26
1. Europarat	26
a. Instrumente des Europarats im Bereich der Rechtshilfekooperation	28
b. Europäische Menschenrechtskonvention	31
2. Sonstige multilaterale Zusammenarbeit	32
III. Zweite Phase: Schengener Abkommen	34
1. Einfluss des SDÜ auf das Rechtshilferecht	36
2. Das Schengener Informationssystem (SIS-II)	38
3. Schengen heute	40
IV. Dritte Phase: Der Vertrag von Maastricht	42
1. Ausgestaltung der dritten Säule Justiz und Inneres	44
2. Auslieferungsübereinkommen	45
3. Einrichtung europäischer Kooperationsnetzwerke und Behörden	47
V. Vierte Phase: Der Amsterdamer Vertrag	49
1. Reformierung der dritten Säule	50
2. Einführung des RFSR	52
VI. Fünfte Phase: Umsetzung des RFSR und des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung	53
1. Rat von Cardiff und der Wiener Aktionsplan	54
a. Idee des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung in Strafsachen	55
b. Übertragung der gegenseitigen Anerkennung aus dem Binnenmarkt	56
c. Wiener Aktionsplan	59
2. Rat von Tampere und das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung	59

a. Ausgestaltung des Prinzips im Maßnahmenprogramm von 2001	61
b. Vorgesehener Zeitplan und Anwendungsumfang	63
c. Tatsächliche Umsetzung des Prinzips durch Rechtsinstrumente	64
3. Stärkung und Koordinierung der Strafverfolgung durch Eurojust	67
VII. Sechste Phase: Der Vertrag von Lissabon	68
1. Supranationalisierung der Zusammenarbeit in Strafsachen	69
2. Einschränkung der Supranationalisierung	70
3. Stärkung der Grund- und Menschenrechte	73
a. Richtlinien über Verfahrensrechte	73
b. Charta der Grundrechte der Europäischen Union	75
4. Ausblick	76
a. Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft	76
b. Beitritt der EU zur EMRK	77
c. Brüsseler Aktionsprogramm	78
B. Der Europäische Haftbefehl	80
I. Der EHB im Überblick	81
II. Entstehung und normative Grundlagen des RbEHB	83
1. Verhandlungen über den EHB	83
2. Der EHB als Rahmenbeschluss	87
3. Konsequenzen der kurzen Verhandlungen und des Erlasses als Rahmenbeschluss	88
4. Gegenseitiges Vertrauen als Grundlage des EHB	92
III. Das Übergabeverfahren in Theorie und Praxis	96
1. Erlass eines EHB	96
a. Voraussetzungen für den Erlass	96
b. Zuständigkeit	97
c. Formvorschriften	99
2. Übermittlung eines EHB	100
a. Übermittlungswege	100
b. Praktische Probleme bei der Übermittlung	101
3. Festnahme und Übergabehaft	103
4. Entscheidung über die Übergabe	105
5. Übergabe	109
IV. Materielle Neuerungen des EHB	110
1. Erfordernis beiderseitiger Strafbarkeit	110
2. Spezialitätsgrundsatz	114
3. Nichtauslieferung eigener Staatsangehöriger	116

4. Ablehnungsgründe	119
a. Obligatorische Ablehnungsgründe	119
b. Fakultative Ablehnungsgründe	120
c. Verletzung von Menschenrechten als Ablehnungsgrund?	123
V. Rechte des Betroffenen im Übergabeverfahren	125
C. Die unverhältnismäßige Anwendung – Achillesferse des EHB	128
I. Die unverhältnismäßige Anwendung als Problem	130
1. Rechte der betroffenen Person	130
2. Umsetzung gegenläufiger Kriminalpolitiken	132
3. Widerstand nationaler Gerichte gegen die Vollstreckung unverhältnismäßiger EHB	134
a. Urteile zur Vollstreckung geringfügiger Delikte	135
aa) Niederlande	135
bb) Deutschland	136
cc) Irland	138
b. Würdigung von Art. 8 EMRK in EHB-Verfahren	142
aa) Großbritannien	142
bb) Deutschland	144
cc) Irland	145
c. Urteile zur Vollstreckung von EHB zur Befragung	147
II. Kategorien der unverhältnismäßigen Anwendung	149
1. Andere Kategorien neben der Geringfügigkeit	152
a. Humanitäre Vorbehalte und Härtefälle	153
b. Auslieferung zur Befragung	156
2. Differenzierung verschiedener Fälle der Geringfügigkeit	158
a. Auslegung der Vorschrift des Art. 2 Abs. 1 RbEHB	161
b. Unverhältnismäßigkeit der Strafe zur Straftat	163
c. Unverhältnismäßigkeit des Strafverfolgungsmittels zum (erwarteten) Strafmaß	166
d. Unverhältnismäßigkeit der Kosten zur Straftat	168
D. Lösungsansatz der Kommission und des Rates der EU	169
I. Entwicklung eines Lösungsansatzes	169
1. Verhältnismäßigkeitsprüfung durch den Anordnungsstaat	171
2. Verhältnismäßigkeitsprüfung durch den Vollstreckungsstaat	174
3. Umsetzung des Lösungsansatzes: Änderung des Handbuchs zum EHB	174
4. Umsetzungsbericht der Kommission von 2011	176
II. Initiativen einzelner Mitgliedstaaten	178
1. Verhältnismäßigkeitsmaßnahmen in Anordnungsstaaten	178
2. Verhältnismäßigkeitsprüfung in Vollstreckungsstaaten	181

III. Aktueller Standpunkt nach „Lissabonisierung“ des RbEHB	184
1. Initiativbericht des Europäischen Parlaments	186
2. Ablehnung einer gesetzlichen Überarbeitung des RbEHB	187
E. Bedeutung und Prüfung der Verhältnismäßigkeit in EHB-Verfahren	192
I. Die Idee der Verhältnismäßigkeit im (Straf-) Recht	192
II. Verankerung und Bindungswirkung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Unionsrecht	196
1. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Art. 5 EUV	196
2. Verhältnismäßigkeit als allgemeiner Rechtsgrundsatz im Europäischen (Straf-) Recht	198
a. Der allgemeine Rechtsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit	198
b. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Europäischen Strafrecht	200
aa) Verhältnismäßigkeit nationaler Sanktionen für Unionsrechtsverletzungen	200
bb) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Schranke nationaler Sanktionen	201
cc) Das Verhältnismäßigkeitsprinzip im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des (Straf-) Rechts	203
3. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im europäischen Grund- und Menschenrechtsschutz	205
a. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in der EMRK	206
aa) Extraterritoriale Verantwortlichkeit der Anordnungsstaaten	208
bb) Extraterritoriale Verantwortlichkeit der Vollstreckungsstaaten	209
b. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in der GRCh	211
c. Menschenrechtsschutz in EHB-Verfahren – Rechtsprechung des EuGH	214
aa) Art. 53 GRCh und Grenzen des nationalen Grundrechtsschutzes	214
i) Melloni gegen Ministerio Fiscal	214
ii) Reaktion des deutschen Bundesverfassungsgerichts	217
bb) Europäische Grund- und Menschenrechte als Ablehnungsgründe	222
i) Urteile Melloni gegen Ministerio Fiscal und Radu	222
ii) Urteil Aranyosi und Căldăraru	225
III. Anforderungen an die mitgliedstaatliche Verhältnismäßigkeitsprüfung	229

1. Klassische Prüfungskriterien der prospektiven Verhältnismäßigkeit	230
a. Vorprüfung: Legitimes Ziel	233
b. Geeignetheit	233
c. Erforderlichkeit	234
d. Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne)	236
2. Prüfung der retrospektiven Verhältnismäßigkeit	239
F. Schwachstellen des Lösungsansatzes aus anordnungsstaatlicher Sicht	242
I. Vermeintliche Unverbindlichkeit	242
II. Das Kriterium der Erforderlichkeit: Alternativmaßnahmen zum EHB	245
1. Vorgaben des Handbuchs	246
2. Vergleichsmaßstab: Attraktivität des EHB	248
3. Ausdrücklich genannte Alternativen	251
a. Nutzung des Schengener Informationssystems	251
b. Vorladungen	254
aa) Anwendbarkeit der Maßnahme	254
bb) Erfordernis klarer Leitlinien zum Verhältnis von Vorladung und EHB	257
cc) Einführung eines Europäischen Vorführbefehls	258
c. Rahmenbeschluss über die gegenseitige Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen	260
aa) Anwendbarkeit der Maßnahme	260
bb) Attraktivität und Anwendung in der Praxis	262
i) Formale Anforderungen	262
ii) Evaluierung und statistische Erhebungen	263
d. Verwendung von Videokonferenzen	267
aa) Anwendbarkeit der Maßnahme	268
i) Derzeitige Rechtsgrundlagen	268
ii) Änderungen durch Inkrafttreten RIEEA	275
bb) Attraktivität und Anwendung in der Praxis	276
i) Formale Anforderungen	276
ii) Evaluierung und statistische Erhebungen	278
4. Verwendung weniger zwingender Instrumente der Rechtshilfe	282
a. Europäische Überwachungsanordnung	283
aa) Anwendbarkeit der Maßnahme	283
bb) Notwendigkeit eines klaren Bekenntnisses zum Vorrang der EÜA gegenüber dem EHB	285

cc) Attraktivität und Anwendung in der Praxis	286
i) Formale Anforderungen	286
ii) Evaluierung und statistische Erhebungen	288
dd) Probleme und Bedenken bei der Verknüpfung des RbEÜA mit dem EHB	291
b. Übertragung der Strafverfolgung	292
aa) Anwendbarkeit der Maßnahme	293
i) Derzeitige Rechtsgrundlage	293
ii) Initiativen auf Unionsrechtsebene	293
bb) Attraktivität und Anwendung in der Praxis	295
i) Formale Anforderungen	295
ii) Evaluierung und statistische Erhebungen	296
c. Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen	299
aa) Anwendbarkeit der Maßnahme	299
bb) Attraktivität und Anwendung in der Praxis	301
i) Formale Anforderungen	301
ii) Evaluierung und statistische Erhebungen	304
5. Schwachstelle: Fehlende gleichwertige Alternativmaßnahmen	307
a. Konkretisierung des Handbuchs	307
b. Stärkung der Alternativmaßnahmen	308
c. Förderung der Kombination von Maßnahmen	309
d. Verweis auf nationale Alternativen	312
III. Das Kriterium der Angemessenheit: Mangelnde Leitlinien	313
1. Funktions- und Anwendungsverständnis des EHB	314
a. Rechtliche Möglichkeit des Erlasses	314
b. Forderung nach einem weiten Anwendungsumfang des EHB	316
c. Anwendungszwang aufgrund des Legalitätsgrundsatzes	317
d. Anforderungen an das Handbuch	318
2. Einschränkungen durch das Handbuch	319
a. Nationaler Haftbefehl als Voraussetzung für einen EHB	320
b. Nationale Haftbefehle und europäische Vorgaben	324
aa) Vorliegen eines Haftgrunds	325
bb) Verhältnismäßigkeit des nationalen Haftbefehls bei geringfügigen Delikten	326
cc) Verhältnismäßigkeit des nationalen Haftbefehls bei vulnerablen Verdächtigen	330
c. Weitergehende Verhältnismäßigkeitsprüfung	331

3. Schwachstelle: Fehlende Leitlinien der Angemessenheit	333
a. Klare Abgrenzung der Funktionsbestimmung	334
b. Klare Bestimmung des erwünschten Anwendungsumfangs	335
c. Konkrete Vorgaben der Unverhältnismäßigkeit	336
d. Überarbeitung des Handbuchs zum EHB	338
G. Schwachstellen und Grenzen des Lösungsansatzes aus vollstreckungsstaatlicher Sicht	340
I. Umgang mit EHB bei Unverhältnismäßigkeit von Strafe und Straftat	341
1. Angleichung der Strafraumen und Deliktsdefinitionen	342
2. Verhältnismäßigkeitsprüfung im Vollstreckungsstaat – Grenzen der gegenseitigen Anerkennung	345
a. Grenzen in anderen Instrumenten der strafrechtlichen Zusammenarbeit	346
b. Grenzen im Gemeinsamen Europäischen Asylsystem	348
c. Grenzen in der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen	349
d. Übertragbarkeit auf den RbEHB	350
3. Einführung eines Ablehnungsgrunds bei Unverhältnismäßigkeit von Strafe und Straftat	351
a. Schwierigkeiten bei Ausgestaltung des Ablehnungsgrunds	352
b. Rechtliche Grundlage eines Ablehnungsgrunds der Verhältnismäßigkeit	353
c. Notwendigkeit eines ausdrücklichen Ablehnungsgrunds	354
d. Mögliche Ausgestaltung des Ablehnungsgrunds	357
II. Sonstiger Umgang mit unverhältnismäßigen EHB	361
1. Stärkung der Verteidigungsrechte	361
a. Zugang zu einem Rechtsbeistand	362
b. Anspruch auf Prozesskostenhilfe	363
c. Qualität des Rechtsbeistands	366
2. Einführung eines Kontrollmechanismus der Verhältnismäßigkeit	367
a. Notwendigkeit einer Verhältnismäßigkeitsprüfung durch den Vollstreckungsstaat	367
b. Ausgestaltung eines Kontrollmechanismus der Verhältnismäßigkeit	371
Ausblick und Zusammenfassung der Thesen und Ergebnisse	374
Literaturverzeichnis	385
I. Kommentare und mehrfach genutzte Sammelwerke	385
II. Monografien, Beiträge und Artikel	386