

Kurzfassung des Abschlussberichts

Auf dem Weg zu einem gemeinsamen Bewertungsrahmen, innerhalb dessen das gegenseitige Vertrauen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen beurteilt wird

(Zusammenfassung, Auszüge aus den wichtigsten Kapiteln des Abschlussberichts und Empfehlungen)



Kurzfassung des Abschlussberichts

Auf dem Weg zu einem gemeinsamen Bewertungsrahmen, innerhalb dessen das gegenseitige Vertrauen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen beurteilt wird

(Zusammenfassung, Auszüge aus den wichtigsten Kapiteln des Abschlussberichts und Empfehlungen)

*Pim Albers, Pascal Beauvais, Jean-François Bohnert, Martin Böse,
Philip Langbroek, Alain Renier und Thomas Wahl*

März 2013



Inhaltsverzeichnis

Teil A	5
Einleitung: Ansatz, Evaluierungs-methodik und Pilotprojekt	6
1 Einführung in das Projekt	7
2 Der Ausgangspunkt: Die verfahrensmäßigen und institutionellen Aspekte des gegenseitigen Vertrauens	8
<i>Verfahrensmäßige Aspekte</i>	8
<i>Institutionelle Aspekte</i>	10
3 Erläuterung des Pilotprojekts: Der Verhältnismäßigkeits-grundsatz und das Europäische Haftbefehlsverfahren	11
<i>Reichweite</i>	11
<i>Bewertungsgegenstand</i>	12
<i>Angewandte Bewertungsmethoden</i>	13
4 Leitfaden für den Leser	14
Teil B	15
Der Europäische Haftbefehl und der Verhältnismäßigkeits-grundsatz - Ergebnisse und Empfehlungen	16
1 Vergleichender Überblick über die Landesberichte und Erhebungen	16
1.1 Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Europäischen Recht und in nationalen Strafjustizsystemen	17
1.1.1 <i>Europäisches Recht</i>	17
1.1.1.1 <i>Verhältnismäßigkeit von Festnahme und Haft</i>	18
1.1.1.2 <i>Verhältnismäßigkeit strafrechtlicher Sanktionen</i>	20
1.1.1.3 <i>Verhältnismäßigkeit und gegenseitiges Vertrauen</i>	23
1.1.2 <i>Nationales Recht</i>	26
1.2 Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im ausstellenden Staat	27
1.2.1 <i>Rechtlicher und institutioneller Rahmen</i>	27
1.2.2 <i>Kriterien der Verhältnismäßigkeit</i>	29
1.2.3 <i>Alternative Instrumente</i>	30
1.2.4 <i>Praktische Probleme</i>	30
1.3 Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im vollstreckenden Staat	31
1.3.1 <i>Rechtlicher und institutioneller Rahmen</i>	31
1.3.2 <i>Kriterien der Verhältnismäßigkeit</i>	33
1.3.3 <i>Übergabe von Staatsangehörigen und Ansässigen</i>	34
1.3.4 <i>Verhältnismäßigkeit von Festnahme und Haft</i>	36

1.3.5	Verfahrensgarantien und Überwachung	37
1.3.6	Praktische Probleme	39
1.4	Relevante Faktoren für gegenseitiges Vertrauen	39
1.4.1	Allgemeine Feststellungen	39
1.4.2	Bewertung institutioneller Aspekte des gegenseitigen Vertrauens	40
1.4.2.1	Kapazität des Strafjustizsystems	41
1.4.2.2	Dauer von Strafverfahren	42
1.4.2.3	Inhaftierung	42
1.4.3	Schlussfolgerung	44
1.5	Erfahrungen mit den gegenwärtigen Bewertungs-methoden und Peer Review-Gutachten	44
2	Empfehlungen für eine angemessene Verwendung des Europäischen Haftbefehls	46
2.1	Das Ausstellen eines Europäischen Haftbefehls	47
2.2	Die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls	49
Teil C		51
3	Zusammenführung der Ergebnisse des Pilotprojekts und des Erfordernisses der Entwicklung eines gemeinsamen Rahmens für die Bewertung des gegenseitigen Vertrauens und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen	52
3.1	Die Peer Review-Methode	53
3.2	Erhebung unter institutionellen Hauptakteuren	55
3.3	Rechtliche Analyse	56
3.4	Staatlich registrierte Daten	56
3.5	(Rechtsstaatliche) Bewertungen von anderen europäischen, internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen	57
3.6	Erstellen von Berichten und Folgeaktionen anhand der von den Bewertern gelieferten Empfehlungen	57
3.7	Finden eines gemeinsamen Bewertungsrahmens für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	58
ANHANG		64
Mitwirkende		68

Teil A

Teil A

**Einleitung: Ansatz,
Evaluierungs-methodik
und Pilotprojekt**

Die vorliegende Kurzfassung des Abschlussberichtes fasst die wichtigsten Ergebnisse des Projekts "Auf dem Weg zu einem gemeinsamen Bewertungsrahmen, innerhalb dessen das gegenseitige Vertrauen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen innerhalb der EU beurteilt wird" ("Towards a common evaluation framework to assess mutual trust in the field of EU judicial cooperation in criminal matters") zusammen. Sie enthält Auszüge aus dem Abschlussbericht sowie dessen Schlussfolgerungen bzw. Empfehlungen. Diese Kurzfassung ist in englischer, französischer und deutscher Sprache verfügbar. Der Originalbericht in voller Länge liegt nur auf Englisch vor.

Die folgenden einführenden Bemerkungen geben einen kurzen Überblick über Hintergrund, Ziel und Ansatz des Projekts (Kapitel 1), seinen Ausgangspunkt aus methodischer Sicht in Bezug auf die Evaluierung des gegenseitigen Vertrauens (Kapitel 2) und den besonderen Gegenstand der Evaluation ("das Pilotprojekt"), nämlich den Europäischen Haftbefehl und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Kapitel 3). Kapitel 4 führt den Leser durch diese Kurzfassung des Abschlussberichts und informiert darüber, welche Themen im vollständigen Abschlussbericht ausführlicher behandelt werden.

1 Einführung in das Projekt

Auf einer informellen Tagung des Rates Justiz und Inneres in Prag im Januar 2009 hielt der damalige niederländische Justizminister ein Impulsreferat zum Thema des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung und des gegenseitigen Vertrauens. Er gab zu bedenken, dass das Fundament der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen innerhalb der EU bedroht sei, wenn Zweifel darüber fortbestehen, dass Teile des nationalen Strafjustizsystems nicht richtig funktionieren (wie dies in der Praxis der Fall ist). Zudem hänge auch die Qualität jedes Strafjustizsystems in der EU von der Qualität des Strafjustizsystems der anderen Mitgliedsstaaten ab. Deshalb schlug der niederländische Minister vor, dass neben Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, Austauschprogrammen und Verfahrensgarantien, ein Bewertungsmechanismus entwickelt werden sollte, um das gegenseitige Vertrauen in der EU zu stärken. Dieser Bewertungsmechanismus solle über die derzeitige Begutachtung der justiziellen Zusammenarbeit auf EU-Ebene hinausgehen.

Nach einer Konferenz in Maastricht, auf der diskutiert wurde, wie ein solcher zusätzlicher Bewertungsmechanismus entwickelt werden könnte,¹ ergriffen die Justizministerien der Niederlande, Frankreichs und Deutschlands weitere Maßnahmen. Nachdem auf ihre Initiative die Idee eines zusätzlichen Bewertungsmechanismus im Stockholmer Programm und im darauffolgenden Aktionsplan der Kommission verankert wurde,² entwarfen sie daraufhin ein von der EU finanziertes Projekt, um das Konzept eines zusätzlichen Bewertungsmechanismus genauer zu untersuchen. Dieses Projekt ist Gegenstand dieser Veröffentlichung.

Vor dem genannten Hintergrund hat das Projekt daher zum Ziel, eine solide Methodik zu entwickeln, mit deren Hilfe die verschiedenen Aspekte im Zusammenhang mit der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und die Förderung des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedsstaaten evaluiert

.....

¹ Vgl. M. Dane and A. Klip (Hrsg.), *An additional evaluation mechanism in the field of EU judicial cooperation in criminal matters to strengthen mutual trust*, (2009) Celsus legal publishers, Tilburg.

² Europäischer Rat, *Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger*, ABl. C 115 vom 4. Mai 2010, S. 1, 6.; Mitteilung der Kommission, *Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas – Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms*, KOM (2010) 171 endg., S. 65.

werden kann. Getestet wurde diese Methodik anhand des Instruments des Europäischen Haftbefehls, welcher als Pilotprojekt fungiert. Im Besonderen wurden in diesem Rahmen die Bedingungen für die Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit der Entscheidung untersucht. Ein Team nationaler Sachverständiger aus Frankreich, Deutschland und den Niederlanden, von wissenschaftlicher Seite unterstützt durch Professoren der Rechtswissenschaften aus den drei Ländern, untersuchte im Zeitraum von 2011 bis 2013 diese spezielle Thematik. Die Evaluierungsergebnisse der auf das Instrument des Europäischen Haftbefehls gerichteten Studie in Kombination mit eingehenden vergleichenden Untersuchungen über die angewandten Methoden zur Evaluierung des Justizsektors und der justiziellen Zusammenarbeit innerhalb und außerhalb der EU bildeten die Grundlage für den Abschlussbericht des Projekts.

Es ist wichtig anzumerken, dass dieser duale Ansatz zwei Stränge nach sich zieht, welche den Abschlussbericht kennzeichnen. Der erste Strang deckt das Thema des Europäischen Haftbefehls und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ab, der zweite, methodische –Strang befasst sich mit der komplexen Welt der vergleichenden Bewertungsmethoden und Beispielen bewährter Praktiken. Dieser zweite Strang untersucht die wesentlichen methodischen Ansätze, die in einen gemeinsamen Bewertungsrahmen integriert werden sollten, um das gegenseitige Vertrauen und die justizielle Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedsstaaten in Strafsachen beurteilen zu können. Dabei kann aus dem Fundus von Arbeiten folgender Einrichtungen und Organisationen geschöpft werden: nichtstaatliche Institutionen, Forschungsinstitute, Universitäten, europäische und internationale Organisationen, die quantitative und qualitative Informationen verschiedener Aspekte im Zusammenhang mit der Struktur und dem Funktionieren der Justizsysteme aus der Sicht der Nutzer dieser Systeme (Bürger, Mandanten und Angehörige der Rechtsberufe) darlegen sowie Institutionen, die für die Rechtspflege zuständig sind (die Justizbehörden selbst). Das Projektteam hat versucht, die beiden genannten Stränge im Abschlussbericht zu verknüpfen.

2 Der Ausgangspunkt: Die verfahrensmäßigen und institutionellen Aspekte des gegenseitigen Vertrauens

Um einen guten Überblick über das gegenseitige Vertrauen bei der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zu erhalten, erkannte das Projektteam, dass zwei Aspekte berücksichtigt werden müssten: Es ist notwendig sowohl verfahrensmäßige als auch institutionelle Aspekte zu untersuchen, die in eine Evaluierung auf europäischer Ebene aufgenommen werden könnten. Diese beiden Aspekte können auch als 'Bausteine' für gegenseitiges Vertrauen beschrieben werden.

Verfahrensmäßige Aspekte

Die Bereitschaft zu gegenseitigem Vertrauen, welches den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung juristischer Entscheidungen in Strafsachen untermauert, wird von jedem Mitgliedsstaat der Europäischen Union befürwortet. Gegenseitiges Vertrauen und gegenseitige Anerkennung sind jedoch nicht ohne Weiteres gewährleistet, da in vielen Mitgliedsstaaten der Souveränität über die nationale Strafrechtspolitik und -praxis manchmal ein höherer Stellenwert eingeräumt wird als der Entwicklung einer europäischen Strafrechtspolitik mit Instrumenten, die eine justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen erleichtern. Unter dem Einfluss von Terrorismus und einer wachsenden länderübergreifenden Kriminalität besteht jedoch ein

Bedarf an der Einführung neuer verfahrensrechtlicher Maßnahmen auf europäischer Ebene und an der Stärkung der bereits bestehenden. Im Laufe der Jahre hat die Europäische Union mehrere Rechtsinstrumente eingeführt, um das gegenseitige Vertrauen in Strafsachen zwischen den Mitgliedsstaaten zu stärken, indem man sich vor allem auf die Harmonisierung des materiellen Strafrechts einerseits und auf die verfahrensrechtlichen Maßnahmen zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit andererseits konzentrierte.

Wenn die praktische Anwendung der EU-Instrumente in Angelegenheiten der Zusammenarbeit auf europäischer Ebene evaluiert wird, ist es erforderlich, diesen verfahrensmäßigen Aspekten zur Verbesserung des gegenseitigen Vertrauens und der Zusammenarbeit zwischen EU-Mitgliedsstaaten die nötige Aufmerksamkeit zu widmen. In der Praxis bedeutet dies jedoch, dass eine Untersuchung sich nicht auf das zu beurteilende EU-Instrument als solches beschränken sollte (z.B. die Untersuchung des Instrumentes des Europäischen Haftbefehls allein), sondern dass sie auch die Verflechtungen zwischen diesem Instrument und anderen EU-Instrumenten in Strafsachen berücksichtigen sollte.

Da die Funktionsweise eines individuellen EU-Instrumentes wie das des Europäischen Haftbefehls nicht isoliert von anderen europäischen Instrumenten, Politiken und nationalen Strafverfahren betrachtet werden kann, müssen diese Aspekte in die Entwicklung eines soliden und klar umrissenen gemeinsamen Bewertungsrahmens auf europäischer Ebene einbezogen werden. Um diesen Gedanken zu illustrieren wird im Folgenden die Beziehung zwischen dem Europäischen Haftbefehl und neuen EU-Maßnahmen, im Besonderen diejenigen, die die Verfahrensrechte von Tatverdächtigen und Opfern stärken, erläutert.

Das Europäische Haftbefehlsverfahren wurde 2002 eingeführt, um das komplizierte formale traditionelle Auslieferungsverfahren durch ein einfaches Übergabeverfahren zu ersetzen (Übergabe von verurteilten oder verdächtigen Personen von einem EU-Mitgliedsstaat an einen anderen EU-Mitgliedsstaat). Dieses Instrument trug dazu bei, dass die Ablehnungsgründe, die formellen Anforderungen und die durchschnittliche Dauer eines Übergabeverfahrens beträchtlich reduziert worden sind, was man ebenfalls als großen Effizienzerfolg werten kann. Wie steht es jedoch um den Rechtsschutz von Verdächtigen oder Verurteilten in Europa? Sollten diese Verfahrensaspekte des gegenseitigen Vertrauens und der justiziellen Zusammenarbeit ebenfalls in einen gemeinsamen Bewertungsrahmen mit einbezogen werden? Die Antwort lautet: Ja. Instrumente wie das Europäische Haftbefehlsverfahren oder die Europäische Beweisanordnung konzentrieren sich vor allem auf die Effizienz der Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung, d.h. den Sicherheitsaspekt innerhalb des europäischen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Die Europäische Kommission hat jedoch im Laufe der Jahre festgestellt, dass europäische Instrumente fehlen, die sich mit den Rechten von Verdächtigen und Opfern befassen. Deshalb werden neue Instrumente eingeführt, um die Verfahrensrechte von Verdächtigen und Beschuldigten zu stärken oder um die Haftbedingungen für Beschuldigte, die auf ihren Strafprozess warten, oder für Personen, deren Strafe vollstreckt wird, zu verbessern. Gute Beispiele für diese Art von Instrumenten sind die Einführung eines "Letters of Rights", einer Regelung über das Recht auf Dolmetscherleistungen und Übersetzung während des vorgerichtlichen Verfahrens und über das Recht auf Rechtsberatung und Rechtsbeistand in einem frühestmöglichen Verfahrenstadium. Die Haftbedingungen betreffend wurde 2011 ein Grünbuch veröffentlicht. Darin wird ein klarer Zusammenhang zwischen der Anwendung von Instrumenten wie dem Europäischen Haftbefehlsverfahren und den Bedingungen betreffend freiheitsentziehender Haft hergestellt. Im Rahmen des Europäischen Haftbefehlsverfahrens müssen die Richter des vollstreckenden

Staates, die ein Ersuchen um Übergabe einer Person prüfen, davon überzeugt sein, dass die Entscheidungen des ausstellenden Staates auf faire Weise getroffen worden sind und die Grund- und Menschenrechte uneingeschränkt respektiert wurden, wozu beispielsweise die Einhaltung angemessener Haftbedingungen während des strafprozessualen Vorverfahrens gehört.

Dieses Beispiel zeigt deutlich, dass bei der Entwicklung eines gemeinsamen Bewertungsrahmens für gegenseitiges Vertrauen und die justizielle Zusammenarbeit ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt werden muss, bei dem die Evaluierung eines EU-Instrumentes sich nicht auf das Instrument selbst beschränkt, sondern bei dem Einfluss und Auswirkungen anderer EU-Instrumente und Politiken auf die praktische Anwendung dieses speziellen Instrumentes ebenfalls Aufmerksamkeit verdient.

Institutionelle Aspekte

Strafverfahren, die von EU-Instrumenten unterstützt werden, können unter Einfluss verschiedener institutioneller Aspekte in Bezug auf gegenseitiges Vertrauen mehr oder weniger effektiv und effizient werden. So könnte sich zum Beispiel ein Mangel an Richterpersonal in einem vollstreckenden Mitgliedsstaat negativ auf die durchschnittliche Dauer eines Europäischen Haftbefehlsverfahrens auswirken, wenn die Richter nicht in der Lage sind, alle Ersuchen der ausstellenden Staaten auf Übergabe einer Person in angemessener Zeit zu prüfen. Dasselbe gilt für Fälle, in denen die übergebenen Personen, die in Untersuchungshaft genommen werden, aufgrund von Engpässen im Justizsystem länger als vorgesehen auf ihren Strafprozess warten müssen. Diese Situationen können sich negativ auf das gegenseitige Vertrauen zwischen EU-Mitgliedsstaaten und damit auch auf die Effektivität, Effizienz und Qualität bei der Anwendung der EU-Instrumente wie des Europäischen Haftbefehlsverfahrens auswirken. Deshalb besteht ein Bedürfnis, einen ganzheitlichen Ansatz nicht nur in verfahrensmäßiger, sondern auch in institutioneller Hinsicht anzuwenden.

Darum ist es – in einem gemeinsamen Bewertungsrahmen – auch erforderlich, (vergleichendes) Zahlen- bzw. Informationsmaterial über die verschiedenen institutionellen Aspekte in Bezug auf die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und das Funktionieren nationaler Rechts- und Justizsysteme einzubeziehen. Das Projekt ermittelte die folgenden Elemente als wichtige Determinanten dieser institutionellen Aspekte: (1) (Qualitäts-) Standards für Ausbildung, Personalbeschaffung und Ernennung von Polizisten, - Zoll- und Grenzpolizeibeamten, Staatsanwälten, Richtern und Justizbediensteten, (2) die verfügbare Kapazität von Justizsystemen, (3) die Leistungsfähigkeit der Polizei, der Strafverfolgungs- und der Justizbehörden, (4) die Anwendung des Rechts auf ein faires Verfahren, (5) das Maß der empfundenen (und tatsächlichen) Korruption bei Polizei und Strafverfolgungsinstanzen (einschließlich Zoll- und Grenzpolizei) und der Justiz sowie das Maß an Vertrauen in diese Einrichtungen, (6) das Maß an Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit bei der Anwendung strafrechtlicher Instrumente, (7) die Qualität der Strafverteidigung und (8) die Haftbedingungen und das Ausmaß der Zusammenarbeit zwischen EU-Mitgliedsstaaten in Strafsachen.³

.....
³ Quantitative und qualitative Daten über diese institutionellen Aspekte können zusammengetragen werden, indem bestehende Datenquellen und Evaluierungsberichte (z.B. von der Europäischen Kommission, dem Europarat, der Weltbank und Nichtregierungsorganisationen (z.B. die Antikorruptionsorganisation Transparency International und das World Justice Projekt) hinzugezogen werden.

Die Funktionsweise dieses ganzheitlichen Ansatzes auf dem Gebiet eines gemeinsamen Bewertungsrahmens für gegenseitiges Vertrauen und justizielle Zusammenarbeit wurde in der Praxis, wie erwähnt, im Rahmen des Pilotprojekts getestet, in dem der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und der Europäische Haftbefehl als 'Fallstudie' verwendet wurden. Das Pilotprojekt beschränkt sich nicht nur auf eine Untersuchung des Instrumentes selbst, indem verschiedene Bewertungsmethoden zum Einsatz kommen, sondern bietet auch vergleichendes Datenmaterial über mehrere institutionelle Aspekte in Bezug auf das gegenseitige Vertrauen und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Der nächste Abschnitt erläutert, wie dieser Ansatz umgesetzt wurde.

3 Erläuterung des Pilotprojekts: Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das Europäische Haftbefehlsverfahren

Reichweite

Dem Standardmuster einer ex-post-Evaluierung folgend bestimmte sich die Reichweite des Pilotprojekts einerseits durch den Gegenstand der Evaluierung und den entsprechenden Zusammenhang (den Europäischen Haftbefehl) und andererseits durch das zu beurteilende Eingreifen (den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz). Den allgemeinen Gedanken über die Einbeziehung verfahrensmäßiger und institutioneller Aspekte in ein Bewertungsschema berücksichtigend, verfolgte die Fallstudie über die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und des Europäischen Haftbefehlsverfahrens im methodischen Sinne einen kombinierten Ansatz: Wir haben Rechtsanalysen und quantitative und qualitative Forschungsmethoden kombiniert, weil diese am besten dem hierarchischen Charakter der Umsetzung politischer Maßnahmen der EU im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit gerecht werden.

Der Europäische Haftbefehl wurde aus verschiedenen Gründen als Gegenstand für eine Fallstudie gewählt. Zunächst war der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl die erste Maßnahme, mit der das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung im Bereich des Strafrechts umgesetzt wurde. Diese Maßnahme ist nicht nur in den am Projekt teilnehmenden Ländern, sondern in allen EU-Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt worden. Dieser Umstand wurde als wichtig erachtet, da das Pilotprojekt die Umsetzung und Kooperationspraxis nicht nur zwischen Frankreich, Deutschland und den Niederlanden, sondern auch in Ländern abbilden sollte, die nicht am Pilotprojekt teilnahmen. Zum Zweiten greift der Europäische Haftbefehl in das Recht auf persönliche Freiheit ein (Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 4 der EU-Grundrechtecharta), einem Grundrecht also, das sehr eingriffssensibel ist und daher einen besonders geeigneten Gegenstand darstellt, um die Auswirkungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu bewerten. Der dritte Grund für die Auswahl dieses Themas ist der, dass das Europäische Haftbefehlsverfahren bereits Gegenstand gegenseitiger Begutachtungen war und daher die Möglichkeit bot, Erfahrungen mit den bestehenden Bewertungsmechanismen abzugleichen und potentielle Alternativen oder Korrekturen zu ermitteln.

Die Definition des Eingriffs basiert auf dem neuen Bewertungsansatz, der sich allgemein auf die gesamte Bandbreite der "Bausteine" für gegenseitiges Vertrauen und deren Menschenrechtsdimensionen im Besonderen bezieht. Auf der anderen Seite konnte das Pilotprojekt nicht alle Gesichtspunkte abdecken, da diese das Projekt gesprengt hätten. Um Zweck und Beschränkungen der Studie in Einklang zu bringen,

erwies sich die Evaluierung der Auswirkungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei Umsetzung des Europäischen Haftbefehls als ideale Lösung.

Bewertungsgegenstand

Die Schwerpunktsetzung auf die Auswirkungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in der Praxis der Mitgliedsstaaten bei der Ausstellung und Vollstreckung Europäischer Haftbefehle impliziert, dass die Evaluierung den Akzent nicht darauf setzt, ob die nationale Gesetzgebung mit dem Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl übereinstimmt, sondern darauf, dass dieses neue Rechtsinstrument den gemeinsamen Rahmen in der Europäischen Union für Übergabeverfahren bildet.

Die Analyse des Eingreifens besteht aus mehreren Ebenen. Da das Konzept der Verhältnismäßigkeit und ihre Rolle in der Rechtspraxis von Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat unterschiedlich sein kann, behandelt die erste Ebene des Pilotprojekts die allgemeinen Auswirkungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auf das nationale Strafjustizsystem. Auf der zweiten Ebene werden die Auswirkungen auf die Umsetzung des Europäischen Haftbefehls untersucht, wo der Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit sowohl in dem Mitgliedsstaat, der einen EHB ausstellt, als auch in dem Mitgliedsstaat, in dem der EHB vollstreckt wird, eine Rolle spielt.

Den ausstellenden Mitgliedsstaat betreffend konzentriert sich die Bewertung darauf, ob die zuständige Behörde eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Ausstellung eines EHB durchführt und auf die Kriterien, die in dieser Prüfung angewandt werden. Da die Schwere der Straftat ein wesentlicher Aspekt bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von Haft und Übergabe ist, wurde den Straftaten, für die der EHB ausgestellt wird, besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Ein weiterer Akzent der Evaluierung war der verfahrensrechtliche Rahmen, der einen wichtigen Faktor für die Entscheidung, keinen als unverhältnismäßig angesehenen EHB auszustellen, bilden kann (Gesichtspunktegerichtlicher Überprüfung und der Verfahrensgarantien).

Auf den ersten Blick scheint der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im vollstreckenden Mitgliedsstaat eine untergeordnete Rolle zu spielen, da er nicht als Grund für die Nichtvollstreckung eines EHB ausdrücklich im Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl erwähnt wird. Trotz alledem kann der Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit auch im vollstreckenden Mitgliedsstaat aufkommen. Wenn Mitgliedsstaaten beispielsweise fakultative Gründe für die Ablehnung eines Ersuchens untersuchen, kann eine Verhältnismäßigkeitsprüfung in Ansatz gebracht werden. Außerdem könnte der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Teil des europäischen *ordre public* (Artikel 1 (3) RB EHB) in Erwägung gezogen werden. Entsprechend könnten die Mitgliedsstaaten die Vollstreckung eines EHB ablehnen, wenn die Strafverfolgung der an den ausstellenden Mitgliedsstaat zu übergebenden Person nicht mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar ist aufgrund einer übermäßigen Bestrafung (Artikel 49 (3) EU-Grundrechtecharta), aufgrund der Dauer und den Bedingungen der Haft (Artikel 3 und 5 EMRK, Artikel 4 und 6 Grundrechtecharta) oder aufgrund des Einsatzes des EHB für Bagatelldelikte oder für Zwecke, die keine Inhaftierung rechtfertigen (z.B. zu bloßen Verhörzwecken).

Aufgrund der Tatsache, dass die Vollstreckung eines EHB sowohl einerseits eine Inhaftierung und Haft und andererseits eine Übergabe beinhaltet, wurde die Analyse der Unterschiede zwischen transnationaler und nationaler Strafverfolgung im Pilotprojekt auf einer dritten Ebene ebenfalls berücksichtigt.

In einem folgenden Teil behandelt das Pilotprojekt allgemeine Gesichtspunkte des gegenseitigen Vertrauens und der Evaluierung. Hiermit wird dem zweiten Ziel des Projekts Rechnung getragen, nämlich der Entwicklung eines gemeinsamen Bewertungsrahmens, um das gegenseitige Vertrauen bei der Zusammenarbeit in Strafsachen zu beurteilen (und zu stärken). Zu diesem Zweck wird im Rahmen des Pilotprojekts versucht, die Relevanz der verfahrensmäßigen und institutionellen Aspekte zur Bildung gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedsstaaten zu bewerten. Einige dieser Aspekte werden als besonders relevant für den EHB erachtet (Bedingungen für die Ausstellung eines EHB, Höchstdauer der Haft, Rechtsmittel, Haftbedingungen) und wurden einer näheren Untersuchung dahingehend unterzogen, ob (und in welchem Ausmaß) das gegenseitige Vertrauen fundiert ist. Schließlich werden im Rahmen des Pilotprojekts die Erfahrungen mit der derzeitigen Bewertungsmethodik zusammengetragen und es wird hinterfragt, welche Lehren aus der vierten Runde der gegenseitigen Begutachtungen gezogen werden können.

Angewandte Bewertungsmethoden

Das Herzstück der Fallstudie über den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und den Europäischen Haftbefehl bilden die Rechtsanalyse und die Besuche im Rahmen des Peer Review-Gutachtens. Die Rechtsanalyse gibt einen Überblick über die Umsetzung des EHB in die jeweilige nationale Rechtsordnung eines jeden am Projekt teilnehmenden Landes (Frankreich, die Niederlande und Deutschland). Der Kontext dokumentierter politischer Leitlinien wurde soweit möglich berücksichtigt. Dokumenten- und Textanalysen, sowie Auswertung von Rechtsprechung und Literatur waren Teil dieser Rechtsanalyse. Der Peer Review bildete die zweite Säule zur Untersuchung der Implementierungspraxis in den drei teilnehmenden Ländern. Im Rahmen des Peer Review-Gutachtens wurden Vor-Ort-Besuche in den drei Ländern durchgeführt, in denen qualitatives Datenmaterial mithilfe von Interviews gewonnen wurde. Da die Interviews ein umfassendes Bild darüber liefern sollen, „was sich so abspielt“ wurde es als wichtig angesehen, alle am EHB-Verfahren Beteiligten mit einzubeziehen (Richter, Staatsanwälte, Beamte und Angestellte zentraler Behörden und der nationalen Einheiten des Schengen-Informationssystems sowie Rechtsanwälte bzw. Strafverteidiger).

Da sich die Besuche im Rahmen des Peer Reviews auf Frankreich, Deutschland und die Niederlande beschränkten und die Ergebnisse dieser Besuche zwangsläufig nicht ohne Weiteres auf andere EU-Mitgliedsstaaten übertragbar sind, wurde die „Peer Review-Methode“ durch Erhebungen ergänzt, um die Praxis des Europäischen Haftbefehls und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes aus Sicht der Justizbehörden und Verteidiger anderer EU-Staaten zu evaluieren. Die Erhebungsbögen wurden an die nationalen Kontaktstellen des Europäischen Justiziellen Netzes in Strafsachen beziehungsweise an die in der Europäischen Strafverteidigerorganisation ECBA (European Criminal Bar Association) zusammengeschlossenen Rechtsanwälte gerichtet.

Die letzte Informationsquelle, die für das Projekt herangezogen wurde, waren statistische Daten über das Europäische Haftbefehlsverfahren und das nationale Strafjustizsystem der drei am Projekt teilnehmenden Länder. Diese Daten dienen der Ergänzung der Ergebnisse aus den Peer-Review-Besuchen und dazu, Fehlinterpretationen oder falsche Schlussfolgerungen zu vermeiden. Um die empirische Grundlage für gegenseitiges Vertrauen zu bewerten, war die Sammlung statistischer Daten nicht auf die Umsetzung des EHB beschränkt, sondern bezog sich auch auf die Kapazität und die Leistungsfähigkeit des Strafjustizsystems der teilnehmenden Länder.

4 Leitfaden für den Leser

Wie oben erwähnt, kann diese Kurzfassung des Projektabschlussberichts lediglich eine Zusammenfassung, die wichtigsten Ergebnisse und unsere Schlussfolgerungen bzw. Empfehlungen in Bezug auf die ausgearbeiteten beiden Themenkomplexe dieses Projekts enthalten, d.h. (1) den Europäischen Haftbefehl und die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und (2) die Entwicklung eines gemeinsamen Bewertungsrahmens über gegenseitiges Vertrauen und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Die in diesem Einführungsteil A zusammengefassten Punkte (Geschichte und Inhalt des Projekts, verfahrensmäßige und institutionelle Aspekte in Bezug auf gegenseitiges Vertrauen, die Ausführungen über Methoden, die zur Bewertung des gegenseitigen Vertrauens und der justiziellen Zusammenarbeit herangezogen werden können, die Erläuterung des Pilotprojekts über den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und den Europäischen Haftbefehl sowie die Checklisten/Fragebögen, die für die Umsetzung der Methodik verwendet wurden) werden im vollständigen Abschlussbericht, der nur auf Englisch vorliegt, viel ausführlicher ausgearbeitet. Außerdem enthält der vollständige Bericht die Ergebnisse der Rechtsanalyse und des Peer Review-Gutachtens in Form detaillierter Landesberichte über Frankreich, die Niederlande und Deutschland, einschließlich der Analyse der statistischen Daten jedes Landes, sowie die wichtigsten Ergebnisse der Antworten im Rahmen der Erhebung unter den Justizbehörden des Europäischen Justiziellen Netzes und den Strafverteidigern Erhebung unter Strafverteidigern. Diese Teile werden hier nicht wiedergegeben, weshalb diesbezüglich auf den vollständigen Bericht verwiesen sei. Die folgenden Teile B und C enthalten die ungekürzten letzten Kapitel des Abschlussberichts.

In Übereinstimmung mit dem dualen Ansatz dieses Projekts – und um den Erwartungen des möglicherweise unterschiedlich eingestellten Zielpublikums gerecht zu werden (Personen aus der Rechtspraxis, die am Europäischen Haftbefehlsverfahren interessiert sind gegenüber politischen Entscheidungsträgern und Akademikern, die sich mehr für die methodischen Aspekte in Bezug auf vergleichende Bewertungsstudien im Bereich der Strafjustiz interessieren) – widmen sich die folgenden beiden Teile jeweils separat den beiden im Projekt behandelten Themenbereichen.

Teil B enthält im ersten Abschnitt den Querschnittsbericht, welcher die Landesberichte und die Erhebungen in Bezug auf den Europäischen Haftbefehl und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz analysiert. In diesem ersten Abschnitt werden mit anderen Worten die wesentlichen Ergebnisse der Auswertung der "Fallstudie" wiedergegeben. Es folgt ein zweiter Abschnitt, der Schlussfolgerungen im Hinblick auf die bewerteten Instrumente zieht, d.h. er enthält die Empfehlungen für eine verhältnismäßige Handhabung des Europäischen Haftbefehls. Teil C befasst sich mit dem methodischen Teil. Darin werden die wesentlichen Ergebnisse des Pilotprojekts mit einem konkreten Vorschlag für einen gemeinsamen Rahmen der Bewertung von gegenseitigem Vertrauen und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verknüpft. In diesem Vorschlag werden mehrere Bewertungsmethoden empfohlen (Peer Reviews, staatliche statistische Daten, Rechtsanalysen und die Nutzung von (auf rechtsstaatliche Aspekte bezogene) Berichte, welche von europäischen und internationalen Organisationen sowie von nichtstaatlichen Organisationen verfasst werden). In diesem Teil des vorliegenden Berichts wird ebenfalls das etwaige Erfordernis der Entwicklung einer Methode für ein EU-Justizbarometer im Strafrechtsbereich (criminal justice scoreboard) auf der Linie des EU-Justizbarometers im Zivilrecht diskutiert.

Teil B

Teil B

Der Europäische Haftbefehl und der Verhältnismäßigkeits- grundsatz - Ergebnisse und Empfehlungen

1 Vergleichender Überblick über die Landesberichte und Erhebungen

Martin Böse

1.1 Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Europäischen Recht und in nationalen Strafjustizsystemen

1.1.1 Europäisches Recht

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist integraler Bestandteil der Rechtsordnung der Europäischen Union. Zahlreiche Vertragsbestimmungen⁴ verweisen ausdrücklich auf diesen Grundsatz oder auf eine seiner Voraussetzungen ("notwendig"),⁵ und in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes⁶ ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als einer der allgemeinen Grundsätze des EU-Rechts weithin anerkannt. Der Gerichtshof hat das Konzept des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes wie folgt definiert:

"Nach diesem Grundsatz sind Maßnahmen ... nur rechtmäßig, wenn sie zur Erreichung der zulässigerweise mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziele geeignet und erforderlich sind. Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen; ferner müssen die auferlegten Belastungen in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen."⁷

Demnach stimmt eine Maßnahme mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz überein, wenn sie

- ein legitimes Ziel verfolgt,
- für die Erreichung dieses Zieles geeignet ist,
- erforderlich ist, um dieses Ziel zu erreichen, d.h. weniger beeinträchtigende und ebenso effektive Mittel nicht zur Verfügung stehen,
- die eingesetzten Mittel nicht unverhältnismäßig im Hinblick auf die verfolgten Ziele sind (Interessenabwägung, Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne).⁸

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bezieht sich nicht unbedingt auf individuelle Rechte, sondern stellt einen objektiven Grundsatz dar.⁹ Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz kann insbesondere herangezogen werden, um die Hoheitsgewalt und die Kompetenzen der Mitgliedsstaaten zu schützen: Gemäß Art. 5 (4) EUV dürfen keine Maßnahmen der Union nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen.¹⁰ In diesem besonderen Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip,¹¹ ist die

.....

⁴ Siehe z.B. Art. 5 (4) EUV (Vertrag über die Europäische Union), Art. 69 und 296 (1) AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union), Art. 49 (3) GRCh, Art. 52 (1) GRCh (Grundrechtscharta der EU).

⁵ Siehe z.B. Art. 21 (2), Art. 43 (2), Art. 48 (1), Art. 66, Art. 67 (3), Art. 75, Art. 77 (3), Art. 80 (2), Art. 81 (2), Art. 82 (2), Art. 113, Art. 114 (4) AEUV.

⁶ EuGH, Rs. 25/70, *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v. Köster und Berodt & Co*, Slg. 1970, 1161 § 20 ff; Rs. 122/78, *SA Buitoni v. Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles*, Slg. 1979, 677 §§ 16/18 ff; Rs. 265/87, *Schräder v. Hauptzollamt Gronau*, Slg. 1989, 2237 § 20 ff.

⁷ EuGH, Rs. 265/87, *Schräder v. Hauptzollamt Gronau*, Slg. 1989, 2237 § 21.

⁸ EuGH, Urteil vom 15. November 2012, verbundene Rechtssachen C-539/10 und C-550/10, *Stichting Al-Aqsa v. Rat*, § 122 ff; J. Kühling, *Fundamental Rights*, in: A. von Bogdandy/J. Bast (Hrsg.), *Principles of European Constitutional Law*, 2. Auflage, Oxford 2010, S. 479 (505-506).

⁹ E. Pache, „Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung der Gerichte der Europäischen Gemeinschaften“, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1999, S. 1033 (1036-1037).

¹⁰ Siehe auch Art. 296 (1) AEUV.

¹¹ Siehe Stellungnahme des Generalanwalts *Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer* vom 12. September 2006, Rs. C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*, Slg. 2007, I-3638 § 61 ff.

Verhältnismäßigkeitsprüfung “kompetenzbezogen”.¹² Dieser objektive Gehalt der Verhältnismäßigkeit gilt auch für die finanziellen Auswirkungen und Kosten der zu treffenden Maßnahmen.¹³

Dennoch liegt die Hauptfunktion des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes darin, einen Schutz gegen die Verletzung der Individualrechte zu bieten. Entsprechend lautet Art. 52 (1) 2 der Grundrechtscharta der EU (GRC):

“Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.”

Ungeachtet des (beschränkten) Anwendungsbereichs der Charta (Art. 51 GRC), gilt dies für jede Einschränkung eines durch die Charta garantierten Grundrechts und insbesondere für jede im Rahmen von Strafverfahren getroffene Maßnahme. Im Hinblick auf eine Verurteilung besagt Art. 49 (3) GRC ausdrücklich, dass Strafmaß zur Straftat nicht unverhältnismäßig sein darf.

1.1.1.1 Verhältnismäßigkeit von Festnahme und Haft

Für die Evaluierung des EHB ist die Verhältnismäßigkeit von Festnahme und Haft ein wichtiger Aspekt. Die Freiheit der Person wird durch Art. 6 der Charta garantiert, der gemäß Art. 52 (3) GRC die gleiche Bedeutung und Tragweite wie Art. 5 EMRK hat.¹⁴ Art. 5 (1) EMRK zählt legitime Gründe für Festnahme und Haft auf, insbesondere die Haft von Personen nach einer strafrechtlichen Verurteilung (Art. 5 (1) lit. a EMRK), die Festnahme und Haft von Verdächtigen für Zwecke der Strafverfolgung (Untersuchungshaft, Art. 5 (1) lit. c EMRK) und die Festnahme und Haft zum Zwecke der Auslieferung (Art. 5 (1) lit. f EMRK). Art. 5 (3) und (4) ECHR sehen Verfahrensgarantien vor, im Besonderen das Recht auf gerichtliche Überprüfung.

Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 5 (1) lit. c EMRK muss die Untersuchungshaft den Anforderungen, die durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz festgelegt sind, entsprechen.¹⁵ Wenn der Angeklagte in Haft gehalten wird, um seine Anwesenheit im Gerichtsverfahren sicherzustellen, muss feststehen, dass die Haft der Person unbedingt für diesen Zweck erforderlich ist und dass keine anderen, weniger belastenden (oder nicht gleichsam wirksamen) Maßnahmen zur Verfügung stehen.¹⁶ Die Konvention selbst verweist auf alternative Maßnahmen, indem sie bestimmt, dass eine Entlassung des Beschuldigten von der Leistung einer Sicherheit für das Erscheinen vor Gericht abhängig gemacht werden kann. (Art. 5 (3) 2 EMRK). Demzufolge liegt laut dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ein Verstoß gegen Art. 5 (1) lit. c EMRK vor, wenn das nationale Gericht es

.....
¹² G. Lienbacher, Artikel 5 EUV, in: J. Schwarze (Hrsg.), EU Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden 2012, § 35-36 („Der kompetenzbezogene Grundsatz der Verhältnismäßigkeit“).

¹³ Siehe Protokoll der Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Abl. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 150 (Art. 5), siehe auch Art. 192 (5) AEUV („unverhältnismäßig hohe Kosten“); siehe weiter EuGH, Urteil vom 11. Mai 2011, Rs. C-176/09, *Luxemburg v. Parlament und Rat*, § 61 ff, 68 ff.

¹⁴ Siehe auch die offiziellen Erläuterungen zur Charta, Abl. C 303 vom 14. Dezember 2007, S. 17 (19); Stellungnahme der Generalanwältin *Eleanor Sharpston* vom 18. Oktober 2012, Rs. C-396/11, *Radu*, § 58.

¹⁵ EGMR, Urteil vom 4. Mai 2006, Rs. 38797/03, *Armbruszkiewicz v. Poland*, § 31; Urteil vom 18. März 2008, Rs. 11036/03, *Ladent v. Poland*, § 55; Urteil vom 14. Oktober 2010, Antragsnr. 38717/04, *Khayredinov v. Ukraine*, § 28.

¹⁶ EGMR, Urteil vom 18. März 2008, Antragsnr. 11036/03, *Ladent v. Poland*, §§ 55-56.

unterlassen hat festzustellen, ob weniger belastende Mittel (z.B. Kaution) zur Verfügung gestanden haben und ob diese genügt hätten, die Anwesenheit des Angeklagten im gerichtlichen Verfahren sicherzustellen.¹⁷ Des Weiteren muss das (nationale) Gericht die Schwere der Straftat und die wahrscheinlich zu erwartende Strafe bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Untersuchungshaft berücksichtigen. „Bei Bagatelldelikten, welche lediglich mit einer Geldstrafe oder anderen weniger schweren Strafen geahndet werden, wird eine Untersuchungshaft als unverhältnismäßig angesehen.“¹⁸

Die jüngste Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte über die Auslieferungshaft (Art. 5 (1) lit. f EMRK) folgt derselben Argumentationslinie. Nach dem Gerichtshof muss die Haft in engem Zusammenhang mit dem relevanten Grund stehen (Ausweisung oder Auslieferung); der Ort und die Bedingungen der Haft sollten angemessen sein; und die Haftdauer darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des Ziels vernünftigerweise erforderlich ist.¹⁹ So ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes, dass Festnahme und Haft, welche auf einander aufgezählten Gründe in Art. 5 (1) EMRK gestützt werden, den Einschränkungen, die sich aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergeben, unterliegt. Gleichwohl variiert die Reichweite der anzuwendenden Verhältnismäßigkeitsprüfung in Abhängigkeit von der Art der betreffenden Haft.²⁰ Dementsprechend unterliegt die Eingabe einer Ausschreibung in das SIS-II (welche zu einer sofortigen Festnahme der gesuchten Person führt) einer Verhältnismäßigkeitsprüfung.²¹

Auf der Grundlage dieser Rechtsprechung hat Generalanwältin Sharpston vor Kurzem ausgeführt, dass die Justizbehörde, die einen EHB vollstreckt, sich an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz halten muss:

“Die mit dem Verfahren des Europäischen Haftbefehls verbundene Entziehung der Freiheit der gesuchten Person und deren zwangsweise Übergabe stellen einen Eingriff in das Freiheitsrecht dieser Person im Sinne von Art. 5 EMRK und Art. 6 der Charta dar. Dieser Eingriff wird normalerweise aufgrund von Art. 5 Abs. 1 Buchst. f EMRK als “in einer demokratischen Gesellschaft notwendig” gerechtfertigt sein. Die Freiheitsentziehung nach dieser Bestimmung darf jedoch nicht willkürlich sein. Um nicht willkürlich zu sein, muss eine Freiheitsentziehung in gutem Glauben erfolgen, sie muss in engem Zusammenhang mit dem von der vollstreckenden Justizbehörde geltend gemachten Grund für die Freiheitsentziehung stehen, Ort und Bedingungen der Freiheitsentziehung müssen angemessen sein und die Dauer der Freiheitsentziehung darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des verfolgten Ziels vernünftigerweise erforderlich ist (sie muss somit das Kriterium der Verhältnismäßigkeit erfüllen).”²²

.....

¹⁷ EGMR, Urteil vom 4. Mai 2006, Antragsnr. 38797/03, *Armbruszkiewicz v. Poland*, § 32; Urteil vom 18. März 2008, Antragsnr. 11036/03, *Ladent v. Poland*, § 56.

¹⁸ EGMR, Urteil vom 18. März 2008, Antragsnr. 11036/03, *Ladent v. Poland*, § 56.

¹⁹ EGMR, Urteil vom 19. Februar 2009, Antragsnr. 3455/05, *A. and others v. United Kingdom*, § 164.

²⁰ EGMR, Urteil vom 12. September 2012, Antragsnummern 25119/09, 57715/09 und 57877/09, *James, Wells and Lee v. United Kingdom*, § 195. Was die Haft verurteilter Personen angeht (Art. 5 (1) lit. a EMRK), betrachtet der Gerichtshof die Länge der auferlegten Haftstrafe eher als Angelegenheit der nationalen Behörden statt des Gerichtshofes (ebd.), siehe jedoch die Beurteilung des Gerichtshofes in diesem Fall (§ 201 ff).

²¹ Art. 21 Beschluss des Rates vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, Funktion und die Nutzung des Schengen Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) (2007/533/JHA), Abl. L 205 vom 7. August 2007, S. 63.

²² Generalanwältin *Eleanor Sharpston*, Stellungnahme vom 18. Oktober 2012, Rs. C-396/11, *Radu*, § 62.

Wird also die gesuchte Person im Vollstreckungsstaat festgenommen, so sind die nationalen Behörden dieses Staates gehalten zu prüfen, ob die Inhaftierung der festgenommenen Person unbedingt erforderlich ist oder ob weniger einschneidende Maßnahmen zur Verhinderung einer Flucht der Person zur Verfügung stehen. (Art. 12 RB EHB).

1.1.1.2 Verhältnismäßigkeit strafrechtlicher Sanktionen

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist nicht nur im Rahmen von Strafverfahren und grenzüberschreitender Strafverfolgung, sondern auch im Rahmen der Strafzumessung anwendbar (Art. 49 (3) GRC). Dies spiegelt sich auch in Art. 83 (2) AEUV wider, welcher die Ausübung der Strafrechtskompetenz der Union von der Voraussetzung abhängig macht, dass eine Harmonisierung des Strafrechts der Mitgliedsstaaten sich als "unerlässlich" (notwendig) für die wirksame Durchführung einer Politik der Union erweist.

Der Vertrag verweist in diesem Zusammenhang auf einen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unterzuordnenden Grundsatz, nämlich auf die Regel, dass das Strafrecht als ultima ratio betrachtet werden sollte (²³). In allgemeinerer Form hat der Gerichtshof im Griechischen Mais-Fall festgestellt, dass die Mitgliedsstaaten sicherstellen müssen, dass Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht strafrechtlich geahndet werden und dass die aufzuerlegenden Sanktionen wirksam, abschreckend und verhältnismäßig sein müssen.²⁴

Die Verhältnismäßigkeit einer strafrechtlichen Sanktion kann unter zwei Gesichtspunkten betrachtet werden. Zum einen kann sie in Bezug auf die Frage gesehen werden, ob ein Strafmaß rechtmäßig ist oder nicht. Zum zweiten muss die Schwere der Strafe mit der begangenen Straftat in Einklang stehen.

Im Hinblick auf den ersten Aspekt verlangt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vom Gesetzgeber die Festlegung eines legitimen Ziels (Schutz eines Rechtsguts) und eine Beurteilung, ob das Strafrecht ein geeignetes, erforderliches (ultima ratio) und angemessenes (verhältnismäßiges) Instrument darstellt, um dieses Ziel zu erreichen.²⁵ Eine politische Absichtserklärung wurde im Stockholmer Programm des Rates abgegeben, die wie folgt lautet:

"Strafrechtliche Bestimmungen sollten eingeführt werden, wenn sie als wesentlich für den Schutz der jeweiligen Interessen gelten und generell nur als letztes Mittel eingesetzt werden."²⁶

Den nationalen und europäischen Gesetzgeber verbleibt aber ein Ermessensspielraum wenn sie strafrechtliche Bestimmungen erlassen.²⁷ So gibt es nur wenige Fälle, bei denen eine strafrechtliche Sanktion als solche als unverhältnismäßig betrachtet wurde. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat beispielsweise für Recht erkannt, dass eine Kriminalisierung homosexuellen Verhaltens ein Verstoß gegen das Recht auf Privatleben darstellt (Art. 8 EMRK), da die Tragweite und der

.....

²³ Siehe Generalanwalt Mazak, Stellungnahme vom 28. Juni 2007, Rs. C-440/05, *Commission v. Council*, Slg. 2007, I-9100 § 71, 102.

²⁴ EuGH, Rs. 68/88, *Commission v. Greece*, Slg. 1989, 2985 § 24.

²⁵ Siehe P. Asp et alii, „Manifesto on European Criminal Policy“, [2009] *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik* 707 (709 ff), mit mehreren Beispielen.

²⁶ Abl. C 115 vom 4. Mai 2010, S. 1 (15).

²⁷ M. Böse, "The Principle of Proportionality and the Protection of Legal Interests (Verhältnismäßigkeit und Rechtsgüterschutz)", [2011] *European Criminal Law Review* 35 (37-38 und in weiteren Artikeln).

absolute Charakter der Straftat bei Weitem darüber hinausgehen, was in einer demokratischen Gesellschaft als notwendig erachtet werden kann.²⁸ In einem anderen Fall wurde eine strafrechtliche Bestimmung über Abtreibung als nicht mit Art. 8 EMRK vereinbar betrachtet, da kein Verfahren vorgesehen war, im Rahmen dessen eine schwangere Frau vorbringen konnte, ob sie zu einer rechtmäßigen Abtreibung in Irland aufgrund der Gefahr für ihr Leben durch ihre Schwangerschaft berechtigt ist.²⁹

In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes spielt die Verhältnismäßigkeit von Strafsanktionen eine Rolle, wenn das nationale Strafrecht die wirtschaftlichen Grundfreiheiten des EG-Vertrages behindert (freier Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital). In mehreren Fällen hat der Gerichtshof geurteilt, dass ein nationales Gesetz, das ein bestimmtes Verhalten verbietet, gegen EU Recht verstößt und demzufolge ein Verstoß gegen die nationale Bestimmung nicht mit einer strafrechtlichen Verurteilung geahndet werden darf.³⁰

Unter dem zweiten Gesichtspunkt kann sich die Verhältnismäßigkeitsprüfung auf die Art und das Niveau des Strafmaßes beziehen. In diesem speziellen Zusammenhang ist eine Verhältnismäßigkeit nicht (nur) gegeben in Bezug auf das verfolgte Ziel, sondern (auch) in Bezug auf die Art und Schwere des Verhaltens, das bestraft werden soll (Art. 49 (3) GRC). Demzufolge hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte geurteilt, dass ein Strafgericht, das eine Strafe verhängt, die nötige Kompetenz besitzen muss, die Verhältnismäßigkeit zwischen dem Fehlverhalten und der Sanktion zu beurteilen.³¹

Eine verhältnismäßige Bestrafung erfordert inkonsistentes Sanktionsregime mit einer Rangordnung verschiedener Kategorien von Straftaten und Strafen. Die Verhältnismäßigkeit einer Kriminalstrafe, muss folglich in Bezug auf andere (ähnliche, schwerwiegendere oder weniger schwerwiegendere) Straftaten angepasst werden. Diese vergleichende Konzeption der Verhältnismäßigkeit wird auch ordinale Verhältnismäßigkeit genannt.³²

Dies kann wiederum anhand der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zu den wirtschaftlichen Grundfreiheiten des EU-Rechts illustriert werden. Da ein Staatsangehöriger eines Mitgliedsstaates das Recht hat, sich innerhalb der EU frei zu bewegen, kann die Unterlassung, die nötigen Dokumente zu erhalten, (Personalausweis, Reisepass) nicht wie ein entsprechender Verstoß eines Drittstaatlere betrachtet werden, der nicht berechtigt ist, das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedsstaates zu betreten, sondern eine Aufenthaltsgenehmigung benötigt. Die Anwendung des gleichen Sanktionsregimes auf einen Drittstaatlere und den Staatsangehörigen eines anderen EU-Mitgliedstaates, würde zu einer unverhältnismäßigen Bestrafung in Bezug auf Letzteren führen, wenn ein Inländer, der nicht die ähnlichen formellen Anforderungen erfüllt, nur wesentlich leichteren Strafen unterliegen würde.³³

.....

²⁸ EGMR, Urteil vom 22. Oktober 1981, Antragsnr. 7525/76, *Dudgeon v. United Kingdom*, Serien A Nr. 45, §§ 61-62; siehe dagegen EGMR, Urteil vom 12. April 2012, Antragsnr. 43547/08, *Stübing v. Germany*, §§ 55-67 (kein Verstoß gegen Art. 8 EMRK im Hinblick auf die strafbare Handlung des Inzest).

²⁹ EGMR, Urteil vom 16. Oktober 2010, Antragsnr. 25579/05, A, B und C von Irland, § 243.

³⁰ Siehe z.B. EuGH, Rs. 8/74, *Dassonville*, Slg. 1974, 837; gemeinsame Fälle C-338/04, C-359/04 und C-360/04, *Placanica and others*, Slg. 2007, I-1891 § 68 ff.

³¹ EGMR, Urteil vom 10. Februar 1983, Antragsnummern 7299/75 und 7496/76, *Albert and Le Compte v. Belgium*, Series A Nr. 58, §§ 36, 37.

³² A. von Hirsch, *Censure and Sanctions*, 1993, S. 18-19.

³³ EuGH, Rs. 8/77, *Sagulo, Brenca and Bakhouché*, [1977] ECR Slg. 1977, 1495 § 10-13; siehe auch EuGH, Rs. C-193/94, *Skanavi*, Slg. 1996, I-929 § 34 ff.

Das Konzept der ordinalen Verhältnismäßigkeit kann im Rahmen eines nationalen Strafjustizsystems, aber auch in einem Europäischen Sanktionssystem, wie dem Strafenregime im EU-Wettbewerbsrecht, Anwendung finden. Gemäß Art. 23 (3) Verordnung Nr. 1/2003³⁴ muss die Kommission bei der Festsetzung der Strafe sowohl die Schwere als auch die Dauer des Verstoßes berücksichtigen. In ihren Leitlinien für das Verfahren zur Festlegung von Geldbußen³⁵ hat die Kommission die Methode für die Festlegung von Geldbußen, und insbesondere die erschwerenden und mildernden Umstände veröffentlicht. Zu ersteren zählen z.B. die fortgesetzte oder wiederholende Zuwiderhandlung, Rolle des betreffenden Unternehmens als Anführer des Verstoßes, ausreichend abschreckende Wirkung der Geldbuße. Als mildernde Umstände sei z.B. die Zusammenarbeit des Unternehmens mit der Kommission genannt.

Die Verhältnismäßigkeit einer Sanktion kann jedoch auch im absolutem Sinne, d.h. ohne Verweis auf ein bestehendes Sanktionssystem, beurteilt werden. Dieser Begriff der Verhältnismäßigkeit wird kardinale Verhältnismäßigkeit genannt.³⁶ Eine absolute Verhältnismäßigkeitsprüfung kann jedoch nur die äußersten Grenzen für eine verhältnismäßige Bestrafung indizieren, z.B. dass eine lebenslange Haftstrafe für einen Bagatelldiebstahl unverhältnismäßig ist.³⁷

In seiner Rechtsprechung zu Art. 5 (1) lit. a EMRK und zur Verhältnismäßigkeit einer Freiheitsstrafe hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Dauer der auferlegten Strafe eher als eine Angelegenheit der nationalen Behörden als eine solche des Gerichtshofes betrachtet.³⁸ Gleichwohl urteilte der Gerichtshof, dass eine verurteilte Person, die ihre Strafe abgesessen hat, nicht in Präventivhaft genommen werden kann, ohne dass sie Zugang zu angemessenen Rehabilitationskursen hat.³⁹ In einem anderen Fall war der Gerichtshof der Auffassung, dass eine Haftstrafe von mehr als fünf Jahren infolge des einmaligen Verstoßes einer Kautionsauflage unverhältnismäßig und folglich ein Verstoß gegen Art. 5 (1) ECHR sei.⁴⁰

Des Weiteren kann eine unverhältnismäßig hohe Strafe (im absoluten Sinne) zu einem Verstoß gegen Art. 3 EMRK und Art. 4 GRC führen, die beide unmenschliche oder erniedrigende Strafen verbieten. Obwohl der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte nicht ausgeschlossen hat, dass eine unverhältnismäßige Strafe eine erniedrigende oder unmenschlich Strafe darstellen kann, war er der Auffassung, dass eine Verurteilung zu einer fünfjährigen Freiheitsstrafe nicht das Mindestmaß an Schwere erreicht, die von Art. 3 EMRK verlangt werde.⁴¹ In einem neueren Urteil stellte der Gerichtshof fest, dass eine "grob unverhältnismäßige" Sanktion ("grossly disproportionate sanction") eine Art. 3 EMRK widersprechende Misshandlung

.....

³⁴ Abl. L 1 vom 4. Januar 2003, S. 1.

³⁵ Abl. C 210 vom 1. September 2006, S. 2 (4).

³⁶ A. von Hirsch, *supra*, S. 18-19.

³⁷ P. Asp, "Two notions of proportionality", in: K. Nuotio (Hrsg.), *Festschrift in honour of Raimo Lahti*, Helsinki 2007, S. 207 (216).

³⁸ EGMR, Urteil vom 2. März 1987, Antragsnr. 9787/82, *Weeks v. United Kingdom*, Serien A Nr. 114, § 50; EGMR, Urteil vom 12. September 2012, Antragsnummern 25119/09, 57715/09 und 57877/09, *James, Wells and Lee v. United Kingdom*, § 195.

³⁹ EGMR, *James, Wells and Lee v. United Kingdom*, ebd., §§ 201 ff, § 221.

⁴⁰ EGMR, Urteil vom 27. Juli 2010, Antragsnr. 28221/08, *Gatt v. Malta*, §§ 43-44 und §§ 51-52, bzgl. Art. 5 (1) lit. b EMRK („Inhaftierung ... um der Erfüllung einer gesetzmäßigen Verpflichtung gerecht zu werden“); siehe auch in Bezug auf eine Haft basierend auf einer willkürlichen Verhaftung: EGMR, Urteil vom 29. Mai 1997, Antragsnr. 19233/91, *Tsirlis and Kouloumpas v. Greece*, Reports of Judgments and Decisions, 1997-III, § 62.

⁴¹ EGMR, Urteil vom 27. Juli 2010, Antragsnr. 28221/08, *Gatt v. Malta*, § 29.

darstellen kann. Dennoch betont der Gerichtshof, dass die Kriterien einer "groben Unverhältnismäßigkeit" nur in seltenen und einzigartigen Fällen gegeben sind.⁴²

1.1.1.3 Verhältnismäßigkeit und gegenseitiges Vertrauen

Seit dem Europäischen Rat in Tampere wird der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung als der Grundpfeiler der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen betrachtet.⁴³ Im Vertrag von Lissabon wurde er zu einem primären EU-Recht (Art. 67 (3), Art. 82 (1) AEUV). Der EHB ist die erste Maßnahme, die den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung einführt, und dieser basiert auf dem hohen Maß an Vertrauen zwischen den Mitgliedsstaaten.⁴⁴ Von Anfang an wurde es als wesentlich für das gegenseitige Vertrauen angesehen, dass in den Mitgliedsstaaten gemeinsame Mindestnormen gelten, insbesondere im Hinblick auf die grundlegenden Rechtsgrundsätze, die in Art 6 EUV verankert sind.⁴⁵

Da alle Mitgliedsstaaten gemeinsame Wertvorstellungen wie Demokratie, Rechtsstaatsprinzip und die Achtung der Menschenrechte haben (Art. 2 und Art. 6 EUV), basiert der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung auf der Annahme, dass jeder Mitgliedsstaat diese Normen einhält und seinen aus der EMRK resultierenden Verpflichtungen nachkommt. Dementsprechend kann die Einführung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung nur ausgesetzt werden, wenn ein schwerer und anhaltender Verstoß der in Art. 6 (1) EUV (siehe Art. 7 (1) und (2) EUV) genannten Grundsätze vorliegt.⁴⁶

Trotz dieser hohen Schwelle gibt es Gründe zur Annahme, dass Menschenrechtsbedenken Mitgliedsstaaten auch davon abhalten könnten, ihrer Pflicht zur Anerkennung und Vollstreckung eines EHB in einzelnen Fällen nachzukommen. Der Rahmenbeschluss besagt ausdrücklich:

"Kein Inhalt dieses Rahmenbeschlusses kann so ausgelegt werden, dass die Verweigerung der Übergabe einer Person, für die ein Europäischer Haftbefehl ausgestellt wurde, unzulässig ist, wenn es aufgrund objektiver Aspekte Grund zu der Annahme gibt, dass der besagte Haftbefehl mit dem Zweck der strafrechtlichen Verfolgung oder Bestrafung einer Person aufgrund ihres Geschlechts, ihrer Rasse, ihrer Religion, ihres ethnischen Hintergrunds, ihrer Staatsangehörigkeit, ihrer Sprache, ihrer politischen Überzeugung oder sexuellen Orientierung ausgestellt wurde..."⁴⁷

Des Weiteren erinnert Art. 1 (3) des Rahmenbeschlusses die Mitgliedsstaaten an ihre Verpflichtung, die Grundrechte und Grundsätze der EU zu respektieren.⁴⁸ Im Hinblick auf die Übergabe einer verhafteten Person kann diese Verpflichtung in Konflikt mit dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung kommen.

Der Konflikt zwischen der Verpflichtung, sowohl die Menschenrechte als auch die gegenseitige Anerkennung zu respektieren, wurde unlängst vom Europäischen Gerichtshof im Rahmen der

.....

⁴² EGMR, Urteil vom 17. Januar 2012, Antragsnummern 66069/09 und 130/10 and 3896/10, *Vinter and others v. United Kingdom*, § 89.

⁴³ Schlussfolgerungen des vorsitzenden Gremiums des Europäischen Rates von Tampere vom 15. und 16. Oktober 1999, Nr. 33.

⁴⁴ Erörterung (10) des Rahmenbeschlusses vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl, Abl. L 190 vom 18. Juli 2002, S. 1; siehe auch bzgl. Art. 54 CISA: EuGH, verbundene Fälle C-187/01 und C-385/01, *Gözütok and Brüggge*, Slg. 2003, 1345 § 33.

⁴⁵ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere vom 15. und 16. Oktober 1999, Nr. 33; Präambeln (12) und (13) des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl.

⁴⁶ Randnummer (10) des Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl.

⁴⁷ Randnummer (12) des Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl.

⁴⁸ Siehe auch Randnummer (13) des Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl.

gemeinsamen Asylpolitik angesprochen. Genau wie der EHB gründet das Europäische Asylsystem auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung und der Annahme, dass jeder Mitgliedsstaat die Grundrechte, wie diese in Art. 6 EUV verankert sind, wahrt.⁴⁹ Darum steht der Gerichtshof auf dem Standpunkt, dass davon ausgegangen werden kann, dass die Behandlung von Asylsuchenden in allen Mitgliedsstaaten den Anforderungen der GRC und der EMRK ("Konformitätsvermutung") entspricht und dass sogar eine Verletzung dieser Rechte durch den verantwortlichen Mitgliedsstaat nicht die Verpflichtungen der anderen Mitgliedsstaaten unter dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem beeinflusst, da andererseits diesen Verpflichtungen ihr wesentlicher Inhalt entzogen würde.⁵⁰ Die Annahme, dass Mitgliedsstaaten ihren Verpflichtungen nach der GRC und der EMRK nachkommen, ist jedoch nicht schlüssig, sondern erfordert vielmehr den Beweis des Gegenteils.⁵¹ Der Gerichtshof hat Folgendes beschlossen:

"Artikel 4 der Grundrechtscharta der Europäischen Union muss so ausgelegt werden, dass die Mitgliedsstaaten, einschließlich die nationalen Gerichtshöfe, einen Asylsuchenden an den 'zuständigen Mitgliedsstaat' im Sinne der Richtlinie Nr. 343/2003 verweisen dürfen, bei dem bekannt ist, dass systembedingte Mängel im Asylverfahren und in den Aufnahmebedingungen von Asylsuchenden in diesem Mitgliedsstaat wesentlichen Grund zur Annahme geben, dass der Asylsuchende einem großen Risiko ausgesetzt ist, im Sinne dieser Bedingung unmenschlich oder erniedrigend behandelt zu werden ..."⁵²

Was den EHB betrifft, kam das Thema des gegenseitigen Vertrauens im Fall Radu auf. In ihrer Stellungnahme zog Generalanwältin Sharpston ganz ähnliche Schlussfolgerungen wie die Begründung des Gerichtshofes in Falle des Asyls. Bezugnehmend auf Art. 1 (3) des Rahmenbeschlusses und auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Auslieferungsfällen,⁵³ gab sie Folgendes an:

"Die zuständige Justizbehörde ... kann den Auslieferungsantrag in dem nachgewiesen ist, dass gegen die Menschenrechte der Person, deren Auslieferung beantragt wird, verstoßen wurde oder im Laufe oder im Rahmen des Auslieferungsverfahrens verstoßen wird, ablehnen. Eine solche Ablehnung wird jedoch nur in Ausnahmefällen als begründet erachtet. In Fällen, bei denen die Artikel 5 und 6 der Konvention und/oder Artikel 6, 47 und 48 der Charta zur Anwendung kommen, muss der betreffende Verstoß so grundlegend sein, dass Verfahrensgerechtigkeit nicht mehr gegeben ist. Die Person, die sich auf einen Verstoß beruft, muss den Entscheidungsträger überzeugen, dass dieser Einwand im Wesentlichen gut begründet ist. ..."⁵⁴

Obwohl die Generalanwältin sich auf das Urteil des Gerichtshofes in dem Asylfall berief⁵⁵, begründete sie die Ausnahme nicht mit dem gegenseitigen Vertrauen aufgrund von "systembedingten Mängeln" im ausstellenden Mitgliedsstaat. Vielmehr lehnte sie die (evidenten) Mindestnormen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ausdrücklich ab ("abscheulicher" Verstoß gegen die Menschenrechte,

.....

⁴⁹ EuGH (Große Kammer), Urteil vom 21. Dezember 2011, verbundene Fälle C-411/10 und C-493/10, *N.S. and others*, § 14-15, mit weiteren Verweisen.

⁵⁰ EuGH, ebd., § 80 ff.

⁵¹ EuGH, ebd., § 99 ff.

⁵² EuGH, ebd., § 106

⁵³ Generalanwältin *Eleanor Sharpston*, Stellungnahme vom 18. Oktober 2012, Rs. C-396/11, Radu, § 70 ff und 74 ff.

⁵⁴ ebd., § 97.

⁵⁵ ebd., § 76.

der "zweifelsfrei nachgewiesen" ist) und betonte dagegen, dass die Kriterien auf solche Weise definiert werden müssen, dass es für die verhaftete Person nicht praktisch unmöglich ist, die Legalität der Auslieferung anzuzweifeln ("grundlegender" Verstoß, "im Wesentlichen gut begründete Einwände").⁵⁶

Im herrschenden Regime der Anerkennung von bußgeldbeaufschlagten Entscheidungen bietet der Rahmenbeschluss im Hinblick auf den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung ausdrücklich einen Ablehnungsgrund, der auf der europäischen öffentlichen Ordnung basiert. Art. 20 (3) des Rahmenbeschlusses über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Geldbußen⁵⁷ besagt:

"Jeder Mitgliedsstaat ist berechtigt, immer dann, wenn aus dem in Artikel 4 genannten Zertifikat hervorgeht, dass gegen Grundrechte oder grundlegende Rechtsgrundsätze, wie diese ggf. in Artikel 6 des Vertrages verankert sind, verstoßen wurde, die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen abzulehnen."

Dieses Argument gilt für jedes in Art. 6 EUV verankerte Recht und insbesondere für den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. In ihrer Stellungnahme verweist die Generalanwältin ausdrücklich auf die Verhältnismäßigkeit von strafrechtlichen Sanktionen (Art. 49 (3) GRC), untersuchte jedoch nicht, ob eine unverhältnismäßige Sanktion zu einer Ablehnung einer Übergabe führen kann.⁵⁸ Laut Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte kann jedoch eine Auslieferung zu einem Verstoß gegen Art. 3 EMRK führen, wenn die erwartete Strafe im ausstellenden Staat als "grob unverhältnismäßig" erachtet wird.⁵⁹ In dieser Hinsicht hängt ein Verstoß gegen Art. 3 EMRK von oben genanntem Konzept einer absoluten oder kardinalen Verhältnismäßigkeit ab.

Es erscheint jedoch zweifelhaft, ob im Rahmen des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung ein Mitgliedsstaat sich dennoch unter Verweis auf Verfassungsgrundsätze weigern kann, einen EHB zu vollstrecken. In Randnotiz (12) der Präambel betont der Rahmenbeschluss zum Europäischen Haftbefehl, dass er "einen Mitgliedsstaat nicht daran hindert, seine verfassungsrechtlichen Vorschriften in Bezug auf ein faires Gerichtsverfahren, die Versammlungsfreiheit, Pressefreiheit und Freiheit der Meinungsäußerung in der Presse und anderen Medien anzuwenden." Bei der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen ist ein entsprechender Ablehnungsgrund, basierend auf der nationalen öffentlichen Ordnung, weithin anerkannt.⁶⁰

Andererseits würde ein Vorbehalt auf der Grundlage von nationalem Verfassungsrecht die Hoheit des EU-Gesetzes ernsthaft untergraben. In einem unlängst ergangenen Urteil hat der Europäische Gerichtshof eine Auslegung des EU-Rechts abgelehnt (Art. 53 GRC), nach der es Mitgliedsstaaten gestattet ist, die

.....
⁵⁶ ebd., § 82 ff.

⁵⁷ Rahmenbeschluss 2005/214/JHA vom 24. Februar 2005 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Geldbußen (O.J. L 76 vom 22. März 2005, S. 16).

⁵⁸ ebd., § 103.

⁵⁹ EGMR, Urteil vom 17. Januar 2012, Antragsnummern 66069/09 und 130/10 und 3896/10, *Vinter and others v. United Kingdom*, § 88, 89.

⁶⁰ Art. 34 (1) Regelung (EC) Nr. 44/2001 vom 22. Dezember 2000 über die Rechtsprechung und die Anerkennung und Vollstreckung von Urteilen in zivil- und handelsrechtlichen Angelegenheiten (O.J. L 12 vom 16. Januar 2001, S. 1): „Ein Urteil kann nicht anerkannt werden, wenn einerseits eine solche Anerkennung offenbar der öffentlichen Politik des Mitgliedsstaates, in welchem die Anerkennung beantragt wurde, widerspricht...“

Vollstreckung eines EHB abzulehnen, indem sie auf die in ihrer nationalen Verfassung verankerten Grundrechte verweisen.⁶¹ In jedem Fall sollte sich eine solche Ausnahme im Hinblick auf die Verpflichtung, einen EHB anzuerkennen und zu vollstrecken, auf die Grundrechte beschränken, die in Randnotiz (12) des Rahmenbeschlusses angegeben sind, und sich nicht auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als solchen berufen.

1.1.2 Nationales Recht

In den teilnehmenden Ländern wird der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als allgemeiner Rechtsgrundsatz betrachtet. In Frankreich und Deutschland kann dieser vom Verfassungsrecht abgeleitet werden, in den Niederlanden bildet er einen Teil des allgemeinen Grundsatzes eines fairen Interessenausgleichs. In Deutschland ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz einer der wichtigsten Verfassungsgrundsätze. Ungeachtet seines Status als allgemeiner (verfassungsrechtlicher) Grundsatz wird auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch in vielen gesetzlichen Bestimmungen und Verwaltungsrichtlinien verwiesen. Des Weiteren kann die Anwendbarkeit dieses Grundsatzes im nationalen Strafjustizsystem von der EMRK und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte abgeleitet werden.

Insbesondere ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auf die Strafgesetzgebung anzuwenden. In Frankreich und Deutschland unterliegt die Verhältnismäßigkeit einer strafbaren Handlung (in abstracto) einer Überprüfung durch das Verfassungsgericht. In allen drei Ländern muss der Richter dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen, wenn eine Sanktion auferlegt wird (in concreto), im Besonderen muss die Sanktion der persönlichen Schuld des Straftäters entsprechen. Da das Strafjustizsystem der Niederlande nach dem Opportunitätsgrundsatz handelt (nichtobligatorische Strafverfolgung)⁶², wird der Frage besondere Aufmerksamkeit gewidmet, ob weniger einschneidende Alternativen zur strafrechtlichen Sanktion vorhanden und ausreichend sind; im Hinblick darauf bieten die Verwaltungsrichtlinien Kriterien für den Staatsanwalt in der Ausübung seines Ermessens. Im französischen Strafjustizsystem, welches sich ebenfalls auf den Opportunitätsgrundsatz stützt, muss der Staatsanwalt eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchführen, wenn er sein staatsanwaltliches Ermessen ausübt.

In den nationalen Strafprozessordnungen verweisen mehrere Bestimmungen ausdrücklich auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Ungeachtet eines solchen ausdrücklichen Verweises muss jede Maßnahme, die das persönliche Recht beeinflusst, mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar sein. Dies gilt vor allem für Zwangsmaßnahmen wie die Überwachung der Telekommunikation, Verhaftung oder Untersuchungshaft. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Zusammenhang mit Festnahme und Haft spiegelt sich in den folgenden Anforderungen wider:

.....
⁶¹ EuGH, Urteil vom 26. Februar 2013, Rs. C-399/11, *Melloni*.

⁶² Abschnitte 167 und 242 der niederländischen Zivilprozessordnung (ZPO).

- ein begründeter Verdacht⁶³;
- eine minimale Schwere der Straftat die der verhafteten Person zur Last gelegt wird⁶⁴;
- ein Inhaftierungsgrund (z.B. das Risiko, dass der Verdächtige flieht, Beweise manipuliert oder weitere Straftaten begeht)⁶⁵;
- die Anforderung, dass weniger einschneidende Mittel (z.B. Kaution, Hausarrest, justizielle Aufsicht) nicht verfügbar sind oder nicht ausreichen, um das angestrebte Ziel zu erreichen⁶⁶;
- zeitliche Begrenzung der Dauer einer Untersuchungshaft; diese Zeitgrenzen sind jedoch nicht absolut, sondern können unter bestimmten Bedingungen verlängert werden (z.B. in besonders komplexen und schweren Fällen).⁶⁷

Des Weiteren bieten die nationalen Gesetze Verfahrensgarantien, um die Rechtmäßigkeit (und Verhältnismäßigkeit) einer Verhaftung zu gewährleisten. Die verhaftete Person hat das Recht innerhalb von 48 Stunden dem Gericht vorgeführt zu werden.⁶⁸

Wenn das Gericht einen Haftbefehl erteilt, hat der Beklagte das Recht, eine Aufhebung oder Aussetzung dieses Befehls zu beantragen oder gegen den seinen Antrag ablehnenden Beschluss Berufung einzulegen.⁶⁹ Außerdem muss die verhaftete Person über ihre Rechte (inter alia), einen Anwalt hinzuzuziehen, eine ärztliche Untersuchung zu fordern, einen Verwandten oder eine Person ihres Vertrauens zu benachrichtigen, informiert werden.⁷⁰

1.2 Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im ausstellenden Staat

1.2.1 Rechtlicher und institutioneller Rahmen

Gemäß den nationalen Gesetzen aller teilnehmenden Länder kann ein EHB für Straftaten ausgestellt werden, die mit einer Höchststrafe von mindestens einem Jahr Haft oder vollstreckbaren Strafe von mindestens vier Monaten Haft geahndet werden; dies entspricht den in Art. 2 (1) RB EAW gesetzten Grenzen.

Dennoch haben die Interviews in den teilnehmenden Ländern gezeigt, dass ein EHB nicht immer ausgestellt wird, wenn diese Kriterien erfüllt sind. Interne Richtlinien in Deutschland fordern sogar noch höhere Grenzen (erwartete Haftstrafe mindestens ein Jahr). So berichteten französische sowie deutsche Staatsanwälte gleichermaßen, keinen EHB für eine Haftstrafe von sechs Monaten (Frankreich) oder sieben/

⁶³ Abschnitt 67 (3) niederländische ZPO; Abschnitt 112 (1) deutsche ZPO.

⁶⁴ Abschnitt 67 (1) niederländische ZPO (Höchststrafe von vier Jahren Haft für einen Verstoß aus der Liste der Verstöße); Abschnitt 143-1 französische ZPO (Kapitalverbrechen oder Vergehen, für die mindestens drei Jahre Haft vorgesehen sind); siehe auch Abschnitt 113 deutsche ZPO (Haft beschränkt sich auf Ausnahmefälle, für die die zu erwartende Strafe nicht mehr als sechs Monate Haft oder ein Bußgeld von 180 Tageseinheiten beträgt).

⁶⁵ Abschnitt 67a niederländische ZPO; Abschnitt 144 französische ZPO; Abschnitt 112 (2) und (3), Abschnitt 112a deutsche ZPO.

⁶⁶ Abschnitt 80 niederländische ZPO; Abschnitte 144, 138 französische ZPO; Abschnitte 116, 116a deutsche ZPO.

⁶⁷ Abschnitt 66 niederländische ZPO (90 Tage); Abschnitte 145-1 (4 Monate für Übertretungen) und 145-2 (1 Jahr für Kapitalverbrechen) französische ZPO; Abschnitt 121 deutsche ZPO (sechs Monate).

⁶⁸ Abschnitt 63 französische ZPO (24 Stunden, Verlängerung bis 48 Stunden möglich); Abschnitt 115 deutsche ZPO.

⁶⁹ Abschnitt 69 71 niederländische ZPO; Abschnitte 148, 186 französische ZPO; Abschnitte 117, 304 deutsche ZPO.

⁷⁰ Abschnitt 63 -1 französische ZPO; Abschnitt 114 b deutsche ZPO.

zehn Monate (Deutschland) - Köln/Berlin) oder weniger auszustellen. In den Niederlanden wird die Verhältnismäßigkeit eines EHB von Fall zu Fall beurteilt.

In allen drei teilnehmenden Ländern ist es der Staatsanwalt, der darüber entscheidet, ob ein EHB ausgestellt wird oder nicht. Obwohl zentrale Behörden nicht an dem Entscheidungsprozess für die Ausstellung eines EHB beteiligt sind, können Staatsanwälte, falls angemessen, die Unterstützung einer zentralen Behörde beantragen. In Frankreich und in den Niederlanden spielen zentrale Behörden eine wichtigere Rolle bei der formellen Validierung und der Gewährleistung der Qualität des EHB, während in Deutschland diese Aufgabe oftmals durch interne MLA-Einheiten innerhalb der (größeren) Staatsanwaltschaften übernommen wird. Insgesamt obliegt es dem Staatsanwalt, eine Verhältnismäßigkeitsprüfung zu beantragen, wenn dieser zum Zwecke der Strafverfolgung oder der Vollstreckung einer Strafe, die durch ein nationales Gericht auferlegt wurde, einen EHB ausstellt.

Die Beurteilung des Staatsanwaltes im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit wird jedoch durch das Urteil des zuständigen Gerichts bestimmt. Wenn ein Gericht eine Freiheitsstrafe auferlegt hat, die durch die Ausstellung eines EHB erwirkt werden soll, hat das Gericht ausdrücklich festgelegt, dass die Strafe (und deren Vollstreckung über eine Haft) verhältnismäßig ist. In der Regel schließt sich der Staatsanwalt der Beurteilung des Gerichts an und stellt nur dann keinen EHB aus, wenn die grenzüberschreitende Dimension des Falles Grund zu Zweifeln in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit gibt (z.B. Fälle, bei denen die Mindestgrenzen nicht erfüllt werden, siehe oben).

Einso ist in Frankreich und Deutschland die Beurteilung des Staatsanwaltes über die Ausstellung eines EHB zum Zwecke der Strafverfolgung auf einem nationalen Haftbefehl begründet, der von einem Untersuchungsrichter oder einem Gericht ausgestellt wurde. Da der nationale Haftbefehl dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unterliegt, verlassen sich die französischen Staatsanwälte auf die Beurteilung des Gerichts in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit des nationalen Haftbefehls, wenn diese einen EHB ausstellen. In Deutschland weicht die Handlungsweise des Staatsanwaltes ab: In manchen Bezirken wird der EHB "automatisch" ausgestellt, wenn ein Gericht einen nationalen Haftbefehl ausstellt (Frankfurt); in anderen Bezirken beurteilt der Staatsanwalt die Verhältnismäßigkeit des EHB selbst (Berlin, Köln). Gemäß der EJM-Erhebung ist das Bild in den meisten anderen Mitgliedsstaaten ähnlich, in denen für die Ausstellung eines EHB ein nationaler Haftbefehl von einem Richter ausgestellt wird, der eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchführt.

So basiert die Entscheidung des Staatsanwaltes vor allem auf dem Gerichtsbeschluss; die vorab durchgeführte gerichtliche Überprüfung sichert den Rechtsschutz der persönlichen Freiheit der gesuchten Person.⁷¹ Die Entscheidung des Staatsanwaltes, einen EHB auszustellen, kann vor Gericht nicht angefochten werden. Folglich ist eine gerichtliche Untersuchung nicht vor der Verhaftung verfügbar, bzw. nur insofern verfügbar, wie der nationale Haftbefehl Rechtsbehelfen unterliegt⁷².

.....
⁷¹ Siehe auch Stellungnahme der European Criminal Bar Association zu der Home Office Extradition Review, S. 4 (verfügbar auf: http://www.ecba.org/extdocserv/projects/EAW/20110331_ECBA_RespExtradHomeOffice.pdf). Hier wird dargestellt, dass EHB oft von Staatsanwälten ohne Mitwirkung von Richtern oder einer Instanz, die „die nötige Garantie der Unabhängigkeit“ im Sinne von Art. 5 (3) EMRK bietet, ausgestellt werden.

⁷² Siehe z.B. Abschnitt 304 deutsche ZPO „Beschwerde“.

1.2.2 Kriterien der Verhältnismäßigkeit

In allen teilnehmenden Ländern ist die Mindestgrenze für einen EHB (Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens einem Jahr, Freiheitsstrafe von mindestens vier Monaten, Art. 2 (19 RB EHB) ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt. Diese Grenze stellt jedoch nur eine Mindestnorm der Verhältnismäßigkeit dar. Auch wenn diese Mindestnorm erfüllt wird, wendet die ausstellende Instanz eine Verhältnismäßigkeitsprüfung an unter Einbezug verschiedener Aspekte des individuellen Falles. In den teilnehmenden Ländern wenden nationale Staatsanwälte meist die Kriterien an, die im Europäischen Handbuch über die Frage, wie ein EHB ausgestellt wird, aufgeführt sind, auch wenn das Bestehen eines solchen Handbuches nicht bekannt ist (Frankreich).

In allen teilnehmenden Ländern ist offensichtlich die Schwere des Verbrechens das wichtigste Kriterium. In den Niederlanden wird ein EHB Berichten zufolge nur "für schwerere Verbrechen" eingesetzt, wohingegen aus statistischen Daten über den EHB, die von deutschen Staatsanwälten herausgegeben wurden, dieses Instrument auch für geringfügige Vergehen eingesetzt wird (z.B. Diebstahl von Gegenständen geringen Wertes, Beleidigung, Sachbeschädigung). Aus den Erhebungen geht auch hervor, dass der EHB nicht nur für schwere Verbrechen eingesetzt wird; im Besonderen gehört Betrug zu den drei häufigsten Vergehen, für die in den Mitgliedsstaaten ein EHB ausgestellt wird (EJN-Erhebung), und die Strafverteidiger berichteten, dass EHB oftmals für weniger schwere Straftaten ausgestellt werden (Erhebung unter Strafverteidigern).

In Deutschland und Frankreich wird die Schwere der Straftat und die zu erwartende Strafe (unter Berücksichtigung vorhergehender Verurteilungen, der Aussichten auf eine Verurteilung und des öffentlichen Interesses an einer effektiven Strafverfolgung) bereits vom Richter berücksichtigt, der den nationalen Haftbefehl ausstellt. Laut EJN-Erhebung sind die Kriterien, die als die wichtigsten betrachtet wurden, die Aussichten auf eine Verurteilung, die Schwere der Straftat und die erwartete Strafe. In geringfügigeren Fällen kann der Staatsanwalt von der Ausstellung eines EHB gegen einen ausländischen Verdächtigen absehen, der sich im Ausland aufhält und der keine Aufenthaltsgenehmigung hat (Deutschland).

Manche Kriterien (Haftbedingungen, effektive Ausübung des Verteidigungsrechts, Recht auf Privatsphäre und Familienleben) können nicht herangezogen werden, da die ausstellende Instanz in der Regel nicht den Ort kennt, in dem der Verdächtige verhaftet wird (Deutschland). Wenn die Umstände des Falles einen Verstoß gegen die Grundrechte erkennen lassen (Art. 3 und Art. 8 EMRK), führt dies normalerweise nicht dazu, dass ein EHB als unverhältnismäßig angesehen wird (Deutschland), eine Tatsache, die von Strafverteidigern streng kritisiert wurde (Erhebung unter Strafverteidigern). Im Gegensatz dazu wird das Alter der Person als wichtiges Kriterium betrachtet; im Besonderen wird ein EHB gegen Minderjährige nur in Ausnahmefällen ausgestellt (Deutschland).

Obwohl dies nicht als ein Aspekt der Verhältnismäßigkeit im strengen Sinne betrachtet wird (Deutschland), werden auch die finanziellen Mittel, die für eine Ausstellung eines EHB benötigt werden, berücksichtigt (Frankreich, Deutschland). In der EJN-Erhebung wurden entsprechende Auslegungen auch von anderen Mitgliedsstaaten berichtet.

1.2.3 Alternative Instrumente

In allen teilnehmenden Ländern (und laut der EJN-Erhebung auch in anderen Mitgliedsstaaten) berichteten Staatsanwälte, dass sie durchaus weniger einschneidende Alternativen in Erwägung ziehen, dass diese jedoch oftmals mit praktischen Problemen behaftet sind. So gibt es beispielsweise keine Richtlinien darüber, wie die im Handbuch genannten alternativen Instrumente zu nutzen sind.

Unter bestimmten Umständen kann eine gesuchte Person verurteilt werden, ohne beim Prozess anwesend zu sein: In Frankreich und in den Niederlanden kann der Staatsanwalt für ein Urteil in Abwesenheit plädieren. In Deutschland kann der Staatsanwalt einen Strafantrag stellen (ein Gerichtsurteil auf Aktengrundlage, wobei die verurteilte Person das Recht hat, gegen dieses Urteil Einspruch zu erheben), meist im Falle einer Geldbuße. Das Gerichtsurteil kann danach der Person zugestellt werden, wenn deren Wohnort bekannt ist. Wenn die zu verhaftende Person bestraft werden kann (und keine Fluchtgefahr besteht), ist ein EHB kein angemessenes Instrument, um die Person vor Gericht erscheinen zu lassen (Frankreich, Deutschland). Staatsanwälte haben erklärt, dass für einen Rückgriff auf diese Alternativen nähere Informationen über den Aufenthaltsort des Verdächtigen erforderlich sind und dass diese in den meisten Fällen nicht vorliegen. Demzufolge spielen die im Handbuch genannten alternativen Instrumente keine wichtige Rolle. Dementsprechend beklagten sich Verteidiger über einen "voreiligen" Rückgriff auf den EHB (Erhebung unter Strafverteidigern). Rechtspraktiker haben jedoch ebenfalls auf das Schengen Informationssystem als Instrument, den Wohnort eines Verdächtigen herauszufinden, verwiesen (Art. 98 CISA). Seit der Anwendung des EHB wird diese Möglichkeit jedoch weniger häufig eingesetzt (meist werden Art. 95 CISA-Einträge den vorbereitenden Art. 98 CISA-Einträgen vorgezogen; siehe auch Erhebung unter den Verteidigern).

Einige alternative Instrumente sind noch nicht umgesetzt (Europäische Überwachungsanordnung, Europäischer Vollstreckungsbefehl) und sind daher noch immer Teil des herkömmlichen Systems der gegenseitigen Rechtshilfe, welches als ineffizient, schwerfällig und zeitraubend angesehen wird. Daher tendieren Staatsanwälte dazu, den EHB zu bevorzugen, der ein "Opfer seines eigenen Erfolges" sei. Gleiches gilt für die Übertragung von Strafverfahren. So wird normalerweise eine Übersetzung der Akte benötigt, wodurch unangemessene Kosten entstehen (Deutschland). Außerdem kann eine Verfahrensübertragung oder ein Antrag auf die Vollstreckung einer Strafe zu einer als unverhältnismäßig angesehenen Bestrafung führen (Frankreich und Deutschland in Bezug auf die Handhabung von Drogendelikten in den Niederlanden).

1.2.4 Praktische Probleme

In den Interviews und der EJN-Erhebung wurden mehrere praktische Probleme angesprochen. Die meisten Probleme sind allgemeiner Art und beziehen sich nicht auf das Thema der Verhältnismäßigkeit (z.B. Nichteinhaltung der Fristen für die Übergabe, extrem kurze Fristen für die Übertragung und Übersetzung des EHB nach der Verhaftung im vollstreckenden Staat, die Anwendung von Aufhebungsfristen im vollstreckenden Staat, die Bedingungen des Einverständnisses der übergebenen Person zu ihrer Rückkehr in den ausstellenden Staat zum Zwecke der Vollstreckung der Strafe, Ablehnungsgründe, die nicht im Rahmenbeschluss EHB vorgesehen sind). Einige Aspekte sind jedoch besonders relevant für die Anwendung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung:

Die teilnehmenden Länder beklagten sich über Anfragen nach weiteren Informationen. Wenn der vollstreckende Staat eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchführen soll, wird dies die Anzahl solcher Anfragen erhöhen. Daher sollte die Verhältnismäßigkeitsprüfung durch den vollstreckenden Staat auf Ausnahmefälle beschränkt werden ("offenkundiger Verstoß" gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz). Wenn andererseits die gesuchte Person an den ausstellenden Staat übergeben wird, sollte der vollstreckende Staat Standardinformationen zur Verfügung stellen (z.B. Dauer der Auslieferungshaft), um weiteren Informationsnachfragen durch den ausstellenden Staat vorzubeugen.

Im Allgemeinen betonten Rechtspraktiker, dass eine Anerkennung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes entscheidend von der Anwesenheit praktischer Richtlinien und einem effektiven Austausch relevanter Informationen abhängt. In dieser Hinsicht haben sich Verbindungsbeamter als recht hilfreich erwiesen. Strafverteidiger erläuterten, dass die Verteidigung in grenzüberschreitenden Fällen noch immer mit strukturellen Schwächen zu kämpfen hat und sie unterbreiteten mehrere Vorschläge, wie man dieses Manko überwinden kann (z.B. Gründung eines EU-Rechtshilfesystem, welches eine obligatorische Beratungsunterstützung im ausstellenden und vollstreckenden Staat bietet - "Doppelvertretung"; Verfügbarkeit der Länderinformation im EJN-System für Strafverteidiger, siehe die entsprechenden Vorschläge in Kapitel 10.5).

1.3 Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im vollstreckenden Staat

1.3.1 Rechtlicher und institutioneller Rahmen

Die nationalen Gesetze der teilnehmenden Länder sehen nicht ausdrücklich eine Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen von Übergabeverfahren vor. Das heißt jedoch nicht, dass der Aspekt der Verhältnismäßigkeit im vollstreckenden Staat kein Thema ist.

Zum einen sieht der Rahmenbeschluss mehrere Ablehnungsgründe vor. Im Hinblick auf einen möglichen Ablehnungsgrund (Art. 4 (2), (3) und (7) RB EHB) kann sich die vollstreckende Instanz auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz berufen, wenn sie in eigenem Ermessen beschließt, den EHB zu vollstrecken oder nicht. Die Einführungspraxis in den teilnehmenden Ländern zeigt jedoch, dass die Auswirkungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in dieser Hinsicht ziemlich beschränkt sind, da dem Staatsanwalt ein breiter Ermessensspielraum zusteht.⁷³ In Deutschland muss der Staatsanwalt verschiedene Umstände berücksichtigen (unter anderem die Rechte der verhafteten Person, das Vorliegen von Beweisen, der Stand des Verfahrens im ausstellenden Staat und die Rechte des Opfers). Wenn diese Interessen jedoch gegeneinander abgewogen werden, verfügt die vollstreckende Instanz jedoch über einen Ermessensspielraum, der nur einer begrenzten justiziellen Kontrolle unterliegt. In den Niederlanden haben es der Oberste Gerichtshof und das Amsterdamer Landgericht ausdrücklich abgelehnt, die Rechte der verhafteten Person zu berücksichtigen, wenn darüber entschieden wird, ob man sich auf einen Ablehnungsgrund gemäß Art. 4 (7) RB EHB bezieht. Die Rechtsprechung des französischen Kassationshofes basiert auf einer

.....
⁷³ Aus naheliegenden Gründen gilt dies nicht für Ablehnungsgründe, die als obligatorische Hürde für eine Übergabe eingeführt wurden (Art. 4 (1) und (4) RB EHB; siehe auch Art. 3 RB EHB).

ähnlich strengen Auslegung dazu, welche Aspekte vom Gericht berücksichtigt werden, wenn man sich auf einen möglichen Ablehnungsgrund beruft.

Zum Zweiten kommt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zum Tragen, wenn die vollstreckende Instanz sich entscheiden muss, ob die Vollstreckung des EHB ein Verstoß gegen die Grundrechte der zu übergebenden Person ist.

Laut Rechtsprechung des französischen Kassationshofes kann die Vollstreckung eines EHB abgelehnt werden, wenn dieser das Recht auf Privatsphäre und Familienleben zu gefährden droht (Art. 8 EMRK). In vielen Fällen stützt sich die Argumentation des Gerichts auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, da die Vollstreckung im Hinblick auf die Schwere des Verbrechens als unverhältnismäßig betrachtet wurde. Analog hat der Kassationshof eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchgeführt und angegeben, dass ein Verzicht auf die doppelte Strafbarkeit (Art. 2 (2) RB EHB) der justiziellen Kontrolle der französischen Gerichte unterliegt, wenn die rechtliche Qualifizierung durch den ausstellenden Staat (z.B. "Betrug") ganz deutlich nicht mit den Rechtshandlungen, die in dem Formblatt beschrieben sind, übereinstimmt und dieser Verzicht daher "offensichtlich unangemessen" ist. In der Mehrzahl der Fälle qualifizierten sich unter französischem Recht die relevanten Rechtshandlungen nicht für eine strafbare Handlung, sodass die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls als "offenkundig unverhältnismäßig" betrachtet wurde.

Das niederländische Recht sagt ausdrücklich aus, dass ein EHB nicht vollstreckt werden darf, wenn die Übergabe zu einem "offenkundigen Verstoß" gegen die Grundrechte führen würde (z.B. unmenschliche Haftbedingungen, Art. 3 EMRK). Außerdem kann die Vollstreckung aus humanitären Gründen aufgeschoben werden.

Nach deutschem Recht darf ein EHB nicht vollstreckt werden, wenn eine Übergabe an einen anderen Mitgliedsstaat gegen die Grundsätze des Art. 6 EUV ("Europäische öffentliche Ordnung") verstoßen würde. Da der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ein allgemeiner Grundsatz des EU-Rechts ist, muss die vollstreckende Instanz beurteilen, ob ihre Entscheidung dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entspricht, im Besonderen der Verhältnismäßigkeit strafrechtlicher Sanktionen (Art. 49 (3) GRC). Diese Verhältnismäßigkeitsprüfung ist nicht so streng wie diejenige unter dem deutschen Verfassungsrecht; so ist z.B. eine Übergabe erlaubt, auch wenn die Strafe "gemäß deutschem Rechtsverständnis zu streng" ist, solange sie nicht "unannehmbar streng" ist.

Obwohl unter den nationalen Gesetzen aller teilnehmenden Länder eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vorgesehen ist, ist diese auf Ausnahmesituationen beschränkt. Laut der Erhebung unter Strafverteidigern lehnen Gerichte ungern eine Übergabe aufgrund fehlender Angemessenheit im Hinblick auf die Menschenrechte ab. Die Rechtsanalyse und die Interviews haben gezeigt, dass der EHB nicht einer allgemeinen Verhältnismäßigkeitsprüfung durch den vollstreckenden Staat unterliegt, sondern dass sich dieser aus dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung und des gegenseitigen Vertrauens ergibt, wobei es in erster Linie Sache des ausstellenden Staates ist, zu entscheiden, ob ein Rückgriff auf dieses Instrument erforderlich und angemessen ist. Andererseits hat die Mehrheit der Kontaktstellen berichtet, dass sie EHB empfangen, die im ausstellenden Land noch keiner Verhältnismäßigkeitsprüfung unterzogen wurden (EJN-Erhebung), und die Verteidiger vertraten die Auffassung, dass EHB normalerweise fast "automatisch" ausgestellt werden (Erhebung unter Strafverteidigern). In diesen Fällen gibt es keinen offensichtlichen

Grund für eine (ergänzende) Verhältnismäßigkeitsprüfung im vollstreckenden Staat. Trotzdem führte der Mangel an deutlichen gesetzlichen Richtlinien über die Weise, wie man mit einem (offensichtlich) unverhältnismäßigen EHB umzugehen hat, zu informellen Lösungen (bilaterale Verhandlungen, Ruhen von Verfahren), um eine Übergabe zu vermeiden.

In allen teilnehmenden Ländern wird die Entscheidung über eine Übergabe vom Gericht getroffen, wenn die gesuchte Person ihrer Übergabe nicht zustimmt. So liegt es in der Entscheidung des zuständigen Gerichts, das beurteilt, ob die Vollstreckung des EHB dem allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (und den Grundrechten der gesuchten Person) entspricht. In den Niederlanden ist das Urteil des Amsterdamer Landgerichts endgültig und ihm kann nicht von der zu übergebenden Person widersprochen werden. In den anderen Ländern unterliegt die Entscheidung dem Kassationshof (Frankreich) oder einer zusätzlichen Berufung beim Obersten Gerichtshof, die Erfolgsquote ist jedoch ziemlich gering (Deutschland; siehe auch die Erhebung unter Strafverteidigern). Wenn die verhaftete Person der Übergabe zustimmt, entscheidet der Staatsanwalt über die Vollstreckung des EHB.

Sofern die nationalen Gesetze mögliche Gründe für eine Ablehnung beinhalten, obliegt es dem Staatsanwalt (oder dem Justizminister) zu entscheiden, ob man sich auf einen Ablehnungsgrund berufen wird. Dabei hat der Staatsanwalt einen großen Ermessensspielraum, der nur einer geringen justiziellen Kontrolle unterliegt.

1.3.2 Kriterien der Verhältnismäßigkeit

Im Allgemeinen entsprechen die Kriterien für die Verhältnismäßigkeitsprüfung denen des ausstellenden Staates (Schwere des Vergehens und die erwartete/auferlegte Strafe, Grundrechte der gesuchten Person, Verfügbarkeit weniger einschneidender Alternativen). Dennoch ist die Verhältnismäßigkeitsprüfung kein Standardverfahren im vollstreckenden Staat, sondern beschränkt sich auf Ausnahmesituationen. So werden die genannten Kriterien nur selten in den teilnehmenden Ländern in ihrer Funktion als vollstreckender Staat angewandt. Wie oben angegeben wird der EHB nicht nur für schwere Verbrechen ausgestellt und vollstreckt; laut der EJM-Erhebung führt "Betrug" die Liste der Vergehen, für die am häufigsten ein EHB ausgestellt wird, an.

In den Niederlanden wurden auch Fälle berichtet, bei denen das Amsterdamer Landgericht die Schwere des Vergehens, die Schwere der Strafe oder die Verfügbarkeit weniger einschneidender Mittel als Grund aufgeführt hat, einen EHB nicht zu vollstrecken. Gleiches gilt für eine Verletzung der Menschenrechte (Art. 3, Art. 6, Art. 8 EMRK) da es der Verteidigung aufgrund der hohen Beweisanforderungen normalerweise nicht gelingt, einen "offenkundigen Verstoß" gegen die entsprechenden Grundrechte nachzuweisen. Dennoch lieferten die Interviews mehrere Beispiele von unverhältnismäßigen EHB (Mangel an Beweisen, Bagatelldelikte, EHB lediglich für die Anhörung der gesuchten Person ausgestellt).

In Frankreich ist die Schwere des Delikts der wichtigste Faktor; so wurden z.B. EHB für Bagatelldelikte (z.B. Verkehrsdelikte), die vor langer Zeit begangen wurden, als unverhältnismäßig angesehen. Bei der Anwendung der Verhältnismäßigkeitsprüfung berücksichtigen französische Gerichte auch die Strafe, den Familienstand der gesuchten Person (Art. 8 EMRK) und deren Alter und Gesundheitszustand.

In Deutschland bezieht sich die Verhältnismäßigkeitsprüfung auf die Schwere des Verbrechens und auf die Strafe; so wird für absolut Bagatelldelikte (z.B. Diebstahl eines Gegenstandes, der weniger als fünf Euro

kostet) oder für die Vollstreckung einer Haftstrafe, die als unannehmbar schwer angesehen wird, kein EHB ausgestellt. Der Grad des Tatverdachts ist ebenfalls ein relevanter Faktor: Die Aussage, dass die gesuchte Person ihre Schulden nicht bezahlt hat, ist kein ausreichender Grund für eine Übergabe. Das unrechtmäßige Verhalten muss vielmehr in Kurzfassung näher erläutert werden. Darüber hinaus untersucht das Gericht, ob nicht eine weniger einschneidende Alternative als die Übergabe (z.B. Vorladung) zur Verfügung steht; wenn die ausstellende Instanz nicht ausreichend eine mögliche Nutzung angemessener Alternativen untersucht, wird die Vollstreckung eines EHB abgelehnt. Dennoch beklagten sich Verteidiger über einen übermäßigen Einsatz dieses Instrumentes in der Rechtsverfolgung und Gerichtspraxis (Erhebung unter Strafverteidigern). Schließlich werden auch die Grundrechte (Art. 5 und 8 EMRK) der gesuchten Person berücksichtigt. So wurde z.B. die Vollstreckung als eine unverhältnismäßige Verletzung des Rechts auf Familienleben angesehen, wenn die Übergabe eine Mutter von ihrem ein Jahr alten kranken Kind trennt.

Wie jedoch in den Interviews der Verteidiger bestätigt wird, sind die Grenzen durch die Gerichte in allen drei Ländern für eine erfolgreiche Durchsetzung eines Verstoßes gegen die Grundrechte und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sehr hoch gesteckt, ein Einspruch ist selten erfolgreich (Erhebung unter Strafverteidigern). In Deutschland haben beispielsweise die Oberlandesgerichte weithin abgelehnt, eine "unannehmbar schwere" Strafe zu akzeptieren, und nur die Trennung des Angeklagten von seinem Kind/ Partner ohne außergewöhnliche Umstände rechtfertigt keine Ablehnung einer Übergabe mit der Begründung, dass das Recht auf Familienleben auf dem Spiel stand. Ganz ähnlich schlägt die französische Rechtsprechung für Ablehnungen, die auf Art. 8 EMRK basieren, eine sehr strenge Auslegung vor; dementsprechend wurden nur wenige Fälle berichtet, in denen eine Übergabe für einen Verstoß gegen Art. 8 EMRK betrachtet wurde.

1.3.3 Übergabe von Staatsangehörigen und Ansässigen

In den Gesetzen aller teilnehmenden Länder unterliegt die Übergabe von Staatsangehörigen und Ansässigen besonderen Anforderungen, im Besonderen der Rückkehrgarantie (Art. 5 (3) RB EHB). Aufgrund der Integration von Staatsangehörigen und Ansässigen in die Gesellschaft des vollstreckenden Staates ist eine Vollstreckung der Strafe im Heimatland weniger einschneidend als deren Vollstreckung im ausstellenden Staat. So ist die Rückkehrgarantie ein Auswuchs des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (Deutschland). Laut EJM-Erhebung verlangen die Gesetze der meisten Mitgliedsstaaten eine zusätzliche Verhältnismäßigkeitsprüfung; eine ähnliche Schlussfolgerung kann aus der Erhebung unter Strafverteidigern getroffen werden. Die Interviews haben jedoch auch aufgezeigt, dass die Rechtssituationen der Länder signifikant voneinander abweichen.

In den Niederlanden wird die reguläre Verhältnismäßigkeitsprüfung auf Staatsangehörige und Ansässige angewandt. Die Übergabe zur Vollstreckung einer Strafe darf jedoch nicht gewährt werden und eine Übergabe zur Strafverfolgung unterliegt der zweifachen Bedingung, dass die Person in die Niederlande zurückgekehrt ist und dass die Strafe, die im ausstellenden Staat auferlegt wurde, gemäß Art. 11 der Konvention über die Übergabe verurteilter Personen umgewandelt werden kann.⁷⁴ Da die Umwandlung einer Strafe sich auf das niederländische Strafrecht stützt, muss das Gericht sicherstellen, dass das Vergehen auch unter dem niederländischen Recht strafbar ist, selbst wenn der EHB für ein "festgelegtes Vergehen" ausgestellt wurde, das von der doppelten Strafbarkeitsanforderung ausgenommen ist (Art. 2 (2) RB EHB). So bietet die Umwandlung einer Strafe, auch wenn die ausstellende Instanz keine zusätzliche Verhältnis-

⁷⁴ Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen vom 21., März 1983 (Europäische Verträge Nr. 112).

mäßigkeitsprüfung durchführt, einen entsprechenden Schutz gegen eine unverhältnismäßige Bestrafung. Die gleichen Garantien gelten für Nichtinländer, die mindestens fünf Jahre legal in den Niederlanden wohnen.

Das französische Recht sieht keine Verhältnismäßigkeitsprüfung für Staatsangehörige und Ansässige vor und in dieser Hinsicht gibt es auch keine einheitliche Rechtsprechungspraxis. Dennoch sind einige Kriterien der regulären Verhältnismäßigkeitsprüfung für Staatsangehörige und Ansässige besonders relevant, da sie durch eine Berufung auf ihr Recht auf Privat- und Familienleben (Art. 8 EMRK) oft auf ihre Familie, die in Frankreich lebt, auf eine regelmäßige Arbeit und andere Aspekte der Integration in die französische Gesellschaft verweisen können (siehe auch die allgemeinen Feststellungen aus der Erhebung unter Strafverteidigern). Eine Rückkehrgarantie ist keine obligatorische Anforderung, sondern unterliegt dem Ermessen der Staatsanwaltschaft. Im Allgemeinen wird eine Rückkehrgarantie auf Antrag der zu übergebenden Person gefordert, bisher gibt es jedoch keine einheitliche Praxis. Gemäß französischem Gesetz kann die Rückkehrgarantie nur für Staatsangehörige gefordert werden, der Europäische Gerichtshof hat jedoch kürzlich ausgesagt, dass eine Nichtanwendbarkeit auf Staatsangehörige anderer Mitgliedsstaaten gegen das Prinzip der Nichtdiskriminierung aufgrund der Nationalität verstößt (Art. 18 AEUV).⁷⁵

In Deutschland ist ein Verbot der Auslieferung von Staatsangehörigen ein verfassungsrechtlich geschütztes Grundrecht. Entsprechend muss das Gericht eine zusätzliche Verhältnismäßigkeitsprüfung durchführen, wobei es dieses verfassungsrechtliche Grundrecht deutscher Staatsangehöriger berücksichtigt. Folglich darf ein deutscher Staatsangehöriger zur Vollstreckung einer Strafe nur mit seiner Zustimmung übergeben werden. Eine Übergabe zur Strafverfolgung unterliegt einer Rückkehrgarantie (siehe oben) und kann nur gewährt werden, wenn entweder das Vergehen einen wesentlichen Anknüpfungspunkt zum ausstellenden Staat hat oder wenn das Vergehen keinen wesentlichen Anknüpfungspunkt zum deutschen Hoheitsgebiet hat, wenn das Erfordernis eines beiderseitigen Straftatbestandes erfüllt ist und die Interessen des Staatsangehörigen nicht schwerer wiegen als die Interessen des ausstellenden Staates. Für die Entscheidung des Staatsanwalts, einen EHB auszustellen, ist die Durchführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung erforderlich, die einer uneingeschränkten gerichtlichen Prüfung unterzogen wird. Dennoch ist die Verhältnismäßigkeit laut den Interviews in der Praxis in den meisten Übergabeverfahren kein Thema, da in den meisten Fällen die Übergabe für eine im ausstellenden Staat begangene Straftat gefordert wird.

Da das Verfassungsrecht nur für Staatsangehörige gilt, ist der Schutz in Deutschland für Personen mit festem Wohnsitz nicht obligatorisch, sondern optional, unterliegt also dem Ermessen der Staatsanwaltschaft. Gemäß Verwaltungsrichtlinien muss der Staatsanwalt im Besonderen den Aufenthaltstitel, die Aufenthaltsdauer und die privaten (Familie) und sozialen Beziehungen zu anderen Ansässigen berücksichtigen. Obwohl es diesbezüglich keine einheitliche Handhabung gibt, ergibt sich aus den Interviews und den statistischen Daten, dass Ansässige, die in die deutsche Gesellschaft integriert sind, in vielen Fällen die gleiche Behandlung erhalten sollten wie deutsche Staatsangehörige.

.....
⁷⁵ EuGH, Urteil vom 5. September 2012, Rs. C-42/11, *Lopes da Silva Jorge*, § 59.

1.3.4 Verhältnismäßigkeit von Festnahme und Haft

In allen teilnehmenden Ländern muss die Festnahme und die Haft im Rahmen des Übergabeverfahrens dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen; die Auslieferungshaft muss den in Art. 5 EMRK genannten Mindestnormen entsprechen.

Grundsätzlich entsprechen die Regeln für eine Untersuchungshaft denen einer Auslieferungshaft. Es muss jedoch kein starker Verdacht vorliegen (in Deutschland kann sich das Gericht auf die Beurteilung der ausstellenden Instanz verlassen), sondern wird durch die realistische Chance einer Übergabe ersetzt (Niederlande). Außerdem gilt eine niedrigere Grenze (in den Niederlanden und in Frankreich ist in Übereinstimmung mit Art. 2 (1) RB EHB eine Höchststrafe von mindestens einem Jahr statt vier, beziehungsweise drei Jahren Haft erforderlich).

Die Inhaftierung der verhafteten Person muss absolut erforderlich sein, um das Ziel, nämlich die Verhinderung der Flucht der Person, zu erreichen (oder in Deutschland die Verhinderung der Manipulation von Beweismaterial). Zu diesem Zweck muss das Gericht eine Fluchtgefahr erkennen und dabei die Staatsangehörigkeit der verhafteten Person (Niederlande) und andere Umstände berücksichtigen (familiäre Beziehungen, Beschäftigungsverhältnis im vollstreckenden Staat), die es weniger wahrscheinlich machen, dass die verhaftete Person flieht (Frankreich). In Deutschland hat ein Gericht argumentiert, dass man sich auf die Beurteilung der ausstellenden Instanz verlassen könne (gegenseitige Anerkennung), diese Sichtweise ist jedoch umstritten.

Andererseits ist eine Haft nicht unbedingt ein Übergabemittel, wenn die Vollstreckung des EHB wahrscheinlich abgelehnt wird (Niederlande, Frankreich). Daher entspricht eine Inhaftierung nicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, wenn eine Übergabe als unverhältnismäßig betrachtet wird; dies gilt auch für eine reine Verhaftung, wenn eine Übergabe eines Staatsangehörigen nicht ohne seine Zustimmung erfolgen kann (Deutschland). Außerdem ist eine Inhaftierung, genau wie in inländischen Strafverfahren, nicht zulässig, wenn weniger einschneidende Mittel zur Verfügung stehen, um sicherzustellen, dass die Person nicht vor der Justiz flieht (z.B. Bürgschaft, justizielle Aufsicht, Hausarrest, elektronische Überwachung). In jedem Fall kann die Beurteilung der ausstellenden Instanz nützliche Informationen für die vollstreckende Instanz liefern.

Schließlich muss eine Inhaftierung im engen Sinne angemessen sein. So darf die Dauer nicht länger sein als die auferlegte Strafe und muss im ausstellenden Land vollstreckt werden (Niederlande). Außerdem darf sie nicht wesentlich die erwartete Strafe im ausstellenden Land überschreiten (Deutschland). Wenn die ausstellende Instanz es versäumt, den EHB oder zusätzliche Informationen, die von der vollstreckenden Instanz verlangt werden, rechtzeitig zu übermitteln, erscheint eine Fortsetzung der Haft unverhältnismäßig (Niederlande, Deutschland).

In der Praxis berichteten jedoch Verteidiger, dass der Antrag auf eine Auslieferungshaft die Regel ist und eine Aussetzung eher selten eingeräumt wird (Deutschland; Erhebung unter Strafverteidigern).⁷⁶ Eine Kaution als weniger einschneidendes Mittel wird selten eingesetzt. Außerdem berichteten Verteidiger von

.....
⁷⁶ Für andere Länder bestätigt durch die European Criminal Bar Association in ihrer Antwort auf die Home Office Extradition Review, S. 5 (verfügbar auf: http://www.ecba.org/extdocserv/projects/EAW/20110331_ECBA_RespExtradHomeOffice.pdf): „[...] Gewahrsam [...] ist oft eine gegenwärtige Denkweise“.

Fällen,, bei denen die übergebene Person recht lange in Untersuchungshaft war, bevor der Prozess eröffnet wurde, und sie kritisierten, dass der ausstellende Staat häufig keine weniger einschneidenden Mittel in Erwägung zieht, um eine unverhältnismäßig lange Haft (Auslieferungs- und Untersuchungshaft) zu vermeiden (Erhebung unter Strafverteidigern).

1.3.5 Verfahrensgarantien und Überwachung

Gemäß nationalem Recht aller teilnehmenden Länder muss die aufgrund eines RHB verhaftete Person so schnell wie möglich angehört werden (Frankreich und Deutschland: innerhalb von 48 Stunden; Niederlande: 24 Stunden). Bei der Anhörung muss die verhaftete Person über den EHB,, über ihre Rechte im Verfahren (siehe unten) und die Möglichkeit, der Übergabe zuzustimmen informiert werden.

In Frankreich und in den Niederlanden wird die Anhörung durch die vollstreckende Instanz durchgeführt (d.h. durch den zuständigen Staatsanwalt). Auf der Grundlage der Anhörung entscheidet der Staatsanwalt, ob eine Inhaftierung erforderlich ist, um eine Flucht der verhafteten Person zu verhindern. Die inhaftierte Person muss innerhalb von fünf Werktagen (Frankreich) von dem Gericht, das für Übergabeverfahren zuständig ist, angehört werden, bzw. beziehungsweise der Staatsanwalt muss einen Antrag auf eine solche Anhörung innerhalb von drei Tagen (Niederlande) einreichen, und das Gericht entscheidet kurzfristig, ob der Inhaftierte in Gewahrsam bleiben muss oder freigelassen werden soll. Das Gericht kann jederzeit den Haftbefehl auf Antrag des Inhaftierten oder ex officio wieder aufheben und gegen das einen solchen Antrag ablehnende Urteil kann Berufung eingelegt werden.

In Deutschland erfolgt die erste Anhörung vor dem Richter des jeweiligen Amtsgerichts. Im Gegensatz zu Frankreich und den Niederlanden ist in Deutschland der Staatsanwalt nicht befugt, die verhaftete Person freizulassen, es sei denn, er kann nachweisen, dass es sich nicht um die gesuchte Person handelt (der Richter ist verpflichtet, eine – vorläufige – Inhaftierung anzuordnen, es sei denn, die verhaftete Person ist nicht die gesuchte). Gemäß deutschem Recht ist die Entscheidung über Inhaftierung oder Freilassung eine Angelegenheit des Gerichts, das für das Übergabeverfahren zuständig ist (Oberlandesgericht). Das deutsche Verfassungsgericht hat jedoch angegeben, dass entsprechend den verfassungsrechtlichen Garantien (Freiheit der Person) der Richter des Amtsgerichts im Zuge einer Vorab-Prüfung ermitteln muss, ob die Anforderungen für eine Inhaftierung erfüllt werden oder ob der Auslieferungsantrag von Anfang an offensichtlich unzulässig war und - falls sich dies bestätigt - dass die verhaftete Person erforderlichenfalls freigelassen werden kann.⁷⁷ Aus den Interviews geht jedoch hervor, dass das geschriebene Gesetz noch immer die übliche Gerichtspraxis widerspiegelt. Des Weiteren ist eine Anhörung vor einem Gericht, das eine Übergabe und Inhaftierung behandelt, nicht im Gesetz vorgeschrieben, und gemäß den Interviews fällt das Gericht normalerweise seine Entscheidungen ohne eine mündliche Anhörung, sondern auf Aktengrundlage. So wird die verhaftete Person, im Gegensatz zu Frankreich und den Niederlanden, nicht vor dem Gericht angehört, das über ihre Übergabe entscheidet.

In allen teilnehmenden Ländern hat die verhaftete/inhaftierte Person die folgenden Grundrechte:

- das Recht auf Information (über den EHB und über ihre Rechte, einschließlich der Zustimmung zur Übergabe und den Verzicht auf Anwendung des Spezialitätsprinzips);
- das Recht zu schweigen;
- das Recht, einen Strafverteidiger ihrer Wahl hinzuzuziehen;

.....
⁷⁷ Deutsches Verfassungsgericht, Urteil vom 16. September 2010, Rs. 2 BvR 1608/07, (2010) Strafverteidiger-Forum 495.

- das Recht auf Übersetzung und Dolmetscherleistungen im Rahmen des Erforderlichen (in den Niederlanden ist eine englische Version des EHB ausreichend für die erste Anhörung);
- das Recht, eine andere Person über die Verhaftung/Haft zu informieren (in den Niederlanden ist dieses Recht nicht festgelegt, in der Gerichtspraxis jedoch anerkannt);
- das Recht, eine medizinische Untersuchung zu verlangen (Frankreich, Deutschland).

Trotz des Rechts auf Unterstützung durch einen Verteidiger hängt die Effektivität dieses Rechts davon ab, ob ein Rechtsbeistand für die verhaftete Person in der Praxis verfügbar ist. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Situation in den teilnehmenden Ländern erheblich: Während in den Niederlanden und Frankreich der Beistand für eine inhaftierte Person obligatorisch ist, beschränkt sich die obligatorische Unterstützung in Übergabeverfahren in Deutschland auf Ausnahmesituationen und Gerichte sind in der Praxis mit der Zuteilung eines Rechtsbeistands zurückhaltend. Besonders in geringfügigen Fällen werden die Beklagten nicht durch einen Verteidiger vertreten, weil die finanziellen Mittel fehlen und aufgrund einer niedrigen Prozesskostenhilfe (Erhebung unter Strafverteidigern). In den Interviews und im Rahmen der Erhebung unter den Verteidigern erklärten diese die Notwendigkeit einer frühen und beiderseitigen Vertretung.⁷⁸ So erklärten sie, dass eine Vertretung durch einen Verteidiger im vollstreckenden Staat ebenfalls das (Auslieferungs-)Verfahren unterstützen und/oder beschleunigen kann (z.B. Rechtsberatung dahingehend, einer Übergabe zuzustimmen, eine Konzentration auf die Vorbereitung der Verteidigung im ausstellenden Staat, Vorschlag von Lösungen und alternativer Maßnahmen). Andererseits ging aus den Interviews und der Erhebung unter Strafverteidigern hervor, dass der Nutzen eines Rechtsbeistands von der Kompetenz des Verteidigers abhängt; Richter, Staatsanwälte und Verteidiger beklagten in dieser Hinsicht erhebliche Defizite. Des Weiteren betonten die Verteidiger, dass in einer Mehrzahl der Fälle die Vorbereitung der Verteidigung im ausstellenden Staat wichtiger ist als eine Unterstützung im Übergabeverfahren, dass es jedoch bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Verteidigern zahlreiche praktische Probleme gäbe (unter anderem Schwächen im Bereich der Prozesskostenhilfe, Fehlen eines EU-weiten Verteidigungsnetzwerks, unterschiedliche Auffassungen über die Rolle der Verteidigung bei Strafverfahren, Sprachbarrieren, Zeitdruck in Übergabeverfahren, eingeschränkter Zugang zur Akte). Außerdem kritisierten die Verteidiger, dass der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung nicht auf (Gerichts-)Entscheidungen angewandt wird, mit denen die Vollstreckung eines EHB abgelehnt wird.

Die nationalen Gesetze sehen auch einen besonderen Schutz wehrloser Personen vor. Die Inhaftierung von Jugendlichen unterliegt einer besonders strengen Form der Verhältnismäßigkeitsprüfung und die Übergabe von Kindern (Minderjährige unter 12 (Niederlande), 13 (Frankreich), 14 (Deutschland) Jahren bei Begehen der Straftat) ist nicht gestattet (Art. 3 (3) RB EHB). Für taube und stumme Personen gelten die Bedingungen für Dolmetscherleistungen entsprechend. Im Falle einer älteren Person stellt sich in der Praxis oft die Frage, ob ihr Gesundheitszustand eine Haft erlaubt (Deutschland).

Die teilnehmenden Länder verfügen nicht über einen allgemeinen Überwachungsmechanismus, wenn die Übergabe an eine Bedingung oder Garantie geknüpft wird. Nur die Rückkehrgarantie für niederländische Staatsangehörige wird vom niederländischen Justizminister überwacht. Staatsanwälte und Gerichte

.....

⁷⁸ Zum Thema des Erfordernisses einer beiderseitigen Vertretung und Rechtsbeistand siehe auch die Antwort der European Criminal Bar Association auf die Home Office Extradition Review, verfügbar auf: http://www.ecba.org/extdocserv/projects/EAW/20110331_ECBA_RespExtradHomeOffice.pdf.

verlassen sich auf den Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens und sehen die Einforderung der vom ausstellenden Staat gegebenen Garantien als Sache der übergebenen Person an (Deutschland, Niederlande). In der EJM-Erhebung haben die Kontaktstellen diese Ansicht geteilt und vertreten die Auffassung, dass weder eine Notwendigkeit noch eine rechtliche Grundlage für die Überwachung eines Falles nach Übergabe besteht. Im Gegensatz dazu haben Verteidiger von Fällen berichtet, in denen der ausstellende Staat die dem vollstreckenden Staat gewährten Garantien nicht anerkannt hat (Deutschland), und in gewissem Maße befürworteten Richter und Staatsanwälte eine Nachprüfung oder Überwachung der Fälle nach Übergabe (Frankreich).

1.3.6 Praktische Probleme

Die praktischen Probleme in Bezug auf die Vollstreckung eines EHB spiegeln sich schon in den Problemen wider, die sich für die ausstellende Instanz ergeben. Laut der EJM-Erhebung können sich Probleme aus der Qualität der Übersetzungen und der Beschreibung der Straftat (siehe auch Erhebung unter Strafverteidigern), den Informationen über Urteile, die in Abwesenheit erlassen wurden, strengen Fristen für die Bereitstellung zusätzlicher Informationen und aus der Rückkehrgarantie (Art. 5 (3) RB EHB) ergeben. In Deutschland ist die kurze Frist für die Übergabe schwer einzuhalten (siehe auch EJM-Erhebung). Außerdem haben die Kontaktstellen von Fällen berichtet, bei denen der Einsatz eines EHB als unverhältnismäßig betrachtet wurde und bei denen sich die vollstreckende Instanz über einen Mangel an Diskretion oder Flexibilität der ausstellenden Instanz beschwerte (EJM-Erhebung). Andererseits kritisierten Verteidiger, dass Gerichte bei der Beurteilung der Gefährdung der Menschenrechte im ausstellenden Staat oder der "Überqualifikation" der registrierten Straftaten zurückhaltend seien und forderten eine Verpflichtung der ausstellenden Instanz, zu beurteilen, ob ein Prima-facie-Fall vorliegt, wie dieser vom Auslieferungsrecht der Staaten des angelsächsischen Rechtskreises vorgesehen ist (Erhebung unter Strafverteidigern).

1.4 Relevante Faktoren für gegenseitiges Vertrauen

1.4.1 Allgemeine Feststellungen

Nach Ansicht der Richter und Staatsanwälte beruht das System des EHB auf gegenseitigem Vertrauen und sei es nicht an ihnen, den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung in Frage zu stellen. So stützt sich die Argumentation auf einen Rechtsgrundsatz und weniger auf das tatsächliche Vertrauen. So gaben Richter und Staatsanwälte an, dass sie nicht über die Erfahrung und Kapazität verfügen, die Qualität des Strafjustizsystems anderer Mitgliedsstaaten zu beurteilen. Demnach hat scheinbar keiner der im Fragebogen genannten Faktoren einen wesentlichen Einfluss auf das Maß des gegenseitigen Vertrauens. Dennoch hat die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union das Ausmaß des Vertrauens im letzten Jahrzehnt erhöht. So werden allgemein ausgedrückt die Strafjustizsysteme der Mitgliedsstaaten als vertrauenswürdiger als die Systeme von Drittstaaten betrachtet.

Dennoch zeigten die Peer Review-Besuche auch auf, dass einige der im Fragebogen genannten Aspekte im Hinblick auf bestimmte Mitgliedsstaaten problematisch sind, z.B. das Ausmaß der Korruption (Bulgarien), das Ausmaß der justiziellen Zusammenarbeit (Großbritannien), Verfahren in Abwesenheit und Dauer der Verfahren (Italien), Verstöße gegen das Spezialitätsprinzip (Polen), Unverhältnismäßigkeit der Strafmaße (Polen, Rumänien) und die Qualität der Anträge (Spanien, Polen, Belgien). In der EJM-Erhebung hat sich das

Thema der Korruption als das größte Problem im Hinblick auf gegenseitiges Vertrauen erwiesen; mehrere Kontaktstellen betrachteten auch die Dauer der Verfahren und die Dauer der Untersuchungshaft als problematisch oder sehr problematisch.

In Frankreich betonten Rechtspraktiker, dass ein Mangel an Vertrauen oftmals auf unzureichenden Kenntnissen über die Strafjustizsysteme anderer Mitgliedsstaaten begründet ist und plädierten für eine häufigere Nutzung der bestehenden Instrumente, um diese Situation zu überbrücken (Eurojust, Verbindungsbeamter, Europäisches Justizielles Netz). In Deutschland plädierten die Richter dafür, mehr Hintergrundinformationen zu erhalten, wenn der Antrag kompliziert ist oder die genannten Straftaten nicht evident sind (z.B. Regeln über Strafen, wenn mehrere Urteile im Antrag enthalten sind, Fakten, die das Vergehen einer "Mitgliedschaft in einer kriminellen Organisation" belegen). Oftmals sind Anträge ganz einfach nicht plausibel, sodass die ausstellende Instanz besondere Sorgfalt bei der Bereitstellung der nötigen Informationen über den EHB walten lassen und ihren Antrag nachvollziehbarer gestalten sollte.⁷⁹

Verteidiger argumentieren, dass gegenseitiges Vertrauen nicht selbstverständlich sei, sondern eine solide faktische und normative Grundlage benötige, die noch nicht vorhanden sei. Eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union garantiert nicht unbedingt eine Einhaltung der Mindestnormen für Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit. Demnach wurden fast alle im Fragebogen genannten Aspekte des gegenseitigen Vertrauens als problematisch oder sehr problematisch betrachtet. Verteidiger argumentierten, dass Auslieferungsverfahren und die folgenden Strafverfahren im ausstellenden Staat nicht getrennt gesehen werden können (in einem echten europäischen Rechtsraum), was jedoch die Vorgehensweise der Justizbehörden im vollstreckenden Staat zu sein schien. Die Verteidiger äußerten mit der Zunahme der EHB schwere Zweifel darüber, ob ein allgemeines Vertrauen in das Strafjustizsystem des ausstellenden Staates gerechtfertigt ist. In mehreren Fällen wurden die Mindestanforderungen für Menschenrechte nicht eingehalten (Haftbedingungen, Dauer der Verfahren); in bestimmten Bereichen wurden allgemeine Normen nicht ausreichend präzise definiert oder bestehen gar nicht (Normen bezüglich Beweisen, justizielle Kontrolle oder gerichtlicher Anordnungen, Zugang zur Akte, Vertraulichkeit der Kommunikation zwischen dem Beklagten und seinem Anwalt). Ein Verteidiger berichtete über einen Fall, in dem die gesuchte Person behauptete, sie sei das Opfer eines bestechlichen Richters, der den EHB ausgestellt habe, um ihn zur Zahlung von Bestechungsgeld zu zwingen. Obwohl der Verteidiger auf die öffentlich verfügbaren Informationen über die Korruption im Justizbereich des ausstellenden Staates verwies, vollstreckten die Justizbehörden den EHB unter Berufung auf den Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens. So macht es die Beweisnorm, die im vollstreckenden Staat angewandt wird, der Verteidigung praktisch unmöglich, die Legalität der Übergabe anzuzweifeln.

1.4.2 Bewertung institutioneller Aspekte des gegenseitigen Vertrauens

Einige der Faktoren, die für gegenseitiges Vertrauen als wesentlich betrachtet werden (vor allem von Verteidigern) wurden im Pilotprojekt näher untersucht. Diese Faktoren umfassen die Kapazität des Strafjustizsystems, die Länge der Strafverfahren und die Haftpraxis in den teilnehmenden Ländern. Die

.....
⁷⁹ Oftmals führen EHB dazu, dass weitere Informationen angefordert werden müssen (dies wurde vor allem während der Peer-Review in Frankreich betont). Zum Thema des Einflusses von „schlechten EHB-Fällen“ und Kosten siehe auch die Antwort der European Criminal Bar Association auf die Home Office Extradition Review, verfügbar auf: http://www.ecba.org/extdocserv/projects/EAW/20110331_ECBA_RespExtradHomeOffice.pdf

Analyse wurde einerseits auf der Grundlage statistischer Daten der Mitgliedsstaaten und des Europarates durchgeführt (Annual Penal Statistics) und andererseits auf der Grundlage internationaler Überwachungsberichte (Berichte des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter, Jahresabschlüsse der Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte).

1.4.2.1 Kapazität des Strafjustizsystems

Einer der institutionellen Bausteine für gegenseitiges Vertrauen ist die Kapazität des Strafjustizsystems. Die Leistungsfähigkeit von Justizorganen hängt von den finanziellen und personellen Mitteln ab, die für die Strafjustiz und die Strafverfolgung ausgegeben werden. Obwohl angemessene Ressourcen nicht automatisch eine gute Leistungsfähigkeit garantieren, sind diese für ein effektives Strafjustizsystem unerlässlich. Daher begann die Analyse beim nationalen Budget und beim Budget, das für die Strafjustiz ausgegeben wurde.

In allen teilnehmenden Ländern sind statistische Daten über öffentliche Ausgaben und das Budget für die Strafjustiz vorhanden, jedoch nicht in einheitlicher Form. So decken in Deutschland die Ausgaben für Gerichte und die Staatsanwaltschaft nicht nur Gerichte des Strafrechts, sondern auch des Zivilrechts ab. In den Niederlanden liegen keine Daten für die Grenzpolizei und Zollbehörden vor. Folglich können die Daten aus den nationalen Berichten nicht angemessen miteinander verglichen werden. Nichtsdestotrotz wird im aktuellen Bericht des CEPEJ allgemein nahegelegt, dass die teilnehmenden Länder ihre Justizsysteme mit angemessenen Mitteln ausstatten (Frankreich: 1,1 %, Deutschland: 1,6 % und die Niederlande 2,0 % Anteil an den öffentlichen Ausgaben insgesamt).⁸⁰

Als Baustein für gegenseitiges Vertrauen kann sich die Kapazität auch mehr auf den EHB konzentrieren. Das Pilotprojekt konnte jedoch nicht die Idee realisieren, die personellen und finanziellen Mittel, die für die Ausstellung (oder Vollstreckung) eines EHB erforderlich sind, zu messen und zu bewerten. Der EHB wurde zu einem Standardinstrument der grenzüberschreitenden Strafverfolgung. Demnach können viele Justiz- und Polizeibehörden entsprechend ihrer Zuständigkeit bei der Ausstellung oder Vollstreckung eines EHB einbezogen werden. Dennoch werden die meisten Richter, Staatsanwälte und Polizeibeamte nicht einbezogen oder Verfahren in Bezug auf EHB machen nur einen kleinen Teil ihrer Tätigkeiten aus. Folglich kann der Arbeitsaufwand von Richtern, Staatsanwälten und Polizeibeamten, die an der Ausstellung oder Vollstreckung eines EHB mitwirken, kaum beurteilt werden.

Die methodischen und praktischen Probleme (Verfügbarkeit statistischer Daten / Erfordernis einheitlicher Datenerfassungsnormen) zeigen, dass eine Bewertung der Kapazität eines Strafjustizsystems wesentliche Anstrengungen erfordert, die bereits vom CEPEJ geleistet wurden. Daher ist der Nutzen einer zusätzlichen Bewertung der Kapazität der Justiz fraglich und es erscheint naheliegender, auf die Berichte von CEPEJ zurückzugreifen.

.....
⁸⁰ Europäische Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ), Europäische Justizsysteme, CEPEJ Studien Nr. 18 – Effizienz und Qualität der Justiz, 2012, S. 26.

1.4.2.2 Dauer von Strafverfahren

Ausreichende Kapazitäten und Ressourcen sind Voraussetzungen für effektive Strafjustizsysteme; ob und in welchem Ausmaß sie jedoch die Leistung eines bestimmten Strafjustizsystems beeinflussen, ist häufig schwer zu beurteilen. Wenn man sich dagegen auf den "Output" eines Strafjustizsystems konzentriert (d.h. auf die Anzahl der in einem bestimmten Zeitraum aufgeklärten Fälle), wird die Unsicherheit in Bezug auf einen bestimmten Faktor ausgeräumt. Aus diesem Grund basiert das Pilotprojekt auf statistischen Daten zu der Dauer von Strafverfahren in den teilnehmenden Ländern.

Die statistischen Daten beziehen sich wiederum auf verschiedene Phasen der Strafverfahren:

In Frankreich ist die Verhandlung in erster Instanz in einer durchschnittlichen Zeit von 60 Monaten (Schwurgericht) oder 11 Monaten (Bezirksgericht) nach dem Verüben des Verbrechens abgeschlossen (2010); statistische Daten zu Berufungsverfahren liegen nicht vor. In den Niederlanden liegt die durchschnittliche Verhandlungsdauer in erster Instanz bei 18 Wochen, die durchschnittliche Verhandlungsdauer bei Berufungsverfahren beträgt 44 Wochen (2011); es liegen keine Daten über die Dauer der Ermittlungen im Rahmen der Voruntersuchung vor.

In Deutschland liegt die durchschnittliche Dauer der Ermittlungen im Rahmen der Voruntersuchung für Fälle, die vor Gericht verhandelt werden, bei 3,2 bzw. 4 Monaten (2010). Die durchschnittliche Dauer der Verhandlungsphase liegt bei 3,8 Monaten (Amtsgerichte) bzw. 6,3 Monaten (Landgerichte). Urteile der Amtsgerichte können vor einem Landgericht (durchschnittliche Dauer 6,8 Monate) oder vor dem Oberlandesgericht (Berufung ausschließlich aufgrund von Rechtsbeschwerden, durchschnittliche Dauer 5,6 Monate) angefochten werden. Gegen erstinstanzliche Urteile der Landgerichte kann vor dem Oberlandesgericht Berufung eingelegt werden; die überwiegende Mehrheit der Entscheidungen in Berufungsverfahren werden innerhalb von 6 Monaten getroffen.

Trotz der unterschiedlichen Formate der auf nationaler Ebene verfügbaren statistischen Daten stellt die Erfassung der auf nationaler Ebene verfügbaren Daten einen Mehrwert für die Berichte der Europäischen Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ) dar, die keine allgemeinen Daten über die Dauer von Strafverfahren enthalten, sondern nur ausgewählte Daten zu bestimmten Fallkategorien (Raub und vorsätzliche Tötung/Mord).⁸¹

1.4.2.3 Inhaftierung

Seiner Natur und Wirkung nach ist der EHB eng mit dem Thema der Inhaftierung verbunden. Insbesondere, weil die übergebene Person wahrscheinlich inhaftiert wird, entweder zum Zwecke der Vollstreckung einer Strafe oder zum Zwecke der Strafverfolgung in dem ausstellenden Staat. Daher spielt die Wahrung der Menschenrechte in Bezug auf die Haftbedingungen eine besonders wichtige Rolle, wenn es um das gegenseitige Vertrauen geht. Darüber hinaus untergräbt ein unverhältnismäßiger Einsatz der Untersuchungshaft das gegenseitige Vertrauen; er hat damit eine negative Auswirkung auf die Funktion der Instrumente für die Zusammenarbeit wie den EHB.

.....
⁸¹ Europäische Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ), Europäische Justizsysteme, CEPEJ Bericht Nr. 18 – Effizienz und Qualität der Justiz, 2012, S. 208 (222, 226).

Im Hinblick auf die Untersuchungshaft werden die statistischen Daten vom Europarat bereitgestellt (in der jährlichen Strafvollstreckungsstatistik (Annual Penal Statistics) – SPACE I). Nach diesem Bericht – und dem nationalen Gesetz der teilnehmenden Länder – ist das Konzept der Untersuchungshaft nicht auf die Untersuchungshaft vor der Verhandlung (d.h. die Inhaftierung von nicht verurteilten Beklagten) beschränkt, sondern es bezieht sich auch auf Personen, die während der Verhandlung inhaftiert sind, sowie auf verurteilte Personen, die das Urteil angefochten haben.⁸²

Die Zahl der Inhaftierten (Untersuchungshaft) pro 100.000 Einwohner lag im Jahr 2010 zwischen 13,4 (Deutschland), 24,5 (Frankreich) und 34,4 (Niederlande); die Zahl aller Inhaftierten pro 100.000 Einwohner variiert zwischen 69,0 (Niederlande), 78,2 (Deutschland) und 94,5 (Frankreich).⁸³ Im Vergleich mit dem Anteil Jugendlicher (unter 18 Jahren) in Deutschland und Frankreich (0,9 % bzw. 1 % aller inhaftierten Personen)⁸⁴ erscheint der Anteil in den Niederlanden relativ hoch (11,5 %).⁸⁵ Der Anteil an ausländischen Häftlingen variiert zwischen 17,8 % (Frankreich), 21,4 % (Niederlande) und 26,7 % (Deutschland).⁸⁶ Während der Anteil der ausländischen Häftlinge in Untersuchungshaft in den Niederlanden auf demselben Niveau (23,5 %) liegt, ist der Anteil in Deutschland deutlich höher (46,1 %).⁸⁷ Dies spiegelt möglicherweise die Abneigung deutscher Gerichte und Ankläger wider, den Rechtsweg der weniger einschneidenden Alternativen zur Inhaftierung einzuschlagen, wenn es Ausländer betrifft.⁸⁸ Dennoch führen diese Daten nicht zu der Erwartung, dass das Mittel der Untersuchungshaft in einem der teilnehmenden Länder übermäßig eingesetzt wird.

Die vom Europarat erfassten statistischen Daten liefern die Eckdaten zu der Situation in den teilnehmenden Ländern. Dennoch ermöglichen die Statistiken des Europarats nur eine grobe Schätzung der durchschnittlichen Dauer der Untersuchungshaft vor der Verhandlung.⁸⁹ In dieser Hinsicht können nationale Statistiken einen Mehrwert bieten. In fast 50 % der Fälle in Deutschland liegt die Dauer der Untersuchungshaft zum Beispiel unter drei Monaten und in nur 5,4 % der Fälle werden 12 Monate überschritten (2010).⁹⁰ Leider liegt diese Art von Daten nicht für Frankreich und die Niederlande vor.

Die Haftbedingungen in den teilnehmenden Ländern wurden auf der Grundlage der Berichte des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter (CPT) und der Jahresberichte des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (ECtHR) beurteilt. Nach diesen Berichten kamen Menschenrechtsverletzungen nur in Einzelfällen vor, die keinen Anlass zu der Annahme gaben, dass sie aus "systeminhärenten Mängeln" resultieren.⁹¹

⁸² Cf. Aebi/Delgrande, Council of Europe, Annual Penal Statistics – SPACE I (Survey 2010), S. 80.

⁸³ ebd., S. 84, 52.

⁸⁴ ebd., S. 61.

⁸⁵ Siehe die statistischen Daten in dem betreffenden Landesbericht. In den Annual Penal Statistics of the Council of Europe (der jährlichen Strafvollstreckungsstatistik des Europarats) sind in den Niederlanden keine Jugendlichen enthalten, ebd., S. 62, 67.

⁸⁶ ebd., S. 77.

⁸⁷ ebd., S. 77, 80.

⁸⁸ Siehe deutschen Länderbericht.

⁸⁹ ebd., S. 117 (Frankreich: 4,1 Monate; Niederlande: 3,7 Monate).

⁹⁰ Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Fachserie 10, Reihe 3., Rechtspflege – Strafverfolgung, Wiesbaden 2011, S. 361.

⁹¹ Siehe jedoch den deutschen Bericht zur Dauer von Strafverfahren und fehlenden Rechtsbehelfen.

1.4.3 Schlussfolgerung

Obwohl die erfassten Daten nur eine grobe EJM-Erhebung zu der Situation in jedem der teilnehmenden Länder ermöglichen, lässt die Beurteilung die generelle Schlussfolgerung zu, dass keine "systeminhärenten Mängel" vorliegen und dass daher eine hinreichende sachliche Grundlage für ein gegenseitiges Vertrauen in die Fähigkeit und Bereitschaft dieser Länder, die europäischen Menschenrechtsstandards (Art. 3, 5 und 6 EMRK) zu erfüllen, vorhanden ist. Diese Schlussfolgerung stimmt mit der Beurteilung der Vertreter der Praxis in den Interviews überein.

1.5 Erfahrungen mit den gegenwärtigen Bewertungsmethoden und Peer Review-Gutachten

Die Erfahrungen mit den gegenwärtigen Bewertungsmethoden sind begrenzt, da die Mehrheit der Befragten nicht in die gegenseitige Bewertung der praktischen Anwendung des EHB einbezogen war. Im Allgemeinen kann jedoch der Schluss gezogen werden, dass der Mechanismus zur gegenseitigen Bewertung umfassende und korrekte Informationen über die praktische Implementierung in dem betreffenden Mitgliedsstaat liefert. Es hat sich jedoch gezeigt, dass sich die Bewertung zu stark auf formelle Aspekte und die terminologische Übereinstimmung konzentrierte (z.B. Auslieferung (extradition) vs. Übergabe (surrender)) und dass Besuche in den Mitgliedsstaaten im Rahmen der Peer Review-Gutachten nicht von ein und demselben Bewertungsteam ausgeführt wurden, sodass diese Vorgehensweise eventuell zu unterschiedlichen Bewertungsberichten und Empfehlungen führen konnte (Deutschland).

Im Hinblick auf die im Pilotprojekt angewendeten Bewertungsmethoden wird eine Kombination aus rechtlichen Analysen, Peer Review-Besuchen und Erfassung von (statistischen) Daten als eine umfassende Vorgehensweise zur Beurteilung der praktischen Implementierung des EHB und der Rolle des gegenseitigen Vertrauens gesehen (Frankreich, Niederlande). Dennoch haben die Erfahrungen mit dem Pilotprojekt aufgezeigt, dass es noch Raum für Verbesserungen gibt:

Die rechtliche Analyse sollte den rechtlichen Rahmen im nationalen Justizsystem (Strafverfahren, gegenseitige Rechtshilfe) und in der EU-Gesetzgebung berücksichtigen, z.B. andere Instrumente auf der Grundlage des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung (Frankreich).

In Anbetracht des umfassenden und umfangreichen Charakters des Fragebogens für die Interviews sollten die Befragten die Gelegenheit erhalten, den Fragebogen bereits vor dem Interview zu lesen (und die Fragen schriftlich zu beantworten); dadurch würde es möglich, im Interview selbst allgemeinere Themen zu behandeln (in den Niederlanden); gegebenenfalls könnten die Besuche in den Ländern durch Nachfolgebefragte zur Klärung offener Fragen und zum Bestätigen bzw. Widerrufen von Zwischenergebnissen ergänzt werden (Niederlande). Darüber hinaus ist das Abhalten der Interviews in einer großen Teilnehmergruppe als nicht optimal zu betrachten, wenn es darum geht, die Befragten dazu zu bringen, ihre Meinung ohne Vorbehalte zu äußern. Als Alternative sollte erwogen werden, die Interviews in kleinen Gruppen abzuhalten (Niederlande) oder anonyme Antworten zuzulassen (Frankreich). Das Zusammenstellen eines Teams aus unabhängigen Forschern als Bewerter kann dazu beitragen, die Objektivität und Unabhängigkeit zu unterstreichen (Niederlande). Peer Review-Besuche sollten auf Englisch abgehalten

werden (wenn die Interviewer nicht über ausreichende Kenntnisse des zu bewertenden Landes verfügen). Die Alternative (Unterstützung durch einen Dolmetscher) wird als zu zeit- und kostenaufwendig betrachtet. Abschließend kann festgestellt werden, dass die Erfassung der statistischen Daten ernsthaft durch die unterschiedlichen Standards und Definitionen, die in den Mitgliedsstaaten verwendet werden, behindert wurde. In einem beträchtlichen Umfang sind überhaupt keine relevanten Daten zum EHB verfügbar (z.B. zu den Delikten, für die EHB ausgestellt werden) (Frankreich, Niederlande).

2 Empfehlungen für eine angemessene Verwendung des Europäischen Haftbefehls

Martin Böse⁹²

Der EHB ist ein bewährtes Instrument für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Strafsachen in der Europäischen Union und das “Flaggschiff” der gegenseitigen Anerkennung. Er erleichtert und beschleunigt Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedsstaaten beträchtlich. Dennoch birgt die Effizienz des neuen Instruments auch das Risiko von Menschenrechtsverletzungen in sich, und zwar aufgrund fehlender justizieller Kontrolle und einer übermäßigen Abhängigkeit von gegenseitigem Vertrauen. Gegenseitiges Vertrauen kann nicht durch eine bloße Entscheidung erzielt werden, sondern benötigt eine zuverlässige Basis, d.h. allgemeine Informationen zum Strafjustizsystem des anderen EU-Mitgliedsstaates oder praktische Erfahrungen mit grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Diese Erfahrungen sind das “Herzstück” des gegenseitigen Vertrauens; “gute” Erfahrungen stärken das gegenseitige Vertrauen, “schlechte” Erfahrungen untergraben es. Die Bewertung möchte dazu beitragen, die Auswirkungen der positiven Erfahrungen zu intensivieren (z.B. durch das Ausarbeiten und Einführen von bewährten Verfahren (“best practices”) und aus negativen Erfahrungen zu lernen. Im Pilotprojekt wurden viele verschiedene positive und negative Erfahrungen gesammelt. Diese Erfahrungen sind in den folgenden Empfehlungen für einen verhältnismäßigen Einsatz des EHB zusammengefasst. Einige Empfehlungen werden auch durch die Ergebnisse anderer Projekte unterstützt, z.B. durch die Beurteilung des Europarats in Bezug auf den Europäischen Haftbefehl⁹³ und durch aktuelle Studien zur Zusammenarbeit in Strafsachen in der Europäischen Union⁹⁴ sowie zu den Auswirkungen des Europäischen Haftbefehls in Bezug auf Verteidigungsrechte.⁹⁵ Wie auch das Pilotprojekt unterscheiden auch die Empfehlungen zwischen der Rolle der ausstellenden Instanz und der Rolle der vollstreckenden Instanz.

2.1 Das Ausstellen eines Europäischen Haftbefehls

1. Das Vorliegen eines nationalen Haftbefehls, in dem die Interessen dahingehend abgewogen wurden, ob die Inhaftierung einer Person erforderlich ist oder nicht, ist eine wichtige Verfahrensgarantie, um die Verhältnismäßigkeit eines EHB zu gewährleisten. Der nationale Haftbefehl darf jedoch nicht nur aus einem Stempel auf dem Formular zur Anforderung des EHB bestehen, sondern muss ausschließen, dass der EHB lediglich als Instrument dafür eingesetzt wird, dass eine Person vor Gericht gebracht wird. Da der Richter, der einen nationalen Haftbefehl ausstellt, die grenzüberschreitende Dimension des Falles

.....

⁹² Dieser Text enthält die Empfehlungen zur Umsetzung des EHB, die sich aus dem Pilotprojekt ergeben. Als solcher reflektiert dieser Text die Erfahrungen des gesamten Teams.

⁹³ Council-Doc. 7361/10, S. 3-4 (language regime/Sprachregelung) und 4-7 (proportionality check by the issuing state, criteria for the proportionality test/Prüfung der Verhältnismäßigkeit durch den ausstellenden Staat, Kriterien für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit).

⁹⁴ G. Vermeulen/W. de Bondt/C. Ryckman (Hrsg.), *Rethinking international cooperation in criminal matters in the EU* (Antwerpen, 2012), S. 533-547, insbesondere 536-537 (explicit und precise proportionality clauses/explicite und präzise Verhältnismäßigkeitsklauseln), 539-540 (strengthening of the individual in transfer proceedings after surrender/Stärkung des Individuums bei Verfolgungsverfahren nach Auslieferung); Vernimmen-Van Tiggelen/Surano/Weyembergh (eds.), *The future of mutual recognition in criminal matters in the European Union* (Brüssel, 2009), S. 549-581, Die Ergebnisse sind in englischer Sprache auch veröffentlicht unter: http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/mutual_recognition_en.pdf (aufgerufen am 13. März 2013), insbesondere II.3 (more use of alternative measures in cases of petty offences), II.4. (fundamental rights clauses), II.10 und III. 11 (contacts to the issuing state, better organization of defence lawyers), IV.17 (more MLA instruments at disposal).

⁹⁵ JUSTICE report, *European Arrest Warrants – Ensuring an effective defence* (London, 2012), S. 10-17, insbesondere 12-15 (legal training of defence lawyers, dual representation, establishment of an IT-based counsel network), 15-16 (review of the SIS-alerts and consequences of decisions to refuse to execute a European Arrest Warrant).

nicht untersucht, soll die Entscheidung des Staatsanwalts für das Ausstellen eines EHB ebenfalls einer gerichtlichen Kontrolle ex ante (Autorisierung durch einen Richter) unterliegen. Dabei soll der Richter die Verhältnismäßigkeit des EHB als Mittel grenzüberschreitender Strafverfolgung beurteilen und festlegen, und das insbesondere im Hinblick auf die Aspekte, die die Justizbehörde des vollstreckenden Staates nicht zu untersuchen befugt ist (z.B. den Beweiswert von Beweisstücken).

2. Die Entscheidung für das Ausstellen eines EHB sollte einer justiziellen Kontrolle ex post unterliegen. Wenn die gesuchte Person verhaftet, die Übergabe jedoch verweigert wurde, ist der EHB noch immer aktiv. Art. 111 CISA garantiert ein Recht auf eine justizielle Kontrolle der SIS-Personenausschreibungen (Art. 95 CISA), es bestehen jedoch Zweifel, ob diese Bestimmung bereits ordnungsgemäß implementiert ist.⁹⁶ Darüber hinaus kann dieser Rechtsbehelf die ausstellende Behörde nicht daran hindern, den EHB über Interpol, das Europäische Justizielle Netz usw. weiterzuleiten. Der gesuchten Person muss daher ein legaler Rechtsbehelf gegen den EHB im ausstellenden Staat bereitgestellt werden, da sie andernfalls Gefahr läuft, überall in der EU verhaftet zu werden.
3. Die Umsetzungspraxis in den teilnehmenden Ländern hat gezeigt, dass der in Art. 2 (1) des Rahmenbeschlusses zum EHB festgelegte Schwellenwert das gemeinsame Verständnis des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht widerspiegelt. Für das Ausstellen eines EHB muss daher ein höherer Schwellenwert gelten. Eine bewährte Methode, die aus dem Pilotprojekt abgeleitet werden kann, schlägt als Schwellenwert vor, dass eine Mindestfreiheitsstrafe von einem Jahr erwartet wird oder auferlegt sein muss. Dementsprechend müssen die Justizbehörden sorgfältiger untersuchen, ob die Straftat wahrscheinlich mit einer Geldstrafe geahndet wird (die von einem anderen EU-Mitgliedsstaat vollstreckt werden kann, siehe auch Punkt 5.).
4. Einige "Listen-Straftaten" (Art. 2 (2) RB EHB) werden mit relativ vagen Begriffen beschrieben ("Betrug", "Sabotage"), die zu einer Vielzahl verschiedener Interpretationen geführt haben, die jeweils in dem nationalen Strafjustizsystem des ausstellenden Staates verankert sind. Eine "übermäßige Kennzeichnung" der Listen-Straftaten würde die logische Grundlage des Katalogs untergraben, Standardkategorien der schweren grenzüberschreitenden Kriminalität zu definieren. Daher sollte eine Definition der problematischen Straftaten übernommen werden, sodass ein gemeinsames Verständnis für den Geltungsbereich von Außerkraftsetzungen bei dem Erfordernis der "doppelten Strafbarkeit" erzielt wird.
5. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ruft die ausstellende Instanz auf, weniger einschneidende alternative Instrumente einzusetzen. Wenn keine Fluchtgefahr besteht (insbesondere bei Bagatelldelikten), ist es ausreichend, zuerst den Wohnsitz des Angeklagten (vgl. Art. 98 CISA) für eine Vorladung zu ermitteln und zu übermitteln; die ausstellende Instanz muss dieses Instrument gründlich in Erwägung ziehen.
6. Momentan sind die alternativen Instrumente noch nicht auf eine Weise geregelt/implementiert, dass ein häufiger Einsatz gefördert wird. Folglich tendieren Vollzugsbehörden mehr zu dem effizienteren Instrument, d.h. zum Ersuchen um Festnahme und Inhaftierung über den EHB, anstatt den Rechtsweg über die mühseligen und zeitraubenderen Verfahren der traditionellen Rechtshilfe zu wählen. Daher ist es von ausschlaggebender Bedeutung, dass die Alternativen (Strafvollstreckung, Übertragung der Strafverfolgung, grenzüberschreitende Videokonferenzen usw.) ebenso effizient werden wie der EHB.
7. Die Mitgliedsstaaten müssen Verwaltungsleitlinien dazu übernehmen, wann und wie die oben genannten alternativen Instrumente eingesetzt werden sollten (6.). In angezeigten Fällen muss untersucht werden, wie die betreffenden Justizbehörden ohne einen EHB zusammenarbeiten können,

.....
⁹⁶ Siehe Council-Doc. 7361/10, S. 10; JUSTICE report, ebd., S. 15.

zum Beispiel durch erste Verhöre am Wohnort des Angeklagten (dies kann insbesondere in grenzübergreifenden Regionen angebracht sein).

8. Um Verfahren zu beschleunigen, muss die Sprachregelung angepasst werden, sodass die EHB auf Englisch ausgestellt werden können (und in jedem Mitgliedsstaat auf Englisch akzeptiert werden können); in dem Fall stellt der vollstreckende Staat eine Übersetzung in seine Amtssprache für die festgenommene Person bereit.

2.2 Die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls

9. Wie aus den jüngsten Entwicklungen im EU-Recht und der nationalen Implementierung des EHB abgeleitet werden kann, entbindet das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung den vollstreckenden Staat nicht von seiner Verpflichtung, die Grundrechte zu achten (Art. 1 (3) RB EHB). Daher muss die vollstreckende Instanz den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz einhalten, insbesondere, um im Rahmen ihres Ermessens den Rechtsweg über fakultative Ablehnungsgründe zu beschreiten. Im Rahmen des europäischen "Ordre public" (Art. 1 (3) RB EHB) ist der vollstreckende Staat jedoch befugt, die Vollstreckung eines EHB (nur dann) zu verweigern, wenn dieser deutlich unverhältnismäßig ist. Dasselbe sollte auch für "offensichtlich unzureichende" Bezüge auf eine Listen-Straftat gelten (Art. 2 (2) RB EHB). Der Rahmenbeschluss sollte einen entsprechenden Ablehnungsgrund in einer klaren und präzisen Weise definieren.
10. In Übereinstimmung mit der aktuellen Rechtsprechung des Gerichtshofs sind dauerhaft Ansässige genauso zu behandeln wie Staatsangehörige. Eine Rückkehrgarantie ist ebenso erforderlich, wenn der/die Einwohner(in) an sein/ihr Heimatland übergeben wird, da es im Rahmen der gesellschaftlichen Wiedereingliederung erforderlich ist, dass die Strafe im sozialen Umfeld der verurteilten Person vollstreckt wird. Eine übergebene und verurteilte Person wird jedoch nicht gegen ihren/seinen Willen in den Staat zurückgebracht, der den EHB vollstreckt.
11. Im Prinzip entscheidet der Gerichtshof des vollstreckenden Staates, ob eine Auslieferung mit anschließender Inhaftierung erforderlich ist oder ob weniger einschneidende Mittel möglich sind; der Gerichtshof des vollstreckenden Mitgliedsstaates ist normalerweise am besten in der Lage, alle Umstände des Festgenommenen abzuwägen. Dessen ungeachtet bezieht der Gerichtshof die Beurteilung der ausstellenden Instanz gründlich in seine Überlegungen ein. Zu dem Zweck liefert die ausstellende Instanz alle Informationen an die vollstreckende Instanz, die für das Ermitteln der Fluchtgefahr relevant sind (bis zu dem erforderlichen Ausmaß, als Ergänzung zum nationalen Haftbefehl).
12. Der Gerichtshof, vor dem das erste Verhör abgehalten wird, muss über die uneingeschränkte Kompetenz verfügen, zu untersuchen, ob die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Auslieferung mit anschließender Inhaftierung erfüllt sind, und zu entscheiden, ob die Inhaftierung fortgesetzt werden soll oder ob die festgenommene Person freigelassen werden muss. Wenn die Entscheidung für die Übergabe von einem anderen Gerichtshof gefällt wird, muss die Person auch von diesem Gerichtshof verhört werden.
13. Die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erfordert angemessene Verfahrensgarantien. Da die persönliche Freiheit der betreffenden Person auf dem Spiel steht, hat die festgenommene Person sofort nach der Festnahme Anspruch auf Verteidigung (obligatorische Unterstützung; das Recht "auf eine Erstberatung durch einen Verteidiger"). Die festgenommene Person muss über ihr Recht auf einen kostenlosen Rechtsbeistand informiert werden.

14. Um eine effektive grenzüberschreitende Verteidigung zu gewährleisten, ist es erforderlich, Maßnahmen zu ergreifen, um die Zusammenarbeit zwischen Strafverteidigern zu fördern und eine Doppelvertretung (d.h. ein Prozesskostensystem zur Finanzierung von Doppelvertretung in EHB-Fällen), Netzwerke und juristische Weiterbildung für die Handhabung grenzüberschreitender Fälle einzurichten. Strafverteidigern muss der Zugriff auf die Basisinformationen in den Strafjustizsystemen der Mitgliedsstaaten im Europäischen Justiziellen Netz gewährt werden. Wenn ein EHB nicht vollstreckt wird und die Entscheidung dafür auf Menschenrechtsfragen beruht (eine offenkundige Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, unmenschliche Haftbedingungen usw.), muss diese Entscheidung für das Netz der Justizbehörden und Strafverteidiger zugänglich sein, sodass diese Informationen in anderen Verfahren zur Vollstreckung der EHB in diesem bestimmten Mitgliedsstaat berücksichtigt werden können.
15. Wenn die Übergabe mit Garantien verknüpft wurde (z.B. einer Rückkehrgarantie, einem Mindeststandard bei den Haftbedingungen oder einem Prozess innerhalb einer angemessenen Frist), überwacht der vollstreckende Staat den Fall, um sicherzustellen, dass der ausstellende Staat diese Garantien einhält. Eine Garantie enthält immer einen gewissen Grad von Unsicherheit in Bezug darauf, ob der ausstellende Staat die gemeinsamen Standards erfüllt, die die Grundlage des gegenseitigen Vertrauens bilden; wenn keine Zweifel an der Einhaltung dieser Standards bestehen, ist keine Garantie erforderlich. Die Überwachung einzelner Fälle kann dabei helfen, diese Unsicherheit zu verringern und das Vertrauen in das Strafjustizsystem des ausstellenden Staates wiederzugewinnen. Die Überwachung wird auf der Grundlage von standardisierten elektronischen Formularen vorgenommen, in welche der ausstellende Staat einen Basissatz an Informationen eingibt, der das Verfolgen von übergebenen Personen ermöglicht.

Teil C

3 Zusammenführung der Ergebnisse des Pilotprojekts und des Erfordernisses der Entwicklung eines gemeinsamen Rahmens für die Bewertung des gegenseitigen Vertrauens und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen

Pim Albers⁹⁷

Auf der Grundlage der Ergebnisse des Pilotprojekts zum Europäischen Haftbefehl und der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes können mehrere Lehren gezogen werden. Darüber hinaus kann die Analyse der bestehenden Methoden für vergleichende Bewertungsstudien zu einer Reihe von Beobachtungen in Bezug auf den Bedarf für die Entwicklung eines Rahmens für die Bewertung des gegenseitigen Vertrauens und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen führen. Die Lektionen und Beobachtungen können für eine zukünftige Debatte auf europäischer Ebene über die Optionen und Richtungen für die Entwicklung eines gemeinsamen Rahmens für die Bewertung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verwendet werden, vor dem Hintergrund (der Stärkung) des gegenseitigen Vertrauens der EU-Mitgliedsstaaten.

Dieses Kapitel enthält einen kurzen Überblick über die verschiedenen Beurteilungsmethoden, die zur Bewertung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen im Zusammenhang mit der Entwicklung eines gemeinsamen Bewertungsrahmens eingesetzt werden können. Wir empfehlen den Einsatz mehrerer Beurteilungsmethoden (Peer Review-Gutachten, rechtliche Analyse, Erhebungen, staatlich registrierte Daten und eine sorgfältige Auswahl anderer (rechtsstaatlicher) Datenquellen für die Bewertung). Als Teil dieser Empfehlung wird den Vor- und Nachteilen der Entwicklung einer "European Criminal Justice Scorecard/Scoreboard"-Methode besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

3.1 Die Peer Review-Methode

Im Allgemeinen basiert der in einigen Evaluierungen der EU-Instrumente verwendete Ansatz einer Peer-Bewertung häufig auf einem horizontalen Lernansatz, bei dem ein Team von "Rechtspraktikern" (z. B. Richter, Staatsanwälte, Vertreter des Justizministeriums) des einen Landes die Situation in einem anderen Land auf der Grundlage eines Standardfragebogens bewertet. Diese Sachverständigenteams werden oft von Mitarbeitern der Europäischen Kommission oder des Sekretariats des Rates der Europäischen Union unterstützt. In dieser Hinsicht unterscheidet sich das Pilotprojekt zum Europäischen Haftbefehl und zur Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht sehr von diesem allgemeinen Ansatz, das Team der nationalen Sachverständigen setzte sich nämlich aus Regierungsvertretern der drei teilnehmenden EU-Mitgliedsstaaten zusammen, ergänzt durch ein Team von wissenschaftlichen Sachverständigen.

Die wissenschaftlichen Sachverständigen spielten eine wichtige Rolle in den verschiedenen Phasen des Evaluierungsprozesses. Zunächst zu Beginn der der Evaluierung bei der Entwicklung der Checkliste für die Interviews. In dieser Phase haben die wissenschaftlichen Sachverständigen zur Ausarbeitung beigetragen, indem sie relevante Themen auf der Grundlage der aktuellen wissenschaftlichen Entwicklungen im Rahmen des (europäischen) Strafrechts in Bezug auf den Europäischen Haftbefehl zu der Checkliste hinzufügten. Während der Peer Review-Besuche hatten sie ebenfalls eine wichtige Aufgabe in den Interviews mit relevanten Hauptakteuren; auf der Grundlage ihrer wissenschaftlichen Kenntnisse und mithilfe der technischen Unterstützung zum Aufnehmen der Interviews regten sie die Debatten zu dem betreffenden

.....
⁹⁷ Dieser Text enthält die Empfehlungen zur Umsetzung des EHB, die sich aus dem Pilotprojekt ergeben. Als solcher spiegelt dieser Text die Erfahrungen des gesamten Teams wider.

Thema an. Während der letzten Phase der Peer Review-Bewertung lag eine weitere wichtige Aufgabe für die wissenschaftlichen Sachverständigen in der Ausarbeitung dieses Berichts.

Auf der Grundlage der aus dem aktuellen Pilotprojekt gezogenen Lehren können wir folgern, dass der Einsatz von Peer Review-Gutachten eine geeignete Methode für die Evaluierung der gegenwärtigen Praxis der Funktionsweise eines EU-Instruments auf nationaler Ebene ist. Durch das Befragen von Hauptakteuren in den drei teilnehmenden EU-Mitgliedsstaaten kann ein guter Einblick in die Praxis des Europäischen Haftbefehls in Beziehung zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewonnen werden. Da mindestens zwei Mitglieder der nationalen Sachverständigen Erfahrungen mit der Durchführung von Evaluierungen hatten, konnte die Peer Review-Bewertung mithilfe der (Assistenten der) wissenschaftlichen Sachverständigen auf eine solide und konsistente Weise ausgeführt werden. Trotz dieser positiven Erfahrung gibt es jedoch auch Verbesserungspunkte, die nicht unerwähnt bleiben sollen.

Während der Besuche in den Niederlanden, Frankreich und Deutschland wurden die Interviews in niederländischer, französischer und deutscher Sprache durchgeführt. Dies war nur möglich, weil die Sachverständigen in der Lage waren, die Diskussionen ohne die Unterstützung durch einen Dolmetscher in den drei verschiedenen Sprachen zu verfolgen. Für zukünftige Peer Review-Gutachten wird jedoch empfohlen, eine der beiden folgenden Optionen zu wählen. Die erste Option ist die Nutzung einer gemeinsamen Sprache während der Interviews (z.B. Englisch) und die zweite Option ist der Einsatz von Dolmetschern. Der Vorteil der ersten Option liegt darin, dass die Kosten für die Durchführung eines Peer Review-Besuchs niedriger sind, die Kosten für Dolmetscher entfallen. Allerdings kann diese Option den Nachteil haben, dass die befragten Akteure eventuell nicht in der Lage sind, sich in allen Situationen optimal in der gemeinsamen Sprache auszudrücken. Insbesondere, wenn es darum geht, die Nuancen der verschiedenen (Rechts-) Verfahren und Praktiken besser zu verstehen, ist zu empfehlen, bei zukünftigen Peer Review-Besuchen Dolmetscher zur Unterstützung des Sachverständigenteams einzusetzen.

In Bezug auf das Evaluierungsteam, das für die Durchführung der Interviews verantwortlich ist, gibt es im Grunde zwei Optionen:⁹⁸ Die erste Option baut auf dem Peer Review (der Bewertung durch Kollegen) auf, d.h., auf Interviews, die von nationalen Sachverständigen aus anderen Mitgliedsstaaten (Richtern, Staatsanwälten, Staatsbeamten; möglicherweise auch Verteidigern) durchgeführt werden; Peer Review-Besuche liefern eine Plattform zum Austausch von Erfahrungen und bewährten Methoden sowie einen informellen und offenen Austausch von Informationen. Die zweite Option beruht auf der "experto-kritischen" Überwachung durch unabhängige wissenschaftliche Sachverständigen; bei diesem Ansatz werden wahrscheinlich Zweifel in Bezug auf die Einheitlichkeit und Objektivität der gegenseitigen Peer Review-Bewertung laut. Das Pilotprojekt basierte auf einer Kombination beider Methoden und stützte sich dabei auf die Vorteile beider Modelle. Wenn auf eines dieser Modelle (oder ihre Kombination) Bezug genommen wird, muss berücksichtigt werden, dass bei der Zusammenstellung des Teams dem Bedürfnis Rechnung getragen werden muss, die Durchführbarkeit (negative – "einschüchternde" - Auswirkungen durch große Beurteilungsteams) und die Einheitlichkeit der Interviews in allen Mitgliedsstaaten zu gewährleisten. Das heißt, dasselbe Beurteilungsteam (oder mindestens derselbe "Kern" des Teams) muss für alle Länderbesuche und Interviews im Rahmen des Evaluierungsprozesses verantwortlich sein und sollte aus nicht mehr als drei oder vier Mitgliedern bestehen.

.....
⁹⁸ Klip/Versluis/Polak, in: Dane/Klip (Hrsg.), An additional evaluation mechanism in the field of EU judicial cooperation in criminal matters to strengthen mutual trust (2009), S. 99 (228-229).

Abgesehen von den Schwierigkeiten bei der Sprachregelung ist es auch wichtig, die Grenzen einer Peer Review-Methode zu erkennen. Peer Review-Besuche (d.h. Besuche durch Kollegen) sind arbeitsintensiv und kostspielig, die Beurteilung wird schließlich von einem Team hochrangiger Sachverständigen durchgeführt. Außerdem sind die Ergebnisse der Peer Review-Besuche auf die Länder begrenzt, die bewertet wurden. In diesem Sinne ist die Verallgemeinerbarkeit gering. Schlussfolgerungen, die während der Peer Review-Besuche gezogen wurden, gelten ausschließlich für die bewerteten Länder und nur auf eine sehr begrenzte Weise für eine größere geografische Zone. Um die Verallgemeinerbarkeit zu steigern, ist es erforderlich, die Peer Review-Besuche auf andere EU-Mitgliedsstaaten zu übertragen und/oder andere Methoden für die Datenerfassung einzusetzen. Aus dem Gesichtspunkt eines Beitrags zum horizontalen Lernen ist das Replizieren von Peer Review-Besuchen zu empfehlen, aber das ist (wie bereits oben in diesem Abschnitt angegeben) arbeitsintensiv und kostspielig. Als Alternative müssen andere Methoden der Datenerfassung verwendet werden, um die während der Peer Review-Besuche gemachten Beobachtungen im Hinblick auf das Verallgemeinern der Befunde auf einen größeren Bereich zu verifizieren. Beim Pilotprojekt wurde dies versucht, indem eine Standarderhebung für Kontaktstellen des Europäischen Justiziellen Netzes in Strafsachen und für die Strafverteidigerorganisation ECBA entwickelt wurde.

3.2 Erhebung unter institutionellen Hauptakteuren

Während des Pilotprojekts wurden zwei Standarderhebungen für zwei Typen von institutionellen Akteuren verwendet. Eine Erhebung richtete sich an die Kontaktstellen des Europäischen Justiziellen Netzes in Strafsachen und die andere wurde mithilfe der Strafverteidigerorganisation European Criminal Bar Association an Strafverteidiger weitergeleitet. Die Erfahrung mit diesen zwei Erhebungen zeigte unterschiedliche Ergebnisse. Im Gegensatz zu der relativ guten Zusammenarbeit der Kontaktstellen des Europäischen Justiziellen Netzes in Strafsachen, die zu einer guten Rückkopplungsquote führte, war die Anzahl der beantworteten Erhebungen bei den Strafverteidigern sehr niedrig. Aufgrund der niedrigen Rückkopplungsquote bei den Strafverteidigern waren die Möglichkeiten für eine Verallgemeinerung der Ergebnisse und das Hinzufügen von weiteren Informationen in Bezug auf die Sichtweise der Verteidiger im Hinblick auf den Europäischen Haftbefehl und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz relativ begrenzt, insbesondere im Vergleich zu den Umfrageergebnissen der Kontaktstellen des Europäischen Justiziellen Netzes in Strafsachen. Die Ergebnisse der Erhebung der EJM-Kontaktstellen ergänzten deutlich die Befunde der drei Peer Review-Besuche. Die während dieser Besuche gemachten Beobachtungen können – mithilfe der Ergebnisse der Erhebung – für eine Reihe von Themen im Zusammenhang mit der Praxis des Europäischen Haftbefehls auch auf die anderen EU-Mitgliedsstaaten übertragen werden.

Zurückblickend auf das Pilotprojekt können wir folgern, dass eine zusätzliche Erhebung unter Hauptakteuren ein nützliches ergänzendes Werkzeug für die Datensammlung ist, neben dem Durchführen von Peer Review-Besuchen (und peer-basierten Interviews) in den drei teilnehmenden Ländern. Auf der Grundlage dieser Erfahrungen wird empfohlen, wenn die Methode der Peer Review-Besuche angewendet wird, auch eine Erhebungsmethode einzusetzen, um das Niveau der Verallgemeinerung der Befunde der Beurteilung zu steigern. Dennoch muss immer berücksichtigt werden, dass die Verwendung eines Fragebogens weniger relevant sein wird, wenn die Befragten um eine schriftliche Antwort gebeten werden und wenn die Bewertung alle Mitgliedsstaaten umfasst. Ein Fragebogen sollte daher kein Standardbestandteil, sondern ein optionales Element des Bewertungsprozesses sein.

3.3 Rechtliche Analyse

Die rechtliche Analyse bildet – neben den Peer Review-Besuchen – den Kern des Pilotprojekts. Sie beschreibt für jeden der drei teilnehmenden Mitgliedsstaaten, wie der Europäische Haftbefehl in das nationale Recht implementiert wurde und welche nationalen Maßnahmen die aktuelle Praxis des Europäischen Haftbefehls beeinflusst haben. Dieser Teil der Arbeit wurde von wissenschaftlichen Sachverständigen ausgeführt, die relevante (Strategie-) Dokumente, Jurisprudenz und andere Literatur verwendeten, um ein Bild von der aktuellen Praxis der Anwendung des Europäischen Haftbefehls im nationalen (rechtlichen) Kontext zu skizzieren. Da es für eine geeignete Bewertung von EU-Instrumenten immer erforderlich ist, die Umsetzung der europäischen Instrumente in der nationalen Praxis zu beurteilen, wird empfohlen, dass diese rechtliche Analyse - zusätzlich zu den Peer Review-Besuchen und dem Durchführen einer Erhebung – ein Standardelement der eingesetzten Bewertungsmethode darstellt.

3.4 Staatlich registrierte Daten

Als Teil eines soliden Bewertungsansatzes ist es wichtig, dass die bei den Peer Review-Besuchen gemachten Beobachtungen, die Ergebnisse einer rechtlichen Analyse und der Erhebungen durch statistische Daten ergänzt werden können. Insbesondere zur Beurteilung der Leistung von Institutionen des Justizwesens ist es bei der Verwendung von Ressourcen (finanzielle, personelle und materielle Mittel) in Bezug auf das EU-Instrument, das beurteilt werden soll, erforderlich, dass quantitative Zahlen auf nationaler Ebene und europäischer Ebene verfügbar sind. Viele verschiedene internationale Vergleichs-/Bewertungsstudien zeigen, dass es große Unterschiede zwischen den Ländern in Bezug auf das Niveau und die Qualität der Daten gibt, die im Justizbereich gesammelt werden. Im Vergleich zu finanziellen und wirtschaftlichen Daten gibt es in diesem Bereich noch viel zu tun.

Die Länder sammeln und erfassen die Daten nicht auf eine einheitliche Weise, die Ebene der Zuverlässigkeit der Daten kann variieren und auch der Detaillierungsgrad der gesammelten statistischen Informationen kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Die Ergebnisse des Pilotprojekts haben gezeigt, dass es bereits zwischen den Niederlanden, Deutschland und Frankreich große Unterschiede in Bezug auf den Detaillierungsgrad und die verfügbaren Daten zum Europäischen Haftbefehl gibt. Auch die Zahlen, die auf europäischer Ebene zum Europäischen Haftbefehl vorliegen, zeigen, dass nur für eine sehr begrenzte Anzahl an Indikatoren Informationen zur Verfügung gestellt werden können (z.B. für die Anzahl der ausgestellten Europäischen Haftbefehle oder der vollstreckten Europäischen Haftbefehle) und dass ein Bedarf dafür besteht, die nationalen und staatlich registrierten Daten für den Vergleich der Zahlen auf europäischer Ebene zu verbessern.

3.5 (Rechtsstaatliche) Bewertungen von anderen europäischen, internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen

Auf dem Gebiet der (Straf-) Justiz sind zahlreiche andere Informationsquellen verfügbar, die zur Vervollständigung des Bildes vom Effektivitäts- und Effizienzniveau eines EU-Instruments im Kontext anderer rechtsstaatlicher Aspekte eingesetzt werden können. Beispiele für Bewertungsinstrumente sind bei verschiedenen Institutionen zu finden, z.B. bei der Europäischen Union (Kooperations- und Kontrollverfahren (CVM), Schengen-Evaluierungsverfahren, Euro-Barometer), dem Europarat (CPT, CEPEJ, GRECO), der Weltbank und einer Reihe von Nichtregierungsorganisationen (Transparency International, Weltwirtschaftsforum, World Justice Project). Dies zeigt, dass bereits ein Schatz an Informationen in Bezug auf das Funktionieren der Rechtssysteme verfügbar ist, die im Hinblick auf das Entwickeln eines gemeinsamen Bewertungsrahmens auf EU-Ebene genutzt werden können. Trotz der Verfügbarkeit dieser Informationen ist jedoch zu beachten, dass für diese Quellen auch Einschränkungen gelten, da diese Bewertungen häufig für andere Zwecke als die Bewertungen von EU-Instrumenten im Rahmen der europäischen Strafjustiz entwickelt wurden. Darüber hinaus kann das Zuverlässigkeits- und Qualitätsniveau dieser Daten von Instrument zu Instrument variieren. Eine einfache Vervielfältigung einer ausgewählten Anzahl Datensätze aus externen Quellen ist mit Vorsicht zu behandeln; es ist wichtig, dass festgelegt wird, welche externen Datenquellen verwendet werden und für welche Daten die Informationen separat gesammelt werden müssen.

Eine weitere Komplikation, die im Zusammenhang mit den externen rechtsstaatlichen Bewertungen erwähnt werden muss, bezieht sich auf die Beurteilungszyklen und die Bezugsjahre der präsentierten Daten. Für die CEPEJ-Berichte zu europäischen Justizsystemen werden die Daten zum Beispiel im Zweijahreszyklus gesammelt, wobei das Bezugsjahr häufig zwei Jahre vor dem Veröffentlichungsdatum liegt. Wenn im vergangenen Jahr wichtige Reformen im Justizbereich implementiert wurden, werden diese in dem Bericht nicht wiedergegeben, die Zahlen sind daher nicht wirklich aktuell. Andere Organisationen arbeiten möglicherweise mit einem Einjahreszyklus, aber auch das Bezugsjahr für die Präsentation der Daten kann abweichen, wenn die Daten für andere Bewertungszwecke erforderlich waren.

Trotz der Tatsache, dass doppelte Arbeit im Prozess der Datensammlung und -erfassung zu vermeiden ist, sollte unbedingt berücksichtigt werden, dass eine sorgfältige Abwägung zwischen der Verwendung externer Datenquellen und dem Sammeln neuer Daten gemacht werden muss.

3.6 Erstellen von Berichten und Folgeaktionen anhand der von den Bewertern gelieferten Empfehlungen

Auf der Grundlage der Ergebnisse der Bewertung (rechtliche Analyse, Statistiken, Fragebogen, Interviews, aus internationalen Überwachungen abgeleitete Informationen) wird ein Bericht eingereicht, der die Schwachstellen und Defizite der rechtlichen und tatsächlichen Situation in den betroffenen

Mitgliedsstaaten aufzeigt und der Empfehlungen dazu enthält, wie diese Probleme angegangen werden können; der Bericht kann sich dabei insbesondere auf die bewährten Methoden beziehen, die in anderen Mitgliedsstaaten eingesetzt werden.

Der Bewertungsmechanismus muss Folgeaktionen und eine Verpflichtung der Mitgliedsstaaten enthalten, über die Maßnahmen zu berichten, die infolge der Bewertung und insbesondere der Empfehlungen ergriffen wurden. Ein autonomer Sanktionsmechanismus erscheint nicht angemessen, weil die Kommission bereits den Rechtsweg im Zusammenhang mit Vertragsverletzungsverfahren beschreiten kann (Art. 258 AEUV). Es muss daher bezweifelt werden, ob Art. 70 AEUV eine rechtliche Basis für einen zusätzlichen Sanktionsmechanismus liefert. Der Bewertungsbericht muss auch die Frage behandeln, ob Ergänzungen zur EU-Gesetzgebung angemessen erscheinen.

Dennoch muss der Bewertungsmechanismus auch Lösungen für die Konsequenzen einer "negativen" Bewertung enthalten. Da gegenseitiges Vertrauen und gegenseitige Anerkennung sehr eng miteinander verbunden sind, hat ein Verlust von Vertrauen Einfluss auf die Basis der gegenseitigen Anerkennung und den Ruf nach mehr rechtlicher Prüfung und justizieller Kontrolle, wenn mit einem Mitgliedsstaat zusammengearbeitet wird, der weniger vertrauenswürdig ist. Eine mögliche Option, die vom Meijers Committee vorgeschlagen wurde, ist die Umkehr der Beweislast: Wenn der Bewertungsbericht ernste Defizite im Strafjustizsystem eines Mitgliedsstaats feststellt, die nicht vereinzelt auftreten, sondern allgemeiner oder struktureller Art sind, ist es die Aufgabe dieses Mitgliedsstaats, zu beweisen, dass er den allgemeinen Standard in dem individuellen Fall einhalten wird (siehe auch den vergleichenden Überblick).⁹⁹ Die Bewertungsregelung kann auch einen Rahmen für die Überwachung individueller Fälle enthalten, bei denen die Mitgliedsstaaten garantiert haben, die relevanten Standards zu erfüllen. Die Überwachung individueller Fälle könnte dabei helfen, das Vertrauen in das Strafjustizsystem des beurteilten Mitgliedsstaats zurückzugewinnen.

3.7 Finden eines gemeinsamen Bewertungsrahmens für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

In den vorherigen Abschnitten wurde umrissen, dass für eine angemessene Bewertung der Anwendung eines europäischen Instruments im nationalen Kontext empfohlen wird, einen kombinierten Ansatz und verschiedene Bewertungsmethoden zu verwenden. Ein Peer Review-Besuch auf der Grundlage strukturierter Interviews ist dabei ein wichtiger Ausgangspunkt für eine Bewertung; aufgrund der Einschränkungen im Hinblick auf die Verallgemeinerung ist es jedoch erforderlich, weitere zusätzliche Mittel der Datensammlung einzusetzen wie Erhebungen, eine rechtliche Analyse, staatlich registrierte Daten und – wenn verfügbar – Informationen von anderen europäischen/internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen. Durch den Einsatz verschiedener Bewertungsmethoden und Datenquellen erhöht sich die Zuverlässigkeit der Befunde, was zu besseren Informationen führt, die dann von den Entscheidungsträgern

.....
⁹⁹ Meijers Committee, The Principle of Mutual Trust in European Asylum, Migration, and Criminal Law, December 2011, p. 54, available at http://www.commissie-meijers.nl/assets/commissiemeijers/Co_opmaakOmslago6.pdf (aufgerufen am 17. März 2013).

genutzt werden können, um eine (europäische) Strategie entweder fortzusetzen oder die Richtlinien der Strategie im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen anzupassen.

Die oben genannten Empfehlungen zur Nutzung verschiedener Bewertungsmethoden sind gültig, wenn die Praxis eines EU-Instruments beurteilt wird, ohne dass die Auswirkungen von anderen EU-Instrumenten im Bereich des Strafrechts und die derzeitige Lage bei den nationalen Strafjustizsystemen/den nationalen juristischen Systemen berücksichtigt werden. Die Praxis zeigt jedoch, dass andere europäische Strategien und andere EU-Instrumente im Bereich des Strafrechts Einfluss auf die Funktion des bewerteten EU-Instruments haben können. Im Allgemeinen kann erwartet werden, dass andere EU-Instrumente einen (positiven) Einfluss auf die Funktion des bewerteten EU-Instruments haben werden. Eine europäische Überwachungsverfügung in Ermittlungsverfahren kann zum Beispiel die Funktion eines Verfahrens im Rahmen des Europäischen Haftbefehls beeinflussen, da alternative Überwachungsmaßnahmen die Anzahl Einwohner reduzieren können, die (als Teil des Verfahrens im Rahmen des Europäischen Haftbefehls) während eines Ermittlungsverfahrens inhaftiert werden. Darüber hinaus beeinflusst auch die Stimulierung von alternativen Sanktionen und Geldstrafen die Anwendung des Europäischen Haftbefehls. Insbesondere bei geringfügigen strafbaren Handlungen kann dies zu einer Reduzierung der Anfragen auf Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls führen, wenn immer mehr Länder Geldstrafen für diese geringfügigeren Straftaten verhängen.

Die Wechselbeziehung zwischen den verschiedenen EU-Instrumenten und Strategien im Strafrechtbereich führt zum Bedarf der Entwicklung eines gemeinsamen Bewertungsrahmens für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. In diesem gemeinsamen Rahmen muss jedes EU-Instrument, das bewertet wird, in den Kontext des Einflusses anderer EU-Instrumente und Strategien gesetzt werden, die Auswirkungen auf die Ergebnisse der Bewertung haben können. In unserem Bericht haben wir dies als die Verfahrensaspekte und (Rechts-) Instrumente zur Verbesserung des gegenseitigen Vertrauens zwischen EU-Mitgliedsstaaten beschrieben. In der Praxis bedeutet dies, dass für eine solide Bewertung eines EU-Instruments der Einfluss durch andere EU-Instrumente und Strategien in die Bewertung einbezogen werden müssen.

Abgesehen von den Empfehlungen für die Entwicklung eines gemeinsamen Rahmens in Bezug auf den Bedarf für den Einsatz verschiedener Bewertungsmethoden und des Einbeziehens des Einflusses anderer EU-Instrumente und Strategien in das Bewertungsschema gibt es einen weiteren Punkt, der ebenfalls berücksichtigt werden muss: Dabei handelt es sich um den Einfluss der nationalen Strafrechtspolitik und die Funktion des nationalen Rechtssystems auf die Anwendung (und die Ergebnisse) des bewerteten EU-Instruments. In den EU-Mitgliedsstaaten wird eine unterschiedliche nationale Strafrechtspolitik angewandt; so wird zum Beispiel in einem EU-Mitgliedsstaat der Hühnerdiebstahl als geringer Verstoß angesehen, während dies in einem anderen EU-Mitgliedsstaat als eine schwere Straftat gesehen wird, die mit einer Haftstrafe geahndet werden muss. Unterschiede zwischen Systemen mit Akkusations- und Inquisitionsprinzip sind ein weiteres gutes Beispiel für die Vielzahl an nationalen Strafrechtstrategien in den EU-Mitgliedsstaaten.

Der Einsatz von europäischen Instrumenten im Bereich des Strafrechts kann einen harmonisierenden Effekt auf diese Unterschiede haben, indem Mindeststandards gesetzt werden. Dies ist jedoch nicht immer der Fall. Andererseits muss unbedingt notiert werden, dass auch das Kapazitätsniveau, die Leistung und das Vertrauen in die nationalen Rechtssysteme variieren und einen positiven oder negativen Einfluss auf die Effektivität eines EU-Instruments haben können. Insbesondere unter dem Einfluss der Wirtschaftskrise

können nationale Rechtssysteme unter Druck geraten, wobei Haushaltskürzungen im öffentlichen Bereich zu einer Reduzierung der verfügbaren Kapazität (und Leistung) des Sektors im Justizwesen führen können, der für die Bekämpfung von Verbrechen und die Abwicklung von Strafprozessen (Gerichtsverfahren) verantwortlich ist. Kürzungen beim Haushalt der Gerichte, bei der Kapazität der Polizei, bei der Kapazität der Justiz usw. können zu einer Aushöhlung der effektiven Anwendung eines europäischen Instruments im Bereich des Strafrechts führen, zum Beispiel, weil dies längere Ermittlungs-/Gerichtsverfahren nach sich zieht. Nicht nur die Kapazität und die Leistung des Justizwesens können von der Wirtschaftskrise beeinflusst werden, diese kann auch negative gesellschaftliche Auswirkungen haben. Insbesondere, wenn die Leistung unter Druck gerät, das öffentliche Vertrauen und die öffentliche Zuversicht in das Justizwesen abbröckelt und Probleme im Bereich der Integritätsfragen (z.B. Korruption) entstehen können.

Aus diesem Grund empfehlen wir, eine vergleichende Beschreibung der Sachlage (im Hinblick auf Leistung, Kapazität, Integrität usw.) der nationalen Rechtssysteme in qualitativer und quantitativer Form in einen gemeinsamen Bewertungsrahmen aufzunehmen. Dies haben wir in unserem Bericht als die institutionellen Aspekte im Zusammenhang mit gegenseitigem Vertrauen und justizieller Zusammenarbeit in Strafsachen definiert. Wir haben skizziert, dass die Funktion eines EU-Instruments (im Hinblick auf das Niveau bei der Effektivität und Effizienz) durch mehrere Aspekte der nationalen Rechts-/Strafrechtssysteme beeinflusst wird, nämlich durch: Qualitätsstandards bei der Ausbildung, Einstellung und Beförderung von Polizeibeamten und Angehörigen des Justizwesens, verfügbare Kapazität des Rechtssystems, Leistung der Justiz und der justiziellen Institutionen, Anwendung des Rechts auf einen ehrlichen Prozess, Grad an Unabhängigkeit der Justiz, Grad der Integrität der Vertreter aus dem Justizwesen, Maß an Verhältnismäßigkeit, Qualität der gesetzlichen Vertretung, Haftbedingungen und Ausmaß der Zusammenarbeit zwischen dem nationalen Rechtssystem und den anderen EU-Mitgliedsstaaten. Unserer Meinung nach sollte empfohlen werden, für jeden dieser Aspekte eine Anzahl von Schlüsselindikatoren zu entwickeln, die durch qualitative Informationen auf der Grundlage mehrerer Informationsquellen ergänzt werden.

Im Kontext der Entwicklung eines gemeinsamen Bewertungsrahmens für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen vor dem Hintergrund der Stärkung des gegenseitigen Vertrauens zwischen den EU-Mitgliedsstaaten sind die Vorstellungen von der Entwicklung einer Methode eines EU Justice Scoreboards oder einer Criminal Scorecard zu berücksichtigen. Ein Scoreboard oder eine Scorecard ist als eine grafische Darstellung der Fortschritte im Laufe der Zeit anzusehen, zu einem spezifischen Zielpunkt oder spezifischen Zielen. Diese Zielpunkte oder Ziele sind häufig mit wichtigen Leistungsindikatoren (KPI) verbunden. Diese KPI sind Größen zur Beurteilung relevanter Faktoren, die ausschlaggebend für den Erfolg von Organisationen (oder Ländern) sind. Wenn der Gedanke eines Scoreboards oder einer Scorecard mit den (nationalen) Justizsystemen verknüpft wird, beinhaltet dies, dass ein europäisches Niveau für (Leistungs-) Ziele oder Vorgaben definiert werden kann, aber auch wichtige Leistungsindikatoren (KPI). Im vorherigen Abschnitt haben wir bereits die Hauptbereiche identifiziert, die bei der Bewertung der nationalen Rechtssysteme im Strafrecht von Bedeutung sind. Dazu haben wir uns folgende Punkte angeschaut: Qualität, Leistung, Kapazität, ehrlicher Prozess, Unabhängigkeit, Integrität, Verhältnismäßigkeit, gesetzliche Vertretung, Haftbedingungen und Ausmaß der Zusammenarbeit. Für einige dieser Bereiche wurden bereits Leistungsindikatoren definiert und sind Daten verfügbar, bei anderen ist das jedoch noch nicht der Fall.¹⁰⁰

.....
¹⁰⁰ Ein Beispiel dafür, wie eine EU Justice Scorecard im Bereich des Strafrechts aussehen kann, finden Sie im Anhang dieses Berichts.

Abbildung 9: Ein Bewertungsrahmen für gegenseitiges Vertrauen und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Verfahrensaspekte in Bezug auf gegenseitiges Vertrauen und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Andere EU-Instrumente und Strategien in Strafsachen



Zu bewertendes EU-Instrument (z.B. das Verfahren des Europäischen Haftbefehls und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz)

Bewertungsmethoden:

- Peer Review-Besuche
- Rechtliche Analyse
- Erhebungen
- Staatlich registrierte Daten/Statistiken



Ergänzt durch quantitative und qualitative Daten aus anderen Informationsquellen: EU, Europarat, Weltbank, Nichtregierungsorganisationen (z.B. Transparency International, World Justice Project, Weltwirtschaftsforum usw.)

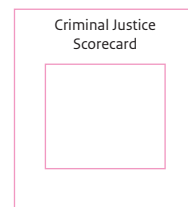


Institutionelle Aspekte in Bezug auf gegenseitiges Vertrauen und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

- Qualitätsstandards bei der Ausbildung, Einstellung und Beförderung von Polizeibeamten und Angehörigen des Justizwesens
- Verfügbare Kapazität des nationalen Rechtssystems (finanzielle, personelle und materielle Mittel)
- Leistung der Strafverfolgungsbehörden und der justiziellen Institutionen (Leistungsindikatoren (KPI): Dauer der Ermittlungen, Aufklärungsquote)
- Grad an Unabhängigkeit der Justiz (im Recht und in der Praxis)
- Grad der Integrität und des Vertrauens der justiziellen Institutionen
- Anwendung des Rechts auf einen ehrlichen Prozess
- Ausmaß der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes
- Qualität der gesetzlichen Vertretung
- Haftbedingungen
- Ausmaß der Zusammenarbeit zwischen dem nationalen Rechtssystem und den anderen EU-Mitgliedsstaaten



(eine Liste mit Leistungsindikatoren (KPI) kann in einer/m „European Criminal Justice Scorecard/ Scoreboard“ visualisiert werden, die auf den Indikatoren der institutionellen Aspekte und der justiziellen Zusammenarbeit basiert)



Ein "Justice Scoreboard" oder eine "Criminal Scorecard" impliziert, dass die Sachlage in einem nationalen justiziellen System durch einen begrenzten Satz an quantitativen Zahlen repräsentiert werden kann. Erfahrungen mit der Arbeit von Institutionen wie dem Europarat/der Europäischen Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ) und der Weltbank zeigen jedoch, dass dieser Ansatz Grenzen hat. Eine der größten Schwierigkeiten bei der Entwicklung eines Scoreboards oder einer Scorecard bezieht sich auf die Verwendung von einheitlichen Definitionen für die wichtigsten Leistungsindikatoren, die Verfügbarkeit

von zuverlässigen (und verifizierbaren) Daten und ein einheitliches Verfahren zur Sammlung von Daten. Das Pilotprojekt hat bereits deutlich gemacht, dass bei allen drei teilnehmenden Mitgliedsstaaten sehr unterschiedliche Daten über die Praxis des Europäischen Haftbefehls verfügbar waren. In Deutschland sind detaillierte statistische Informationen verfügbar, während in den Niederlanden und Frankreich statistische Daten zum Europäischen Haftbefehl nur in einem begrenzten Umfang gesammelt werden. Die Ergebnisse verschiedener Bewertungsrunden der CEPEJ haben gezeigt, dass das Maß an Zuverlässigkeit bei den von den Mitgliedsstaaten des Europarats empfangenen Daten (über Methode der Selbst-Berichterstattung) noch immer problematisch ist und dass große Unterschiede zwischen den statistischen Zahlen, die für CEPEJ-Berichte bereitgestellt werden, und anderen verfügbaren statistischen Berichten bestehen. Das impliziert, dass es (bei einer Entscheidung für die Entwicklung einer EU Justice Criminal Scoreboard- oder Scorecard-Methode) erforderlich sein wird, in das Verfahren der Datensammlung und die Zuverlässigkeit der von Mitgliedsstaaten bereitgestellten Daten zu investieren und eine sorgfältige Wahl zu treffen, welche Daten von der EU (oder über EU-Institutionen in den EU-Mitgliedsstaaten) gesammelt werden, und welche anderen Quellen (z.B. CEPEJ-Daten) verwendet werden, um das Scoreboard/die Scorecard zu füllen.

Einige der ausschlaggebenden Punkte für eine erfolgreiche Entwicklung und Implementierung einer EU Justice Scorecard- oder Scoreboard-Methode sind das Ausmaß der Zusammenarbeit der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten (und die politische Bereitschaft, diesen Gedanken zu unterstützen) und die Verwendung der Informationen, die von der Europäischen Union gesammelt wurden. Im Gegensatz zu dem CEPEJ-Bericht des Europarats zu den europäischen Justizsystemen ist die europäische Criminal Justice Scorecard- oder Scoreboard-Methode kein unverbindliches Bewertungswerkzeug, da die Ergebnisse einer Bewertungsrunde zu einer Intervention der Europäischen Union in nationale Strafjustizsysteme führen können. Insbesondere in Situationen, in denen bei spezifischen Leistungsindikatoren (z.B. bei der Qualität der Haftanstalten) Zahlen gezeigt werden, die unter bestimmten vorgegebenen europäischen Normen liegen. Um eine Art "Naming & Shaming"-Ansatz zu verhindern, bei denen Staaten angeprangert werden, ist es von ausschlaggebender Bedeutung, dass diese Scorecard (wenn die Verwendung einer europäischen Scorecard beschlossen wird) von der Europäischen Union als ein positives Werkzeug eingesetzt wird. "Unterdurchschnittlich abschneidende" nationale Rechtssysteme müssen zusätzliche Unterstützung von der Europäischen Union erhalten (z.B. über technische Hilfsprojekte), um ihr Niveau bei der Leistung, Kapazität usw. auf akzeptable europäische Mindestnormen und -standards anzuheben.

Unserer Meinung nach kann die Entwicklung eines/einer EU Justice Scoreboards oder Scorecard als eine der Optionen für die Entwicklung eines besseren Verständnisses der Funktion der nationalen Rechtssysteme im Kontext der Anwendung europäischer Strategien und Instrumente betrachtet werden. Dennoch können die nationalen Rechtssysteme (wie bereits oben angegeben) nicht ausschließlich durch quantitative Zahlen beschrieben werden, sondern müssen diese durch qualitative Daten auf der Grundlage mehrerer Bewertungsmethoden ergänzt werden. Dies ist unerlässlich für die Entwicklung eines echten gemeinsamen Bewertungsrahmens für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, bei dem ein ausgeglichenes Bild von dem Ausmaß der Effektivität und der Effizienz von EU-Instrumenten gegeben werden kann; dies alles vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Praxis und der Herausforderungen, mit denen die EU-Mitgliedsstaaten gegenwärtig konfrontiert werden.

ANHANG

EU Criminal Justice Scorecard		LAND		JAHR
Indikator		Land-Score	EU-Durchschn.-Score	Datenquelle
Fallzahlen Strafrechtsfälle (inkl. EHB)				
1	Gesamtanz. bei nationalen Gerichtshöfen eing. Fälle (100.000 Einw.)			Land/EU
2	Gesamtanzahl EHB, ausgestellt wegen illegalen Drogenhandels			Land/EU
3	Gesamtanzahl EHB, ausgestellt wegen Betrugsfällen			Land/EU
4	Gesamtanzahl EHB, ausgestellt wegen bewaffneten und org. Raubs			Land/EU
5	Gesamtanzahl EHB, ausgestellt wegen Mitgliedschaft in krim. Organisationen.			Land/EU
6	Gesamtanzahl EHB, ausgestellt wegen anderer Listen-Straftaten			Land/EU
7	Gesamtanzahl EHB, ausgestellt wegen Nicht-Listen-Straftaten (z.B. Diebstahl)			Land/EU
8	Gesamtanzahl EHB, vollstreckt wegen illegalen Drogenhandels			Land/EU
9	Gesamtanzahl EHB, vollstreckt wegen Betrugsfällen			Land/EU
10	Gesamtanzahl EHB, vollstreckt wegen bewaffneten und org. Raubs			Land/EU
11	Gesamtanzahl EHB, vollstreckt wegen Mitgliedschaft in krim. Organisationen.			Land/EU
12	Gesamtanzahl EHB, vollstreckt wegen anderer Listen-Straftaten			Land/EU
13	Gesamtanzahl EHB, vollstreckt wegen Nicht-Listen-Straftaten (z.B. Diebstahl)			Land/EU
14	Gesamtanzahl EHB, bei denen die Vorstreckung verweigert wurde			Land/EU
Zugang zur Justiz				
15	Anzahl Gerichte in 1. Instanz pro 100.000 Einwohner			CEPEJ
16	Durchschnittliches Jahresbudget, zur Verfügung gestellt für Prozesskostenhilfe			CEPEJ
17	Anzahl der Fälle, bei denen Prozesskostenhilfe gewährt wurde, pro 100.000 Einwohner			CEPEJ
18	Anzahl Rechtsanwälte pro 100.000 Einwohner			CEPEJ
Leistung der Justizsysteme				
19	Allgemeine Aufklärungsquote Gerichte in 1. Instanz bei Vergehen (%)			CEPEJ
20	Allgemeine Aufklärungsquote Gerichte in 1. Instanz bei schweren Verstößen (%)			CEPEJ
21	Durchschnittliche Dauer Vergehen 1. Instanz Gericht (Tage)			Land/EU
22	Durchschnittliche Dauer der Voruntersuchung bei schweren Straftaten in 1. Instanz (Tage)			
23	Durchschnittliche Dauer bei schweren Straftaten 1. Instanz Gericht (Tage)			Land/EU

24	Durchschnittliche Dauer der Vollstreckung des EHB (mit Einwilligung der übergebenen Pers.) (Tage)			Land/EU
25	Durchschnittliche Dauer der Vollstreckung des EHB (ohne Einwilligung der übergebenen Pers.) (Tage)			Land/EU
26	Durchschnittliche Kosten pro EHB-Fall (Vollstreckung)			Land/EU
27	Durchschnittliche Kosten pro EHB-Fall (Ausstellung)			Land/EU

Ressourcen des Justizsystems

28	Anzahl Berufsrichter pro 100.000 Einwohner			CEPEJ
29	Anzahl Staatsanwälte pro 100.000 Einwohner			CEPEJ
30	Anzahl nichtrichterliche Mitarbeiter pro 100.000 Einwohner			CEPEJ
31	Anzahl Mitarbeiter des Staatsanwalts (außer dem Staatsanwalt) pro 100.000 Einwohner			CEPEJ
32	Jährlich zugewiesenes Gesamtbudget, zur Verfügung gestellt für das gesamte Justizsystem			CEPEJ
33	Justizausgaben in % pro Kopf			CEPEJ
34	Justizausgaben in % der gesamten Regierungsausgaben			CEPEJ
35	Jährliches Budget, zur Verfügung gestellt für Haftanstalten (*)			Land/EU

	Qualität der Justiz			
36	Das empfundene Niveau bei der justiziellen Unabhängigkeit			WWF
37	Die Effizienz des rechtlichen Rahmens beim Beilegen von Streitigkeiten			WWF
38	Ordentliches Gerichtsverfahren und Wahrung der Rechte des Angeklagten			WJP
39	Empfundene Effektivität der strafrechtlichen Ermittlungen			WJP
40	Aktualität und Effektivität der Rechtsprechung			WJP
41	Unparteilichkeit des Strafverfolgungssystems			WJP
42	Anzahl Richter, die am Austauschprogramm EJTN teilnimmt			EJTN
43	Anzahl Staatsanwälte, die am Austauschprogramm EJTN teilnimmt			EJTN

Integrität

44	Eurobarometer - Vertrauen in die Justiz			EU
45	Gerichte behandeln alle Einwohner gleich (%)			WB/LITS
46	Niveau der wahrgenommenen Korruption in der Justiz			TI/GCB
47	Abwesenheit von Korruption im Strafrechtssystem			WJP
48	Abwesenheit des Einflusses der Regierung auf das Strafrechtssystem			WJP
49	Unrechtmäßige Zahlungen und Bestechungsgelder an öffentliche Beamte			WWF

Datenquellen:

EU = Europäische Union

Land = EU-Mitgliedsstaat

CEPEJ = Europäische Kommission für die Wirksamkeit und Qualität der Justiz

WB = Weltbank (LITS = Life in Transition Survey) WJP = World Justice Project

TI/GCB = *Transparency International - globales Korruptionsbarometer*

EJTN = Europäisches Netz für justizielle Ausbildung

WWF = Weltwirtschaftsforum - Executive Opinion Survey

(Hinweis: Eine vergleichbare EU Civil Justice Scorecard kann für das Zivilrecht entwickelt werden (folgende Indikatoren müssen hinzugefügt werden):

Fallzahlen:

Gesamtanzahl eingehender ziviler, streitiger Fälle pro 100.000 Einw.

Gesamtanzahl eingehender ziviler, nicht-streitiger Fälle pro 100.000 Einw.

Gesamtanzahl Vermittlungen

Gesamtanzahl grenzüberschreitender Vermittlungsfälle

Gesamtanzahl europäischer Mahnverfahren

Gesamtanzahl europäischer Verfahren für geringfügige Forderungen

Kapazität:

Gesamtanzahl registrierte Vermittler

Gesamtanzahl Justizbeamte/Gerichtsdienler

Qualität der Justiz

Zufriedenheit mit der Leistung der Zivilgerichte (WB/LITS)

Integrität

Verbreitung von inoffiziellen Zahlungen an Zivilgerichte (WB/LITS)

Mitwirkende

Nationale Sachverständige:

- Dr. Pim Albers, koordinierender politischer Berater, Abteilung für justizielle Systeme, Ministerium für Sicherheit und Justiz der Niederlande
- Jean Francois Bohnert LL.M., Generalstaatsanwalt und Leiter der Staatsanwaltschaft Rouen, Frankreich
- Thomas Wahl, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Centre for Security and Society (Projekt KORSE), Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, früher leitender Angestellter für den Bereich der Zusammenarbeit im europäischen Strafrecht im Bundesamt für Justiz, Deutschland

Wissenschaftliche Sachverständige:

- Prof. Dr. Martin Böse, Professor für Strafrecht und Strafprozessrecht, Universität Bonn
- Dr. Sarah Brinkschulte, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Universität Bonn
- Prof. Dr. Philip Langbroek, Professor für Justizverwaltung und Rechtspflege, juristische Fakultät der Universität Utrecht
- Dr. Ton van den Brink, Außerordentlicher Professor an der juristischen Fakultät der Universität Utrecht
- Dr. Tony Marguery, Dozent an der juristischen Fakultät der Universität Utrecht
- Marlies Blesgraaf, juristische Fakultät der Universität Utrecht
- Quirine Sluijs, juristische Fakultät der Universität Utrecht
- Prof. Dr. Pascal Beauvais, Professor für Strafrecht, Universität Paris Ouest - Nanterre La Defense
- Vissarion Giannoulis, Wissenschaftler, Universität Paris – Nanterre.

Mitglieder des Lenkungsausschusses:

- Just Stam LL.M., Leiter des Amtes für justizielle Systeme im Ministerium für Sicherheit und Justiz der Niederlande (bis Januar 2013 Vorsitzender des Lenkungsausschusses)
- Hans Schoenmakers LL.M., Abteilungsleiter, Abteilung für justizielle Systeme im Ministerium für Sicherheit und Justiz der Niederlande (stellvertretendes Mitglied des Lenkungsausschusses und stellvertretender Vorsitzender)
- Florence Merloz LL.M., Stellvertreter des Leiters des Bureau de l'Entraide Pénale Internationale (Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, Justizministerium Frankreich).
- Dr. Michael Grotz, ehemaliger Bundesstaatsanwalt am Bundesgericht und nationales Mitglied für Deutschland bei Eurojust, Bundesjustizministerium Deutschland.

Projektmanagement:

- Alain Renier LL.M., politischer Berater, Abteilung für justizielle Systeme im Ministerium für Sicherheit und Justiz der Niederlande
- Peter Vermeulen M.Sc., politischer Berater, Direktion Sicherheit und Management im Ministerium für Sicherheit und Justiz der Niederlande
- Mavis Bhoendie, politische Mitarbeiterin, Abteilung für justizielle Systeme im Ministerium für Sicherheit und Justiz





Project financed by the
EUROPEAN UNION, under the
CRIMINAL JUSTICE PROGRAMME



Ministerie van Veiligheid en Justitie



Bundesministerium
der Justiz