

RA Hartmut WÄCHTLER, München

Der europäische Haftbefehl – oder: Europa als Bedrohung

Die Geschichte des europäischen Haftbefehls begann in Deutschland mit einem Fehlstart:

2002 erließ der Rat der Europäischen Union, also die Versammlung ihrer Fachminister, den einschlägigen Rahmenbeschluss (Abl. (EG) 2002 Nr. L 190 S.1), der von den Mitgliedsstaaten noch in nationales Recht umgesetzt werden musste. Der deutsche Gesetzgeber verabschiedete 2004 das deutsche Ausführungsgesetz, das freilich keinen Bestand hatte. Mit seinem Urteil vom 18.7.2005 (2BvR 2236/04) erklärte das BVerfG dieses Gesetz für verfassungswidrig und nichtig. Der deutsche Bundestag war bei seiner einstimmigen Zustimmung in dritter Lesung allzu großzügig mit den Rechten insbesondere der deutschen Staatsbürger, die vom europäischen Haftbefehl betroffen waren, umgegangen oder, wie die Richter des Verfassungsgerichts in der mündlichen Verhandlung mehrfach rügten, hatten ihre Möglichkeiten, die Grundrechte gegenüber Zumutungen aus Brüssel besser zu verteidigen, nicht erkannt oder nicht genutzt.

Der zweite Anlauf Deutschlands im Jahre 2006 berücksichtigte das Urteil des BVerfG, wurde aber nur noch mit der Regierungsmehrheit der großen Koalition aus CDU und SPD verabschiedet. Seither hat sich der europäische Haftbefehl in der ganzen Union als Renner erwiesen. In ihrem Bericht vom 11.7.2007 spricht die Europäische Kommission davon, dass sich die Zahl der Haftbefehle von 2004 zu 2005 verdoppelt habe (KOM(2007)407 endgültig). Für die Folgejahre bestätigte sich diese Tendenz, dabei wurde besonders darauf hingewiesen, dass viel mehr europäische Haftbefehle ausgestellt wurden als zuvor Auslieferungsanträge gestellt worden sind.

Im Bericht der Kommission vom 11.4.2011 wird für die Jahre 2005-2009 eine Zahl von 54 689 ausgestellten und

III EU- und internationaler Haftbefehl

11 630 vollstreckten europäischen Haftbefehlen genannt (KOM(2011) 175 endgültig). Allein in Deutschland steigt die Zahl der ausgestellten Haftbefehle von 38 im Jahre 2005 auf 2433 im Jahre 2009. Weshalb nur ca. 20 % aller Haftbefehle in der EU vollstreckt wurden, bleibt offen. Herausgestellt wird jedoch, dass der europäische Haftbefehl eine wesentliche Verkürzung der Auslieferungszeit mit sich gebracht hat. Dauerte es vor Einführung dieses Instruments durchschnittlich ein Jahr, bis ein sich wehrender Staatsbürger tatsächlich überstellt wurde, so verkürzte sich die Zeit danach auf 48 Tage.

Alle Berichte der Kommission loben ausdrücklich die „Effizienz“ des neuen Verfahrens gegenüber der traditionellen Auslieferung nach altem Recht, auch wenn es noch einige Mängel bei der Durchführung gebe.

Der europäische Haftbefehl hat gegenüber dem traditionellen Auslieferungsverfahren wesentliche Änderungen gebracht, die allesamt Beschneidungen der Rechte der betroffenen Bürger darstellen:

- Es werden eigene Staatsbürger an den fremden Staat zur Strafverfolgung und -Vollstreckung ausgeliefert – ein Vorgehen, das etwa in Deutschland bisher durch Art.16 II GG verboten war; es musste dafür extra die Verfassung geändert werden. Nach dem Bericht der Kommission aus dem Jahre 2007 waren ca. 20% der Verhafteten eigene Staatsbürger. Die Auslieferung eigener Staatsangehöriger hat in mehreren Mitgliedsländern zur Anrufung der Verfassungsgerichte geführt, zum Teil (wie in Polen und Deutschland) wurden daraufhin die nationalen Vorschriften geändert, der EUGH hat das in einer Entscheidung vom 6.10.2009 ausdrücklich gebilligt (Urteil C-123/08). Da es nach dem geänderten deutschen Ausführungsgesetz für die Frage, ob ein Deutscher ausgeliefert werden darf, wesentlich auf die Frage ankommt, wo der Schwerpunkt der vorgeworfenen Tat lag, wird sich die Verteidigung in geeigneten Fällen darum bemühen die Tat als im Inland geschehen erscheinen zu lassen (Böhm, NJW 2006, 2592).
- Es wird in der Regel auf die Prüfung verzichtet, ob das vorgeworfene Verhalten auch im Inland strafbar wäre (Verzicht auf gegenseitige Strafbarkeit). Eine Ausnahme

besteht in Deutschland nach dem Urteil des BVerfG für einen Teil der betroffenen deutschen oder wegen enger familiärer Bindungen ihnen gleich gestellten ausländischen Staatsangehörigen. Der Verzicht auf die gegenseitige Strafbarkeit kann deshalb für den Betroffenen problematisch sein, da es kein harmonisiertes europäisches Strafrecht gibt. Die Definition auch von Massendelikten wie Betrug unterscheidet sich in den Mitgliedstaaten erheblich, ebenso weltanschaulich oder religiös aufgeladene Delikte wie Abtreibung oder Sterbehilfe. Gleichwohl verpflichtet der europ. Haftbefehl die deutsche Justiz, hier lebende Bürger auch wegen vorgeworfenen Verhaltensweisen zu inhaftieren und zu überstellen, die in Deutschland nicht strafbar sind;

- Liegt der im Gesetz genannte und zum Teil ziemlich schwammige Katalog einschlägiger Straftaten vor, so genügt die Ausstellung eines europ. Haftbefehls durch die „zuständige Behörde“ (der Begriff hat im Assange/wikileaks-Fall Brisanz erlangt, weil dies in Schweden offenbar die StA ist, in GB jedoch nur ein Richter einen HB ausstellen kann) im ersuchenden Staat, die sich dann direkt an die Justiz des Vollstreckungsstaates wenden kann. Diese hat im Prinzip keine eigene Prüfungscompetenz mehr, ob die Vorwürfe im Haftbefehl auf einer genügenden Tatsachengrundlage beruhen und ob die Haft überhaupt verhältnismäßig ist. Die Kommission beanstandet in ihrem letzten Bericht vom 11.4.2011, dass *„der Vollstreckungsmitgliedstaat Übergabeersuchen bei minder schweren Straftaten nachkommen muss, ohne die Verhältnismäßigkeit nachprüfen zu können“*. Ihre Folgerung: *„Das Vertrauen in den EHB ist durch die systematische Ausstellung von EHB für die Übergabe von häufig wegen sehr geringfügiger Vergehen gesuchter Personen untergraben worden“*. Und weiter: *„Die Freiheit der Betroffenen wird unverhältnismäßig eingeschränkt, wenn EHB in Fällen ausgestellt werden, in denen Untersuchungshaft ansonsten als unangemessen angesehen würde“*. Vor allem aber befürchtet die Kommission, dass *„die vollstreckenden Justizbehörden ... sich zur Prüfung der Verhältnismäßigkeit veranlasst sehen (könnten), was einen Ablehnungsgrund schaf-*

fen würde, der nicht mit dem Rahmenbeschluss oder dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, auf dem der Rahmenbeschluss beruht, in Einklang steht“. Die Bürgerrechtsorganisation Fair Trials International kommt in ihrem Bericht über „Sieben Jahre Europäischer Haftbefehl“ im Mai 2011 aus den gleichen Gründen zu der Forderung, den Rahmenbeschluss so zu ändern, dass sowohl der ersuchende als auch der vollstreckende Staat die Verhältnismäßigkeit zu prüfen haben. Spezielle Haftgründe nach nationalem Recht (bei uns hauptsächlich Fluchtgefahr) sollen zwar gem. § 15 I IRG trotz Vorliegens eines europ. Haftbefehls noch geprüft werden (OLG Stuttgart NStZ-RR 2005,181), meine Erfahrung damit ist jedoch, dass die Gerichte dazu neigen, die Fluchtgefahr in diesen Fällen zu unterstellen. Der für das bisherige Auslieferungsverfahren notwendige aufwändige diplomatische Weg entfällt beim europ. Haftbefehl mit der Folge, dass sich der Betroffene binnen durchschnittlich 48 Tagen im Gefängnis des ersuchenden Staates wiederfindet.

Der gesteigerten Effizienz der viel zahlreicheren und schnelleren Verhaftung und Überstellung von Bürgern auf Grund eines europ. Haftbefehls stehen riesige Defizite auf Seiten des Rechtsschutzes des Betroffenen gegenüber:

- Die Frage, ob der Verhaftete einen Anspruch auf einen kostenlosen Verteidiger wenigstens im Vollstreckungsstaat hat, bleibt dem Ermessen der nationalen Gerichte überlassen. Es gilt zwar Art.40 Abs.2 IRG, nach dem ein Verteidiger beizuordnen ist, wenn die Sach- und Rechtslage schwierig ist. Tatsächlich verweigern deutsche OLGs jedoch oft eine Beiordnung, weil angeblich diese Voraussetzungen nicht vorliegen (ebenso die Erfahrung von Schomburg/Lagodny u.a., internationale Rechtshilfe in Strafsachen, 5.Aufl. 2012, Einleitung Rdnr.197/201). Dass diese Entscheidungen angesichts der Tatsache, dass selbst erfahrene Rechtsanwälte mit der Auslegung der komplizierten Vorschriften des IRG Schwierigkeiten haben und die Betroffenen in 80% der Fälle fremde Staatsangehörige sind, vollständig an der Lebenswirklichkeit vorbeigehen, ist allgemein bekannt, hat aber den Gesetzgeber

nicht dazu veranlasst, eine Beiordnung zwingend vorzusehen. Einwände des Bundesrates dazu wurden vom Bundestag überstimmt. Hinzu kommt, dass es zusätzlich erforderlich wäre, dem Betroffenen Rechtsschutz im ersuchenden Staat zukommen zu lassen, damit vor Ort geprüft werden könnte, welcher Art die Vorwürfe sind, die den Haftbefehl veranlasst haben und ob beispielsweise der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt wurde (so auch der zitierte Bericht von Fair Trial International vom Mai 2011). Davon ist erst Recht keine Rede, obwohl Bürgerrechtsorganisationen und Strafverteidigervereinigungen dies seit Einführung des europ. Haftbefehls gefordert haben (zur verfassungsrechtlichen Problematik auch Schomburg/Lagodny u.a., a.a.O. Rdnr.10ff zu § 40 IRG).

- Wie wenig bürgerfreundlich das Verfahren um den europ. Haftbefehl ausgestaltet wurde, wird auch dann deutlich, wenn es einmal gelingt, die Überstellung zu verhindern und den regelmäßig erlassenen vorläufigen Auslieferungshaftbefehl aufheben zu lassen. Der Betroffene bleibt in vielen Fällen auf seinen Anwaltskosten sitzen, weil es keine § 467 StPO entsprechende ausdrückliche Kostenregelung gibt. Nach BGH 32,32, 221, 229 kommt es darauf an, ob bereits ein Antrag der GenStA gem. § 29 IRG gestellt worden war. Er erhält regelmäßig auch weder Haftentschädigung (differenzierend BGHSt 30,152,157, der auf ein Verschulden der BRD abstellt) noch Schadensersatz für entgangenen Verdienst oder den Verlust seines Arbeitsplatzes. Die unklare Gesetzeslage (zu den sich widersprechenden Entscheidungen Schomburg/Lagodny a.a.O. Rdnr.34 ff zu § 40 IRG) geht eindeutig zu Lasten der betroffenen Bürger. Ein Vertreter der GenStA München verwies mich nach der Entlassung meines Mandanten, der 40 Tage in vorl. Auslieferungshaft wegen eines belgischen europ. Haftbefehls gesessen hatte, darauf, ich solle mich doch an die belgischen Behörden wenden, die schließlich die ungerechtfertigte Haft meines Mandanten verursacht hätten. Zuvor hatte das OLG München, das den vorl. Auslieferungshaftbefehl problemlos erlassen hatte, bereits meine Beiordnung verweigert, da die Rechtslage „einfach“ gelagert sei.

III EU- und internationaler Haftbefehl

Fazit: Der seit jetzt 8 Jahren geltende Rahmenbeschluss über den europ. Haftbefehl und seine nationalen Ausführungsbestimmungen haben sich als effizientes Strafverfolgungsmittel erwiesen. Es werden in der EU viel mehr Bürger verhaftet und ausgeliefert als vorher, als noch das traditionelle Auslieferungsrecht galt, und es geht auch signifikant schneller. Offenbar wird in einer Vielzahl von Fällen auch bei leichter Kriminalität das Mittel des europ. Haftbefehls angewendet, was zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung der Freiheit von Bürgern führt. Auf der Strecke geblieben ist ein effektiver Rechtsschutz für die Betroffenen, vor allem, wenn sie es sich nicht leisten können, zwei hochspezialisierte Anwälte sowohl im ersuchenden als auch im vollstreckenden Staat zu engagieren. Es gibt weder befriedigende Regelungen für die Bereitstellung von Pflichtverteidigern noch über Schadensersatz und Haftentschädigung für die Fälle von unrechtmäßiger Haft. In dieser Form erweist sich das Instrument, das eine effektive Verfolgung grenzüberschreitender schwerer Kriminalität innerhalb der EU gewährleisten sollte, als Bedrohung und Abbau von Freiheit statt den proklamierten „Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts“ zu stärken.