Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
YVES BOT
vom 2. März 2016 [1]

Rechtssache C-241/15

Niculaie Aurel Bob-Dogi

(Vorabentscheidungsersuchen der Curte de Apel Cluj [Berufungsgericht Cluj, Rumänien])

„Vorlage zur Vorabentscheidung — Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen — Rahmenbeschluss 2002/584/JI — Europäischer Haftbefehl — Art. 8 Abs. 1 Buchst. c — Fehlen eines vorhergehenden nationalen Haftbefehls, der nicht mit dem Europäischen Haftbefehl identisch ist — Folge“

1. Sind nationale Rechtsvorschriften, nach denen sich der Anwendungsbereich des Europäischen Haftbefehls auf das Hoheitsgebiet des Ausstellungsmitgliedstaats erstreckt und die folglich den Erlass dieses Haftbefehls zum Zweck der Strafverfolgung ohne vorherige Ausstellung eines gesonderten nationalen Haftbefehls zulassen, mit dem Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten [2] in der durch den Rahmenbeschluss 2009/299/JI des Rates vom 26. Februar 2009 geänderten Fassung [3] vereinbar?

2. Diese Frage zur Auslegung der Art. 3, 4 und 8 des Rahmenbeschlusses wird mit dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen aufgeworfen, das im Zusammenhang mit einem Antrag auf Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls in Rumänien ergangen ist, der am 23. März 2015 vom Mátészalkai járásbíróság (Amtsgericht Mátészalka, Ungarn) gegen Herrn Bob-Dogi, einen rumänischen Staatsangehörigen, erlassen wurde, der am 2. April 2015 in seinem Heimatland festgenommen und unter gerichtliche Aufsicht gestellt wurde.

3. Die Curte de Apel Cluj (Berufungsgericht Cluj) möchte wissen, ob der nach Art. 8 Abs. 1 Buchst. c des Rahmenbeschlusses im Europäischen Haftbefehl anzuführende „Haftbefehl“ einen gesonderten, vor dem Europäischen Haftbefehl erlassenen nationalen Haftbefehl bezeichnet, und ob, falls diese Frage bejaht wird, das Fehlen eines entsprechenden nationalen Haftbefehls als ungeschriebener Grund für die Ablehnung der Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls anzusehen ist.

4. Hinter dem vermeintlich technischen Charakter dieser Fragen verbirgt sich deren wesentliche Bedeutung für die Zukunft der Rechtsinstrumente der gegenseitigen Anerkennung und damit für die Errichtung eines europäischen Rechtsraums, die die Bestimmung der Garantien betrifft, die zur Wahrung der Grundrechte im Rahmen des Mechanismus des Europäischen Haftbefehls eingeführt worden sind, dessen Vollstreckung zwangsläufig mit einem mehr oder weniger langen Freiheitsentzug verbunden ist.

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — ABl. L 190, S. 1.

3 — ABl. L 81, S. 24, im Folgenden: Rahmenbeschluss.

5. Hat man sich erst einmal vergegenwärtigt, dass zum einen die Prüfung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden ungarischen Rechtsvorschriften nach Maßgabe der Erfordernisse des Grundrechtsschutzes durchzuführen ist und dass zum anderen diese Rechtsvorschriften keine Garanten für die Wirksamkeit und Schnelligkeit des Mechanismus des Europäischen Haftungsbefehls sind, so ist die Antwort für mich klar.

6. Ich werde in meinen Schlussanträgen als Erstes deutlich machen, dass ein Europäischer Haftbefehl nur zur Vollstreckung eines gesonderten nationalen Haftbefehls oder einer anderen vollstreckbaren justiziellen Entscheidung mit gleicher Rechtswirkung, die die Suche und Festnahme der beschuldigten Person anordnet und gemäß dem Strafprozessrecht des Ausstellungsmitgliedstaats erlassen worden ist, ausgestellt werden kann.

7. Als Zweites werde ich darlegen, dass die vollstreckende Justizbehörde die Durchführung der Vollstreckung des Rechtsakts als Europäischen Haftbefehl ablehnen muss, da das Fehlen eines gesonderten nationalen Haftbefehls die Nichterfüllung einer dem Europäischen Haftbefehl selbst innewohnenden wesentlichen Formvorschrift darstellt.

I – **Rechtlicher Rahmen**

A – *Unionsrecht*

8. In den Erwägungsgründen 5 bis 8 und 10 des Rahmenbeschlusses heißt es:

„(5) Aus dem der Union gesetzten Ziel, sich zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu entwickeln, ergibt sich die Abschaffung der Auslieferung zwischen Mitgliedstaaten und deren Ersetzung durch ein System der Übergabe zwischen Justizbehörden. Die Einführung eines neuen, vereinfachten Systems der Übergabe von Personen, die einer Straftat verdächtigt werden oder wegen einer Straftat verurteilt worden sind, für die Zwecke der strafrechtlichen Verfolgung oder der Vollstreckung strafrechtlicher Urteile ermöglicht zudem die Beseitigung der Komplexität und der Verzögerungsrisiken, die den derzeitigen Auslieferungsverfahren innewohnen. Die bislang von klassischer Kooperation geprägten Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sind durch ein System des freien Verkehrs strafrechtlicher justizieller Entscheidungen – und zwar sowohl in der Phase vor der Urteilsverkündung als auch in der Phase danach – innerhalb des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu ersetzen.

(6) Der Europäische Haftbefehl im Sinne des vorliegenden Rahmenbeschlusses stellt im strafrechtlichen Bereich die erste konkrete Verwirklichung des vom Europäischen Rat als ‚Eckstein' der justiziellen Zusammenarbeit qualifizierten Prinzips der gegenseitigen Anerkennung dar.

(7) Da das Ziel der Ersetzung des auf dem Europäischen Auslieferungsübereinkommen vom 13. Dezember 1957 beruhenden multilateralen Auslieferungssystems von den Mitgliedstaaten durch einseitiges Vorgehen nicht ausreichend erreicht werden kann und daher wegen seines Umfangs und seiner Wirkungen besser auf Unionsebene zu erreichen ist, kann der Rat gemäß dem Subsidiaritätsprinzip nach Artikel 2 [EU] und Artikel 5 [EG] Maßnahmen erlassen. Entsprechend dem Verhältnismäßigkeitsprinzip nach dem letztgenannten Artikel geht der vorliegende Rahmenbeschluss nicht über das für die Erreichung des genannten Ziels erforderliche Maß hinaus.

(8) Entscheidungen zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls müssen ausreichender Kontrolle unterliegen; dies bedeutet, dass eine Justizbehörde des Mitgliedstaats, in dem die gesuchte Person festgenommen wurde, die Entscheidung zur Übergabe dieser Person treffen muss.

…

(10) Grundlage für den Mechanismus des Europäischen Haftbefehls ist ein hohes Maß an Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten. …“

9. Art. 1 („Definition des Europäischen Haftbefehls und Verpflichtung zu seiner Vollstreckung“) des Rahmenbeschlusses sieht vor:

„(1) Bei dem Europäischen Haftbefehl handelt es sich um eine justizielle Entscheidung, die in einem Mitgliedstaat ergangen ist und die Festnahme und Übergabe einer gesuchten Person durch einen anderen Mitgliedstaat zur Strafverfolgung oder zur Vollstreckung einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Sicherung bezweckt.

(2) Die Mitgliedstaaten vollstrecken jeden Europäischen Haftbefehl nach dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung und gemäß den Bestimmungen dieses Rahmenbeschlusses.

(3) Dieser Rahmenbeschluss berührt nicht die Pflicht, die Grundrechte und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, wie sie in Artikel 6 [EU] niedergelegt sind, zu achten.“

10. Die Art. 3 bis 4 des Rahmenbeschlusses enthalten die Gründe, aus denen die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls abzulehnen ist oder abgelehnt werden kann.

11. Art. 8 („Inhalt und Form des Europäischen Haftbefehls“) des Rahmenbeschlusses sieht in Abs. 1 vor:

„Der Europäische Haftbefehl enthält entsprechend dem im Anhang beigefügten Formblatt folgende Informationen:

…

c) die Angabe, ob ein vollstreckbares Urteil, ein Haftbefehl oder eine andere vollstreckbare justizielle Entscheidung mit gleicher Rechtswirkung nach den Artikeln 1 und 2 vorliegt;

…“

12. Art. 15 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses lautet:

„Ist die vollstreckende Justizbehörde der Ansicht, dass die vom Ausstellungsmitgliedstaat übermittelten Informationen nicht ausreichen, um über die Übergabe entscheiden zu können, so bittet sie um die unverzügliche Übermittlung der notwendigen zusätzlichen Informationen, insbesondere hinsichtlich der Artikel 3 bis 5 und Artikel 8; sie kann eine Frist für den Erhalt dieser zusätzlichen Informationen festsetzen, wobei die Frist nach Artikel 17 zu beachten ist.“

B – *Ungarisches Recht*

13. Art. 25 des Gesetzes Nr. CLXXX von 2012 über die Zusammenarbeit in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény)[4] bestimmt:

„1. Ist gegen einen Verdächtigen ein Strafverfahren einzuleiten, so stellt das Gericht zum Zweck der Festnahme des Verdächtigen in jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union und seiner Übergabe unverzüglich einen Europäischen Haftbefehl aus, sofern dies durch die Schwere der Zuwiderhandlung gerechtfertigt ist …

…

7. Der Anwendungsbereich des Europäischen Haftbefehls erstreckt sich auch auf das ungarische Hoheitsgebiet.

…“

II – **Ausgangsverfahren und Vorlagefragen**

14. Das Mátészalkai járásbíróság (Amtsgericht Mátészalka) erließ am 23. März 2015 gegen Herrn Bob-Dogi, einen rumänischen Staatsangehörigen, im Rahmen strafrechtlicher Verfolgung wegen Taten, die er am 27. November 2013 in Ungarn begangen haben soll und die als „schwere Körperverletzungen“ eingestuft werden können, einen Europäischen Haftbefehl.

15. Die Taten beziehen sich auf einen Verkehrsunfall auf einer öffentlichen Straße, durch den Herrn Katona, einem ungarischen Staatsangehörigen, der ein Kleinkraftrad führte, mehrere Knochenbrüche und Verletzungen zugefügt wurden und für den Herr Bob-Dogi aufgrund der überhöhten Geschwindigkeit des von ihm geführten Lastkraftwagens haftbar war.

16. In Verbindung mit dem Europäischen Haftbefehl erfolgte am 30. März 2015 eine Ausschreibung im Schengener Informationssystem (SIS).

17. Am 2. April 2015 wurde Herr Bob-Dogi in Rumänien gefasst und nach seiner Ingewahrsamnahme der Curte de Apel Cluj (Berufungsgericht Cluj) zur Übergabe an die ungarischen Justizbehörden vorgeführt.

18. Das Gericht lehnte mit Beschluss vom selben Tag den Antrag auf Verhängung der Untersuchungshaft gegen Herrn Bob-Dogi ab und ordnete seine sofortige Freilassung unter gerichtlicher Kontrolle an, wobei es dem Staatsanwalt eine Frist zur Vorlage einer rumänischen Übersetzung des Europäischen Haftbefehls setzte.

19. In der mündlichen Verhandlung vom 15. April 2015 wurde Herrn Bob-Dogi eine Kopie des ins Rumänische übersetzten Europäischen Haftbefehls übergeben.

20. Das vorlegende Gericht hat Zweifel an der Vereinbarkeit der ungarischen Rechtsvorschriften mit dem Rahmenbeschluss. In Feld b („Entscheidung, die dem Haftbefehl zugrunde liegt“) des Europäischen Haftbefehls sei „Staatsanwaltschaft beim Nyíregyházi járásbíróság [(Amtsgericht Nyíregyháza)] K.11884/2013/4“ angegeben, und in Feld b Nr. 1 des Haftbefehls – in dem die Angabe des Haftbefehls oder der justiziellen Entscheidung mit gleicher Wirkung vorgesehen sei – werde auf den „Europäischen Haftbefehl Nr. 1.B256/2014/19-II, ausgestellt vom Mátészalkai járásbíróság

4 — *Magyar Közlöny* 2012/260.

[(Amtsgericht Mátészalka)], [verwiesen,] dessen Anwendungsbereich sich auch auf das Hoheitsgebiet Ungarns bezieht und daher auch einen nationalen Haftbefehl darstellt“. Das vorlegende Gericht fragt sich daher, ob der Europäische Haftbefehl rechtsgültig auf sich selbst gestützt werden kann, ohne auf einen gesonderten, vorhergehenden nationalen Haftbefehl Bezug zu nehmen.

21. Hierzu weist es darauf hin, dass die rumänischen Gerichte zu unterschiedlichen Auslegungen gelangt seien.

22. Während nach der Mehrheitsmeinung in einem solchen Fall der Antrag auf Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls vor allem deshalb abzulehnen sei, weil dieser das Fehlen eines nationalen Haftbefehls oder einer vollstreckbaren justiziellen Entscheidung nicht ausgleiche, hätten andere Gerichte dem Antrag auf Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls jedoch aus dem Grund stattgegeben, dass die gesetzlichen Erfordernisse erfüllt seien, da die ausstellenden Justizbehörden ausdrücklich angegeben hätten, dass der ausgestellte Europäische Haftbefehl die dem an die rumänischen Justizbehörden gerichteten Antrag zugrunde liegende justizielle Entscheidung darstelle, wobei sie in einigen Fällen klargestellt hätten, dass der Europäische Haftbefehl nach den ungarischen Rechtsvorschriften gleichzeitig ein nationaler Haftbefehl sei.

23. Das vorlegende Gericht ist der Auffassung, dass die Entscheidung, die die vollstreckende Justizbehörde im Rahmen des Verfahrens zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls anerkenne, die nationale justizielle Entscheidung sei, die von der zuständigen Behörde nach dem Strafprozessrecht des Ausstellungsmitgliedstaats vor Einleitung des Verfahrens zum Erlass des Europäischen Haftbefehls erlassen worden sei.

24. Es stellt grundlegende Unterschiede zwischen dem Europäischen Haftbefehl und dem nationalen Haftbefehl fest. So werde der Europäische Haftbefehl erlassen, um eine beschuldigte oder verurteilte Person, die sich im Hoheitsgebiet des Vollstreckungsmitgliedstaats befinde, festzunehmen und zu übergeben, während der nationale Haftbefehl ausgestellt werde, um eine Person festzunehmen, die sich im Ausstellungsmitgliedstaat befinde. Ferner liege der Ausstellung des Europäischen Haftbefehls ein Haftbefehl oder eine Entscheidung über die Vollstreckung einer Strafe zugrunde, während der nationale Haftbefehl gemäß den Voraussetzungen und aufgrund von Sachverhalten ausgestellt werde, die im Strafverfahren des Ausstellungsmitgliedstaats ausdrücklich geregelt seien. Schließlich bestünden zwischen dem Europäischen Haftbefehl und dem nationalen Haftbefehl mehrere Unterschiede in Bezug auf Inhalt, Form und Dauer der Gültigkeit.

25. Das vorlegende Gericht schließt daraus, dass niemand ohne einen nationalen Haftbefehl festgenommen oder in Haft gehalten werden dürfe und dass nicht hinnehmbar sei, dass der Europäische Haftbefehl sich nach Übergabe der gesuchten Person in einen nationalen Haftbefehl „umwandele“. Eine solche Auslegung widerspreche im Übrigen den unionsrechtlich garantierten Grundrechten.

26. Ferner lasse die gerichtliche Praxis erkennen, dass es – abgesehen von den im Rahmenbeschluss vorgesehenen fakultativen oder zwingenden Ablehnungsgründen – weitere stillschweigende Ablehnungsgründe gebe. Solche lägen vor, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen oder die Formvorschriften für den Europäischen Haftbefehl nicht erfüllt seien, vor allem, wenn – wie im Sachverhalt des Ausgangsverfahrens – ein im Ausstellungsmitgliedstaat erlassener nationaler Haftbefehl fehle.

27. Unter diesen Umständen hat die Curte de Apel Cluj (Berufungsgericht Cluj) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist für die Anwendung von Art. 8 Abs. 1 Buchst. c des Rahmenbeschlusses unter der Wendung „ob ein Haftbefehl vorliegt“ ein nationaler Haftbefehl zu verstehen, der gemäß dem Strafprozessrecht des Ausstellungsmitgliedstaats erlassen wurde und daher nicht mit dem Europäischen Haftbefehl identisch ist?

2. Falls die ersten Frage bejaht wird: Kann das Nichtvorliegen eines nationalen Haftbefehls einen ungeschriebenen Grund für die Ablehnung der Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls darstellen?

III – **Würdigung**

A – *Erste Frage*

28. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 8 Abs. 1 Buchst. c des Rahmenbeschlusses dahin auszulegen ist, dass unter dem in dem Formblatt anzugebenden Haftbefehl ein gesonderter, nach dem Strafprozessrecht des Ausstellungsmitgliedstaats erlassener nationaler Haftbefehl zu verstehen ist.

29. Es legt diese Frage vor, weil es mit einem Europäischen Haftbefehl befasst ist, der in Feld b Nr. 1 des Formblatts nur auf sich selbst Bezug nimmt, weil die ungarischen Justizbehörden, wenn ernst zu nehmende Anzeichen dafür vorliegen, dass sich eine zur Strafverfolgung gesuchte Person im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats befindet, gemäß Art. 25 des Gesetzes Nr. CLXXX von 2012 über die Zusammenarbeit in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, nach dem sich der Anwendungsbereich des Europäischen Haftbefehls auch auf das ungarische Hoheitsgebiet erstreckt, unmittelbar einen Europäischen Haftbefehl ausstellen.

30. Bevor ich mich dieser Frage zuwende, scheint es mir wichtig, darauf hinzuweisen, dass das Formblatt des Europäischen Haftbefehls, auf dessen Grundlage die ungarischen Justizbehörden bei ihren rumänischen Amtskollegen die Übergabe von Herrn Bob-Dogi beantragt haben, nicht nur in Feld b Nr. 1 auf diesen vom Mátészalkai járásbíróság (Amtsgericht Mátészalka) ausgestellten Haftbefehl selbst Bezug nimmt, sondern in Feld b („Entscheidung, die dem Haftbefehl zugrunde liegt“) auch die Angabe „Staatsanwaltschaft beim Nyíregyházi járásbíróság [(Amtsgericht Nyíregyháza)] K.11884/2013/4“ enthält. Ich möchte anmerken, dass diese beiden Angaben dem Europäischen Haftbefehl, was den Urheber der Entscheidung betrifft, eine eigenartige Mehrdeutigkeit verleiht. Wer hat die Entscheidung zur Ausstellung eines Haftbefehls gegen Herrn Bob-Dogi getroffen? Ist es die Staatsanwaltschaft beim Nyíregyházi járásbíróság (Amtsgericht Nyíregyháza), deren Entscheidung vom Mátészalkai járásbíróság (Amtsgericht Mátészalkai) bloß vollzogen worden ist, oder ist es das Gericht auf Antrag der Staatsanwaltschaft? Ich weiß darüber nichts und bezweifele ernsthaft, dass das vorlegende Gericht dazu Informationen erhalten hat.

31. Selbst wenn das Amtsgericht die Entscheidung getroffen haben sollte, ist Art. 8 Abs. 1 Buchst. c des Rahmenbeschlusses nach meinem Dafürhalten dahin auszulegen, dass er als Grundlage für den Europäischen Haftbefehl einen gesonderten nationalen Haftbefehl vorschreibt, der die Suche und Festnahme der beschuldigten Person auf dem Gebiet des Ausstellungsmitgliedstaats anordnet.

32. Drei Erwägungen, die in die gleiche Richtung weisen, scheinen dafür zu sprechen. Erstens ist eine Regelung wie die des ungarischen Rechts mit der begrifflichen Eigenständigkeit des Begriffs des Europäischen Haftbefehls nicht vereinbar. Zweitens entzieht diese Regelung der zur Strafverfolgung gesuchten Person die Verfahrensgarantien, die sich aus dem Erlass einer nationalen justiziellen

Entscheidung ergeben, mit der die Suche und Verhaftung dieser Person angeordnet wird. Drittens verhindert die Gleichsetzung des Europäischen Haftbefehls mit dem nationalen Haftbefehl in Mitgliedstaaten wie Ungarn, in denen das Legalitätsprinzip gilt, dass bei Erlass des Europäischen Haftbefehls die Verhältnismäßigkeit geprüft wird.

33. Ich werde diese Erwägungen nacheinander prüfen.

1. Die Gleichsetzung des Europäischen Haftbefehls mit dem nationalen Haftbefehl ist mit der begrifflichen Eigenständigkeit des Begriffs des Europäischen Haftbefehls nicht vereinbar

34. Die im ungarischen Recht vorgesehene Lösung beruht auf einer Gleichsetzung des Begriffs des Europäischen Haftbefehls mit dem des nationalen Haftbefehls, die offensichtlich weder mit dem Wortlaut noch mit dem Sinn des Rahmenbeschlusses vereinbar ist.

35. Erstens widerspricht die Bezugnahme auf sich selbst, die sich daraus ergibt, dass ein Europäischer Haftbefehl als nationaler Haftbefehl gilt, bereits dem Wortlaut von Art. 8 Abs. 1 Buchst. c des Rahmenbeschlusses, nach dem der Europäische Haftbefehl nach der Vorgabe in dem Formblatt in seinem Anhang angeben muss, „ob ein vollstreckbares Urteil, ein Haftbefehl oder eine andere vollstreckbare justizielle Entscheidung mit gleicher Rechtswirkung nach den Artikeln 1 und 2 vorliegt“.

36. Es ist festzustellen, dass jedoch weder der Begriff „Haftbefehl“ noch der Begriff „andere vollstreckbare justizielle Entscheidung mit gleicher Rechtswirkung“ im Rahmenbeschluss definiert werden.

37. Hierzu sei darauf hingewiesen, dass mangels einer solchen Definition im Unionsrecht nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die Bedeutung und die Tragweite dieser Begriffe unter Berücksichtigung sowohl des Wortlauts als auch des Kontexts der unionsrechtlichen Vorschrift zu bestimmen sind [5].

38. Zunächst ist festzustellen, dass der Wortlaut von Art. 8 Abs. 1 Buchst. c des Rahmenbeschlusses den Begriff „Haftbefehl“ verwendet, während in seinem Titel, in seinen Erwägungsgründen sowie in den Überschriften und im Wortlaut seiner Vorschriften [6] zur Bezeichnung des Mechanismus für die Übergabe, dessen Regelung er zum Gegenstand hat, der Begriff „Europäischer Haftbefehl“ verwendet wird.

39. Der Wortlaut der Überschrift von Feld b des Formblatts im Anhang des Rahmenbeschlusses bestätigt die Auslegung, dass zwischen den Begriffen „Haftbefehl“ und „Europäischer Haftbefehl“ unterschieden wird, heißt es darin doch, dass dort die Entscheidung, die dem Europäischen Haftbefehl „zugrunde liegt“ anzuführen ist; dies setzt eindeutig voraus, dass eine Entscheidung vorliegt, die nicht mit dem Europäischen Haftbefehl selbst identisch ist und die ihm als Grundlage dient.

40. Angesichts dieser Unterscheidung ist der Begriff „Haftbefehl“ nicht als Oberbegriff, der unter derselben Bezeichnung sowohl den Europäischen Haftbefehl als auch die nationalen Haftbefehle zusammenfasste, sondern als unterscheidungskräftiger Begriff nur für den nationalen Haftbefehl anzusehen.

5 — Vgl. Urteil West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).

6 — Zwar verwendet Art. 3 Nr. 1 des Rahmenbeschlusses in der französischen Sprachfassung den Begriff „mandat d’arrêt“ (Haftbefehl), auch wenn eher der Europäischen Haftbefehl bezeichnet werden soll, doch enthalten mehrere andere Sprachfassungen (siehe u. a. die bulgarische, die spanische, die deutsche, die griechische, die ungarische und die niederländische Sprachfassung) das Adjektiv „européen“ (europäisch).

41. Daher ergibt sich – anders als die ungarische Regierung geltend macht – aus den Wendungen des Rahmenbeschlusses und des ihm beigefügten Formblatts, dass der Erlass eines Europäischen Haftbefehls das Vorliegen eines nationalen Haftbefehls voraussetzt, auf den der Europäische Haftbefehl aufgesetzt wird und der dessen Rechtsgrundlage bildet.

42. Zweitens verstößt die Gleichsetzung des Europäischen Haftbefehls mit einem nationalen Haftbefehl meines Erachtens grundlegend gegen die Konzeption des durch den Rahmenbeschluss eingeführten Mechanismus der justiziellen Zusammenarbeit und gegen die Definition in Art. 1 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses.

43. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass der Rahmenbeschluss, wie der Gerichtshof wiederholt unter Berufung auf dessen Art. 1 Abs. 1 und 2 sowie dessen Erwägungsgründe 5 und 7 festgestellt hat, „das multilaterale System der Auslieferung zwischen Mitgliedstaaten durch ein System der Übergabe verurteilter oder verdächtiger Personen zwischen Justizbehörden zur Vollstreckung strafrechtlicher Urteile oder zur Strafverfolgung auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung ersetzen soll“ [7].

44. Zu diesem Zweck führt der Rahmenbeschluss ein neues vereinfachtes und wirksameres System der Übergabe ein, das „die justizielle Zusammenarbeit … erleichtern und … beschleunigen [soll], um zur Verwirklichung des der Union gesteckten Ziels beizutragen, zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu werden, und setzt ein hohes Maß an Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten voraus“ [8].

45. Der Europäische Haftbefehl wurde daher als ein System konzipiert, das an die Stelle des Auslieferungsverfahrens treten sollte, um die Übergabe einer gesuchten Person, die sich in einem anderen Mitgliedstaat als dem Ausstellungsmitgliedstaat dieses Haftbefehls befindet, zu erleichtern. Dieser Ansatz, der als Grundlage für den Rahmenbeschluss dient, ergibt sich eindeutig aus der Definition in dessen Art. 1 Abs. 1, nach dem der Europäische Haftbefehl ausschließlich die Festnahme der gesuchten Person in einem anderen Mitgliedstaat als dem Ausstellungsmitgliedstaat zum Zweck seiner Übergabe an diesen betrifft.

46. Wie u. a. aus den Erwägungsgründen 5 und 7 des Rahmenbeschlusses hervorgeht, setzt dieser an die Stelle eines Systems der klassischen Kooperation zwischen souveränen Mitgliedstaaten, das ein Eingreifen und eine Beurteilung durch die ausübende Gewalt voraussetzt, einen Mechanismus der Kooperation zwischen den nationalen Justizbehörden, der den freien Verkehr strafrechtlicher justizieller Entscheidungen in einem gemeinsamen Raum des Rechts sichern soll, in dem das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung den „Eckstein“ darstellt.

47. Auch wenn der Rahmenbeschluss verschiedene Bekundungen dieser unbestreitbaren Abkehr des Europäischen Haftbefehls vom traditionellen Verständnis von einer Auslieferung wie insbesondere die Justizialisierung des Verfahrens, die Aufgabe des Grundsatzes der Nichtauslieferung von Staatsbürgern und der teilweise Verzicht auf das Dogma der beiderseitigen Strafbarkeit enthält, hat der Unionsgesetzgeber jedoch wohlgemerkt nicht jeden Übergabemechanismus zwischen den Mitgliedstaaten ausgeschaltet, indem er ein System der automatischen Anerkennung der nationalen Haftbefehle eingeführt hätte, die so die Möglichkeit des freien Verkehrs im gesamten europäischen Rechtsraum hätten.

7 — Vgl. in diesem Sinne Urteil Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).

8 — Vgl. in diesem Sinne Urteil Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

48. Der Rahmenbeschluss entspricht schließlich einem mittleren Grad der fortschreitenden Verwirklichung und Vertiefung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung, was sich u. a. darin zeigt, dass der Europäische Haftbefehl als Rechtsinstrument des nationalen Verfahrens ausgestaltet ist, dessen Ausstellung weiterhin davon abhängt, dass ein vorheriger nationaler Vollstreckungstitel vorliegt [9].

49. Insoweit ist von Bedeutung, dass die Wendung „le fait qu'il existe *ou non* un jugement définitif ou toute autre décision judiciaire exécutoire“ [10] (Angabe, ob ein rechtskräftiges Urteil oder eine andere vollstreckbare gerichtliche Entscheidung vorliegt) in der französischen Sprachfassung von Art. 6 Buchst. c des Vorschlags für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten [11] im Gesetzgebungsverfahren, das zum Erlass des Rahmenbeschlusses geführt hat, durch die Wendung „l'indication de l'existence d'un jugement exécutoire, d'un mandat d'arrêt ou de toute autre décision judiciaire exécutoire ayant la même force“ (die Angabe, ob ein vollstreckbares Urteil, ein Haftbefehl oder eine andere vollstreckbare justizielle Entscheidung mit gleicher Rechtswirkung vorliegt) ersetzt wurde, wodurch diese Angabe nicht mehr fakultativ ist.

50. Schließlich bezeichnet der Begriff „Europäischer Haftbefehl“ meines Erachtens das durch den Rahmenbeschluss geschaffene ursprüngliche Instrument, mit dem die ausstellende Justizbehörde um Vollstreckung der nationalen Entscheidung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ersucht, und das mit den zwingenden Angaben, die es enthält, der vollstreckenden Justizbehörde die Prüfung ermöglicht, ob überhaupt ein Haftbefehl vorliegt und ob er hinsichtlich der sich aus dem Rahmenbeschluss ergebenden Anforderungen formal rechtmäßig ist.

51. Als Rechtsinstrument, mit dem die Justizbehörde eines Mitgliedstaats die Justizbehörde eines anderen Mitgliedstaats um Übergabe der gesuchten Person ersucht, fällt der Europäische Haftbefehl daher nicht mit der Anordnung der Suche und Festnahme, zu deren Vollstreckung er erlassen wurde, zusammen. Er stellt mit anderen Worten eine Rechtshandlung dar, die die Durchführung der Vollstreckung einer justiziellen Entscheidung, mit der die Festnahme der gesuchten Person angeordnet wird, im europäischen Rechtsraum ermöglicht. Ferner folge ich auch keineswegs dem Vorbringen der österreichischen Regierung, dass der Europäische Haftbefehl „zugleich ein … Haftbefehl ist“, sondern bin im Gegenteil der Auffassung, dass aufgrund der besonderen Natur dieses Rechtsinstruments der justiziellen Zusammenarbeit ausgeschlossen ist, dass die Ausdehnung seines Anwendungsbereichs auf das Hoheitsgebiet des Ausstellungsmitgliedstaats nach dem nationalen Recht dieses Mitgliedstaats das Fehlen der Ausstellung eines nationalen Haftbefehls oder eines anderen vollstreckbaren Titels mit gleicher Rechtswirkung, das dem Europäischen Haftbefehl die Rechtsgrundlage entzieht, heilen kann.

52. Dieses Fehlen einer Rechtsgrundlage kann umso weniger hingenommen werden als der gesuchten Person dadurch die Verfahrensgarantien versagt werden, die mit der Ausstellung einer nationalen justiziellen Entscheidung verbunden sind und die zu den mit dem Verfahren des Europäischen Haftbefehls verbundenen Garantien hinzukommen.

9 — Darüber hinaus besteht der letzte Schritt dieses Verfahrens nicht, wie es das ungarische Recht vorsieht, darin, den nationalen Haftbefehl abzuschaffen, sondern dafür zu sorgen, dass der nationale Haftbefehl die Möglichkeit des freien Verkehrs im gesamten europäischen Rechtsraum hat.

10 — Hervorhebung nur hier.

11 — KOM(2001) 522 endg.

2. Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Europäischen Haftbefehls auf das Hoheitsgebiet des Ausstellungsmitgliedstaats versagt der gesuchten Person die Verfahrensgarantien, die mit dem Erlass einer nationalen justiziellen Entscheidung verbunden sind

53. Die ungarische Regierung hat in der mündlichen Verhandlung auf die gerade darauf gerichtete Frage des Gerichtshofs, ob das im Ausgangsverfahren in Rede stehende „vereinfachte“ Verfahren nicht möglicherweise die Garantien des nationalen Rechts zum Schutz der gesuchten Person beschränken könne, jegliche Gefahr einer Beschränkung dieser Garantien verneint, indem sie vorgetragen hat, dass zum einen der Europäische Haftbefehl anders als der nationale Haftbefehl, der nicht nur von einem Gericht, sondern auch von der Polizei oder der Staatsanwaltschaft ausgestellt werden könne, nur von einem Gericht erlassen werden könne und zum anderen sein Erlass strengeren Bedingungen unterliege als der Erlass des nationalen Haftbefehls.

54. Diese Erläuterungen können mich keineswegs beruhigen, sondern verstärken eher meine – bereits durchgeklungene – Besorgnis, bezüglich der Gefahr einer Schwächung der Verteidigungsrechte, die durch das Fehlen einer nationalen justiziellen Entscheidung als Grundlage des Europäischen Haftbefehls entsteht.

55. Die weitgehende Beschränkung der Gründe, aus denen die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls abgelehnt werden kann, setzt meines Erachtens voraus, dass als Gegenstück konkrete und wirksame Verfahrensgarantien für die Verteidigungsrechte im Ausstellungsmitgliedstaat des Europäischen Haftbefehls bestehen, ohne die das der Errichtung des europäischen Rechtsraums innewohnende unabdingbare Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen einer wirksamen Strafjustiz und den Erfordernissen der Wahrung der Grundrechte gestört wäre.

56. Die Bedingung, dass ein nationaler Haftbefehl, der nicht mit dem Europäischen Haftbefehl identisch ist, vorliegt, die durchaus nicht bloß Ausdruck eines spitzfindigen und unnötigen Formalismus ist, stellt im Gegenteil eine grundlegende Garantie für die Wahrung dieses Gleichgewichts im System des Rahmenbeschlusses dar.

57. Sie ist für das gegenseitige Vertrauen und die Wahrung der Rechte der gesuchten Person unabdingbar.

58. Erstens setzt das gegenseitige Vertrauen voraus, dass ein nationaler Haftbefehl vorliegt.

59. Der dem System des Europäischen Haftbefehls zugrunde liegende Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung beruht selbst auf dem gegenseitigen Vertrauen, das nach der Formulierung im Urteil West [12] zwischen den Mitgliedstaaten vorausgesetzt wird [13]. Im Urteil F. [14] hat der Gerichtshof ausgeführt, dass sich das gegenseitige Vertrauen der Mitgliedstaaten darauf beziehe, dass ihre jeweiligen nationalen Rechtsordnungen in der Lage seien, „einen gleichwertigen und wirksamen Schutz der auf Unionsebene und insbesondere in der Charta [der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta)] anerkannten Grundrechte zu bieten“ [15].

60. Der Prozess der gegenseitigen Anerkennung beruht daher auf der Vorstellung, dass es nicht erforderlich ist, dass eine justizielle Entscheidung, deren Vollstreckung in einem Mitgliedstaat verfolgt wird, allen in diesem Mitgliedstaat erforderlichen formellen und materiellen Voraussetzungen genügt, sofern sie die entsprechenden Normen ihres Ausstellungsmitgliedstaats achtet. Wie die Europäische Kommission zu Recht geltend macht, basiert in dem im Rahmenbeschluss vorgesehenen System der

12 — C-192/12 PPU, EU:C:2012:404.

13 — Rn. 53.

14 — C-168/13 PPU, EU:C:2013:358.

15 — Rn. 50.

Übergabe die gegenseitige Anerkennung auf der Prämisse, dass jedem Europäischen Haftbefehl ein nationaler Haftbefehl oder eine andere vollstreckbare justizielle Entscheidung mit gleicher Rechtswirkung zugrunde liegt, die nach dem im betreffenden Mitgliedstaat geltenden Strafprozessrecht erlassen worden ist.

61. Durch das Vorliegen eines nationalen Haftbefehls, zu dessen Vollstreckung der Europäische Haftbefehl ausgestellt worden ist, kann den Justizbehörden der anderen Mitgliedstaaten daher die Gewähr dafür gegeben werden, dass alle Voraussetzungen des nationalen Rechts zur Anordnung der Festnahme und Inhaftierung einer gesuchten Person zum Zweck der Strafverfolgung erfüllt sind. Ohne diese Mindestgarantie würde das vereinfachte System der Übergabe anstelle des gegenseitigen Vertrauens, das in den Beziehungen zwischen den ausstellenden Justizbehörden und den vollstreckenden Justizbehörden vorherrschen muss, im Gegenteil ein gegenseitiges Misstrauen auslösen.

62. Die Voraussetzung des Vorliegens einer nationalen justiziellen Entscheidung ist daher kein reines Formerfordernis, das sich aus einer wörtlichen Auslegung des Rahmenbeschlusses ergibt. Indem sie für den Europäischen Haftbefehl eine gemeinsame Verfahrensgrundlage in Form einer nationalen justiziellen Entscheidung verlangt, die sicherstellt, dass eine Zwangsmaßnahme nur nach Einschalten eines unabhängigen und unparteiischen Gerichts verkündet wird, verschafft sie dem Grundsatz des wirksamen und gleichwertigen Schutzes einen inhaltlichen Mindestgehalt und ermöglicht folglich die konkrete rechtliche Verkörperung des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens, das, um tatsächlich zu existieren, nicht auf der Stufe einer wiederholenden und beschwörenden Formel verhaftet bleiben kann.

63. Dazu sei darauf hingewiesen, dass sich der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens zwar vor allem an die Mitgliedstaaten richtet, die ungeachtet der Unterschiede zwischen ihren jeweiligen nationalen Rechtsordnungen einander vertrauen müssen, er sich aber für das Gericht auch als ergänzende Regel zur Auslegung der Verpflichtungen erweist, die sich für die Mitgliedstaaten aus den Rechtsinstrumenten, die nach und nach einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts einführen sollen, ergeben [16]. Meines Erachtens gebietet das gegenseitige Vertrauen, dem sich aus Art. 8 des Rahmenbeschlusses ergebenden Erfordernis einer nationalen justiziellen Entscheidung als Grundlage des Europäischen Haftbefehls eine wesentliche Bedeutung zu verleihen.

64. Zweitens setzt die Wahrung der Rechte der gesuchten Person voraus, dass ein nationaler Haftbefehl vorliegt.

65. Es ist darauf hinzuweisen, dass der Haftbefehl seiner Definition nach nicht nur eine Anordnung zur Festnahme, sondern auch zur Inhaftierung enthält. Er kann nicht einem Freiheitsentzug beispielsweise im Rahmen eines Polizeigewahrsams während einer Untersuchung, gleichgesetzt werden. Die Vollstreckung des Haftbefehls ist nämlich ihrer Natur nach aufgrund der zwingenden Fristen, die sich vor allem aus den rechtlichen und sachlichen Voraussetzungen für seine Durchsetzung ergeben, mit einem Haftzeitraum verbunden, den der Gesetzestext zudem entweder dem Beginn der Strafvollstreckung oder der Untersuchungshaft vor dem Urteil gleichstellt, da diese Zeit auf die zu vollstreckende Strafe oder, je nach Fall, auf die nach dem Urteil zu verbüßende Strafe anzurechnen ist [17].

16 — Vgl. u. a. in diesem Sinne De Schutter, O., „La contribution du contrôle juridictionnel à la confiance mutuelle“, *La confiance mutuelle dans l'espace pénal européen/Mutual Trust in the European Criminal Area*, Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles (ULB, Brüssel), 2005, S. 79, insbesondere S. 103, der in dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung einen Grundsatz sieht, dem eine dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gleichwertige Rolle zukommt.

17 — Vgl. Art. 26 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses.

66. Das Vorliegen eines nationalen Haftbefehls als Grundlage des Europäischen Haftbefehls ist daher als Ausdruck des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit zu verstehen, nach dem die Zwangsbefugnisse, aufgrund deren eine Such-, Festnahme- oder Haftanordnung erlassen wird, nicht außerhalb der vom nationalen Recht der einzelnen Mitgliedstaaten festgelegten gesetzlichen Grenzen stattfinden kann, in denen die Behörde die einer Straftat verdächtigten Personen suchen, verfolgen und verurteilen kann.

67. Diesem grundlegenden Erfordernis genügt die für die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls wie desjenigen des Ausgangsverfahrens geltende rechtliche Regelung nicht.

68. Zunächst ist festzustellen, dass diese Regelung von einer großen Unklarheit geprägt ist. Was konkret bedeutet die Bestimmung, dass sich der Anwendungsbereich des Europäischen Haftbefehls „auch auf das ungarische Hoheitsgebiet“ erstreckt?

69. Wörtlich ausgelegt bedeutet sie, dass der Europäische Haftbefehl auf das ungarische Hoheitsgebiet anzuwenden ist und dabei weiter dessen rechtlicher Regelung unterliegt. Stellen wir uns vor – ohne dass dies eine bloße Hypothese wäre – dass ein Flüchtiger, gegen den die ungarischen Justizbehörden in der Annahme, dass er sich im Ausland befinde, einen Europäischen Haftbefehl erlassen haben, der als nationaler Haftbefehl gilt, schließlich auf ungarischem Hoheitsgebiet überprüft wird. Welche Regeln sind anzuwenden? Nach dem Wortlaut der nationalen Vorschrift behält der als Grundlage für die Festnahme dienende Rechtsakt die Rechtsnatur eines Europäischen Haftbefehls, dessen Wirkungen sich lediglich auf das nationale Hoheitsgebiet „erstrecken“. Daher müsste die für diesen Haftbefehl maßgebende rechtliche Regelung im ungarischen Hoheitsgebiet angewandt werden, wie sie im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats anzuwenden wäre. Bedeutet dies, dass die ungarischen Justizbehörden gleichzeitig als ausstellende und als vollziehende Behörden anzusehen sind, dass die gesuchte Person, sobald sie festgenommen ist, über die im Rahmenbeschluss eingeräumten Rechte verfügt und daher die Zustimmung zu seiner Übergabe verweigern kann und den Grundsatz der Spezialität in Anspruch nehmen oder darauf verzichten kann? Müssen die für die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls geltenden Fristen eingehalten werden? All diese Fragen zeigen, dass die Ausweitung des Anwendungsbereichs eines Europäischen Haftbefehls auf das Hoheitsgebiet des Ausstellungsmitgliedstaats eine rechtliche Regelung mit besonders unscharfen Rändern zeichnet, die in keiner Weise dem Gebot der Rechtssicherheit genügt.

70. Die ungarische Bestimmung, die den Anwendungsbereich des Europäischen Haftbefehls auf das ungarische Hoheitsgebiet ausdehnt, kann nur um den Preis einer gewissen Überdehnung ihres Wortlauts gemäß der Lesart der ungarischen Regierung dahin verstanden werden, dass der Europäische Haftbefehl in Ungarn die Rechtsnatur eines nationalen Haftbefehls und in den anderen Mitgliedstaaten die eines Europäischen Haftbefehls hat.

71. Selbst wenn ich dieser Lesart der ungarischen Regierung folge, bleibt die rechtliche Regelung dieses Haftbefehls, die wie ein zweistirniger Janus das Doppelgesicht eines nationalen Haftbefehls im Hoheitsgebiet des Ausstellungsmitgliedstaats und eines Europäischen Haftbefehls in dem der anderen Mitgliedstaaten aufweist, von einer großen Unklarheit geprägt.

72. Da – erstens – wie vorstehend festgestellt, der Europäische Haftbefehl ein Rechtsinstrument der justiziellen Zusammenarbeit ist, das im Hoheitsgebiet des Ausstellungsmitgliedstaats keine Anordnung zur Suche oder Festnahme der betroffenen Person darstellt, verzerrt diese Regelung den Gegenstand des Europäischen Haftbefehls und entzieht diesem seine Rechtsgrundlage.

73. Folglich wird, da keine andere anfechtbare Rechtshandlung als der Europäische Haftbefehl vorliegt, – zweitens – der gesuchten Person die Möglichkeit entzogen, die Rechtmäßigkeit ihrer Festnahme und Inhaftierung im Ausstellungsmitgliedstaat nach dessen Vorschriften anzufechten. Da die vollstreckende Justizbehörde nur für die Entscheidung über die im Rahmenbeschluss vorgesehenen Gründe für die Ablehnung der Vollstreckung zuständig ist, besteht somit die Gefahr, dass ein ganzer Gesichtspunkt der Rechtmäßigkeit der Festnahme und der Inhaftierung keinerlei gerichtlicher Nachprüfung unterliegt.

74. Zwar fällt das Verfahren der Strafverfolgung nicht in den Anwendungsbereich des Rahmenbeschlusses oder des Unionsrechts. Jedoch bleiben die Mitgliedstaaten verpflichtet, die in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) oder in ihrem nationalen Recht gewährleisteten Grundrechte [18], einschließlich des Rechts auf einen wirksamen Rechtsschutz nach den Art. 13 EMRK und 47 der Charta, zu wahren. Der Erlass eines Europäischen Haftbefehls kann die Mitgliedstaaten jedoch nicht von der Wahrung der in ihrem nationalen Recht vorgesehenen Verfahrensgarantien entbinden, wenn eine freiheitsentziehende Maßnahme gegen eine Person beschlossen wird.

75. Der Unionsgesetzgeber hat meines Erachtens, gerade um die Gefahr eines Entzugs der Garantien, die mit der Beteiligung eines Gerichts als Hüter der individuellen Freiheiten einhergehen, auszuschalten, vorgesehen, dass dem Europäischen Haftbefehl eine justizielle Entscheidung zugrunde liegen muss, die nach den Verfahrensvorschriften des Ausstellungsmitgliedstaats erlassen worden ist.

76. Zudem fehlt durch die Ausstellung eines einzigen Haftbefehls, der gleichzeitig als Europäischer Haftbefehl und als nationaler Haftbefehl gilt, den Vollstreckungsmitgliedstaaten die Gewährleistung, dass der Ausstellungsmitgliedstaat eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchgeführt hat.

3. Der Erlass eines Europäischen Haftbefehls, der als nationaler Haftbefehl gilt, kann der Durchführung der Verhältnismäßigkeitsprüfung bei Erlass des Europäischen Haftbefehls entgegenstehen

77. Die Frage der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist eine der Hauptschwierigkeiten, denen sich die Regelung des Europäischen Haftbefehls seit ihrer Einführung gegenübersieht.

78. Die Kommission hat in ihrem Bericht über die seit 2007 erfolgte Umsetzung des Rahmenbeschlusses [19] darauf hingewiesen, dass das Vertrauen in die Anwendung des Europäischen Haftbefehls durch die systematische Ausstellung von Europäischen Haftbefehlen für die Übergabe von wegen sehr geringfügiger Vergehen gesuchten Personen untergraben worden sei [20]. Sie hat darüber hinaus festgestellt, dass die Freiheit der Betroffenen in unverhältnismäßiger Weise eingeschränkt werde, „wenn [Europäische Haftbefehle] in Fällen ausgestellt werden, in denen Untersuchungshaft ansonsten als unangemessen angesehen würde“ [21].

18 — Vgl. Urteil F. (C-168/13 PPU, EU:2013:358, Rn. 48).

19 — Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die seit 2007 erfolgte Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (KOM[2011] 175 endgültig).

20 — Vgl. Nr. 5 dieses Berichts.

21 — Ebd.

79. Das Europäische Parlament empfahl in seiner Entschließung vom 27. Februar 2014 mit Empfehlungen an die Kommission zur Überprüfung des Europäischen Haftbefehls [22], dass die zuständige Behörde bei der Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls „sorgfältig die Notwendigkeit der beantragten Maßnahme auf der Grundlage aller relevanten Faktoren und Umstände [überprüft]. Dabei berücksichtigt sie die Rechte der verdächtigen oder beschuldigten Person, prüft, ob es eine angemessene, weniger einschneidende Alternativmaßnahme zur Erreichung der angestrebten Ziele gibt“ [23].

80. Der Rat untersuchte in seinem am 4. und 5. Juni 2009 angenommenen [24] Abschlussbericht über die vierte Runde der gegenseitigen Begutachtungen („Praktische Anwendung des Europäischen Haftbefehls und der entsprechenden Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten“) die Frage, ob der Gesichtspunkt einer Verhältnismäßigkeitsprüfung aufgenommen werden sollte, der „als zusätzlicher Test zu der Prüfung, ob die vorgeschriebene Schwelle erreicht wird oder nicht, [gilt] und … sich auf die Frage [stützt], ob die Ausstellung eines [Europäischen Haftbefehls] in Anbetracht der Umstände des Falles angemessen ist oder nicht“ [25]. In der an die Mitgliedstaaten gerichteten Empfehlung 9 wies der Rat seine Vorbereitungsgremien an, weiter über die Frage der Einführung eines Erfordernisses der Verhältnismäßigkeit zu beraten, damit eine kohärente Lösung auf Ebene der Union erzielt werde.

81. Sodann beschloss der Rat in seiner Sitzung vom 3. und 4. Juni 2010, das Europäische Handbuch zur Ausstellung des Europäischen Haftbefehls [26] zu ändern und in Nr. 3 dieses Handbuchs Kriterien für den Erlass dieses Haftbefehls einzufügen.

82. Nunmehr heißt es, dass „angesichts der schwerwiegenden Folgen der Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls hinsichtlich der Beschränkungen der persönlichen Freiheit und der Freizügigkeit der gesuchten Person vor der Entscheidung über die Ausstellung eines Haftbefehls [die zuständigen Behörden] die Verhältnismüßigkeit berücksichtigen [sollen], indem sie eine Reihe wichtiger Faktoren prüfen“, wie beispielsweise „die Schwere der Straftat, die Möglichkeit der Inhaftierung der verdächtigen Person, … die voraussichtlich zu verhängende Strafe, falls die gesuchte Person der mutmaßlichen Straftat für schuldig befunden wird, [und] die Gewährleistung eines wirksamen Schutzes der Öffentlichkeit und die Berücksichtigung der Interessen der Opfer der Straftat“. Ferner wird ausgeführt, dass „[d]er Europäische Haftbefehl … nicht gewählt werden [sollte], wenn es sich bei der Zwangsmaßnahme, die in dem Fall verhältnismäßig, angemessen und anwendbar erscheint, nicht um die Zwangsmaßnahme der Untersuchungshaft handelt“.

83. Hinzuzufügen ist, dass der Rat das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit in seinem Beschluss 2007/533/JI vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) [27] ausdrücklich verankert hat, nach dessen Art. 21 der Mitgliedstaat vor einer Ausschreibung feststellt, „ob Angemessenheit, Relevanz und Bedeutung des Falles eine Aufnahme der Ausschreibung in das SIS II rechtfertigen“. Da nach Art. 9 des Rahmenbeschlusses eine Ausschreibung im SIS dem Europäischen Haftbefehl gleichstehen kann, wird mit dieser Vorschrift die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit des Europäischen Haftbefehls in das positive Recht aufgenommen.

84. Der Rahmenbeschluss selbst schreibt den ausstellenden Justizbehörden die Durchführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung jedoch nicht ausdrücklich vor, und ferner ist gemäß Nr. 3 des Handbuchs „festzuhalten, dass der Rahmenbeschluss … dem Ausstellungsmitgliedstaat keinerlei Verpflichtung zu einer Prüfung der Verhältnismäßigkeit auferlegt und dass die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten

22 — Dokument T7-0174/2014.

23 — Vgl. Anhang zu dieser Entschließung.

24 — Dokument 9302/4/09 REV 4 – Crimorg 55 COPEN 68 EJN24 Eurojust 20.

25 — Vgl. Nr. 3.9 dieses Berichts.

26 — Dokument 17195/1/10 REV 1 – COPEN 275 EJN 72 Eurojust 139 (im Folgenden: Handbuch).

27 — ABl. L 205, S. 63.

diesbezüglich eine zentrale Rolle spielen“. Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit durch die ausstellende Justizbehörde ergäbe sich also aus einer „Auslegung … *im Einklang mit* den Bestimmungen des Rahmenbeschlusses … und mit der allgemeinen Philosophie, die seiner Anwendung zugrunde liegt“ [28].

85. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung durch die ausstellende Justizbehörde beruhte nicht auf der Rechtsverbindlichkeit des Rahmenbeschlusses, sondern nur auf einem weitgehenden Konsens zwischen den Mitgliedstaaten, der vom Parlament, dem Rat und der Kommission geteilt würde. Sie stünde bloß „im Einklang mit“ dem Rahmenbeschluss, würde von diesem aber nicht auferlegt.

86. So sehr ich dieser Feststellung, die mir fehlerhaft erscheint, widerspreche, so sehr überzeugt mich doch der Hinweis, dass das Handbuch nur „Anmerkungen“ enthalte, die bloß die Bedeutung „reiner Empfehlungen“ hätten [29].

87. Meines Erachtens ist der Rahmenbeschluss sowohl verbindlich, soweit er bei Erlass des Europäischen Haftbefehls eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vorschreibt, als auch, soweit er diese, vorbehaltlich des Bestehens außergewöhnlicher Umstände, bei Vollstreckung dieses Haftbefehls grundsätzlich untersagt.

88. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts, der nunmehr in Art. 5 EUV zum Ausdruck kommt, wird im siebten Erwägungsgrund des Rahmenbeschlusses erwähnt, in dem es heißt, dass der Rahmenbeschluss entsprechend diesem Prinzip nicht über das für die Erreichung des Ziels der Ersetzung des auf dem Europäischen Auslieferungsübereinkommen vom 13. Dezember 1957 beruhenden multilateralen Auslieferungssystems erforderliche Maß hinausgeht.

89. Darüber hinaus sieht Art. 1 Abs. 3 des Rahmenbeschlusses vor, dass dieser nicht die Pflicht zur Achtung der Grundrechte und der allgemeinen Rechtsgrundsätze berührt, wie sie in Art. 6 EU niedergelegt sind und in der Charta zum Ausdruck kommen.

90. Nach Art. 52 Abs. 1 der Charta dürfen jedoch Einschränkungen der in der Charta niedergelegten Rechte und Freiheiten nur „*unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit* [vorgenommen werden], wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen und den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen“ [30].

91. Im Strafrecht kommt dieses Verhältnismäßigkeitsprinzip vor allem im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen, der in Art. 49 der Charta garantiert ist, zum Ausdruck.

92. Abgesehen von diesen allgemeinen Verweisen auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht Art. 2 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses mit der Bestimmung des sachlichen Anwendungsbereichs des Europäischen Haftbefehls mittelbar, aber exakt die Frage der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Entscheidung über die Ausstellung eines solchen Haftbefehls an, indem dieser zum Zweck der Strafverfolgung nur bei Handlungen erlassen werden können soll, die nach den Rechtsvorschriften des Ausstellungsmitgliedstaats mit einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Sicherung im Höchstmaß von mindestens zwölf Monaten bedroht sind oder im Fall der Vollstreckung dieser Maßregeln bei einer Verurteilung, deren Maß mindestens vier Monate beträgt.

28 — Hervorhebung nur hier.

29 — Vgl. Fn. 1 des Handbuchs.

30 — Hervorhebung nur hier.

93. Damit schließt der Erlass eines Europäischen Haftbefehls gemäß dieser Vorschrift nicht notwendigerweise einen Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aus. Wie in der – nicht abschließenden – Aufzählung der zu berücksichtigenden Faktoren im Handbuch dargetan, setzt die wirksame Durchführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung nämlich eine konkrete Beurteilung anhand der besonderen Umstände jedes Einzelfalls voraus.

94. Nach meinem Dafürhalten stellt der Rahmenbeschluss die Verpflichtung auf, bei Erlass des Europäischen Haftbefehls eine solche Prüfung vorzunehmen, ohne dass dem wirksam entgegengehalten werden könnte, dass die Voraussetzungen für den Erlass der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in Strafsachen unterliegen.

95. Erstens leugnet dieser Einwand die gerade zwischen dem Europäischen Haftbefehl und dem ihm zugrunde liegenden nationalen Haftbefehl vorzunehmende Unterscheidung. Während die Voraussetzungen für den Erlass des nationalen Haftbefehls tatsächlich in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in Strafsachen fallen, ist der Europäische Haftbefehl ein vom Unionsrecht geschaffenes und geregeltes Rechtsinstrument, soweit insbesondere – wie sich aus Art. 2 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses ergibt, der die Fälle festlegt, in denen ein Europäischer Haftbefehl „erlassen werden [kann]“ – die Voraussetzungen für seinen Erlass betroffen sind. Aufgrund des Rahmenbeschlusses wird die Entscheidung, den räumlichen Anwendungsbereich eines nationalen Haftbefehls durch Erlass eines Europäischen Haftbefehls auf den europäischen Rechtsraum auszudehnen, zu einer justiziellen Entscheidung, die dem Unionsrecht unterliegt. Eine mitgliedstaatliche Vorschrift, die auf der Grundlage des Rahmenbeschlusses die Voraussetzungen für den Erlass des Europäischen Haftbefehls festlegt, kann daher nicht allein aus dem Grund aus dem Anwendungsbereich des Unionsrechts herausfallen, dass sie zum Strafrecht dieses Staates gehört [31].

96. Zweitens möchte ich darauf hinweisen, dass der Rahmenbeschluss die Auslieferung durch ein System der Übergabe zwischen den Justizbehörden ersetzen soll, das auf einem gegenseitigen Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten in ihre jeweiligen Strafverfolgungssysteme beruht. Diesem Vertrauen liegt der Gedanke zugrunde, dass jeder Mitgliedstaat die Anwendung des in den anderen Mitgliedstaaten geltenden Strafrechts hinnehmen muss, auch wenn die Umsetzung seines eigenen nationalen Rechts zu einer anderen Lösung führen würde. Da das System des Rahmenbeschlusses auf einer Zusammenarbeit zwischen Gerichten beruht, wird die Hinnahme dieser Unterschiede durch die gemeinsame und einheitliche Durchführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung durch alle Gerichte des europäischen Rechtsraums ermöglicht. Anders gesagt, beruht das Vertrauen, das die Justizbehörde, die den Europäischen Haftbefehl vollstreckt, im Nachhinein gewähren muss, auf dem Umstand, dass das System der Übergabe ihr die Gewähr dafür bietet, dass die ausstellende Justizbehörde bereits im Voraus eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchgeführt hat, ohne dass sie in ihren Befugnissen von der Entscheidung der Exekutive oder einer Verwaltungsbehörde abhängig wäre.

97. Ich komme daher zu dem Ergebnis, dass die Justizbehörde, die den Europäischen Haftbefehl erlässt, eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vornehmen können muss. Mein Bestreben ist es gewiss nicht, dadurch die Wirksamkeit des Europäischen Haftbefehls zu schwächen und mutmaßlich an Zuwiderhandlungen beteiligten Personen zu gestatten, durch einen Grenzübertritt der Strafe zu entgehen. Die Auferlegung einer solchen Prüfung verstärkt vielmehr die Wirksamkeit dieses Systems, indem sie einen Anstieg der Zahl der Europäischen Haftbefehle bei Strafverfolgungen vermeidet, für die andere weniger teure Maßnahmen in Betracht gezogen werden können, und indem sie es damit den Polizei- und Justizbehörden ermöglicht, ihre Anstrengungen auf den Kampf gegen die schwereren Verstöße zu konzentrieren.

31 — Entsprechend sei darauf hingewiesen, dass das Unionsrecht nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in Strafsachen Schranken setzt, denn Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet dürfen u. a. nicht die durch das Unionsrecht garantierten Grundfreiheiten beschränken (vgl. Urteil Dickinger und Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582).

98. Eine Regelung wie die des ungarischen Rechts, die auf dem Erlass einer einzigen Entscheidung beruht, die gleichzeitig als Europäischer Haftbefehl und als nationaler Haftbefehl gilt, nimmt jedoch der ausstellenden Justizbehörde, die an das Legalitätsprinzip gebunden ist, die Möglichkeit, eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen und macht sie zum bloßen Übermittler der Dienststellen von Polizei oder Staatsanwaltschaft.

99. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass in der Tabelle in Teil VIII des Arbeitsdokuments der Kommission vom 11. April 2011 [32] auf die Frage nach dem Vorliegen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung für Ungarn mit „Nein (Legalitätsprinzip)“ geantwortet wird.

100. Das Ausgangsverfahren veranschaulicht perfekt die Probleme, die bei Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vermieden werden könnten.

101. Aus den Angaben in der Vorlageentscheidung ergibt sich, dass Herr Bob-Dogi eine Anschrift in Rumänien hatte, die den ungarischen Justizbehörden bekannt war, und dass diese Behörden ihm mit eingeschriebenen Brief eine Vorladung für den 2. Dezember 2014 geschickt hatten, deren Erhalt von Herr Bob-Dogi nicht bestritten wurde, aber erst am 5. Dezember 2014 erfolgt sein soll. Ferner ergibt sich aus der Anklage der ungarischen Staatsanwaltschaft, dass das Mátészalkai járásbíróság (Amtsgericht Mátészalka) aufgefordert wurde, gegen Herrn Bob-Dogi eine Geldstrafe zu verhängen und ihm zu untersagen, auf öffentlichen Straßen ein Kraftfahrzeug zu führen. Unter diesen Umständen stellt sich die Frage nach der Verhältnismäßigkeit der Entscheidung, einen Europäischen Haftbefehl zu erlassen, erst recht mehr als 13 Monate nach der dem Betroffenen vorgeworfenen Tat.

102. Wie dem auch sei, bleibt mir nur die Feststellung, dass das im ungarischen Recht vorgesehene vereinfachte System der Übergabe, das jede Absicherung hinsichtlich der Durchführung einer Verhältnismäßigkeitskontrolle durch die ausstellende Justizbehörde ausschließt, nicht mit dem Rahmenbeschluss vereinbar ist.

103. Ich möchte die Tragweite meiner Würdigung verdeutlichen. Unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips führt sie dazu, dass das Legalitätsprinzip erst zum Zeitpunkt der Entscheidung, durch Erlass eines Europäischen Haftbefehls die räumliche Tragweite eines nationalen Haftbefehls auf den europäischen Rechtsraum auszudehnen, in Frage gestellt wird. Nur unter dieser Annahme, die der Umsetzung des Unionsrechts entspricht, ist in meinen Augen der Rahmenbeschluss zur Gewährleistung der Wirksamkeit des von ihm geschaffenen Übergabemechanismus dahin auszulegen, dass er der ausstellenden Justizbehörde die Durchführung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung auferlegt.

104. Aus den dargelegten Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die erste Frage zu antworten, dass der Rahmenbeschluss den Erlass eines Europäischen Haftbefehls nur zur Vollstreckung eines gesonderten nationalen Haftbefehls oder einer anderen vollstreckbaren justiziellen Entscheidung mit gleicher Rechtswirkung zulässt, die die Suche und Festnahme der beschuldigten Person anordnet und nach dem Strafprozessrecht des Ausstellungsmitgliedstaats erlassen worden ist.

B – *Zweite Frage*

105. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob das Fehlen der Angabe eines nationalen Haftbefehls, auf den sich der Europäische Haftbefehl stützt, einen Grund dafür darstellt, diesen nicht zu vollstrecken.

32 — Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen zum dritten Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die seit 2007 erfolgte Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (SEK[2011] 430 endgültig).

106. Wie der Gerichtshof wiederholt festgestellt hat, liegt der Systematik des Rahmenbeschlusses der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung zugrunde, der als „Eckstein“ der gerichtlichen Zusammenarbeit nach Art. 1 Abs. 2 dieses Rahmenbeschlusses voraussetzt, dass die Mitgliedstaaten grundsätzlich verpflichtet sind, einem Europäischen Haftbefehl Folge zu leisten. Sie können die Vollstreckung eines solchen Haftbefehls daher nur aus den Gründen ablehnen, die in den Art. 3 bis 4 des Rahmenbeschlusses vorgesehen sind, und sie können seine Vollstreckung nur von den in Art. 5 des Rahmenbeschlusses festgelegten Bedingungen abhängig machen [33].

107. Auch wenn diese Vorschriften ihrem Aufbau zufolge keinen Raum für andere Gründe der Nichtvollstreckung lassen, ist jedoch darauf hinzuweisen, dass sie einzig dem Zweck dienen, die Fälle festzulegen, in denen die Justizbehörde des Vollstreckungsmitgliedstaats, der ein Europäischer Haftbefehl übermittelt worden ist, der, ordnungsgemäß erlassen, Wirkungen entfaltet, gleichwohl von einer Vollstreckung freigestellt wird. Sie beruhen, mit anderen Worten, auf der Annahme, dass die Rechtshandlung, deren Vollstreckung vereitelt wird, der Definition des Europäischen Haftbefehls nach Art. 1 des Rahmenbeschlusses entspricht und den Anforderungen an Inhalt und Form nach Art. 8 des Rahmenbeschlusses genügt.

108. Dies trifft im Fall eines Europäischen Haftbefehls, der nicht zur Vollstreckung eines nationalen Haftbefehls oder einer anderen justiziellen Entscheidung mit gleicher Rechtswirkung ausgestellt worden ist, jedoch nicht zu.

109. Das Fehlen des Vorliegens einer nationalen Rechtsgrundlage stellt keinen Formfehler dar, der im Wege der Zusammenarbeit nach Art. 15 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses geheilt werden kann, sondern einen inhaltlichen Fehler, der die Rechtshandlung als Europäischen Haftbefehl disqualifiziert.

110. Ich ziehe daraus den Schluss, dass die vollstreckende Justizbehörde eine als Europäischer Haftbefehl bezeichnete Rechtshandlung, die nicht zur Vollstreckung eines nationalen Haftbefehls oder einer justiziellen Entscheidung mit gleicher Rechtswirkung ausgestellt worden ist, nicht vollstrecken darf.

IV – **Ergebnis**

111. Nach alldem schlage ich vor, auf die Vorlagefragen der Curte de Apel Cluj (Berufungsgericht Cluj) wie folgt zu antworten :

Art. 8 des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten in der durch den Rahmenbeschluss 2009/299/JI des Rates vom 26. Februar 2009 geänderten Fassung ist im Licht der Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit wie folgt auszulegen:

— Ein Europäischer Haftbefehl darf nur zur Vollstreckung eines gesonderten nationalen Haftbefehls oder einer anderen vollstreckbaren justiziellen Entscheidung mit gleicher Rechtswirkung erlassen werden, die die Suche und Festnahme der beschuldigten Person anordnet und die nach dem Strafprozessrecht des Ausstellungsmitgliedstaats erlassen worden ist;

— ist dies nicht der Fall, muss die ausstellende Justizbehörde die Vollstreckung der Rechtshandlung als Europäischen Haftbefehl ablehnen.

33 — Vgl. in diesem Sinne Urteile West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, Rn. 55), Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, Rn. 38) und F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, Rn. 36).