

Sarah Haggemüller

Der Europäische Haftbefehl und die Verhältnismäßigkeit seiner Anwendung in der Praxis



Nomos

Saarbrücker Studien zum Internationalen Recht

herausgegeben von

Prof. Dr. Wilfried Fiedler

Prof. Dr. Thomas Giegerich, LL.M.

Prof. Dr. Dr. h.c. Heike Jung

Prof. Dr. Dr. Dr. h.c. mult. Michael Martinek

Prof. Dr. Dr. Dr. h.c. mult. Georg Ress

Prof. Dr. Torsten Stein

Prof. Dr. Carl-Friedrich Stuckenberg

Prof. Dr. Dr. h.c. Claude Witz

Band 58

Sarah Haggemüller

Der Europäische Haftbefehl und die Verhältnismäßigkeit seiner Anwendung in der Praxis



Nomos

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

Zugl.: Saarbrücken, Universität des Saarlandes, Diss., 2017

ISBN 978-3-8487-4488-6 (Print)

ISBN 978-3-8452-8730-0 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2017 von der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten bis November 2016 berücksichtigt werden.

Ich möchte meinem Doktorvater Prof. Dr. Carl-Friedrich Stuckenberg für seine stetige Unterstützung danken und für die Freiheit, die er mir bei der Bearbeitung der Untersuchung ließ. Herrn Prof. Dr. Heike Jung danke ich für seinen Rat und seine wertvollen Anregungen und die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Mein herzlicher Dank gilt darüber hinaus Fair Trials International und seinen LEAP Mitgliedern für die Einblicke in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Praxis und die Inspiration zu dieser Arbeit. Weiterhin möchte ich meinen Kolleginnen und Freunden Layla Jaber, Lucie Weiland und Dr. Charlotte Schmitt-Leonardy für die hilfreichen Diskussionen, Anregungen und die Durchsicht der Arbeit danken. Allen meinen Freunden danke ich für die Begleitung und zuweilen nötige Ablenkung von dieser Arbeit.

Mein größter Dank gilt meiner Familie, insbesondere meinen Eltern, Esther Brunner-Haggenmüller und Prof. Dr. Rudolf Haggenmüller, und meinem Mann, Niko Felger, für ihre unendliche Liebe, Geduld, Inspiration und Unterstützung in allen Lebenslagen - ohne sie wäre diese Arbeit nicht entstanden. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

"This tale grew in the telling..."

(J.R.R. Tolkien)

Berlin, im November 2017

Sarah Haggenmüller

Inhaltsverzeichnis

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

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

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

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

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

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

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

Einleitung

„In order to ensure that substantive criminal law achieves its intended objectives, it is obviously necessary both to investigate alleged crimes and to prosecute the alleged offenders, and then to carry out any sentence imposed. But in democratic societies committed to human rights, ensuring effective prosecutions cannot be the sole objective.“¹

Aufgrund seiner hohen Eingriffsintensität und der Verwobenheit mit sozialen, politischen und kulturellen Wertvorstellungen zählt das Strafrecht zum Kernbestand staatlicher Souveränität und nationaler Identität.² Das Bundesverfassungsgericht beschreibt das Strafrecht in seinem Lissabon-Urteil als „besonders sensibel für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit“ und als von kulturellen, historischen und sprachlichen Vorverständnissen geprägt.³ Traditionell unterliegt die Strafverfolgung territorialen Beschränkungen. Auch innerhalb der EU waren die Mitgliedstaaten bei grenzüberschreitenden Sachverhalten lange Zeit auf traditionelle Formen der justiziellen Zusammenarbeit angewiesen, die maßgeblich von der Souveränität der Staaten geprägt sind.⁴

Mit dem Wegfall der Grenzkontrollen an den Europäischen Binnengrenzen durch die Schengener Übereinkommen wurde jedoch nicht nur die Mobilität der Unionsbürger gefördert,⁵ sondern zugleich auch die grenzüberschreitende Kriminalität gestärkt. Aus diesem Grund wurden die traditionellen Formen der justiziellen Zusammenarbeit als nicht mehr ausreichend erachtet und mit dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung ein neues

1 *Peers*, EU Justice and Home Affairs Law, 3. Aufl. 2011, S. 655.

2 *Perron*, ZStW 109 (1997), S. 281 ff.; *Mavany*, Europäische Beweisordnung, 2012, S. 1; *Ruhs*, ZJS 2011, S. 13. Zu den Unterschieden der nationalen Strafprozessordnungen in Europa und ihren kulturellen Hintergründen siehe *Hörnle*, ZStW 117 (2005), S. 801 ff.

3 BVerfGE 123, 267 (359).

4 *Andreou*, Gegenseitige Anerkennung, 2009, S. 43 ff.; *Rackow/Birr*, GoJIL 2010, S. 1090 f.

5 Infolge der gewährten Freizügigkeit für Unionsbürger wohnen derzeit rund 8 Millionen Unionsbürger in einem anderen Unionsland als ihrem Heimatland. Darüber hinaus begeben sich täglich mehrere Millionen Unionsbürger in ein anderes Unionsland um zu reisen, zu arbeiten oder zu studieren. Vgl. *Fair Trials International*, The European Arrest Warrant seven years on, 2011, S. 3.

System der europäischen Zusammenarbeit in Strafsachen eingeführt.⁶ Gemäß diesem Prinzip haben die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union Entscheidungen anderer Unionsstaaten wie eigene, nationale Entscheidungen zu behandeln und ohne umfassende Prüfung oder inländische Entscheidung anzuerkennen und umzusetzen.⁷

Die erste konkrete Umsetzung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung war der am 13.06.2002 erlassene Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl (RbEHB).⁸ Der Rahmenbeschluss ermöglicht es Mitgliedstaaten auf Grundlage einer rein justiziellen Entscheidung, die Übergabe einer Person zur Strafverfolgung oder -vollstreckung aus einem anderen EU-Mitgliedstaat anzuordnen, die dieser sodann innerhalb kurzer Fristen und unter stark eingeschränkten Prüfungsmöglichkeiten vorzunehmen hat.⁹ Als das erste auf dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung basierende Instrument dient der EHB nicht nur als Vorbild für alle weiteren Maßnahmen der justiziellen Zusammenarbeit auf Grundlage des neuen Prinzips. Er hat das Europäische Rechtshilfe- und Auslieferungssystem zugleich in fundamentaler Weise verändert: Das politische Bewilligungsverfahren wurde beseitigt, das Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit eingeschränkt und mögliche Ablehnungsgründe wurden drastisch reduziert.¹⁰

Studiert man die Statistiken über die Anwendung des EHB der letzten Jahre, wird klar, dass der EHB bislang sehr „erfolgreich“ angewandt wird: Zwischen 2005 und 2013 wurden knapp 100.000 EHB erlassen.¹¹ Zudem wurde der Auslieferungsprozess deutlich beschleunigt: Während die Aus-

6 Siehe etwa KOM (2000) 495 endg., S. 2; *Von Bubnoff*, Der Europäische Haftbefehl, 2005, S. 1; Nr. 33 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Tampere, 15./16.10.1999, SN 200/99.

7 *Harms/Knauss*, in: FS Roxin, 2011, S. 1481.

8 Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, 2002/584/JI, ABl. Nr. L 190 vom 18.07.2002.

9 *Schallmoser*, Grundrechte und Europäischer Haftbefehl, 2012, S. 2.

10 *Von Bubnoff*, Der Europäische Haftbefehl, 2005, S. 14 f., 29 f.; *Pohl*, Vorbehalt und Anerkennung, 2009, S. 54 ff.

11 Von 2006 bis 2009 ist die Anzahl der erlassenen EHB stark angestiegen, während 2010 und 2011 die Anzahl wieder leicht gesunken ist. Die Zahlen basieren auf den jährlich erhobenen Statistiken des Rates, wobei anzumerken ist, dass diese nicht vollständig sind, da einige Länder nicht in jedem Jahr Zahlen zur Verfügung stellen bzw. diese unterschiedlich erhoben werden. Ausführlich hierzu *Carra/Guild/Hernanz*, CEPS 55/2013, S. 4 f.

lieferungsdauer vor Einführung des EHB durchschnittlich über ein Jahr betrug, dauert die Auslieferung im Durchschnitt nunmehr lediglich 48 Tage, bei Zustimmung des Betroffenen zur Übergabe lediglich 14 bis 17 Tage.¹²

Betrachtet man die Zahlen jedoch genauer, stellt sich schnell die Frage, ob der EHB nicht gar *zu* erfolgreich in seiner Anwendung ist.¹³ Der EHB stellt eine tief einschneidende Zwangsmaßnahme dar, die erheblichen Einfluss auf die Grund- und Menschenrechte des Beschuldigten haben kann, wie beispielsweise auf das Recht auf Freiheit aus Art. 5 Abs. 1 EMRK bzw. Art. 6 GRCh oder das Recht zur Achtung des Privat- und Familienlebens aus Art. 8 EMRK bzw. Art. 7 GRCh.¹⁴ Da bis zur Rechtskraft eines Urteils stets die Unschuldsvermutung des Art. 6 Abs. 2 EMRK gilt, ist eine Freiheitsentziehung nur in begrenzten Ausnahmefällen zulässig. Bei der grenzüberschreitenden Strafverfolgung kommen zudem oftmals die Entfernung vom sozialen Umfeld, von Familie und Bekannten, Sprachbarrieren, sowie Unkenntnis des Strafverfahrens in einem fremden Land erschwerend hinzu.¹⁵ Da sich alle EU-Mitgliedstaaten durch die Unterzeichnung der EMRK und der Bindung an die GRCh zur Wahrung der Grund- und Menschenrechte bekennen, ist dem Rat zuzustimmen, wenn er betont, dass er EHB grundsätzlich für die Verfolgung schwerer grenzüberschreitender Kriminalität konzipiert sei.¹⁶

Die Mitgliedstaaten berichteten jedoch immer wieder von Fällen, in denen der EHB nicht für schwere, sondern für harmlose, geringfügige Delikte ausgestellt wird.¹⁷ Berichtet wird von Fällen wie etwa dem Diebstahl eines Ferkels, dem Diebstahl von zwei Autoreifen¹⁸ oder dem Diebstahl von 10 Hühnern.¹⁹ Um wie viele Fälle es sich tatsächlich handelt, ist schwer zu ermitteln. Es handelt sich jedoch um genügend Fälle, dass die Kommission von einem systematischen Erlass des EHB für sehr geringfügige Delikte

12 KOM (2011) 175 endg., S. 3.

13 Vgl. auch *Weis*, NJECL 2011, S. 124 ff.

14 Siehe hierzu auch *Popp*, Grundzüge der Internationalen Rechtshilfe, 2001, S. 12: „Rechtshilfe greift, nicht weniger als die innerstaatliche Strafverfolgung, in die Sphäre des Beschuldigten/Verurteilten sowie desjenigen Dritten ein, der durch die Untersuchungshandlungen betroffen wird.“

15 Vgl. KOM (2006) 468 endg., S. 2.

16 Ratsdok. 17195/1/10 COPEN 275, 17.12.10, S. 4.

17 *Harms/Knauss*, in: Roxin, 2011, S. 1493.

18 Ratsdok. 10975/07 COPEN 98, 09.07.2007, S. 3.

19 *Sandru v. Government of Romania*, 28.10.2009, [2009] EWHC 2879 (Admin).

spricht²⁰ und der Rat eine Lösung des Problems im Mai 2009 zur Priorität ernannte.²¹

Doch nicht nur die Anwendung des EHB für geringfügige Delikte wurde moniert. Auch die Übergabe eines Betroffenen aufgrund eines EHB zur reinen Befragung oder die Vollstreckung eines solchen ohne weitere Einschränkung bei besonders vulnerablen Betroffenen, wie Jugendlichen oder Schwangeren, wurden wiederholt als unverhältnismäßig kritisiert.²² Im Ergebnis führte dies in den letzten Jahren immer wieder zu Alleingängen der Mitgliedstaaten, ihrer Behörden und Gerichte, eine Vollstreckung von EHB aufgrund ihrer Unverhältnismäßigkeit abzulehnen, wodurch das gegenseitigen Vertrauen in das System des EHB und des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung selbst untergraben wurde.²³

Die Thematik der unverhältnismäßigen Anwendung des EHB beschäftigt sowohl die Institutionen der Europäischen Union als auch Wissenschaftler, NGOs und Rechtspraktiker aller Mitgliedstaaten seit über zehn Jahren. Mit dieser Arbeit soll eine umfassende Darstellung und Analyse des Themas vorgenommen werden. Das Ziel der Arbeit ist dabei zweigleisig:

In den *Kapiteln A bis D* ergründet sie, warum und in welchen Fällen es in der Praxis zur unverhältnismäßigen Anwendung des EHB kommt, welche Probleme diese mit sich bringt und wie sich die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten der Herausforderungen stellen. Nach einer Übersicht über die Grundlagen und Entwicklung der strafrechtlichen justiziellen Zusammenarbeit und speziell des EHB wird insbesondere aufgezeigt, inwieweit und in welcher Art und Weise die Europäischen Institutionen und die Mitgliedstaaten zur Findung einer Lösung zusammenarbeiten, welche Probleme und Konfliktpunkte dabei auftreten und welche Rolle der Einfluss und die Entwicklung der rechtlichen und praktischen Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Akteure spielt.

In den *Kapiteln E bis G* legt die Arbeit sodann besonderes Augenmerk auf den von Kommission und Rat der EU entwickelten „Lösungsansatz“ und durchleuchtet diesen im Detail. Es wird aufgezeigt, welche Problemfelder der Lösungsansatz im Grundsatz angeht, wo er noch Schwachstellen aufweist und welche Probleme er gänzlich unbeachtet lässt. Dabei wird herausgearbeitet, inwieweit die noch bestehenden Schwachstellen und Probleme im Rahmen des derzeitigen Lösungsansatzes behoben werden können

20 KOM (2011) 175 endg., S. 7.

21 Ratsdok. 8302/4/09 COPEN 68, 28.05.2009, S. 15.

22 Siehe etwa *Schallmoser*, Europäischer Haftbefehl und Grundrechte, 2012, S. 182 f.; *Weyembergh*, Critical Assessment, 2013, S. 38 f.

23 KOM (2011) 175 endg., S. 8.

und inwieweit es einer erneuten Auseinandersetzung mit der Thematik seitens der Europäischen Institutionen und einer Überarbeitung des RbEHB bedarf.

Da die Arbeit die Unverhältnismäßigkeit der Anwendung des EHB in der Praxis untersucht, stützt sie sich neben einschlägiger Literatur und ausgewählter nationaler und europäischer Rechtsprechung ganz wesentlich auf statistische Erhebungen,²⁴ Evaluierungen und Begutachtungen Europäischer Institutionen²⁵ und verschiedene praktische Untersuchungen zur Funktion und Anwendung des EHB in den einzelnen Mitgliedstaaten.²⁶

Da Alternativmaßnahmen zum EHB in den statistischen Erhebungen und praktischen Untersuchungen bislang nur in geringem Umfang Beachtung gefunden haben, wurde zu Beginn der Arbeit 2012 eine informelle und teils anonymisierte Befragung mittels eines Online-Fragebogens durchgeführt. Dieser bezog sich in erster Linie auf die rechtliche und praktische Anwendungsmöglichkeit der in dieser Arbeit untersuchten Alternativmaßnahmen zum EHB und wurde von 35 Wissenschaftlern und Rechtspraktikern, in erster Linie Rechtsanwälten, aus insgesamt 19 EU-Ländern beantwortet.²⁷ Auch wenn die Befragung in keiner Weise eine repräsentative Umfrage darstellt, gewährt sie doch an einschlägigen Stellen einen Einblick in den praktischen Umgang mit dem EHB und möglicher Alternativen aus Sichtweise von Praktikern.

24 Siehe etwa Ratsdok. 7196/1/13 COPEN 34, 16.05.2013 und Ratsdok. 8414/14 COPEN 103, 05.05.2014; *Carrera/Guild/Hernanz*, CEPS 55/2013, S. 1 ff.

25 Siehe etwa KOM (2011) 175 endg.; Ratsdok. 8302/4/09, COPEN 68, 28.05.2009; Ratsdok. 8436/2/10 COPEN 95, 28.05.2010; European Commission's Criminal Justice Unit, Meeting of Experts, 05.11.2009; Report Eurojust, Ratsdok. 10269/14 EUROJUST 103 COPEN 160, 26.05.2014.

26 Siehe etwa *Albers et al.* (Hrsg.), *Towards a common evaluation framework*, 2013; *Fair Trials International*, *The European Arrest Warrant eight years on*, 2012; *Justice*, *Ensuring an effective defence*, 2012; *Keijzer/Van Sliedregt* (Hrsg.), *The European Arrest Warrant in Practice*, 2009.

27 Bulgarien 1 Person; Dänemark 1 P.; Deutschland 5 P.; Estland 1 P.; Frankreich 1 P.; Griechenland 4 P.; Großbritannien 1 P.; Irland 2 P.; Italien 1 P.; Lettland 1 P.; Litauen 1 P.; Luxemburg 2 P.; Niederlande 1 P.; Polen 3 P.; Portugal 1 P.; Rumänien 2 P.; Spanien 5 P.; Schweden 1 P.; Tschechien 1 P.

A. Entwicklung der strafrechtlichen justiziellen Zusammenarbeit in Europa

Ein Europäisches Strafrechtgesetzbuch, welches als einheitliche europäische Rechtsquelle unmittelbar gegenüber den einzelnen Bürgern der Mitgliedstaaten als supranationales Recht Wirkung entfaltet, gibt es nicht.²⁸ Dennoch hat sich der Begriff des Europäischen Strafrechts mittlerweile als Sammelbegriff für eine eigenständige Rechtsmaterie etabliert, die neben dem strafrechtsrelevanten europäischen Primär- und Sekundärrecht insbesondere auch durch verfassungs-, völker- und menschenrechtliche Elemente geprägt ist.²⁹ *Hecker* beschreibt das Europäische Strafrecht treffend als eine „rechtswissenschaftliche Querschnittsmaterie“³⁰ aus den Bereichen der Kriminalpolitik, Strafrechtsdogmatik, Kriminologie, des Strafverfahrensrechts, Europarechts sowie des Völkerrechts.

In den letzten 20 Jahren hat die Materie des Europäischen Strafrechts eine rasante Entwicklung durchlebt.³¹ Dabei unterliegen vor allem die nationalen Strafrechtssysteme der Mitgliedstaaten einem „dynamisch ablaufende[n] Prozess der Europäisierung“, ³² welcher auf die Umsetzung der Maßnahmen des Europarates und der EU, die Rechtsprechung Europäischer Gerichte in Luxemburg und Straßburg sowie der Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung als Grundlage der justiziellen Zusammenarbeit zurückzuführen ist.³³

Die zunehmende Bedeutung des Europäischen Strafrechts spiegelt sich auch im gegenwärtigen wissenschaftlichen Diskurs wider, sowohl in der Fülle an neuen Zeitschriften und Büchern zur Thematik als auch im Umfang

28 *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 7. Aufl. 2016, S. 98, Rn. 2 ff.; *Ambos*, Internationales Strafrecht, 4. Aufl. 2014, S. 444.

29 *Ambos*, Internationales Strafrecht, 4. Aufl. 2014, S. 444; *Petrus*, Europäisches Strafrecht, 2015, S. 9 ff.

30 *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 5. Aufl. 2015, S. 8, Rn. 9.

31 *Schomburg/Lagodny/Gleß/Hackner* sprechen gar davon, dass „der gesamte strafrechtliche Bereich in der EU geradezu aktionistisch (anarchistisch) explodiert ist“, *Schomburg et al.*, in: IRG-Kommentar, 5. Aufl. 2012, S. 13, Rn. 72.

32 *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 5. Aufl. 2015, S. 3, Rn. 1.

33 *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 5. Aufl. 2015, S. 6, Rn. 6; *Ambos*, Internationales Strafrecht, 4. Aufl. 2014, S. 444.

der Neuauflagen etablierter Werke.³⁴ Während *Steve Peers* Buch *EU Justice and Home Affairs Law* in der Erstauflage von 2000 insgesamt knapp 300 Seiten umfasste, erreicht in der Neuauflage von 2011 allein der Bereich des Europäischen Strafrechts diese Seitenanzahl.³⁵

Da die Rechtssetzungskompetenz der EU im Bereich des Strafrechts jedoch weiterhin stark begrenzt ist, bleibt ihre Strafrechtsetzung oftmals fragmentarisch.³⁶ Die derzeitige europäische Strafrechtspflege ist von Kompromisslösungen geprägt, da sie versucht, die unterschiedlichen Rechtsvorstellungen und Interessen der Mitgliedstaaten zu vereinen.³⁷ Für mehr Kohärenz und Einheitlichkeit fehlt bislang zudem eine einheitlich verfolgte europäische Kriminalpolitik.³⁸

Als Teilmaterie des Europäischen Strafrechts hat sich insbesondere die strafverfahrensrechtliche Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten, die sich traditionell im Rahmen der Rechtshilfe vollzogen hat, zu einer zu großen Teilen von der klassischen Rechtshilfe losgelösten Form der justiziellen Zusammenarbeit entwickelt.³⁹ Einige Autoren sprechen daher bereits von einem stückweise realisierten Europäischen Strafverfahrensrecht.⁴⁰

34 Für Zeitschriften siehe beispielsweise *The European Criminal Law Associations' forum (eucrim)* oder das *New Journal of European Criminal Law*. Im Übrigen siehe beispielsweise *Klip*, *European Criminal Law*, 3. Aufl. 2016 (Erstauflage 2009); *Sieber/Satzger/v. Heintschel-Heinegg* (Hrsg.), *Europäisches Strafrecht*, 2. Aufl. 2014 (Erstauflage 2011); *Böse* (Hrsg.), *Europäisches Strafrecht*, 1. Aufl. 2013.

35 Das gesamte Werk beläuft sich mittlerweile auf knapp 1000 Seiten. *Peers*, *EU Justice and Home Affairs Law*, 3. Aufl. 2011. Vgl. auch *Miettinen*, *Criminal Law and Policy in the European Union*, 2013, S. 1.

36 Die originäre Strafsetzungskompetenz der Union beschränkt sich derzeit gem. Art. 325 AEUV in erster Linie auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union. Siehe *Ambos*, *Internationales Strafrecht*, 4. Aufl. 2014, S. 447; *Hecker*, in: *Europäisches Strafrecht post-Lissabon*, 2011, S. 16; *Petrus*, *Europäisches Strafrecht*, 2015, S. 12.

37 *Plekksepp*, *Gewährleistung des Rechts auf Verteidigerbeistand*, 2012, S. 8; *Böse*, in: *Europäisches Strafrecht*, 1. Aufl. 2013, S. 49.

38 *Melander*, *Oñati Socio-Legal Series* 2013, S. 46. Erste Bemühungen lassen sich in den Positionspapieren für eine europäische Strafrechtspolitik des Rates und der Kommission von 2011 erkennen, KOM (2011) 573 endg. Zur Entwicklung einer langfristigen europäischen Kriminalpolitik siehe auch *Nilsson*, *eucrim* 2014, S. 21.

39 *Hackner/Schierholt*, *Internationale Rechtshilfe*, 2. Aufl. 2012, S. 1 f.

40 Siehe etwa *Kühne*, *Strafprozessrecht*, 9. Aufl. 2015, S. 20, Rn. 43 ff.; *Hecker*, *Europäisches Strafrecht*, 5. Aufl. 2015, S. 11, Rn. 14.

So hat sich in der EU in den letzten Jahren ein einmaliges Geflecht aus rechtshilferechtlicher Kooperation, justizieller strafrechtlicher Zusammenarbeit und justizieller Zusammenarbeit basierend auf dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung entwickelt, das sowohl völkerrechtliche als auch supranationale Elemente enthält⁴¹ und im Folgenden unter den Begriff *grenzüberschreitende strafrechtliche Zusammenarbeit* gefasst wird.

Die unverhältnismäßige Anwendung des EHB ist besonders vor dem Hintergrund dieses komplexen und fragmentarischen Gebildes des Europäischen Straf- und Strafverfahrensrecht zu betrachten. Viele Schwächen und Probleme des EHB, aber zugleich auch seine Attraktivität im Vergleich zu anderen Instrumenten der grenzüberschreitenden strafrechtlichen Zusammenarbeit, liegen in der Entwicklung des gesamten heutigen Europäischen Strafrechts und dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung als Grundlage der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit begründet.

Um die Besonderheit, den Inhalt und die derzeitige Anwendung des EHB, sowie die derzeitige Ausgestaltung alternativ bestehender Maßnahmen zur grenzüberschreitenden Strafverfolgung in der EU besser erfassen zu können, soll in diesem einleitenden *Kapitel A* die Entwicklung der grenzüberschreitenden strafrechtlichen Zusammenarbeit in der EU erörtert werden. Dabei werden insbesondere das Spannungsfeld zwischen dem Strafrecht als „letzte[r] Bastion“⁴² nationaler Gesetzgebung und Europa „als kriminalgeographische[m] Raum“⁴³ und dessen Auswirkung auf die (partielle) Weiterentwicklung der traditionellen Rechtshilfe sowie die Einführung und Ausgestaltung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung in Strafsachen in den Blickpunkt gerückt.

Die Entwicklung der grenzüberschreitenden strafrechtlichen Zusammenarbeit in Europa wird im Folgenden in sechs grobe Phasen der Integration

41 Siehe auch *Fichera*, European Arrest Warrant, 2011, S. 1; *Wasmeier*, in: Europäisches Strafrecht, 2. Aufl. 2014, S. 570, Rn. 3. Für einen Überblick über die Entwicklung des gesamten Europäischen Strafrechts siehe etwa *Chaves*, The Evolution of European Union Criminal Law (1957-2012), 2012.

42 *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 5. Aufl. 2015, S. 7, Rn. 7; *Mavany*, Europäische Beweisordnung, 2012, S. 1.

43 *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 5. Aufl. 2015, S. 18, Rn. 32.

unterteilt, in denen jeweils ein bedeutender Entwicklungssprung zu beobachten ist.⁴⁴ Ausgangsbasis ist dabei die traditionelle Rechtshilfekooperation in Strafsachen. Zum besseren Verständnis werden die einzelnen Phasen chronologisch dargestellt. Es sei jedoch angemerkt, dass die Phasen keineswegs gänzlich getrennt zu betrachten sind, sondern diese teilweise zeitlich parallel zueinander verlaufen oder ineinander übergreifen. Darüber hinaus ist eine differenzierte Betrachtung des Begriffs Europa vorzunehmen: So gilt es die europäischen Rechtsräume des Europarats, der EU und der Schengener Vertragsparteien zu unterscheiden, wobei in der vorliegenden Arbeit der Rechtsraum der EU im Fokus steht.⁴⁵

I. Von der klassischen Rechtshilfekooperation zum Lissaboner Vertrag: Sechs Phasen der Integration

Eine strafrechtliche justizielle Zusammenarbeit zwischen einzelnen Staaten ist allgemein dann erforderlich, wenn die Strafverfolgung oder -vollstreckung auf dem Territorium eines Staats allein nicht möglich ist;⁴⁶ denn die Hoheitsgewalt eines souveränen Staats beschränkt sich auf dessen Hoheitsgebiet.⁴⁷

Traditionell vollzog sich die justizielle Zusammenarbeit auf Grundlage von zwischenstaatlichen, völkervertraglich vereinbarten Rechtshilfekooperationen. Unter Rechtshilfe versteht man jeden Akt der Unterstützung eines ausländischen Strafverfahrens, welcher auf Ersuchen des unterstützten Staats gewährt wird. Dabei wird die traditionelle Rechtshilfe typischerweise in drei Teilbereiche unterteilt: die Auslieferung von Personen, die Vollstreckungshilfe ausländischer strafrechtlicher Sanktionen sowie die kleine Rechtshilfe.⁴⁸ Letztere umfasst dabei sonstige Unterstützungshand-

44 Die Einteilung in Entwicklungsphasen erfolgt auch durch andere Autoren, wenn auch die konkrete Einteilung unterschiedlich vorgenommen wird. Vgl. beispielsweise *Andreou*, Gegenseitige Anerkennung, 2009, S. 27; *Wasmeier*, in: *Europäisches Strafrecht*, 2. Aufl. 2014, S. 570, Rn. 5 ff.

45 Vgl. *Kühne*, Strafprozessrecht, 9. Aufl. 2015, S. 28, Rn. 51; *Jung*, JuS 2000, S. 417; *Nelles*, ZStW 109 (1997), S. 727.

46 *Pohl*, Vorbehalt und Anerkennung, 2009, S. 27.

47 *Ambos*, Internationales Strafrecht, 4. Aufl. 2014, S. 596.

48 Teilweise wird auch die Übertragung eines Strafverfahrens als Teil der internationalen Rechtshilfe betrachtet, siehe etwa *Popp*, Grundzüge der Internationalen

lungen für die ausländische Strafrechtspflege, sofern diese nach innerstaatlichem Verfahrensrecht zulässig sind, und beinhaltet unter anderem die Zustimmung von gerichtlichen Entscheidungen, die Erteilung von Auskünften oder die Befragung von Zeugen und Beschuldigten.

Das System dieser grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Strafsachen, die auch als klassische internationale Rechtshilfe bezeichnet wird, hat sich in Europa bereits im 19. Jahrhundert entwickelt.⁴⁹ Ausgangsbasis der Entwicklung der klassischen Rechtshilfe war, vereinfacht dargestellt, folgende völkerrechtliche Gedankenkette: Grundlage nationaler Strafgewalt ist die staatliche Souveränität. Zum Kernbestand des Nationalstaats gehört folglich seine Entscheidungsgewalt über die Strafbarkeit und Strafverfolgung bestimmter Sachverhalte. Die Strafgewalt eines Staats ist in der Regel räumlich auf seine Gebietshoheit beschränkt.⁵⁰ Möchte ein Staat aufgrund eines grenzüberschreitenden Sachverhalts auf fremdem Hoheitsgebiet strafrechtlich tätig werden, bedarf es folglich in der Regel zuvor der Erlaubnis des fremden Staats.

Diesem Grundgedanken folgend haben sich vor allem im 19. Jahrhundert bestimmte Prinzipien herausgebildet, die als Grundlage für das Rechtshilferecht dienen.

Begehrt ein Staat die Hilfe eines anderen Staats zur Strafverfolgung oder Strafvollstreckung, bittet er diesen förmlich um Rechtshilfe.⁵¹ Die Übermittlung des Rechtshilfeersuchens wird entweder auf diplomatischem Weg

-
- Rechtshilfe, 2001, S. 58 f.; *McClea*n, International Co-operation, 3. Aufl. 2012, S. 344 f.; a.A. *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, 2. Aufl. 2012, S. 2 ff.
- 49 *Fletcher/Löff/Gilmore*, EU Criminal Law, 2008, S. 5 f.; *Juppe*, Gegenseitige Anerkennung, 2007, S. 3 f.; *Lagodny*, in: Europäisches Strafrecht, 2. Aufl. 2014, S. 550, Rn. 1 f. Der Ursprung der Rechtshilfe in Strafsachen im Allgemeinen ist jedoch bis ins Altertum zurückzuführen und liegt nach verbreiteter Ansicht in der Auslieferung von Straftätern. Siehe hierzu *Popp*, Grundzüge der Internationalen Rechtshilfe, 2001, S. 5 f.; *Von Moock*, Auslieferungsrechtliche Probleme, 2001, S. 33 ff.; *Unger*, Schutzlos ausgeliefert?, 2005, S. 31 f.
- 50 Das Völkerrecht kennt einige anerkannte Ausnahmefälle des Grundsatzes der Nichteinmischung, in denen die Erstreckung der Strafgewalt eines Staats auf das Gebiet eines anderen zulässig ist. Zu den einzelnen Anknüpfungspunkten strafrechtlicher Staatsgewalt siehe ausführlich *Safferling*, Internationales Strafrecht, 1. Aufl. 2011, S. 13 ff.; *Ambos*, Internationales Strafrecht, 4. Aufl. 2014, S. 24 ff.
- 51 Dabei begegnen sich beide Staaten aufgrund ihrer Gleichwertigkeit auf Augenhöhe. Vgl. *Rackow*, in: Europäisches Strafrecht post-Lissabon, 2011, S. 117; siehe auch KOM (2000) 495 endg., S. 2; *Spencer*, ZIS 2010, S. 602.

oder auf Regierungsebene vorgenommen.⁵² Die Entscheidung über die Anerkennung und Durchführung des Rechtshilfeersuchens erfolgt sodann allein im ersuchten Staat. Dieser ist aufgrund seiner Souveränität grundsätzlich frei in seiner Entscheidung, dem Rechtshilfeersuchen nachzukommen bzw. eine entsprechende Verpflichtung im Rahmen eines völkerrechtlichen Vertrags einzugehen.⁵³

Die Anerkennung eines Rechtshilfeersuchens erfolgt in der traditionellen Rechtshilfe zweistufig. Zunächst erfolgt die Prüfung innerstaatlicher Rechtshilfenvorschriften, im Anschluss trifft die Exekutive eine Bewilligungsentscheidung, in der (außen-) politische Erwägungen Berücksichtigung finden.⁵⁴ In einigen Staaten ist eine negative Gerichtsentscheidung für die Exekutive jedoch bindend.

Neben diesen formalen Kriterien entwickelten sich auch materielle Rechtshilfenvoraussetzungen, die in erster Linie auf dem völkerrechtlichen Grundsatz der Nichteinmischung und dem Grundgedanken der Gleichheit und der Souveränität der Staaten beruhen.⁵⁵

Als Rechtshilfenvoraussetzung etablierte sich der Grundsatz der Gegenseitigkeit, welcher verlangt, dass der ersuchende Staat dem ersuchten Staat versichert, in einem gleichgelagerten, umgekehrten Fall mindestens im selben Umfang Rechtshilfe zu leisten (*do ut des*).⁵⁶ Aus diesem Grundsatz abgeleitet, entwickelte sich zudem das Erfordernis der beiderseitigen Strafbarkeit, welches voraussetzt, dass die dem Ersuchen zugrundeliegende Tat in beiden Staaten strafbar ist. Dabei muss die Tat jedoch nicht in beiden Staaten die gleiche rechtliche Einordnung erfahren; es genügt, wenn die Tat

52 Wasmeyer, in: Europäisches Strafrecht, 2. Aufl. 2014, S. 569, Rn. 1.

53 Anfang des 20. Jahrhunderts bestanden zahlreiche bilaterale völkervertragsrechtliche Rechtshilfeabkommen zwischen Europäischen Staaten, worin sich die Staaten unter den Voraussetzungen der jeweiligen Abkommen zu einem „völkerrechtlichen Müssen“ zur Leistung von Rechtshilfe verpflichteten. Während die Vorgaben zur Stattgabe von Ersuchen hinsichtlich des Entscheidungsspielraums des ersuchten Staats in den einzelnen Abkommen variierten, hielten alle am Ersuchen-Prinzip fest. Siehe hierzu Lagodny, in: Europäisches Strafrecht, 2. Aufl. 2014, S. 553, Rn. 13 f. Speziell zu Auslieferungsverträgen siehe Von Moock, Auslieferungsrechtliche Probleme, 2001, S. 83 ff.

54 Fichera, European Arrest Warrant, 2011, S. 12 f.

55 Wasmeyer, in: Europäisches Strafrecht, 2. Aufl. 2014, S. 571, Rn. 7.

56 Der Grundsatz der Gegenseitigkeit wird in erster Linie im vertraglosen Bereich relevant, da diese ansonsten meist durch die abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge hergestellt wird. Vgl. Lagodny, in: Europäisches Strafrecht, 2. Aufl. 2014, S. 556, Rn. 33; Hackner/Schierholt, Internationale Rechtshilfe, 2. Aufl. 2012, S. 34, Rn. 24.

bei sinngemäßer Umstellung des Sachverhalts eine Strafvorschrift des ersuchten Staats verletzt.⁵⁷

Speziell im Auslieferungsrecht etablierten sich zwei weitere tragende Rechtshilfenvoraussetzungen: zum einen der Grundsatz der Nichtauslieferung eigener Staatsangehöriger,⁵⁸ zum anderen der Grundsatz der Spezialität, der sicherstellen soll, dass der Auszuliefernde im ersuchenden Staat ausschließlich wegen jener Tat strafrechtlich verfolgt wird, wegen der die Auslieferung vom ersuchten Staat bewilligt wurde.⁵⁹

Dem Souveränitätsgedanken folgend etablierten sich in der klassischen Rechtshilfe ferner einige Rechtshilfehindernisse, die den Staat als wesentlichen Akteur im Rechtshilferecht stützen und in seiner Souveränität und vor der Einmischung anderer in Staatsangelegenheiten schützen sollen. So wurde insbesondere die Leistung von Rechtshilfe für die Begehung politischer, militärischer oder fiskalischer Delikte ausgenommen. Ihre Wurzeln haben diese Ausnahmen in der nationalstaatlichen Denkweise des 19. Jahrhunderts, die, verkürzt ausgedrückt, jegliche Einmischung anderer Staaten in den Schutz staatlicher Finanzen oder in politische oder militärische Angelegenheiten untersagt.⁶⁰

Grund- und Menschenrechte der Betroffenen fanden im Rahmen der traditionellen Rechtshilfe lange so gut wie keine Beachtung.⁶¹

II. Erste Phase: Europarat und multilaterale Zusammenarbeit

1. Europarat

Ein Wandel hin zu einer verstärkten strafrechtlichen Zusammenarbeit in Europa zeigte sich erstmals in den 1950er Jahren durch die Aktivitäten des Europarats.⁶² Dieser wurde nach den Schrecken des Zweiten Weltkrieges

57 *Hackner/Schierholt*, Internationale Rechtshilfe, 2. Aufl. 2012, S. 35, Rn. 26.

58 Siehe hierzu ausführlich *Von Moock*, Auslieferungsrechtliche Probleme, 2001, S. 131 ff.

59 Ausführlich hierzu *Popp*, Grundzüge der Internationalen Rechtshilfe, 2001, S. 192 ff.

60 Ausführlich zu diesen Ausnahmen siehe *Popp*, Grundzüge der Internationalen Rechtshilfe, 2001, S. 92 ff. Zur Ablehnung der Auslieferung bei politischen Delikten siehe auch *Von Moock*, Auslieferungsrechtliche Probleme, 2001, S. 164 ff.

61 *Schomburg/Lagodny/Schallmoser*, in: Europäisches Strafrecht, 1. Aufl. 2013, S. 497.

62 *Lagodny*, in: Europäisches Strafrecht, 2. Aufl. 2014, S. 550, Rn. 1.

im Kontext einer allgemeinen Stimmung des „nie wieder“ und einer „ausgeprägten und geradezu euphorischen europäischen Einigungsbewegung“ gegründet,⁶³ in der die Freiheit und der Schutz der Würde des Menschen als oberste Prioritäten galten.⁶⁴ Seit seiner Gründung hat der Europarat die europäische Identität durch die „Herausbildung einer Werte- und Kulturgeinschaft“⁶⁵ maßgeblich beeinflusst und auch die justizielle Zusammenarbeit seiner Mitgliedstaaten wesentlich gestärkt.

Im Rahmen seiner Ziele erklärte der Europarat die Verbesserung der mitgliedstaatlichen Kooperation im Bereich der Strafverfolgung zu einem seiner Schwerpunkte und gründete 1957 den europäischen Ausschuss für Strafrechtsprobleme – Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC).⁶⁶ Seit seiner Gründung betreibt der CDPC strafrechtsrelevante Grundlagenforschung, insbesondere zur internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen, der Strafvollstreckung und der Kriminalpolitik in Europa und erstellt Vorarbeiten für völkerrechtliche Vereinbarungen.⁶⁷ So erließ der Europarat in diesem Kooperationsrahmen zahlreiche Empfehlungen, Resolutionen und Übereinkommen, die insbesondere auch der Erleichterung und Verbesserung der Rechtshilfe in Strafsachen dienen.⁶⁸

63 *Schlinkmann*, in: 50 Jahre Europarat, 2000, S. 197.

64 *Tarschys*, in: 50 Jahre Europarat, 2000, S. 39. Der Europarat umfasste bei seiner Gründung am 05.05.1949 10 Mitgliedstaaten, zum Stand August 2016 47 Mitgliedstaaten. Siehe Informationen auf der Internetseite des Europarats, abrufbar unter <http://www.coe.int/en/web/about-us/our-member-states> (Stand 30.11.2016).

65 *Holtz*, in: 50 Jahre Europarat, 2000, S. 11.

66 *Mavany*, Europäische Beweisanordnung, 2012, S. 6; *Juppe*, Gegenseitige Anerkennung, 2007, S. 11. Hintergrundinformationen zur Einsetzung und zur aktuellen Tätigkeit des Europäischen Ausschusses für Strafrechtsprobleme – Comité Européen pour les problèmes criminels (CDPC), siehe das Informationsblatt über den CDPC auf der Internetseite des Europarats, abrufbar unter http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/CDPC/default_en.asp (Stand 30.11.2016).

67 *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 5. Aufl. 2015, S. 82, Rn. 10.

68 Bis zum Jahre 2009 hat das Ministerkomitee für den strafrechtlichen Bereich über 100 strafrechtsrelevante Resolutionen und Empfehlungen verabschiedet. *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 5. Aufl. 2015, S. 82, Rn. 10; *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 7. Aufl. 2016, S. 232, Rn. 6. Im Folgenden nicht weiter ausgeführte Instrumente des Europarats auf dem Gebiet der strafrechtlichen Zusammenarbeit sind beispielweise etwa: Europäisches Übereinkommen über die Überwachung bedingt verurteilter oder bedingt entlassener Personen vom 30.11.1964, SEV Nr. 51; Europäisches Übereinkommen über die Ahndung von Zuwiderhandlungen im Straßenverkehr vom 30.11.1964, SEV Nr. 52; Europäisches Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus vom 27.01.1977, SEV

a. Instrumente des Europarats im Bereich der Rechtshilfekooperation

Besondere Bedeutung im Bereich des Rechtshilferechts haben das Europäische Auslieferungsübereinkommen von 1957 (EuAIÜbk)⁶⁹ und das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen von 1959 (EuRhÜbk)⁷⁰ mit ihren jeweiligen Zusatzprotokollen erlangt.

Beide Instrumente wurden von allen Mitgliedstaaten des Europarats ratifiziert, wodurch erstmals eine europaweit einheitliche Grundlage für die beiden Gebiete des Rechtshilferechts geschaffen wurde.⁷¹ Die Abkommen beeinflussten den Inhalt und die Ausgestaltung der heutigen Rechtshilferegungen sowie insbesondere den EHB maßgeblich und werden daher zu recht oftmals als „zentrale Regelungswerke“ und „Mutterkonventionen“ für alle nachfolgende Auslieferungs- und sonstigen Rechtshilfeabkommen bezeichnet.⁷²

Mit dem EuAIÜbk verpflichteten sich die Vertragsparteien erstmals in einer multilateralen Konvention, die ersuchte Auslieferung einer Person an einen anderen Vertragsstaat gemäß festgelegter Bedingungen vorzunehmen.⁷³ Aufgrund der Zielsetzung, dass das EuAIÜbk möglichst breitflächig

Nr. 90; Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen vom 21.03.1983, SEV Nr. 112; Übereinkommen über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten vom 08.11.1990, SEV Nr. 141; Übereinkommen über Computerkriminalität vom 23.11.2001, SEV Nr. 185.

69 Europäisches Auslieferungsübereinkommen vom 13.12.1957, SEV Nr. 24 (im Folgenden EuAIÜbk). Der Anwendungsbereich des EuAIÜbk wurde bislang durch vier Zusatzprotokolle vom 15.10.1975, SEV Nr. 86, vom 17.03.1978, SEV Nr. 98, vom 10.11.2010, SEV Nr. 209 und vom 20.09.2012, SEV Nr. 212 erweitert. Wobei zu beachten ist, dass im Gegensatz zum EuAIÜbk die Protokolle nicht von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert sind.

70 Europäisches Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen vom 20.04.1959, SEV Nr. 30 (EuRhÜbk). Das EuRhÜbk wurde durch zwei Zusatzprotokolle vom 17.03.1978, SEV Nr. 99 und vom 08.11.2001, SEV Nr. 182 erweitert.

71 Der Ratifizierungsstand der einzelnen Instrumente des Europarats ist auf der Internetseite des Europarats einsehbar.

72 Hackner/Schierholt, Internationale Rechtshilfe, 2. Aufl. 2012, S. 10, Rn. 12; Hecker, Europäisches Strafrecht, 5. Aufl. 2015, S. 423, Rn. 6 f.; Lagodny, in: Schengen in der Praxis, 2009, S. 261. Sofern nicht beide Vertragsstaaten zugleich auch EU-Mitgliedstaaten sind, gilt das EuAIÜbk auch heute noch zwischen den Mitgliedern des Europarats.

73 Gem. Art. 2 Abs. 1 EuAIÜbk findet das Übereinkommen nur auf Delikte Anwendung, für die sowohl nach dem Recht des ersuchenden als auch nach dem Recht

Zustimmung findet, ratifiziert und angewandt wird, wurde jedoch an den wesentlichen Rechtshilfeshindernissen der traditionellen Rechtshilfe festgehalten⁷⁴ und nur einzelne wenige gelockert.⁷⁵

Hervorzuheben sind die Vorschriften der Art. 9 EuAIÜbk und Art. 11 EuAIÜbk, da mit diesen erstmals auch die Rechte der Auszuliefernden Berücksichtigung fanden. Art. 9 EuAIÜbk legt ein zwingendes Auslieferungshindernis fest, wenn im ersuchten Staat bereits eine rechtskräftige Verurteilung für die gleiche Tat vorliegt,⁷⁶ und lässt einen Ablehnungsgrund zu, wenn der ersuchte Staat sich dazu entschlossen hat, wegen derselben Handlungen kein Strafverfahren einzuleiten oder ein solches eingestellt hat.⁷⁷

des ersuchten Staats eine Mindesthöchststrafe von einem Jahr bzw. bei bereits erfolgter Verurteilung eine Mindestfreiheitsstrafe von vier Monaten vorgesehen ist. Dabei lassen Art. 2 Abs. 2 und 3 EuAIÜbk von der Voraussetzung des Mindesthöchstmaßes zwei Ausnahmen zu. Zudem können Vertragsstaaten nach Art. 26 EuAIÜbk einen Vorbehalt hinsichtlich dieser Bestimmung einlegen. Siehe hierzu den Erläuternden Bericht des Europarats zum Auslieferungsabkommen, SEV Nr. 24.

- 74 Gleichzeitig wurde mit der weitgehenden Beibehaltung der traditionellen Rechtshilfeshindernisse in Kauf genommen, die Möglichkeit ein möglichst schnelles und effizientes Auslieferungssystem zu etablieren, deutlich einzuschränken. Vgl. *Fischer*, European Arrest Warrant, 2011, S. 14. Im Laufe der Jahre wurden durch die später erlassenen Zusatzprotokolle viele der traditionellen Rechtshilfeshindernisse weiter gelockert bzw. gänzlich abgeschafft. So erweitert etwa das zweite Zusatzprotokoll die Vorschrift des Art. 5 EuAIÜbk zur Ablehnung fiskalischer Delikte, so dass die Unterzeichnerstaaten eine Auslieferung dann vornehmen müssen, wenn die fiskalische Tat einer „strafbaren Handlung derselben Art“ im ersuchten Staat entspricht. Durch das dritte und vierte Zusatzprotokoll wird der in Art. 14 EuAIÜbk enthaltene Spezialitätsgrundsatz weiter gelockert. Siehe hierzu auch die Erläuternden Berichte des Europarats zu SEV Nr. 209 und SEV Nr. 212. Das dritte Zusatzprotokoll führt darüber hinaus ein einfaches Auslieferungsverfahren bei Zustimmung des Betroffenen ein.
- 75 Gem. Art. 2 Abs. 7 EuAIÜbk steht es dem ersuchten Staat frei einem Auslieferungsgesuchen auch dann Folge zu leisten, wenn der ersuchende Staat einer gleichgelagerten Anfrage zur Auslieferung nicht nachkommen würde. Darüber hinaus lockert etwa Art. 5 EuAIÜbk die Auslieferungen aufgrund fiskalischer Straftaten, indem diese dann vorgenommen werden dürfen, wenn zuvor von den Vertragsparteien bestimmte Vereinbarungen in diesem Bereich getroffen wurden.
- 76 Eine rechtskräftige Aburteilung liegt bei einem Freispruch, bei einer Begnadigung, oder Verurteilung vor. Siehe den Erläuternden Bericht des Europarats zum Auslieferungsabkommen, SEV Nr. 24 zu Art. 9 EuAIÜbk: „Acquitted, pardoned or convicted.“
- 77 Zur Bedeutung des Art. 9 EuAIÜbk in Hinblick auf das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung siehe *Mavany*, Europäische Beweisordnung, 2012, S. 7.

Art. 11 EuAIÜbk stellt dem ersuchten Staat die Ablehnung einer Auslieferung frei, wenn die zugrunde liegende Handlung im Ersucherstaat mit der Todesstrafe bedroht ist und dieser keine ausreichende Zusicherung gibt, dass er die Todesstrafe im konkreten Fall nicht vollstrecken wird.⁷⁸

Mit dem EuRhÜbk von 1959 führte der Europarat auch im Bereich der „kleinen Rechtshilfe“ eine Annäherung der Rechtsvorschriften der Vertragsstaaten herbei. Die Vertragsstaaten verpflichteten sich mit ihrer Ratifizierung der Konvention, einander in allen Verfahren über strafbare Handlungen soweit wie möglich Rechtshilfe zu leisten, etwa durch die Übermittlung von Beweisstücken, die Vernehmung von Zeugen oder die Zustellung von gerichtlichen Vorladungen oder anderer gerichtlicher Verfahrensurkunden.⁷⁹

Mit der Einführung des EuRhÜbk erfolgten zwei bedeutende Veränderungen im Vergleich zur klassischen Rechtshilfe. Zum einen wurde der Grundsatz der beiderseitigen Strafbarkeit gem. Art. 2 und 5 EuRhÜbk für die Gewährung von Rechtshilfe in der Grundkonstellation, d.h. ohne Hinterlegung einer anderslautenden Erklärung, abgeschafft.⁸⁰ Zum anderen wurde gem. Art. 15 EuRhÜbk ermöglicht, gewisse Rechtshilfeersuchen direkt zwischen den Justizministerien der involvierten Staaten, in dringenden Fällen gar unmittelbar zwischen den zuständigen Justizbehörden, zu übermitteln.

Mit der Zielsetzung, mit modernen und wirksamen Mitteln gegen die anwachsende grenzüberschreitende Kriminalität vorzugehen und eine gemeinsame Strafpolitik zu verfolgen, wurde der Europarat in den folgenden Jahren auch im Bereich der Vollstreckungshilfe tätig und erließ 1970 das

78 Ausführlich zu den Neuerungen durch das EuAIÜbk und seinen Zusatzprotokollen siehe *Fichera*, European Arrest Warrant, 2011, S. 13 ff.

79 Siehe Präambel sowie Art. 1 des EuRhÜbk. Nicht umfasst vom EuRhÜbk werden jedoch präventive Maßnahmen, Verhaftungen von Personen oder die Vollstreckung verurteilender Erkenntnisse.

80 Dies ergibt sich aus einem Umkehrschluss. Während Art. 2 EuRhÜbk die fehlende beiderseitige Strafbarkeit nicht als Ablehnungsgrund vorsieht, nennt Art. 5 EuRhÜbk die Möglichkeit, dass die Vertragsstaaten die Vornahme einer Rechtshilfeleistung weiterhin an die beiderseitige Strafbarkeit knüpfen können. Vgl. *Juppe*, Gegenseitige Anerkennung, 2007, S. 13. Ausführlich zum EuRhÜbk siehe *McClean*, International Co-operation, 3. Aufl. 2012, S. 198 f.

Europäische Übereinkommen über die internationale Geltung von Strafurteilen⁸¹ und 1972 das Übereinkommen über die Übertragung der Strafverfolgung.⁸² Im Gegensatz zu den Auslieferungs- und Rechtshilfeübereinkommen fanden die Übereinkommen im Bereich der Vollstreckungshilfe jedoch weit weniger Anklang und wurden nur von wenigen Mitgliedstaaten ratifiziert.

Trotz der erzielten Fortschritte, die Rechtshilfekooperation zwischen den Europäischen Vertragsstaaten durch die erlassenen Übereinkommen zu intensivieren und zu beschleunigen, wurde der Erfolg der Instrumente des Europarats letztlich dadurch begrenzt, dass diese als völkerrechtliche Verträge von den Vertragsstaaten ratifiziert werden mussten und die Übereinkommen zahlreiche Vorbehalte zuließen. Über die Jahre entwickelte sich zwischen den Mitgliedstaaten ein unübersichtliches Gefüge von mit diversen Vorbehalten und Erklärungen versehenen Verträgen, was letzten Endes dazu führte, dass eine Weiterentwicklung und Modernisierung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen für notwendig erachtet wurde.

b. Europäische Menschenrechtskonvention

Neben den Übereinkommen der CDPC wurden die nationalen Strafrechtssysteme sowie die gesamte Europäische Strafrechtspflege im besonderen Maße durch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) geprägt, die am 4. November 1950 durch den Europarat unterzeichnet wurde. Die

81 Europäisches Übereinkommen über die internationale Geltung von Strafurteilen vom 28.05.1970, SEV Nr. 70. Durch das Übereinkommen wird den Vertragsstaaten zum einen die Übertragung der Strafvollstreckung auf einen anderen Mitgliedstaat ermöglicht und zum anderen die Wirkung eines europäischen Strafurteils geregelt. Darüber hinaus soll das Übereinkommen der Wiedereingliederung von Straftätern dienen. Siehe ausführlicher *McClean*, International Co-operation, 3. Aufl. 2012, S. 325. Deutschland hat das am 26.07.1974 in Kraft getretene Übereinkommen unterzeichnet, aber bislang nicht ratifiziert.

82 Europäisches Übereinkommen über die Übertragung der Strafverfolgung vom 15.05.1972, SEV Nr. 73. Das Übereinkommen regelt die länderübergreifende Übertragung der Strafverfolgung. Diese kann unter den Voraussetzungen des Art. 8 des Übereinkommens vorgenommen werden, wobei sich die rechtliche Beurteilung nach dem Recht des ersuchten Staats richtet. Siehe ausführlicher *McClean*, International Co-operation, 3. Aufl. 2012, S. 344 f. sowie *Kapitel F.II.4.b*. Deutschland ist dem am 30.03.1978 in Kraft getretenem Übereinkommen bislang nicht beigetreten.

oftmals als gemeineuropäisches Grundgesetz bezeichnete EMRK gewährleistet einen Grundrechtsstandard, der auch in Strafverfahren zur Anwendung gelangt.⁸³ Der zur Durchsetzung und Überwachung der EMRK eingerichtete Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat zahlreiche einflussreiche Urteile im Bereich des Straf- und Strafverfahrensrechts erlassen.

Eine der bedeutendsten Entscheidungen des EGMR in Bezug auf das Rechtshilferecht ist seine *Soering*-Entscheidung aus dem Jahr 1989. Mit dieser wurde der Beschuldigte endgültig „als Subjekt mit eigenen Grundrechten“⁸⁴ im Rechtshilfeverkehr anerkannt. In der Entscheidung urteilte der EGMR, dass eine Auslieferung dann unzulässig ist, wenn der Betroffene im Falle einer Auslieferung der ernsthaften Gefahr ausgesetzt ist, zum Tode verurteilt oder hingerichtet zu werden, oder ihm eine sonstige unmenschliche Behandlung oder Folter droht.⁸⁵ Mit der Entscheidung erweiterte der EGMR zugleich die territoriale Anwendbarkeit der Konvention in maßgeblicher Weise, indem er eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Konventionsstaaten begründete, die in der EMRK verankerten Menschenrechte auch außerhalb ihres Hoheitsbereichs zu wahren.⁸⁶

2. Sonstige multilaterale Zusammenarbeit

Neben der Gründung des Europarats versuchte man in Westeuropa vor allem durch wirtschaftliche Integration und durch die Schaffung neuer institutioneller Strukturen eine dauerhafte europäische Friedensordnung zu erreichen.⁸⁷ Während die europäischen Staaten im Bereich der Wirtschaftsintegration eine tiefgreifende Verbindung in Form einer föderativen Staatengemeinschaft anstrebten und daher im Rahmen der drei Gemeinschaftsverträge⁸⁸ in den 1950er Jahren erstmals Hoheitsrechte auf ein gemeinsames

83 Hecker, Europäisches Strafrecht, 5. Aufl. 2015, S. 88, Rn. 20; Nelles bezeichnet die EMRK als Quelle „für Prinzipien, die sich als nucleus eines europäischen Prozeßrechtsstandards bezeichnen lassen“, ZStW 109 (1997), S. 729.

84 Lagodny, in: Europäisches Strafrecht, 2. Aufl. 2014, S. 550, Rn. 1; ders., in: Schengen in der Praxis, 2009, S. 263.

85 EGMR, Urteil v. 07.07.1989, *Soering v. Vereinigtes Königreich*, (Nr. 14038/88), Rn. 91.

86 Hecker, Europäisches Strafrecht, 5. Aufl. 2015, S. 99, Rn. 43.

87 Hobe, Europarecht, 8. Aufl. 2014, S. 5, Rn. 15.

88 Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die Atomgemeinschaft (EURATOM) und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG).

Aufsichtsorgan übertragen, sollte der Bereich der Justiz und inneren Sicherheit, als Kernstück staatlicher Souveränität, weiterhin ausschließliche Domäne der Mitgliedstaaten bleiben.⁸⁹

Dies änderte sich erstmals in den 1970er Jahren, als aufgrund der Zunahme von Terrorakten in westeuropäischen Staaten – wie etwa bei den Olympischen Spielen 1972 in München oder durch Anschläge der deutschen Roten Armee Fraktion (RAF), der Irisch-Republikanischen Armee (IRA) oder der französischen *Action Directe* – ein Bedürfnis nach einer weitergehenden, engeren Zusammenarbeit der westlichen Europäischen Staaten in Sicherheitsfragen und Strafsachen entstand.⁹⁰ Aus diesem Bedürfnis heraus entwickelte sich, bei gleichzeitig nach wie vor bestehender Zurückhaltung bei der Übertragung souveräner Rechte, eine intergouvernementale, EG-weite Zusammenarbeit im Rahmen informeller Gruppen und Komitees. Die Zusammenarbeit war dabei im Wesentlichen von den Themen der Bekämpfung des Terrorismus, des Drogenhandels und der sonstigen organisierten Kriminalität beherrscht.⁹¹

Eine der wichtigsten Gruppen war die TREVI Gruppe, die 1975 in Rom von den Staats- und Regierungschefs der EG gegründet wurde.⁹² Die Zusammenarbeit im Rahmen dieser Gruppe erfolgte trotz der Mitwirkung aller EG-Mitgliedstaaten außerhalb der bis dahin bestehenden Verträge und war somit formal nicht an die Gemeinschaftsorgane angebunden.⁹³ Das Modell der rein intergouvernementalen Zusammenarbeit diente einer Vielzahl weiterer informeller Komitees und Arbeitsgruppen im Bereich der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit als Vorbild, von denen die meisten später

89 Hobe, *Europarecht*, 8. Aufl. 2014, S. 6, Rn. 17 f. Dennoch legten die damaligen sechs europäischen Staaten der EWG in diesem Rahmen, mit dem Entschluss, einen gemeinsamen Markt zu errichten, der die Abschaffung von Zöllen sowie mengenmäßiger Beschränkungen von Gütern, und die Gewährleistung eines freien Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs umfassen sollte, den Grundstein für die spätere Notwendigkeit des Ausbaus der justiziellen Zusammenarbeit.

90 Zuvor erfolgte eine engere justizielle Zusammenarbeit zu Teilen bereits in regionalen Gruppen. Vgl. hierzu *Milke*, *Europol und Eurojust*, 2003, S. 23.

91 *Nelles*, *ZStW* 109 (1997), S. 734.

92 TREVI steht für „Terrorisme, Radicalisme, Extremisme et Violence Internationale“ und war zugleich eine Anspielung auf den Trevi-Brunnen in Rom. Die Zusammenarbeit im Rahmen der TREVI Gruppe erfolgte von 1975 bis 1992 in vier Untergruppen Trevi I und II (1975), Trevi III (1985) und Trevi IV (1992). Vgl. *Fichera*, *European Arrest Warrant*, 2011, S. 24; *McClean*, *International Co-operation*, 3. Aufl. 2012, S. 157.

93 *Milke*, *Europol und Eurojust*, 2003, S. 23.

in der, durch den Vertrag von Maastricht eingeführten, 3. Säule der Europäischen Union aufgingen.⁹⁴

In diesem Kontext weiterhin hervorzuheben ist die Kooperation einiger Mitgliedstaaten in der im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) gebildeten Gruppe *Justizielle Zusammenarbeit*. Diese zunächst informelle Kooperation erhielt durch die Einheitliche Europäische Akte 1986 eine vertragliche Grundlage, wodurch der Bereich der rechtshilferechtlichen Kooperation erstmals Einzug in das supranationale Gemeinschaftsrecht erhielt.⁹⁵ In diesem Rahmen wurden mehrere Abkommen zur Ergänzung der Übereinkommen des Europarats in rechtshilferechtlichen Angelegenheiten erlassen, wie etwa das Übereinkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über die Vollstreckung ausländischer strafrechtlicher Verurteilungen vom 13. November 1991⁹⁶ und das Abkommen über die Anwendung des Übereinkommens des Europarats über die Überstellung verurteilter Personen zwischen den Mitgliedstaaten der europäischen Gemeinschaften vom 25. Mai 1987.⁹⁷ Da allerdings nur wenige Mitgliedstaaten die Abkommen ratifizierten und die Abkommen im Übrigen durch zahlreiche Vorbehalte stark abgeschwächt wurden, blieben die Bemühungen ohne großen Erfolg.⁹⁸

III. Zweite Phase: Schengener Abkommen

Ein weiterer bedeutender Entwicklungsschub erfolgte durch die Schengener Kooperation Mitte der 1980er Jahre. Um dem europäischen Einigungsprozess eine neue Dynamik zu verleihen, legte die Kommission 1985 ihr Weißbuch zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes vor, das die

94 *McClellan*, International Co-operation, 3. Aufl. 2012, S. 158. Der direkte Erfolg der informellen Mechanismen der 1970er Jahre wurde jedoch durch schlechte Ratifizierungsraten, sowie instabile Strukturen der informellen Komitees gemindert. Daneben wurden die informellen Komitees, insbesondere die TREVI Gruppe, bereits damals für ihre geheimen, öffentlicher Kontrolle weitgehend entzogenen, Arbeitsweisen, stark kritisiert. Siehe *Fichera*, European Arrest Warrant, 2011, S. 24; *Nelles*, ZStW 109 (1997), S. 734.

95 KOM (2004) 344 endg., S. 28; *Juppe*, Gegenseitige Anerkennung, 2007, S. 21 f.

96 Gesetz zu dem Übereinkommen vom 13. November 1991 zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften über die Vollstreckung ausländischer strafrechtlicher Verurteilungen, BGBl. II 1997, S. 1350 ff.

97 Siehe KOM (2004) 344 endg., S. 28.

98 Siehe KOM (2004) 344 endg., S. 39 f., S. 48.

Verwirklichung eines Binnenmarktes, der den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital umfassen sollte, bis zum Ende des Jahres 1992 vorsah.⁹⁹ Diese Zielvorgabe wurde mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 in Art. 8a EWG-Vertrag auch gesetzlich verankert.¹⁰⁰ Der für die Gewährleistung dieser Grundfreiheiten vorgesehene Abbau der Grenzkontrollen erforderte verschiedene Ausgleichsmaßnahmen, auch in der strafrechtlichen und polizeilichen Zusammenarbeit, denen einige Mitgliedstaaten jedoch weiterhin skeptisch gegenüberstanden.

Daher beschlossen Deutschland, Frankreich und die Beneluxstaaten zunächst abseits des Rechtsrahmens der Europäischen Gemeinschaften den Abbau der Binnengrenzen durch das Schengener Abkommen,¹⁰¹ welches den schrittweisen Abbau der Personenkontrollen an den gemeinsamen Grenzen regelte. Zum Ausgleich des dadurch befürchteten Anstiegs der grenzüberschreitenden Kriminalität wurde im Jahr 1990 das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)¹⁰² verabschiedet. Neben der Regelung polizeilicher Maßnahmen, wie der grenzüberschreitenden Observation, polizeilichem Informationsaustausch oder polizeilicher Fahndung, hat das SDÜ das EuAIÜbk und das EuRhÜbk in wichtigen Punkten erweitert und insgesamt starken Einfluss auf das Rechtshilfesystem ausgeübt.

99 Weißbuch der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes, KOM (1985) 310 endg., S. 4, Rn. 1.

100 Siehe Art. 13 Einheitlich Europäische Akte, ABl. Nr. L 169 vom 29.06.1987, S. 1 ff.: „Die Gemeinschaft trifft die erforderlichen Maßnahmen, um bis zum 31. Dezember 1992 gemäß dem vorliegenden Artikel ... den Binnenmarkt schrittweise zu verwirklichen. Der Binnenmarkt umfaßt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist.“

101 Schengener Abkommen - Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 14. Juni 1985, GMBL 1986, S. 79 ff.

102 Schengener Durchführungsübereinkommen - SDÜ - Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 19. Juni 1990, BGBl. II 1993, S. 1013 ff. Das SDÜ wird teilweise auch als „Schengen II“ bezeichnet.

1. Einfluss des SDÜ auf das Rechtshilferecht

Das EuRhÜbk wurde im Wesentlichen durch die Vorschriften des zweiten Kapitels (Art. 48 ff. SDÜ), das EuAIÜbk durch die des vierten Kapitels (Art. 59 ff. SDÜ) und die Vollstreckungshilfe durch die des fünften Kapitels (Art. 67 ff. SDÜ) ergänzt.

Von größter praktischer Bedeutung waren die erfolgten Änderungen bei der Übermittlung von Rechtshilfeersuchen. So erlaubten die Art. 52, 53 SDÜ erstmals den direkten postalischen Versand von gerichtlichen Urkunden an Privatpersonen und die Übermittlung von Rechtshilfeersuchen unmittelbar zwischen den zuständigen Staatsanwaltschaften und Gerichten.¹⁰³ Dieser direkte Kontakt ohne förmliches Rechtshilfeersuchen erschien zuvor unter den im 19. Jahrhundert vorherrschenden Souveränitätsvorstellungen der einzelnen Staaten kaum denkbar.¹⁰⁴ Bis heute ausgenommen von der direkten Übersendung bleibt jedoch die Androhung und Anwendung von Zwangsmaßnahmen in oder aufgrund der versendeten Gerichtsurkunden.¹⁰⁵

Neben den sogenannten kleinen Rechtshilfeersuchen wurde auch das Ersuchen um Auslieferung erheblich erleichtert. Während Art. 65 SDÜ die Möglichkeit des direkten Geschäftswegs zwischen den zuständigen Ministerien der Vertragsparteien beinhaltete,¹⁰⁶ regelte Art. 64 SDÜ, dass eine Ausschreibung im Schengener Informationssystem (SIS) nach Art. 95 SDÜ einem Ersuchen um vorläufige Festnahme im Sinne des Art. 16 EuAIÜbk gleichgestellt ist.¹⁰⁷ Da Art. 95 i.V.m. Art. 64 SDÜ den ersuchten Staat unter den dort genannten Voraussetzungen verpflichtete, einem Ersuchen um vorläufige Auslieferungshaft im SIS Folge zu leisten, wurde den ersuchenden Behörden damit erstmals eine weitgehende Verfahrensherrschaft übertragen und der direkte Austausch zwischen den Justizbehörden, vorbei am diplomatischen Geschäftsweg, ermöglicht.¹⁰⁸

103 Wasmeyer stellt klar, dass mit den in Art. 53 SDÜ genannten Justizbehörden nicht Ministerien, sondern Staatsanwaltschaften und Gerichte gemeint sind. Siehe Wasmeyer, in: Europäisches Strafrecht, 2. Aufl. 2014, S. 573, Rn. 16.

104 Lagodny, in: Schengen in der Praxis, 2009, S. 265.

105 Hackner, in: Schengen in der Praxis, 2009, S. 286. Siehe zu den Folgen auch Kapitel F.II.3.b.

106 Wobei Art. 65 SDÜ den Mitgliedstaaten nach wie vor ausdrücklich auch die Benutzung des diplomatischen Wegs freistellt.

107 Ausführlicher zum Schengener Informationssystem siehe sogleich Kapitel A.III.2.

108 Lagodny, in: Schengen in der Praxis, 2009, S. 264 f.; Hackner, in: Schengen in der Praxis, 2009, S. 286, S. 295 f. In Eilfällen ließ bereits das EuRhÜbk für gewisse

Im materiellen Bereich brachten die Vorschriften der Art. 49, 50 und 63 SDÜ Neuerungen, welche die uneingeschränkte Rechtshilfe bzw. Auslieferung auch für Ordnungswidrigkeiten und Fiskalstraftaten vorsehen.¹⁰⁹ Dazu sieht Art. 66 SDÜ im vereinfachten Auslieferungsverfahren einen Verzicht auf den Spezialitätsgrundsatz durch den Auszuliefernden vor. In der Vollstreckungshilfe wurde durch die Vorschriften der Art. 68, 69 SDÜ auf das in der traditionellen Rechtshilfe geforderte Zustimmungserfordernis des Verurteilten verzichtet.¹¹⁰

Von besonderer Bedeutung für die europäische justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, insbesondere aus individualrechtlicher Sicht, ist das in Art. 54 ff. SDÜ verankerte Verbot der Doppelbestrafung (*ne bis in idem*).¹¹¹ Gemäß Art. 54 SDÜ verpflichten sich die Schengener Staaten, bereits ergangene, rechtskräftige Aburteilungen aus einem anderem Vertragsstaat anzuerkennen und auf eine eigene Strafverfolgung zu verzichten. Dadurch wird einer verfahrensabschließenden Entscheidung eines Vertragsstaats eine Rechtskraftwirkung im gesamten Schengener Raum verliehen, mit der Folge, dass alle übrigen Vertragsstaaten die Entscheidung des Erstverfolgerstaats in vollem Umfang anerkennen müssen.¹¹² Was unter rechtskräftigen Aburteilungen zu verstehen ist war lange Zeit umstritten. In seiner Entscheidung *Gözütok und Brügge*¹¹³ legte der EuGH Art. 54 SDÜ weit aus und betonte, dass dieser nicht nur gerichtliche Entscheidungen, sondern sämtliche rechtskräftige Verfahrenserledigungen von Justizbehörden umfasst.¹¹⁴ Mit Art. 54 SDÜ wurde somit nicht nur das bereits in Art. 9 Eu-AIÜbk verankerte Auslieferungshindernis bei rechtskräftigen Verurteilungen bekräftigt, sondern ein darüberhinausgehendes Verfolgungs- und Verfahrenshindernis für den Schengener Raum festgelegt.

Rechtshilfeersuchen die unmittelbare Übermittlung des Ersuchens an die zuständige Justizbehörde des ersuchten Staats zu. Siehe hierzu bereits *Kapitel A.II.1.a.*

109 Betroffen sind Fiskalstraftaten, die die sog. harmonisierten Steuern betreffen, wie Verbrauchersteuer, Mehrwertsteuer und Zoll.

110 Kritisch hierzu *Lagodny*, in: Schengen in der Praxis, 2009, S. 268 m.w. N.

111 *Lagodny*, in: Schengen in der Praxis, 2009, S. 266; *Wasmeier*, in: Europäisches Strafrecht, 2. Aufl. 2014, S. 573 f., Rn. 17.

112 Hierin wird oftmals eine erste Ausprägung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung gesehen. Vgl. etwa *Mavany*, Europäische Beweisanordnung, 2012, S. 17.

113 EuGH *Gözütok und Brügge*, C-187 u. 385/01, ECLI:EU:C:2003:87, Rn. 42 ff.

114 Dabei ist anzumerken, dass der EuGH im Rahmen der Überführung der Schengener Abkommen in das EU-Recht durch den Vertrag von Amsterdam gem. Art. 35 EUV a.F. eine Auslegungskompetenz der Vorschriften des SDÜ erhielt. *Wasmeier*, in: Europäisches Strafrecht, 2. Aufl. 2014, S. 574, Rn. 17.

2. Das Schengener Informationssystem (SIS-II)

Als „Herzstück“ der Schengener-Kooperation gilt das Schengener Informationssystem (SIS).¹¹⁵

Das SIS der ersten Generation wurde ursprünglich im Teil IV des SDÜ in den Art. 92 ff. SDÜ geregelt. Aufgrund unzureichender Kapazitäten des SIS und im Kontext des geplanten EU-Erweiterungsprozesses, wurde die Europäische Kommission im Jahr 2001 erstmals damit beauftragt, ein erweitertes Informationssystem zu entwickeln.¹¹⁶ Der Kommission gelang es jedoch erst im Jahr 2007 den Teil IV des SDÜ formal mit dem *Beschluss über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS-II)* zu ersetzen.¹¹⁷ Aufgrund politischer sowie vor allem auch technischer Probleme kam es erneut zu erheblichen Verzögerungen, so dass das SIS-II letztlich erst am 09.04.2013 tatsächlich in Betrieb genommen werden konnte.¹¹⁸

Das computergestützte polizeiliche Fahndungs- und Informationssystem des SIS-II ist für die transnationale Strafverfolgung von besonderer Bedeutung, da es den Vertragsstaaten einen Online-Zugriff auf eine nicht öffentliche Datenbank ermöglicht, über die Personen oder Sachen zur Fahndung ausgeschrieben bzw. Informationen über Personen- und Sachfahndungen abgerufen werden können.¹¹⁹ So sehen die Art. 26 ff. SIS-II (ehemals Art.

115 Nelles, ZStW 109 (1997), S. 736.

116 Siehe Beschluss des Rates vom 6. Dezember 2001 über die Entwicklung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS-II), 2001/886/JI, ABl. Nr. L 328 vom 13.12.2001, S. 1 ff. Das SIS der ersten Generation war auf maximal 18 Mitgliedstaaten ausgelegt, siehe McClean, International Co-operation, 3. Aufl. 2012, S. 158.

117 Siehe hierzu den Beschluss zur Festlegung des Beginns der Anwendung des Beschlusses 2007/533/JI über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS-II), ABl. Nr. L 87 vom 27.3.2013, S. 63 ff. Sowie die Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 09.04.2013, IP/13/309. Dabei ist zu beachten, dass die Mitgliedstaaten in einer Übergangsfrist von 3 Jahren unter den Voraussetzungen des Art. 70 SIS-II weiterhin die Möglichkeit hatten, die entsprechenden Vorschriften des SDÜ anzuwenden.

118 KOM (2013) 777 endg., S. 7. Als Übergangslösung wurde im September 2007 bereits das SISone4all als Interimssystem geschaffen, welches es den „neuen“ Mitgliedstaaten ermöglichte am Schengener Fahndungssystem teilzunehmen. Siehe hierzu Hackner/Schierholt, Internationale Rechtshilfe, 2. Aufl. 2012, S. 12, Fn. 58; Eisele, in: Europäisches Strafrecht, 2. Aufl. 2014, S. 881, Rn. 5.

119 Kühne, Strafprozessrecht, 9. Aufl. 2015, S. 51, Rn. 77.

95 SDÜ) die Möglichkeit der Fahndung nach Personen zur Festnahme zwecks Auslieferung und Art. 34 ff. SIS-II (ehemals Art. 98 SDÜ) Fahndungen zur Aufenthaltsermittlung für die Justiz (z.B. Fahndung nach Angeklagten oder Zeugen) vor. Seit der Inbetriebnahme des SIS-II sind nunmehr auch die Speicherung von biometrischen Daten, beispielsweise von Fingerabdrücken und Lichtbildern, sowie neue Arten von Ausschreibungen, etwa bei gestohlenen Flugzeugen, Containern oder Zahlungsmitteln, erlaubt.¹²⁰ Neben den Vertragsstaaten haben auch Europol und Eurojust Zugriff auf die mittlerweile über 55 Mio. Datensätze des SIS-II.¹²¹

Für den EHB ist von besonderer Relevanz, dass bei Ausschreibungen zwecks Verhaftung, Übergabe oder der Auslieferung gesuchter Personen nunmehr direkt eine Kopie des EHB beigefügt werden kann und eine solche Beifügung auch erfolgen muss.¹²² Zuvor war die Beifügung eines EHB im SIS aufgrund mangelnder Kapazitäten nicht möglich und musste nach erfolgter Festnahme in einer vom Vollstreckungsstaat festgesetzten Frist nachgereicht werden. Das neue SIS-II erlaubt es den zuständigen Behörden folglich schneller zu reagieren. Von Bedeutung für eine schnelle und effiziente justizielle Zusammenarbeit ist darüber hinaus, dass alle Vertragsstaaten des SIS-II, anders als bei anderen Plattformen wie Interpol, verpflichtet sind, einem im SIS-II ausgeschrieben Fahndungsersuchen eines anderen Mitgliedstaats zu entsprechen.¹²³

120 Ausführlich zum SIS-II siehe *Peers*, EU Justice and Home Affairs Law, 3. Aufl. 2011, S. 203 ff.

121 Eu-LISA, Report on the technical functioning of Central SIS II, Oktober 2015, S. 7.

122 Siehe Art. 27 des Beschlusses über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS-II), 2007/533/JI, ABl. Nr. L 205 vom 07.08.2007, S. 63 ff.

123 *Kühne*, Strafprozessrecht, 9. Aufl. 2015, S. 52, Rn. 77; *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 5. Aufl. 2015, S. 182, Rn. 48.

3. Schengen heute

Durch ein Protokoll zum Vertrag von Amsterdam¹²⁴ wurde der gesamte Schengen-Besitzstand in den Rechtsrahmen der EU überführt,¹²⁵ wodurch die Schengener Abkommen der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle der EU unterliegen. Die Überführung der Schengen-Acquis in das EU-Recht hat darüber hinaus zur Folge, dass alle Beitrittsstaaten der EU die Schengener Abkommen unterzeichnen müssen.¹²⁶

Nach und nach sind, bis auf Großbritannien und Irland, alle weiteren EU-Mitgliedstaaten dem Schengener Abkommen beigetreten,¹²⁷ wobei Rumänien, Bulgarien, Kroatien sowie Zypern das Schengen-Recht bislang nur teilweise anwenden, da diese noch nicht alle Voraussetzungen für eine Vollmitgliedschaft erfüllt haben.¹²⁸

Für Dänemark gelten insoweit Sonderregelungen, als es bei Unterzeichnung des Schengener Abkommens einen Vorbehalt hinsichtlich der Umsetzung und Anwendung künftiger Entscheidungen geltend gemacht hat, und von Fall zu Fall entscheiden kann, ob neu erlassene Maßnahmen Anwendung finden oder nicht. Großbritannien und Irland haben vertraglich festgelegt, dass beide Staaten auf Antrag und einstimmigen Beschluss des Rates die Bestimmungen des Schengen-Besitzstands ganz oder teilweise übernehmen können.¹²⁹ So beschlossen beide Staaten zu großen Teilen an der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit und zumindest formal am

124 Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union, ABl. Nr. C 340 vom 10.11.1997, S. 93 ff.

125 Was zum Schengen-Besitzstand gehört wurde durch die Beschlüsse des Rates 1999/435/EG, ABl. Nr. L 176 vom 10.07.1999, S. 1 ff. und 1999/436/EG, ABl. Nr. L 176 vom 10.07.1999, S. 17 ff. definiert.

126 Vgl. Art. 8 Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands, ABl. Nr. C 340 vom 10.11.1997, S. 93 ff.

127 Italien unterzeichnete die Übereinkommen 1990, Spanien und Portugal 1991, Griechenland 1992, Österreich 1995, Dänemark, Finnland und Schweden 1996. Die Tschechische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Slowenien und die Slowakei traten 2007 bei. Darüber hinaus nehmen Norwegen, Island, Lichtenstein und die Schweiz als assoziierte Staaten am Schengen-System teil.

128 Den genannten EU Mitgliedstaaten ist es bislang nicht möglich einheitliche Schengen-Visa zu erteilen und Grenzkontrollen müssen aufrechterhalten werden.

129 Art. 4 Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union, ABl. Nr. C 340 vom 10.11.1997, S. 93 ff.; Siehe auch *Hackner*, in: *Schengen in der Praxis*, 2009, S. 281.

SIS teilzunehmen, jedoch weiterhin Grenzkontrollen durchzuführen.¹³⁰ Während Irland bereits 2007 seine Beteiligung am SIS-II bestätigte,¹³¹ machte Großbritannien zunächst von der Möglichkeit des Opt-out aus den Instrumenten der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen Gebrauch und ist erst seit dem 13.04.2015 und nach intensiven Verhandlungen mit Rat und Kommission an das SIS-II angeschlossen.¹³²

-
- 130 Zur Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-Besitzstands in Bezug auf Großbritannien siehe Beschluss des Rates 29. Mai 2000 zum Antrag des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland, einzelne Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf sie anzuwenden, 2000/365/EG, ABl. Nr. L 131 vom 01.06.2000, S. 43 ff. In Bezug auf Irland siehe Beschluss des Rates vom 28. Februar 2002 zum Antrag Irlands auf Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf Irland, 2002/192/EG, ABl. Nr. L 64 vom 07.03.2002, S. 13 ff. Zur Teilnahme am SIS in der Praxis siehe jedoch *Peers*, *Bringing the Panopticon Home: the UK joins the Schengen Information System*, *EU Law Analysis*, 11.02.2015.
- 131 Siehe Erwägungsgrund Nr. 36 des Beschlusses über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS-II), 2007/533/JI, ABl. Nr. L 205 vom 07.08.2007, S. 63 ff. Irland, Kroatien und Zypern bereiten sich noch auf die technische Anbindung an das SIS-II vor. Siehe Eu-LISA, *Report on the technical functioning of Central SIS-II*, Oktober 2015, S. 6.
- 132 Die Möglichkeit Großbritanniens, aus den Instrumenten der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen auszusteigen, und sodann in einige wieder einzusteigen, wurde im Vertrag von Lissabon gem. Art. 10 Abs. 4 des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen vereinbart. Das Vereinigte Königreich verkündete im Juli 2013, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen und zunächst aus allen Instrumenten der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zum 30.11.2014 auszusteigen. Großbritannien verhandelte bereits frühzeitig über den Wiederbeitritt in einzelne Instrumente der justiziellen Zusammenarbeit nach dem 30.11.2014, darunter auch das SIS-II. Siehe zu den Details, Ratsdok. 8838/14 COPEN 115, 11.04.2014; *Peers*, *The UK opt-out from Justice and Home Affairs law*, 26.03.2014. Aufgrund des Durchführungsbeschlusses (EU) 2015/215 des Rates vom 10.02.2015 zur Inkraftsetzung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands über Datenschutz und zur vorläufigen Inkraftsetzung von Teilen der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands über das Schengener Informationssystem für das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, ABl. Nr. L 36 vom 12.02.2015, S. 8 ff., konnte Großbritannien zum 13.04.2015 erfolgreich an das SIS-II angeschlossen werden. Siehe Eu-LISA, *Report on the technical functioning of Central SIS II*, Oktober 2015, S. 6.