

Verfassungsrecht

Verfassungswidrigkeit des Gesetzes zum Europäischen Haftbefehl

BVerfG, 2 BvR 2236/04 vom 18.7.2005

Das mit Spannung erwartete Urteil zum Europäischen Haftbefehl ist am 18.07.2005 verkündet worden. Es ist aber nicht der erwartete Knaller in der Dimension der So-lange-Rechtsprechung. Das BVerfG hat vielmehr einen Weg gefunden, das Deutsche Gesetz zur Umsetzung des europäischen Rahmenbeschlusses für nichtig zu erklären, ohne diesen selbst inhaltlich zu prüfen.

Sachverhalt: Am 13.06.2002 hat der Rat der Europäischen Union auf Grundlage des Art. 34 II b EUV einen Rahmenbeschluss über einen Europäischen Haftbefehl gefasst. In der Folge erließ der Deutsche Bundestag das Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union vom 21. Juli 2004 – Europäisches Haftbefehlsgesetz (EuHbG). Durch dieses Umsetzungsgesetz wurden im IRG (Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen) Sondervorschriften über die Auslieferung auch deutscher Staatsangehöriger innerhalb der europäischen Gemeinschaft eingeführt. Voraussetzung einer Auslieferung ist danach ein zweistufiges Verfahren. Zunächst erfolgt auf Grundlage des § 74 IRG die Bewilligung der Rechtshilfe, d.h. konkret der Auslieferung durch den Bundes- oder Landesjustizminister. Diese Bewilligung ist nach § 74b IRG nicht anfechtbar. Dann stellt das jeweilige Oberlandesgericht die Zulässigkeit der Auslieferung fest und erlässt den Haftbefehl und die erforderlichen Nebenentscheidungen, § 13 IRG.

Im konkreten Fall sollte ein Deutsch-Syrer an Spanien ausgeliefert werden, das diesen wegen Verdachts der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung vor Gericht stellen wollte.

Der Beschuldigte wandte sich mit seiner Verfassungsbeschwerde sowohl gegen die Entscheidung des OLG Hamburg, das seine Auslieferung für zulässig erklärte, als auch gegen die Bewilligung der Auslieferung durch den Justizsenator Hamburgs.

Seine Verfassungsbeschwerde hat Erfolg, da das IRG insoweit wegen Verstößen gegen Art. 16 II, 19 IV GG nichtig ist.

Begründung des BVerfG:

In Kürze: Deutsche Staatsangehörige sind durch das Grundrecht aus Art. 16 II GG vor Auslieferung geschützt. Dieser Schutz kann allerdings nach dem zweiten Satz dieser Vorschrift durch Gesetz für bestimmte Fälle eingeschränkt werden. Bei der Einschränkung unterliegt der Gesetzgeber verfassungsrechtlichen Bindungen. Diese Bindungen ergeben sich sowohl aus dem Tatbestand des Gesetzesvorbehalts als auch aus dem besonderen Schutzgehalt des Grundrechts und aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Der grundrechtseinschränkende Gesetzgeber ist verpflichtet, bei der Verfolgung von Gemeinwohlbelangen den Schutzgehalt des Grundrechts

soweit als möglich zu erhalten; er darf es deshalb nur unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes einschränken und hat andere Verfassungsbindungen wie die Rechtsschutzgarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG zu beachten. Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen wird das Europäische Haftbefehlsgesetz auch mit Blick auf den Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl nicht gerecht.

I. Verletzung des Art. 16 II GG

1. Eingriff in den Schutzbereich

Das Verbot der Auslieferung (Art. 16 II S. 1 GG) ist ebenso wie das damit in Zusammenhang stehende Verbot der Ausbürgerung (Art. 16 I GG) nicht nur Ausdruck staatlich beanspruchter Verantwortlichkeit für die eigenen Staatsangehörigen, sondern beide Verbote sind als Freiheitsrechte gewährleistet. Der Zweck des Freiheitsrechts auf Auslieferungsschutz liegt nicht darin, den Betroffenen einer gerechten Bestrafung zu entziehen. Vielmehr sollen Bürger nicht gegen ihren Willen aus der ihnen vertrauten Rechtsordnung entfernt werden. Jeder Staatsangehörige soll - soweit er sich im Staatsgebiet aufhält - vor den Unsicherheiten einer Aburteilung unter einem ihm fremden Rechtssystem und in für ihn schwer durchschaubaren fremden Verhältnissen bewahrt werden.

2. Schrankenvorbehalt

Der Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts aus Art. 16 II S. 1 GG ist ausschließlich unter den Voraussetzungen des Art. 16 II S. 2 GG gerechtfertigt. Das Grundgesetz gestattet seit Inkrafttreten von Art. 1 des 47. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. November 2000 (BGBl I S. 1633) unter bestimmten Voraussetzungen die Auslieferung eines deutschen Staatsangehörigen an einen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einen internationalen Gerichtshof. Diese Änderung des Grundgesetzes ist nach Ansicht des BVerfG kein Verstoß gegen Art. 79 III, 1 und 20 GG. Insbesondere wird damit das Institut der Staatsbürgerschaft weder aufgegeben noch substantiell entwertet oder durch eine europäische Unionsbürgerschaft ersetzt, so dass deren Bedeutung für das Demokratieprinzip des Grundgesetzes hier keiner Erörterung bedarf. Die Unionsbürgerschaft ist ein abgeleiteter und die mitgliedstaatliche Staatsangehörigkeit ergänzender Status (Art. 17 I S. 2 EG). Dem entsprechend ist auch das gemeinschaftsrechtliche Verbot der Diskriminierung nach der Staatsangehörigkeit nicht umfassend angelegt, sondern gilt im Einklang mit dem Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung nur für die vertraglich festgelegten Ziele, insbesondere im Rahmen der Grundfreiheiten.

Anmerkung: Was das BVerfG mit seinem Exkurs zur Beschränkung des Art. 17 EG im Zusammenhang mit der Wirksamkeit des Art. 16 II 2 GG genau sagen will, bleibt schleierhaft. Allerdings sind die Ausführungen als „eindeutig versteckte“ Kritik am EuGH zu erkennen, der seinerseits Art. 17 EG sehr weit auslegt. Nach den Ausführungen des BVerfG erscheint z.B. fraglich, ob künftig die Deutschengrundrechte generell „Europäergrundrechte“ sind oder nur, wenn eine Grundfreiheit einschlägig ist.

3. Schranke

Der Gesetzgeber kann nicht unbeschränkt vom Verbot der Auslieferung Deutscher abweichen. Art. 16 II S. 2 GG erlaubt als qualifizierter Gesetzesvorbehalt eine Auslieferung Deutscher nur, "soweit rechtsstaatliche Grundsätze gewahrt sind".

Der Gesetzgeber war jedenfalls verpflichtet, die Umsetzungsspielräume, die der Rahmenbeschluss den Mitgliedstaaten belässt, in einer grundrechtsschonenden Weise auszufüllen.

Anmerkung: Das BVerfG vergleicht die Umsetzung des Rahmenbeschlusses mit der von Richtlinien und sieht hier noch größere Spielräume für den nationalen Gesetzgeber, was sich schon daran zeigen soll, dass anders als bei Richtlinien die Umsetzung nicht gerichtlich vor dem EuGH erzwungen werden darf.

Der Deutsche Gesetzgeber hätte nach Art. 4 Nr. 7a des RB die Auslieferung für solche Straftaten ausschließen können, die in Deutschland begangen wurden, da vom deutschen Gesetzgeber begangen wurden.

Das Vertrauen des Verfolgten in die eigene Rechtsordnung ist von Art. 16 II GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip dann in besonderer Weise geschützt, wenn die dem Auslieferungsersuchen zu Grunde liegende Handlung ganz oder teilweise auf deutschem Staatsgebiet, auf deutschen Schiffen und Luftfahrzeugen oder an Orten unter deutscher Hoheitsgewalt begangen wurde. Straftatvorwürfe mit einem insofern maßgeblichen Inlandsbezug sind bei tatverdächtigen deutschen Staatsangehörigen prinzipiell im Inland durch deutsche Strafermittlungsbehörden aufzuklären. Ein maßgeblicher Inlandsbezug liegt jedenfalls dann vor, wenn wesentliche Teile des Handlungs- und Erfolgsortes auf deutschem Staatsgebiet liegen. In dieser Konstellation treffen die Verantwortung des Staates für die Unversehrtheit seiner Rechtsordnung und die grundrechtlichen Ansprüche des Verfolgten dergestalt zusammen, dass regelmäßig ein Auslieferungshindernis entsteht. Wer als Deutscher im eigenen Rechtsraum eine Tat begeht, muss grundsätzlich nicht mit einer Auslieferung an eine andere Staatsgewalt rechnen. Wäre dies anders, so geriete eine so beschaffene Einschränkung des Schutzes vor Auslieferung bereits in die Nähe des Wesengehalts des Grundrechts. Für den Verfolgten bedeutet die Überstellung in eine andere, auch in eine durch die europäische Integration näher gerückte, mitgliedstaatliche Rechtsordnung nicht nur eine verfahrensrechtliche Schlechterstellung, die in Sprachhindernissen, kulturellen Unterschieden sowie andersartigem Prozessrecht und Verteidigungsmöglichkeiten liegen kann.

Da der Gesetzgeber trotz dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben die Auslieferung bei Taten mit Inlandsbezug nicht generell ausgeschlossen hat, hätte er zumindest im Einzelfall eine besondere Prüfung von Auslieferungshindernissen vorsehen müssen.

Dies ist nach Ansicht des BVerfG nicht der Fall:

a) Nach § 9 Nr. 1 IRG ist die Auslieferung wegen Taten untersagt, für die die deutsche Gerichtsbarkeit begründet ist, wenn ein Gericht oder eine Behörde im Geltungsbereich dieses Gesetzes gegen den Verfolgten wegen der Tat ein Urteil oder eine Entscheidung mit entsprechender Rechtswirkung erlassen oder die Eröffnung des Hauptverfahrens ablehnt (§ 204 StPO), einen Antrag auf Erhebung der öffentlichen Klage verworfen hat (§ 174 StPO) oder das Verfahren nach Erfüllung von Auflagen und Weisungen (§ 153a StPO) oder schließlich das Verfahren gemäß § 45, § 47 JGG eingestellt wurde. Kommt das Auslieferungsersuchen allerdings einer solchen Verfahrensbeendigung zuvor oder wird in Deutschland gar kein entsprechendes Verfahren eröffnet, steht nach dem in der Fassung des Europäischen Haftbefehlsgesetzes geltenden Gesetz über die Internationale Rechtshilfe in Strafsachen der Auslieferung eines Deutschen, dem eine Tat mit Inlandsbezug vorgeworfen wird, nichts entgegen. Aus der Sicht des Grundrechtsberechtigten besteht insofern für ihn eine gesetzliche Schutzlücke.

b) Nach Ansicht des BVerfG hätte der Gesetzgeber von Art. 4 Nr. 7a RB derart Gebrauch machen müssen, dass für die Auslieferung Deutscher bei Inlandstaten ein

zwingender Hinderungsgrund besteht, da hier für den deutschen Staatsbürger ein besonderer Vertrauensschutz besteht.

c) Das BVerfG sieht außerdem Probleme im Hinblick auf Art. 103 II GG als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips. Einer materiellen rückwirkenden Rechtsänderung könnte es nämlich gleichstehen, wenn sich ein bislang vor Auslieferung absolut geschützter Deutscher für Taten in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union verantworten muss, die keinen maßgeblichen Auslandsbezug aufweisen und zum Zeitpunkt ihrer Begehung in Deutschland straffrei waren.

e) Da der Gesetzgeber diese Vorgaben bei der Umsetzung des Rahmenbeschlusses nicht nutzte, sind die Voraussetzungen des Schrankvorbehalts nach Art. 16 II GG nicht gewahrt.

II. Verletzung des Art. 19 IV GG

Das BVerfG nimmt daneben auch einen Verstoß gegen 19 IV GG an, da die Bewilligung durch die Justizbehörden nach § 74b IRG nicht anfechtbar ist. Indem die Justizbehörden (neben den Oberlandesgerichten) nach § 83a, b IRG Auslieferungsunterlagen und Auslieferungshindernisse prüfen müssen, soll gerade die rechtswidrige Auslieferung Deutscher Staatsangehöriger verhindert werden. Damit sollte die Rechtstellung der Betroffenen verbessert werden. Der Ausschluss der gerichtlichen Überprüfbarkeit nach § 74b IRG greift damit in Art. 19 IV GG ein.

Fazit:

Das BVerfG hat sich gerade mal eben so um ein Bekenntnis zur Solange-Rechtsprechung oder deren Aufgabe herumdrücken können. Die erwartete „Kriegserklärung an den EuGH“ blieb aus, da das BVerfG allein die Umsetzung des Rahmenbeschlusses und die Nichtausnutzung der Spielräume durch den Deutschen Gesetzgeber bemängelte. Das BVerfG beschränkt sich auf dunkle Andeutungen, ohne tatsächlich Farbe zu bekennen – insoweit eine enttäuschende Entscheidung, die wohl nicht ohne deutliche Kritik bleiben wird. Bereits in den drei (!) abweichenden Sondervoten wird die Entscheidung der Senatsmehrheit zum Teil mit drastischen Worten in Frage gestellt.