

Grundrechtsschutz in Auslieferungsverfahren nach dem RbEuHB Auf dem Weg zu einem „in allen Mitgliedstaaten wirksamen Schutzniveau“?

Von Rechtsanwältin Nicola Bier, LL.M., Berlin*

In ihren Schlussanträgen vom 27.10.2022¹ beschäftigt sich die Generalanwältin beim EuGH Tamara Čapeta mit der bereits vielfach vor dem EuGH thematisierten Frage, ob eine um Vollstreckung ersuchte Behörde über die im Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl normierten Fälle hinaus die Übergabe ablehnen kann oder muss, wenn sie die drohende Verletzung eines Grundrechts der betroffenen Person durch den Ausstellungsstaat festgestellt hat.² Als Teil ihrer Antwort postuliert sie scheinbar unmissverständlich: „Die Wirksamkeit des Mechanismus des Europäischen Haftbefehls gibt es daher nicht auf Kosten der Grundrechte, die der Einzelne im Rahmen der Verfassungsordnung der Union genießt.“³

Beschreibt sie damit die Realität oder formuliert sie eine Idealvorstellung? Wie weit entfernt sind wir tatsächlich von der hehren Vorstellung, dass das „vom Unionsgesetzgeber gewählte und in allen Mitgliedstaaten wirksame Schutzniveau [...] nicht aus Sorge um die Wirksamkeit des Mechanismus des Europäischen Haftbefehls abgesenkt“ wird?⁴ Gibt es überhaupt noch ein „in allen Mitgliedstaaten wirksames Schutzniveau“?

Anlässlich der Vorlage eines irischen Gerichts an den EuGH möchte Čapeta ein „grundlegenderes Problem des Systems des Europäischen Haftbefehls“ diskutieren, nämlich die Frage, „ob die Vollstreckungsbehörde über die im Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl normierten Fälle hinaus die Übergabe dann ablehnen dürfen soll (oder sogar ablehnen muss), wenn sie feststellt, dass ein Grundrecht (oder zumindest der Wesensgehalt dieses Rechts) der zu übergebenden Person durch den Ausstellungsstaat verletzt werden würde“.⁵

I. Ausgangssachverhalt

Ausgangspunkt sind Verurteilungen in Strafverfahren in Ungarn und in Polen, mit in der Folge angestregten Auslieferungsverfahren zur Vollstreckung, anlässlich derer der irische Court of Appeal als vollstreckende Justizbehörde den EuGH um Vorabklärung seiner Fragen ersucht hat. Den an Irland gerichteten Auslieferungsersuchen aus Ungarn und Polen liegen jeweils ähnliche Sachverhalte zugrunde, weswegen der EuGH die beiden Rechtssachen verbunden hat:

* Die Verf. ist als Rechtsanwältin spezialisiert auf grenzüberschreitende strafrechtliche Sachverhalte sowie auf Völkerstrafrecht und menschenrechtliche Aspekte der Vertretung im Strafrecht.

¹ Schlussanträge der Generalanwältin Tamara Čapeta v. 27.10.2022 zum Vorabentscheidungsersuchen des Court of Appeal (Irland) in den verbundenen Rechtssachen C514/21 und C515/21, LU (C514/21), PH (C515/21) gegen Minister for Justice and Equality, Rn. 94.

² Schlussanträge Čapeta (Fn. 1), Rn. 3.

³ Schlussanträge Čapeta (Fn. 1), Rn. 94.

⁴ Schlussanträge Čapeta (Fn. 1), Rn. 98

⁵ Schlussanträge Čapeta (Fn. 1), Rn. 3.

Ein erstes Strafverfahren hatte unter Wahrung des Fairnessgebots zu einem Schuldspruch der angeklagten Person geführt. Die daraufhin verhängte Freiheitsstrafe wurde zur Bewährung ausgesetzt. In einem weiteren Verfahren wurde dieselbe Person wegen einer weiteren Straftat verurteilt, die sie während der Bewährungszeit begangen hatte. Bei diesem zweiten Verfahren war die betroffene Person abwesend. Eine Freiheitsstrafe wurde verhängt, die Aussetzung zur Bewährung der ersten Strafe widerrufen und ein Europäischer Haftbefehl (EuHB) zur Vollstreckung der Haftstrafe für die erste Tat ausgestellt.

Das vorliegende irische Gericht möchte wissen, wie der Begriff der „Verhandlung“ in Art. 4a Abs. 1 des Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl (RbEuHB) zu verstehen ist, insbesondere ob das zweite, hier in Abwesenheit durchgeführte Verfahren, in welchem der Widerruf der Strafaussetzung zur Bewährung erfolgte, eine „Verhandlung“ im Sinne der Norm darstellt (Frage 1 der Vorlage). Weiterhin möchte das vorliegende Gericht wissen, ob die einen solchen EuHB vollstreckende Justizbehörde berechtigt und/oder verpflichtet ist, zu prüfen, ob die in Frage stehenden Verhandlungen zu einer Verletzung von Art. 6 EMRK geführt haben (Frage 2) und, falls ja, ob sie berechtigt und/oder verpflichtet ist, die Übergabe der Person in Ausführung des EuHB zu verweigern oder wenigstens Garantien zu verlangen (Frage 3a). Schließlich bittet das Gericht um Klärung, ob es zu prüfen hat, ob die Übergabe der Person den Wesensgehalt der Grundrechte aus Art. 6 EMRK und/oder Art. 47, 48 Abs. 2 GRCh verletzen würde (Frage 3b).⁶

II. Problematik und Grundlagen

Dass es sich bei der von der Generalanwältin zusätzlich aufgeworfenen Frage tatsächlich um ein „grundlegenderes Problem des Systems des Europäischen Haftbefehls“⁷ handelt, können diejenigen bestätigen, die diese Frage in Behörden wie in der Anwaltschaft tatsächlich sehr häufig stellen – in den meisten Fällen, ohne eine klare Antwort darauf zu erhalten. Denn Sachverhalte, die einen EuHB beinhalten, spielen sich regelmäßig in einem Spannungsfeld ab, welches bedingt ist durch die Regelungen des RbEuHB (1.), die übergeordneten Grundsätze des Europarechts (2.) sowie aktuelle politische und rechtliche Entwicklungen in den EU-Mitgliedstaaten (3.), welche allesamt aufgegriffen werden in der Rechtsprechung des EuGH (4.).

Durch eine starre Anwendung des RbEuHB können diese Spannungen nicht aufgelöst werden. Zwar sollen die Regelungen des RbEuHB die übergeordneten Grundsätze des Europarechts berücksichtigen, bestenfalls widerspiegeln. Wie stark aber die Politik – der einzelnen Mitgliedstaaten sowie der gesamten EU – auf die Auslegung und Anwendung dieser Grundsätze einwirken würde, war zum Zeitpunkt der Ausar-

⁶ Schlussanträge Čapeta (Fn. 1), Rn. 11, 24, 25, 33.

⁷ Schlussanträge Čapeta (Fn. 1), Rn. 3.

beitung des RbEuHB vielleicht noch nicht absehbar. Jedenfalls drängt sich dieser Eindruck auf, wenn man beobachtet, wie Staatsanwaltschaften und Gerichte der Mitgliedstaaten ganz unterschiedlich umgehen mit einer Frage, die sich in den letzten Jahren häufig gestellt hat und zu der sich die Generalanwältin in den vorliegenden Schlussanträgen äußert: Unter welchen konkreten Umständen kann eine Vollstreckungsbehörde die Übergabe einer mit einem EuHB gesuchten Person verweigern? Genauer gesagt: Können sich solche Umstände nur aus den abschließenden Aufzählungen im RbEuHB ergeben oder auch darüber hinaus aus unionsrechtlichen Grundrechtsgarantien bzw. der Auslegung europarechtlicher Grundsätze in der Rechtsprechung des EuGH?

Die Generalanwältin holt weit aus und die ausstehende Antwort des EuGH könnte einen Beitrag zur Klärung von praktischen Unsicherheiten leisten, mit denen offensichtlich auch die mitgliedstaatlichen Gerichte noch zu kämpfen haben (III.).

1. Regelungen des RbEuHB

Der RbEuHB wurde mit dem Ziel verfasst, Abläufe zu vereinfachen.⁸ Die Gründe, aus denen die gem. Art. 1 Abs. 2 RbEuHB im Grunde verpflichtende Vollstreckung eines EuHB abgelehnt werden kann oder muss, sind in Art. 3, 4 und 4a RbEuHB als jeweils abschließende Listen formuliert.

Der vom vorliegenden Gericht für einschlägig erachtete Art. 4a RbEuHB betrifft ausweislich seiner Überschrift „Entscheidungen, die im Anschluss an eine Verhandlung ergangen sind, zu der die Person nicht persönlich erschienen ist“. Es soll die Verhandlung erfasst werden, „die zu der Entscheidung geführt hat“, Art. 4a Abs. 1 RbEuHB. Als Folge der Abwesenheit der betroffenen Person in einer solchen Verhandlung soll die vollstreckende Justizbehörde die Vollstreckung des auf dieser Grundlage ausgestellten EuHB verweigern dürfen. Dies soll nur dann nicht gelten, wenn einer der – ebenfalls abschließend aufgelisteten – Fälle vorliegt, in denen die betroffene Person auch gegen eine Abwesenheitsentscheidung nicht geschützt wird, Art. 4a Abs. 1 Hs. 2 RbEuHB („es sei denn“).

Wie die Nummerierung bereits andeutet, wurde Art. 4a RbEuHB, dem Regelwerk von 2002 erst nachträglich, 2009, hinzugefügt,⁹ mit dem Ziel, nicht nur das Verfahren effizienter zu gestalten, sondern auch das Recht des Verfolgten auf Anwesenheit besser zu schützen.¹⁰ Damit tritt der fakultative Ablehnungsgrund aus Art. 4a RbEuHB neben eben jene aus Art. 4 RbEuHB.

⁸ Vgl. Erwägungsgrund 5 des RbEuHB.

⁹ Rb 2009/299/JI des Rates v. 26.2.2009 (EU ABl. Nr. L 81 v. 27.3.2009, S. 26) mit den dortigen Erwägungsgründen 1 und 6.

¹⁰ Schlussanträge Čapeta (Fn. 1), Rn. 88 ff. m.w.N.: Rb 2009/299/JI, Erwägungsgrund 4: „Diese einheitliche Grundlage soll mit diesem Rahmenbeschluss geschaffen werden, damit die vollstreckende Behörde die Entscheidung unter uneingeschränkter Achtung der Verteidigungsrechte der betroffenen Person auch dann vollstrecken kann, wenn die Person nicht zur Verhandlung erschienen ist.“

Umgesetzt wurden die zwingenden wie die fakultativen Auslieferungshindernisse, die der RbEuHB vorsieht, im deutschen Recht in § 83 IRG. Im Zuge der 2009 vorgenommenen Erweiterung des 2002 verabschiedeten RbEuHB um den hier thematisierten Art. 4a wurden entsprechend in § 83 IRG dessen Abs. 1 Nr. 3 neu gefasst und die Absätze 2, 3 und 4 hinzugefügt.¹¹ Die Umsetzung im IRG begründet einen restriktiven Umgang mit Abwesenheitsentscheidungen.¹² Das Regel-Ausnahme-Verhältnis, in dem § 83 Abs. 1 Nr. 3 IRG einerseits und Abs. 2, Abs. 3 und Abs. 4 andererseits zueinander zu stehen scheinen, hat redaktionelle Gründe und soll den Grundtatbestand verständlich halten, getrennt von den aus Art. 4a RbEuHB herrührenden „Ausnahmen“. ¹³ Die Vorgaben des Art. 4a RbEuHB nehmen in der deutschen Umsetzung die Gestalt von Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Auslieferung an.¹⁴ § 83 IRG ist im Zusammenhang zu sehen mit der allgemeinen Regel in § 73 IRG, dessen S. 2 eine unionsrechtskonforme Ausprägung des Art. 1 Abs. 3 RbEuHB darstellt¹⁵ und der seinerseits zentral für die hier besprochene Problematik ist.

2. Übergeordnete Grundsätze des Europarechts

Das Unionsrecht beruht auf dem Bekenntnis zu Grund- und Menschenrechten, Art. 2 und 6 EUV, ebenso wie auf dem Prinzip des gegenseitigen Vertrauens der Mitgliedstaaten untereinander, Art. 82 Abs. 1 AEUV.

Die Gleichstellung der GRCh mit den Verträgen macht sie zu Unionsprimärrecht, Art. 6 Abs. 1 EUV, und bewirkt entsprechend der so etablierten Normenhierarchie eine Bindung an die GRCh bei der Anwendung sonstigen Unionsrechts, mithin auch bei Vollstreckung eines EuHB. Art. 51 Abs. 1 GRCh stellt klar, dass die Bindung sich sowohl auf Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union selbst, als auch auf die Mitgliedstaaten erstreckt, soweit jeweils Recht der Union ausgeführt wird. Entsprechend erklärt Art. 6 Abs. 3 EUV die sich aus der EMRK ergebenden Grundrechte zu allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts und verstärkt somit die explizite primärrechtliche Verankerung der Grundrechte.

Das Bekenntnis zu Grund- und Menschenrechten und das gegenseitige Vertrauen der Mitgliedsstaaten untereinander sollen sich als Grundpfeiler des Unionsrechts gegenseitig ergänzen und bestärken: Das gegenseitige Vertrauen der

¹¹ Art. 2 Nr. 3 des Gesetzes zur Stärkung des Rechts des Angeklagten auf Vertretung in der Berufungsverhandlung und über die Anerkennung von Abwesenheitsentscheidungen in der Rechtshilfe v. 17.7.2015, BGBl. I 2015, S. 1332.

¹² Hackner, in: Schomburg/Lagodny, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, 6. Aufl. 2020, IRG § 83 Rn. 2.

¹³ Hackner (Fn. 12), IRG § 83 Rn. 6.

¹⁴ Inhofer, in: Graf (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar, Strafprozessordnung, Stand: 1.10.2022, IRG § 83 Vor Rn. 1.

¹⁵ Gleß/Wahl/Zimmermann, in: Schomburg/Lagodny (Fn. 12), IRG § 73 Rn. 130 m.w.N.: BT-Drs. 15/1718, S. 14; Pohl, Vorbehalt und Anerkennung, 2009, S. 122 ff.; Kloska, Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung im Europäischen Strafrecht, 2016, S. 214 ff.

Mitgliedstaaten soll sich gerade darauf stützen können, dass sich alle denselben Grund- und Menschenrechten verpflichtet fühlen. Und gerade durch eine vertrauensbasierte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander soll der Grund- und Menschenrechtsschutz besonders effizient sein.

In fast allen Unionsrechtsakten, die auf der Umsetzung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung beruhen, findet sich dementsprechend die Formulierung als Generalklausel, wonach diese Grundsätze durch den RbEuHB „nicht berührt“ werden¹⁶ – so auch in Art. 1 Abs. 3 RbEuHB.¹⁷

Schon auf theoretischer Ebene und umso mehr in der praktischen Anwendung ist das genaue Verhältnis dieser Grundsätze zueinander alles andere als unumstritten. Die Frage, inwieweit grundrechtliche Garantien der Leistung von Rechtshilfe Grenzen setzen können oder müssen, knüpft jenseits explizit formulierter Hindernisse an die Idee eines „ordre public“ an. Dieser ist im deutschen Recht in § 73 IRG normiert und greift wiederum zurück auf Grundsätze sowohl der deutschen Rechtsordnung (S. 1) als auch des Unionsrechts (S. 2). Abgesehen von den teilweise divergierenden Maßstäben des Grundrechtsschutzes auf diesen beiden Ebenen, konfliktiert die Verpflichtung der Staaten zur Achtung der Grund- und Menschenrechte typischerweise mit dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens und der daraus folgenden gegenseitigen Anerkennung.¹⁸ Besonders anschaulich tritt dieser Konflikt auf der Ebene der Durchführung zutage, wenn sich in praktischer Hinsicht die Frage stellt, welcher Staat durch seine Behörden prüfen darf und muss, ob grundrechtliche Anforderungen gewahrt werden.¹⁹ Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund politischer und rechtlicher Entwicklungen, die das Verständnis von Rechtsstaatlichkeit in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten auseinander klaffen lassen. Die Idealvorstellung der übergeordneten Grundsätze des Unionsrechts als Pfeiler gerät ins Wanken.

3. Aktuelle politische und rechtliche Entwicklungen in den EU-Mitgliedstaaten

Die größte diesbezügliche Aufmerksamkeit nicht nur der Medien und Öffentlichkeit²⁰ sondern auch der verschiedenen

¹⁶ Gleß/Wahl/Zimmermann (Fn. 15), IRG § 73 Rn. 114.

¹⁷ Zustimmung verdient die Auslegung im Wege eines Erst-Recht-Schlusses gegenüber den Unionsrechtsakten, in denen für Grundrechte ein „eigener Ablehnungsgrund“ kodifiziert wurde, die aber weniger eingriffsintensiv sind, als der lediglich mit der Generalklausel ausgestattete RbEuBH (Burchard, Die Konstitutionalisierung der gegenseitigen Anerkennung, 2019, S. 681 ff.).

¹⁸ Gleß/Wahl/Zimmermann (Fn. 15), IRG § 73 Rn. 113: Dort wird treffend gar von „der Fiktion gegenseitigen Vertrauens“ gesprochen.

¹⁹ Vgl. etwa Reinbacher/Wendel, EuGRZ 2016, 333 (337).

²⁰ Vgl. etwa ZEIT v. 22.12.2021, abrufbar unter https://www.zeit.de/politik/ausland/2021-12/eu-kommission-justizstreit?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.bing.com%2F (23.1.2023); Nachrichten der BRAK v. 5.4.2019, abrufbar unter

EU-Institutionen²¹ hat wohl die Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit in Polen sowie in Ungarn erregt – die beiden EU-Mitgliedstaaten, die im hier gegenständlichen Verfahren mittels EuHB um Auslieferung ersuchen und sich damit implizit auf den Grundsatz gegenseitiger Anerkennung berufen.

Eine umfassende Darstellung der Entwicklungen enthält der Rechtsstaatlichkeitsbericht der EU-Kommission vom 13.7.2022, in dem jedem Mitgliedstaat ein eigenes Kapitel gewidmet ist.²² Auf eine Zusammenfassung der allgemein bekannten und dort umfassend dargestellten Inhalte soll hier verzichtet werden. Für die in den Schlussanträgen diskutierten Fragen ist entscheidend, dass die tatsächlichen Gegebenheiten, hier in Polen und Ungarn, nicht mehr denen entsprechen, auf denen die Architektur des RbEuHB, oder sogar noch allgemeiner, auf denen die Vorstellung der vereinfachten Rechtshilfe in strafrechtlichen Angelegenheiten unter EU-Mitgliedstaaten beruht.

Die überkommene Vorstellung gesetzestreuer Behörden in allen Mitgliedstaaten, deren Umgang von gegenseitigem Vertrauen geprägt ist, führt in ein Dilemma, welches das hier vorliegende Gericht durch seine Fragen an den EuGH lösen möchte: Wie soll es angesichts der aktuellen Entwicklungen möglich sein, dem Grundsatz gegenseitiger Anerkennung unter Mitgliedstaaten und der Verpflichtung zur Achtung der Grund- und Menschenrechte gleichermaßen gerecht zu werden?

4. Entwicklungen durch die Rechtsprechung des EuGH

Der EuGH ist nicht zum ersten Mal mit dieser Problematik konfrontiert und kann für seine Antwort an die eigene, schrittweise entwickelte Rechtsprechung anknüpfen.

Ursprünglich vertrat der EuGH eine möglichst weitreichende gegenseitige Anerkennung und stellte damit den Grundrechtsschutz hinter Erwägungen zur Verfahrenseffizienz und Vereinfachung an.²³ Diesen normenhierarchisch kritik-

<https://www.brak.de/newsroom/newsletter/nachrichten-aus-bruessel/2019/ausgabe-7-2019-v-05042019/vertragsverletzungsverfahren-gegen-polen-zum-schutz-der-richter/> (23.1.2023).

²¹ Vgl. etwa Resolution 2022/2935(RSP) des Europaparlaments v. 24.11.2022 zu Ungarn, abrufbar unter

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0422_EN.html (23.1.2023);

Resolution 2022/2935(RSP) des Europaparlaments v. 9.6.2022 zu Polen, abrufbar unter

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0422_EN.html (23.1.2023);

Pressemitteilung der EU-Kommission zu Ungarn v. 30.11.2022, abrufbar unter

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_7273 (23.1.2023).

²² Online verfügbar unter

https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en (23.1.2023).

²³ Vgl. etwa: EuGH, Urt. v. 26.2.2013 – C-399/11 (Melloni), Rn. 37 und 63; EuGH, Urt. v. 29.1.2013 – C-396/11 (Radu) Rn. 36–40; Nettesheim, JZ 2016, 424 (426).

würdigen Ansatz,²⁴ der Grundrechte mit Primärrechtsrang hinter sekundärrechtlichen Vorgaben hintanzustellen scheint,²⁵ relativiert der EuGH an anderer Stelle selbst, wenn er sich vorbehält, in „außergewöhnlichen Umständen“ davon abzurücken, dass jeder Mitgliedstaat schlicht von der Achtung der Grundrechte durch die jeweils anderen Mitgliedstaaten ausgehen müsse.²⁶ Trotz seiner den Anerkennungsgrundsatz fokussierenden Rechtsprechung betonte der EuGH schon 2011, dass die Idee der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und entsprechende unionsrechtliche Texte „in einem Kontext entworfen wurde[n], der die Annahme zulässt, dass alle daran beteiligten Staaten [...] die Grundrechte beachten“.²⁷ Es könne „nicht ausgeschlossen werden, dass dieses System in der Praxis auf größere Funktionsstörungen in einem bestimmten Mitgliedstaat stößt“, was zu einer „ernstzunehmenden Gefahr“ der Verletzung von Grundrechten führen würde.²⁸

Betreffend die Auslieferung zur Vollstreckung eines in Abwesenheit ergangenen Urteils berief sich der EuGH in der Rechtssache „Melloni“ noch strikt auf die in Art. 4a RbEuHB aufgezählten Ablehnungsgründe und lehnte eine darüberhinausgehende Berufung des Vollstreckungsstaates auf nationale Grundrechte ab.²⁹ Dass der EuGH sowohl die Mitgliedstaaten in ihrer eigenen Prüfkompetenz beschränkte als auch sich selbst nur sehr eingeschränkt als für den Schutz der Grundrechte zuständig erachtete, musste kritisch gesehen werden.³⁰ Entsprechend zu begrüßen war die vielbeachtete Entscheidung „Aranyosi und Căldăraru“, betreffend Haftbedingungen in Rumänien und Ungarn, in der der EuGH sich nicht mehr auf die Bemühung um Verfahrensbeschleunigung durch den RbEuHB beschränkte. Vielmehr betonte er, dass der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung auf dem Vertrauen der Mitgliedstaaten darauf beruht, dass ihre jeweiligen Rechtsordnungen in der Lage sind, einen gleichwertigen und wirksamen Grundrechtsschutz – hier vor erniedrigender oder unmenschlicher Behandlung – zu bieten.³¹ Vom Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens könne weiterhin nur in „außerge-

wöhnlichen Umständen“ abgerückt werden.³² Sofern eine vollstreckende Justizbehörde allerdings Anhaltspunkte dafür habe, dass die Auslieferung entgegen Art. 1 Abs. 3 RbEuHB zu einer Grundrechtsverletzung führen könnte, müsse sie diese überprüfen und gegebenenfalls die konkrete Gefährdung der Grundrechte des Betroffenen feststellen. Der EuHB dürfe dann jedenfalls solange nicht vollstreckt werden, wie es ernsthafte Gründe gebe für die Annahme, dass der Betroffene wegen der Haftbedingungen im um die Auslieferung ersuchenden Staat einer echten Gefahr unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung und damit einer Verletzung von Art. 4 GRCh ausgesetzt sei.³³ Damit rückte der EuGH erstmals von seinem strikten Verständnis der Ablehnungsgründe des RbEuHB als abschließend ab.³⁴

In der Rechtssache „LM“ hatte der EuGH vor dem Hintergrund der Justizreformen in Polen erneut einen Anlass, die Frage zu beantworten, unter welchen Voraussetzungen die Auslieferung nach Polen anhand des RbEuHB, neben den dort explizit gelisteten Gründen, verweigert werden kann.³⁵ Die zuvor anlässlich des Schutzes vor erniedrigender oder unmenschlicher Behandlung entwickelten Maßstäbe übertrug der EuGH auf die drohende Verletzung des Grundrechts auf ein unabhängiges Gericht als Ausprägung des Grundrechts auf ein faires Verfahren, Art. 47 Abs. 2 GRCh, durch das Vorliegen systemischer rechtsstaatlicher Defizite im um die Auslieferung ersuchenden Mitgliedstaat und betonte hierzu die Bedeutung der richterlichen Unabhängigkeit für den Rechtsstaat.³⁶ Gleichzeitig erinnerte er daran, dass das Vorliegen einer „schwere[n] und anhaltende[n] Verletzung der in Art. 2 EUV enthaltenen Grundsätze durch einen Mitgliedstaat“ vom Europäischen Rat festgestellt worden sein müsse, Art. 7 Abs. 2, Abs. 3 EUV. Denn nur dies rechtfertige die Aussetzung des Mechanismus des EuHB im Sinne des zehnten Erwägungsgrundes zum RbEuHB.³⁷

Insgesamt hält der EuGH fest an seiner in „Aranyosi und Căldăraru“ entwickelten Zwei-Schritt-Prüfung, wonach zunächst das Vorliegen systemischer oder allgemeiner Mängel mit Blick auf eine konkrete Situation in einem Mitgliedstaat festgestellt werden muss, bevor zu überprüfen ist, ob im konkreten Fall die Grundrechte der betroffenen Person dadurch mit hinreichender Wahrscheinlichkeit verletzt werden.³⁸ Damit ist der EuGH nicht vollständig von seiner ursprünglichen,

²⁴ Vgl. *Gaede*, NJW 2013, 1279 (1280).

²⁵ Vgl. auch die berechtigte Kritik, sekundärrechtliche Ablehnungsgründe könnten jedenfalls insofern nicht abschließend sein, als sie die Beachtung auch solcher Grundrechte ausschließen würden, denen in keinem explizit normierten Ablehnungsgrund Rechnung getragen wird: *Gaede*, NJW 2013, 1279 (1281).

²⁶ EuGH, Gutachten 2/13 des Gerichtshofs v. 18.12.2014, Rn. 191.

²⁷ EuGH, Urt. v. 21.12.2011 – C-411/10, C-493/10 (N. S. u.a.), Rn. 78 (dort betreffend das „Gemeinsame Europäische Asylsystem“).

²⁸ EuGH, Urt. v. 21.12.2011 – C-411/10, C-493/10 (N. S. u.a.), Rn. 78–81.

²⁹ EuGH, Urt. v. 26.2.2013 – C-399/11 (Melloni), Rn. 40–46, 61–64.

³⁰ Vgl. etwa *Gaede*, NJW 2013, 1279 (1281 f.).

³¹ EuGH, Urt. v. 5.4.2016 – C-404/15, C-659/15 PPU, EU:C:2016:198 (Aranyosi und Căldăraru), Rn. 77; *Ruffert*, JuS 2016, 853; *Böhm*, NJW 2016, 1709.

³² EuGH, Urt. v. 5.4.2016 – C-404/15, C-659/15 PPU, EU:C:2016:198 (Aranyosi und Căldăraru), Rn. 82: Dort unter Berufung auf EuGH, Gutachten 2/13 des Gerichtshofs v. 18.12.2014, Rn. 191.

³³ EuGH, Urt. v. 5.4.2016 – C-404/15, C-659/15 PPU, EU:C:2016:198 (Aranyosi und Căldăraru), Rn. 88–104.

³⁴ *Gleiß/Wahl/Zimmermann* (Fn. 15), IRG § 73 Rn. 123.

³⁵ EuGH, Urt. v. 25.7.2018 – C-216/18 PPU, EU:C:2018:586 (LM).

³⁶ EuGH, Urt. v. 25.7.2018 – C-216/18 PPU, EU:C:2018:586 (LM), Rn. 46–79; *Payandeh*, JuS 2018, 919 (920 f.); *Gleiß/Wahl/Zimmermann* (Fn. 15), § 73 Rn. 123a.

³⁷ EuGH, Urt. v. 25.7.2018 – C-216/18 PPU, EU:C:2018:586 (LM), Rn. 70; *Satzger*, NSZ 2016, 514.

³⁸ *Payandeh*, JuS 2018, 919 (921).

den Anerkennungsgrundsatz fokussierenden Rechtsprechung abgerückt, hat diese aber in entscheidendem Ausmaß relativiert und damit den tiefgreifenden Bedenken entgegengewirkt, die an dieser einseitigen Gewichtung unionsrechtlicher Grundsätze bestanden.³⁹ Dazu hat er in Anbetracht der sich aufdrängenden tatsächlichen Entwicklungen auf die schon früh von ihm verwendete Figur der „außergewöhnlichen Umstände“ zurückgegriffen und ihr, jedenfalls potentiell und im Einzelfall, eine begrenzende Funktion für das gegenseitige Vertrauen und die gegenseitige Anerkennung zugeschrieben.⁴⁰ Somit treten – unter fortwährender Betonung der Einzelfallabhängigkeit – vom EuGH festgestellte „systemische oder allgemeine Mängel“ gewissermaßen ergänzend neben die expliziten Ablehnungsgründe in den Art. 3 bis 4a RbEuHB. Nichtsdestotrotz ist auch im Folgenden erkennbar geblieben, dass der EuGH nicht davon abrücken möchte, die Ablehnung eines EuHB aus einem „ungeschriebenen Grund“ auf besonders gravierende Fälle zu begrenzen.⁴¹

III. Gratwanderung auf der Suche nach Orientierung

Dass die Bemühung um eine angemessene Berücksichtigung dieser Erwägungen die Argumentation und Entscheidungsfindung in Fällen wie dem vorliegenden zu einer Gratwanderung macht, zeigen die Schlussanträge der Generalanwältin deutlich.

1. Effizienter Mechanismus vs. Schutz von Grundrechten: Wettstreit oder Synergie?

Zur Komplexität des oben benannten Spannungsverhältnisses zwischen den Regelungen des RbEuHB einerseits und den unionsrechtlichen Grundsätzen – inklusive der hierüber gewährleisteten Grund- und Menschenrechte – andererseits trägt bei, dass sich der Unionsgesetzgeber in den von ihm erlassenen Regelungen bereits für ein bestimmtes Schutzniveau – jedenfalls der thematisierten Grundrechte – entscheidet.

Für das Recht einer Person auf Anwesenheit in einer sie betreffenden Verhandlung gelangt die Generalanwältin zu dem Schluss, dass im Anwendungsbereich des Art. 4a Abs. 1 RbEuHB ein hohes, über Art. 6 EMRK hinausreichendes Schutzniveau gelte.⁴² Der Begriff der „Verhandlung“ in Art. 4a Abs. 1 sei so auszulegen, dass davon jeder Abschnitt des Verfahrens erfasst sei, der einen maßgeblichen Einfluss auf die Entscheidung über den Freiheitsentzug einer Person habe, da dieser Person die Möglichkeit gegeben werden müsse, die Entscheidung zu beeinflussen.⁴³ Die Generalanwältin betont, sich der Warnung des EuGH bewusst zu sein, dass eine Überdehnung des Begriffs der „Verhandlung“ die Wirksam-

keit des Mechanismus des EuHB beeinflussen könne.⁴⁴ Auch teile sie die Überzeugung, dass der Anwendungsbereich des Art. 4a Abs. 1 RbEuHB eine Ausnahme darstelle von der Regel der automatischen Vollstreckung des RbEuHB im Rahmen des gegenseitigen Vertrauens zwischen Ausstellungs- und Vollstreckungsbehörde. Ihre dennoch weite Auslegung des Verhandlungsbegriffes begründet sie mit der Historie und Systematik des Art. 4a RbEuHB: Die 2009 vorgenommene Ergänzung des RbEuHB von 2002 sollte nicht nur das Verfahren effizienter gestalten, sondern auch das Recht auf Anwesenheit besser schützen.⁴⁵ Selbst wenn in dieser weiten Auslegung – nach Ansicht der Generalanwältin unzutreffend – eine Beeinträchtigung der Wirksamkeit des Mechanismus des RbEuHB gesehen werde, dürfe jedenfalls „das vom Unionsgesetzgeber gewählte und in allen Mitgliedstaaten wirksame Schutzniveau [...] nicht aus Sorge um die Wirksamkeit des Mechanismus des Europäischen Haftbefehls abgesenkt werden“.⁴⁶ Gleichzeitig habe dieser Schutz auch klare Grenzen, jenseits derer die harmonisierte, vereinfachte Übergabe mittels EuHB sogar verpflichtend sei.⁴⁷

Gerade aufgrund ihrer Geradlinigkeit erscheint diese Logik überzeugend: klare Regeln – wirksamer Mechanismus. Eine fälschliche Verkürzung dieser Logik liegt jedoch darin, die Wirksamkeit des Mechanismus des EuHB daran zu messen, wie leicht es ist, einen einzelnen EuHB zu vollziehen. Wirksam soll der Mechanismus sein, nicht der einzelne EuHB. Teil dieses Mechanismus ist, ausweislich der allgemeinen Grundsätze in Art. 1 Abs. 3 RbEuHB, die Achtung der Grundrechte und der allgemeinen unionsrechtlichen Grundsätze aus Art. 6 EUV. Gerade durch eine vertrauensbasierte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander soll der Grund- und Menschenrechtsschutz besonders effizient sein. Dass unter dieser Prämisse auch der RbEuHB konzipiert und weiterentwickelt wurde, illustriert die Generalanwältin anhand der vom Unionsgesetzgeber empfundenen Notwendigkeit, den RbEuHB um Art. 4a RbEuHB zu ergänzen (s.o. II. 1.) mit dem Ziel, nicht nur das Verfahren effizienter zu gestalten, sondern auch das Recht des Verfolgten auf Anwesenheit besser zu schützen.⁴⁸

2. Verpflichtung zur Achtung vs. Überprüfung des gemeinsamen Ergebnisses – Ausweg aus der Zwickmühle?

Einleitend zu ihrer Antwort auf die zweite und dritte Frage bekräftigt die Generalanwältin ihr Bewusstsein für die Zwangslage der nationalen Gerichte, die einerseits die Einhaltung von Art. 6 EMRK gewährleisten müssen und andererseits dem Gedanken des gegenseitigen Vertrauens zwi-

³⁹ Vgl. etwa: Burchard (Fn. 17), S. 614 ff., 684 ff.

⁴⁰ Zunächst in „Aranyosi und Căldăraru“ (Fn. 31), bestätigt in „LM“ (Fn. 35); vgl. auch: Böhm, NJW 2016, 1709 (1714).

⁴¹ Vgl. etwa EuGH, Urt. v. 22.12.2017 – C-571/17 PPU (Ardic), Rn. 69 f.; Meyer, NJW 2018, 927; EuGH, Urt. v. 23.1.2018 – C-367/16 (Piotrowski), Rn. 49 ff.

⁴² Schlussanträge Čapeta (Fn. 1), Rn. 95 m.w.N.

⁴³ Schlussanträge Čapeta (Fn. 1), Rn. 102.

⁴⁴ Schlussanträge Čapeta (Fn. 1), Rn. 87 m.w.N.: EuGH, Urt. v. 22.12.2017 – C571/17 PPU, EU:C:2017:1026 (Ardic), Rn. 87.

⁴⁵ Schlussanträge Čapeta (Fn. 1), Rn. 88 ff, m.w.N.: Rb 2009/299/JI, Erwägungsgrund 4 (zitiert in Fn. 10).

⁴⁶ Schlussanträge Čapeta (Fn. 1), Rn. 98 f.

⁴⁷ Schlussanträge Čapeta (Fn. 1), Rn. 92.

⁴⁸ Schlussanträge Čapeta (Fn. 1), Rn. 88 ff. m.w.N.: Rb 2009/299/JI, Erwägungsgrund 4 (zitiert in Fn. 10).

schen EU-Mitgliedstaaten verpflichtet sind, und appelliert, diese Bedenken der nationalen Gerichte ernst zu nehmen.⁴⁹

a) Die Zwickmühle

An prominenter Stelle ruft der RbEuHB in Art. 1 Abs. 2 und 3 grundlegende Prinzipien des Unionsrechts in Erinnerung. Der Verpflichtung zur Vollstreckung eines EuHB (Abs. 2) wird die Verpflichtung, zugleich die Grundrechte zu wahren (Abs. 3), gegenübergestellt. Der Verweis auf Art. 6 EUV betont den unionsrechtlichen Ursprung beider Verpflichtungen (dazu unter II. 2.). Trotz ihrer Anordnung quasi „in einem Atemzug“, jeweils mit Berufung auf Unionsprimärrecht bringen die Verpflichtungen zur Vollstreckung des EuHB einerseits, Art. 1 Abs. 2 RbEuHB, und zur Achtung der Grundrechte andererseits, Art. 1 Abs. 3 RbEuHB, die mitgliedstaatlichen Behörden in eine Zwickmühle: Ein Mitgliedstaat, der seine im RbEuHB statuierten Verpflichtungen einhält, sollte davon ausgehen dürfen, dass damit im Ergebnis die Grundrechte der betroffenen Individuen gewahrt sind. Gerade hier haben jedoch die Entwicklungen, die teilweise vom EuGH als „systemische oder allgemeine Mängel“ anerkannt wurden, zum Bruch geführt.

Im Ausgangspunkt gilt: Damit es zu keinem Zeitpunkt in einem Übergabeverfahren zu einer Verletzung eines Grundrechts der zu übergebenden Person kommt, sind alle beteiligten Staaten durchgehend verpflichtet, die Grundrechte der Person zu achten, Art. 1 Abs. 3 RbEuHB. Das Unionsrecht definiert somit ein gemeinsames Ziel, dessen Erreichung die Mitgliedstaaten verpflichtet sind.

Während über das Ziel Einigkeit herrscht, fallen die Antworten auf die Frage unterschiedlich aus, welcher Staat auf dem Weg dorthin welche Rechte und Pflichten hat. Wer darf die Achtung der Grundrechte wann überprüfen? Wer muss?

Da sich der RbEuHB an die Mitgliedstaaten richtet, ist es nur folgerichtig, dass seine Bestimmungen aus der „Verpflichtungs-Perspektive“ der Mitgliedstaaten heraus formuliert sind. Verpflichtungen ergeben sich zum einen aus speziellen Normen wie Art. 3 ff. RbEuHB, aber auch aus Art. 1 Abs. 3 RbEuHB. Der RbEuHB setzt voraus, dass *alle* Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen erfüllen und sich dabei aufeinander verlassen können, vgl. Art. 1 Abs. 2 RbEuHB. Diese gegenseitige Anerkennung ist die Grundlage für die Verteilung der Prüfständigkeit zwischen den sich vertrauenden Mitgliedstaaten. So will der Unionsgesetzgeber einen Gleichlauf sicherstellen zwischen einerseits den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten als Gesamtheit zur Achtung der Grundrechte und andererseits der Erwartung der Einzelpersonen, dass Verletzungen ihrer Grundrechte ausgeschlossen sind. Dass ein Mitgliedstaat darauf vertrauen darf, dass auch jeder andere Mitgliedstaat sich entsprechend Art. 1 Abs. 3 RbEuHB der Achtung der Grundrechte verpflichtet fühlt, ist Teil des Verteilungsschlüssels der Prüfständigkeiten. So soll erreicht werden, dass die Erfüllung der Verpflichtung aller an jeweils einer Stelle überprüft wird.

Der EuGH hat anerkannt, dass die idealtypische Verteilung der Prüfständigkeiten, wie sie der RbEuHB vorsieht, im

Fall von „allgemeinen oder systemischen Mängeln“ beim Schutz der Grundrechte in einem Mitgliedstaat nicht funktioniert (dazu unter II. 4.). Solche Mängel stellen das gegenseitige Vertrauen in Frage, das die Grundlage für die gegenseitige Anerkennung bildet⁵⁰ – mit anderen Worten: Das gegenseitige Vertrauen ist Teil des Verteilungsschlüssels.

Nun beschränkt sich zwar die diesbezügliche Rechtsprechung des EuGH bislang inhaltlich auf das Verbot der Folter oder der erniedrigenden, unmenschlichen Behandlung⁵¹ und auf das Recht auf ein faires Verfahren in Ausprägung des Rechts auf den Zugang zu einem unabhängigen und unparteiischen Gericht,⁵² sowie unter dem Erfordernis der Einzelfallprüfung bislang auf die Umstände in einigen wenigen Mitgliedstaaten – darunter auch die hier betroffenen. Eine Verletzung droht Grundrechten jedoch über die bisher festgestellten Fälle hinaus, hier etwa dem Recht auf Anwesenheit im Verfahren, als weiterer Ausprägung des Rechts auf ein faires Verfahren.

Es ist daher zu kurz gegriffen, wenn die Generalanwältin feststellt, die Vollstreckungsbehörde eines Mitgliedstaates dürfe mögliche Grundrechtsverletzungen „abgesehen von solchen systemischen und allgemeinen Mängeln“ nicht prüfen.⁵³ Genauso wenig soll hier aber, entgegen der Befürchtung der Generalanwältin,⁵⁴ die Einführung einer grundsätzlichen Einzelfallüberprüfung im Wege der Unionsgesetzgebung gefordert werden. Denn eine solche würde nicht nur in der Tat dem Grundgedanken der gegenseitigen Anerkennung zuwiderlaufen, sondern wäre auch nicht in der Lage, dynamische Entwicklungen in Politik und Rechtsprechung und damit in der Lebenswirklichkeit der Grundrechtsträgerinnen in den Mitgliedstaaten abzubilden.

b) Der Ausweg

Genau hierfür eignet sich jedoch das Kriterium der „allgemeinen oder systemischen Mängel“, welches als impliziter Teil des Verteilungsschlüssels der Prüfständigkeiten zu verstehen ist. Damit wird der RbEuHB nicht hinfällig oder in Frage gestellt, sondern er wird als lebendiges Instrument verstanden und im Lichte einschlägiger Rechtsprechung angewandt. Dies gilt beim Auftreten von neuen „allgemeinen

⁵⁰ Schlussanträge Čapeta (Fn. 1), Rn. 4, 128 m.w.N.: EuGH, Ur. v. 5.4.2016 – C-404/15, C-659/15 PPU, EU:C:2016:198 (Aranyosi und Căldăraru); EuGH, Ur. v. 25.7.2018 – C216/18 PPU, EU:C:2018:586 (LM, Mängel des Justizsystems); EuGH, Ur. v. 17.12.2020 – C354/20 PPU, C412/20 PPU, EU:C:2020:1033 (Openbaar Ministerie, Unabhängigkeit der ausstellenden Justizbehörde), Rn. 51 f., vgl. auch EuGH, Ur. v. 22.2.2022 – C562/21 PPU, C563/21 PPU, EU:C:2022:100 (Openbaar Ministerie, auf Gesetz beruhendes Gericht des Ausstellungsmitgliedstaats), Rn. 50, 52, 67 und 68.

⁵¹ EuGH, Ur. v. 5.4.2016 – C-404/15, C-659/15 PPU, EU:C:2016:198 (Aranyosi und Căldăraru).

⁵² EuGH, Ur. v. 25.7.2018 – C216/18 PPU, EU:C:2018:586 (LM, Mängel des Justizsystems).

⁵³ Schlussanträge Čapeta (Fn. 1), Rn. 129.

⁵⁴ Schlussanträge Čapeta (Fn. 1), Rn. 132.

⁴⁹ Schlussanträge Čapeta (Fn. 1), Rn. 106, 123.

oder systemischen Mängeln“ ebenso wie bei positiven tatsächlichen Entwicklungen.

Das Hineinlesen der Abwesenheit von allgemeinen oder systemischen Mängeln als Voraussetzung für die Anwendung aller auf dem gegenseitigen Vertrauen der Mitgliedstaaten untereinander beruhenden Mechanismen in die entsprechenden Regelwerke ermöglicht die Achtung der unionsrechtlich verbürgten Grundrechte.

Dies ermöglicht eine konsequente Fortschreibung der bisher dazu ergangenen Rechtsprechung des EuGH, der selbst davon ausgeht, dass beim Verfassen unionsrechtlicher Regelungen gewisse Voraussetzungen implizit mitgedacht wurden.⁵⁵ Wären die heute bekannten rechtsstaatlichen Mängel damals schon bekannt gewesen, wäre man wohl schwerlich davon ausgegangen, dass die individuellen Rechte aus Art. 6 EMRK im Ergebnis gewahrt würden, wenn einzig eine, unter Umständen „mangelbehaftete“ Justizbehörde für deren Einhaltung zuständig und jede weitere Überprüfung ausgeschlossen ist.

c) Der Praxistest

Dass an der entsprechenden Auslegung des RbEuHB kein Weg vorbeiführt, bestätigt die Lektüre der vorliegenden Schlussanträge:

So wünschenswert es auch wäre, gelingt ein Ausweg aus der Zwickmühle nicht allein mit der von der Generalanwältin vorgeschlagenen Auslegung des Begriffes der „Verhandlung“. Durch ihre Differenzierung danach, ob von dem von ihr vorgeschlagenen Begriff der „Verhandlung“ ausgegangen und damit die Anwendbarkeit des Art. 4a Abs. 1 RbEuHB angenommen wird oder eben nicht, stellt die Generalanwältin zunächst die tatsächlichen Vorzüge der von ihr vertretenen (weiten) Auslegung dar. Denn soweit davon ausgegangen werde, dass die in Frage stehende Entscheidung unter Art. 4a Abs. 1 RbEuHB falle, seien die Voraussetzungen für eine Verpflichtung zur Übergabe infolge des EuHB klar festgelegt. Die Erfüllung einer der „Es-sei-denn-Optionen“ unter a) bis d) schließe eine Verletzung von Art. 6 EMRK aus und mache eine entsprechende weitere Untersuchung überflüssig, da dessen Anforderungen bei der Einführung von Art. 4a Abs. 1 RbEuHB bereits mitgedacht worden seien.

Hier greifen die Überlegungen der Generalanwältin jedoch zu kurz. Zwar stimmt es, dass in der Logik des RbEuHB die Vollstreckungsbehörde ihren Verpflichtungen aus Art. 6 EMRK nachkommt, wenn sie dessen Einhaltung in dem Teil des Verfahrens gewährleistet, den sie selbst unmittelbar ausführt. Aus Sicht der zu überstellenden Person kann daraus jedoch nicht geschlossen werden, dass der ihr nach Art. 6 EMRK zustehende Schutz tatsächlich im gesamten Verfahren gewährleistet ist. Es ist daher Vorsicht geboten bei der Behauptung: „Ist eine der Voraussetzungen von Art. 4a Abs. 1 Buchst. a bis d dieses Rahmenbeschlusses erfüllt, liegt keine Verletzung von Art. 6 EMRK vor.“⁵⁶ Denn die Frage, ob eine

Verletzung von Art. 6 EMRK im Ergebnis vorliegt, ist eben nicht gleichzusetzen mit der Frage, ob eine von mehreren beteiligten Behörden ihre entsprechenden Verpflichtungen erfüllt hat – jedenfalls nicht, ohne dass die Abwesenheit von allgemeinen oder systemischen Mängeln in allen beteiligten Justizsystemen feststeht.

Selbstverständlich ist auch die Generalanwältin sich dieser systemimmanenten Verantwortungsdiffusion bewusst. Angesichts der geradezu pathetischen Aussage, die „Wirksamkeit des Mechanismus des Europäischen Haftbefehls“ gebe es „nicht auf Kosten der Grundrechte“⁵⁷ ist es daher mindestens enttäuschend, wenn nicht gar zynisch, wenn sie nun feststellt: „Die Verantwortung für den Grundrechtsschutz liegt bei einer solchen Sachlage jedoch beim Ausstellungsstaat.“⁵⁸ Der Vollstreckungsstaat habe bei Nichtvorliegen der Voraussetzungen des Art. 4a Abs. 1 RbEuHB eine „Wahlmöglichkeit“⁵⁹ und könne, müsse aber nicht, sich vergewissern, dass die zur Entscheidung stehende Übergabe der betroffenen Person deren Recht aus Art. 6 EMRK verletze.⁶⁰ Für die Betroffenen bedeutet dies, dass die Vollstreckungsbehörde zwar nicht sehenden Auges trotz einer möglichen Grundrechtsverletzung eine Übergabe anordnen darf, dass sie sich aber sehr wohl dazu entscheiden kann, das Vorliegen einer Grundrechtsverletzung gar nicht erst zu überprüfen und damit quasi blind die Übergabe anzuordnen. Dabei wird außer Acht gelassen, dass das „in allen Mitgliedstaaten wirksame Schutzniveau“ tatsächlich keine Selbstverständlichkeit ist, die die Wahlmöglichkeit des blinden Vertrauens rechtfertigt.

Problem und Lösung liegen damit gleichermaßen in der Natur des Art. 4a RbEuHB als Ermessensnorm.⁶¹ Der EuGH hält daran fest, dass die Entscheidung für oder gegen die Zulässigkeit der Vollstreckung eines EuHB von der das Ermessen ausübenden Behörde anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls getroffen werden soll.

Nun mag man befürchten, dass durch das Hineinlesen der Abwesenheit von allgemeinen oder systemischen Mängeln als zusätzliche Voraussetzung für die Verpflichtung zur Vollstreckung nach Art. 1 Abs. 2 RbEuHB diese Pflicht und damit der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung zu stark eingeschränkt würden. Es soll hier nicht in Frage gestellt werden, dass nach der Konzeption des RbEuHB, widerspiegelt in der Rechtsprechung des EuGH, die Vollstreckung eine Regel ist, die durch die abschließende Aufzählung der Ausnahmen in Art. 3 bis 4a RbEuHB betont wird. Art. 1 Abs. 3 RbEuHB reiht sich jedoch nicht in die Liste der Ausnahmen ein. Im Gegenteil stellt schon der Wortlaut klar, dass die Pflicht zur Achtung der Grundrechte nicht etwa eine (eng auszulegende)

⁵⁷ Schlussanträge Čapeta (Fn. 1), Rn. 94.

⁵⁸ Schlussanträge Čapeta (Fn. 1), Rn. 117.

⁵⁹ Schlussanträge Čapeta (Fn. 1), Rn. 117f.

⁶⁰ Schlussanträge Čapeta (Fn. 1), Rn. 115.

⁶¹ Dies gilt ebenso für die Umsetzung in § 83 IRG (dazu oben unter II. 1.), welche insofern den Anforderungen des EuGH genügt, als die Vorschrift strenge Einzelfallprüfungen vorsieht (dazu oben II. 2. und 4.).

⁵⁵ EuGH, Urt. v. 21.12.2011 – C-411/10, C-493/10 (N. S. u.a.), Rn. 78 (dort betreffend das „Gemeinsame Europäische Asylsystem“).

⁵⁶ Schlussanträge Čapeta (Fn. 1), Rn. 108.

Ausnahme von der Pflicht zur Vollstreckung eines EuHB ist, sondern dass sie vielmehr „unberührt“ bleibt.

IV. Fazit

Dass die Generalanwältin die Diskussion um Grundsatzfragen eröffnet hat, verdeutlicht deren Bedeutung, die mit jedem der vielen Fälle wächst, in denen sich Justizbehörden in der beschriebenen Zwickmühle wiederfinden. Wenn auch die Reduzierung auf die Sicht der Vollstreckungsbehörde, die naturgemäß nur einen Teil des Verfahrens nach dem RbEuHB abbildet, von dem die zu überstellende Person jedoch in Gänze betroffen ist, nicht ausreicht, um eine Lösung zu finden, so trägt das Aufwerfen der Fragen doch entscheidend dazu bei.

Die mit dem RbEuHB angestrebte Systemvereinfachung beruht auf dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens zwischen den EU-Mitgliedstaaten, dieses wiederum implizit auf der Abwesenheit von allgemeinen oder systemischen Mängeln. Angesichts der oben erwähnten politischen und rechtlichen Entwicklungen kann ein Staat in diesem vereinfachten System nur schwerlich gleichzeitig am unbedingten Vertrauensgrundsatz einem anderen Staat gegenüber festhalten und einem Individuum die Wahrung seiner Grund- und Menschenrechten gewährleisten.

Die konsequente, umfassende Anwendung der in der EuGH-Rechtsprechung geschaffenen Figur der „allgemeinen oder systemischen Mängel“ als Maßstab für das Vertrauen zwischen Mitgliedstaaten bietet eine umfassende, zeitgemäße Lösung, um das entstandene Spannungsverhältnis zwischen dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens unter Mitgliedstaaten einerseits und dem Schutz der Grundrechte von Unionsbürgern durch die Mitgliedstaaten andererseits aufzulösen. Es bleibt zu hoffen, dass die Antwort des EuGH den sich so eröffnenden Ausweg ebnen wird.