

07/2019 Die Fälle OG, PI und PF

EuGH, verb. Rs. C-508/18 und C-82/19 PPU sowie C-509/18, Urteile des Gerichtshofs vom 27.05.2019

aufbereitet von **Tom Heilmann**

Das Wichtigste: Der Erlass eines Europäischen Haftbefehls erfordert gemäß Art. 6 I des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI eine Justizbehörde. Als solche kommen neben Gerichten und Richtern nur Behörden in Betracht, die an der Strafrechtspflege mitwirken und darüber hinaus vor allem unabhängig sind. Letzteres ist nicht bei einer Staatsanwaltschaft gegeben, die auch nur theoretisch unmittelbar oder mittelbar in einem hierarchischen Verhältnis zu einem Exekutivorgan steht, etwa dem Justizminister, und so der Gefahr politischer Einflussnahme unterliegt.

I. Vorbemerkungen

Wenn der Generalanwalt beim EuGH in seinen Schlussanträgen davon spricht, es sei die „geeignete Gelegenheit“ gekommen, „Zweifel an der Legitimation der Staatsanwaltschaften der Mitgliedstaaten zur Ausstellung von [Europäischen Haftbefehlen] zu geben“, lässt das bereits erahnen, wie richtungsweisend das zu erwartende Urteil werden könnte. Auch wenn das Urteil selbst keine gesamteuropäische Debatte über das Justizsystem auslöste, so hat es zumindest in Deutschland eine Debatte aufleben lassen, die seit geraumer Zeit geführt wird – die über die Rolle der Staatsanwaltschaft im deutschen Justizsystem. Der irische Supreme Court wandte sich in drei Verfahren über die Zulässigkeit Europäischer Haftbefehle an den EuGH, in dem dieser sich mit der Frage zu beschäftigen hatte, ob die Staatsanwaltschaften in Deutschland und Litauen die Anforderungen für den Erlass eines Europäischen Haftbefehls erfüllen.

1. Ziel und rechtliche Grundlage des Europäischen Haftbefehls

Europäische Haftbefehle (EuHB) werden auf Grundlage des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten in der durch den Rahmenbeschluss 2009/299/JI des Rates vom 26. Februar 2009 geänderten Fassung (Rahmenbeschluss 2002/584/JI bzw. Rb-EuHB) erlassen. Rahmenbeschlüsse wurden bis zum Vertrag von Lissabon im Rahmen der dritten Säule (Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) erlassen und entsprechen in ihrer Wirkung Richtlinien. Der

vorliegende Rahmenbeschluss wurde durch Anpassung des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) in Deutschland umgesetzt. Durch ihn rückt – zumindest innerhalb der EU – an die Stelle des früheren, oft komplizierten Auslieferungsverfahrens der Europäische Haftbefehl. Demzufolge ist dieser in Art. 1 I Rb-EuHB legaldefiniert als „justizielle Entscheidung, die in einem Mitgliedstaat ergangen ist und die Festnahme und Übergabe einer gesuchten Person durch einen anderen Mitgliedstaat zur Strafverfolgung oder zur Vollstreckung einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Sicherung bezweckt.“ Ziel ist es, justizielle Entscheidungen anderer Mitgliedstaaten effizient umzusetzen. Die Zusammenarbeit basiert auf dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens. Dieser verpflichtet alle Mitgliedstaaten grundsätzlich dazu, auf die Einhaltung des Unionsrechts und seiner Grundrechte durch die anderen Mitgliedstaaten zu vertrauen. Aus der Pflicht zum gegenseitigen Vertrauen folgt die Pflicht zur gegenseitigen Anerkennung der justiziellen Entscheidungen anderer Mitgliedstaaten, die im sechsten Erwägungsgrund sowie in Art. 1 II Rb-EuHB sogar ausdrücklich zur Grundlage jeder Vollstreckung Europäischer Haftbefehle wird. Nur durch diese Grundsätze kann dem EuGH zufolge ein Raum ohne Binnengrenzen geschaffen und aufrechterhalten werden. Dem folgend ist es den Mitgliedstaaten grundsätzlich verboten, die Vollstreckung eines solchen Haftbefehls zu verweigern. Ausnahme- und Bedingungstatbestände sind in Art. 3-5 Rb-EuHB zwar vorgesehen, dürfen aber entsprechend ihres Charakters nach der Rechtsprechung des EuGH wie beispielsweise in den Rs. C-270/17 (Tupikas, Rn 50), C-216/18 (LM, Rn 41) oder C-220/18 (ML,

Rn 54) nur eng ausgelegt werden. So hat der EuGH in den verb. Rs. C-404/15 und C-659/15 PPU (Aranyosi und Căldăraru, Rn 88) beispielsweise die echte Gefahr unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung als eine solche Ausnahme angesehen.

2. Auslegung „ausstellende Justizbehörde“

Zu beachten ist aber, dass die oben genannten Grundsätze eben nur für Europäische Haftbefehle gelten, also entsprechend der Legaldefinition unter anderem nur für „justizielle Entscheidungen“. Diese Voraussetzung wird durch Art. 6 I Rb-EuHB präzisiert, der für die Ausstellung eines EuHB eine Justizbehörde fordert. Die Bestimmung der Justizbehörde obliegt wegen des Grundsatzes der Verfahrensautonomie zwar den Mitgliedstaaten, allerdings nur im Rahmen von Wortlaut, Kontext und Ziel des Rahmenbeschlusses. Dies folgt daraus, dass der Begriff der Justizbehörde einer des Unionsrechts ist, der nach ständiger Rechtsprechung des EuGH dementsprechend autonom und einheitlich ausgelegt werden muss. Innerhalb des von Wortlaut, Kontext und Ziel gesetzten Rahmens betonte der EuGH, dass zwei Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um eine „Justizbehörde“ i.S.d. Art. 6 I Rb-EuHB zu sein.

Zum ersten muss die Behörde an der Strafrechtspflege beteiligt sein. Dabei beschränkte der EuGH den Begriff der „Justizbehörde“ aber bereits in der Rs. C-452/16 PPU (Poltorak, Rn 33) nicht zwingend auf Gerichte oder Richter, sondern erfasst jede Behörde, die an der Strafrechtspflege mitwirkt. Für dieses Auslegungsergebnis zog der EuGH im aktuellen Urteil Kontext,

Entstehungsgeschichte und Ziel des Rb-EuHB sowie den Wortlaut der derzeitigen Ermächtigungsgrundlage (Art. 82 I lit. d AEUV) heran, die neben Justizbehörden auch die „entsprechenden Behörden im Rahmen der Strafverfolgung sowie des Vollzugs und der Vollstreckung von Entscheidungen“ vorsieht, so etwa die Staatsanwaltschaft. In diesem Punkt hatte der EuGH im vorliegenden Urteil keine Bedenken.

Vielmehr erschien ihm fraglich, ob zum zweiten genug Gewähr für eine notwendige Unabhängigkeit gegeben ist. Die Ausstellung eines EuHB kann einen – vom nationalen Haftbefehl unabhängigen – Eingriff in Art. 6 der Charta der Grundrechte darstellen. Die Justizbehörde muss daher dem Adressaten über den Schutz beim Erlass des nationalen Haftbefehls hinaus ebenso einen Schutz beim Erlass des Europäischen Haftbefehls zukommen lassen. Nur wenn dieser vom EuGH auch schon in der Rs. C-241/15 (Bob-Dogi, Rn 56 f.) aufgegriffene zweistufige Schutz der Verfahrens- und Grundrechte eingehalten wird, kann ein EuHB ausgestellt werden. Sollte also die Justizbehörde auf der zweiten Stufe nicht bereits ein (unabhängiges) Gericht oder (unabhängiger) Richter sein, sondern eine Staatsanwaltschaft – was möglich ist – muss auch diese ausreichend Gewähr dafür bieten, unabhängig zu sein und insbesondere die Verhältnismäßigkeit beachten. Eine darauf beruhende Entscheidung und insbesondere ihre Verhältnismäßigkeit muss laut dem EuGH außerdem in einer Weise gerichtlich überprüfbar sein, die den Erfordernissen eines wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes voll und ganz genügt. Dabei spiele es keine Rolle, dass der EuHB bereits auf einem vorher von einem nationalen Gericht erlassenen Haftbefehl beruht.

3. Die Staatsanwaltschaft im deutschen Rechtssystem

Um die Mitwirkung und Unabhängigkeit der deutschen Staatsanwaltschaft an bzw. in der Strafrechtspflege festzustellen, hatte sich der EuGH mit deren Rolle im deutschen Justizsystem auseinanderzusetzen. Die Mitwirkung an der Strafrechtspflege ergibt sich nach den Erklärungen der Bundesregierung daraus, dass die Staatsanwaltschaft für die Einleitung einerseits von Ermittlungsverfahren, andererseits der Strafverfolgung zuständig ist. Sie hat damit die Vorbedingungen für die Ausübung der Judikative durch die Strafgerichte zu schaffen, wirkt mithin an dieser mit. Mehr Argumentationsaufwand widmete die Große Kammer des EuGH dem Merkmal der Unabhängigkeit. In Deutschland stehen die Staatsanwaltschaften trotz ihres Rufs als „objektivste Behörde der Welt“ in einer Hierarchie unter der Leitung der jeweiligen Justizminister. Sie sind zwar zur Objektivität verpflichtet und haben demnach gemäß § 160 II StPO nicht nur belastende, sondern auch entlastende Umstände zu ermitteln. Sie unterstehen gemäß der §§ 146, 147 GVG aber dennoch unter anderem einem „externen“ Weisungsrecht des jeweiligen Justizministers. Die Bundesregierung führte folgende Garantien an, die die Seltenheit eines ausgeübten Weisungsrechts untermauern sollen: Zum einen gilt das Legalitätsprinzip, das verhindert, dass zumindest offensichtlich rechtswidrige Einzelweisungen nicht befolgt werden müssen. Zum anderen gelten bundeslandspezifische Besonderheiten in Schleswig-Holstein, in dem Weisungen des Justizministers gegenüber Staatsanwaltschaften schriftlich erteilt und dem Präsidenten des Landtags mitgeteilt werden müssen, und Sachsen, in dem Einzelweisungen im Koalitionsvertrag grundsätzlich

ausgeschlossen sind. Darüber hinaus sind gegen die Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls durch die Staatsanwaltschaft Rechtsbehelfe vorgesehen.

Der EuGH jedoch stellte fest, dass die Garantien nicht in der Lage sind, das Weisungsrecht des Justizministers generell zu beseitigen. Denn sowohl das Legalitätsprinzip als auch die Pflicht zur Mitteilung in Schleswig-Holstein ändern nichts am Bestehen eines Weisungsrechts an sich. Auch der Ausschluss im sächsischen Koalitionsvertrag gilt nur grundsätzlich und auch nur für die laufende Legislaturperiode. Zuletzt kann auch die Möglichkeit eines Rechtsbehelfs die Staatsanwaltschaft nicht davor bewahren, Einzelweisungen zu erhalten.

4. Folgen des Urteils und anschließende Diskussion

Zunächst ist festzustellen, dass das Verfahren vor dem EuGH keinen Anlass bot, grundsätzliche Zweifel am System des EuHB zu hegen. Die Argumentation zur fehlenden Unabhängigkeit bezieht sich stark auf die deutsche Staatsanwaltschaft. Während es in einigen anderen EU-Staaten aufgrund einer ähnlichen Stellung der Staatsanwaltschaft (z.B. Dänemark) ebenfalls zu Zweifeln kommen könnte, wurde in einem ähnlichen Urteil am gleichen Tag zumindest die Staatsanwaltschaft Litauens grundsätzlich als unabhängig genug angesehen. In Deutschland jedoch entbrannte eine alte Debatte über die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft. Dies insbesondere vor dem Hintergrund von über 5.000 Haftbefehlen, die neu ausgestellt werden müssen, während es bereits in einigen Mitgliedstaaten wegen des

Urteils zu unterlassenen Festnahmen oder sogar Freilassungen gekommen sein soll. Zumindest soll nach einem Beschluss des OLG München vom 13.06.2019 (Az. 2 Ws 587/19) eine bereits rechtskräftig bewilligte und vollzogene Auslieferung nach Deutschland auf Grundlage eines EuHB nicht durch das Urteil des EuGH berührt sein. Weitere Folgen wie mögliche Wiederaufnahmeverfahren oder Schadensersatzklagen werden laut dem Bundesjustizministerium die zuständigen nationalen Gerichte entscheiden müssen. In der Politik, Rechtsliteratur sowie erst- und zweitinstanzlichen Rechtsprechung wurden bereits Diskussionen über die künftige Ausgestaltung des Verfahrens geführt. Während der Deutsche Anwaltverein auch weiterhin auf das Weisungsrecht setzt, um eine lückenlose Legitimationsanbindung der Staatsanwaltschaft an das Parlament zu gewährleisten, hat sich der Deutsche Richterbund klar für eine Abschaffung eingesetzt. Dabei wird vielerorts vertreten, dass das deutsche Recht nicht per se gegen Art. 6 I Rb-EuHB verstößt und es lediglich einer rein praktischen und nach derzeitigem Recht bereits möglichen Kompetenzverlagerung von den Staatsanwaltschaften zu den Gerichten bedarf. Eine gesetzliche Regelung wird aber jedenfalls insoweit gefordert, als dass dies die Frage der Rechtsklarheit und Effektivität des Verfahrens betrifft. Insbesondere stellt sich die wichtigste und derzeit noch ungeklärte Frage, welches Gericht denn zukünftig für die Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls zuständig sein soll – der Haftrichter zusammen mit Ausstellung des nationalen Haftbefehls? Das erkennende Gericht? Ob der Gesetzgeber dies klären oder alternativ sogar die Weisungsbefugnis des Justizministers gegenüber den Staatsanwaltschaften aufheben wird, bleibt

abzuwarten.

II. Vertiefende Lesehinweise

- **Eisele, Jörg/Trentmann, Christian**, Die Staatsanwaltschaft – „objektivste Behörde der Welt“? NJW 2019, 2365
- **Kaufmann, Annelie/Sehl, Markus**, EuGH zu Europäischem Haftbefehl: Deutsche Staatsanwälte nicht unabhängig genug; abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/justiz/j/eugh-europaeischer-haftbefehl-deutsche-staatsanwaelte-nicht-unabhaengig/>
- **Kluth, Winfried**, Systemische Mängel im deutschen Rechtsstaat wegen fehlender Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften? NVwZ 2019, 1175

III. Sachverhalt

Gegen zwei in Irland ansässige Personen aus Litauen (OG) und Rumänien (PI) wurden unabhängig voneinander in Deutschland – durch die Staatsanwaltschaften Lübeck und Zwickau – Europäische Haftbefehle erlassen. Beide Personen klagten vor den zuständigen irischen Instanzgerichten (High Court, Court of Appeal, Supreme Court), in deren Verlauf auch anwaltliche Gutachten und – wie vom irischen Recht vorgesehen – die Stellungnahmen der beteiligten deutschen Staatsanwaltschaften eingeholt wurden. Der irische Supreme Court und mit Verweis auf das bei ihm anhängige Verfahren auch der irische High Court wandten sich im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV (zum Teil als Eilvorabentscheidungsverfahren, da eine der beteiligten Personen sich bis zur abschließenden Klärung in Haft befand, vgl. Art. 267 IV AEUV) an den EuGH, unter anderem mit der Frage, ob die Haftbefehle rechtmäßig seien (verb. Rs. C-508/18 und C-82/19 PPU). Zuvor wandte sich in einer ähnlichen Konstellation bereits ein ebenfalls mit Wohnsitz in Irland lebender Litauer (PF) in letzter Instanz an den Supreme Court und richtete sich gegen einen in Litauen durch den dortigen Generalstaatsanwalt ausgestellten Europäischen Haftbefehl (Rs. C-509/18). Auch dies legte der Supreme Court dem EuGH nach Art. 267 AEUV vor. Die Große Kammer des EuGH entschied über die drei Verfahren am 27. Mai 2019.

IV. Aus den Entscheidungsgründen

[...]

43 Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass sowohl der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten als auch der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, der seinerseits auf dem gegenseitigen Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten beruht, im Unionsrecht fundamentale Bedeutung haben, da sie die Schaffung und Aufrechterhaltung eines Raums ohne Binnengrenzen ermöglichen. Konkret verlangt der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens, namentlich in Bezug auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, von jedem Mitgliedstaat, abgesehen von außergewöhnlichen Umständen davon auszugehen, dass alle anderen Mitgliedstaaten das Unionsrecht und insbesondere die im Unionsrecht anerkannten Grundrechte beachten (Urteil vom 25. Juli 2018, Minister for Justice and Equality [Mängel des Justizsystems], C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[...]

46 Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung setzt jedoch voraus, dass nur Europäische Haftbefehle im Sinne von Art. 1 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2002/584 gemäß dessen Bestimmungen zu vollstrecken sind. Wie aus diesem Artikel hervorgeht, handelt es sich bei einem solchen Haftbefehl um eine „justizielle Entscheidung“, so dass er von einer „Justizbehörde“ im Sinne von Art. 6 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses ausgestellt worden sein muss (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 10. November 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, Rn. 28, und vom 10. November 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, Rn. 29).

[...]

48 Zwar können die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Grundsatz der Verfahrensautonomie in ihrem nationalen Recht die für die Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls zuständige „Justizbehörde“ bestimmen, doch dürfen Bedeutung und Tragweite dieses Begriffs nicht der Beurteilung durch jeden Mitgliedstaat überlassen bleiben (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 10. November 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, Rn. 30 und 31, sowie vom 10. November 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, Rn. 31 und 32).

49 Der genannte Begriff bedarf in der gesamten Union einer autonomen und einheitlichen Auslegung, die nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs unter Berücksichtigung sowohl des Wortlauts von Art. 6 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2002/584 als auch des Kontexts, in den er sich einfügt, und des mit dem Rahmenbeschluss verfolgten Ziels zu ermitteln ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 10. November 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, Rn. 32, und vom 10. November 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, Rn. 33).

50 Insoweit ist erstens darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof bereits entschieden hat, dass sich der in dieser Bestimmung verwendete Begriff „Justizbehörde“ nicht allein auf die Richter oder Gerichte eines Mitgliedstaats beschränkt, sondern so zu verstehen ist, dass er darüber hinaus die Behörden erfasst, die in diesem Mitgliedstaat an der Strafrechtspflege mitwirken, im Unterschied insbesondere zu Ministerien oder Polizeibehörden, die zur Exekutive gehören (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 10. November 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, Rn. 33 und 35, sowie vom 10. November 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, Rn. 34 und 36).

[...]

62 Insoweit hat die deutsche Regierung in ihren beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen ausgeführt, nach den Bestimmungen des deutschen

Rechts über das Strafverfahren seien die Staatsanwaltschaften zur Erhebung der öffentlichen Klage berufen, so dass sie allein für die Einleitung der Strafverfolgung zuständig seien. Außerdem seien die Staatsanwaltschaften aufgrund des Legalitätsprinzips grundsätzlich verpflichtet, gegen jede einer Straftat verdächtige Person Ermittlungen einzuleiten. Aus diesen Angaben geht hervor, dass die Staatsanwaltschaften generell im Rahmen des Strafverfahrens die Vorbedingungen für die Ausübung der rechtsprechenden Gewalt durch die Strafgerichte dieses Mitgliedstaats zu schaffen haben.

[...]

64 Zweitens haben die vorlegenden Gerichte unter Bezugnahme auf das Erfordernis der Unabhängigkeit der Gerichte Zweifel daran, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Staatsanwaltschaften dieses Erfordernis erfüllen, da sie in eine hierarchische Struktur mit dem Justizminister des betreffenden Bundeslands an der Spitze eingebunden seien, wobei dieser Minister gegenüber den Stellen, die ihm wie die Staatsanwaltschaften untergeordnet seien, zu Kontrolle, Leitung und sogar Weisung befugt sei.

65 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Rahmenbeschluss 2002/584 zur Schaffung eines vereinfachten Systems der unmittelbaren Übergabe zwischen Justizbehörden dient, das an die Stelle eines mit einem Eingriff und einer Beurteilung durch die politische Gewalt verbundenen Systems der klassischen Kooperation zwischen souveränen Staaten treten soll, um im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts den freien Verkehr strafrechtlicher justizieller Entscheidungen sicherzustellen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. November 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, Rn. 41).

66 In diesem Rahmen muss, wenn ein Europäischer Haftbefehl ausgestellt wird, damit ein anderer Mitgliedstaat eine zum Zweck der Strafverfolgung gesuchte Person festnimmt und übergibt, diese Person in einem ersten Stadium des Verfahrens in den Genuss der Verfahrens- und Grundrechte gekom-

men sein, deren Schutz die Justizbehörden des Ausstellungsmitgliedstaats nach dem anzuwendenden nationalen Recht, insbesondere im Hinblick auf den Erlass eines nationalen Haftbefehls, zu gewährleisten haben (Urteil vom 1. Juni 2016, Bob-Dogi, C-241/15, EU:C:2016:385, Rn. 55).

67 Das System des Europäischen Haftbefehls enthält somit einen zweistufigen Schutz der Verfahrens- und Grundrechte, in deren Genuss die gesuchte Person kommen muss, da zu dem gerichtlichen Schutz auf der ersten Stufe, beim Erlass einer nationalen Entscheidung wie eines nationalen Haftbefehls, der Schutz hinzukommt, der auf der zweiten Stufe, bei der Ausstellung des Europäischen Haftbefehls, zu der es gegebenenfalls kurze Zeit nach dem Erlass dieser nationalen justiziellen Entscheidung kommen kann, zu gewährleisten ist (Urteil vom 1. Juni 2016, Bob-Dogi, C-241/15, EU:C:2016:385, Rn. 56).

68 Bei einer Maßnahme, die – wie die Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls – das in Art. 6 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerte Recht auf Freiheit des Betroffenen beeinträchtigen kann, impliziert dieser Schutz, dass zumindest auf einer seiner beiden Stufen eine Entscheidung erlassen wird, die den einem wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz innewohnenden Anforderungen genügt.

69 Folglich muss, wenn nach dem Recht des Ausstellungsmitgliedstaats für die Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls eine Behörde zuständig ist, die in diesem Mitgliedstaat an der Rechtspflege mitwirkt, aber kein Richter oder Gericht ist, die nationale justizielle Entscheidung – wie ein nationaler Haftbefehl –, auf die sich der Europäische Haftbefehl stützt, ihrerseits diese Anforderungen erfüllen.

[...]

73 Die „ausstellende Justizbehörde“ im Sinne von Art. 6 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2002/584 muss daher in der Lage sein, diese Aufgabe in objektiver Weise wahrzunehmen, unter Berücksichtigung aller be- und entlastenden Gesichtspunkte und ohne Gefahr zu laufen, dass ihre Entscheidungsbefugnis Gegenstand externer Anordnungen oder Weisungen, insbesondere seitens der Exekutive, ist, so dass kein Zweifel daran besteht, dass die Entscheidung, den Europäischen Haftbefehl auszustellen, von dieser Behörde getroffen wurde und nicht letzten Endes von der Exekutive (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. November 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, Rn. 42).

74 Infolgedessen muss die ausstellende Justizbehörde der vollstreckenden Justizbehörde die Gewähr bieten können, dass sie angesichts der nach der Rechtsordnung des Ausstellungsmitgliedstaats bestehenden Garantien bei der Ausübung ihrer der Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls innewohnenden Aufgaben unabhängig handelt. Diese Unabhängigkeit verlangt, dass es Rechts- und Organisationsvorschriften gibt, die zu gewährleisten vermögen, dass die ausstellende Justizbehörde, wenn sie die Entscheidung trifft, einen solchen Haftbefehl auszustellen, nicht der Gefahr ausgesetzt ist, etwa einer Einzelweisung seitens der Exekutive unterworfen zu werden.

75 Außerdem müssen, wenn nach dem Recht des Ausstellungsmitgliedstaats für die Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls eine Behörde zuständig ist, die in diesem Mitgliedstaat an der Rechtspflege mitwirkt, aber selbst kein Gericht ist, in dem Mitgliedstaat die Entscheidung über die Ausstellung eines solchen Haftbefehls und insbesondere ihre Verhältnismäßigkeit in einer Weise gerichtlich überprüfbar sein, die den Erfordernissen eines wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes voll und ganz genügt.

76 Im vorliegenden Fall ergibt sich aus den in den Vorlageentscheidungen enthaltenen und von der deutschen Regierung in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof bestätigten Angaben zwar, dass die deutschen

Staatsanwaltschaften zur Objektivität verpflichtet sind und nicht nur belastende, sondern auch entlastende Umstände zu ermitteln haben. Gleichwohl verfügt nach den genannten Angaben der Justizminister über ein „externes“ Weisungsrecht gegenüber den Staatsanwaltschaften (§§ 146 und 147 GVG).

[...]

88 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass die in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Staatsanwaltschaften, da sie der Gefahr ausgesetzt sind, bei ihrer Entscheidung über die Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls von der Exekutive beeinflusst zu werden, eines der Erfordernisse für ihre Einstufung als „ausstellende Justizbehörde“ im Sinne von Art. 6 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2002/584 offenbar nicht erfüllen, und zwar das Erfordernis, die Gewähr für unabhängiges Handeln im Rahmen der Ausstellung eines solchen Haftbefehls zu bieten.

89 Im vorliegenden Fall ist es dabei aus den in Rn. 73 des vorliegenden Urteils genannten Gründen irrelevant, dass den Staatsanwaltschaften Lübeck und Zwickau im Rahmen der Ausstellung der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Europäischen Haftbefehle von den Justizministern der betreffenden Bundesländer keine Einzelweisung erteilt wurde.

90 Nach alledem ist auf die Vorlagefragen zu antworten, dass der Begriff „ausstellende Justizbehörde“ im Sinne von Art. 6 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2002/584 dahin auszulegen ist, dass darunter nicht die Staatsanwaltschaften eines Mitgliedstaats fallen, die der Gefahr ausgesetzt sind, im Rahmen des Erlasses einer Entscheidung über die Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls unmittelbar oder mittelbar Anordnungen oder Einzelweisungen seitens der Exekutive, etwa eines Justizministers, unterworfen zu werden.