

Der Fall „I.N./Ruska Federacija“

Rs. C-897/19 PPU (I.N./Ruska Federacija), Urteil des Gerichtshofes vom 2. April 2020.

aufgearbeitet von: **Jakob Gilg**

Das Wichtigste: Die Grundsätze der Unionsbürgerschaft sind auf Staatsangehörige der Staaten des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) übertragbar. Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen) ist, soweit sich die Bestimmungen entsprechen, genau so auszulegen wie der AEUV, denn durch die enge Zusammenarbeit zwischen den Staaten des EWR und der Union entstehen besondere Beziehungen zwischen beiden Vertragsparteien. Die Charta der Grundrechte (GRC) ist zu beachten und kann dogmatisch als Schranken-Schranke fungieren.

I. Vorbemerkung

Das Vorabentscheidungsverfahren betraf die Frage, ob die Grundsätze der Petruhhin-Rechtsprechung auf die Vertragsstaaten des EWR übertragbar sind. Nach dieser Rechtsprechung sind Mitgliedstaaten über eine Auslieferung eines ihrer Staatsangehörigen in einen Drittstaat von einem anderen Mitgliedstaat aus zu informieren, um eventuell Schritte zur Rückführung in den Herkunftsstaat zu ergreifen. Konkret ging es um die Frage, ob Art. 36 EWR-Abkommen wie Art. 56 AEUV auszulegen ist.

Beantwortung der Frage: Übertragung der Petruhhin-Rechtsprechung auf Staaten des EWR-Abkommens

Der Gerichtshof führt die gewachsenen Beziehungen zwischen den EWR-Staaten und der Union durch das EWR-Abkommen aus, die besonders durch die Mitgliedschaft der EWR-Staaten im Schengenraum und im Binnenmarkt zum Ausdruck kommen. Daher sind EWR-Abkommen und AEUV einheitlich auszulegen, soweit sich ihre Normen entsprechen.

Des Weiteren führt der EuGH aus, dass Art. 4 EWR-Abkommen ein Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit umfasst. Dieses schützt I.N. als isländischen Staatsangehörigen im selben Ausmaß, wie Art. 18 AEUV Unionsbürger schützt. Durch die Auslieferung an die Russische Föderation kann I.N. in Kroatien keine Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Wenn er kroatischer Staatsangehöriger wäre, hätte er allerdings weiterhin die Möglichkeit dazu, da er dann nach Art. 9 der kroatischen Verfassung grundsätzlich nicht ausgeliefert werden würde. Die Entscheidung, I.N. an Russland auszuliefern, stellt also einen Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit gem. Art. 36 EWR-Vertrag dar.

Auf der Rechtfertigungsebene führt der EuGH eine Verhältnismäßigkeitsprüfung der nationalen Auslieferungsentscheidung durch. Ein legitimer Zweck ist gegeben, denn Ziel der Auslieferung ist es, Straflosigkeit zu verhindern. Liegt keine Strafverfolgungszuständigkeit eines Staates vor, könnte ein Straftäter seiner Strafe entgehen, indem er nicht ausgeliefert wird. Dies ist der Fall, wenn der Täter die Straftat weder auf dem Staatsgebiet des Aufenthaltsstaates begangen hat noch die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates besitzt. Bei eigenen

Staatsangehörigen hat der Herkunftsstaat die Kompetenz der Strafverfolgung auch dann, wenn die Straftat nicht auf seinem Staatsgebiet begangen wurde. Eigene Staatsangehörige müssen also nicht ausgeliefert werden, um Straflosigkeit zu verhindern. Diese Logik erkennt der EuGH an.

Weiterhin geht der EuGH in seiner Prüfung auf die Erforderlichkeit der Auslieferungsentscheidung ein. Es gibt unionale Mechanismen zur Zusammenarbeit und gegenseitigen Hilfe, die in Strafsachen aktiviert werden können. Diese können in Gang gesetzt werden, wenn der Auszuliefernde die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt. Zu diesen Mechanismen gehören unter anderem ein Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und eine eventuelle Übergabe an den Herkunftsstaat gem. dem Rahmenbeschluss 2002/584. Diese Maßnahmen greifen weniger in die Freizügigkeit desjenigen ein, der ausgeliefert werden soll, als die Auslieferung an einen Drittstaat, mit dem es kein Auslieferungsabkommen gibt. Grundlage des Rahmenbeschlusses ist unter anderem das gegenseitige Vertrauen unter den Mitgliedstaaten in die nationalen Justizsysteme und in die gemeinsamen Werte. Durch die Übergabe in einen anderen Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Straftäter besitzt, wird Straflosigkeit verhindert, denn der Mitgliedstaat hat die Kompetenz zur Strafverfolgung. Der Gerichtshof sieht also ein milderes Mittel und hält den Eingriff für nicht erforderlich und damit auch nicht für verhältnismäßig.

Seit 2019 gibt es ein Übereinkommen über das Übergabeverfahren zwischen der Union einerseits sowie Island und Norwegen andererseits, welches, wie es sich auch beim EWR-Abkommen und dem AEUV verhält, so auszulegen ist wie der unionale Rahmenbeschluss 2002/584.

Aus diesen Gründen sind eine Informationspflicht und das Einleiten des Übergabeverfahrens, wie es nach der Petruhhin-Rechtsprechung innerhalb der Union Praxis ist, auch in den Fällen anzuwenden, in denen es um Staatsangehörige der EWR-Staaten Island und Norwegen geht.

Der Gerichtshof nutzt die Charta der Grundrechte (GRC) dogmatisch als Schranken-Schranke. Das nationale Gericht, das die Auslieferung von I.N. verhandelt hat, müsste also prüfen, ob Rechte aus Art. 19 Abs. 2 GRC beeinträchtigt werden, falls er ausgeliefert werden würde. Es reicht nicht aus, sich auf die

Erklärung des Drittstaates, in den ein Straftäter ausgeliefert werden soll, zu verlassen, dass keine Folter oder unmenschliche Behandlung nach Art. 4 GRC drohe.

Nationale Gerichte müssen also bei Rechtsstreitigkeiten über die Zulässigkeit von Auslieferungen in vorliegenden Konstellationen die Grundrechtecharta beachten und dabei insbesondere feststellen, dass keine Rechte aus Art. 19 Abs. 2 GRC verletzt werden. Dabei ist ein besonderer Fokus auf den Grund der Asylgewährung zu setzen.

II. Vertiefende Lesehinweise

Rs. Aleksei Petruhhin (16.09.2016 EuGH Rs. C-182/15)

EuGH: Unionsbürger - Nichtdiskriminierung Nr. 11 (EZAR NF 17 Nr. 11)

III. Sachverhalt

Im Jahr 2015 schrieb Interpol Moskau den russischen Staatsangehörigen I.N. zur Strafverfolgung international zur Fahndung aus. Daraufhin stellte er in Island einen Asylantrag. Als Grund gab er unter anderem die Angst an, in Russland Folter und unmenschliche Behandlung zu erwarten, woraufhin der Asylantrag genehmigt wurde. Im Juni 2019 wurde er an der slowenisch-kroatischen Grenze von kroatischen Behörden aufgrund des russischen Fahndungsausschreibens festgenommen. Anschließend verhandelte der Županijski sud u Zagrebu, ob I.N. auszuliefern ist, insbesondere, weil sich herausstellte, dass I.N. auch die isländische Staatsangehörigkeit besitzt und es der Wunsch der isländischen Regierung ist, ihn nach Island zurückzuführen. Unterdessen stellte die russische Generalstaatsanwaltschaft ein Auslieferungsgesuch nach dem Europäischen Auslieferungsabkommen von 1957 und versicherte, dass I.N. in Russland keine Folter oder unmenschliche Behandlung erwarte. Im September 2019 entschied der Županijski sud u Zagrebu, dass die Voraussetzungen für die Auslieferung erfüllt sind, wogegen I.N. Beschwerde einreichte. Er äußerte Angst vor Folter und unmenschlicher Behandlung zu haben und berief sich auf die Petruhhin-Rechtsprechung. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass nach kroatischem Recht kein eigener Staatsbürger ausgeliefert werden würde. Im Hinblick auf das

Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit müsste dies auch für ihn gelten. Daraufhin fragte sich das Gericht, ob Island über die Auslieferung zu informieren ist und ob I.N. nach Island übergeben werden muss. Diese Fragen legte es im Eilvorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV dem EuGH zur Beantwortung vor.

IV. Aus den Entscheidungsgründen

[...]

(44) Im vorliegenden Fall unterhält die Republik Island privilegierte Beziehungen zur Union, die über den Rahmen einer wirtschaftlichen und handelspolitischen Zusammenarbeit hinausgehen. Sie setzt nämlich, wie das vorlegende Gericht ausgeführt hat, den Schengen-Besitzstand um und wendet ihn an, ist aber auch Vertragspartei des EWR-Abkommens, beteiligt sich am Gemeinsamen Europäischen Asylsystem und hat mit der Union das Übereinkommen über das Übergabeverfahren geschlossen. Um dem vorlegenden Gericht eine sachdienliche Antwort zu geben, ist daher neben den von ihm genannten Vorschriften des Unionsrechts auch das EWR-Abkommen zu berücksichtigen, dem u. a. sowohl die Union als auch die Republik Island beigetreten sind.

(45) Somit ist davon auszugehen, dass das vorlegende Gericht mit seinen Fragen wissen möchte, ob das Unionsrecht, insbesondere das EWR-Abkommen, im Licht des Urteils vom 6. September 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, Rn. 50), dahin auszulegen ist, dass ein Mitgliedstaat, in den sich ein Staatsangehöriger eines EFTA-Staates begeben hat, der Vertragsstaat des EWR-Abkommens ist und mit dem die Union ein Übergabeübereinkommen geschlossen hat, im Fall eines Auslieferungsersuchens, das ein Drittstaat gemäß dem Europäischen Auslieferungsabkommen gestellt hat, verpflichtet ist, den EFTA-Staat über das Auslieferungsersuchen zu informieren und ihm gegebenenfalls auf sein Ersuchen diesen Staatsangehörigen im Einklang mit den Bestimmungen des Übergabeübereinkommens zu übergeben, sofern der EFTA-Staat nach seinem nationalen Recht für die Verfolgung des Staatsangehörigen wegen im Ausland begangener Straftaten zuständig ist.

[...]

(47) In diesem Zusammenhang ist vorbehaltlich der Prüfung der Anwendbarkeit des Unionsrechts im Ausgangsrechtsstreit davon auszugehen, dass eine

sachdienliche Antwort für das vorlegende Gericht auch die Klarstellung des Umfangs des Schutzes voraussetzt, der durch Art. 19 Abs. 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) gewährt wird. Nach dieser Bestimmung darf niemand in einen Staat abgeschoben oder ausgewiesen oder an einen Staat ausgeliefert werden, in dem für sie oder ihn das ernsthafte Risiko der Todesstrafe, der Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht.

[...]

(50) Das EWR-Abkommen bekräftigt insoweit, wie sich aus seinem zweiten Erwägungsgrund ergibt, die privilegierten Beziehungen zwischen der Union, ihren Mitgliedstaaten und den EFTA-Staaten, die auf Nachbarschaft, den traditionellen gemeinsamen Werten und der europäischen Identität beruhen. Im Licht dieser privilegierten Beziehungen ist eines der Hauptziele des EWR-Abkommens zu verstehen, nämlich die möglichst umfassende Verwirklichung der Freizügigkeit und des freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs im gesamten EWR, so dass der innerhalb des Unionsgebiets verwirklichte Binnenmarkt auf die EFTA-Staaten ausgeweitet wird. Im Hinblick darauf dienen mehrere Bestimmungen des EWR-Abkommens dazu, dessen möglichst einheitliche Auslegung im gesamten EWR sicherzustellen. In diesem Rahmen ist es Sache des Gerichtshofs, darüber zu wachen, dass die Vorschriften des EWR-Abkommens, die im Wesentlichen mit denen des AEU-Vertrags identisch sind, innerhalb der Mitgliedstaaten einheitlich ausgelegt werden (Urteile vom 23. September 2003, Ospelt und Schlössle Weissenberg, C-452/01, EU:C:2003:493, Rn. 29, vom 28. Oktober 2010, Établissements Rimbaud, C-72/09, EU:C:2010:645, Rn. 20, und vom 19. Juli 2012, A, C-48/11, EU:C:2012:485, Rn. 15).

[...]

(56) Nationale Auslieferungsvorschriften wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden schaffen aber eine Ungleichbehandlung in Abhängigkeit davon, ob die betroffene Person ein Inländer oder ein Staatsangehöriger eines dem EWR-Abkommen angehörenden EFTA-Staates ist, da sie dazu führen, dass Staatsangehörigen der letztgenannten Staaten wie vorliegend dem isländischen Staatsangehörigen I.N. der Schutz vor Auslieferung, den Inländer genießen, nicht gewährt wird (vgl. entsprechendes Urteil vom 6. September 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, Rn. 32).

(57) Dadurch sind solche Vorschriften geeignet, insbesondere die in Art. 36 des EWR-Abkommens verankerte Freiheit zu beeinträchtigen. Folglich führt in einer Situation wie der im Ausgangsverfahren die Ungleichbehandlung, die darin besteht, dass ein Staatsangehöriger eines dem EWR-Abkommen angehörenden EFTA-Staates wie I.N. ausgeliefert werden kann, zu einer Beschränkung dieser Freiheit (vgl. entsprechend Urteil vom 6. September 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, Rn. 32 und 33).

[...]

(66) Insbesondere stellt der Umstand, dass die Republik Island der betroffenen Person Asyl mit der Begründung gewährt hat, dass für sie das Risiko bestehe, in ihrem Herkunftsland einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung ausgesetzt zu werden, einen besonders gewichtigen Gesichtspunkt dar, den die zuständige Behörde des ersuchten Mitgliedstaats bei der in Rn. 64 des vorliegenden Urteils genannten Prüfung berücksichtigen muss.

(67) Einem solchen Gesichtspunkt kommt bei dieser Prüfung umso größere Bedeutung zu, wenn die Asylgewährung gerade auf die Verfolgung der betroffenen Person in ihrem Herkunftsland gestützt wurde und die Verfolgung zu einem Auslieferungsersuchen des Herkunftslands für diese Person geführt hat.

(68) Liegen keine besonderen Umstände wie z. B. eine grundlegende Entwicklung der Lage im ersuchenden Drittstaat oder ernsthafte und verlässliche Anhaltspunkte dafür vor, dass die Person, um deren Auslieferung ersucht wird, im Asylverfahren die strafrechtliche Verfolgung in ihrem Herkunftsland verschwiegen hat, muss das Vorliegen einer Entscheidung der isländischen Behörden, dieser Person Asyl zu gewähren, die zuständige Behörde des ersuchten Mitgliedstaats – wie das vorliegende Gericht – dazu veranlassen, die Auslieferung in Anwendung von Art. 19 Abs. 2 der Charta abzulehnen.

(69) In dem Fall, dass die Behörden des ersuchten Mitgliedstaats zu dem Ergebnis gelangen, dass Art. 19 Abs. 2 der Charta dem Vollzug des Auslieferungsersuchens nicht entgegensteht, wäre noch zu prüfen, ob die in Rede stehende Beschränkung in angemessenem Verhältnis zu dem in Rn. 60 des vorliegenden Urteils genannten Ziel steht, der Gefahr entgegenzuwirken, dass eine Person, die eine Straftat begangen haben soll, straflos bleibt. Insoweit ist jedenfalls die Inangsetzung von Mechanismen der Zusammenarbeit und gegenseitigen Hilfe, die es im Bereich des Strafrechts nach dem Unionsrecht gibt, eine

alternative Maßnahme, die weniger stark in das Recht auf Freizügigkeit eingreift als die Auslieferung in einen Drittstaat, mit dem die Union kein Auslieferungsabkommen geschlossen hat, und mit der dieses Ziel ebenso wirksam erreicht werden kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. September 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, Rn. 47 und 49).

[...]

(75) Aufgrund der vorstehenden Erwägungen ist davon auszugehen, dass die im Urteil vom 6. September 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, Rn. 56), gewählte Lösung analog auf Staatsangehörige der Republik Island wie I.N. anzuwenden ist, die sich, wie aus Rn. 58 des vorliegenden Urteils folgt, gegenüber dem Drittstaat, der um ihre Auslieferung ersucht, in einer Situation befinden, die mit der Situation eines Unionsbürgers objektiv vergleichbar ist, dem die Union nach Art. 3 Abs. 2 EUV einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen bietet, in dem der freie Personenverkehr gewährleistet ist.

[...]