



Sachstand

Zulässige Gründe für die Ablehnung eines Auslieferungsersuchens nach dem Auslieferungsabkommen zwischen der EU und den USA

Andrea Eriksson

Zulässige Gründe für die Ablehnung eines Auslieferungsersuchens nach dem Auslieferungsabkommen zwischen der EU und den USA

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 – 075/13
Abschluss der Arbeit: 12.07.2013
Fachbereich: PE 6: Europa

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Überblick über das Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über Auslieferung	4
3.	Ablehnungsgründe für Auslieferungsersuchen nach dem EU-Abkommen	5
4.	Konsequenzen für den Auslieferungsverkehr zwischen Deutschland und den USA	5
5.	Wer entscheidet über Auslieferungsersuchen?	7
6.	Ergebnis	8

1. Einleitung

Am 1. Februar 2010 ist das Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über Auslieferung (im Folgenden als EU-Abkommen bezeichnet)¹ in Kraft getreten. Gegenstand dieser Ausarbeitung ist die Frage, unter welchen Voraussetzungen Deutschland nach diesem Abkommen ein Auslieferungsersuchen der USA ablehnen könnte.

Von hier aus nicht geprüft werden kann, ob Deutschland in dem hypothetischen Fall, dass sich Edward Snowden in Deutschland aufhielte, ein etwaiges US-amerikanisches Auslieferungsersuchen nach dem EU-Abkommen ablehnen könnte und welche Ablehnungsgründe im konkreten Fall einschlägig sein könnten, da die für eine solche Prüfung notwendigen Tatsachen hier nicht bekannt sind. Der Sachstand beschränkt sich daher auf eine Darstellung der in dem EU-Abkommen getroffenen Regelungen. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass im Zusammenhang mit einem Auslieferungsersuchen für Ausländer, die sich auf deutschem Hoheitsgebiet aufhalten, unterschiedliche nationale Rechtsvorschriften zu prüfen sein können.² Das nationale Recht³ ist jedoch nicht Gegenstand dieses Sachstandes.

2. Überblick über das Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über Auslieferung

Das EU-Abkommen mit den USA dient der Vereinheitlichung und Verbesserung der Zusammenarbeit indem es verbindliche Standards festsetzt. Die Regelungen des Abkommens bedürfen der weiteren Umsetzung durch die einzelnen Mitgliedstaaten, die ihre jeweiligen bilateralen Auslieferungsverträge entsprechend anzupassen haben.⁴

In Art. 3 EU-Abkommen ist dafür im Einzelnen geregelt, in welchem Verhältnis die einzelnen Vorschriften des Auslieferungsabkommens zwischen der EU und den USA zu den Regelungen in den bilateralen Abkommen stehen sollen. Im Übrigen enthält das EU-Abkommen neben einer Vielzahl an Verfahrensvorschriften in Art. 13 eine ausdrückliche Regelung im Zusammenhang

1 ABl. L 181 vom 19.7.2003, S. 27. Das Abkommen wurde gemäß Beschluss 2003/516/EG des Rates vom 6. Juni 2003 (ABl. L 181 vom 19.7.2003, S. 25) unterzeichnet und gemäß Beschluss 2009/820/GASP des Rates vom 23.10.2009 (ABl. L 291 vom 7.11.2009, S. 40) geschlossen und die Genehmigungsurkunden wurden zwischen dem Vorsitz des Rates und dem US-Justizminister ausgetauscht. (Das Amtsblatt der EU ist online abrufbar unter http://eur-lex.europa.eu/RECH_reference_pub.do, zuletzt abgerufen am 12.07.2013).

2 So sind etwa Asylgewährung und Auslieferungsverbot sowohl historisch als auch nach dem GG eng miteinander verknüpft: Die Nichtauslieferung politischer Straftäter bildet einen Teil des politisch Verfolgten garantierten grundrechtlichen Schutzes aus Art. 16a GG. Vgl. dazu etwa *Bergmann*, in: Renner (Hrsg.), *Ausländerrecht* (9. Aufl. 2011), Art. 16 a GG, Rn. 8 m.w.N.

3 Einen Überblick zum deutschen *Auslieferungsrecht* liefert *Weigend*, *Grundsätze und Probleme des deutschen Auslieferungsrechts*, JuS 2000, 105. Dazu im Detail vgl. *Schomburg/Lagodny/Gleß/Hackner*, *Internationale Rechtshilfe in Strafsachen*, 5. Auflage (2012).

4 *Hackner*, Kap. III A, *Einführung in das Auslieferungsrecht der EU*, in: *Schomburg u.a.* (Hrsg.), *Internationale Rechtshilfe in Strafsachen* (5. Aufl. 2012), S. 1174f./Rn. 6.

mit Auslieferungsersuchen und drohender Todesstrafe. Danach kann der um Auslieferung ersuchte Staat eine Auslieferung unter der Bedingung gewähren, dass die Todesstrafe gegen die gesuchte Person nicht verhängt bzw. vollstreckt wird. Weitere Auslieferungshindernisse sind im EU-Abkommen nicht geregelt. Nach Art. 17 des EU-Abkommens schließt dieses es jedoch nicht aus, dass der ersuchte Staat Ablehnungsgründe gegen ein Auslieferungsgesuch geltend macht, die sich aus einem bilateralen Auslieferungsabkommen ergeben (vgl. Art. 17 Abs. 1 EU-Abkommen). Zudem ist in Art. 17 Abs. 2 EU-Abkommen geregelt, dass sich der ersuchte und der ersuchende Staat konsultieren, wenn das nationale Verfassungsrecht oder verbindliche endgültige Gerichtsentscheidungen ein Hindernis für eine Auslieferung darstellen und weder das EU-Abkommen noch das bilaterale Auslieferungsabkommen eine Regelung dieser Angelegenheit vorsehen. Art. 18 EU-Abkommen stellt zudem klar, dass auch nach seinem Inkrafttreten bilaterale Auslieferungsabkommen geschlossen werden können, soweit sie im Einklang mit dem EU-Abkommen stehen. Schließlich enthält das Abkommen Vorschriften zum Umgang mit vertraulichen Daten im Auslieferungsverfahren (Art. 14), zur Konsultationen zwischen den Vertragsparteien zum Zwecke der effektiven Nutzung des Abkommens und der leichteren Beilegung etwaiger Streitigkeiten über seine Auslegung (Art. 15) und zu seiner zeitlichen Geltung (Art. 16).

3. Ablehnungsgründe für Auslieferungsersuchen nach dem EU-Abkommen

Als ausdrücklicher Ablehnungsgrund für Auslieferungsersuchen findet sich im EU-Abkommen also lediglich die Vorschrift zur Todesstrafe in Art. 13. Eine Ablehnung der Auslieferung einer Person, die wegen einer politischen Straftat verfolgt wird, ist in dem EU-Abkommen nicht ausdrücklich vorgesehen. Weitere Ablehnungsgründe können sich jedoch zum einen aus Art. 17 Abs. 1 EU-Abkommen i.V.m. den Vorschriften aus bilateralen Auslieferungsabkommen und zum anderen aus Art. 17 Abs. 2 EU-Abkommen i.V.m. nationalem Verfassungsrecht bzw. endgültigen bindenden Gerichtsentscheidungen ergeben.

Wenn also ein bilaterales Auslieferungsabkommen des ersuchten Staates mit den USA oder das nationale Verfassungsrecht des ersuchten Staates die Verfolgung wegen einer politischen Straftat o.ä. als Ablehnungsgrund gegen ein Auslieferungsersuchen anerkennt, kann dieser geltend gemacht werden, auch wenn das EU-Abkommen dazu keine ausdrückliche Regelung enthält.

4. Konsequenzen für den Auslieferungsverkehr zwischen Deutschland und den USA

Deutschland und die USA haben einen bilateralen Auslieferungsvertrag⁵ geschlossen: Der Auslieferungsvertrag vom 20.6.1978⁶ wurde durch den ersten Zusatzvertrag vom 21.10.1986⁷ und den

5 Anhang II der für Gericht, Staatsanwaltschaften und Behörden bestimmten Richtlinien für den Verkehr mit dem Ausland in Strafsachen (RiVAST) enthält einen sog. Länderteil, in welchem in Bezug auf fast alle Staaten der Welt die Rechtsgrundlagen, die dem jeweiligen Auslieferungsverkehr zugrunde liegen, zusammengestellt. Der Anhang ist online abrufbar unter http://www.bmj.de/DE/Service/StatistikenFachinformationenPublikationen/Fachinformationen/RiVAST/functi on/rivast_Formular.html, (zuletzt abgerufen am 11.07.13).

zweiten Zusatzvertrag vom 18.4.2006⁸ ergänzt und modifiziert (im Folgenden bezeichnet als bilaterales Auslieferungsabkommen).⁹

In Art. 4 des bilateralen Auslieferungsvertrages i.V.m. Art. 2 des ersten Zusatzvertrages ist die Ablehnung einer Auslieferung im Falle von politischen Straftaten geregelt. Da das EU-Abkommen eine entsprechende Regelung nicht enthält, findet Art. 4 des bilateralen Auslieferungsvertrages in seiner aktuellen Fassung im Auslieferungsverkehr zwischen Deutschland und den USA Anwendung.

Danach wird eine Auslieferung nicht bewilligt, wenn die Straftat derentwegen sie begehrt wird vom ersuchten Staat als eine politische Straftat, als eine Straftat mit politischem Charakter oder als eine mit einer solchen zusammenhängende Straftat angesehen wird. Die Auslieferung wird auch nicht bewilligt, wenn der ersuchte Staat ernstliche Gründe hat, anzunehmen, dass das Auslieferungsersuchen tatsächlich gestellt worden ist, um den Verfolgten wegen einer in Absatz genannten Straftat zu verfolgen oder zu bestrafen. Im Rahmen des bilateralen Auslieferungsvertrages werden folgende Straftaten ausdrücklich nicht als politische Straftaten angesehen:

- a) eine Straftat, derentwegen beide Vertragsparteien auf Grund einer mehrseitigen internationalen Übereinkunft verpflichtet sind, den Verfolgten auszuliefern oder die Angelegenheit ihren zuständigen Behörden zur Entscheidung über die Strafverfolgung zu unterbreiten;
- b) Mord, Totschlag, gefährliche oder schwere Körperverletzung;
- c) Menschenraub, Entführung oder jede vergleichbare Freiheitsberaubung einschließlich Geiselnahme;
- d) das Anbringen oder die Verwendung von Sprengstoffen, Zündeinrichtungen oder Zerstörungsmitteln, durch die Leben gefährdet oder schwere Körperverletzung oder erheblicher Sachschaden verursacht werden kann;
- e) der Versuch, die Verabredung zu oder die Teilnahme an einer - der vorstehenden Straftaten.

Entsprechend besteht grundsätzlich die Möglichkeit, dass Deutschland ein Auslieferungsersuchen der USA ablehnt, weil es wegen einer aus deutscher Sicht politischen Straftat gestellt wurde. Es bedürfte einer Prüfung im Einzelfall, ob die auszuliefernde Person wegen einer politischen Straftat i.S.d. Art. 4 des bilateralen Auslieferungsabkommens verfolgt wird. Es kommt dabei nicht

6 BGBl II 1980, 646, 1300.

7 BGBl II 1988, 1086; BGBl II 1993, 846.

8 BGBl II 2007, 1618, 1634; 2010, 829.

9 Einen Überblick über den Auslieferungsverkehr mit den USA liefert *Riegel*, Der Auslieferungs- und Rechtshilfeverkehr mit den USA und Kanada, FPR 2010, 502.

darauf an, ob die USA als ersuchender Staat davon ausgehen, dass es sich um eine politische Straftat handelt. Entscheidend ist vielmehr, ob nach deutschem Recht eine politische Straftat oder eine Straftat mit politischem Charakter gegeben ist.

Weitere Ablehnungsgründe finden sich in Art. 5ff. des bilateralen Auslieferungsabkommens: Danach können Auslieferungen u.a. abgelehnt werden, wenn es sich um militärische Straftaten handelt (Art. 5 bilaterales Auslieferungsabkommen) oder wenn die Auslieferung wegen einer fiskalische Straftat begehrt wird und der Auslieferung wegen dieser die öffentliche Ordnung (*ordre public*) oder andere wesentliche Interessen des Staates entgegenstehen (Art. 6 i.V.m. Ziff. 27 des Anhangs des bilateralen Auslieferungsabkommens). Ebenso kann die Auslieferung eigener Staatsangehöriger verweigert werden (Art. 7 bilaterales Auslieferungsabkommen). Weiter werden Auslieferungen nicht bewilligt, wenn der Verfolgte wegen der Straftat, derentwegen um Auslieferung ersucht wird, im ersuchten Staat bereits rechtskräftig freigesprochen oder verurteilt worden ist (Art. 8 bilaterales Auslieferungsabkommen), wenn die verfolgte Straftat nach dem Recht des ersuchten Staates verjährt ist (Art. 9 bilaterales Auslieferungsabkommen), wenn der Verfolgte bereits im ersuchten Staat wegen derselben Straftat verfolgt wird (Art. 10 bilaterales Auslieferungsabkommen) oder wenn ihm im ersuchenden Staat die Todesstrafe droht (Art. 12 bilaterales Auslieferungsabkommen).

5. Wer entscheidet über Auslieferungsersuchen?

Weder das EU-Abkommen noch das bilaterale Auslieferungsabkommen enthalten Regelungen dazu, wer innerstaatlich über Auslieferungsersuchen entscheidet. Daher sind ergänzend die Regelungen des Gesetzes über Internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG)¹⁰ heranzuziehen.¹¹ Nachdem ein Auslieferungsersuchen auf dem diplomatischen Geschäftsweg übermittelt wurde richtet sich das deutsche Auslieferungsverfahren nach §§ 10 ff. IRG. Das Verfahren ist zweistufig¹²: Zunächst prüft auf entsprechenden Antrag der Generalstaatsanwaltschaft das örtlich zuständige Oberlandesgericht, ob ein Auslieferung unter rechtlichen Gesichtspunkten zulässig ist.¹³ Erklärt das Gericht die Auslieferung für rechtlich zulässig, entscheidet in einem zweiten Schritt die Bewilligungsbehörde über die endgültige Bewilligung der Auslieferung. Erklärt das OLG die Auslieferung für unzulässig, so ist die Bewilligungsbehörde hieran gebunden. Dabei werden insbesondere außenpolitische Gesichtspunkte berücksichtigt. Auch wenn das OLG eine Auslieferung für zulässig erklärt hat, kann die Bewilligungsbehörde sie ablehnen. Grundsätzlich ist Bewilligungsbehörde das Bundesministerium für Justiz.¹⁴ Die Bundesregierung hat aber die Bewilli-

10 BGBl I 1994, 1537.

11 *Hombrecher*, Grundzüge und praktische Fragen des Internationalen Strafrechts - Teil 1: Strafanwendungsrecht und Internationale Rechtshilfe, JA 2010, 637, (642 m.w.N.).

12 Im Einzelnen zum Auslieferungsverfahren vgl. *Hackner*, Hauptteil I, IRG/Einführung, in: Schomburg *u.a.* (Hrsg.), Internationale Rechtshilfe in Strafsachen (5. Aufl. 2012), S. 60ff./Rn. 45ff.

13 Vgl. §§ 29 Abs. 1, 12-14 IRG.

14 § 74 Abs. 1 IRG.

gungsentscheidung für viele Konstellationen auf die Landesregierungen übertragen¹⁵, welche sie wiederum auf die jeweiligen Generalstaatsanwaltschaften delegiert haben.¹⁶ Es bedarf als wiederum jeweils einer Prüfung im konkreten Fall um festzustellen, welches OLG und welche Bewilligungsbehörde für die Entscheidung über ein Auslieferungsersuchen zuständig sind.

6. Ergebnis

Ob Deutschland ein von den USA gestelltes Auslieferungsersuchen ablehnen könnte, hängt davon ab, ob die im EU-Abkommen oder die im bilateralen Auslieferungsabkommen mit den USA vereinbarten Ablehnungsgründe vorliegen. Entsprechend kann eine Auslieferung abgelehnt werden, wenn der verfolgten Person die Todesstrafe droht (Art. 13 EU-Abkommen und Art. 17 Abs. 1 EU-Abkommen i.V.m. Art. 12 bilaterales Abkommen) oder wenn einer der im bilateralen Abkommen in den Art. 4ff. aufgeführten Ablehnungsgründe vorliegen (vgl. Art. 17 Abs. 1 EU-Abkommen i.V.m. bilateralen Abkommen).

Das Verfahren zur Entscheidung über ein Auslieferungsersuchen ist zweistufig: Zunächst erfolgt eine rechtliche Prüfung durch das zuständige OLG. Erklärt dieses die Auslieferung für rechtlich zulässig, entscheidet die Bewilligungsbehörde unter Berücksichtigung außenpolitischer Aspekte endgültig über die Bewilligung der Auslieferung.

(RRn Andrea Eriksson)

15 § 74 Abs. 2 IRG. Vgl. die Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Landesregierungen von Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen über die Zuständigkeit im Rechtshilfeverkehr mit dem Ausland in strafrechtlichen Angelegenheiten (Zuständigkeitsvereinbarung 2004) vom 28. April 2004.

16 *Hombrecher*, (o. Fn. 11), S. 642.