

U r t e i l s a n m e r k u n g

Die Prüfung der vorgelegten Fragen hat nichts ergeben, was die Gültigkeit des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten berühren könnte.

*EuGH, Urt. v. 3.5.2007 – C-303/05**

Anmerkung:

Vordergründig hat der EuGH mit seinem Urteil in der Rechtssache „Advocaten voor de Wereld/Ministerrat“ entschieden, dass der viel diskutierte und heftig kritisierte „Europäische Haftbefehl“¹ Bestand haben wird. Gleichzeitig hat er allerdings auch den Streit um die Frage beendet, wann der Ministerrat zum Zwecke der Rechtsangleichung auf das einfachere und schnellere Instrument des Rahmenbeschlusses zurückgreifen darf, und wann der Rat im Wege des Übereinkommens vorzugehen hat.² Nach Auffassung des EuGH darf er das Instrument des Rahmenbeschlusses im Grunde wählen, wann immer seine Zuständigkeit nach den Art. 29 ff. EUV eröffnet ist. Eine Rangfolge zwischen den in Art. 34 EUV genannten Instrumenten bestehe nicht und wenn sowohl das Instrument des Übereinkommens wie das des Rahmenbeschlusses in Betracht kommt, stehe es im gerichtlich nicht überprüfbareren Ermessen des Ministerrats, welches er wählt. Das Urteil ist damit ein weiterer Meilenstein auf dem Weg zur Vergemeinschaftung der Dritten Säule und fügt sich nahtlos in die sehr dynamische und an Effektivität europäischer Rechtssetzung orientierte Rechtsprechung des EuGH. Zunächst hatte der EuGH 2005 im sog. Pupino-Urteil³ de facto die unmittelbare Wirksamkeit bestimmter unionsrechtswidrig nicht umgesetzter Rahmenbeschlussregelungen festgestellt und sie so in ihrer Wirkung in die Nähe von Richtlinien⁴ gerückt.⁵ Mit dem Urteil in der Sache „Advocaten voor de Wereld/Ministerrat“ klopft der EuGH nun die Kompetenz des Ministerrats zur Rechtssetzung innerhalb der Dritten Säule

weiter fest. Vieles spricht indes dafür, dass das nicht dem im Vertrag niedergelegten Willen der Mitgliedstaaten entspricht.

Richtig ist zunächst, dass nach den Buchstaben des EU-Vertrages ausdrückliche Regelungen zu der Frage fehlen, wann der Rat ein Übereinkommen zur Regelung bestimmter Sachverhalte wählen muss und wann er zum Instrument des Rahmenbeschlusses greifen darf. So gibt der EU-Vertrag lediglich Folgendes vor:

Art. 34 Abs. 2 EUV bestimmt, dass der Rat Maßnahmen ergreift und in der geeigneten Form und nach den geeigneten Verfahren, die in dem Titel über polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen festgelegt sind, eine Zusammenarbeit fördert, die den Zielen der Union dient. Neben anderen Instrumenten⁶ nennt Art. 34 Abs. 2 EUV hier vor allem die Rahmenbeschlüsse⁷ (lit. b) und die Übereinkommen (lit. d). Allen in Art. 34 EUV genannten Instrumenten ist gemeinsam, dass die Zuständigkeit des Rates zunächst grundsätzlich über die Art. 29 bis 31 EUV⁸ eröffnet sein muss. Soll eine Materie aus einem der in Art. 29 bis 31 EUV genannten Bereiche geregelt werden, bestimmt Art. 34 Abs. 2 lit. b EUV, dass der Rat zur Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten Rahmenbeschlüsse annehmen kann. Weitere ausdrückliche Vorgaben hinsichtlich der Zulässigkeit von Rahmenbeschlüssen macht der Vertrag nicht.

Dem Erfordernis der *Angleichung von Vorschriften* ist indes nicht viel beizumessen. Aufgrund der Zielsetzung der Mitgliedstaaten, einen gemeinsamen Rechtsraum zu schaffen, ist davon auszugehen, dass der Begriff sowohl den Neuerlass erfassen soll, sofern Regelungen bereits in einem Teil der Mitgliedstaaten vorhanden sind, als auch die Anpassung von bereits in allen Mitgliedstaaten vorhandenen nur unterschiedlich ausgestalteten Vorschriften, um Unterschiede zwischen den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen zu beseitigen.⁹ So geht auch der Generalanwalt in seinen Schlussanträgen davon aus, dass das Instrument des Rahmenbeschlusses von vorneherein lediglich nicht gewählt werden dürfe, um ein neues,

* NJW 2007, 2237.

¹ Rahmenbeschluss des Rates (2002/584/JI) vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, ABl. (EG) L 190 vom 18.7.2002, S. 1.

² Vgl. dazu *Pechstein*, in: Streinz (Hrsg.), EUV, EGV, Kommentar, 2003, Art. 34 Rn. 13.

³ EuGH, Urt. v. 16.6.2005 – C-105/03 (Pupino), EuZW 2005, 433 = JZ 2005, 838 = StV 2006, 1.

⁴ Die Richtlinie ist, genau wie der Rahmenbeschluss, hinsichtlich ihrer Ziele für die Mitgliedstaaten verbindlich und überlässt den Mitgliedstaaten die Wahl der Form und Mittel der Durchsetzung dieser verbindlichen Ziele, Art. 249 S. 2 u. 3 EGV. Sie können allerdings unter bestimmten Voraussetzungen unmittelbare Wirkung entfalten. Vgl. dazu *König*, in: Schulze/Zuleeg (Hrsg.), Europarecht – Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 2006, § 2 Rn. 29 ff., 45 ff.

⁵ Vgl. dazu *Tinkl*, StV 2006, 36 (38 ff.).

⁶ Art. 34 Abs. 2 EUV nennt weiter die gemeinsamen Standpunkte (lit. a) und die Beschlüsse (lit. c).

⁷ Der Rahmenbeschluss hat im Amsterdamer Vertrag das hinter den Erwartungen der Mitgliedstaaten zurückgebliebene Instrument der Gemeinsamen Maßnahme ersetzt. Im Rat hatte insbesondere keine Einigkeit darüber erzielt werden können, welche Bindungswirkung dem Instrument der Gemeinsamen Maßnahme zukommen sollte; *Röben*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, 13. Ergänzungslieferung, Stand: Mai 1999, Art. 34 Rn. 10; vgl. auch *Frieberger*, Die Union 2/00, 73 (78); *Kreß*, JA 2005, 220 f.; *Killmann*, JBl 2005, 566 f.

⁸ Zuständig ist der Rat danach für die in Art. 29 EUV genannten allgemeinen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität, die Polizeiliche Zusammenarbeit innerhalb der EU (Art. 30 EUV) und die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der EU (Art. 31 EUV).

⁹ *Reichelt*, Die Rechtmäßigkeitskontrolle von Rahmenbeschlüssen und Beschlüssen gemäß Art. 35 Abs. 6 EU, 2004, S. 23.

bisher in den Mitgliedstaaten überhaupt nicht vorhandenes Rechtsinstitut zu schaffen.¹⁰

Das Fehlen einer ausdrücklichen Regelung zur Zulässigkeit eines Rahmenbeschlusses könnte nach alledem durchaus für die vom EuGH vertretene Auffassung sprechen, dass die Entscheidung über die Wahl des Instruments im freien Ermessen des Ministerrats liegt.

Dagegen sprechen indes gewichtige rechtsstaatliche Erwägungen. Weil Rahmenbeschlüsse für die Mitgliedstaaten verbindlich werden, ohne dass diese ausdrücklich im Wege eines jeweils durch ihre Verfassung vorgesehen Verfahrens zugestimmt hätten¹¹, gab es von Anfang an Stimmen, die vertraten, dass das Instrument des Rahmenbeschlusses unzulässig sei, wenn der Regelungsinhalt eine wesentliche Beeinträchtigung des parlamentarischen Rechtssetzungsinstituts sei. Danach sollte allein das Instrument des Übereinkommens in Betracht kommen, wenn die Verfassung zumindest eines Mitgliedstaates hinsichtlich des Inhalts eines entsprechenden Übereinkommens die Zustimmung durch innerstaatlich hierzu berufene Organe oder Körperschaften gebiete. Deshalb dürften durch Rahmenbeschlüsse lediglich Materien geregelt werden, die von untergeordneter Bedeutung seien und sich in etwa in einer tatsächlichen Angleichung bereits unionsweit bestehender Vorschriften erschöpften.¹²

Diese am Demokratieprinzip orientierte Argumentation wird vor dem Hintergrund des Pupino-Urteils¹³, das de facto die unmittelbare Anwendung einzelner Bestimmungen von Rahmenbeschlüssen installiert, noch eindringlicher.

Für eine entsprechende Einordnung spricht auch der von *Reichelt* gezogene Vergleich zwischen Art. 34 Abs. 2 lit. b, c und d EUV.¹⁴ Aus dem Umstand, dass Art. 34 Abs. 2 lit. d EUV bei dem Instrument des Übereinkommens auf die verfassungsrechtlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten Bezug nehme, sei zu schließen, dass hier der Anwendungsbezug der unterschiedlichen Instrumente angelegt sei. In Art. 34 Abs. 2 lit. b und lit. c EUV fehlten Hinweise auf

mitgliedstaatliche Vorschriften und eine Annahmebedürftigkeit, weil diese Instrumente nicht gedacht seien, eine so einschneidende Wirkung auf mitgliedstaatliche Rechtsordnungen zu haben. Bei einem Rahmenbeschluss etwa bewirke die verbindliche Zielvorgabe an den mitgliedstaatlichen Gesetzgeber (Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften) bei freier Wahl der Form und Mittel – aus Sicht des Unionsvertrages – noch keinen schweren Eingriff in die Souveränität der Mitgliedstaaten. Dementsprechend liege die Auslegung des lit. d nahe, dass die Handlungsform des Übereinkommens immer dann zu wählen sei, wenn der Rechtsakt der Dritten Säule geeignet sei, in einer über die Vorgabe des Regelungsziels „Angleichung“ hinausgehenden Weise das innerstaatliche Rechtssetzungsmonopol des Parlaments zu beeinträchtigen. Erfasst seien daher vor allem die Fälle, in denen der Rat dem nationalen Gesetzgeber eine materielle Regelung so vollständig wie möglich im Sinne einer zur unmittelbaren Anwendung geeigneten Bestimmung vorgeben will (z.B. bei unmittelbar in die Grundrechte eingreifenden oder zu derartigen Eingriffen ermächtigenden Regelungen¹⁵) und der mitgliedstaatlichen Legislative nur die Funktion zukomme, die unionsrechtliche Regelung „eins zu eins“¹⁶ in die innerstaatliche Rechtsordnung zu übernehmen.¹⁷

Teilweise wird gegen diese Auffassung eingewandt, die Frage, welches Mittel der Rat zu wählen habe, könne nicht an innerstaatliche Zustimmungserfordernisse geknüpft sein.¹⁸ Zutreffend wendet *Reichelt* indes ein, dass der Umstand, dass die Ratifikationsverfahren in den Mitgliedstaaten unterschiedlich geregelt seien, nicht gegen eine hieran knüpfende Abgrenzung zwischen einem noch zulässigen Rahmenbeschluss und der Erforderlichkeit eines Übereinkommens spreche. Die Kriterien für eine wesentliche Beeinträchtigung des parlamentarischen Rechtssetzungsmonopols seien hinreichend klar. Auch der Grundrechtsstandard innerhalb der EU sei annähernd gleich.¹⁹ Es geht *Reichelt* danach letztlich weniger um innerstaatliche Zustimmungsbedürftigkeit und innerstaatliche Zustimmungserfordernisse zur Abgrenzung der Zulässigkeit vom Instrument des Rahmenbeschlusses gegenüber dem des Übereinkommens, als schlicht um die „Schwe-

¹⁰ Schlussanträge des Generalanwalts vom 12. September 2006, Rs. C-303/05 (Advocaten voor de Wereld/Ministerrat), abzurufen über die Seite des EuGH – www.curia.europa.eu, Rn. 46 bis 50.

¹¹ Vgl. zu dem Umstand, dass der Rahmenbeschluss ohne hinreichende parlamentarische Kontrolle zustande kommt *Zeder*, ÖJZ 2001, 81 (83); vgl. auch *Braum* dazu, dass die europäische Entwicklung im Bereich des Strafrechts getragen ist von Effizienzüberlegungen und auf administrativem Wege durchgesetzt wird, so dass eine Abkehr von demokratisch-legitimierter Strafgesetzgebung zu verzeichnen ist: ZRP 2002, 508 (509); *ders.*, StV 2003, 576 (579); ähnlich *Albrecht*, ZRP 2004, 1 ff.; *ders.*, KritV 2003, 125 (129 f.); vgl. auch *Bendler*, CILIP 2001, 27 (28 f.); *Nitschmann*, GA 2004, 655 (665); *Nestler*, ZStW 116 (2004), 332 (333 ff.).

¹² *Pechstein/Koenig*, Die Europäische Union, 2000, Rn. 249; *Streinz*, Europarecht, 2005, Rn. 477.

¹³ Vgl. Fn. 3.

¹⁴ Vgl. Fn. 9.

¹⁵ Ähnlich *Böse*, in: Schwarze (Hrsg.), EUV, Kommentar, 2000, Art. 34 Rn. 10; *Röben* (Fn. 7), Art. 34 Rn. 25; a.A. *Wasmeier*, in: von der Groeben (Hrsg.), EUV, Kommentar, 5. Aufl. 1997, Art. 34 Rn. 21, der davon ausgeht, es liege weitgehend im Ermessen des Rates, welche Handlungsform er wählt.

¹⁶ Soweit sich die bisherige Praxis beurteilen lässt, enthalten die Rahmenbeschlüsse freilich überwiegend so detaillierte Regelungen, dass sie unmittelbar und „eins zu eins“ in das nationale Recht übernommen werden können und gegebenenfalls müssen. So verhält es sich insbesondere auch beim Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl; vgl. dazu *v. Heintschel-Heinegg/Rohlff*, GA 2003, 44.

¹⁷ *Reichelt* (Fn. 9), S. 32 ff. (35).

¹⁸ *Satzger*, in: Streinz (Fn. 2), Art. 34 Rn. 13.

¹⁹ *Reichelt* (Fn. 9), S. 34.

re“ der Einwirkung auf die nationale Rechtsordnung. Er stellt im Ergebnis auf das – aus dem bundesdeutschen Staatsverfassungsrecht geläufige – Wesentlichkeitsprinzip²⁰ ab, nach dem wesentliche Eingriffe durch den Gesetzgeber (hier die Parlamente der einzelnen Mitgliedstaaten) selbst geregelt werden müssen.

Im Ergebnis argumentiert – allerdings mehr am den Einzelnen belastenden Grundrechtseingriff orientiert – auch *Satzger* in eine ähnliche Richtung. Er vertritt, dass der EU-Vertrag durch den ausdrücklichen Ausschluss der unmittelbaren Wirkung von Rahmenbeschlüssen zeige, dass ein Eingriff in Rechtspositionen des Einzelnen, und damit eine Beschränkung von Grundrechten, nicht das Ziel eines solchen Rechtsaktes sein dürfe. Die Entscheidung einer derartigen Beeinträchtigung individueller Freiräume stehe nach dieser Konzeption allein den Mitgliedstaaten zu. Ihre Letztentscheidungskompetenz bleibe nur gewahrt, wenn für eine entsprechende Regelung das Übereinkommen als Handlungsform im Rahmen des Art. 34 EUV gewählt werde, da die Mitgliedstaaten frei über dessen Ratifizierung entscheiden könnten.²¹

Es spricht also vieles dafür, dass das vom EuGH gefundene Ergebnis einerseits dem im EU-Vertrag niedergelegten Willen der Mitgliedstaaten widerspricht und andererseits gegen das Demokratieprinzip verstößt.

Durch die Hintertür und über das Zusammenspiel von unmittelbarer Wirkung und der gerichtlichen Überprüfung entzogener, freier Wahl der Rechtssetzungsinstrumente etabliert sich im Bereich der Zusammenarbeit in Strafsachen eine gubernative Rechtssetzung²², die sich – betrachtet man die schon jetzt beträchtliche Anzahl von Rahmenbeschlüssen²³ – noch erheblich verstärken wird. Es steht auch nicht zu erwarten, dass die Mitgliedstaaten der Rechtsfortbildung durch den EuGH entgegengetreten und dem Demokratiedefizit auf europäischer Ebene abhelfen werden. Aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit ist die Bundesrepublik Deutschland vor diesem Hintergrund verpflichtet, dem Beispiel einiger anderer EU-Mitgliedstaaten²⁴ zu folgen und ein Verfahren vorzuschreiben, nach dem die Zustimmung ihres Vertreters im Ministerrat an die Zustimmung ihres Parlaments gebunden ist. Nur auf diese Weise kann dem Demokratiedefizit auf europäischer Ebene, das über das Institut der unmittelbaren Wirkung

in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten hineintransportiert wird, wirksam begegnet und dauerhaft verhindert werden, dass Mitgliedstaaten u.U. unionsrechtlich zu Maßnahmen verpflichtet sind, die ihrem nationalen Recht widersprechen. Auch die drohende Kluft zwischen Verfassungsgericht und EuGH, die im Urteil des Verfassungsgerichts²⁵ zur Nichtigkeit des Europäischen Haftbefehlsgesetzes²⁶ durchscheint,²⁷ könnte damit vermindert werden.

Rechtsanwältin Dr. Cristina Tinkl, Düsseldorf

²⁰ Zum Wesentlichkeitsprinzip vgl. statt vieler *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 8. Aufl. 2006, Art. 20 Rn. 46.

²¹ *Satzger* (Fn. 17), Art. 35 Rn. 13.

²² Zum Begriff der gubernativen Rechtssetzung auf europäischer Ebene *Lüderssen*, GA 2003, 71 ff.

²³ Vgl. dazu *Nelles/Tinkl/Lauchstädt*, in: Schulze/Zuleeg (Fn. 4), § 42 Rn. 35 ff.

²⁴ So etwa Österreich, wo Art. 23e Abs. 2 bis 5 B-VG (österreichisches Bundes-Verfassungsgesetz, [österreichisches] BGBl. Nr. 1/1930) eine Mitwirkung des Parlaments an der Festlegung der Haltung des Ratsmitglieds vorsieht (vgl. auch *Zeder*, ÖJZ 2001, 81 [83]). Andere Länder wie Dänemark, Niederlande, Schweden, Großbritannien und Irland halten ebenfalls ausdrücklich an einem Parlamentsvorbehalt fest. Vgl. *von Heintschel-Heinegg/Rohlf*, GA 2003, 44.

²⁵ BVerfG, Urt. v. 18.7.2005 – 2 BvR 2236/04; abgedruckt in NJW 2005, 2289 ff.; Eine umfassende Dokumentation des gesamten Verfahrens unter Abdruck der Wortlautprotokolle der Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht findet sich bei *Schorkopf*, Der Europäische Haftbefehl vor dem Bundesverfassungsgericht, 2006, S. 1 ff.

²⁶ Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Europäisches Haftbefehlsgesetz – EuHbG) – BGBl. 2004/I, S. 1748.

²⁷ Dem Pupino-Urteil des EuGH (Fn. 3) etwa liegt eine vollkommen andere Auffassung von der Rechtsnatur des Rahmenbeschlusses zugrunde als der vom Bundesverfassungsgericht im Urteil zur Nichtigkeit des ersten EuHbG (Fn. 25) vertretenen. Vgl. dazu *von Unger*, NVwZ 2005, 1266 (1268 ff.); *Tinkl*, StV 2006, 36 (40).