

Teil 1: Der einschlägige primärrechtliche Rahmen

A. Rahmenbeschluss und PJZS im Kontext

Der Rahmenbeschluss als Maßnahme der PJZS ist in Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. b EUV geregelt. Danach ist der Rahmenbeschluss für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt den innerstaatlichen Stellen jedoch die Wahl von Form und Mittel. Insoweit entspricht die Regelung dem Wortlaut des Art. 249 Abs. 3 EGV über die Richtlinie. Jedoch schließt der zweite Hauptsatz explizit die unmittelbare Wirksamkeit des Rahmenbeschlusses aus. Da der Begriff der „unmittelbaren Wirksamkeit“ keine weitere Erwähnung in den Verträgen erfährt, sind Inhalt und Bedeutung dieses Ausschlusses weitgehend unklar und umstritten.¹

Hinsichtlich der Regelungsmaterie besteht eine Eingrenzung des Anwendungsbereichs, da Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. b EUV festlegt, dass der Rahmenbeschluss lediglich der Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten dienen darf.

Systematisch ist die Regelung dem Titel VI des Unionsvertrags und somit der PJZS zuzuordnen. In dessen Rahmen verfolgt die Union nach dem Wortlaut von Art. 29 EUV, der Einführungsvorschrift zu Titel VI, das Ziel, „den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten, indem sie ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen entwickelt (...)“.

Diese Form der Zusammenarbeit ergänzt – zusammen mit Titel V des Unionsvertrags über die Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) – nach Art. 1 Abs. 3 EUV die Europäischen Gemeinschaften, welche die Grundlage der Union darstellen. Entsprechend dem häufig verwendeten Tempelmodell der EU handelt es sich bei den Rahmenbe-

¹ Dies betont auch *Schroeder*, in: Lagodny, 37, 55; *Ders.*, EuR 2007, 349, 366; dazu anschaulich Groeben/Schwarze-Wasmeier, Art. 34 EU, Rn. 11 m.w.N.

schließen um eine Handlungsform der PJZS und damit der „dritten Säule“ der Union. Dabei soll das Säulenmodell rein deskriptiv und nicht im Sinne einer inhaltlichen Aussage über das Verhältnis der Säulen zueinander verstanden werden.²

I. Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

1. Die historische Entwicklung der PJZS

a. Die Formen der Zusammenarbeit bis zum Vertrag von Maastricht

Eine mitgliedstaatliche Zusammenarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit und der Justiz entstand in ersten Ansätzen bereits kurz nach Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG).³ Obwohl bereits damals die Notwendigkeit eines gemeinsamen Vorgehens auf europäischer Ebene erkannt wurde, bestanden bis in die achtziger Jahre hauptsächlich unverbindliche Formen gemeinsamen Vorgehens.⁴ Zu erwähnen sind hierbei die fünf TREVI-Arbeitsgruppen, die der Zusammenarbeit der jeweiligen Fachbeamten unter Einschaltung der Ministerebene dienen sollten, die CELAD mit dem Ziel der Drogenbekämpfung, die Gruppe justizielle Zusammenarbeit, die Zusammenarbeit der Zollverwaltungen (GAM) sowie die Rhodos-Gruppe zur Koordination der Freizügigkeit des Personenverkehrs.⁵ Hintergrund der Schaffung dieser ersten Zusammenarbeit in Innen- und Justizpolitik

² Die fehlende Aussagekraft des Tempelmodells hinsichtlich der rechtlichen Beziehungen untereinander betont auch *Schroeder*, in: v. Bogdandy 2003, 373, 378; *Ders.*, EuR 2007, 349, 351 f.

³ Zur Entwicklung der EWG zur EG vgl. *Guerra Martins*, in: MPEPIL, *European (Economic) Community (EC)*, Rn. 1 ff.

⁴ Von der Groeben/Schwarze-Jour-Schröder/Wasmeier, Vorbem. zu den Art. 29 bis 42 EU, Rn. 8; Calliess/Ruffert-Suhr, Art. 29 EUV, Rn. 4.

⁵ Vgl. die ausführlichen Überblicke zu der Entwicklungsgeschichte der PJZS bei *Bauer*, 99 ff.; *Streinz-Satzger*, Art. 29 EUV, Rn. 1 ff.; *Grabitz/Hilf-Röben*, Vor Art. 29 EUV, Rn. 1 ff.; *Calliess/Ruffert-Suhr*, Art. 29 EUV, Rn. 4 ff.; *Von der Groeben/Schwarze-Jour-Schröder/Wasmeier*, Vorbem. zu den Art. 29 bis 42 EU, Rn. 8 ff.; *Pechstein/Koenig*, 345 ff.; *Baker/Harding*, 34 (2009) ELRev 25, 28 ff.

war insbesondere das Aufkommen neuer Bedrohungslagen, dem sich Europa in Form des Terrorismus in den 1970er Jahren gegenüber sah.⁶

Eine rechtlich verfestigte Form erhielt die Zusammenarbeit erstmals Mitte der achtziger Jahre mit der Aufnahme des Binnenmarktziels in den EWG-Vertrag⁷ durch die Einheitliche Europäische Akte von 1987.⁸

Parallel zu dieser Entwicklung sind die Schengener Übereinkommen von 1985 (Schengen I) und 1990 (Schengen II) zu erwähnen.⁹ Durch diese völkerrechtlichen Abkommen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten sollten Grenzkontrollen schrittweise abgebaut und flankierende Maßnahmen getroffen werden.

Der am 1.11.1993 in Kraft getretene Vertrag von Maastricht führte erstmals zu einer primärrechtlichen Verankerung der Regelungsmaterie. In Titel IV des Unionsvertrags wurde die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres geregelt, die sodann zur „dritten Säule“ im Sinne der erwähnten Tempelstruktur wurde.

Hintergrund der erfolgten Eingliederung war die Erkenntnis, dass zahlreiche Probleme der Innen- und Justizpolitik nicht mehr auf nationaler Ebene zu lösen sind, sondern vielmehr mittels einer europäischen Koordination.¹⁰ Dennoch sollte die Zusammenarbeit bewusst nur auf intergouvernementaler Ebene stattfinden und aufgrund nationaler Souveränitätsvorbehalte bewusst nicht in einer stärker integrierten Form.¹¹

Inhaltlich wurden neun Politikbereiche als „Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse“¹² aufgelistet, namentlich die Asylpolitik, die

⁶ Einen historischen Überblick über Formen des Terrorismus bietet *Frowein*, 62 (2002) ZaöRV 879, 880 ff.

⁷ Durch den neu eingefügten Art. 8a EWG-Vertrag entspricht der Regelung des Art. 14 Abs. 1 und 2 EG.

⁸ ABl. 1987 L 169/1.

⁹ Vgl. die erstmalige Gesamtveröffentlichung des Schengen-Besitzstands (ABl. 2000 L 239/1).

¹⁰ *Di Fabio*, DÖV 1997, 89, 90 f. unter Verweis auf die gescheiterten Bemühungen Deutschlands, eine Integration der Innen- und Justizpolitik in das Gemeinschaftsrecht zu erreichen; Groeben/Schwarze-Jour-Schröder/Wasmeier, Vorbem. zu den Art. 29 bis 42 EU, Rn. 24.; Calliess/Ruffert-Suhr, Art. 29 EUV, Rn. 6.

¹¹ *Lebeck*, 8 (2007) GLJ 501, 503; *Hobe*, Jura 2006, 859, 860; Grabitz/Hilf-Röben, vor Art. 29, Rn. 21.

¹² Art. K.1 EUV a.F.

Einwanderungspolitik und die Politik gegenüber Staatsangehörigen dritter Länder allgemein, die Bekämpfung der Drogenabhängigkeit und von Betrügereien im internationalen Maßstab, die justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen, die Zusammenarbeit im Zollwesen, die polizeiliche Zusammenarbeit zur Verhütung und Bekämpfung schwerer Formen internationaler Kriminalität sowie die Einrichtung von Europol.

Als Handlungsformen sah der Unionsvertrag in den Bereichen Justiz und Inneres gemeinsame Standpunkte, gemeinsame Maßnahmen und Übereinkommen vor. Das Initiativrecht für diese lag je nach Bereich alleine bei den Mitgliedstaaten oder bei Kommission und Mitgliedstaaten. Das Europaparlament wurde nur angehört, während einziges Entscheidungsorgan der Rat war, der grundsätzlich einstimmig zu beschließen hatte.¹³ Eine Zuständigkeit des EuGH war grundsätzlich nicht vorgesehen.

b. Der Vertrag von Amsterdam

Der am 1.5.1999 in Kraft getretene Vertrag von Amsterdam brachte für den Bereich Justiz und Innenpolitik weitgehende Veränderungen.¹⁴

Eingeführt wurde das Unionsziel eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, welches das Ziel der Entwicklung einer engeren Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres ablöste.

Eine wichtige Neuerung des Vertrags war die Überführung einiger Politikbereiche aus dem Unionsvertrag hauptsächlich in das neue Kapitel des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts des Gemeinschaftsvertrags. Betroffen davon waren die Bereiche Asyl, Visa, Einwanderung, die Zusammenarbeit in Zivilsachen und teilweise im Zollwesen, sowie Maßnahmen zur Sicherung der Außengrenzen.¹⁵

Durch das Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der Europäischen Union¹⁶ wurde der Schengen aquis in das Gemeinschafts- bzw. Unionsrecht eingefügt.

¹³ *Craig/de Búrca*, 26.

¹⁴ Groeben/Schwarze-Jour-Schröder/Wasmeier, Vorbem. zu den Art. 29 bis 42 EU, Rn. 29; Calliess/Ruffert-Suhr, Art. 29 EUV, Rn. 8; Harings, EuR Beiheft 1998/2, 81, 88; Meyring, EuR 1999, 309.

¹⁵ *Labayle*, 41 (2005) RTD eur. 437, 441.

¹⁶ ABl. 1997 C 340/93.

Die im Bereich der „dritten Säule“ verbliebenen Regelungen über die PJZS haben einige inhaltliche Änderungen erfahren.¹⁷

Art. 29 EUV spricht nunmehr von einem „gemeinsamen Vorgehen“, nicht mehr nur von „Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse“. Daneben wurde die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Justiz präzisiert durch die Möglichkeit einer schrittweisen Festlegung von Mindestvorschriften über Straftaten in Art. 29 Abs. 2 EUV sowie Art. 31 Abs. 1 lit. e EUV. Auch die polizeiliche Zusammenarbeit und die Befugnisse von Europol wurden durch Art. 30 EUV erweitert.

Wichtige Änderungen erfuhr die „dritte Säule“ hinsichtlich ihrer Entscheidungsstrukturen und -formen. Neu eingeführt wurden die Handlungsformen Beschluss und Rahmenbeschluss.¹⁸

Das Annahmeverfahren der Handlungsformen nach Art. 34 EUV wurde ebenfalls geändert. So sieht Art. 34 Abs. 2 EUV ein Initiativrecht der Mitgliedstaaten und der Kommission grundsätzlich in allen Bereichen vor und ersetzt damit das bis dahin bestehende System eines differenzierten Initiativrechts. Beschlüsse im Bereich der PJZS werden grundsätzlich einstimmig vom Rat gefasst, dessen Stellung durch die Einführung der neuen Handlungsformen als gestärkt betrachtet wurde.¹⁹ Daneben erfuhr das Europaparlament durch den Vertrag von Amsterdam eine Aufwertung, indem eine verpflichtende Anhörung vor Annahme eines Rahmenbeschlusses und Beschlusses, sowie vor der Empfehlung eines Übereinkommens in Art. 39 Abs. 1 EUV vorgesehen wurde.

Der Vertrag von Amsterdam brachte insbesondere im Bereich der Zuständigkeiten des EuGH wichtige Neuerungen.²⁰ So wurde das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 35 EUV in das Unionsrecht eingeführt. Danach besteht eine Befugnis des Gerichtshofs, im Wege der Vorabentscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung von Rahmenbeschlüssen und Beschlüssen, sowie über die Auslegung von Überein-

¹⁷ Streinz, EuZW 1998, 137, 141; Müller-Graff, integration 1997, 271, 275.

¹⁸ Lecheler, DVBl 2008, 273 bemängelt die nicht erfolgte dogmatische Zuordnung bei deren Einführung.

¹⁹ Müller-Graff, integration 1997, 271, 279; Harings, EuR Beiheft 1998/2, 81, 90.

²⁰ Dazu Groeben/Schwarze-Jour-Schröder/Wasmeier, Vorbem. zu den Art. 29 bis 42 EU, Rn. 32; Calliess/Ruffert-Subr, Art. 29 EUV, Rn. 9; Müller-Graff, integration 1997, 271, 280; Harings, EuR Beiheft 1998/2, 81, 94; Pechstein/Koenig, 362; Peers, 41 ff.

kommen und der Gültigkeit und Auslegung von deren Durchführungsmaßnahmen zu entscheiden. Eine bedeutende Einschränkung erfährt das Vorabentscheidungsverfahren durch das Erfordernis einer mitgliedstaatlichen Anerkennungserklärung nach Art. 35 Abs. 2 EUV.

Daneben sieht Art. 35 Abs. 6 EUV ein Verfahren der Rechtmäßigkeitskontrolle vor, das dem Verfahren nach Art. 230 Abs. 1 EGV nachgebildet ist, in dem der EuGH die Rechtmäßigkeit von Rahmenbeschlüssen und Beschlüssen überprüfen kann.

Zudem ist der Gerichtshof nach Art. 35 Abs. 7 EUV zuständig für Entscheidungen über Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung der Rechtsakte nach Art. 34 Abs. 2 EUV zwischen den Mitgliedstaaten, sowie für Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten und Kommission über die Auslegung oder Anwendung von Übereinkommen.

c. Entwicklungen nach dem Vertrag von Amsterdam

Der am 1.2.2003 in Kraft getretene Vertrag von Nizza brachte für die PJZS keine weitgehenden Neuerungen.²¹ Neben der Einfügung von Eurojust in Art. 29 Abs. 2 und 31 EUV wurden die Voraussetzungen für eine verstärkte Zusammenarbeit für die PJZS in Art. 40, 40 a und 40 b EUV erneuert.

Als weitere nennenswerte Etappe der Entwicklung der PJZS ist der Wiener Aktionsplan zu nennen. Dieser am 3.12.1998 vom Europäischen Rat gebilligte Aktionsplan²² sollte eine bestmögliche Umsetzung des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gewährleisten.²³

Auf dem Europäischen Rat von Tampere am 15. und 16.10.1999 beschäftigten sich die Staats- und Regierungschefs erstmals ausschließlich mit dem Themenbereich Justiz und Inneres. Dabei wurden zahlreiche konkrete Aufträge mit entsprechenden Umsetzungs- und Berichtsfris-

²¹ *Craig/de Búrca*, 46; *Calliess/Ruffert-Suhr*, Art. 29 EUV, Rn. 13; *Streinz-Satzger*, Art. 29 EUV, Rn. 2.

²² ABl. 1999, C 19/1.

²³ *Jekewitz*, 79; *Groeben/Schwarze-Jour-Schröder/Wasmeier*, Vorbem. zu den Art. 29 bis 42 EU, Rn. 43; *Calliess/Ruffert-Suhr*, Art. 29 EUV, Rn. 11; *Avgerinopoulou*, 13 (2006-2007) *Columbia Journal of European Law* 747, 748.

ten erteilt.²⁴ Auf dem Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001 wurde eine Zwischenbilanz über die Vorgaben von Tampere gezogen und das Ziel eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nochmals bekräftigt.²⁵

Mit dem vom Europäischen Rat in Brüssel am 4./5.11.2004 angenommenen Haager Programm²⁶ wurde das Programm von Tampere bis Ende 2009 fortgeführt. Das Stockholmer Programm²⁷ wird als Nachfolgeprogramm im Dezember 2009 dem Europäischen Rat zur Abstimmung vorgelegt und legt die weiteren Prioritäten einer europäischen Innen- und Justizpolitik bis zum Jahr 2014 fest.

d. Charakteristika der Entwicklungsgeschichte

Insgesamt verdeutlichen die Entwicklungsstadien der europäischen Zusammenarbeit auf den Gebieten Justiz und Inneres eine im Vergleich zur Gemeinschaftsrechtsordnung zunächst nur langsame und stufenweise Entwicklung. Frühe diesbezügliche Integrationsversuche, wie beispielsweise die Schaffung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, scheiterten im Gegensatz zur Schaffung und graduellen Stärkung der wirtschaftlichen Integration.²⁸

Erst in neuster Zeit zeigt sich mit der Annahme der genannten Programme ein verstärkter Wille zu einem Voranschreiten im Bereich der PJZS.²⁹ Dennoch stellt die Kommission in ihrem jüngsten Jahresbericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahre 2007 nur unzu-

²⁴ Europäischer Rat vom 15. und 16.10.1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziff.1 ff., Ratsdok. SI (1999) 800=NJW 2000, 339; insbesondere wurde der Kommission der Auftrag erteilt, einen Fortschrittsanzeiger zu erstellen, in dem Fortschritte bei den geforderten Maßnahmen aufgezeichnet und im Falle fehlender Fortschritte die Verantwortlichen angemahnt werden; die Kommission kommt der Berichtspflicht seit dem Jahr 2000 nach.

²⁵ Europäischer Rat von Laeken, Schlussfolgerungen, Ratsdok. SN 300/01.

²⁶ ABl. 2005, C 53/1.

²⁷ Vgl. die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 10.6.2009 über „Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger“ (KOM/2009/262 endg.).

²⁸ *Di Fabio*, DÖV 1997, 89.

²⁹ *Fletcher*, 30 (2005) ELRev 862, 869; *Böse* 2008, 3.

reichende Fortschritte insbesondere im Zusammenhang mit der „dritten Säule“ fest.³⁰

Ein Grund dieser langsamen Integration ist in der Tatsache zu sehen, dass es sich bei den Bereichen innere Sicherheit und Justiz um solche handelt, die von den Mitgliedstaaten als „Kernbereich nationaler Identität“³¹ betrachtet werden. Die Säulenstruktur insgesamt ist als das Ergebnis des politischen Kompromisses zwischen der Notwendigkeit einer Bündelung von Problemlösungskapazitäten und traditionellen nationalstaatlichen Vorstellungen zu betrachten.³²

2. Die Gestalt der PJZS

Die Gestalt der PJZS entspricht weitestgehend derjenigen, die durch den Vertrag von Amsterdam geschaffen wurde.

Die Regelung des Art. 29 EUV, der das Ziel eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts normiert, stellt eine Konkretisierung der allgemeinen Ziele der EU dar. So sprechen Art. 2 Abs. 1, 4. Spiegelstrich und der elfte Erwägungsgrund der Präambel des Unionsvertrags ebenfalls von einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, bzw. der Förderung der Freizügigkeit³³ und der Sicherheit der Bürger durch Bestimmungen über Justiz und Inneres. Dementsprechend sind die Aufgaben und Ziele der PJZS umrissen.

Die Felder der Zusammenarbeit sind durch die „Einstiegsnorm“ des Art. 29 EUV festgelegt. Art. 29 Abs. 2 EUV bezieht sich auf die Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität, dabei insbesondere – und somit nicht abschließend – des Terrorismus, des Menschenhandels, der Straftaten gegenüber Kindern, des illegalen Drogen- und Waffenhandels, der Bestechung und Bestechlichkeit sowie des Betrugs. Die Zu-

³⁰ KOM/2008/373 endg, Rn. 91.

³¹ Streinz-Satzger, Art. 29 EUV, Rn. 2; Grabitz/Hilf-Röben, vor Art. 29 EUV, Rn. 3 spricht von einem „Kernbereich staatlicher Souveränität“; *Spaventa*, 3 (2007) EConst 5 knüpft die Wahrnehmung strafrechtlicher Fragen an eine „national mode of thinking“; *Skouris*, EuGRZ 2008, 343, 345; so auch *Herlin-Karnell*, 15 (2009) ELJ 351, 355.

³² *Giegerich*, 67 (2007) ZaöRV, 351. Zur Ausgliederung staatlicher Souveränitätsrechte durch die Gründung der Gemeinschaft *Frowein* 1997, 37, 38 ff.

³³ Die Freizügigkeit wird dabei als ein Bestandteil der Freiheit betrachtet, vgl. Aktionsplan zur Umsetzung des Amsterdamer Vertrags, ABl. 1999 C 19/1, 3.

sammenarbeit soll sowohl präventive, als auch repressive Maßnahmen umfassen.³⁴ Weiter wird die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit angeführt.

Auch die Mittel der Zusammenarbeit sind in Art. 29 Abs. 2 EUV aufgeführt. Diese setzen sich aus drei Formen zusammen: einer engeren Zusammenarbeit der Polizei-, Zoll- und anderer Behörden, insbesondere mit Europol, sowie einer engeren Zusammenarbeit der Justizbehörden, insbesondere mit Eurojust, und letztlich einer Harmonisierung materieller Strafvorschriften, soweit erforderlich. Erstere wird durch Art. 30 und 32 EUV, zweite durch Art. 31 und 32 EUV näher ausgestaltet. Die Annäherung des materiellen Strafrechts findet sich konkretisiert in Art. 31 Abs. 1 lit. e EUV wieder, welcher die Annahme von Maßnahmen zur Festlegung von Mindestvorschriften über Tatbestandsmerkmale und Strafen in bestimmten Feldern besonders schwerer Kriminalität als Vorgehen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit nennt.

Die konkreten Maßnahmen, mittels derer obige Ziele verfolgt werden können, finden sich in Art. 34 Abs. 2 EUV, welcher gemeinsame Standpunkte, Beschlüsse, Übereinkommen und Rahmenbeschlüsse auflistet.

Letztlich ist darauf hinzuweisen, dass die Regelungen der Art. 29 ff. EUV im Kontext mit den Regelungen der Art. 61 ff. EGV gesehen werden müssen. Dieser Titel IV des Gemeinschaftsvertrags mit der Überschrift „Visa, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr“ wurde durch den Vertrag von Amsterdam in die „erste Säule“ überführt und bezweckt nach Art. 61 EGV den Aufbau eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Dieses Ziel findet sich in der Norm des Art. 2 EUV wieder, der als „Schirm“ über den detaillierten Vorschriften des Titel IV des Gemeinschaftsvertrags und des Titel VI Unionsvertrags dient.³⁵ Diese Verbindung von Unions- und Gemeinschaftsrecht durch das gemeinsame Ziel eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts besteht in der Bezugnahme auf die PJZS durch Art. 61 lit. e EGV. Diese Verbindung, sowie die ursprüngliche Verankerung des Titels IV des Gemeinschaftsvertrags in der

³⁴ Streinz-Satzger, Art. 29 EUV, Rn. 8; Schwarze-Böse, 2. Auflage, Art. 29 EUV, Rn. 4; Calliess/Ruffert-Suhr, Art. 29 EUV, Rn. 31 unter Verweis auf die Begriffe „verhüten“ und „bekämpfen“.

³⁵ Monar, in: v. Bogdandy 2009, 764; Pache, in: Pache 10 f.; Müller-Graff, in: Müller-Graff 2005, 11.

„dritten Säule“ vermögen einige Besonderheiten im Vergleich zum generellen Regime des Gemeinschaftsvertrags zu erklären.³⁶

II. Die Einordnung des Rahmenbeschlusses in die PJZS

Da der Wortlaut des Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. b EUV ist teilentweder mit der Regelung des Art. 249 Abs. 3 EGV über die Handlungsform der Richtlinie der EG ist, wird teilweise geschlossen, dass sich Richtlinie und Rahmenbeschluss inhaltlich entsprechen, bzw. der Rahmenbeschluss das unionsrechtliche Äquivalent zur Richtlinie darstellt.³⁷ Jedoch schließt Art. 34 Abs. 2 lit. b 2. HS EUV ausdrücklich eine unmittelbare Wirksamkeit des Rahmenbeschlusses aus.

Inhaltlich ist die Handlungsform nach Art. 34 Abs. 2 lit. b EUV auf die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten begrenzt. Damit ist er einzuordnen in die Zusammenarbeit mittels Annäherung der Strafvorschriften nach Art. 29 Abs. 2, 3. Spiegelstrich EUV.³⁸ Dabei sieht Art. 31 Abs. 1 lit. e EUV die Schaffung von Mindestvorschriften vor, soweit materielle Strafvorschriften betroffen sind. Der Erlass von Rahmenbeschlüssen ist durch diese Regelung jedoch nicht auf den Bereich des materiellen Strafrechts begrenzt, sondern gleichwohl im Bereich des Strafverfahrens und der Strafvollstreckung.

³⁶ Monar, in: v. Bogdandy 2009, 764 f.

³⁷ Lorenzmeier, ZIS 2006, 576, 577; Craig/de Búrca, 40; Ambos 2006, 318; Satzger 2005, 104; Spencer, 64 (2005) The Cambridge Law Journal 569; Borchardt, 522; Oppermann, 661; Calliess/Ruffert-Suhr, Art. 34 EUV, Rn. 13; Vedder, EuR Beiheft 1999/1, 7, 23; Trinkl, StV 2006, 36, 37; Grabitz/Hilf-Röben, Art. 34 EUV, Rn. 13; Meyring, EuR 1999 309, 317; Zeder, ÖJZ 2001, 81, 82; Bast, 264; Thun-Hohenstein/Cede/Hafner, 200, sehen den Rahmenbeschluss als „adaptierte Kopie der in Art. 249 EGV vorgesehenen Richtlinie“; dagegen schließen Pechstein/Koenig, 190 sowie Müller-Graff, in Hummer, 272, Streinz, EuZW 1998, 137, 142 gerade nicht von der Identität des Wortlauts auf eine der Handlungsformen; differenzierter Borgers, 44 (2007) CMLRev 1361, 1364 ff.

³⁸ Zwar besteht durchaus ein Unterschied zwischen den Begriffen der „Angleichung“ und der „Annäherung“, doch findet sich dieser in anderen Sprachfassungen des Unionsvertrags nicht wieder; es ist daher von keinem inhaltlichen Unterschied aufgrund der unterschiedlichen Begrifflichkeiten auszugehen. Groeben/Schwarze-Wasmeier, Art. 34 EU, Rn. 7, spricht von einem „Redaktionsversehen im deutschen Text“; auch Schroeder, in Lagodny, 35, 49, spricht der Unterscheidung eine große Bedeutung ab.

ckung möglich, wie Art. 31 Abs. 1 lit. a-c EUV zeigt.³⁹ Auch sind dem Erfordernis der „Angleichung“ von Vorschriften in Art. 34 Abs. 2 S. 2 lit. b EUV keine zu strengen Anforderungen zu entnehmen, da darunter aufgrund der Zielsetzung der Schaffung eines gemeinsamen Rechtsraums sowohl der Neuerlass, als auch die Anpassung vorhandener Regelungen zu fassen sind.⁴⁰

Der Rahmenbeschluss ist nicht auf die enumerierten Bereiche des Art. 31 Abs. 1 lit. e EUV beschränkt, sondern kann sich auch auf andere beziehen, wie sich aus dem systematischen Zusammenhang mit dem weit gefassten Art. 29 EUV ergibt.⁴¹ Einer inhaltlichen Beschränkung der Zulässigkeit von Rahmenbeschlüssen auf Gebiete von untergeordneter Bedeutung hat der EuGH eine ausdrückliche Absage erteilt, indem er die Wahl der Handlungsform Rahmenbeschluss bereits immer dann als eröffnet sieht, wenn eine Zuständigkeit nach Art. 29 ff. EUV gegeben ist.⁴²

Damit soll jedoch nicht die Folgerung einhergehen, die Handlungsform Rahmenbeschluss fände nur im Bereich der Ermittlung und Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung Anwendung. Vielmehr zeigen die primärrechtlichen Regelungen der Art. 29 und 30 EUV, dass ein Vorgehen im Rahmen der PJZS durch den Rahmenbeschluss auch ein

³⁹ So Groeben/Schwarze-Wasmeier, Art. 34 EU, Rn. 7 unter Bezugnahme auf den in der Rechtssache *Pupino* einschlägigen Rahmenbeschluss über die Stellung des Opfers in Strafverfahren sowie den Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten; Böse 2008, 21 f.; Meier, 194 f.; Wasmeier, in: Lagodny, 59, 67.

⁴⁰ Reichelt, 23; Tinkl, ZIS 2007, 419.

⁴¹ Der nicht abschließende Charakter stellt sich jedoch als umstritten dar: dafür Ambos 2006, 410; Hecker, 422 f.; Grabitz/Hilf-Röben, Art. 31 EUV, Rn. 17 f.; Streinz-Satzger, Art. 31 EUV, Rn. 12; Satzger 2007, 3; Groeben/Schwarze-Wasmeier, Art. 31 EUV, Rn. 69; Meier, 192 f.; kritisch demgegenüber Calliess, 11 (2008) ZEuS 3, 13; Suhr, 11 (2008) ZEuS 45, 55 f.; für eine abschließende Aufzählung spricht sich auch der Bundesrat aus, vgl. BR-Drs. 564/99-Beschluss, BR-Drs. 389/01-Beschluss, BR-Drs. 476/02-Beschluss, BR-Drs. 699/02-Beschluss, BR-Drs. 334/03-Beschluss.

⁴² EuGH, Urteil vom 3. Mai 2007, C-303/05 (*Advocaten voor de Wereld VZW gegen Leden van de Ministerraad*) Slg. 2007 I-3633, Rn. 28 ff.; ebenso Gattinara, ELR 2007, 368, 372 f.; für eine entsprechende Beschränkung Pechsteinz/Koenig, 137; Streinz, 172 f.; Streinz-Satzger, Art. 35 EU, Rn. 13; Tinkl, ZIS 2007, 419, 420.

Die Pflicht zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung
nationalen Rechts

Zur Begründung und Reichweite der
Konformauslegungspflicht im Rahmen der polizeilichen
und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen

Röcker, I.

2013, XXIII, 410 S., Hardcover

ISBN: 978-3-642-33698-0