

Isabel Röcker

Die Pflicht zur  
rahmenbeschlusskonformen  
Auslegung  
nationalen Rechts

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	1
A. Problemstellung.....	1
B. Zielsetzung der Untersuchung .....	9
C. Gang der Darstellung.....	10
<b>Teil 1: Der einschlägige primärrechtliche Rahmen</b> .....	13
A. Rahmenbeschluss und PJZS im Kontext .....	13
I. Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen.....	14
1. Die historische Entwicklung der PJZS .....	14
a. Die Formen der Zusammenarbeit bis zum Vertrag von Maastricht.....	14
b. Der Vertrag von Amsterdam.....	16
c. Entwicklungen nach dem Vertrag von Amsterdam .....	18
d. Charakteristika der Entwicklungsgeschichte .....	19
2. Die Gestalt der PJZS .....	20
II. Die Einordnung des Rahmenbeschlusses in die PJZS.....	22
B. Richtlinie und Gemeinschaftsrechtsordnung im Kontext.....	28
I. Die Gestalt der Gemeinschaftsrechtsordnung.....	28
II. Die Struktur der Richtlinie.....	30
III. Begriffliche Koordination: unmittelbare Wirksamkeit, Anwendbarkeit und Geltung.....	31
C. Der Rahmenbeschluss im primärrechtlichen Spannungsfeld.....	35
<b>Teil 2: Begründung einer unionsrechtlichen Pflicht zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung</b> .....	37
A. Problemaufriss .....	38
B. Derivativer Begründungsansatz: Annäherung der PJZS an die Gemeinschaftsrechtsordnung .....	41
I. Die rechtliche Qualifizierung von PJZS und Rahmenbeschluss .....	42
1. Völkerrechtliches Verständnis von PJZS und Rahmenbeschluss.....	42

a.	Intergouvernementale Lesart der PJZS .....	43
aa.	Das Bundesverfassungsgericht als Befürworter einer intergouvernementalen Struktur .....	46
bb.	Der polnische Verfassungsgerichtshof als Befürworter einer intergouvernementalen Struktur .....	48
cc.	Das Verfassungsgericht der Tschechischen Republik als Befürworter einer intergouvernementalen Struktur .....	50
b.	Rechtsnatur des Rahmenbeschlusses aus völkerrechtlicher Perspektive.....	51
aa.	Der Rahmenbeschluss als völkerrechtlicher Vertrag .....	52
bb.	Der Rahmenbeschluss als parallel abgegebene einseitige Willenserklärung.....	54
cc.	Der Rahmenbeschluss als Beschluss einer zwischenstaatlichen Einrichtung.....	55
2.	Anlehnung an den supranationalen Charakter der Gemeinschaftsrechtsordnung .....	56
a.	Annäherung der PJZS an die Gemeinschaftsrechtsordnung .....	57
b.	Die Aussagekraft der Einheitstheorien .....	59
c.	Stellungnahme des EuGH.....	60
d.	Supranationale Lesart des Rahmenbeschlusses.....	65
3.	Vermittelnde Ansichten .....	66
a.	Die PJZS als Zwischenform zwischen Gemeinschaftsrechtsordnung und Völkerrecht.....	66
aa.	Zusammenführung unterschiedlicher Systemelemente.....	67
bb.	Eigenständiger Charakter der PJZS .....	71
b.	Uneinheitliche Einordnung des Rahmenbeschlusses.....	72
4.	Stellungnahme zur Diskussion um die Rechtsnatur von PJZS und Rahmenbeschluss .....	75
a.	Zur rechtlichen Einordnung der PJZS .....	75
aa.	Vorhandensein gemeinschaftsrechtlicher Elemente.....	75
bb.	Bestehende Elemente völkerrechtlicher Zusammenarbeit .....	78
cc.	Schlussfolgerungen .....	80

b.	Zur rechtlichen Einordnung des Rahmenbeschlusses.....	81
II.	Schlussfolgerungen für den derivativen Begründungsansatz .....	82
C.	Originäre Begründungsansätze .....	83
I.	Die Begründung der Pflicht zur richtlinienkonformen Auslegung.....	83
1.	Vorbemerkung: Die Pflicht zur richtlinienkonformen Auslegung.....	84
2.	Grundlage in der Richtlinienverbindlichkeit und Art. 249 Abs. 3 EGV .....	86
3.	Grundlage in Gemeinschaftstreue und Art. 10 EGV .....	87
4.	Grundlage in einer Kombination von Art. 249 Abs. 3 EGV und Art. 10 EGV.....	88
5.	Grundlage im Vorrang des Gemeinschaftsrechts.....	89
6.	Grundlage im nationalen Recht.....	91
7.	Grundlage im Wesen des Gemeinschaftsrechts.....	92
8.	Schlussfolgerungen .....	93
II.	Der zwingende Charakter des Rahmenbeschlusses .....	93
1.	Primärrechtlicher Ausschluss der Pflicht zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung? .....	94
a.	Reichweite der unmittelbaren Geltung des Rahmenbeschlusses.....	95
b.	Ausschluss der unmittelbaren Anwendbarkeit des Rahmenbeschlusses.....	97
c.	Weite Auslegung des Ausschlusses der unmittelbaren Wirksamkeit?.....	98
aa.	Übergänge zwischen Konformauslegung und Direktanwendung .....	99
bb.	Bestehende Unterscheidung beider Rechtsinstitute .....	102
2.	Umfassende Zielverbindlichkeit des Rahmenbeschlusses .....	106
3.	Schlussfolgerungen .....	107
III.	Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit .....	108
1.	Existenz und Reichweite eines unionsrechtlichen Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit.....	109
a.	Der Grundsatz der Gemeinschaftstreue .....	109
aa.	Die Bedeutung des Grundsatzes der Gemeinschaftstreue .....	109

bb.	Reichweite des Grundsatzes der Gemeinschaftstreue .....	112
b.	Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit im Unionsrecht.....	114
aa.	Begründung eines Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit im Unionsrecht.....	114
bb.	Reichweite des unionsrechtlichen Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit....	118
2.	Der unionsrechtliche Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit als Grundlage einer Pflicht zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung? .....	120
a.	Der Grundsatz der Gemeinschaftstreue als Grundlage einer Konformauslegungspflicht?.....	120
b.	Der Grundsatz der Unionstreue als Grundlage einer Konformauslegungspflicht?.....	121
c.	Schlussfolgerungen .....	124
IV.	Die praktische Wirksamkeit des Vorlageverfahrens.....	124
1.	Das Vorlageverfahren nach Art. 35 Abs. 1 EUV.....	125
a.	Möglicher Vorlagegegenstand.....	127
b.	Erfordernis einer Zuständigkeitsunterwerfung.....	129
c.	Vorlagerecht und Vorlagepflicht .....	130
2.	Zwingender Rückschluss von Vorlageverfahren auf Konformauslegungspflicht?.....	132
3.	Schlussfolgerungen .....	134
V.	Schlussfolgerungen für die originären Begründungsansätze .....	135
D.	Die Begründung einer unionsrechtlichen Pflicht zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung in der Gesamtschau.....	136

<b>Teil 3: Parallele Ableitung einer Konformauslegungspflicht aus deutschem Recht .....</b>	<b>139</b>	
A.	Der Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung.....	139
B.	Bedeutung der nationalen Grundlage im Bereich der richtlinienkonformen Auslegung .....	143
I.	Existenz einer nationalen Grundlage der Konformauslegung.....	143
II.	Ausschließlichkeit des nationalen Begründungsansatzes? .....	145
III.	National begründete Pflicht zur Konformauslegung?.....	147

IV.	Schlussfolgerungen.....	148
C.	Konsequenzen für die rahmenbeschlusskonforme Auslegung... ..	149
I.	Anwendung der völkerrechtsfreundlichen Auslegung auf den Rahmenbeschluss.....	149
II.	Spezielle nationale Grundlage einer Pflicht zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung.....	152
1.	Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG .....	153
a.	Bezugsobjekt der Mitwirkungspflicht.....	153
b.	Genereller Inhalt der Mitwirkungspflicht .....	154
c.	Ableitung einer Konformauslegungspflicht .....	155
d.	Verhältnis zum Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung.....	157
2.	Art. 20 Abs. 3 GG .....	158
a.	Unionsoffenheit des Art. 20 Abs. 3 GG .....	158
b.	Einbeziehung unmittelbar anwendbaren Rechts.....	159
III.	Schlussfolgerungen.....	163

<b>Teil 4: Grundfragen einer rahmenbeschlusskonformen Auslegung.....</b>	<b>165</b>	
A.	Die demokratische Legitimationsstruktur innerhalb der PJZS ..	165
I.	Der Begriff des „demokratischen Defizits“ .....	165
II.	Ansatzpunkte in der PJZS .....	167
1.	Das Institutionengefüge der PJZS.....	167
2.	Die Position des Bundesverfassungsgerichts.....	169
3.	Besondere bereichsspezifische Relevanz der Problematik.....	171
B.	Das Rechtsschutzsystem der PJZS.....	172
I.	Die Zuständigkeitsunterwerfung nach Art. 35 Abs. 2 EUV.....	173
1.	Reichweite der Bindungswirkung von Auslegungsentscheidungen.....	173
2.	Die Situation nicht vorlageberechtigter mitgliedstaatlicher Gerichte.....	176
II.	Das Fehlen eines Vertragsverletzungsverfahrens.....	177
1.	Art. 35 Abs. 7 EUV als Substitut eines fehlenden Vertragsverletzungsverfahrens?.....	177
2.	Die Relevanz im Rahmen der Konformauslegungspflicht .....	179
a.	Nationale Gerichte als Urheber einer Vertragsverletzung .....	180

b.	Missachtung der Konformauslegungspflicht als Verfahrensgegenstand .....	182
c.	Besondere bereichsspezifische Relevanz der Problematik .....	183
III.	Das Fehlen eines unionsrechtlichen Individualklageverfahrens .....	184
1.	Ausgangssituation .....	185
2.	Richtlinien als Gegenstand der Klage nach Art. 230 Abs. 4 EGV .....	186
3.	Notwendigkeit eines Individualklageverfahrens in der PJZS .....	188
C.	Die Besonderheit der Regelungsmaterie Strafsachen .....	189
I.	Die Sensibilität der Regelungsmaterie .....	190
II.	Konformauslegung nationalen Strafrechts .....	192
1.	Keine Abspaltung des Strafrechts aus der Konformauslegungspflicht .....	192
2.	Der Einwand der Normspaltung .....	194
3.	Die Position der Rechtsprechung .....	196
4.	Schlussfolgerungen .....	197

### **Teil 5: Inhalt und Grenzen der Pflicht zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung .....**

A.	Inhalt der Pflicht zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung ..	200
I.	Betroffenes nationales Recht .....	200
1.	Gegenstand der Pflicht zur richtlinienkonformen Auslegung .....	200
2.	Rechtsslage bei Richtlinien mit strafrechtlichem Bezug .....	204
3.	Gegenstand der Pflicht zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung .....	206
a.	Plausibilität einer Begrenzung auf Umsetzungsrecht? .....	207
b.	Umfassende Einbeziehung des nationalen Normbestands .....	209
c.	Schlussfolgerungen .....	210
II.	Ausmaß der Pflicht zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung .....	210
1.	Ausmaß der Pflicht zur richtlinienkonformen Auslegung .....	210
a.	Vorgaben des Gemeinschaftsrechts .....	210
aa.	Die Relevanz der nationalen Methodologie ..	211

bb.	Gemeinschaftsrechtliche Pflicht zur Rechtsfortbildung .....	213
b.	Möglichkeiten nach deutschem Recht .....	217
aa.	Beeinflussung des Auslegungsvorgangs .....	217
bb.	Integration in bekannte Auslegungsmethoden .....	219
cc.	Vornahme der richtlinienkonformen Rechtsfortbildung .....	222
c.	Schlussfolgerungen .....	225
2.	Ausmaß der Pflicht zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung .....	226
a.	Vorgaben des Unionsrechts .....	226
aa.	Die Relevanz der nationalen Methodologie ..	227
bb.	Unionsrechtliche Pflicht zur Rechtsfortbildung? .....	227
b.	Möglichkeiten nach deutschem Recht .....	231
aa.	Beeinflussung des Auslegungsvorgangs .....	231
bb.	Integration in bekannte Auslegungsmethoden .....	233
c.	Schlussfolgerungen .....	234
3.	Insbesondere: Vorrang der Konformauslegung .....	234
a.	Vorrang der richtlinienkonformen Auslegung .....	235
aa.	Ausgangspunkt der nationalen Methodologie .....	235
bb.	Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts als Grundlage eines interpretatorischen Vorrangs? .....	236
cc.	Normative Anordnung eines interpretatorischen Vorrangs durch das Gemeinschaftsrecht? .....	238
dd.	Bestehen einer Vorzugsregel .....	240
b.	Vorrang der rahmenbeschlusskonformen Auslegung? .....	244
aa.	Übertragbarkeit bekannter Ansätze? .....	245
bb.	Bereichsspezifische Betrachtung .....	247
c.	Schlussfolgerungen .....	249
III.	Zeitlicher Rahmen der Verpflichtung .....	250
1.	Die richtlinienkonforme Auslegung und die Zeitpunktfrage .....	250
a.	Irrelevanz einer verspäteten Legislativumsetzung ...	250
b.	Ablauf der Umsetzungsfrist als entscheidende Zäsur .....	251

c.	Rechtsgrundlage einer Konformauslegungspflicht im Fall vorzeitiger Richtlinienumsetzung.....	255
d.	Stellenwert der Richtlinie vor Fristablauf ohne Legislativumsetzung .....	256
e.	Schlussfolgerungen .....	259
2.	Die rahmenbeschlusskonforme Auslegung und die Zeitpunktfrage .....	260
a.	Kein Einsetzen der Pflicht ab Inkrafttreten des Rahmenbeschlusses.....	260
b.	Mitgliedstaatliche Legislativumsetzung als entscheidende Zäsur.....	261
c.	Stellenwert des Rahmenbeschlusses vor Legislativumsetzung .....	263
d.	Schlussfolgerungen .....	267
B.	Grenzen der Pflicht zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung.....	267
I.	Die Grenzen der Pflicht zur richtlinienkonformen Auslegung .....	267
1.	Nationale Grenzen der Konformauslegungspflicht .....	268
a.	Allgemeine methodologische Grenzen .....	268
aa.	Relevanz der contra legem Grenze.....	269
bb.	Modifikation der contra legem Grenze?.....	271
b.	Richtlinien mit strafrechtlichem Bezug.....	272
aa.	Das Gesetzlichkeitsprinzip im Strafrecht .....	273
bb.	Die Relevanz des Gesetzlichkeitsprinzips .....	275
cc.	Modifikation des Gesetzlichkeitsprinzips? ...	276
aaa.	Modifikation durch Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG? .....	276
bbb.	Modifikation aufgrund des Einwands der Normspaltung?.....	277
c.	Schlussfolgerungen .....	279
2.	Gemeinschaftsrechtliche Grenzen der Konformauslegungspflicht .....	279
a.	Allgemeine gemeinschaftsrechtliche Grenzen der richtlinienkonformen Auslegung.....	279
b.	Gemeinschaftsrechtliche Grenzen der richtlinienkonformen Auslegung im Strafrecht.....	280
aa.	Die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts.....	280
bb.	Restriktive Rechtsfolgenauffassung .....	282
cc.	Negierende Rechtsfolgenauffassung .....	283
dd.	Weite Rechtsfolgenauffassung .....	283

c.	Schlussfolgerungen .....	286
3.	Insbesondere: Pflicht zur strafbarkeitserweiternden Auslegung deutschen Rechts? .....	287
a.	Die strafbarkeitserweiternde Auslegung nach deutschem Recht .....	287
b.	Die strafbarkeitserweiternde Auslegung nach Gemeinschaftsrecht.....	289
II.	Die Grenzen der Pflicht zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung.....	290
1.	Nationale Grenzen der Konformauslegungspflicht .....	291
a.	Allgemeine methodologische Grenzen .....	291
aa.	Folgen der nicht bestehenden Rechtsfortbildungspflicht .....	291
bb.	Modifikation der Wortlautgrenze?.....	292
b.	Aus dem Regelungsbereich der Strafsachen folgende Grenzen.....	293
aa.	Das Gesetzlichkeitsprinzip im Strafrecht .....	293
bb.	Erweiterung des Gesetzlichkeitsprinzips?.....	294
c.	Schlussfolgerungen .....	295
2.	Unionsrechtliche Grenzen der Konformauslegungspflicht .....	296
a.	Die allgemeinen unionsrechtlichen Grenzen der rahmenbeschlusskonformen Auslegung .....	296
b.	Regelungsbereichsspezifische unionsrechtliche Grenzen .....	296
aa.	Die besondere Bedeutung des Vertrauensschutzes .....	296
aaa.	Das Integrationsniveau der PJZS .....	297
bbb.	Der strafrechtliche Schonungsgrundsatz.....	297
ccc.	Der demokratische Legislativvorbehalt im Strafrecht .....	299
bb.	Rechtsfolgen für die konkrete Grenzziehung .....	300
cc.	Verpflichtete des besonderen Vertrauensschutzes .....	302
dd.	Betroffener Geltungsbereich des besonderen Vertrauensschutzes.....	305
ee.	Schlussfolgerungen .....	307
c.	Der Ausschluss der unmittelbaren Anwendbarkeit als Grenze der Konformauslegung .....	308

d.	Die Bedeutung von EMRK und Grundrechtecharta.....	309
aa.	Die grundsätzliche Geltung der Grundrechte im Unionsrecht .....	311
bb.	Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten im Unionsrecht .....	312
aaa.	Reichweite der Bindung bei Richtlinienumsetzung .....	313
bbb.	Reichweite der Bindung bei Rahmenbeschlussumsetzung .....	315
cc.	Die Relevanz der Grundrechte im Rahmen der Konformauslegung.....	319
e.	Schlussfolgerungen .....	321
3.	Insbesondere: Pflicht zur strafbarkeitserweiternden Auslegung deutschen Rechts? .....	322
C.	Inhalt und Grenzen der Pflicht zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung in der Gesamtschau.....	323
I.	Inhalt der Pflicht zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung.....	323
II.	Grenzen der Pflicht zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung.....	324
III.	Allgemeine Prägung der Pflicht zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung.....	325

**Ausblick: Die Pflicht zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung und der Vertrag von Lissabon .....** 327

A.	PJZS und Rahmenbeschluss nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon .....	328
I.	Die PJZS nach dem Vertrag von Lissabon .....	329
II.	Der Rahmenbeschluss nach dem Vertrag von Lissabon .....	331
B.	Die Zukunft der rahmenbeschlusskonformen Auslegung .....	333
I.	Die Fortgeltung bereits angenommener Rahmenbeschlüsse .....	333
II.	Die Sonderstellung des RFSR .....	335
1.	Indikatoren eines Sonderregimes .....	336
a.	Die Mechanismen „Notbremse“ und „Veto“ .....	336
b.	Weitere Besonderheiten des Gesetzgebungsverfahrens.....	339
c.	Reichweite unionaler Handlungsfähigkeit.....	340
d.	Mitgliedstaatliche Sonderpositionen .....	342

e.	Schlussfolgerungen .....	344
2.	Erfordernis bereichsspezifischer Analysen .....	345
3.	Rechtsfolgen für die richtlinienkonforme Auslegung im Bereich Polizei und Justiz.....	346
a.	Minimierung der bereichsspezifischen Problematiken .....	346
b.	Notwendigkeit einer bereichsspezifischen Konformauslegung .....	348

**Schlussbetrachtung.....** 351

A.	Einzelerggebnisse der Untersuchung.....	351
B.	Die Pflicht zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung als eigenständiges Rechtsinstitut.....	363

**Summary.....** 367

**Literaturverzeichnis .....** 371

**Sachregister .....** 407