

B u c h r e z e n s i o n

Michael Lysander Fremuth, Die Europäische Union auf dem Weg in die Supranationalität, Untersuchung der Rechtsnatur der Europäischen Union anhand der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, Lit Verlag, Berlin 2010 (Kölner Schriften zum internationalen und europäischen Recht, Bd. 21), 369 S., € 64,-

Dieses 369 Seiten umfassende Buch ist eine Arbeit, die 2009 von der Universität zu Köln als juristische Dissertation angenommen wurde und anschließend den Kölner Universitätspreis erhielt. Fremuth untersucht die Frage, ob die Zusammenarbeit der EU-Staaten im Rahmen der „Polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen“ bis zum Vertrag von Lissabon tatsächlich nur intergouvernemental erfolgte oder ob sie nicht am Ende bereits supranationale Züge aufwies. Greift man auf die üblichen Lehrbücher zum Europarecht zurück, wird man ohne weiteres von einer lediglich intergouvernementalen Kooperation ausgehen. Der Autor weist aber mit guten Gründen nach, dass diese Einordnung durch die europarechtlichen Entwicklungen zumindest teilweise nicht mehr ganz zutrifft.

Die bis zum Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon noch existierenden Europäischen Gemeinschaften (Europäische Gemeinschaft und Europäische Atomgemeinschaft¹) waren *supranationale Organisationen*.² Mit diesem Begriff werden internationale Vereinigungen bezeichnet, denen die Mitgliedsländer Hoheitsrechte eingeräumt haben und die kraft dieser Hoheitsgewalt gegenüber und in den Mitgliedstaaten unmittelbar gesetzgebend, verwaltend und rechtsprechend tätig werden können.³ Das Recht der Europäischen Gemeinschaften war damit eine eigenständige Rechtsordnung, die nicht nur für die Mitgliedsländer galt, sondern auch für die einzelnen Bürger dieser Staaten unmittelbare Rechte und Pflichten begründet hat.

Anders war es bei der damaligen EU, die erst 1993 mit dem Maastrichter Vertrag neben die Europäischen Gemeinschaften getreten ist. Während es bei den Europäischen Gemeinschaften im Wesentlichen um eine wirtschaftliche Zusammenarbeit ging, weiteten die Staaten ihre Kooperation unter dem Dach der EU auf nicht wirtschaftliche Bereiche aus. Dazu brachte der EU-Vertrag vor allem zwei Politikbereiche, nämlich die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) und die „Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“, die zuletzt „Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ (PJZS) hieß. Die damalige EU war

im Gegensatz zu den Europäischen Gemeinschaften noch keine Organisation, die nach außen hin mit eigener Rechtsfähigkeit ausgestattet war.⁴ Im Bereich der GASP und PJZS handelten daher nach außen die Mitgliedstaaten selbst und nicht die EU. Diese Art von Zusammenarbeit wird in Abgrenzung zu den in den Europäischen Gemeinschaften „vergemeinschafteten“ Bereichen *intergouvernementale Zusammenarbeit* genannt.⁵ Die unter dem Dach der EU gefassten Beschlüsse entfalteten in den Mitgliedstaaten keine unmittelbare Wirkung, sondern mussten erst durch weitere Rechtsakte von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden,⁶ so dass sie die Bürger auch erst nach dieser Ratifikation erreichten. Damit ähnelte die damalige EU hinsichtlich ihrer Rechtssetzungskraft mehr dem Europarat als den Europäischen Gemeinschaften.⁷

Schade ist, dass die Arbeit von Fremuth nicht einige Jahre früher erschienen ist. Denn heute hat sie eher rechtsgeschichtlichen Wert, da der am 1.12.2009 wirksam gewordene Vertrag von Lissabon⁸ das frühere Nebeneinander von Europäischen Gemeinschaften und EU grundlegend verändert hat. Die EU wurde mit der Europäischen Gemeinschaft zu einer einzigen Organisation verschmolzen, indem sie ihre Rechtsnachfolgerin wurde (Art. 1 Abs. 3 S. 3, Art. 47 EUV). Anders als vor dem Vertrag von Lissabon besitzt die EU jetzt eine eigene Rechtspersönlichkeit (Art. 47 EUV, Art. 335 AEUV). Sie hat damit nunmehr den supranationalen Charakter, den bisher nur die Europäischen Gemeinschaften hatten.⁹ Dies gilt insbesondere auch für die nunmehr in den Art. 67 bis 89 AEUV enthaltenen Regelungen über den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, wie die PJZS heute genannt wird.¹⁰ Insofern hat sich die im Titel des Buches aufgeworfene Feststellung „Die EU auf dem Weg in die Supranationalität“ bewahrheitet.

Da die bisherigen Säulen (Europäische Gemeinschaften, GASP und PJZS), auf denen die EU aufbaute, nach den Änderungen des Lissabon-Vertrages in einigen Bereichen allerdings erkennbar bleiben,¹¹ dürfte die Untersuchung von Fremuth insoweit aber weiterhin interessant sein. Insbesondere wird die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die allein im EU-Vertrag und nicht im AEUV geregelt ist (Art. 21 bis

¹ Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS oder Montanunion) endete gem. Art. 97 EGKS-Vertrag am 23.7.2002. Der Markt für Kohle und Stahl wurde zunächst von der Europäischen Gemeinschaft und wird jetzt von der EU mit erfasst (Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, § 2 Rn. 34; Rossi, ZJS 2010, 49 (58); Herdegen, Europarecht, 14. Aufl. 2012, § 4 Rn. 4).

² Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 8. Aufl. 2012, Rn. 49; Hobe, Europarecht, 7. Aufl. 2012, § 6 Rn. 9.

³ Herdegen (Fn. 1), § 5 Rn. 9 ff.; Hobe (Fn. 2), § 6 Rn. 9; Haratsch/Koenig/Pechstein (Fn. 2), Rn. 49.

⁴ Cromme, DÖV 2009, 177 (178).

⁵ BVerfGE 113, 273 (300 ff.); Herdegen (Fn. 1), § 4 Rn. 13; Haratsch/Koenig/Pechstein (Fn. 2), Rn. 49.

⁶ Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 4 Rn. 18.

⁷ Kirchhoff, Europa und Polizei, 2012, S. 92.

⁸ Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrages über die EU und des Vertrages zur Gründung der EG, ABl. EU Nr. C 306 v. 17.12.2007, S. 1.

⁹ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 (2280) – Lissabon; Herdegen (Fn. 1), § 5 Rn. 9; Murswiek, NVwZ 2009, 481; Mansdörfer, HRRS 2010, 11.

¹⁰ BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a. = NJW 2009, 2267 (2279, 2282) – Lissabon; Herrmann, Jura 2010, 161 (163); Meyer, NStZ 2009, 657 (658).

¹¹ Mayer, JuS 2010, 189 (190 Fn. 10).

46 EUV), intergouvernementale Züge behalten,¹² da Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 EUV besondere Bestimmungen und Verfahren, eine Einstimmigkeit und den Ausschluss von Gesetzgebungsakten vorsieht. Zudem ist die Jurisdiktion des EuGH im Bereich der GASP sehr weitgehend eingeschränkt (Art. 275 AEUV). Hier ist der Weg in die Supranationalität damit noch nicht vollständig abgeschlossen. Zudem ist die Arbeit eine ordentliche Grundlagenarbeit, in der beispielsweise die Begriffe Supranationalität und Intergouvernementalität sehr gut hergeleitet und dargestellt werden.

Anlass für die Untersuchung von *Fremuth* ist die Pupino-Entscheidung des EuGH.¹³ In dem dieser Entscheidung zugrunde liegenden Verfahren ging es um die Frage, ob das nationale Recht der EU-Staaten im Lichte des Wortlauts und der Ziele der EU-Rahmenbeschlüsse auszulegen ist. Im intergouvernementalen Bereich der PJZS hatte die EU vor dem Vertrag von Lissabon die Möglichkeit, Rahmenbeschlüsse zu erlassen, die anschließend von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umzusetzen waren. Der EuGH hat entschieden, dass das nationale Recht grundsätzlich rahmenbeschlusskonform auszulegen ist. Bis dahin kannte man diese Argumentation nur bei EG-Richtlinien und damit beschränkt auf den Bereich des supranationalen Gemeinschaftsrechts. Im intergouvernementalen EU-Recht ist dies dagegen nicht zwingend, da die EU-Vorgaben gerade nicht unmittelbar in den Mitgliedstaaten wirkten, sondern erst von den EU-Ländern in nationales Recht umzusetzen waren. Man kann daher auch die Auffassung vertreten, dass eine unmittelbare Wirkung der Rahmenbeschlüsse über eine rahmenbeschlusskonforme Auslegung des nationalen Rechts nicht herbeigeführt werden darf. Der *Autor* stellt die Pupino-Entscheidung kurz dar und informiert auch über die unterschiedlichen Bewertungen, die sie in der Literatur erhalten hat. Damit beweist er den Bedarf, nicht nur die Rechtsnatur des Rahmenbeschlusses, sondern auch die der PJZS generell genauer zu klären.

Um dies zu tun, legt der *Autor* zunächst sehr gründlich den Inhalt des Begriffs der Supranationalität dar und kommt zu dem Ergebnis, dass die Unabhängigkeit der Organe und Organwalter einer internationalen Organisation ein Merkmal der Supranationalität ist, wenn diese mit Kompetenzen verbunden ist, zu denen insbesondere Entscheidungsbefugnisse gegenüber den Mitgliedstaaten einschließlich ihrer Behörden, juristischen und natürlichen Personen gehören (S. 29). Im nächsten Schritt legt der *Autor* dar, dass die EU eine internationale Organisation ist, die zumindest über interne Völkerrechtssubjektivität gegenüber den Mitgliedstaaten verfüge. Dies sei deshalb von Bedeutung, da ihr nur so das Handeln im Rahmen der PJZS zugerechnet werden könne (S. 35 ff., 46).

Anschließend geht der *Autor* auf die Unterscheidung zwischen der ersten (die Europäischen Gemeinschaften) und der dritten Säule (der PJZS) ein. Ob es hier zwingend ist, genauer zu untersuchen, ob die damalige EG eine strafrechtliche An-

nexkompetenz¹⁴ hatte (s. S. 49 ff.), sei dahingestellt. Sehr schön dargelegt ist dabei jedenfalls, dass er aufbauend auf dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung zutreffend betont, dass die Existenz einer EG-Kompetenz für strafrechtliche Regelungen und nicht deren Fehlen zu begründen sei. Eine solche werde nicht durch das Interesse an einer effektiven Durchsetzung des Rechts begründet (S. 52 f.), weshalb er eine solche Annexkompetenz mit guten Gründen ablehnt. Dass der EuGH hier anders vorgeht, führe zu einer deutlichen Stärkung der EG-Kompetenzen und damit zu einer Vergemeinschaftung strafrechtlicher Zuständigkeiten zu Lasten der dritten Säule, die ja eigentlich zur Zusammenarbeit in Strafsachen geschaffen wurde.

Es stellt sich nun aber die Frage, ob nicht bereits dadurch, dass verschiedene Säulen vorhanden sind und die PJZS gerade nicht in die supranationale EG eingeordnet wurde, eine Supranationalität der EU abzulehnen ist (S. 59). Nachdem der *Autor* ausführlich den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mit zahlreichen Beispielen, die in diesem Rahmen bereits verwirklicht wurden, dargestellt hat, vergleicht er die Kompetenzen der EU mit denen der EG und stellt gewisse Ähnlichkeiten fest. Hier habe insbesondere der EU-Rahmenbeschluss mit der vom EuGH angenommenen Pflicht zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung supranationale Züge erhalten (S. 163). Zudem weise die EU im Bereich der judikatorischen Befugnisse durch die Nichtigkeitsklage und in gewissem Umfang auch durch das begrenzte Vorabentscheidungsverfahren supranationale Merkmale auf (S. 193). Nach einer Untersuchung der Organe der EG und der EU kommt der *Autor* ebenso zu dem Ergebnis, dass die PJZS supranationale Züge aufweist, weshalb ein rein gouvernementales Verständnis der PJZS auszuschließen sei (S. 287). Da der *Autor* seine These sehr detailliert begründet, kann diese Argumentation wegen ihres Umfangs hier nicht nachgezeichnet werden. Sie ist auch für den „Normalstudenten“ weniger interessant, weil die Darstellung der untersuchten Frage zu umfangreich sein dürfte, als dass sie zusätzlich zu einem Lehrbuch zum Europarecht gelesen und verstanden werden könnte. Wer aber eine Arbeit über die Supranationalität der EU verfasst, kommt an dem Buch von *Fremuth* nicht vorbei.

Insgesamt ist die Arbeit sprachlich gelungen. Zwar richtet sich eine juristische Doktorarbeit vorwiegend an Rechts- oder Politikwissenschaftler, so dass gängige Fachbegriffe ohne weiteres gebraucht werden können. Bei einigen Begriffen, wie z.B. den auf S. 6 erstmals genutzten „ultra vires-Urteil“ und „ultra vires-Akt“ gehe ich allerdings davon aus, dass nicht jeder angehende oder bereits examinierte Jurist dessen Inhalt zutreffend erklären kann. Hier hätte sich daher eine kurze Erläuterung oder eine deutsche Umschreibung angeboten. *Fremuth* bringt Ansätze hierzu erst auf S. 61.

Auf den Seiten 304 ff. stellt der *Autor* in einem „Ausblick“ die EU nach dem Vertrag von Lissabon dar. Er bezeichnet sie als supranationale Organisation mit intergouvernementalen Elementen (S. 321), während sie zuvor – wie seine Untersu-

¹² *Cromme*, DÖV 2009, 177 (179); *Haratsch/Koenig/Pechstein* (Fn. 2), Rn. 58 f.; *Hobe* (Fn. 2), § 6 Rn. 8; *Herdegen* (Fn. 1), § 4 Rn. 33.

¹³ EuGH, Urt. v. 16.6.2005 – C-105/03 = Slg. 2005, I-5285.

¹⁴ Zur heutigen Regelung in Art. 83 Abs. 2 AEUV s. *Kirchhoff* (Fn. 7), S. 212 f.

chung ergeben hat – genau das Gegenteil war: eine intergouvernementale Organisation mit supranationalen Zügen.

Fazit: Eine sehr interessante Grundlagenarbeit zur Supranationalität!

*Prof. Dr. Guido Kirchhoff, Braunschweig/Wolfenbüttel**

* Der *Autor* ist Mitglied im Institut für angewandte Rechts- und Sozialforschung (Wolfenbüttel), www.irs-bs.de, und Professor an der Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften (FH Braunschweig/Wolfenbüttel).
