

Rs. C-573/17 (Popławski), Urteil des Gerichtshofs vom 24.06.2019 – ECLI:EU:C:2019:530.

Vorbemerkungen:

In diesem Urteil befasst sich der Gerichtshof unter anderem mit der Frage, ob auch nicht unmittelbar anwendbare unionsrechtliche Vorschriften am Anwendungsvorrang des Unionsrechts teilhaben können (sogenannte *invocabilité d'exclusion*). Er verneint dies mit der Begründung, dass der Grundsatz des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts (siehe Rechtssache Costa ./ ENEL, Fall 1) nicht den wesentlichen Unterschied zwischen Vorschriften, die unmittelbare Wirkung haben, und denen, die diese Wirkung nicht haben, in Frage stellen kann. Er führt weiter aus, dass die Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich der Gerichte, ihr nationales Recht dennoch „so weit wie möglich“ unionsrechtskonform auszulegen haben, sodass im Ergebnis nicht der Zweck der nicht unmittelbar anwendbaren unionsrechtlichen Vorschriften untergraben wird. Eine solche Auslegung erachtet der Gerichtshof – entgegen der Ansicht des vorlegenden Gerichts – in dieser Sache für möglich.

Sachverhalt:

Am 07.10.2013 stellte der Sąd Rejonowy w Poznaniu (Rayongericht Posen, Polen) gegen Herrn Popławski, einen polnischen Staatsbürger, der zu dieser Zeit in den Niederlanden wohnhaft war, einen Europäischen Haftbefehl zur Vollstreckung einer rechtskräftigen Freiheitsstrafe aus. Nach niederländischem Recht wurde die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls jedoch unter anderem bei Personen, die in den Niederlanden wohnten, automatisch verweigert. Um die Vollstreckung der Strafe dennoch in den Niederlanden durchführen zu können, hätte ein entsprechender Antrag Polens vorausgehen müssen, der nach polnischem Recht jedoch nicht gegen einen polnischen Staatsangehörigen gerichtet sein durfte. Somit hätte dieser Sachverhalt zu einer Strafflosigkeit führen können, die, wie der Gerichtshof in einem ersten Vorabentscheidungsverfahren (Rs. C-579/15) für Recht erkannte, unvereinbar mit Unionsrecht wäre. Der Vollstreckungsmitgliedstaat müsste sich gemäß des in Frage stehenden nicht unmittelbar anwendbaren Rahmenbeschlusses 2002/584 vielmehr „verpflichten“, die Strafe nach innerstaatlichem Recht zu vollstrecken. Die Rechtbank Amsterdam (Bezirksgericht Amsterdam, Niederlande) prüfte daraufhin, ob sie das nationale Recht im Einklang mit dem Rahmenbeschluss auslegen konnte und verneinte dies. Aus diesem Grund hat sie dem Gerichtshof im Wege eines weiteren Vorabentsuchens unter anderem die Frage vorgelegt, ob bei der Unmöglichkeit einer rahmenbeschlusskonformen Auslegung des nationalen Rechts dieses aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts unangewandt bleiben müsste.

Aus den Entscheidungsgründen:

[50] Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts dahin auszulegen ist, dass er ein Gericht eines Mitgliedstaats verpflichtet, eine Bestimmung des Rechts dieses Staates, die mit einem Rahmenbeschluss unvereinbar ist, unangewandt zu lassen.

[51] Aus den dem Gerichtshof vorgelegten Akten geht hervor, dass das vorlegende Gericht konkret wissen möchte, ob die Möglichkeit besteht, die Anwendung nationaler Bestimmungen, die es für mit den Rahmenbeschlüssen 2002/584 und 2008/909 unvereinbar hält, auszuschließen.

[52] Zur Beantwortung dieser Frage ist erstens darauf hinzuweisen, dass das Unionsrecht dadurch gekennzeichnet ist, dass es einer autonomen Quelle, den Verträgen, entspringt und Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten hat, sowie durch die unmittelbare Wirkung einer ganzen Reihe für ihre Staatsangehörigen und für sie selbst geltender Bestimmungen. Diese wesentlichen Merkmale des Unionsrechts haben zu einem strukturierten Netz miteinander verflochtener Grundätze, Regeln und Rechtsbeziehungen geführt, das die Union selbst und ihre Mitgliedstaaten wechselseitig sowie die Mitgliedstaaten untereinander bindet (vgl. u. a. Gutachten 2/13 vom 18. Dezember 2014, EU:C:2014:2454, Rn. 166 und 167, Urteil vom 10. Dezember 2018, Wightman u. a., C-621/18, EU:C:2018:999, Rn. 45 und Gutachten 1/17 vom 30. April 2019, EU:C:2019:341, Rn. 109).

[53] Der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts besagt, dass das Unionsrecht dem Recht der Mitgliedstaaten vorgeht (Urteil vom 15. Juli 1964, Costa, 6/64, EU:C:1964:66, S. 1270 und 1271).

[54] Dieser Grundsatz verpflichtet daher alle mitgliedstaatlichen Stellen, den verschiedenen unionsrechtlichen Vorschriften volle Wirksamkeit zu verschaffen, wobei das Recht der Mitgliedstaaten die diesen verschiedenen Vorschriften zuerkannte Wirkung im Hoheitsgebiet dieser Staaten nicht beeinträchtigen darf (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 26. Februar 2013, Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, Rn. 59, und vom 4. Dezember 2018, Minister for Justice and Equality und Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, Rn. 39).

[55] Hierzu ist festzustellen, dass der Grundsatz der unionsrechtskonformen Auslegung des innerstaatlichen Rechts, wonach es dem nationalen Gericht obliegt, das nationale Recht so weit wie möglich in Übereinstimmung mit dem Unionsrecht auszulegen, dem System der Verträge immanent ist, da dem nationalen Gericht dadurch ermöglicht wird, im Rahmen seiner

Zuständigkeit die volle Wirksamkeit des Unionsrechts sicherzustellen, wenn es über den bei ihm anhängigen Rechtsstreit entscheidet (Urteile vom 19. Dezember 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, Rn. 75 und 76, vom 8. November 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, Rn. 59, und vom 29. Juni 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, Rn. 31).

[56] Ebenso wäre die volle Wirksamkeit der unionsrechtlichen Bestimmungen beeinträchtigt und der Schutz der durch sie begründeten Rechte gemindert, wenn der Einzelne nicht die Möglichkeit hätte, für den Fall eine Entschädigung zu erlangen, dass seine Rechte durch einen Verstoß gegen das Unionsrecht verletzt werden, der einem Mitgliedstaat zuzurechnen ist (Urteil vom 19. November 1991, Francovich u. a., C-6/90 und C-9/90, EU:C:1991:428, Rn. 33).

[57] Aus dem Vorstehenden folgt, dass der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts zur Gewährleistung der Wirksamkeit sämtlicher Bestimmungen des Unionsrechts u. a. den nationalen Gerichten auferlegt, ihr nationales Recht so weit wie möglich unionsrechtskonform auszulegen und dem Einzelnen die Möglichkeit zuzuerkennen, für den Fall eine Entschädigung zu erlangen, dass seine Rechte durch einen Verstoß gegen das Unionsrecht verletzt worden sind, der einem Mitgliedstaat zuzurechnen ist.

[58] Ebenfalls nach dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts ist das nationale Gericht, das im Rahmen seiner Zuständigkeit die Bestimmungen des Unionsrechts anzuwenden hat, verpflichtet, dann, wenn es eine nationale Regelung nicht den Anforderungen des Unionsrechts entsprechend auslegen kann, für die volle Wirksamkeit dieser Bestimmungen Sorge zu tragen, indem es erforderlichenfalls jede – auch spätere – entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewandt lässt, ohne dass es die vorherige Beseitigung dieser Bestimmung auf gesetzgeberischem Weg oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müsste (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. Dezember 2018, Minister for Justice and Equality und Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[59] Allerdings sind auch die anderen wesentlichen Merkmale des Unionsrechts, insbesondere die Anerkennung einer unmittelbaren Wirkung nur eines Teils der Bestimmungen dieses Rechts, zu berücksichtigen.

[60] Der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts kann daher nicht dazu führen, dass der wesentliche Unterschied zwischen den Bestimmungen des Unionsrechts, die unmittelbare Wirkung haben, und denen, die diese Wirkung nicht haben, in Frage gestellt wird, und folglich

auch nicht dazu, dass eine einheitliche Regelung für die Anwendung sämtlicher Bestimmungen des Unionsrechts durch die nationalen Gerichte eingeführt wird.

[61] Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass jedes im Rahmen seiner Zuständigkeit angerufene nationale Gericht als Organ eines Mitgliedstaats verpflichtet ist, jede nationale Bestimmung, die einer Bestimmung des Unionsrechts, die in dem bei ihm anhängigen Rechtsstreit unmittelbare Wirkung hat, entgegensteht, unangewandt zu lassen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 8. September 2010, *Winner Wetten*, C-409/06, EU:C:2010:503, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung, vom 24. Januar 2012, *Dominguez*, C-282/10, EU:C:2012:33, Rn. 41, sowie vom 6. November 2018, *Bauer und Willmeroth*, C-569/16 und C-570/16, EU:C:2018:871, Rn. 75).

[62] Hingegen kann eine Bestimmung des Unionsrechts, die keine unmittelbare Wirkung hat, als solche im Rahmen eines dem Unionsrecht unterliegenden Rechtsstreits nicht geltend gemacht werden, um die Anwendung einer ihr entgegenstehenden Bestimmung des nationalen Rechts auszuschließen.

[63] So ist das nationale Gericht nicht allein aufgrund des Unionsrechts verpflichtet, eine Bestimmung des nationalen Rechts unangewandt zu lassen, die mit einer Bestimmung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die, wie ihr Art. 27, keine unmittelbare Wirkung hat, unvereinbar ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. Januar 2014, *Association de médiation sociale*, C-176/12, EU:C:2014:2, Rn. 46 bis 48).

[64] Ebenso wenig kann die Geltendmachung einer Bestimmung einer Richtlinie, die nicht so klar, genau und unbedingt ist, dass ihr eine unmittelbare Wirkung zuerkannt wird, allein aufgrund des Unionsrechts dazu führen, dass die Anwendung einer nationalen Vorschrift von einem Gericht eines Mitgliedstaats ausgeschlossen wird (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 24. Januar 2012, *Dominguez*, C-282/10, EU:C:2012:33, Rn. 41, vom 6. März 2014, *Napoli*, C-595/12, EU:C:2014:128, Rn. 50, vom 25. Juni 2015, *Indēliū ir investicijū draudimas und Nemaniūnas*, C-671/13, EU:C:2015:418, Rn. 60, sowie vom 16. Juli 2015, *Larentia + Minerva und Marenave Schifffahrt*, C-108/14 und C-109/14, EU:C:2015:496, Rn. 51 und 52).

[65] Zudem kann eine Richtlinie nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht selbst Verpflichtungen für einen Einzelnen begründen, so dass ihm gegenüber eine Berufung auf die Richtlinie als solche vor dem nationalen Gericht nicht möglich ist (vgl. u. a. Urteile vom 26. September 1996, *Arcaro*, C-168/95, EU:C:1996:363, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung, vom 17. Juli 2008, *Arcor u. a.*, C-152/07 bis C-154/07, EU:C:2008:426,

Rn. 35, und vom 22. Januar 2019, Cresco Investigation, C-193/17, EU:C:2019:43, Rn. 72 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[66] Denn zum einen besteht gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV die Verbindlichkeit einer Richtlinie, aufgrund deren eine Berufung auf sie möglich ist, nur in Bezug auf „jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird“, und zum anderen ist die Union nur dort befugt, mit unmittelbarer Wirkung allgemein und abstrakt Verpflichtungen zulasten der Einzelnen anzuordnen, wo ihr die Befugnis zum Erlass von Verordnungen zugewiesen ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 12. Dezember 2013, Portgás, C-425/12, EU:C:2013:829, Rn. 22, und vom 22. Januar 2019, Cresco Investigation, C-193/17, EU:C:2019:43, Rn. 72).

[67] Aus dem Vorstehenden folgt, dass eine Bestimmung einer Richtlinie, selbst wenn sie klar, genau und unbedingt ist, es dem nationalen Gericht nicht gestattet, eine dieser Bestimmung entgegenstehende Bestimmung seines innerstaatlichen Rechts auszuschließen, wenn aufgrund dessen einer Privatperson eine zusätzliche Verpflichtung auferlegt würde (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 3. Mai 2005, Berlusconi u. a., C-387/02, C-391/02 und C-403/02, EU:C:2005:270, Rn. 72 und 73, vom 17. Juli 2008, Arcor u. a., C-152/07 bis C-154/07, EU:C:2008:426, Rn. 35 bis 44, vom 27. Februar 2014, OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, Rn. 46 und 47, vom 7. August 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, Rn. 49, sowie vom 22. Januar 2019, Cresco Investigation, C-193/17, EU:C:2019:43, Rn. 73).

[68] Wie die in den Rn. 64 bis 67 des vorliegenden Urteils angeführte Rechtsprechung bestätigt, ist die Verpflichtung eines nationalen Gerichts, eine Bestimmung seines innerstaatlichen Rechts, die mit einer Bestimmung des Unionsrechts in Widerspruch steht, unangewandt zu lassen, dann, wenn sie sich aus dem der letztgenannten Bestimmung zuerkannten Vorrang ergibt, jedoch dadurch bedingt, dass diese Bestimmung in dem bei diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit unmittelbare Wirkung hat. Daher ist ein nationales Gericht nicht allein aufgrund des Unionsrechts verpflichtet, eine Bestimmung seines nationalen Rechts, die mit einer Bestimmung des Unionsrechts in Widerspruch steht, unangewandt zu lassen, wenn die letztgenannte Bestimmung keine unmittelbare Wirkung hat.

[69] Zweitens hat weder der Rahmenbeschluss 2002/584 noch der Rahmenbeschluss 2008/909 unmittelbare Wirkung. Diese Rahmenbeschlüsse wurden nämlich auf der Grundlage des ehemaligen dritten Pfeilers der Union, und zwar gemäß Art. 34 Abs. 2 Buchst. b EU, erlassen. Diese Bestimmung sah zum einen vor, dass die Rahmenbeschlüsse für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich sind, den innerstaatlichen Stellen jedoch die Wahl der Form und der Mittel überlassen, und zum anderen, dass die

Rahmenbeschlüsse nicht unmittelbar wirksam sind (Urteile vom 8. November 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, Rn. 56, und vom 29. Juni 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, Rn. 26).

[70] Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass gemäß Art. 9 des den Verträgen beigefügten Protokolls (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen die Rechtsakte der Organe, der Einrichtungen und der sonstigen Stellen der Union, die vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf der Grundlage des EU-Vertrags angenommen wurden, so lange Rechtswirkung behalten, bis sie in Anwendung der Verträge aufgehoben, für nichtig erklärt oder geändert werden. Da die Rahmenbeschlüsse 2002/584 und 2008/909 nicht in dieser Weise aufgehoben, für nichtig erklärt oder geändert wurden, entfalten sie demnach weiterhin ihre Rechtswirkungen gemäß Art. 34 Abs. 2 Buchst. b EU (Urteil vom 8. November 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, Rn. 57).

[71] Da die genannten Rahmenbeschlüsse bereits nach dem EU-Vertrag keine unmittelbare Wirkung haben, ergibt sich aus Rn. 68 des vorliegenden Urteils, dass ein Gericht eines Mitgliedstaats nicht allein aufgrund des Unionsrechts verpflichtet ist, die Anwendung einer gegen diese Rahmenbeschlüsse verstoßenden Bestimmung seines nationalen Rechts auszuschließen.

[72] Drittens ist darauf hinzuweisen, dass Rahmenbeschlüsse zwar keine unmittelbare Wirkung haben können, ihr zwingender Charakter für die nationalen Behörden aber gleichwohl eine Verpflichtung zu rahmenbeschlusskonformer Auslegung ihres innerstaatlichen Rechts ab dem Zeitpunkt des Ablaufs der Frist für die Umsetzung dieser Rahmenbeschlüsse zur Folge hat (Urteil vom 8. November 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, Rn. 58 und 61).

[73] Diese Behörden müssen das nationale Recht bei seiner Anwendung daher so weit wie möglich anhand des Wortlauts und des Zwecks des Rahmenbeschlusses auslegen, um das darin festgelegte Ziel zu erreichen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 16. Juni 2005, Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, Rn. 43, vom 5. September 2012, Lopes Da Silva Jorge, C-42/11, EU:C:2012:517, Rn. 54, vom 8. November 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, Rn. 59, und vom 29. Juni 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, Rn. 31).

[74] Der Grundsatz der rahmenbeschlusskonformen Auslegung des nationalen Rechts hat jedoch bestimmte Grenzen.

[75] So darf die Verpflichtung zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, insbesondere den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Rückwirkungsverbots, u. a. nicht dazu führen, dass auf der Grundlage eines

Rahmenbeschlusses unabhängig von einem zu seiner Durchführung erlassenen Gesetz die strafrechtliche Verantwortlichkeit derjenigen, die eine Zuwiderhandlung begangen haben, festgelegt oder verschärft wird (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 8. November 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, Rn. 63 und 64, sowie vom 29. Juni 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, Rn. 32).

[76] Ebenso wenig kann der Grundsatz der rahmenbeschlusskonformen Auslegung die Grundlage für eine Auslegung des nationalen Rechts contra legem bilden (Urteil vom 29. Juni 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung). Mit anderen Worten besteht die Verpflichtung zur rahmenbeschlusskonformen Auslegung dann nicht mehr, wenn das nationale Recht nicht so angewandt werden kann, dass ein Ergebnis erzielt wird, das mit dem mit dem Rahmenbeschluss bezweckten Ergebnis vereinbar ist (Urteil vom 8. November 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, Rn. 66).

[77] Allerdings gebietet der Grundsatz der rahmenbeschlusskonformen Auslegung die Berücksichtigung des gesamten innerstaatlichen Rechts und die Anwendung der nach diesem anerkannten Auslegungsmethoden, um die volle Wirksamkeit des betreffenden Rahmenbeschlusses zu gewährleisten und zu einem Ergebnis zu gelangen, das im Einklang mit dem mit ihm verfolgten Zweck steht (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 5. September 2012, Lopes Da Silva Jorge, C-42/11, EU:C:2012:517, Rn. 56, vom 29. Juni 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, Rn. 34, und vom 12. Februar 2019, TC, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, Rn. 68).

[78] In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass das Erfordernis einer rahmenbeschlusskonformen Auslegung die Verpflichtung der nationalen Gerichte umfasst, eine gefestigte Rechtsprechung gegebenenfalls abzuändern, wenn sie auf einer Auslegung des nationalen Rechts beruht, die mit den Zielen eines Rahmenbeschlusses nicht vereinbar ist, und jede von einem höheren Gericht vorgenommene Auslegung, die für sie nach ihrem nationalen Recht verbindlich wäre, aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewandt zu lassen, wenn diese Auslegung nicht mit dem betreffenden Rahmenbeschluss vereinbar ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. April 2016, DI, C-441/14, EU:C:2016:278, Rn. 33, und vom 29. Juni 2017, Popławski, C-579/15, EU:C:2017:503, Rn. 35 und 36).

[79] Folglich darf ein nationales Gericht nicht davon ausgehen, dass es eine nationale Vorschrift nicht im Einklang mit dem Unionsrecht auslegen könne, nur weil sie in ständiger Rechtsprechung in einem nicht mit dem Unionsrecht vereinbaren Sinne ausgelegt worden ist (Urteil vom 8. November 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, Rn. 69, und vom

6. November 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, Rn. 60) oder von den zuständigen nationalen Behörden auf diese Weise angewandt wird.