



Der Gerichtshof äußert sich zum Entwurf der Übereinkunft über den Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und stellt Probleme bei der Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht fest

Die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) ist ein im Rahmen des Europarats geschlossenes internationales multilaterales Übereinkommen¹. Sie trat am 3. September 1953 in Kraft. Alle Mitglieder des Europarats sind Vertragsparteien dieses Übereinkommens.

In einem Gutachten von 1996² kam der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass die Europäische Gemeinschaft beim damaligen Stand des Gemeinschaftsrechts nicht über die Zuständigkeit verfügte, der EMRK beizutreten.

Seitdem haben das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und die Kommission im Jahr 2000 die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) proklamiert, der in dem am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon der gleiche rechtliche Rang zuerkannt wurde wie den Verträgen. Durch den Vertrag von Lissabon wurde auch Art. 6 des EU-Vertrags geändert, der nunmehr vorsieht, dass die Grundrechte, wie sie in der EMRK gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts sind und dass die Union der EMRK beitrifft³. Dieser Beitritt muss aber nach dem Protokoll Nr. 8⁴ bestimmte Bedingungen erfüllen; insbesondere ist dafür Sorge zu tragen, dass die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts erhalten bleiben, und sicherzustellen, dass der Beitritt der Union ihre Zuständigkeiten und die Befugnisse ihrer Organe unberührt lässt.

Im Anschluss an eine Empfehlung der Kommission nahm der Rat am 4. Juni 2010 einen Beschluss an, mit dem er die Aufnahme von Verhandlungen über eine Beitrittsübereinkunft genehmigte und die Kommission zum Verhandlungsführer bestimmte. Am 5. April 2013 wurde bei den Verhandlungen eine Einigung über die Entwürfe der Beitrittsinstrumente erzielt. In diesem Kontext hat sich die Kommission am 4. Juli 2013 an den Gerichtshof gewandt, um ihn nach Art. 218 Abs. 11 AEUV um ein Gutachten über die Vereinbarkeit des Übereinkunftsentwurfs mit dem Unionsrecht zu ersuchen⁵.

¹ Der Europarat wurde durch einen am 5. Mai 1949 in London unterzeichneten und am 3. August 1949 in Kraft getretenen völkerrechtlichen Vertrag geschaffen, um einen engeren Zusammenschluss unter seinen Mitgliedern zu verwirklichen. Er soll die Ideale und Grundsätze des gemeinsamen Erbes seiner Mitglieder schützen und fördern und den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt in Europa begünstigen. Derzeit sind 47 europäische Staaten Mitglied des Europarats, darunter die 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

² Gutachten des Gerichtshofs vom 28. März 1996 ([2/94](#)).

³ Artikel 6 Absatz 2 des EU-Vertrags.

⁴ Protokoll (Nr. 8) zu Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union über den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

⁵ An diesem Verfahren haben sich 24 Mitgliedstaaten beteiligt.

In seiner heutigen gutachtlichen Äußerung weist der Gerichtshof darauf hin, dass das Problem der fehlenden Rechtsgrundlage für den Beitritt der Union zur EMRK durch den Vertrag von Lissabon gelöst wurde, und hebt hervor, dass bei diesem Beitritt, da die Union kein Staat ist, ihre besonderen Merkmale berücksichtigt werden müssen. Genau dies verlangen die in den Verträgen selbst aufgestellten Bedingungen für den Beitritt.

Im Anschluss daran stellt der Gerichtshof zunächst fest, dass die EMRK infolge des Beitritts, wie jede andere von der Union geschlossene internationale Übereinkunft, die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten binden und damit Bestandteil des Unionsrechts werden würde. Die Union würde dann, wie jede andere Vertragspartei, einer externen Kontrolle unterliegen, deren Gegenstand die Beachtung der in der EMRK vorgesehenen Rechte und Freiheiten wäre. Die Union und ihre Organe, einschließlich des Gerichtshofs, würden somit den in der EMRK vorgesehenen Kontrollmechanismen und insbesondere den Entscheidungen und Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) unterliegen.

Zwar wohnt schon dem Begriff der externen Kontrolle zum einen inne, dass die Auslegung der EMRK durch den EGMR die Union und alle ihre Organe binden würde, und zum anderen, dass die Auslegung eines in der EMRK anerkannten Rechts durch den Gerichtshof für den EGMR nicht bindend wäre. Dies kann jedoch nicht für die Auslegung des Unionsrechts, einschließlich der Charta, durch den Gerichtshof gelten.

Insoweit hebt der Gerichtshof insbesondere hervor, dass die EMRK den Vertragsparteien die Befugnis einräumt, höhere als die durch die EMRK gewährleisteten Schutzstandards für die Grundrechte vorzusehen, so dass **die EMRK und die Charta aufeinander abgestimmt werden müssen**. Wenn die durch die Charta anerkannten Rechte den durch die EMRK gewährleisteten Rechten entsprechen, muss die den Mitgliedstaaten durch die EMRK eingeräumte Befugnis nämlich auf das beschränkt bleiben, was erforderlich ist, um eine Beeinträchtigung des in der Charta vorgesehenen Schutzniveaus sowie des Vorrangs, der Einheit und der Wirksamkeit des Unionsrechts zu verhindern. **Der Übereinkunftsentwurf sieht aber keine Bestimmung vor, die eine solche Abstimmung sicherstellt.**

Die im Übereinkunftsentwurf gewählte Herangehensweise, die darin besteht, die Union einem Staat gleichzustellen und ihre Rolle in jeder Hinsicht genauso auszugestalten wie die jeder anderen Vertragspartei, verkennt das Wesen der Union. Sie lässt insbesondere außer Acht, dass sich die Mitgliedstaaten damit einverstanden erklärt haben, dass für die Beziehungen zwischen ihnen in Bezug auf die Bereiche, die Gegenstand der Übertragung von Zuständigkeiten auf die Union sind, das Unionsrecht unter Ausschluss jedes anderen Rechts gilt. Indem die EMRK vorschreibt, dass die Union und die Mitgliedstaaten nicht nur in ihren Beziehungen zu den Vertragsparteien, die nicht Mitgliedstaaten der Union sind, sondern auch in ihren gegenseitigen Beziehungen als Vertragsparteien anzusehen sind, **würde sie von einem Mitgliedstaat verlangen, die Beachtung der Grundrechte durch die anderen Mitgliedstaaten zu prüfen, obwohl das Unionsrecht die Mitgliedstaaten zu gegenseitigem Vertrauen verpflichtet. Daher ist der Beitritt geeignet, das Gleichgewicht, auf dem die Union beruht, sowie die Autonomie des Unionsrechts zu beeinträchtigen.** Die geplante Übereinkunft enthält aber keine Vorkehrungen, um eine solche Entwicklung zu verhindern.

Der Gerichtshof führt aus, dass das am 2. Oktober 2013 unterzeichnete **Protokoll Nr. 16 zur EMRK** die höchsten Gerichte der Mitgliedstaaten ermächtigt, den EGMR um Gutachten über Grundsatzfragen betreffend die Auslegung oder Anwendung der durch die EMRK oder ihre Protokolle gewährleisteten Rechte und Freiheiten zu ersuchen. Da die EMRK im Fall des Beitritts Bestandteil des Unionsrechts würde, **könnte der durch dieses Protokoll geschaffene Mechanismus die Autonomie und die Wirksamkeit des im AEU-Vertrag vorgesehenen Vorabentscheidungsverfahrens beeinträchtigen**, insbesondere bei Rechten, die durch die Charta gewährleistet werden und den durch die EMRK anerkannten Rechten entsprechen. Es ist nämlich nicht ausgeschlossen, dass ein Ersuchen eines nationalen Gerichts um ein Gutachten

gemäß dem Protokoll Nr. 16 das Verfahren der „Vorabbeurteilung“ des Gerichtshofs⁶ auslösen könnte, wodurch die Gefahr einer Umgehung des Vorabentscheidungsverfahrens entstünde. Der Übereinkunftsentwurf sieht insoweit keine Regelung des Verhältnisses zwischen diesen beiden Mechanismen vor.

Sodann weist der Gerichtshof darauf hin, dass sich die Mitgliedstaaten im AEU-Vertrag verpflichten, **Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung der Verträge nicht anders als in den Verträgen vorgesehen zu regeln**⁷. Folglich ist der Gerichtshof, wenn das Unionsrecht in Rede steht, für jeden Rechtsstreit zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihnen und der Union wegen der Beachtung der EMRK ausschließlich zuständig. Dass nach dem Übereinkunftsentwurf die Verfahren vor dem Gerichtshof nicht als Verfahren zur Streitbeilegung anzusehen sind, auf die sich die Vertragsparteien nach der EMRK nicht berufen werden, kann zur Wahrung der ausschließlichen Zuständigkeit des Gerichtshofs nicht ausreichen. Der Übereinkunftsentwurf lässt nämlich die **Möglichkeit für die Union oder die Mitgliedstaaten bestehen, den EGMR mit einem Ersuchen zu befassen, das den Vorwurf einer Verletzung der EMRK durch einen Mitgliedstaat oder durch die Union im Zusammenhang mit dem Unionsrecht zum Gegenstand hat**. Schon die Existenz einer solchen Möglichkeit **steht nicht im Einklang mit den im AEU-Vertrag aufgestellten Erfordernissen**. Unter diesen Umständen könnte der Übereinkunftsentwurf nur dann mit dem AEU-Vertrag vereinbar sein, wenn die Zuständigkeit des EGMR für Rechtsstreitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten oder zwischen ihnen und der Union, die die Anwendung der EMRK im Zusammenhang mit dem Unionsrecht betreffen, ausdrücklich ausgeschlossen wäre.

Außerdem soll der im Übereinkunftsentwurf vorgesehene **Mitbeschwerdegegner-Mechanismus** sicherstellen, dass Beschwerden von Nichtmitgliedstaaten und Individualbeschwerden, die beim EGMR erhoben werden, den Mitgliedstaaten und/oder gegebenenfalls der Union ordnungsgemäß übermittelt werden. Nach dem Übereinkunftsentwurf wird eine Vertragspartei durch Annahme einer Aufforderung des EGMR oder durch Entscheidung des EGMR im Anschluss an einen Antrag der Vertragspartei Mitbeschwerdegegnerin. Wenn die Union oder die Mitgliedstaaten die Zulassung als Mitbeschwerdegegner in einer Rechtssache vor dem EGMR beantragen, müssen sie belegen, dass die Voraussetzungen für ihre Beteiligung am Verfahren erfüllt sind; der EGMR entscheidet über diesen Antrag anhand der Plausibilität der vorgebrachten Argumente. Mittels dieser Prüfung würde der EGMR die Regeln des Unionsrechts für die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten sowie die Kriterien für die Zurechnung ihrer Handlungen oder Unterlassungen beurteilen. Insoweit könnte er eine endgültige Entscheidung treffen, die sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Union binden würde. Würde dem EGMR gestattet, eine solche Entscheidung zu treffen, schüfe dies die **Gefahr einer Beeinträchtigung der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten**.

Der Gerichtshof äußert sich auch zum **Verfahren seiner Vorabbeurteilung**⁸. Dabei führt er erstens aus, dass nur das zuständige Unionsorgan, dessen Entscheidung für den EGMR bindend sein sollte, darüber befinden darf, ob der Gerichtshof bereits über die Rechtsfrage entschieden hat, die Gegenstand des Verfahrens vor dem EGMR ist. Würde dem EGMR gestattet, über eine solche Frage zu befinden, liefere dies nämlich darauf hinaus, ihm die Zuständigkeit für die Auslegung der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu übertragen. Folglich müsste das Verfahren der Vorabbeurteilung so ausgestaltet werden, dass in jeder beim EGMR anhängigen Rechtssache die Union vollständig und systematisch unterrichtet wird, damit ihr zuständiges Organ in die Lage versetzt wird, zu beurteilen, ob der Gerichtshof über die betreffende Frage bereits entschieden hat, und andernfalls dieses Verfahren in die Wege zu leiten. Zweitens **schließt der Übereinkunftsentwurf die Möglichkeit aus, den Gerichtshof anzurufen, damit er im Verfahren der Vorabbeurteilung über eine Frage der Auslegung des abgeleiteten Rechts entscheidet**.

⁶ Dieses im Übereinkunftsentwurf vorgesehene Verfahren soll es dem Gerichtshof ermöglichen, in Rechtssachen einbezogen zu werden, mit denen der EGMR befasst ist und in denen es um eine unionsrechtliche Frage geht, zu der sich der Gerichtshof noch nicht geäußert hat.

⁷ Artikel 344 AEU-Vertrag.

⁸ Siehe Fn. 6.

Diese Beschränkung des Verfahrens der Vorabbeurteilung allein auf Fragen der Gültigkeit beeinträchtigt die Zuständigkeiten der Union und die Befugnisse des Gerichtshofs.

Schließlich befasst sich der Gerichtshof mit den besonderen Merkmalen des Unionsrechts in Bezug auf die **gerichtliche Kontrolle im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)**. Er führt hierzu aus, dass beim derzeitigen Stand des Unionsrechts bestimmte im Rahmen der GASP vorgenommene Handlungen der Kontrolle durch den Gerichtshof entzogen sind. Diese Situation ist der in den Verträgen vorgesehenen Ausgestaltung der Zuständigkeiten des Gerichtshofs inhärent und kann als solche allein anhand des Unionsrechts gerechtfertigt werden. Im Fall des Beitritts, wie er im Übereinkunftsentwurf vorgesehen ist, **wäre der EGMR jedoch ermächtigt, über die Vereinbarkeit bestimmter Handlungen, Aktionen oder Unterlassungen im Rahmen der GASP mit der EMRK zu entscheiden**, zu denen auch solche gehören würden, für deren Rechtmäßigkeitskontrolle anhand der Grundrechte dem Gerichtshof die Zuständigkeit fehlt. Dies liefe darauf hinaus, **die gerichtliche Kontrolle** dieser Handlungen, Aktionen oder Unterlassungen der Union in Bezug auf die Beachtung der durch die EMRK gewährleisteten Rechte **ausschließlich einem unionsexternen Organ anzuvertrauen**. Folglich verstößt der Übereinkunftsentwurf **gegen die besonderen Merkmale des Unionsrechts in Bezug auf die gerichtliche Kontrolle** der Handlungen, Aktionen oder Unterlassungen der Union **im Bereich der GASP**.

In Anbetracht der festgestellten Probleme **kommt der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass der Entwurf der Übereinkunft über den Beitritt der Europäischen Union zur EMRK nicht mit den Bestimmungen des Unionsrechts vereinbar ist**.

HINWEIS: Ein Mitgliedstaat, das Europäische Parlament, der Rat oder die Kommission kann ein Gutachten des Gerichtshofs über die Vereinbarkeit einer geplanten Übereinkunft mit den Verträgen einholen. Ist das Gutachten des Gerichtshofs ablehnend, so kann die geplante Übereinkunft nur in Kraft treten, wenn sie oder die Verträge geändert werden.

Zur Verwendung durch die Medien bestimmtes nichtamtliches Dokument, das den Gerichtshof nicht bindet.

Der [Volltext](#) des Gutachtens wird auf der Curia-Website veröffentlicht.

Pressekontakt: Hartmut Ost ☎ (+352) 4303 3255

Filmaufnahmen von der Verlesung des Gutachtens sind verfügbar über
„[Europe by Satellite](#)“ ☎ (+32) 2 2964106.