

Reflexionspapier des Gerichtshofs der Europäischen Union zu bestimmten Aspekten des Beitritts der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten

1 Das vom Europäischen Rat am 11. Dezember 2009 verabschiedete Stockholmer Programm sieht vor, dass die Europäische Union „rasch“ der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: Konvention) beitrifft. Zur Umsetzung dieses Programms hat die Europäische Kommission dem Rat der Europäischen Union kürzlich einen Entscheidungsentwurf vorgelegt, der die Kommission ermächtigt, das Abkommen über den Beitritt der Union zur Konvention auszuhandeln. Zurzeit wird dieser Entwurf von den zuständigen Stellen des Rates eingehend geprüft¹. In dem Bestreben, an den Bemühungen zur Verwirklichung des Beitrittsvorhabens, das recht komplexe Rechtsfragen aufwirft, mitzuwirken, möchte der Gerichtshof folgende Reflexionen zu einem speziellen Aspekt vorlegen, der mit der Funktionsweise des Gerichtssystems der Union zusammenhängt.

I.

2 Der am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon stellt einen wichtigen Schritt in der Entwicklung des Grundrechtsschutzes in Europa dar. Zum einen besitzt die Charta der Grundrechte der Europäischen Union nunmehr den Status eines rechtsverbindlichen Akts, so dass der Gerichtshof und die nationalen Gerichte künftig über einen Rechtstext verfügen, der als Hauptgrundlage für die Erfüllung ihrer Aufgabe dienen kann, im Rahmen der Auslegung und Anwendung des Unionsrechts über die Wahrung der Grundrechte zu wachen. Zum anderen sieht der Vertrag von Lissabon vor, dass die Union der Konvention beitrifft. Durch die damit verbundene Erweiterung des rechtlichen Rahmens für den Schutz der Grundrechte auf Unionsebene wird dieser Schutz,

¹ Die früheren Verfahrensschritte sind im Vermerk des Vorsitzes für den AStV/Rat, [Dok. 6582/10](#) vom 17. Februar 2010, „Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention“, dargestellt.

dessen erste Grundlagen von der Rechtsprechung vor mehr als vierzig Jahren gelegt wurden², bestätigt und gestärkt.

- 3 Was insoweit speziell die Konvention anbelangt, sind die Organe und Einrichtungen der Union nämlich seit langem bestrebt, unter der Kontrolle des Gerichtshofs die Einhaltung der durch die Konvention garantierten Menschenrechte sicherzustellen, auch ohne dass es eine dahin gehende ausdrückliche Verpflichtung gibt. Wie die Rechtsprechung des Gerichtshofs belegt, wendet er regelmäßig die Konvention an und nimmt dabei, in den letzten Jahren in zunehmend pointierter Weise, auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte Bezug. Dies hat Letzteren veranlasst, aufgrund der Existenz eines gleichwertigen Schutzes der Menschenrechte im Unionsrecht unter bestimmten Umständen von einer Vermutung der Vereinbarkeit mit der Konvention auszugehen (Urteil Bosphorus³).

II.

- 4 Der Beitritt der Union als Organisation der regionalen Integration unterliegt besonderen Voraussetzungen, die sich von den Voraussetzungen im Fall des Beitritts eines Staates unterscheiden. Nach Art. 6 EUV ändert der Beitritt nämlich „nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union“⁴, und nach einem den Verträgen beigefügten und ihnen deshalb gleichrangigen Protokoll wird in der Übereinkunft über den Beitritt „dafür Sorge getragen, dass die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts erhalten bleiben“⁵.
- 5 Zu den besonderen Merkmalen der Union und ihrer Rechtsordnung gehört es, dass das Tätigwerden der Union für den Einzelnen im Allgemeinen erst nach nationalen Umsetzungs- oder Durchführungsmaßnahmen Wirkungen entfaltet. Daher muss sich der Einzelne zur Erlangung eines Schutzes seiner Grundrechte gegenüber dem Tätigwerden

² Urteil des Gerichtshofs vom 12. November 1969, *Stauder*, 29/69, Slg. 1969, 419.

³ Urteil des EGMR, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways)/Irland* [GK], Nr. 45036/98, CEDH 2005-VI.

⁴ Art. 6 Abs. 2 EUV.

⁵ Art. 1 des Protokolls (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 (im Folgenden: Protokoll Nr. 8).

der Union in der Regel an nationale Stellen und insbesondere an die Gerichte der Mitgliedstaaten wenden. Hält ein Einzelner in einem konkreten Fall den ihm auf nationaler Ebene gewährten Schutz nicht für zufriedenstellend, so kann er nach Ausschöpfung der innerstaatlichen Rechtsschutzmöglichkeiten gegen den betreffenden Mitgliedstaat Klage vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte erheben. Auf diese Weise kann der Einzelne mittelbar das Tätigwerden der Union in Frage stellen, indem er nationale Maßnahmen zur Durchführung oder Umsetzung des Unionsrechts angreift.

- 6 Unter dem Blickwinkel des Beitritts der Union zur Konvention muss dieses besondere Merkmal des Gerichtssystems der Union in den Kontext der Grundsätze gestellt werden, die für die Funktionsweise der durch die Konvention geschaffenen Kontrollmechanismen gelten; zu nennen ist dabei insbesondere der Subsidiaritätsgrundsatz. Nach diesem Grundsatz haben die Mitgliedstaaten, die die Konvention ratifiziert haben, die Wahrung der in ihr verankerten Rechte auf nationaler Ebene zu gewährleisten, und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat zu prüfen, ob diese Staaten ihren Verpflichtungen tatsächlich nachgekommen sind. Es ist daher in erster Linie Sache der nationalen Behörden und Gerichte, Verstöße gegen die Konvention zu verhindern oder gegebenenfalls zu prüfen und zu ahnden⁶.
- 7 Auf der Grundlage dieses Subsidiaritätsgrundsatzes und zur Gewährleistung seiner Umsetzung im Rahmen der Vorbereitung des Beitritts muss die Union prüfen, ob in Bezug auf ihre Handlungen, die Gegenstand einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sein können, der externen Kontrolle durch die in der Konvention vorgesehenen Organe eine wirksame interne Kontrolle durch die Gerichte der Mitgliedstaaten und/oder der Union vorausgehen kann.

⁶ Vgl. das Memorandum des Präsidenten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Hinblick auf die Konferenz von Interlaken (Konferenz zur Zukunft des EGMR in Interlaken, Februar 2010) vom 3. Juli 2009, S. 4, verfügbar auf der Website des EGMR.

III.

- 8 Im Rahmen des durch die Verträge geschaffenen Gerichtssystems der Union hat der Gerichtshof die Aufgabe, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu sichern⁷, und er allein ist aufgrund seiner Funktion, die Rechtmäßigkeit von Handlungen der Organe zu prüfen, befugt, gegebenenfalls eine Unionshandlung für ungültig zu erklären. Denn nach ständiger Rechtsprechung kann zwar jedes nationale Gericht die Gültigkeit einer Handlung der Unionsorgane prüfen, doch sind die nationalen Gerichte, unabhängig davon, ob ihre Entscheidungen mit einem Rechtsmittel des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können, nicht befugt, selbst die Ungültigkeit solcher Handlungen festzustellen. Um die einheitliche Anwendung des Unionsrechts zu wahren und die erforderliche Kohärenz des Rechtsschutzsystems der Union zu gewährleisten, ist es allein Sache des Gerichtshofs, gegebenenfalls die Ungültigkeit einer Unionshandlung festzustellen⁸. Dieses Vorrecht ist Bestandteil der Zuständigkeiten des Gerichtshofs und damit der „Befugnisse“ der Unionsorgane, die nach dem Protokoll Nr. 8 durch den Beitritt nicht beeinträchtigt werden dürfen⁹.
- 9 Um dieses Merkmal des Rechtsschutzsystems der Union zu erhalten, muss verhindert werden, dass sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte veranlasst sieht, über die Vereinbarkeit einer Unionshandlung mit der Konvention zu entscheiden, ohne dass sich der Gerichtshof zuvor abschließend dazu äußern konnte.

IV.

- 10 Speziell in Bezug auf das in Art. 267 AEUV vorgesehene Vorabentscheidungsverfahren ist in diesem Zusammenhang ein Hinweis darauf angebracht, dass dieses Verfahren aufgrund seiner dezentralen Natur, nach der die nationalen Gerichte für die Anwendung des Unionsrechts zuständig sind, seit mehr als einem halben Jahrhundert völlig zufriedenstellende Ergebnisse liefert, obwohl die Union inzwischen 27 Mitgliedstaaten hat. Es ist jedoch nicht sicher, dass der Gerichtshof in allen Fällen, in denen die

⁷ Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 1 EUV.

⁸ Vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 22. Oktober 1987, *Foto-Frost*, 314/85, Slg. 1987, 4199.

⁹ Art. 2 Satz 1 des Protokolls Nr. 8.

Vereinbarkeit einer Unionshandlung mit den Grundrechten in Frage gestellt werden könnte, um Vorabentscheidung ersucht wird. Die nationalen Gerichte können – und einige von ihnen müssen – zwar den Gerichtshof um Vorabentscheidung über die Auslegung und gegebenenfalls die Gültigkeit der Unionshandlung ersuchen, doch liegt die Einleitung dieses Verfahrens nicht in der Hand der Parteien. Es wäre zudem problematisch, dieses Verfahren als eine Rechtsschutzmöglichkeit anzusehen, deren Nutzung nach dem Grundsatz der Ausschöpfung innerstaatlicher Rechtsschutzmöglichkeiten eine notwendige Vorbedingung jeder Anrufung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte wäre.

- 11 Zwar gehört es nach dem durch die Konvention geschaffenen System nicht zu den Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, dass stets zuvor ein oberstes Gericht angerufen wurde, um über den geltend gemachten Verstoß der fraglichen Handlung gegen Grundrechte zu entscheiden. In der oben genannten Fallgestaltung geht es jedoch nicht um die Einbeziehung des Gerichtshofs als oberstes Gericht der Union, sondern darum, dass das Gerichtssystem der Union so ausgestaltet wird, dass im Fall der Anfechtung einer Unionshandlung ein Gericht der Union angerufen werden kann, damit eine interne Kontrolle erfolgt, bevor die externe Kontrolle stattfindet.

V.

- 12 Folglich müssen, um den der Konvention innewohnenden Subsidiaritätsgrundsatz zu wahren und zugleich das ordnungsgemäße Funktionieren des Gerichtssystems der Union sicherzustellen, Vorkehrungen getroffen werden, die zu gewährleisten vermögen, dass der Gerichtshof in effektiver Weise mit der Frage der Gültigkeit einer Unionshandlung befasst werden kann, bevor der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte über die Vereinbarkeit dieser Handlung mit der Konvention entscheidet.

Luxemburg, den 5. Mai 2010