

Art. 6 EUV; Art. 218, 267, 344 AEUV; Art. 53 GRCh; Art. 33, 34, 36, 53 EMRK

## Unvereinbarkeit der Übereinkunft über den Beitritt der EU zur EMRK mit dem Unionsrecht

Gerichtshof (Plenum), Gutachten v. 18.12.2014 – C-2/13

### Fall

Der Schutz der Menschenrechte in Europa ist eines der Hauptziele des Europarates, der ältesten zwischenstaatlichen politischen Organisation in Europa (gegründet 1949). Eine seiner wichtigsten Konventionen ist die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die am 03.09.1953 in Kraft getreten ist. Ziel der EMRK ist es, einen Mindeststandard an Menschenrechten in Europa zu gewährleisten. Über ihre Umsetzung wacht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg (nicht zu verwechseln mit dem Gerichtshof der Europäischen Union mit Sitz in Luxemburg). Derzeit sind 47 europäische Staaten Mitglied des Europarats, darunter alle 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU). Nach Art. 46 Abs. 1 EMRK sind die Vertragsparteien verpflichtet, in allen Rechtssachen, in denen sie Partei sind, das endgültige Urteil des EGMR zu befolgen.

Art. 6 Abs. 2 EUV in der Fassung des Vertrages von Lissabon sieht vor, dass die EU der EMRK beitrete. Nach dem hierzu beschlossenen Protokoll Nr. 8 muss dieser Beitritt bestimmte Bedingungen erfüllen, insbesondere ist sicherzustellen, dass die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts erhalten und die Zuständigkeiten der Union und die Befugnisse ihrer Organe unberührt bleiben.

Im Anschluss an eine Empfehlung der Kommission nahm der Rat am 04.06.2010 einen Beschluss an, mit dem er der Aufnahme von Verhandlungen über eine Beitrittsübereinkunft zustimmte und die Kommission zum Verhandlungsführer bestimmte. Am 05.04.2013 wurde bei den Verhandlungen eine Einigung über den Vertragsentwurf für den Beitritt der EU zur EMRK erzielt. Die Kommission bat den Gerichtshof daraufhin um ein Gutachten über die Vereinbarkeit des Vertragsentwurfs mit dem Unionsrecht. Was hat der Gerichtshof hierbei zu berücksichtigen?

### Lösung

#### A. Zulässigkeit des Gutachtens

Gemäß Art. 218 Abs. 11 AEUV können das Europäische Parlament, der Rat, die Kommission oder ein Mitgliedstaat ein Gutachten des Gerichtshofs über die Vereinbarkeit einer geplanten Übereinkunft mit den Verträgen einholen. Diese Bestimmung dient der Vermeidung von Konflikten, die entstehen könnten, wenn die Vereinbarkeit völkerrechtlicher Verträge, die die Union verpflichten, mit dem Unionsrecht vor Gericht bestritten würde.

„[146] Eine gerichtliche Entscheidung, mit der eine die Union verpflichtende völkerrechtliche Übereinkunft nach ihrem Abschluss wegen ihres Inhalts oder des Verfahrens ihres Zustandekommens für mit den Verträgen unvereinbar erklärt würde, würde nämlich nicht nur unionsintern, sondern auch auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen **zu ernststen Schwierigkeiten führen und könnte für alle Beteiligten einschließlich der Drittstaaten Nachteile mit sich bringen.** ...“

### Leitsätze

1. Die geplante Übereinkunft über den Beitritt der EU zur EMRK ist mit Art. 6 Abs. 2 EUV unvereinbar.
2. Die geplante Übereinkunft beeinträchtigt die Geltungskraft der EU-Grundrechte-Charta (GRCh), den Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten und das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV.
3. Die geplante Übereinkunft ermöglicht es, dass sich der EGMR mit Rechtsstreitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten oder zwischen ihnen und der Union befasst, die die Anwendung der EMRK im materiellen Anwendungsbereich des Unionsrechts betreffen.
4. Der in der geplanten Übereinkunft geregelte Mitbeschwerdegegner-Mechanismus und das Verfahren zur Vorabbeurteilung des Gerichtshofs tragen den Besonderheiten des Unionsrechts nur unzureichend Rechnung.
5. Die geplante Übereinkunft verstößt in Bezug auf die gerichtliche Kontrolle der Handlungen im Bereich der GASP gegen das Unionsrecht.

(Leitsätze des Bearbeiters)

### Art. 218 AEUV

(11) Ein Mitgliedstaat, das Europäische Parlament, der Rat oder die Kommission können 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.

Im vorliegenden Fall hat die Kommission dem Gerichtshof die Entwürfe der Beitrittsinstrumente übermittelt, auf die sich die Verhandlungsführer bereits grundsätzlich geeinigt haben. Sie liefern einen hinreichend vollständigen und genauen Rahmen der Modalitäten, unter denen der geplante Beitritt stattfinden soll, und erlauben es daher dem Gerichtshof, die Vereinbarkeit der Entwürfe mit den Verträgen zu beurteilen.

#### Art. 6 EUV

(1) ...

(2) Die Union tritt der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei. Dieser Beitritt ändert nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union.

(3) Die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, sind als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.

#### Protokoll (Nr. 8) zu Art. 6 Abs. 2 EUV

##### Art. 1

In der Übereinkunft über den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden "Europäische Konvention") nach Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union wird dafür Sorge getragen, dass die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts erhalten bleiben, insbesondere ...

##### Art. 2

In der Übereinkunft nach Artikel 1 wird sichergestellt, dass der Beitritt der Union die Zuständigkeiten der Union und die Befugnisse ihrer Organe unberührt lässt. Es wird sichergestellt, dass die Bestimmungen der Übereinkunft die besondere Situation der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Europäische Konvention unberührt lassen, insbesondere ...

Damit sich der Gerichtshof zur Vereinbarkeit der Bestimmungen einer geplanten Übereinkunft mit den Regeln der Verträge äußern kann, muss er über **hinreichende Angaben zum Inhalt dieser Übereinkunft** verfügen.

„[150] Überdies wird der Umfang der vom Gerichtshof im Rahmen des Gutachtenverfahrens vorzunehmenden Prüfung – die ungeachtet des künftigen Inhalts der zu erlassenden internen Regeln stattfinden kann – **durch die Verträge genau vorgegeben**, so dass sich der Gerichtshof, um nicht in die Zuständigkeiten der anderen mit der Schaffung der zur Umsetzung der Beitrittsübereinkunft erforderlichen internen Regeln betrauten Organe einzugreifen, darauf beschränken muss, die **Vereinbarkeit der Beitrittsübereinkunft mit den Verträgen zu prüfen** und sich nicht nur zu vergewissern, dass sie nicht gegen eine Vorschrift des Primärrechts verstößt, sondern auch, dass sie **alle gegebenenfalls primärrechtlich erforderlichen Bestimmungen** enthält.“

Das Gutachtensuchen ist somit zulässig.

#### B. Vereinbarkeit des Entwurfs mit dem Unionsrecht

Der Vertragsentwurf zum Beitritt der EU zur EMRK muss insbesondere den Vorgaben des Art. 6 Abs. 2 EUV i.V.m. dem Protokoll Nr. 8 entsprechen.

I. Danach müssen u.a. die **besonderen Merkmale der Union** und des **Unionsrechts** erhalten bleiben. Diese ergeben sich vor allem daraus, dass die Gründungsverträge der Union, im Unterschied zu gewöhnlichen völkerrechtlichen Verträgen, eine **neue, mit eigenen Organen ausgestattete Rechtsordnung** geschaffen haben. Zu deren Gunsten haben die ihr angehörenden Staaten in einigen Bereichen Kompetenzen an die EU übertragen und damit auf eigene Souveränitätsrechte verzichtet.

„[158] Der Umstand, dass die Union mit einer neuartigen Rechtsordnung von spezieller Natur, einem ihr eigenen verfassungsrechtlichen Rahmen und ihr eigenen Grundprinzipien, einer besonders ausgefeilten institutionellen Struktur sowie einem Gesamtbestand ihr Funktionieren gewährleistender Rechtsregeln ausgestattet ist, hat aber **Folgen für das Verfahren und die Bedingungen eines Beitritts zur EMRK.**“

1. Nach Art. 6 Abs. 3 EUV sind die Grund- und Menschenrechte, wie sie in der **EMRK** gewährleistet sind, zwar bereits jetzt als **allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts**.

„[37] Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sind die Grundrechte integraler Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts. Der Gerichtshof lässt sich dabei von den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten sowie von Hinweisen leiten, die die völkerrechtlichen Verträge über den Schutz der Menschenrechte geben, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind (...).“

2. Solange die Union der EMRK aber nicht beigetreten ist, ist diese **nicht förmlicher Teil der Unionsrechtsordnung**. Hingegen würde 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.

„[181] Die Union würde daher, wie jede andere Vertragspartei, einer **externen Kontrolle unterliegen**, deren Gegenstand die Beachtung der Rechte und Freiheiten wäre, zu deren Einhaltung sich die Union nach Art. 1 EMRK verpflichten würde. In diesem Zusammenhang würden die Union und ihre Organe, einschließlich des Gerichtshofs, den in der EMRK vorgesehenen Kontrollmechanismen und insbesondere **den Entscheidungen und Urteilen des EGMR unterliegen**.

[182] Insoweit hat der Gerichtshof bereits klargestellt, dass eine internationale Übereinkunft, die die Schaffung eines mit der Auslegung ihrer Bestimmungen beauftragten Gerichts vorsieht, dessen Entscheidungen für die Organe, einschließlich des Gerichtshofs, bindend sind, **grundsätzlich nicht mit dem Unionsrecht unvereinbar ist**. Dies gilt umso mehr, wenn der Abschluss einer solchen Übereinkunft, wie im vorliegenden Fall, in den Verträgen selbst vorgesehen ist ... [183] Der Gerichtshof hat jedoch auch klargestellt, dass eine internationale Übereinkunft nur dann Auswirkungen auf seine eigenen Zuständigkeiten haben kann, wenn ... die Autonomie der Unionsrechtsordnung nicht beeinträchtigt wird.“

## II. Beeinträchtigung der Autonomie der Unionsrechtsordnung

1. Prägend für die Autonomie des Unionsrechts ist, dass der Union und ihren Organen **keine bestimmte Auslegung des Unionsrechts** durch eine externe Kontrolle verbindlich vorgegeben werden darf.

a) Folge des Beitritts der EU zur EMRK wäre aber, dass die Auslegung der EMRK durch den EGMR die Union und ihre Organe, einschließlich des Gerichtshofs, **völkerrechtlich binden** würde. Andererseits würde die Auslegung eines in der EMRK anerkannten Menschenrechts durch den Gerichtshof der EU für die in der EMRK vorgesehenen Kontrollmechanismen und insbesondere den EGMR **nicht bindend** sein.

b) Aufgrund der **Autonomie des Unionsrechts** darf vor allem der materielle Anwendungsbereich des Unionsrechts einschließlich der EU-Grundrechte-Charta (GRCh) nicht vom EGMR in Frage gestellt werden. Der Gerichtshof sieht daher die Gefahr, dass durch den Beitritt zur EMRK die **Geltungskraft der GRCh beeinträchtigt** werden könnte.

„[189] Da Art. 53 EMRK im Wesentlichen den Vertragsparteien die Befugnis vorbehält, höhere als die durch die EMRK gewährleisteten Schutzstandards für die Grundrechte vorzusehen, muss sichergestellt werden, dass diese Bestimmung und Art. 53 der Charta in seiner Auslegung durch den Gerichtshof aufeinander abgestimmt werden, damit die den Mitgliedstaaten durch Art. 53 EMRK eingeräumte Befugnis in Bezug auf die durch die Charta anerkannten Rechte, die den durch die EMRK gewährleisteten Rechten entsprechen, auf das beschränkt bleibt, was erforderlich ist, um eine Beeinträchtigung des in der Charta vorgesehenen Schutzniveaus sowie des Vorrangs, der Einheit und der Wirksamkeit des Unionsrechts zu verhindern.“

Da eine **Abstimmung zwischen Art. 53 EMRK und Art. 53 GRCh** durch die geplante Übereinkunft nicht gewährleistet ist, verstößt der Vertragsentwurf nach Auffassung des Gerichtshofs gegen die besonderen Merkmale und die Autonomie des Unionsrechts.

2. Auch enthalte der Vertragsentwurf keine Vorkehrungen, um eine Beeinträchtigung des **unionsrechtlichen Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens** zwischen den Mitgliedstaaten zu verhindern. Dieser Grundsatz verlangt, dass jeder Mitgliedstaat davon ausgehen darf, dass alle anderen Mitgliedstaaten das Unionsrecht und insbesondere die dort anerkannten Grundrechte beachten.

„[194] Da die EMRK, indem sie 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 – selbst wenn für diese Beziehungen das Unionsrecht gilt – als Vertragsparteien anzusehen sind, von einem Mitgliedstaat verlangen würde, die Beachtung der Grundrechte durch einen anderen Mitgliedstaat zu prüfen, obwohl das Unionsrecht diese Mitgliedstaaten zu gegenseitigem Vertrauen verpflichtet, ist der Beitritt geeignet, **das Gleichgewicht, auf dem die Union beruht, sowie die Autonomie des Unionsrechts zu beeinträchtigen**.“

### Art. 53 EMRK

Diese Konvention ist nicht so auszulegen, als beschränke oder beeinträchtige sie Menschenrechte und Grundfreiheiten, die in den Gesetzen einer Hohen Vertragspartei oder in einer anderen Übereinkunft, deren Vertragspartei sie ist, anerkannt werden.

### Art. 53 GRCh

Keine Bestimmung dieser Charta ist als eine Einschränkung oder Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auszulegen, die in dem jeweiligen Anwendungsbereich durch das Recht der Union und das Völkerrecht sowie durch die internationalen Übereinkünfte, bei denen die Union oder alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind, darunter insbesondere die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, sowie durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten anerkannt werden.

Zum Vorbefassungsverfahren nach dem 16. Zusatzprotokoll vgl. Hoffmann/Kolmar NVwZ 2014, 1269 ff.

#### Art. 344 AEUV

Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung der Verträge nicht anders als hierin vorgesehen zu regeln.

#### Art. 33 EMRK

Jede Hohe Vertragspartei kann den Gerichtshof wegen jeder behaupteten Verletzung dieser Konvention und der Protokolle dazu durch eine andere Hohe Vertragspartei anrufen.

3. Des Weiteren fehlt nach Auffassung des Gerichtshofs auch eine Regelung, die das **Rechtsschutzsystem des AEUV** und die **Kontrollmechanismen der EMRK** aufeinander abstimmt.

a) Durch das am 02.10.2013 unterzeichnete **Zusatzprotokoll Nr. 16 zur EMRK** werden die höchsten Gerichte der Vertragsstaaten ermächtigt, den EGMR zu Gutachten über Grundsatzfragen betreffend die Auslegung oder Anwendung der durch die EMRK oder ihre Protokolle gewährleisteten Rechte und Freiheiten zu ersuchen.

b) Durch dieses Verfahren könnte die Wirksamkeit des **Vorabentscheidungsverfahrens** nach Art. 267 AEUV beeinträchtigt werden, insbesondere bei Rechten, die durch die GRCh gewährleistet werden und den Grund- und Menschenrechten der EMRK entsprechen.

*„[198] Insbesondere ist nicht ausgeschlossen, dass ein Ersuchen um ein Gutachten ..., das ein Gericht eines ... beigetretenen Mitgliedstaats stellt, das Verfahren der Vorabfassung des Gerichtshofs auslösen könnte. Dadurch entstünde die Gefahr einer Umgehung des in Art. 267 AEUV vorgesehenen Vorabentscheidungsverfahrens, das ... das Schlüsselement des durch die Verträge geschaffenen Rechtssystems darstellt. [199] Da die geplante Übereinkunft keine Regelung des Verhältnisses zwischen dem durch [die EMRK] geschaffenen Mechanismus und dem in Art. 267 AEUV vorgesehenen Vorabentscheidungsverfahren vorsieht, ist sie geeignet, dessen Autonomie und Wirksamkeit zu beeinträchtigen.“*

Damit ist festzustellen, dass der Beitritt der Union zur EMRK, so wie ihn der Entwurf des Beitrittsvertrages vorsieht, die **besonderen Merkmale des Unionsrechts und dessen Autonomie beeinträchtigt**.

#### III. Verstoß gegen Art. 344 AEUV

Der Beitritt könnte auch mit den in Art. 344 AEUV festgelegten Grundsätzen zur Streitbeilegung unvereinbar sein. Danach verpflichten sich die Mitgliedstaaten, **Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung der Verträge ausschließlich nach dem Unionsrecht zu regeln**. Sinn und Zweck der Vorschrift ist es, den ausschließlichen Charakter der Modalitäten zur Regelung solcher unionsinterner Streitigkeiten und insbesondere die insoweit bestehende **Zuständigkeit des Gerichtshofs** zu wahren.

*„[201] Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs darf eine internationale Übereinkunft die in den Verträgen festgelegte Zuständigkeitsordnung und damit die Autonomie des Rechtssystems der Union, deren Wahrung der Gerichtshof sichert, nicht beeinträchtigen. ...“*

1. Deshalb ist der Gerichtshof, wenn Unionsrecht in Rede steht, für jeden Rechtsstreit zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihnen und der Union **ausschließlich zuständig**. Diesem Grundsatz steht jede vorherige oder nachträgliche externe Kontrolle entgegen. Nach dem Beitritt gilt dies auch für Streitigkeiten nach der EMRK, da diese durch den Beitritt zum Bestandteil des Unionsrechts wird.

2. Im Widerspruch dazu regelt **Art. 33 EMRK** ein eigenständiges Streitbeilegungsverfahren, das für alle Vertragsparteien, und damit nach einem Beitritt zur EMRK auch für Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten oder zwischen ihnen und der Union gelten würde. Der Vertragsentwurf lässt für die Union oder die Mitgliedstaaten die Möglichkeit bestehen, den EGMR nach Art. 33 EMRK 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.

„[208] Schon die **Existenz einer solchen Möglichkeit** steht nicht im Einklang mit dem in Art. 344 AEUV aufgestellten Erfordernis. [209] Dies gilt umso mehr, als der EGMR, wenn die Union oder die Mitgliedstaaten ihm tatsächlich einen Rechtsstreit zwischen ihnen unterbreiten sollten, nach Art. 33 EMRK mit diesem Rechtsstreit befasst wäre.“

Damit verstößt der geplante Beitritt auch gegen die Grundsätze des Art. 344 AEUV.

#### IV. Unzulässige Änderung der Zuständigkeitsverteilung

Der Vertragsentwurf könnte darüber hinaus zu einer nach Art. 6 Abs. 2 EUV **unzulässigen Änderung** der in den Verträgen festgelegten **Zuständigkeiten der Union** führen. Im Vertragsentwurf ist vorgesehen, dass Art. 36 EMRK, der die Beteiligung Dritter an den Verfahren vor dem EGMR regelt, insoweit erweitert wird, dass die Union oder ein Mitgliedstaat in einem Verfahren vor dem EGMR unter bestimmten Umständen Mitbeschwerdegegner werden kann (sog. **Mitbeschwerdegegner-Mechanismus**). Im Entwurf der geplanten Übereinkunft ist vorgesehen, dass die Union oder die Mitgliedstaaten, wenn sie die Zulassung als Mitbeschwerdegegner in einer Rechtssache vor dem EGMR beantragen, nachweisen müssen, dass die Voraussetzungen für ihre Beteiligung am Verfahren erfüllt sind. Der EGMR muss dann über diesen Antrag anhand der Plausibilität der vorgebrachten Argumente entscheiden.

„[224] Gleichwohl würde der EGMR mittels dieser Prüfung die Regeln des Unionsrechts für die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen ihr und ihren Mitgliedstaaten sowie die Kriterien für die Zurechnung ihrer Handlungen oder Unterlassungen beurteilen und insoweit eine endgültige Entscheidung treffen, die sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Union binden würde. [225] Eine solche Prüfung wäre geeignet, **in die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten einzugreifen.**“

#### V. Unzulässige Beschränkung der Befugnisse des Gerichtshofs

1. Der Beitritt der Union zur EMRK könnte des Weiteren zu einem unzulässigen **Eingriff in die Kompetenzen des Gerichtshofs** führen. Die EMRK macht die Zulässigkeit einer Individualbeschwerde nach Art. 34 EMRK u.a. davon abhängig, dass der Beschwerdeführer alle „innerstaatlichen“ Rechtsbehelfe ausgeschöpft haben muss. Diese Zulässigkeitsvoraussetzung gewährleistet, dass der durch die EMRK geschaffene Kontrollmechanismus **subsidiären Charakter** zum Schutz der Menschenrechte hat. Dieses Verfahren ist auch geboten, um das ordnungsgemäße Funktionieren des Gerichtssystems der Union zu gewährleisten.

„[237] In diesem Zusammenhang entspricht die **Notwendigkeit einer Vorabbeurteilung des Gerichtshofs** in einer Rechtssache, mit der der EGMR befasst ist und in der das Unionsrecht in Rede steht, dem Erfordernis, die Zuständigkeiten der Union und die Befugnisse ihrer Organe, insbesondere des Gerichtshofs, zu wahren ...“

Die Auslegung des Unionsrechts fällt jedoch in die **ausschließliche Zuständigkeit des Gerichtshofs**. Würde dem EGMR gestattet, die Frage zu prüfen, ob der EuGH bereits über die Rechtsfrage entschieden hat, die Gegenstand des Verfahrens vor dem EGMR ist, liefe dies darauf hinaus, ihm die Zuständigkeit für die **Auslegung der Rechtsprechung des Gerichtshofs** zu übertragen.

„[246] Wenn es dem Gerichtshof nicht gestattet wäre, die verbindliche Auslegung des abgeleiteten Rechts vorzunehmen, und wenn sich der EGMR, bei seiner Prüfung der Vereinbarkeit dieses Rechts mit der EMRK, selbst für eine der plausiblen Auslegungen entscheiden müsste, würde der Grundsatz der ausschließlichen Zuständigkeit des Gerichtshofs für die verbindliche Auslegung des Unionsrechts fraglos verletzt.“

Nach Auffassung des Gerichtshofs wäre nur ein ausdrücklicher Ausschluss der Zuständigkeit des EGMR nach Art. 33 EMRK für solche Rechtsstreitigkeiten mit Art. 344 AEUV vereinbar.

#### Art. 36 EMRK

(1) ...

(2) Im Interesse der Rechtspflege kann der Präsident des Gerichtshofs jeder Hohen Vertragspartei, die in dem Verfahren nicht Partei ist, oder jeder betroffenen Person, die nicht Beschwerdeführer ist, Gelegenheit geben, schriftlich Stellung zu nehmen oder an den mündlichen Verhandlungen teilzunehmen.

#### Art. 34 EMRK

Der Gerichtshof kann von jeder natürlichen Person, nichtstaatlichen Organisationen oder Personengruppen, die behaupten, durch eine der Hohen Vertragsparteien in einem der in dieser Konvention oder den Protokollen dazu anerkannten Rechte verletzt zu sein, mit einer Beschwerde befasst werden. Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, die wirksame Ausübung dieses Rechts nicht zu behindern.

Die in der Übereinkunft vorgesehenen Modalitäten des Verfahrens zur Vorabbeurteilung des Gerichtshofs tragen den **besonderen Merkmalen der Union** daher nicht ausreichend Rechnung.

**2.** Ein weiterer **unzulässiger Eingriff in die Kompetenzen des Gerichtshofs** könnte dadurch gegeben sein, dass bestimmte EU-Rechtsakte ausschließlich vom EGMR und damit von einem unionsexternen Organ überprüft werden könnten.

Das Unionsrecht sieht **keinen lückenlosen Rechtsschutz** gegen Rechtsakte der EU-Organe vor. Gerade im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sind bestimmte Handlungen der EU-Organe der Kontrolle durch den Gerichtshof entzogen. Im Fall des Beitritts der EU zur EMRK wäre der EGMR jedoch ermächtigt, auch über die Vereinbarkeit solcher Handlungen mit der EMRK zu entscheiden. Hierzu würden auch solche gehören, für deren Rechtmäßigkeitskontrolle anhand der Grundrechte dem Gerichtshof die Zuständigkeit fehlt.

*„[256] Wie der Gerichtshof aber bereits ausgeführt hat, darf die Zuständigkeit für die gerichtliche Kontrolle von Handlungen, Aktionen oder Unterlassungen der Union, auch anhand der Grundrechte, **nicht ausschließlich einem außerhalb des institutionellen und gerichtlichen Rahmens der Union stehenden internationalen Gericht übertragen werden ...**“.*

In Bezug auf die gerichtliche Kontrolle der Handlungen, Aktionen oder Unterlassungen der Union im Bereich der GASP verstößt die geplante Übereinkunft ebenfalls gegen die **besonderen Merkmale der Union**.

**Ergebnis:** Die Übereinkunft über den Beitritt der EU zur EMRK ist mit dem Unionsrecht unvereinbar.

---

In Deutschland stellen die EMRK und ihre Zusatzprotokolle völkerrechtliche Verträge dar, die durch Zustimmungsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG in innerstaatliches Recht transformiert wurden. Deshalb hat die EMRK in der innerstaatlichen Rechtsordnung den Rang eines einfachen Bundesgesetzes, steht also unter der Verfassung. Für die Auslegung des Grundgesetzes hat die EMRK aber mittelbare Bedeutung. Im Hinblick auf die durch Art. 1 Abs. 2, 23, 24 und Art. 59 Abs. 2 GG belegte „Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes“ sowie auf die aus Art. 46 Abs. 1 EMRK folgende völkerrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland, ein endgültiges Urteil des EGMR zu befolgen, müssen die EMRK und die Entscheidungen des EGMR nach Auffassung des BVerfG als Auslegungshilfe für die Grundrechte und die rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes herangezogen werden (grundlegend BVerfG, Beschl. v. 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04, RÜ 2004, 617). Sie dienen damit der Konkretisierung verfassungsrechtlicher Standards. Damit kommt der EMRK de facto im deutschen Recht zwar kein verfassungsrechtlicher, aber doch ein „übergesetzlicher“ Rang zu. In neueren Entscheidungen hat das BVerfG die EMRK sogar als grundrechtsbeschränkendes Gesetz i.S.d. der Grundrechtslehre angesehen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 26.02.2008 – 1 BvR 1602/07, NJW 2008, 1793 – Caroline von Hannover; dazu Payandeh JuS 2009, 212 ff.).

**Frank Hansen**