

22. Frankfurter Newsletter zum Recht der Europäischen Union

(27.01.2015)

Frankfurter Newsletter zum Recht der Europäischen Union

Prof. Dr. Carmen Thiele

Der vorerst gescheiterte Beitritt der EU zur EMRK

Zum Gutachten 2/13 des EUGH vom 18.12.2014

I. Einführung

Der EuGH wurde nun schon zum zweiten Mal mit der Frage des Beitritts der EU zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)¹ befasst. Wie bereits im Gutachten 2/94 vom 28. März 1996² hat sich der Gerichtshof auch in seinem zweiten Gutachten 2/13 vom 18. Dezember 2014³ negativ dazu geäußert. Dies ist umso unerwarteter, als die Generalanwältin Juliane Kokott in ihrer Stellungnahme vom 13. Juni 2014 zum Gutachtenverfahren 2/13⁴ ein positives Votum unter der Maßgabe einiger Modifikationen vorgeschlagen hat.

Hatte der Gerichtshof 1996 das Vorliegen der Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft für einen Beitritt zur EMRK noch verneinen müssen, ist diese Befugnis nun mit dem Reformvertrag von Lissabon – speziell Art. 6 Abs. 2 Satz 1 EUV – von den Mitgliedstaaten an die Europäische Union übertragen worden. Die Bestimmung enthält darüber hinaus eine Beitrittsverpflichtung.⁵ Es geht also nicht mehr um die Frage des „Ob“, sondern des „Wie“. Mit dem Beitritt der Union zur EMRK würde diese nach Art. 216 Abs. 2 AEUV die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten binden und damit Bestandteil des Unionsrechts werden.⁶

Der EuGH musste sich mit der Frage auseinandersetzen, unter welchen Bedingungen die EU als supranationale Organisation der EMRK, einem völkerrechtlichen Vertrag des Europarates, beitreten darf, ohne dass dadurch gem. Art. 6 Abs. 2 Satz 2 EUV die Zuständigkeiten der Union berührt werden. Im Wesentlichen geht es um die Verhinderung von verbindlichen Entscheidungen über die unionsrechtliche Zustän-

¹ SEV-Nr. 005.

² Slg. 1996, I-1759, Rn. 36.

³ Im Internet abrufbar unter: <http://curia.europa.eu>.

⁴ Im Internet abrufbar unter: <http://curia.europa.eu>.

⁵ Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 6 EUV, Rn. 25.

⁶ Gutachten 2/13 des Gerichtshofs vom 18.12.2014, Rn. 180.

digkeitsverteilung sowie die Auslegung bzw. Gültigkeit von Unionsrecht durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Die Aufgabe des EGMR besteht aber gerade darin, Handlungen bzw. Unterlassungen der Vertragsparteien am Maßstab der EMRK zu prüfen. Insofern muss sich, wie die Generalanwältin unter Hinweis auf bestehende EGMR-Rechtsprechung mit Bezug zum Unionsrecht⁷ zutreffend ausführt, der EGMR „[...] mit dem internen Recht der betroffenen Vertragsparteien auseinandersetzen, soweit dies erforderlich ist, um zur Rüge einer Verletzung der in der EMRK garantierten Grundrechte Stellung zu nehmen.“⁸ Wie so oft stecke der Teufel im Detail, so metaphorisch die Generalanwältin.⁹ Grundlage für die Prüfung der von der Europäischen Kommission gestellten Frage, ob der Entwurf des Vertrages über den Beitritt der EU zur EMRK mit den Verträgen – EUV und AEUV einschließlich der Protokolle – vereinbar ist, war vor allem der „Revidierte Entwurf einer Übereinkunft über den Beitritt der EU zur EMRK“ (Übereinkunftsentwurf) vom 10. Juni 2013, der zwischen dem Lenkungsausschuss für Menschenrechte des Europarates und der Europäischen Kommission ausgehandelt wurde.¹⁰ Sein negatives Votum hat der Gerichtshof auf folgenden fünf Rechtsproblemen basierend begründet.

⁷ Z.B. EGMR, Urt. v. 18.2.1999 [GC], Beschwerde-Nr. 24833/94 (Matthews/Vereinigtes Königreich), ECHR 1999-I; Urt. v. 30.6.2011 [GC], Beschwerde-Nr. 45036/98 (Bosphorus/Irland), ECHR 2005-VI.

⁸ Stellungnahme der Generalanwältin Juliane Kokott vom 13.6.2014 zum Gutachtenverfahren 2/13, Rn. 123.

⁹ Stellungnahme der Generalanwältin Juliane Kokott vom 13.6.2014 zum Gutachtenverfahren 2/13, Rn. 4.

¹⁰ CoE, 47+1(2013)008rev2.

II. Schutzniveaubestimmungen und 16. ZP zur EMRK

Der Beitritt der EU zur EMRK könne nur erfolgen, wenn die besonderen Merkmale und die Autonomie des Unionsrechts gewahrt bleiben.¹¹ Diesbezüglich moniert der EuGH fehlende Bestimmungen im Übereinkunftsentwurf zu folgenden Rechtsfragen.

Art. 53 Charta der Grundrechte der EU (GRC)¹² und Art. 53 EMRK stellen vergleichbare Bestimmungen hinsichtlich des Schutzniveaus und des Günstigkeitsprinzips dar. Art. 53 EMRK sieht die Möglichkeit vor, ein höheres Schutzniveau als nach der EMRK sowohl im innerstaatlichen Recht als auch auf völkerrechtlicher und damit ebenfalls europarechtlicher Ebene zu gewähren.¹³ Art. 53 GRC schließt einen weitergehenden Grundrechtsschutz durch andere Gewährleistungen ebenso nicht aus.¹⁴ Bei Entsprechung der durch die Charta gewährleisteten Rechte mit den in der EMRK verbürgten müsse nach Auffassung des EuGH die den Mitgliedstaaten durch Art. 53 EMRK eingeräumte Befugnis 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 enthalte aber keine entsprechende Bestimmung über eine Gewährleistung hinsichtlich der Abstimmung von Art. 53 EMRK und Art. 53 GRC.¹⁵ Die Argumentation des Gerichtshofes ist wenig überzeugend.¹⁶ Auch die

¹¹ Gutachten 2/13 des Gerichtshofs vom 18.12.2014, Rn. 178.

¹² ABl. 2012, C 326/391.

¹³ Thienel, in: Karpenstein/Mayer, EMRK Kommentar, 2012, Art. 53, Rn. 4, 6.

¹⁴ Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 2. Aufl., 2013, Art. 53, Rn. 3.

¹⁵ Gutachten 2/13 des Gerichtshofs vom 18.12.2014, Rn. 189 f.

¹⁶ So auch Wendel, Mattias: Mehr Offenheit wagen! Eine kritische Annäherung an das Gutachten des EuGH zum EMRK-Beitritt, VerfBlog,

Generalanwältin sieht hierin offensichtlich kein Problem, da sich die Frage in ihrer Stellungnahme nicht finden lässt.

Nach dem noch nicht in Kraft getretenen und erst nach dem Übereinkunftsentwurf angenommenen 16. Zusatzprotokoll (ZP) zur EMRK von 2013¹⁷ können höchste Gerichte der Vertragsparteien den EGMR um Gutachten über Grundsatzfragen betreffend die Auslegung oder Anwendung der durch die EMRK oder ihre Protokolle gewährten Rechte und Freiheiten ersuchen. Das Unionsrecht sieht gleichwohl vor, dass sich diese Gerichte der Mitgliedstaaten nach Art. 267 Abs. 3 AEUV mit einem Ersuchen um Vorabentscheidung an den EuGH zu wenden haben. Durch das Fehlen einer Regelung über das Verhältnis zwischen dem Gutachtenverfahren nach dem 16. ZP und dem Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV bestünde nach Auffassung des EuGH aber die Gefahr einer Beeinträchtigung der Autonomie und Wirksamkeit des Unionsrechts.¹⁸ Die Generalanwältin empfiehlt zur Lösung dieses Problems die Festschreibung eines Hinweises auf Art. 267 Abs. 3 AEUV, der die Vorlagepflicht letztinstanzlicher Gerichte der Mitgliedstaaten an den EuGH bestimme. Schließlich habe Art. 267 Abs. 3 AEUV Vorrang vor innerstaatlichem Recht und auch vor von einzelnen Mitgliedstaaten ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen wie dem 16. ZP.¹⁹

III. Art. 344 AEUV versus Art. 33 EMRK

Der EuGH sieht weiterhin die Gefahr einer Verletzung von Art. 344 AEUV, wonach die

2014/12/21, S. 3, im Internet abrufbar unter: <http://www.verfassungsblog.de/mehr-offenheit-wagen-eine-kritische-annaeherung-das-gutachten-des-eugh-zum-emrk-beitritt> (letzter Zugriff: 15.1.2015).

¹⁷ SEV-Nr. 214.

¹⁸ Gutachten 2/13 des Gerichtshofs vom 18.12.2014, Rn. 196 ff.

¹⁹ Stellungnahme der Generalanwältin Juliane Kokott vom 13.6.2014 zum Gutachtenverfahren 2/13, Rn. 141.

Mitgliedstaaten verpflichtet sind, Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung der Verträge nicht anders als in diesen vorgesehen zu regeln. Diese Verpflichtung sei überdies als eine spezifische Ausprägung des in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerten Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit zu verstehen. Deshalb sehe Art. 3 EU-Protokoll Nr. 8 auch ausdrücklich vor, dass die Übereinkunft über den Beitritt Art. 344 AEUV nicht berühren darf. Eine Verletzung von Art. 344 AEUV könne durch die Anwendung des in Art. 33 EMRK vorgesehenen Staatenbeschwerdeverfahrens entstehen. Deshalb fordert der EuGH einen ausdrücklichen Ausschluss der Zuständigkeit des EGMR nach Art. 33 EMRK für Rechtsstreitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten oder zwischen ihnen und der Union, die die Anwendung der EMRK im materiellen Anwendungsbereich des Unionsrechts betreffen. Dieser Anforderung würde nach Auffassung des Gerichtshofes Art. 5 Übereinkunftsentwurf, der nur die Tragweite der in Art. 55 EMRK vorgesehenen Verpflichtung reduziert, jedenfalls nicht genügen.²⁰

Hingegen reiche nach Auffassung der Generalanwältin zur Sicherung der Wirksamkeit des Art. 344 AEUV die Möglichkeit eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Mitgliedstaaten, die ihre unionsrechtlichen Streitigkeiten vor anderen internationalen Gerichten als dem EuGH austragen, aus. Für den Fall, dass dies dem Gerichtshof jedoch nicht genüge, empfiehlt sie vorsorglich die Abgabe einer Erklärung der Union und ihrer Mitgliedstaaten beim Beitritt, in der diese gegenüber anderen Vertragsparteien der EMRK in völkerrechtlich verbindlicher Weise ihre Absicht bekunden, untereinander vor dem EGMR keine Verfahren gem. Art. 33 EMRK wegen angeblicher Verletzung der EMRK anzustrengen, sofern der Streitgegenstand den Geltungsbereich des Unionsrechts be-

²⁰ Gutachten 2/13 des Gerichtshofs vom 18.12.2014, Rn. 201 ff.

trifft.²¹ Damit würde der Anforderung des EuGH Genüge getan.

IV. Mitbeschwerdegegner-Mechanismus

Die Einführung des im Übereinkunftsentwurf vorgesehenen Mitbeschwerdegegner-Mechanismus²² soll im Zusammenhang mit Art. 1 lit. b EU-Protokoll Nr. 8 sicherstellen, dass Beschwerden von Nichtmitgliedstaaten und Individualbeschwerden den Mitgliedstaaten und/oder gegebenenfalls der Union ordnungsgemäß übermittelt werden.

Nach Art. 3 Abs. 5 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 die Erfüllung der Voraussetzungen für ihre Beteiligung am Verfahren nachweisen. Der EGMR entscheidet über diesen Antrag anhand der Plausibilität der vorgebrachten Argumente. Nach Ansicht des EuGH würde der EGMR durch diese Prüfung 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 könne der EGMR eine für die Union oder die Mitgliedstaaten endgültige verbindliche Entscheidung treffen. Darin bestehe eine Gefahr der Beeinträchtigung der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Union und Mitgliedstaaten, so der Gerichtshof.²³

²¹ Stellungnahme der Generalanwältin Juliane Kokott vom 13.6.2014 zum Gutachtenverfahren 2/13, Rn. 118, 120.

²² Siehe Entwurf des Erläuternden Berichts zum Beitrittsabkommen, CoE, 47+1(2013)008rev2, Rn. 39, S. 16 (22 f.).

²³ Gutachten 2/13 des Gerichtshofs vom 18.12.2014, Rn. 218 ff.

Nach Ansicht der Generalanwältin wäre der geplante Mechanismus des Mitbeschwerdegegners mit Art. 1 lit. b EU-Protokoll Nr. 8 vereinbar, wenn sichergestellt würde, dass potenzielle Mitbeschwerdegegner systematisch und ausnahmslos über die Existenz aller Verfahren informiert wären, in denen sie veranlasst sein könnten, einen Antrag auf Zulassung gem. Art. 3 Abs. 5 Satz 1 Übereinkunftsentwurf zu stellen, und dass etwaige Anträge auf Zulassung nach Art. 3 Abs. 5 Satz 3 Übereinkunftsentwurf keiner Plausibilitätsprüfung seitens des EGMR unterzogen würden.²⁴ Neben dem Mitbeschwerdemechanismus regelt Art. 36 Abs. 2 EMRK bereits die Möglichkeit einer Beteiligung Dritter am Verfahren vor dem EGMR, die dann auch für die EU als Vertragspartei bestehen würde.²⁵

Darüber hinaus sieht Art. 3 Abs. 7 Übereinkunftsentwurf unter bestimmten Voraussetzungen eine gemeinsame Haftung von Beschwerdegegner und Mitbeschwerdegegner für eine festgestellte Verletzung der EMRK vor. Die Haftungsverteilung sei aber, wie der EuGH ausführt, ausschließlich in Anwendung des Unionsrechts zu regeln.²⁶ Mit Blick auf Art. 3 Abs. 7 Übereinkunftsentwurf hat die Generalanwältin auf die strikte Einhaltung des Grundsatzes der gemeinsamen Verantwortlichkeit von Beschwerdegegner und Mitbeschwerdegegner durch den EGMR für von diesem

²⁴ Stellungnahme der Generalanwältin Juliane Kokott vom 13.6.2014 zum Gutachtenverfahren 2/13, Rn. 235.

²⁵ Siehe auch Wendel, Mattias: Mehr Offenheit wagen! Eine kritische Annäherung an das Gutachten des EuGH zum EMRK-Beitritt, VerBlog, S. 3, 2014/12/21, im Internet abrufbar unter: <http://www.verfassungsblog.de/mehr-offenheit-wagen-eine-kritische-annaeherung-das-gutachten-des-eugh-zum-emrk-beitritt> (letzter Zugriff: 15.1.2015).

²⁶ Gutachten 2/13 des Gerichtshofs vom 18.12.2014, Rn. 226 ff.

festgestellte Verstöße gegen die EMRK hingewiesen.²⁷

V. Verfahren der Vorabbeurteilung des EuGH

Ebenso kritisch sieht der EuGH das Verfahren der Vorabbeurteilung. Nur das zuständige EU-Organ, dessen Entscheidung für den EGMR bindend sein sollte, dürfe darüber befinden, ob der Gerichtshof bereits über die Rechtsfrage entschieden hat, die Gegenstand des Verfahrens vor dem EGMR ist. Nach Art. 3 Abs. 6 Übereinkunftsentwurf ist aber die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, dass der EGMR über die Auslegung der Rechtsprechung des EuGH befinden könnte. Folglich mahnt der EuGH eine Ausgestaltung des Verfahrens der Vorabbeurteilung an, wonach in jeder beim EGMR anhängigen Rechtssache die Union vollständig unterrichtet wäre. Hingegen schließt Art. 3 Abs. 6 Übereinkunftsentwurf die Möglichkeit aus, den EuGH anzurufen, damit er im Verfahren der Vorabbeurteilung über eine Frage der Auslegung des abgeleiteten Rechts entscheidet. Die Beschränkung des Verfahrens der Vorabbeurteilung bezüglich des abgeleiteten Rechts nur auf Fragen der Gültigkeit, nicht auch der Auslegung, beeinträchtigt nach Ansicht des Gerichtshofes aber die Zuständigkeit der Union und seine Befugnisse.²⁸

Zur Ausräumung von Zweifeln hinsichtlich der Reichweite des Vorabbeurteilungsverfahrens schlägt die Generalanwältin eine Klarstellung vor, wonach die Prüfung der Vereinbarkeit des Unionsrechts mit der EMRK durch den EuGH im Wege der Vorabbeurteilung nicht nur im Fall des Primär-

rechts, sondern auch des Sekundärrechts Fragen der Auslegung einschließen sollte.²⁹

VI. Gerichtliche Kontrolle im Bereich der GASP

Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ist der Gerichtshof der Union gem. Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 Satz 6 EUV in der Regel nicht zuständig. Damit fehlt dem EuGH die Zuständigkeit für die Kontrolle bestimmter im Rahmen der GASP vorgenommener Handlungen. Nach einem Beitritt würde dem EGMR die Kompetenz übertragen, Handlungen und Unterlassungen im Rahmen der GASP am Maßstab der EMRK zu prüfen, selbst solche, für deren Rechtmäßigkeitskontrolle hinsichtlich der Grundrechte dem EuGH die Jurisdiktion fehle. Dies verstöße nach Ansicht des Gerichtshofes gegen die besonderen Merkmale des Unionsrechts.³⁰ Dem kann mit der Stellungnahme der Generalanwältin zu dieser Rechtsfrage erwidert werden, dass die Mitgliedstaaten als Verfasser des Lissaboner Vertrages den Unionsorganen mit Art. 6 Abs. 2 Satz 1 EUV ganz bewusst die Befugnis zum Beitritt der EU zur EMRK erteilt haben, ohne dass sie vorher die GASP mit einer supranationalen Struktur und einer Rechtsprechungszuständigkeit des EuGH ausgestattet hätten. Danach wären die Mitgliedstaaten ganz offensichtlich nicht von einem Widerspruch zwischen der stark eingeschränkten Gerichtsbarkeit des EuGH in der GASP einerseits und der Anerkennung der Gerichtsbarkeit des EGMR nach dem Beitritt der Union zur EMRK andererseits ausgegangen.³¹

²⁷ Stellungnahme der Generalanwältin Juliane Kokott vom 13.6.2014 zum Gutachtenverfahren 2/13, Rn. 178.

²⁸ Gutachten 2/13 des Gerichtshofes vom 18.12.2014, Rn. 237 ff.

²⁹ Stellungnahme der Generalanwältin Juliane Kokott vom 13.6.2014 zum Gutachtenverfahren 2/13, Rn. 135.

³⁰ Gutachten 2/13 des Gerichtshofes vom 18.12.2014, Rn. 249 ff.

³¹ Stellungnahme der Generalanwältin Juliane Kokott vom 13.6.2014 zum Gutachtenverfahren 2/13, Rn. 194.

VII. Schlussbemerkung

Mit diesem die unionale Autonomie stark betonenden Gutachten hat der EuGH hohe Anforderungen an die Unterwerfung der EU unter die Jurisdiktion des EGMR gestellt. Dabei hebt der EuGH das besondere Wesen der Union in Abgrenzung von den anderen Vertragsparteien der EMRK in eingehender Weise hervor. Als Folge wird der Beitritt der EU zur EMRK um Jahre hinausgeschoben, was eine negative Signalwirkung für den Grundrechtsschutz der Union nach außen hat. Der angestrebten Vorreiterrolle hinsichtlich der Anerkennung der Gerichtsbarkeit eines außerunionalen Menschenrechtskontrollorgans wird die EU damit vorerst nicht gerecht. Es wäre das erste Mal, dass sich eine internationale Organisation einem externen Menschenrechtsschutzsystem unterwerfen würde.

Dass im Gutachten aufgeworfene Rechtsprobleme unter Vornahme weniger Modifikationen bzw. Klarstellungen im Übereinkunftsentwurf generell lösbar wären, zeigt die überzeugende Stellungnahme der Generalanwältin, der der Gerichtshof jedoch nicht gefolgt ist. Um der in Art. 6 Abs. 2 Satz 1 EUV geregelten Beitrittsverpflichtung der EU nachzukommen, wären nun Neuverhandlungen zwischen dem Europarat und der EU oder gar Änderungen des Unionsprimärrechts durch die Mitgliedstaaten erforderlich.

Frankfurter Institut für das Recht der Europäischen Union

fireu@euv-frankfurt-o.de

<http://www.fireu.de>