



Walter Hallstein-Institut
Für Europäisches Verfassungsrecht
Humboldt-Universität zu Berlin

WHI – PAPER 05/2014

DER BEITRITT DER EUROPÄISCHEN UNION ZUR EUROPÄISCHEN KONVENTION DER MENSCHENRECHTE

Bedingungen, Ausgestaltung und Wirkungen der Verträge
im Lichte europäischen Verfassungsrechts

Elena Marie Kullak*

* Die Verfasserin ist Studentische Mitarbeiterin am Lehrstuhl Prof. Dr. Dr. h.c. Ingolf Pernice, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Humboldt-Universität zu Berlin am Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht. Diese Arbeit entstand im Rahmen des Schwerpunktstudiums „Recht der Europäischen Gemeinschaft und der europäischen Integration“.

ABSTRACT

Dieser Beitrag geht der Frage nach, ob es dem zuletzt veröffentlichten Beitrittssentwurf gelingt, einerseits die Autonomie des Unionsrechts zu wahren und andererseits die nötigen Voraussetzungen aufzustellen, um eine Kohärenz des Grundrechtsschutzes im europäischen Raum herzustellen.

Einleitend ist zunächst die fortbestehende Aktualität der Thematik eines Beitritts der EU zur EMRK aufzuzeigen. Sodann sind als erste Annäherung an die Forschungsfrage zunächst die Beitrittsvoraussetzungen des Unionsrechts sowie der EMRK darzustellen, bevor die konkrete Ausgestaltung des vorliegenden Beitrittssentwurfs in den Blick zu nehmen ist. In diesem Kontext wird insbesondere auf die neuartigen Beteiligungsmechanismen, den „Co-Respondent“-Mechanismus sowie den „Prior-Involvement“-Mechanismus, eingegangen.

Die Wirkungen eines Beitritts bilden im darauffolgenden Abschnitt den Schwerpunkt dieser Arbeit. Dabei werden die Konzepte der Autonomie sowie der Kohärenz näher beleuchtet und das Spannungsverhältnis zwischen beiden herausgearbeitet. Eine Vorstellung der unionalen Grundrechte sowie der EMRK und eine Bezugnahme untereinander bildet sodann die Grundlage der Analyse, welche das interdependente Verhältnis beider Grundrechtsquellen zueinander bestimmt. Im Ergebnis ist festzustellen, dass Art. 52 Abs. 3 GRCh bereits heute zu einer Kohärenz der sich entsprechenden Grundrechte führt. Das Verhältnis erfährt durch den Beitritt eine Veränderung dahingehend, dass die EMRK als Bestandteil der Unionsrechtsordnung einen Rang zwischen Primär- und Sekundärrecht einnehmen wird. Anschließend stellt das Verhältnis zwischen dem Europäischen Gerichtshof und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte den Gegenstand der weiteren Analyse dar. Die externe Kontrolle durch den EGMR sowie die beiden Beteiligungsmechanismen werden auf ihre Vereinbarkeit mit der Autonomie geprüft und für dahingehend primärrechtskonform befunden. Zugleich wird bekräftigt, dass die Herausbildung eines Kooperationsverhältnisses zwischen den Gerichtshöfen zu erwarten ist.

Das abschließende Ergebnis führt die Erkenntnisse zusammen und bietet einen Ausblick auf zu erwartende Entwicklungen. Dabei wird festgehalten, dass der Beitrittssentwurf sowohl die Autonomie der Unionsrechtsordnung wahrt als auch die Grundlage für eine Kohärenz des Grundrechtsschutzes schafft und insofern das Spannungsverhältnis auflöst.

INHALTSVERZEICHNIS

ABSTRACT	II
LITERATURVERZEICHNIS.....	V
A. Einleitung	1
I. Gründe für einen Beitritt der EU zur EMRK	1
II. Forschungsfrage	1
B. Bedingungen für einen Beitritt der EU zur EMRK.....	2
I. Vorgaben des Unionsrechts für einen Beitritt	3
1. Formell-rechtliche Voraussetzungen.....	3
2. Materiell-rechtliche Voraussetzungen.....	3
II. Vorgaben der EMRK für einen Beitritt.....	4
C. Ausgestaltung des Beitrittsentwurfs.....	4
I. Mechanismen der Beteiligung.....	5
1. „Co-Respondent“-Mechanismus	5
a) Europäische Union als Mitbeschwerdegegner	6
b) Mitgliedstaat als Mitbeschwerdegegner	7
c) Änderung des Status zum Mitbeschwerdegegner	7
d) Arten der Anwendung und Folgen	7
2. „Prior-Involvement“-Mechanismus	8
II. Institutionelle Kernfragen	8
D. Wirkungen auf die Unionsrechtsordnung im Hinblick auf das Verhältnis von Autonomie und Kohärenz	9
I. Spannungsverhältnis von Autonomie und Kohärenz	9
1. Konzept der Autonomie des Unionsrechts.....	9
a) Interne Dimension	10
b) Externe Dimension.....	10

2.	Zielsetzung der Kohärenz des Grundrechtsschutzes	12
3.	Problemstellung des Spannungsverhältnisses	12
II.	Verhältnis der Unionsgrundrechte zur EMRK.....	13
1.	Grundrechtsquellen	13
a)	Allgemeine Rechtsgrundsätze	13
b)	Europäische Grundrechtecharta	13
c)	EMRK	14
2.	Verhältnis der Rechtsquellen	14
a)	Verhältnis innerhalb des unionalen Grundrechtsschutzes.....	14
b)	Unionaler Grundrechtsschutz und EMRK	15
aa)	Verhältnis vor einem Beitritt	15
bb)	Verhältnis nach einem Beitritt.....	16
3.	Ergebnis.....	18
III.	Verhältnis zwischen EuGH und EGMR.....	19
1.	Verhältnis vor einem Beitritt.....	19
2.	Verhältnis nach einem Beitritt.....	19
a)	Externe Kontrolle durch den EGMR.....	20
b)	Wirkungen des „Co-Respondent“-Mechanismus.....	22
c)	Wirkungen des „Prior-Involvement“-Mechanismus	23
3.	Ergebnis.....	26
E.	Ergebnis und Ausblick	27

LITERATURVERZEICHNIS

- Ahlt, Michael /
Dittert, Daniel* Europarecht, 4. Auflage, München 2011
[zitiert: *Ahlt/Dittert*, Europarecht, S.]
- Arnauld, Andreas von* Völkerrecht, Heidelberg 2012
[zitiert: *von Arnauld*, Völkerrecht, § Rn.]
- Baumann, Jessica* Auf dem Weg zu einem doppelten EMRK-Schutzstandard?, in:
Europäische Grundrechtezeitschrift 2011, S. 1
[zitiert: *Baumann*, EMRK-Schutzstandard, in: EuGRZ 2011, 1
(S.)]
- Bergmann, Jan* Handlexikon der Europäischen Union, 4. Auflage, Baden-Baden
2012
[zitiert: *Bearbeiter*, in: Bergmann, (S.)]
- Berka, Walter* EU-Recht und EMRK, in: Schroeder (Hrsg.), Europarecht als
Mehrebenensystem, Wien 2008, S. 109
[zitiert: *Berka*, EU-Recht und EMRK, in: Schroeder, S. 109 (S.)]
- Bieber, Roland /
Epiney, Astrid /
Haag, Marcel* Die Europäische Union, Europarecht und Politik, 10.
Auflage, Baden-Baden 2013
[zitiert: *Bieber/Epiney/Haag*, Europäische Union, § Rn.]
- Calliess, Christian /
Ruffert, Matthias* EUV / AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen
Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 4. Auflage, München
2011
[zitiert: *Bearbeiter*, in: Calliess/Ruffert, Art. Rn.]
- Craig, Paul /
De Búrca, Gráinne* EU LAW, Text, Cases and Materials, 5. Auflage, New
York 2011
[zitiert: *Craig/De Búrca*, EU Law, S.]

- Crawford, James* Brownlie's Principles of Public International Law, 8. Auflage, Oxford 2012
[zitiert : *Crawford*, Public International Law, S.]
- Eckes, Christina* EU Accession to the ECHR: Between Autonomy and Adaption, in: *Modern Law Review* 76 (2) 2013, S. 254
[zitiert: *Eckes*, EU Accession, in: *MLR* 2013, 254 (S.)]
- The European Court of Justice and (Quasi-)Judicial Bodies of International Organizations, in: *Wessel, Ramses / Blockmans, Steven* (Hrsg.), *Between Autonomy and Dependence*, Den Haag 2013, S. 85
[zitiert: *Eckes*, ECJ, in: *Wessel/Blockmans*, S. 85 (S.)]
- Frenz, Walter* Handbuch Europarecht, Band 4, Europäische Grundrechte, Berlin/Heidelberg 2009
[zitiert: *Frenz*, Handbuch Europarecht 4, Kap. § Rn.]
- Frowein, Jochen / Peukert, Wolfgang* Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, 3. Auflage, Kehl 2009
[zitiert: *Bearbeiter*, in: *Frowein/Peukert*, Art. Rn.]
- Geiger, Rudolf / Khan, Daniel-Erasmus / Kotzur, Markus* EUV / AEUV Kommentar, 5. Auflage, München 2010
[zitiert: *Bearbeiter*, in: *Geiger/Khan/Kotzur*, Art. Rn.]
- Golsong, Heribert* Grundrechtsschutz im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften, in: *Europäische Grundrechtezeitschrift* 1978, S. 346
[zitiert: *Golsong*, Grundrechtsschutz, in: *EuGRZ* 1978, 346 (S.)]
- Grabenwarter, Christoph* Die Charta der Grundrechte für die Europäische Union, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 2001, S. 1
[zitiert: *Grabenwarter*, GRCh, in: *DVBl* 2001, 1 (S.)]

- Enzyklopädie Europarecht, Band 2: Europäischer Grundrechtenschutz, Baden-Baden 2014
[zitiert: *Bearbeiter*, in: Grabenwarter, Europäischer Grundrechtenschutz, § Rn.]
- Grabenwarter, Christoph / Pabel, Katharina* Europäische Menschenrechtskonvention, Ein Studienbuch, 5. Auflage, München 2012
[zitiert: *Grabenwarter/Pabel*, EMRK, § Rn.]
- Grabitz, Eberhard / Hilf, Meinhard / Nettesheim, Martin* Das Recht der Europäischen Union, Band 1 EUV / AEUV, 52. Ergänzungslieferung, München 2014
[zitiert: *Bearbeiter*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. Rn.]
- Graf, Jürgen* Beck'scher Online-Kommentar EMRK, 18. Edition, München 2014
[zitiert: *Bearbeiter*, in: BeckOK EMRK, Art. Rn.]
- Groeben, Hans von der / Schwarze, Jürgen* Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Union, 6. Auflage, Baden-Baden 2003
[zitiert: *Bearbeiter*, in: Groeben/Schwarze, Art. Rn.]
- Haß, Solveig* Die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Frankfurt am Main 2006
[zitiert: *Haß*, Urteile des EGMR, S.]
- Hatje, Armin / Müller-Graff, Peter-Christian* Enzyklopädie Europarecht, Band 1: Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, Baden-Baden 2014
[zitiert: *Bearbeiter*, in: Hatje/Müller-Graff, Europäisches Verfassungsrecht, § Rn.]

- Heintschel von Heinegg, Wolff / Vedder, Christoph* Europäisches Unionsrecht, EUV AEUV Grundrechte-Charta, Baden-Baden 2012
[zitiert: *Bearbeiter*, in: Heintschel von Heinegg/Vedder, Art. Rn.]
- Herdegen, Matthias* Europarecht, 16. Auflage, München 2014
[zitiert: *Herdegen*, Europarecht, § Rn.]
- Imbert, Pierre-Henri* De l'Adhésion de l'Union Européenne a la CEDH, in: Droits fondamentaux, Nr. 2/2002, S. 11
[zitiert: *Imbert*, L'Adhésion, in: DF 2002, 11 (S.)]
- Jacqué, Jean Paul* La démarche initiée par le Conseil européen de Cologne, in: Revue Universelle des Droits de l'homme 2000, S. 3
[zitiert: *Jacqué*, La démarche, in: RUDH 2000, 3 (S.)]
- L'Adhésion de la Communauté Européenne à la Convention Européenne des Droits de l'Homme, Aspect juridiques et techniques, in: Julia Iliopoulos-Strangas (Hrsg.), Grundrechtsschutz im Europäischen Raum, Baden-Baden 1993, S. 302
[zitiert: *Jacqué*, L'Adhésion, in: Iliopoulos-Strangas, S. 302 (S.)]
- The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, in: Common Market Law Review Bd. 48, 2011, S. 995
[zitiert: *Jacqué*, Accession of the EU, in: CMLR 2011, 995 (S.)]
- Jarass, Hans* Charta der Grundrechte der Europäischen Union unter Einbeziehung der vom EuGH entwickelten Grundrechte, der Grundrechtsregelungen der Verträge und der EMRK, Kommentar, 2. Auflage, München 2013
[zitiert: *Jarass*, GRCh, Art. Rn.]

- Karpenstein, Ulrich / Mayer, Franz* EMRK, Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Kommentar, München 2012
[zitiert: *Bearbeiter*, in: Karpenstein/Mayer, Art. Rn.]
- Kirchhof, Ferdinand* Kooperation zwischen nationalen und europäischen Gerichten, in: Europarecht 2014, S. 267
[zitiert: *Kirchhof*, Kooperation, in: EuR 2014, 267 (S.)]
- Krüger, Hans Christian / Polakiewicz, Jörg* Vorschläge für ein kohärentes System des Menschenrechtsschutzes in Europa, in: Europäische Grundrechtezeitschrift 2001, S. 92
[zitiert: *Krüger/Polakiewicz*, Menschenrechtsschutz, in: EuGRZ 2001, 92 (S.)]
- Lenaerts, Koen* Die EU-Grundrechtecharta: Anwendbarkeit und Auslegung, in: Europarecht 2012, S. 3
[zitiert: *Lenaerts*, GRCh, in: EuR 2012, 3 (S.)]
- Lenz, Carl Otto / Borchardt, Klaus-Dieter* EU-Verträge Kommentar, EUV AEUV GRCh, 6. Auflage, Köln 2012
[zitiert: *Bearbeiter*, in: Lenz/Borchardt, Art. Rn.]
- Lock, Tobias* Walking on a Tightrope: The Draft ECHR Accession Agreement and the Autonomy of the EU Legal Order, in: Common Market Law Review Bd. 48, 2011, S. 1025
[zitiert: *Lock*, Accession, in: CMLR 2011, 1025 (S.)]
- Meyer, Jürgen* Charta der Grundrechte der Europäischen Union, NomosKommentar, 4. Auflage, Baden-Baden 2014
[zitiert: *Bearbeiter*, in: Meyer, Art. Rn.]
- Meyer-Ladewig, Jens* Europäische Menschenrechtskonvention Handkommentar, 3. Auflage, Baden-Baden 2011 [zitiert: *Bearbeiter*, in: Meyer-Ladewig, Art. Rn.]

- Michl, Walther* Die Überprüfung des Unionsrechts am Maßstab der EMRK, Individualgrundrechtsschutz im Anwendungsbereich des Unionsrechts unter den Vorzeichen des Beitritts der EU zur EMRK, Tübingen 2012
[zitiert: *Michl*, Unionsrecht und EMRK, S.]
- Müller, Matthias* Das Rechtsprechungsmonopol des EuGH im Kontext völkerrechtlicher Verträge, Untersucht anhand der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, Baden-Baden 2012
[zitiert: *Müller*, Rechtsprechungsmonopol, S.]
- Naumann, Kolja* Art. 52 Abs. 3 GRCh zwischen Kohärenz des europäischen Grundrechtsschutzes und Autonomie des Unionsrechts, in: Europarecht 2008, S. 424
[zitiert: *Naumann*, Art. 52 III GRCh, in: EuR 2008, 424 (S.)]
- Niedobitek, Matthias* Europarecht - Grundlagen der Union, Berlin/Boston 2014
[zitiert: *Bearbeiter*, in: Niedobitek, § Rn.]
- Obwexer, Walter* Der Beitritt der EU zur EMRK: Rechtsgrundlagen, Rechtsfragen und Rechtsfolgen, in: Europarecht, 2012, S. 115
[zitiert: *Obwexer*, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 115 (S.)]
- O'Meara, Noreen* "A More Secure Europe of Rights?", The European Court of Human Rights, the Court of Justice of the European Union and EU Accession to the ECHR, in: German Law Journal 2011, S. 1813
[zitiert: *O'Meara*, Europe of Rights, in: GLJ 2011, 1813 (S.)]
- Pernice, Ingolf* Costa Enel and Simmenthal: Primacy of European Law, in: Miguel Poiares Maduro / Loic Azoulay (Hrsg.), The Past and Future of EU Law, Portland 2010, S. 47
[zitiert: *Pernice*, Primacy, in: Maduro/Azoulay, S. 47 (S.)]

- Eine Grundrechte-Charta für die Europäische Union, in:
Deutsches Verwaltungsblatt 2000, S. 847
[zitiert: *Pernice*, GRCh, in: DVBl 2000, 847 (S.)]
- The Autonomy of the EU Legal Order – Fifty Years after Van Gend, in: Juliane Kokott / Sacha Prechal / Antonio Tizzano (Hrsg.), 50th Anniversary of the Judgment in Van Gend en Loos 1963-2013
[zitiert: *Pernice*, Autonomy, in: Kokott/Tizzano, S. 55 (S.)]
- Philippi, Nina* Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Baden-Baden 2002
[zitiert: *Philippi*, GRCh, S.]
- Schilling, Theodor* Der Beitritt der EU zur EMRK – Verhandlungen und Modalitäten, in: Humboldt Forum Recht 2011, S. 88
[zitiert: *Schilling*, Beitritt EU, in: HFR 2011, 88 (S.)]
- Schmidt, Christopher* Grund- und Menschenrechte in Europa, Das neue System des Grund- und Menschenrechtsschutzes in der Europäischen Union nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und dem Beitritt der Union zur EMRK, Baden-Baden 2013
[zitiert: *Schmidt*, Beitritt der Union, S.]
- Schwartzmann, Rolf* Europäischer Grundrechtsschutz nach dem Verfassungsvertrag, in: Archiv des Völkerrechts, 43. Band, Tübingen 2005
[zitiert: *Schwartzmann*, Grundrechtsschutz, in: AVR 2005, 129 (S.)]
- Schwarze, Jürgen* EU-Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden 2012
[zitiert: *Bearbeiter*, in: Schwarze, Art. Rn.]
- Shaw, Malcolm* International Law, 6. Auflage, Cambridge 2008
[zitiert: *Shaw*, International Law, S.]

- Spiekermann, Julia* Die Folgen des Beitritts der EU zur EMRK für das Verhältnis des EuGH zum EGMR und den damit einhergehenden Individualrechtsschutz, Baden-Baden 2013
[zitiert: *Spiekermann*, Beitritt der EU, S.]
- Spielmann, Dean* Whither the Margin of Appreciation?, in: Current Legal Problems Advance Access vom 18.8.2014, S. 1
[zitiert: *Spielmann*, Margin of Appreciation, in: CLP 2014, 1 (S.)]
- Streinz, Rudolf* Beck'sche Kurz-Kommentare, Band 57, EUV / AEUV, 2. Auflage, München 2012
[zitiert: *Bearbeiter*, in: Streinz, Art. Rn.]
- Der Vertrag von Lissabon – Eine Verfassung für Europa, in: Familie Partnerschaft Recht 2010, S. 481
[zitiert: *Streinz*, Vertrag von Lissabon, in: FPR 2010, 481 (S.)]
- Europarecht, 9. Auflage, Heidelberg 2012
[zitiert: *Streinz*, Europarecht, Rn.]
- Terhechte, Jörg Philipp* Autonomie und Kohärenz, Die Eigenständigkeit der Unionsgrundrechte im Zuge des EMRK-Beitritts der Europäischen Union, in: Julia Iliopoulos-Strangas / Vasco Pereira da Silva / Michael Potacs (Hrsg.), Der Beitritt der Europäischen Union zur EMRK, Baden-Baden 2013, S. 23
[zitiert: *Terhechte*, EU-Beitritt, in: Iliopoulos-Strangas, S. 23 (S.)]
- Verwaltungsrecht der Europäischen Union, Baden-Baden 2011
[zitiert: *Bearbeiter*, in: Terhechte, § Rn.]

- Tsiliotis, Charalambos* Das Verhältnis zwischen den Europäischen Gerichtshöfen in Luxemburg und Straßburg vor und nach dem Beitritt der Europäischen Union zur EMRK, in: Julia Iliopoulos-Strangas / Vasco Pereira da Silva / Michael Potacs (Hrsg.), Der Beitritt der Europäischen Union zur EMRK, Baden-Baden 2013, S. 23
[zitiert: *Tsiliotis*, Verhältnis zwischen den Gerichtshöfen, in: Iliopoulos-Strangas, S. 51 (S.)]
- Uerpmann-Witzack, Robert* Rechtsfragen und Rechtsfolgen des Beitritts der Europäischen Union zur EMRK, in: Europarecht 2012, S. 167
[zitiert: *Uerpmann-Witzack*, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 167 (S.)]
- Vondung, Julie* Die Architektur des europäischen Grundrechtsschutzes nach dem Beitritt der EU zur EMRK, Tübingen 2012
[zitiert: *Vondung*, Beitritt der EU, S.]
- Winkler, Sebastian* Der Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Baden-Baden 2000
[zitiert: *Winkler*, Beitritt der EG, S.]
- Ziegenhorn, Gero* Der Einfluss der EMRK im Recht der EU-Grundrechtecharta, Berlin 2009
[zitiert: *Ziegenhorn*, EMRK und GRCh, S.]

Sämtliche Abkürzungen entsprechen:

Kirchner, Hildebert, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 7. Auflage, Berlin 2013.

A. *Einleitung*

Der Beitritt der Europäischen Union (EU) – beziehungsweise vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 der Europäischen Gemeinschaft (EG) – zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) steht inzwischen seit mehr als dreißig Jahren auf der europäischen Agenda.¹

I. *Gründe für einen Beitritt der EU zur EMRK*

Ursprünglich stand die Frage nach der Grundrechtsbindung des hoheitlichen Handelns der Union im Mittelpunkt der Diskussion um einen Beitritt.² Der Primärrechtsrang der ungeschriebenen Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze sowie der Charta der Grundrechte der Europäischen Union³ seit dem Vertrag von Lissabon lassen heute keinen Zweifel mehr an einer Grundrechtsbindung der Union.⁴

Es liegt jedoch weiterhin die paradoxe Situation vor, dass sämtliche Mitgliedstaaten der Union Vertragsparteien der EMRK sind und die Konvention ihren gemeinsamen Mindeststandard an Grundrechten widerspiegelt, während ein Handeln der Unionsorgane nicht unmittelbar am Maßstab der Konvention beurteilt werden kann.⁵ Angesichts der durch die Verträge von Amsterdam und Maastricht erweiterten Kompetenzen in menschenrechtssensiblen Bereichen wie Asyl, Einwanderungspolitik oder der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen war dies nicht mehr hinzunehmen.⁶ Mittlerweile wird mit dem Beitritt ein umfassender Individualrechtsschutz angestrebt, der eine externe Grundrechtskontrolle des hoheitlichen Handelns der Union eröffnet.⁷ Der somit erweiterte Schutz der Menschenrechte soll eine internationale Glaubwürdigkeit im auswärtigen Handeln der Union herbeiführen.⁸ Durch die zusätzliche Kontrolle wird eine Kohärenz der Grundrechte einschließlich der Grundrechtsrechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) angestrebt.⁹

II. *Forschungsfrage*

Mittlerweile rückt der Beitritt der EU in das völkerrechtliche System des Grundrechtsschutzes

¹ Vgl. *Lock*, Accession, in: CMLR 2011, 1025 (1026); *Golsong*, Grundrechtsschutz, in: EuGRZ 1978, 346 (350).

² *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 6 EUV Rn. 35.

³ ABl. der Europäischen Union C 83/389 vom 30.3.2010.

⁴ *Streinz*, in: Streinz, Art. 6 EUV Rn. 2, 24.

⁵ *Jacqué*, L'Adhésion, in: Iliopoulos-Strangas, S. 302 (306).

⁶ *Krüger/Polakiewicz*, Menschenrechtsschutz, in: EuGRZ 2001, 92 (94).

⁷ *Eckes*, EU Accession, in: MLR 2013, 254 (255); *Uerpmann-Witzack*, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 167 (181).

⁸ Vgl. *Craig/De Búrca*, EU Law, S. 399.

⁹ Vgl. *Lock*, Accession, in: CMLR 2011, 1025 (1028); *Uerpmann-Witzack*, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 167 (182).

der EMRK in greifbare Nähe. Der endgültige Entwurf eines Abkommens zum Beitritt der EU zur EMRK wurde inzwischen veröffentlicht¹⁰ und liegt momentan dem EuGH in einem Gutachtenverfahren nach einem Antrag der Kommission gemäß Art. 218 Abs. 11 AEUV vor.¹¹ Damit steht der EuGH vor der Aufgabe, die Vereinbarkeit des Beitrittsentwurfs mit den Verträgen der EU sowie den Protokollen zu prüfen. Im Lichte der bisherigen Rechtsprechung des EuGH liegt es nahe, dass die Vereinbarkeit des Beitrittsentwurfs mit der Autonomie der Unionsrechtsordnung im Rahmen der Prüfung einen Schwerpunkt darstellen wird.¹²

Vor dem Hintergrund, dass die Union sich als Rechtssubjekt mit eigenständiger Rechtsordnung in ein bereits ausgearbeitetes völkerrechtliches Vertragssystem mit eigenen Rechtsbehelfen einfügen soll, ist in der Tat ein Balanceakt zwischen der Wahrung der Autonomie dieser Rechtsordnung und der Anpassung in das Vertragssystem vonnöten. Ein Spannungsfeld scheint dabei insbesondere die Eigenständigkeit des Unionsrechts mit der anvisierten Kohärenz des Grundrechtsschutzes zu bilden. Diese Arbeit will mögliche Widersprüche analysieren und mit dem Blick darauf die Ausgestaltung des Beitrittsentwurfs einordnen. Sie soll dementsprechend im Folgenden die Frage erörtern, ob es dem vorliegenden Entwurf eines Beitrittsabkommens gelingt, einerseits die Autonomie des Unionsrechts zu wahren und andererseits eine Kohärenz des Grundrechtsschutzes herzustellen.

Zu diesem Zweck sollen zunächst die Bedingungen im Sinne der rechtlichen Voraussetzungen aufgezeigt werden (unter B.). Im Folgenden soll die Ausgestaltung des Beitrittsentwurfs dargestellt werden (unter C.), um sodann das Spannungsverhältnis zwischen der Autonomie des Unionsrechts und der Kohärenz des unionalen Grundrechtsschutzes zu präzisieren sowie die relevanten Auswirkungen des Beitritts der EU darzustellen (unter D.). Der letzte Teil der Arbeit soll das Ergebnis der Arbeit sowie einen Ausblick vorstellen (unter E.).

B. Bedingungen für einen Beitritt der EU zur EMRK

Innerhalb der an den Beitritt gestellten Bedingungen kann zwischen unionalen Beitrittsvoraussetzungen und konventionsrechtlichen Beitrittsvoraussetzungen unterschieden werden.¹³

¹⁰ Final Report to the CDDH, Fifth Negotiation Meeting between the CDDH Ad Hoc Negotiation Group and the Commission vom 5.4.2013, abrufbar unter http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accesion/Meeting_repor/47_1%282013%29008rev2_EN.pdf (im Folgenden: Final Report to the CDDH).

¹¹ Antrag der Europäischen Kommission vom 4.7.2013, Gutachten 2/13, ABl. C 260 vom 7.9.2013, S. 19.

¹² Vgl. O'Meara, Europe of Rights, in: GLJ 2011, 1813 (1827).

¹³ Obwexer, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 115 (116).

I. Vorgaben des Unionsrechts für einen Beitritt

Art. 6 Abs. 2 S. 1 EUV, welcher vor dem Vertrag von Lissabon keine Entsprechung im geltenden Recht fand,¹⁴ ermächtigt die Union, der EMRK beizutreten. Im Gutachten 2/94 hatte der EuGH hinsichtlich der alten Rechtslage festgestellt, dass die damalige Gemeinschaft keine Zuständigkeit besaß, diesen Beitritt zu vollziehen.¹⁵ Da es sich um Änderungen von verfassungsrechtlicher Dimension handele, könne der Beitritt nicht auf Grundlage von Art. 235 EGV, welcher der heutigen Flexibilitätsklausel des Art. 352 AEUV entspricht, ergehen.¹⁶ Nunmehr sind diese Bedenken ausgeräumt. Die unionsinterne Rechtsgrundlage ist sogar mit dem Indikativ Präsens („tritt bei“)¹⁷ als Verfassungsauftrag ausgestaltet.¹⁸ Sie verpflichtet damit die EU, nach Maßgabe der weiteren formell- sowie materiell-rechtlichen Voraussetzungen alles Erforderliche für einen Beitritt zu unternehmen.¹⁹

1. Formell-rechtliche Voraussetzungen

Ein Beitritt soll im Wege eines völkerrechtlichen Vertrags mit den Vertragsstaaten des Europarates erfolgen. Unionsrechtlich einschlägig ist insofern das Vertragsabschlussverfahren nach Art. 218 AEUV.²⁰ Für die Beitrittsübereinkunft enthält die Vorschrift einige Sonderbestimmungen. Danach ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments (Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 lit. a Ziff. ii AEUV), ein einstimmiger Beschluss des Rates (Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 S. 2 Hs. 1 AEUV) sowie die Zustimmung der EU-Mitgliedstaaten zum Beschluss des Rates im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften (Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 S. 2 Hs. 2 AEUV) erforderlich.²¹ Bei Vorliegen dieser Voraussetzungen tritt die Union als Völkerrechtssubjekt im Sinne des Art. 47 EUV auf und nimmt die völkerrechtliche Ratifikation als letzten Schritt vor dem Inkrafttreten des Beitritts vor.²²

2. Materiell-rechtliche Voraussetzungen

Materiell-rechtliche Voraussetzungen des Unionsrechts für den Beitritt finden sich neben den

¹⁴ Vgl. *Folz*, in: Heintschel von Heinegg/Vedder, Art. 6 EUV Rn. 5.

¹⁵ EuGH, Gutachten 2/94, Slg. 1996, I-1759 Rn. 36 (*EMRK*).

¹⁶ EuGH, Gutachten 2/94, Slg. 1996, I-1759 Rn. 35 (*EMRK*).

¹⁷ Ebenso andere Sprachfassungen, so etwa französisch („L’Union adhère“). Anders die englische Sprachfassung („The Union shall accede“).

¹⁸ *Ahlt/Dittert*, Europarecht, S. 271.

¹⁹ *Uerpmann-Witzack*, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 167 (173).

²⁰ *Folz*, in: Heintschel von Heinegg/Vedder, Art. 6 EUV Rn. 7; *Wolffgang*, in: Lenz/Borchardt, Art. 6 EUV Rn. 8.

²¹ *Obwexer*, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 115 (118).

²² *Spiekermann*, Beitritt der EU, S. 17.

vorgestellten einschlägigen Vorschriften in den Verträgen vor allem im Protokoll Nr. 8, welches nach Art. 51 EUV Bestandteil der Verträge darstellt und damit primärrechtlichen Rang genießt.²³

Nach Art. 1 Protokoll Nr. 8 soll der Erhalt der besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts sichergestellt werden. Dies erfordert gemäß lit. a spezifische Regelungen für eine etwaige Beteiligung der EU an den Kontrollgremien des EGMR. Zudem sollen nach lit. b Beschwerden von Drittstaaten und Individualbeschwerden den Mitgliedstaaten oder gegebenenfalls der EU ordnungsgemäß übermittelt werden. Zu den besonderen Merkmalen der Union und des Unionsrechts im Sinne des Art. 1 Protokoll Nr. 8 gehört insbesondere das Konzept der Autonomie der Unionsrechtsordnung.²⁴

Gemäß Art. 2 S. 1 Protokoll Nr. 8 sowie Art. 6 Abs. 2 S. 2 EUV sollen die Zuständigkeiten der Union und die Befugnisse ihrer Organe vom Beitritt der EU zur EMRK unberührt bleiben. Dies verpflichtet einerseits zur Wahrung der vertikalen (Verbandskompetenz) und andererseits der horizontalen Kompetenzverteilung (Organkompetenz).²⁵ Insbesondere soll nach Art. 3 Protokoll Nr. 8 die ausschließliche Zuständigkeit des EuGH nach Art. 344 AEUV gewahrt werden.

II. Vorgaben der EMRK für einen Beitritt

Auf Seiten des Europarats wurde die politische Bereitschaft zur Aufnahme der Europäischen Union dadurch deutlich, dass am 13.5.2004 das 14. Zusatzprotokoll zur EMRK verabschiedet wurde.²⁶ Bis dahin bestimmte Art. 59 Abs. 1 EMRK, dass allein die Mitglieder des Europarats der Konvention beitreten können, bei denen es sich gemäß Art. 4 der Satzung des Europarates wiederum nur um Staaten handelt.²⁷ Gemäß Art. 17 des 14. Zusatzprotokolls wurde dem Art. 59 EMRK dessen zweiter Absatz angefügt, welcher der Union nunmehr die Möglichkeit zum Beitritt eröffnet.²⁸ Aus Sicht der EMRK steht die Union sodann dem Grundsatz nach allen weiteren Vertragsparteien gleich.²⁹

C. Ausgestaltung des Beitrittsentwurfs

Am 7.7.2010 haben die Beitrittsverhandlungen zwischen der EU und den Vertragsparteien des Europarates begonnen. In Absprache mit dem Lenkungsausschuss Menschenrechte des

²³ Streinz, Vertrag von Lissabon, in: FPR 2010, 481 (482).

²⁴ Lock, Accession, in: CMLR 2011, 1025 (1033); Uerpmann-Witzack, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 167 (176).

²⁵ Obwexer, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 115 (119).

²⁶ Streinz/Michl, in: Streinz, Art. 6 EUV Rn. 15.

²⁷ Spiekermann, Beitritt der EU, S. 17.

²⁸ Vgl. Kingreen, in: Calliess/Ruffert, Art. 6 EUV Rn. 26.

²⁹ Kugelmann, in: Niedobitek, § 4 Rn. 19.

Europarates (CDDH) wurde eine Arbeitsgruppe aus Kommissionsvertretern sowie vierzehn Sachverständigen gebildet, von denen je sieben aus EU- und Nicht-EU-Mitgliedstaaten stammen (CDDH-UE).³⁰ Diese Arbeitsgruppe arbeitete den ersten Entwurf eines Beitrittsdokuments aus. Dieser wurde am 14.10.2011 dem Ministerkomitee des Europarates vorgelegt.³¹ Das Ministerkomitee wiederum wies den Lenkungsausschuss an, die Verhandlungen mit der Kommission im Rahmen einer ad-hoc-Gruppe „47-1“ fortzuführen.³² Am 5.4.2013 hat die Arbeitsgruppe nach fünf Arbeitssitzungen ihren Abschlussbericht vorgelegt. Der überarbeitete Entwurf eines Beitrittsinstruments besteht aus einem Beitrittsvertrag (im Folgenden: BE), einer einseitigen Erklärung der Europäischen Union, einer neuen Norm für die Ordnung des Ministerkomitees, einem Memorandum of Understanding sowie einem erläuternden Bericht zum Beitrittsvertrag.³³ Der Beitrittsentwurf wurde als völkerrechtlicher Vertrag zwischen den Konventionsparteien – einschließlich der EU-Mitgliedstaaten – sowie der Union ausgestaltet.³⁴ Er normiert den Beitritt der EU zur EMRK sowie zu den Zusatzprotokollen Nr. 1 und Nr. 6.

I. Mechanismen der Beteiligung

Im BE wurden zwei neuartige Beteiligungsmechanismen eingeführt, die für notwendig befunden wurden, um der spezifischen Situation des Beitritts der EU als nicht-staatlicher Einheit mit autonomer Rechtsordnung neben ihre Mitgliedstaaten gerecht zu werden.³⁵ Die Sonderrolle, welche die EU damit beansprucht, ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Setzung des Rechts und seines Vollzuges regelmäßig auseinander fallen.³⁶ Gemäß Art. 291 Abs. 1 AEUV ist der indirekte Vollzug der Regelfall, bei dem die Union das Sekundärrecht erlässt, während die Mitgliedstaaten es vollziehen.³⁷

1. „Co-Respondent“-Mechanismus

Zunächst ist die Einrichtung eines Mechanismus des Mitbeschwerdegegners („co-respondent“) in Art. 3 BE vorgesehen. Bereits jetzt ist die Beteiligung Dritter nach Art. 36 EMRK unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Der Beitrittsentwurf ergänzt die Vorschrift nun durch die Einführung des eigenständigen Mechanismus als

³⁰ Streinz/Michl, in: Streinz, Art. 6 EUV Rn. 17.

³¹ Wolfgang, in: Lenz/Borchardt, Art. 6 EUV Rn. 9.

³² Schorkopf, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 6 EUV Rn. 39.

³³ Vgl. Schorkopf, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 6 EUV Rn. 39.

³⁴ Obwexer, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 115 (125).

³⁵ Annex V Rn. 38 Final Report to the CDDH, siehe Fn. 10.

³⁶ Terhechte, in: Terhechte, § 1 Rn. 20.

³⁷ Kotzur, in: Geiger/Khan/Kotzur, Art. 291 AEUV Rn. 2.

Art. 36 Abs. 4 EMRK. Dabei sind drei unterschiedliche Fallkonstellationen zu unterscheiden.

a) ***Europäische Union als Mitbeschwerdegegner***

In der ersten Fallkonstellation kann bei einer an einen oder mehrere Mitgliedstaaten gerichtete Beschwerde die EU als Mitbeschwerdegegner hinzutreten, soweit die Beschwerde die Vereinbarkeit einer Bestimmung des Unionsrechts mit den Rechten der EMRK in Frage stellt. Als Regelbeispiel (Wortlaut: „notably“) wird der Fall angeführt, in dem der betroffene Mitgliedstaat die gerügte Verletzung der EMRK nur durch die Nichtbeachtung einer unionsrechtlichen Pflicht hätte vermeiden können. Damit werden die Fälle erfasst, die der Konstellation des Urteils *Bosphorus*³⁸ entsprechen.³⁹ Der EGMR hatte über die Durchführung einer Sanktionsverordnung der EG durch Irland zu entscheiden und hielt fest, dass die Konventionspartei auch in dem Fall an die EMRK gebunden ist, in dem sie auf völkerrechtlicher Ebene agiert.⁴⁰ Der EGMR nahm seine Prüfungscompetenz allerdings auf Ebene der Rechtfertigung zurück, solange auf europarechtlicher Ebene ein äquivalenter Grundrechtsschutz besteht. Diese Vermutung ist im Einzelfall reversibel.⁴¹ Es ist zu erwarten, dass der Mechanismus primär bei der Durchführung von zwingendem Unionsrecht durch die Mitgliedstaaten zum Einsatz kommt.

Abgesehen von diesem Regelbeispiel kann aufgrund des im Gegensatz zum vorherigen Beitrittsentwurf weiten Wortlauts⁴² auch die *M.S.S.*⁴³-Konstellation zur Anwendung des Mechanismus führen.⁴⁴ In dem Fall hatte die Verordnung zur Bestimmung der Zuständigkeit in Asylfragen (Dublin-II-VO, heute Dublin-III-VO) den EU-Mitgliedstaaten Ermessen dahingehend eingeräumt, das Verfahren an sich ziehen und insoweit von der Überstellung an den an sich zuständigen Mitgliedstaat absehen zu können. Die Überstellung durch einen EU-Mitgliedstaat (hier Belgien) an einen anderen, an sich für die Prüfung des Asylantrags zuständigen EU-Mitgliedstaat (hier Griechenland), in welchem ein echtes Risiko der Verletzung menschenrechtlicher Kerngarantien besteht, wertete der EGMR als Verstoß gegen mehrere Grundrechte der EMRK. Im Ergebnis ist die Mitbeschwerdegegnerschaft der EU also bereits möglich, wenn das Unionsrecht zu dem angegriffenen Hoheitsakt ermächtigt, nicht

³⁸ EGMR, Nr. 45036/98, NJW 2006, 197 (*Bosphorus Airways/Ireland*).

³⁹ *Eckes*, EU Accession, in: MLR 2013, 254 (267).

⁴⁰ *Von Arnould*, Völkerrecht, Anhang Nr. 40.

⁴¹ Vgl. EGMR, Nr. 12323/11, BeckRS 2013, 18336, Rn. 115 (*Michaud/France*).

⁴² "If it appears that such allegation calls into question the compatibility with the Convention rights at issue of a provision of the TEU, the TFEU or any other provision of European Law".

⁴³ EGMR, Nr. 30696/09, EuGRZ 2011, 243 (*M.S.S./Griechenland und Belgien*).

⁴⁴ *Eckes*, EU Accession, in: MLR 2013, 254 (268); *Jacqué*, Accession of the EU, in: CMLR 2011, 995 (1013).

aber verpflichtet.⁴⁵

b) Mitgliedstaat als Mitbeschwerdegegner

Umgekehrt können die Mitgliedstaaten dem Verfahren beitreten, soweit die Beschwerde gegen die Union gerichtet ist und der behauptete Rechtsverstoß die Vereinbarkeit der Rechte der EMRK mit einer Vorschrift des EUV, AEUV oder einem gleichrangigen Instrument bestreitet.⁴⁶ Als Regelbeispiel wird der Fall genannt, in dem die Rechtsverletzung nur durch die Nichtbeachtung einer Verpflichtung aus einem dieser Instrumente hätte vermieden werden können. Dies entspricht der Konstellation des *Matthews*-Urteils⁴⁷, in dem der EuGH über den Ausschluss von UK-Bürgern von Wahlen auf Gibraltar auf Grundlage des unionalen Primärrechts entschied.⁴⁸ Der EGMR hielt die Übertragung von Hoheitsrechten für möglich, bestätigte allerdings auch in diesem Fall die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Konventionsparteien. Demnach haben Mitgliedstaaten die durch die EMRK geschützten Rechte auch gegenüber der Gesetzgebung der EU zu sichern.⁴⁹ Sofern also Primärrecht in Rede steht, kann ein Mitgliedstaat Mitbeschwerdegegner werden.

c) Änderung des Status zum Mitbeschwerdegegner

Eine dritte Fallkonstellation kommt in Betracht, soweit eine Beschwerde sich sowohl gegen die EU als auch einen oder mehrere ihrer Mitgliedstaaten richtet. Der Status einer der beiden Beschwerdegegner kann somit nach Art. 3 Abs. 4 BE in den des weiteren Beschwerdegegners geändert werden, sofern die Voraussetzungen entweder der ersten oder der zweiten Fallkonstellation vorliegen.

d) Arten der Anwendung und Folgen

Alle drei Fallkonstellationen haben gemein, dass die Vertragsparteien nach Art. 3 Abs. 5 BE Mitbeschwerdegegner werden können entweder durch Annahme einer Einladung des EGMR oder auf Antrag der Vertragspartei durch Entscheidung des EGMR. Liegt ein Antrag einer Vertragspartei vor, hat der EGMR gemäß Art. 3 Abs. 5 BE eine Plausibilitätskontrolle der Begründung des Antrags vorzunehmen.

Dem Entwurf des Beitrittsinstruments liegt eine einseitige Erklärung der EU⁵⁰ bei. Demnach wird die Union sicherstellen, dass sie einer Einladung des EGMR Folge leisten wird oder

⁴⁵ *Schilling*, Beitritt EU, in: HFR 2011, 83 (88).

⁴⁶ Vgl. Art. 3 III Final Report to the CDDH, siehe Fn. 10.

⁴⁷ EGMR, Nr. 24833/94-126, EuGRZ 1999, 200 (*Matthews/Vereinigtes Königreich*).

⁴⁸ *Eckes*, EU Accession, in: MLR 2013, 254 (267).

⁴⁹ *Wolffgang*, in: Lenz/Borchardt, Art. 6 EUV Rn. 7.

⁵⁰ Annex II Final Report to the CDDH, siehe Fn. 10.

einen Antrag auf Aufnahme als weiterer Beschwerdegegner stellen wird, sofern die Bedingungen des Art. 3 Abs. 2 BVE erfüllt sind. Diese öffentliche Verpflichtungserklärung ist als das Versprechen zukünftigen Verhaltens nach dem allgemeinen Rechtsgrundsatz von Treu und Glauben nach Art. 38 Abs. 1 lit. c IGH-Statut völkerrechtlich bindend.⁵¹

Der weitere Beschwerdegegner wird Partei des Verfahrens.⁵² Im Fall der Feststellung einer Rechtsverletzung sollen Beschwerdegegner und weiterer Beschwerdegegner gemeinsam verantwortlich sein. Das Urteil wird die Parteien nach Art. 46 EMRK auf völkerrechtlicher Ebene zur Befolgung verpflichtet.⁵³

2. „*Prior-Involvement*“-Mechanismus

Art. 3 Abs. 6 BE sieht einen weiteren Mechanismus für den Fall vor, dass die Union Mitbeschwerdegegner im „Co-Respondent“-Mechanismus geworden ist (*Bosphorus* oder *M.S.S.*). Soweit der EuGH bisher keine Stellung genommen hat zur Vereinbarkeit der angegriffenen unionsrechtlichen Bestimmung mit den Rechten der EMRK und des Unionsrechts, soll dem Gerichtshof genügend Zeit zugestanden werden, um eine solche unionsinterne Prüfung des EU-Rechtsakts durchzuführen und seine Ergebnisse dem EGMR vorzulegen. Dabei ist der EuGH zur zügigen Prüfung verpflichtet, so dass das Verfahren vor dem EGMR nicht unangemessen verlängert wird.

Die Kompetenzen des EGMR werden nach Art. 3 Abs. 6 S. 3 BE durch die Anwendung der Vorabfassung nicht beeinträchtigt. Somit ist dieser nicht an die Auslegung des EuGH gebunden.⁵⁴

II. *Institutionelle Kernfragen*

Dem Grundsatz der Gleichstellung mit den weiteren Konventionsparteien folgend⁵⁵ wird der Union nach Art. 7 BE Sitz und Stimme im Ministerkomitee des Europarates zugesprochen, soweit dieses als Vertragsanwendungsorgan der EMRK tätig wird. Zudem erhält sie nach Art. 6 BE das Recht zur Teilnahme einer Delegation des Europäischen Parlaments an den Sitzungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarates mit Stimmrecht, wenn die Versammlung ihre Aufgaben in Bezug auf die Wahl der Richter am EGMR wahrnimmt. Sie wird außerdem nach Art. 20 in Verbindung mit Art. 22 EMRK einen eigenen Richter am

⁵¹ Vgl. *Crawford*, Public International Law, S. 416 f.; *von Arnould*, Völkerrecht, Rn. 273.

⁵² Art. 3 I BE Final Report to the CDDH, siehe Fn. 10.

⁵³ *Meyer-Ladewig*, in: Meyer-Ladewig, Art. 46 EMRK, Rn. 2-4.

⁵⁴ *O'Meara*, Europe of Rights, in: GLJ 2011, 1813 (1824).

⁵⁵ Annex V Rn. 7 Final Report to the CDDH, siehe Fn. 10.

EGMR stellen⁵⁶ und beteiligt sich gemäß Art. 8 BE an den Kosten zur Durchführung der EMRK.

D. Wirkungen auf die Unionsrechtsordnung im Hinblick auf das Verhältnis von Autonomie und Kohärenz

Nachdem die rechtlichen Bedingungen sowie die Ausgestaltung des Beitrittsentwurfs vorgestellt wurden, ist nun zu erörtern, ob der Entwurf einerseits die Autonomie des Unionsrechts wahrt und andererseits dem Ziel der Kohärenz des Grundrechtsschutzes Rechnung trägt. Um dies zu analysieren, wird zunächst das Verhältnis der Autonomie und Kohärenz näher erläutert (unter I.). Sodann werden die Wirkungen des Beitritts auf das Unionsrecht betrachtet (unter II.), um schlussendlich das Verhältnis zwischen EuGH und EGMR darzustellen und die Bestimmungen des Beitrittsentwurfs, insbesondere der Beteiligungsmechanismen, einzuordnen (unter III.).

I. Spannungsverhältnis von Autonomie und Kohärenz

Um das Spannungsverhältnis aufzuzeigen, sollen die jeweiligen Konzepte der Autonomie sowie der Kohärenz beleuchtet werden, um daraufhin relevante Fragestellungen, die sich aus der Gegenüberstellung ergeben, herauszuarbeiten.

1. Konzept der Autonomie des Unionsrechts

Der Grundsatz der Autonomie des Unionsrechts⁵⁷ ist ein wichtiger Baustein des supranationalen Prinzips. Der Grundsatz wurde bereits in der Frühphase der Entstehung der Rechtsordnung vom EuGH entwickelt und besagt, dass im Prozess der Übertragung von Hoheitsrechten durch die Mitgliedstaaten auf die Union eine autonome Rechtsordnung entstanden ist, welche für sie selbst und ihre Angehörigen verbindlich ist.⁵⁸ So wird das Unionsrecht als ein Rechtssystem eigener Art „zwischen“ dem Völkerrecht und dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten angesehen.⁵⁹ Die folgende Darstellung aus europarechtlicher Perspektive⁶⁰ beleuchtet die interne sowie externe Dimension dieses Grundsatzes.⁶¹

⁵⁶ *Obwexer*, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 115 (126).

⁵⁷ Grundlegend EuGH, Rs. C-6/64, Slg. 1964, 1259 (*Costa/ENEL*).

⁵⁸ EuGH, Rs. C-6/64, Slg. 1964, 1259 (1269) (*Costa/ENEL*).

⁵⁹ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 1 AEUV Rn. 60.

⁶⁰ Zur völkerrechtlichen Perspektive vgl. *Shaw*, International Law, S. 179.

⁶¹ Vgl. zur Unterteilung *Lock*, Accession, in: CMLR 2011, 1025 (1028).

a) ***Interne Dimension***

In der internen Dimension bestimmt der Grundsatz der Autonomie das Verhältnis der unionalen Rechtsordnung zu den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten. Damit diene der Grundsatz der Autonomie dem EuGH unter anderem als strukturelles Argument für die unmittelbare Anwendbarkeit des Unionsrechts⁶² sowie für den Vorrang des Unionsrechts.⁶³ Indem der EuGH sich auf diesem Wege vom Willen der Vertragsgeber und der Genese freimachte, konnte er eine an Integrationszwecken orientierte Entwicklungsfreiheit schaffen.⁶⁴

b) ***Externe Dimension***

In der externen Dimension, welche das Verhältnis der unionalen Rechtsordnung und des Völkerrechts bezeichnet, hat der EuGH den Grundsatz der Autonomie insbesondere in zwei Gutachten ausgeformt. Zunächst äußerte er sich im Gutachten *EWR I*,⁶⁵ welches den Vertragsentwurf zur Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), erstreckt auf die Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten der EG sowie der EFTA-Länder, zum Gegenstand hatte.⁶⁶

In diesem Rahmen stellte der EuGH fest, dass es seine Aufgabe nach Art. 164 EWG-Vertrag (heute Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV) sei, die Autonomie des Rechtssystems der Gemeinschaft zu wahren.⁶⁷ Diese sah er durch die vorgesehene Schaffung eines EWR-Gerichtshofs verletzt. Er stellte zwar fest, dass die Unterwerfung der EG unter ein völkervertragliches Rechtssystem mit verbindlichen Entscheidungen mit dem Gemeinschaftsrecht grundsätzlich vereinbar ist.⁶⁸ Jedoch hätte das EWR-Gericht bei Verfahren zwischen den Vertragsparteien entscheiden müssen, ob die Gemeinschaft oder die Mitgliedstaaten richtiger Beschwerdegegner ist.⁶⁹ Dazu hätte er über die unionsinterne Kompetenzverteilung entscheiden und hierzu die Verträge der Gemeinschaft auslegen müssen, was jedoch dem EuGH unter anderem nach Art. 219 EWG-Vertrag, welcher dem heutigen Art. 344 AEUV entspricht, vorbehalten ist.⁷⁰

Zudem stellte der EuGH die Möglichkeit eines Verstoßes gegen sein Auslegungsmonopol fest, da die Auslegung jener gleichlautenden Vorschriften des EWR-Abkommens einheitlich

⁶² Vgl. zu der normativen Rückführung auf das nationale Recht *Mayer/Wendel*, in: Hatje/Müller-Graff, Europäisches Verfassungsrecht, § 4 Rn. 176.

⁶³ *Pernice*, Primacy, in: Maduro/Azoulai, S. 47 (48).

⁶⁴ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 1 AEUV Rn. 62.

⁶⁵ EuGH, Gutachten 1/91, Slg. 1991, I-6079 (*EWR I*).

⁶⁶ Vgl. *Otto*, in: Bergmann, S. 362.

⁶⁷ EuGH, Gutachten 1/91, Slg. 1991, I-6079 Rn. 35 (*EWR I*).

⁶⁸ EuGH, Gutachten 1/91, Slg. 1991, I-6079 Rn. 39 f. (*EWR I*).

⁶⁹ Vgl. *Schwartz*, in: Groeben/Schwarze, Art. 310 EG Rn. 21.

⁷⁰ Vgl. EuGH, Gutachten 1/91, Slg. 1991, I-6079 Rn. 35 (*EWR I*).

zu den Verträgen der EG vorgenommen werden sollte.⁷¹ Die Auslegung durch das EWR-Gericht hätte wiederum die Auslegung der Verträge durch den EuGH und damit die Autonomie des Unionsrechts beeinträchtigen können.⁷² Das vorgesehene Vorlageverfahren der nationalen Gerichte der EFTA-Staaten an den EuGH rügte der Gerichtshof dahingehend, dass die Entscheidungen des EuGH die Staaten nicht binden. Diese beschränkte Auskunftswirkung würde laut EuGH die Aufgabe des Gerichtshofs verfälschen.⁷³

Im Jahr 2011 äußerte der EuGH sich in seinem Gutachten zu einem *Europäischen Patentgerichtssystem*⁷⁴ ein weiteres Mal. Er bestätigte die Möglichkeit der Unterwerfung unter ein völkerrechtliches Rechtssystem und räumte ein, dass ein Abkommen Auswirkungen auf seine Zuständigkeiten haben könne, sofern deren Wesen gewahrt werde.⁷⁵ Jedoch kritisierte er den Entwurf des Patentgerichtssystems dahingehend, dass das vorgesehene Patentgericht die Kompetenz habe, Unionsrecht anzuwenden und auszulegen.⁷⁶

Schwerpunktmäßig basierte die Argumentation des EuGH darauf, dass den nationalen Gerichten Kompetenzen zur Entscheidung über Patentstreitigkeiten sowie zum Vorlageverfahren nach Art. 276 AEUV entzogen werden.⁷⁷ Dies gefährde die Autonomie des Unionsrechts insofern, als dass damit die Befugnis der nationalen Gerichte eingeschränkt würde, Unionsrecht anzuwenden und auszulegen.⁷⁸ Dies allerdings sei für die Wahrung des gemeinschaftlichen Charakters des Unionsrechts wesentlich und solle sicherstellen, dass dieses Recht in allen Mitgliedstaaten die gleiche Wirkung hat.⁷⁹

Somit ist abschließend festzuhalten, dass der EuGH eine Unterwerfung unter ein völkerrechtliches Rechtssystem als zulässig ansieht, wenn dieses die Monopolstellung des EuGH für die Auslegung und Verwerfung des Unionsrechts sowie für die Streitbeilegung nach Art. 344 AEUV nicht beeinträchtigt. Der völkerrechtliche Vertrag darf die Zuständigkeiten der Unionsorgane ergänzen, soweit deren Wesen gewahrt wird. Jedenfalls muss die Stellung der mitgliedstaatlichen Gerichte als „ordentliche Unionsgerichte“ erhalten bleiben.

⁷¹ Müller, Rechtsprechungsmonopol, S. 51.

⁷² EuGH, Gutachten 1/91, Slg. 1991, I-6079 Rn. 43-46 (*EWR I*).

⁷³ EuGH, Gutachten 1/91, Slg. 1991, I-6079 Rn. 61 (*EWR I*).

⁷⁴ EuGH, Gutachten 1/09, EuGRZ 2011, 135 (*Europäisches Patentgericht*).

⁷⁵ EuGH, Gutachten 1/09, EuGRZ 2011, 135, Rn. 74 (*Europäisches Patentgericht*).

⁷⁶ EuGH, Gutachten 1/09, EuGRZ 2011, 135, Rn. 73 ff. (*Europäisches Patentgericht*).

⁷⁷ EuGH, Gutachten 1/09, EuGRZ 2011, 135, Rn. 79 (*Europäisches Patentgericht*).

⁷⁸ EuGH, Gutachten 1/09, EuGRZ 2011, 135, Rn. 89 (*Europäisches Patentgericht*).

⁷⁹ EuGH, Gutachten 1/09, EuGRZ 2011, 135, Rn. 83 (*Europäisches Patentgericht*).

2. *Zielsetzung der Kohärenz des Grundrechtsschutzes*

Die Vielgestaltigkeit von Grundrechtsverbürgungen rangiert von der regionalen über die nationale und supranationale Ebene bis hin zu den völkerrechtlichen Grundrechtsverbürgungen.⁸⁰ Bisher fehlt es an einer einheitlichen Auslegung und Anwendung der Grundrechte. Der Beitritt der EU zur EMRK soll die „Kohärenz“ zwischen den Unionsgrundrechten und der EMRK sichern, so wird es in allgemeinen Stellungnahmen der EU-Institutionen⁸¹ sowie Beiträgen des Europarats⁸² postuliert. Kohärenz (lat. cohaerere, dt. zusammenhängen) zielt auf Einheitlichkeit.⁸³ Dabei ist festzustellen, dass diese Zielvorstellung im Rahmen der Auslegung von Grundrechten lediglich als struktureller Gleichlauf mit Abweichungsspielräumen verstanden werden kann. Es geht also im Kontext des Beitritts der EU zur EMRK darum, mindestens die Widerspruchsfreiheit der jeweiligen Grundrechtsstandards sicherzustellen⁸⁴ und höchstens einen weitgehenden dogmatischen Gleichlauf von Konventions- und Unionsgrundrechten zu erzielen.⁸⁵ Jedenfalls soll aus der Sicht beider Grundrechtsregime die jeweilige effektive Anwendung sichergestellt werden.

3. *Problemstellung des Spannungsverhältnisses*

Diese beiden Definitionen der Konzepte der Autonomie und der Kohärenz bilden die Grundlage der Untersuchung der Wirkungen des Beitrittsabkommens. Überträgt man diese Konzepte auf den Beitritt der EU zur EMRK, wird deutlich, dass der Grundsatz der Autonomie, auf Grundlage dessen das unionale Grundrechtsregime entwickelt wurde, der Zielsetzung der Kohärenz des Grundrechtsschutzes entgegenstehen könnte. Der Einfluss der EMRK sowie der Rechtsprechung des EGMR auf die Rechtsordnung der Union könnten insofern deren Autonomie in Frage stellen. Problematisch scheint bei der Gegenüberstellung insbesondere zu sein, dass die wechselseitige Verklammerung der unterschiedlichen Grundrechtsregime zu einer Erosion der Eigenständigkeit der einzelnen Grundrechtsstandards führen kann.

Dies führt zur Fragestellung, inwiefern sich Konventions- und Unionsgrundrechte wechselseitig beeinflussen. Dies ist wiederum eng mit der Fragestellung verbunden, wie sich EuGH und EGMR zueinander verhalten. Die Wirkungen des Beitrittsentwurfs in Bezug auf

⁸⁰ Vgl. *Terhechte*, EU-Beitritt, in: Iliopoulos-Strangas, S. 23 (24).

⁸¹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19.5.2010, in: EuGRZ 2010, 362 (363); Reflexionspapier des EuGH vom 5.5.2010, in: EuGRZ 2010, 366 (366).

⁸² CDDH, Draft Legal Instrument CDDH(2011)009 vom 14.10.2011, S. 5, abrufbar unter <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accesion/Meeting_reports/CDDH_2011_009_en.pdf>.

⁸³ *Terhechte*, EU-Beitritt, in: Iliopoulos-Strangas, S. 23 (40).

⁸⁴ Vgl. *Terhechte*, EU-Beitritt, in: Iliopoulos-Strangas, S. 23 (40).

⁸⁵ *Naumann*, Art. 52 III GRCh, in: EuR 2008, 424 (434).

diese Verhältnisse sollen im Folgenden erörtert werden.

II. Verhältnis der Unionsgrundrechte zur EMRK

Zunächst gilt es, die Rechtsquellen in gebotener Kürze vorzustellen, um sodann deren Verhältnis zu skizzieren.

1. Grundrechtsquellen

Bei den Rechtsquellen, welche eine unmittelbare oder mittelbare Bindung der Union an Grund- und Menschenrechte schaffen, sind die allgemeinen Rechtsgrundsätze, die Grundrechtecharta sowie die EMRK zu unterscheiden.

a) Allgemeine Rechtsgrundsätze

Das Fehlen eines ausdrücklichen Katalogs von Grundrechten bis zur Proklamation der GRCh musste durch die Rechtsprechung von EuGH und EuG kompensiert werden, welche der Aufgabe mit der Schaffung der ungeschriebenen Grundrechte nachkamen.⁸⁶ Mit den Urteilen *Stauder*⁸⁷ und *Internationale Handelsgesellschaft*⁸⁸ führte der EuGH die Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze ein, die durch die EMRK garantiert werden und sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben.⁸⁹ Dieser prätorische Grundrechtsschutz ist im Wege wertender Rechtsvergleichung⁹⁰ am Einzelfall entwickelt worden. Seit dem Vertrag von Maastricht ist er, nun in Art. 6 Abs. 3 EUV, kodifiziert und genießt Primärrechtsrang.⁹¹

b) Europäische Grundrechtecharta

Die Europäische Grundrechtecharta wurde am 7. Dezember 2000 vom Europäischen Parlament, Rat und Kommission proklamiert.⁹² In der Fassung vom 12.12.2007 ist sie seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 gemäß Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Hs. 2 EUV den Verträgen gleichrangig.⁹³ Die Grundrechte und Grundsätze der Grundrechtecharta, welche der Umsetzung bedürfen,⁹⁴ binden gemäß Art. 51 Abs. 1 GRCh die Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union sowie die

⁸⁶ *Bieber/Epiney/Haag*, Europäische Union, § 2 Rn. 8.

⁸⁷ EuGH, Rs. 29/69, Slg. 1969, 419 (*Stauder*).

⁸⁸ EuGH, Rs. 11/80, Slg. 1970, 1125 (*Internationale Handelsgesellschaft*).

⁸⁹ Vgl. *Winkler*, Beitritt der EG, S. 32.

⁹⁰ *Kingreen*, in: *Calliess/Ruffert*, Art. 6 EUV Rn. 6.

⁹¹ *Heintschel von Heinegg*, in: *Vedder/Heintschel von Heinegg*, Art. 6 EUV Rn. 12.

⁹² *Bieber/Epiney/Haag*, Europäische Union, § 2 Rn. 13.

⁹³ *Jarass*, GRCh, Einl. Rn. 4.

⁹⁴ *Von Danwitz*, in: *Grabenwarter*, Europäischer Grundrechtsschutz, § 6 Rn. 56; *Streinz*, Europarecht, Rn. 735.

Mitgliedstaaten bei der Durchführung⁹⁵ des Rechts der Union.

c) **EMRK**

Die EMRK ist ein multilateraler völkerrechtlicher Vertrag mit zurzeit 47 Konventionsparteien,⁹⁶ die den Mitgliedstaaten des Europarates entsprechen.⁹⁷ Sie hatte zum Ziel, einen Mindeststandard an Grundrechtsschutz einzuführen.⁹⁸ Der EGMR in Straßburg überwacht die Einhaltung der EMRK durch die Konventionsparteien.⁹⁹ Er kann sowohl im Wege der Staatenbeschwerde nach Art. 33 EMRK als auch im Wege der Individualbeschwerde nach Art. 34 EMRK angerufen werden.¹⁰⁰

2. **Verhältnis der Rechtsquellen**

Der Rechtsquellenpluralismus wirft die Frage nach dem Verhältnis der allgemeinen Rechtsgrundsätze, der Charta und der EMRK auf.

a) **Verhältnis innerhalb des unionalen Grundrechtsschutzes**

Die Charta ist gegenüber den allgemeinen Rechtsgrundsätzen vorrangig anzuwenden.¹⁰¹ Dies ergibt sich aus Art. 53 GRCh, welcher Regelungen über das Schutzniveau der Rechte der Charta beinhaltet. Demnach darf keine Bestimmung der Charta als eine Einschränkung oder Verletzung der im Unionsrecht außerhalb der Charta normierten Grundrechte¹⁰² ausgelegt werden. Deren Regelungsinhalt setzt voraus, dass die Charta der erste Grundrechtsmaßstab für die Union ist. Andernfalls wäre die Vorschrift ihres Sinnes beraubt, könnte der Rechtsanwender sich bei einem höheren Schutzniveau anderer Grundrechte doch frei entscheiden, die weiter reichende Gewährleistung heranzuziehen.¹⁰³ Somit ist die strikte Anwendung des Grundsatzes der Spezialität geboten.¹⁰⁴ Ein Rückgriff wäre lediglich denkbar, sofern eine Ergänzung des Grundrechtskatalogs notwendig wird, die über die Charta oder die EMRK nicht erreicht werden kann.¹⁰⁵

Die allgemeinen Rechtsgrundsätze haben weiterhin große Bedeutung als Auslegungsmaßstab

⁹⁵ Zum Meinungsstreit über die Auslegung dieses Begriffs vgl. *Borowsky*, in: Meyer, Art. 51 GRCh Rn. 24 ff. sowie EuGH, Rs. C-617/10, Slg. 2013, I-000 (*Åkerberg Fransson*).

⁹⁶ *Meyer-Ladewig*, in: Meyer-Ladewig, Einleitung Rn. 2.

⁹⁷ *Mayer*, in: Karpenstein/Mayer, Einleitung Rn. 12.

⁹⁸ *Schwartmann*, Europäischer Grundrechtsschutz, in: AVR 2005, 129 (141); *Grabenwarter/Pabel*, EMRK, § 2 Rn. 14.

⁹⁹ *Valerius*, in: BeckOK EMRK, Art. 1 Rn. 6.

¹⁰⁰ Vgl. zu den Beschwerdemechanismen *Imbert*, L'Adhésion, in: DF 2002, 11 (14).

¹⁰¹ *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, Art. 6 EUV Rn. 17.

¹⁰² *Jarass*, GRCh, Art. 53 GRCh Rn. 4.

¹⁰³ Vgl. *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 6 EUV Rn. 56.

¹⁰⁴ *Heintschel von Heinegg*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Art. 6 EUV Rn. 14.

¹⁰⁵ *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 6 EUV Rn. 56; *Streinz*, in: Streinz, Art. 6 EUV Rn. 35.

für die Grundrechtecharta gemäß Art. 52 Abs. 4 GRCh.¹⁰⁶ Nach dieser Bestimmung werden in der Charta anerkannte Grundrechte, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, im Einklang mit diesen Überlieferungen ausgelegt. Die Charta wiederum stellt den durch die Rechtsprechung erreichten Stand des unionalen Grundrechtsschutzes nicht in Frage.¹⁰⁷

b) *Unionaler Grundrechtsschutz und EMRK*

aa) *Verhältnis vor einem Beitritt*

Solange die EU der EMRK noch nicht beigetreten ist, bindet sie die Union nicht unmittelbar.¹⁰⁸ Gleichwohl werden die Grundrechte der Europäischen Union in hohem Maße durch die EMRK beeinflusst. Diese bildet die wichtigste Rechtserkenntnisquelle für die Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze.¹⁰⁹ Dies wurde erstmals bestätigt im Urteil *Nold*¹¹⁰.

Weiterhin gewinnt die EMRK an Bedeutung im Rahmen der Auslegung der Grundrechtecharta im Rahmen des Art. 52 Abs. 3 GRCh.¹¹¹ Erfasst ist jedes Grundrecht der Charta, welches einem Grundrecht der EMRK „entspricht“. Zur Prüfung dieser Korrespondenz ist auf die Erläuterungen zur GRCh¹¹² zurückzugreifen, welche nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 3 EUV sowie Art. 52 Abs. 7 GRCh gebührend zu berücksichtigen sind und zahlreiche Verweise auf entsprechende Rechte der EMRK enthalten.¹¹³

Solche sollen die „gleiche Bedeutung und Tragweite“ haben, wie sie ihnen in der Konvention verliehen werden. Fraglich ist, ob sich die Begriffe auf alle Stufen der Grundrechtsprüfung oder lediglich auf den Schutzbereich erstrecken. Für letzteres könnte sprechen, dass sich die Erläuterungen des Konvents im Wesentlichen auf die Absteckung der Schutzbereiche beschränken. Zudem spricht Art. 52 Abs. 3 GRCh im Gegensatz zu Art. 52 Abs. 2 GRCh nicht von „Bedingungen und Grenzen“, welche die Schrankendogmatik der Rechte in den Verträgen direkt einschließt.¹¹⁴ Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der zweite Absatz der Vorschrift sich auf Normen bezieht, welche die Union bereits binden, während der dritte

¹⁰⁶ *Borowsky*, in: Meyer, Art. 52 GRCh Rn. 44a.

¹⁰⁷ *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, Art. 6 EUV Rn. 18.

¹⁰⁸ *Bieber/Epiney/Haag*, Europäische Union, § 2 Rn. 21.

¹⁰⁹ *Jarass*, GRCh, Einl. Rn. 42.

¹¹⁰ EuGH, Rs. 4/73, Slg. 1974, 491 (*Nold*).

¹¹¹ *Lenaerts*, GRCh, in: EuR 2012, 3 (12).

¹¹² Erläuterungen des Präsidiums des Europäischen Konvents vom 15.12.2004, ABl. 2004 C 310/456.

¹¹³ Vgl. Erläuterungen zu Art. 2-7 GRCh.

¹¹⁴ *Philippi*, GRCh, S. 44.

Absatz lediglich zu einer kohärenten Auslegung verpflichtet.¹¹⁵ Zudem kann das Ziel des Art. 52 Abs. 3 GRCh einer Kohärenz von Charta- und EMRK-Grundrechten¹¹⁶ nur erreicht werden, wenn die Begriffe sowohl mit dem Schutzbereich als auch mit den Schranken gleichgesetzt wird.¹¹⁷ Somit ist festzuhalten, dass die EMRK auch zur Auslegung der allgemeinen Schranken eines Charta-Grundrechts nach Art. 52 Abs. 1 GRCh herangezogen werden soll.

Im Sinne des Grundsatzes des „umfassenderen Schutzes“ nach Art. 52 Abs. 3 GRCh kann das unionsrechtlich garantierte Schutzniveau nicht hinter dem durch die EMRK garantierten Schutzniveau zurückbleiben.¹¹⁸ Dies ist im zweipoligen Bürger-Staat-Verhältnis so auszulegen, dass dem Bürger der weitreichendere Schutz eines Grundrechts zuzugestehen ist.¹¹⁹ Problematisch ist es hingegen bei mehrpoligen Grundrechtsverhältnissen. Denn bei Kollisionen kann eine Verstärkung einzelner Rechte nach dem Unionsrecht in Widerspruch zur gebotenen Abwägung nach der EMRK führen.¹²⁰ So können mehrere Günstigkeitsprinzipien aufeinandertreffen, wie es auch Art. 53 GRCh oder Art. 53 EMRK sind, und einen unauflösbaren Widerspruch darstellen. Ein Vorrang dürfte der EMRK nach Art. 53 GRCh zukommen, weil sie weitreichender formuliert ist und damit auch die Vorschrift des Art. 52 Abs. 3 GRCh erfasst.¹²¹ Somit wäre sichergestellt, dass in jedem Fall der Mindeststandard der EMRK gewahrt wird.¹²²

bb) Verhältnis nach einem Beitritt

Die Union wird nach Art. 1 Abs. 1 BE der EMRK sowie den Zusatzprotokollen Nr. 1 und Nr. 6 beitreten. Damit wird sie gemäß Art. 1 EMRK an die Grundrechtsverpflichtungen der EMRK gebunden. Diese sichert sie in Abwandlung des Wortlauts nach Art. 1 Abs. 6 BE allen Personen innerhalb des Territoriums ihrer Mitgliedstaaten zu, auf welche die Verträge anwendbar sind.

Zur Bestimmung des Verhältnisses ist zunächst zu klären, welchen formellen Status die EMRK in der unionalen Rechtsordnung einnehmen wird. Aus völkerrechtlicher Perspektive hat die EU nach dem Prinzip *pacta sunt servanda*¹²³ die Vertragsverpflichtungen einzuhalten.

¹¹⁵ Vgl. *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, Art. 52 GRCh Rn. 38.

¹¹⁶ Erläuterungen zu Art. 52 GRCh.

¹¹⁷ *Grabenwarter*, GRCh, in: DVBl 2001, 1 (2).

¹¹⁸ *Ziegenhorn*, EMRK und GRCh, S. 179.

¹¹⁹ Vgl. *Krüger/Polakiewicz*, Menschenrechtsschutz, in: EuGRZ 2001, 92 (99).

¹²⁰ *Herdegen*, Europarecht, § 8 Rn. 30.

¹²¹ *Grabenwarter/Pabel*, EMRK, § 4 Rn. 12.

¹²² *Grabenwarter/Pabel*, EMRK, § 4 Rn. 12; *Jacqué*, La démarche, in: RUDH 2000, 3 (4).

¹²³ *Crawford*, Public International Law, S. 377.

Der Rang innerhalb der Rechtsordnung hingegen wird nicht vom Völkerrecht bestimmt. Die unionsinterne Wirkung völkerrechtlicher Verträge der EU richtet sich grundsätzlich nach Art. 216 Abs. 2 AEUV.¹²⁴ Danach binden die von der Union geschlossenen Übereinkünfte die Union und die Mitgliedstaaten. Unionsabkommen werden im Rahmen ihres völkerrechtlich verbindlichen Umfangs integrierender Bestandteil des Unionsrechts.¹²⁵ Sie nehmen unionsintern einen Rang über dem sekundären,¹²⁶ aber unter dem primären¹²⁷ Unionsrecht ein.¹²⁸

Im Fall des Beitritts der EU zur EMRK könnten die Abänderungen der formellen Voraussetzungen nach Art. 218 AEUV¹²⁹ jedoch Rückwirkung auf die Rangfrage der EMRK haben. Das Erfordernis einer qualifizierten Zustimmung aller Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften scheint dem vereinfachten Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV nachgebildet.¹³⁰ Sollte also das Beitrittsverfahren gemäß Art. 6 Abs. 2 S. 1 EUV in Verbindung mit Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 S. 2 Hs. 2 AEUV zugleich ein vereinfachtes Änderungsverfahren darstellen, würde in der Konsequenz die EMRK in den Rang von primärem Unionsrecht erwachsen.¹³¹ Jedoch ist zu beachten, dass der Regelungsgehalt des Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 S. 2 Hs. 2 AEUV sich nur auf den Beschluss zur Ratifizierung des Beitrittsabkommens als solchen und nicht auf das Abkommen selbst bezieht.¹³² Auch das laufende Gutachtenverfahren vor dem EuGH¹³³ ist ausschlaggebend, denn Prüfungsgegenstand des Gutachtenverfahren nach Art. 218 Abs. 11 AEUV können nur von der Union abzuschließende völkerrechtliche Abkommen sein.¹³⁴ Somit ist festzustellen, dass die EMRK einen Zwischenrang wie völkerrechtliche Verträge einnehmen wird.¹³⁵

Die Einordnung in das Unionsrecht impliziert, dass sich natürliche oder juristische Personen auf Bestimmungen des Abkommens berufen können, sofern Rechtsnatur und Systematik des

¹²⁴ *Hatje*, in: Schwarze, Art. 6 EUV Rn. 11.

¹²⁵ EuGH, Rs. 181/73, Slg. 1974, 449 (460) (*Haegemann*).

¹²⁶ Vgl. Art. 216 Abs. 2 AEUV.

¹²⁷ Vgl. Art. 218 Abs. 11 S. 2 AEUV.

¹²⁸ EuGH, Rs. C-61/94, Slg. 1996, I-3989 Rn. 52 (*Kommission/Deutschland*).

¹²⁹ S.o. B.I.1.

¹³⁰ *Folz*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Art. 6 EUV Rn. 9.

¹³¹ So *Uerpman-Witzack*, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 167 (174).

¹³² *Streinz/Michl*, in: Streinz, Art. 6 EUV Rn. 20; *Michl*, Unionsrecht und EMRK, S. 147.

¹³³ S.o. A.II.

¹³⁴ *Lorenzmeier*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 218 AEUV Rn. 72.

¹³⁵ So auch *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 6 EUV Rn. 57; *Michl*, Unionsrecht und EMRK, S. 148; Schlussanträge GA *Kokott* vom 14.6.2014, Gutachtenverfahren 2/13 (*EMRK-Beitritt*), noch nicht veröffentlicht, Rn. 201; a.A. *Obwexer*, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 115 (143 ff.).

Abkommens sowie Unbedingtheit und Klarheit der Einzelbestimmungen dafür sprechen.¹³⁶ Obwohl die einzelnen Grundrechte in der EMRK bewusst weit gehalten sind, sprechen die spezifisch individualschützende Natur der EMRK sowie die Praxis in den europäischen Rechtsordnungen für eine Eignung zur unmittelbaren Anwendbarkeit.¹³⁷

Die EMRK und ihre Zusatzprotokolle werden zudem auch nach dem Beitritt der EU Rechtserkenntnisquelle im Sinne des Art. 6 Abs. 3 EUV darstellen. Die parallele Auslegung der Charta-Grundrechte durch die Union und die Mitgliedstaaten entsprechend der Tragweite und Bedeutung der Konvention nach Art. 52 Abs. 3 GRCh wird ebenfalls bestehen bleiben.¹³⁸

3. *Ergebnis*

Derzeit ist der unionale Grundrechtsschutz nach Art. 6 EUV mit Charta- und Rechtsgrundsatz-Grundrechten zweigliedrig aufgebaut. Nach dem Beitritt der EU zur EMRK wird sich die EMRK im Rang zwischen Primär- und Sekundärrecht in das Unionsrecht eingliedern. Dabei wird sie unmittelbar anwendbar sein, so dass jede Person im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten sich auf die Grundrechtsverbürgungen der EMRK berufen kann.

Aus rechtsdogmatischem Blickwinkel stehen GRCh und EMRK nebeneinander als Bestandteile aufeinander bezogener Rechtssysteme.¹³⁹ Der Bezug der GRCh auf die EMRK gipfelt darin, dass bestimmte Charta-Grundrechte nach Art. 52 Abs. 3 GRCh materiell mit den entsprechenden Grundrechten der EMRK synchronisiert werden. In dieser Hinsicht erfüllt die EMRK die Funktion, den Unionsorganen bei der autonomen Anwendung und Auslegung der Charta-Grundrechte inhaltlich diverse Anhaltspunkte zu Schutzbereich und Schrankendogmatik zu liefern.¹⁴⁰ Auch wenn das Nebeneinander an unterschiedlichen Grundrechtsdogmatiken zwangsläufig eine gewisse Inhomogenität schafft, wird die materielle Ausrichtung der Unionsordnung an der EMRK wohl weiterhin dazu führen, dass sich der funktionale Gesamtkontext der EMRK auf die Unionsordnung in großem Maße prägend auswirkt. Diese Kohärenz ist jedoch nicht statisch zu verstehen. Indem die EMRK zur Auslegung am Einzelfall herangezogen wird, werden zwar einerseits Wertungswidersprüche innerhalb der sich entsprechenden Grundrechte vermieden, aber gleichermaßen die notwendige Entwicklungsoffenheit der Grundrechtecharta gewährleistet. Somit ist der unionale Grundrechtsschutz weiterhin als autonom zu begreifen.

¹³⁶ EuGH, Rs. C-162/00, Slg. 2002, I-1049 Rn. 19 (*Pokrzeptowicz-Meyer*); *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, Art. 216 AEUV Rn. 33.

¹³⁷ *Michl*, Unionsrecht und EMRK, S. 150.

¹³⁸ *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, Art. 6 EUV Rn. 27.

¹³⁹ *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 6 EUV Rn. 57.

¹⁴⁰ Vgl. *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 6 EUV Rn. 57.

III. *Verhältnis zwischen EuGH und EGMR*

Da die Auslegung und Fortentwicklung der Grundrechte maßgeblich durch die Gerichtshöfe beider Rechtssysteme wahrgenommen werden,¹⁴¹ beeinflusst die Frage nach dem Verhältnis von EuGH und EGMR das Verhältnis der Grundrechtsordnungen.

1. *Verhältnis vor einem Beitritt*

Bisher ist der EuGH nicht an die Rechtsprechung des EGMR gebunden.¹⁴² Jedoch greift der Luxemburger Gerichtshof im Rahmen seiner Rechtsprechung auf die EMRK und die zu der jeweiligen Schutznorm ergangene Rechtsprechung des EGMR zurück.¹⁴³ Rechtsprechungsdivergenzen haben sich, soweit ersichtlich, lediglich dann ergeben, wenn der EuGH Grundrechte auslegte, für die Vorgaben des EGMR fehlten,¹⁴⁴ und der Straßburger Gerichtshof in der Folge abweichend urteilte.¹⁴⁵ Der EuGH nahm allerdings daraufhin die abweichende Auslegung in seine Rechtsprechung auf.¹⁴⁶

Rechtsprechungsdivergenzen können für die Mitgliedstaaten der Union bei der Prüfung eines von ihnen durchzuführenden Unionsrechtsakts zu schwer lösbaren Bindungskollisionen führen, da sie einerseits als Konventionsparteien an die EMRK und andererseits als Mitgliedstaaten nach Maßgabe des Art. 51 Abs. 1 GRCh an die Charta gebunden sind.¹⁴⁷ Der Mitgliedstaat würde in dieser Konstellation gezwungen, sich für eine der jeweiligen Rechtsprechungslinien zu entscheiden und sich der Haftung nach dem anderen Vertragssystem auszusetzen. Allerdings hat der EGMR mit dem Urteil *Bosphorus* seine Prüfungskompetenz in Bezug auf Unionsrechtsakte aufgrund einer Vermutung gleichwertigen Grundrechtsschutzes zurückgenommen.¹⁴⁸ Hierdurch wird ein entsprechender Konflikt vermieden. Die Haftung der einzelnen Mitgliedstaaten für die Einhaltung der EMRK bei einem von allen Mitgliedstaaten zu verantwortenden Rechtsakt nach *Matthews*¹⁴⁹ bindet den EuGH ebenso wenig unmittelbar.

2. *Verhältnis nach einem Beitritt*

Fraglich ist, wie sich das Verhältnis nach einem Beitritt ändern wird. Die Union erkennt die

¹⁴¹ Frenz, Handbuch Europarecht 4, § 2 Rn. 89; Geiger, in: Geiger/Khan/Kotzur, Art. 19 EUV Rn. 15.

¹⁴² Eckes, ECJ, in: Wessel/Blockmans, S. 85 (98).

¹⁴³ Berka, EU-Recht und EMRK, in: Schroeder, S. 109 (111).

¹⁴⁴ Vgl. zum Beispiel EuGH, Rs. 46/87, Slg. 1989, 2859 (*Hoechst*); Frenz, Handbuch Europarecht 4, § 2 Rn. 92 ff.

¹⁴⁵ EGMR, Nr. 13710/88, NJW 1993, 718 (*Société Colas Est u.a./Frankreich*).

¹⁴⁶ EuGH, Rs. C-94/00, Slg. 2002, I-9011 (*Roquettes Frères III*).

¹⁴⁷ Frenz, Handbuch Europarecht 4, § 2 Rn. 97.

¹⁴⁸ S.o. C.I.1.a).

¹⁴⁹ S.o.C.I.1.b).

Zuständigkeit des EGMR für die Auslegung und Anwendung der Konvention nach Art. 32 EMRK an.¹⁵⁰ Zunächst soll die externe Kontrolle durch den EGMR aus dem Blickwinkel von Autonomiewahrung sowie der Zielrichtung der Kohärenz geprüft werden. Da die Ausübung dieser Kontrolle maßgeblich durch die neuen Beteiligungsmechanismen beeinflusst wird, sind daraufhin die rechtstechnischen Bedingungen der institutionellen Verzahnung im Beitrittsentwurf zu untersuchen.

a) ***Externe Kontrolle durch den EGMR***

Die Erstreckung des Menschenrechtsschutzes der EMRK auf Hoheitsakte der Union impliziert, dass solche durch Beschwerden vor dem EGMR angegriffen werden können. Prüfungsgegenstand bei Menschenrechtsverletzungen durch die EU können potenziell Primärrecht, Sekundärrecht, Exekutivhandeln oder -unterlassen sowie Entscheidungen der Gerichte sein.¹⁵¹ Für solche wird nach dem Beitritt eine externe Kontrolle durch den EGMR möglich sein. Deren Vereinbarkeit mit der Autonomie des Unionsrechts, im Speziellen mit der ausschließlichen Zuständigkeit des EuGH, wird im Folgenden zu prüfen sein.

Im Rahmen der Vereinbarkeit mit der Autonomie des Unionsrechts könnte es den Vorgaben des EuGH aus *EWR I* widersprechen, wenn der EGMR das Unionsrecht in bindender Weise auslegt. Es ist jedoch zu beachten, dass der EGMR das innerstaatliche Recht seiner Konventionsparteien als Teil der Fakten des Falls betrachtet.¹⁵² Es kann zwar durchaus vorkommen, dass eine Beschwerde den EGMR dazu zwingt, innerstaatliche Bestimmungen zu beurteilen.¹⁵³ In der Prüfung des konkreten Rechtsverstoßes allerdings bewertet er das Recht in Einbeziehung der Auslegung und Anwendung der nationalen Gerichte.¹⁵⁴ Diesen Prüfungsgegenstand kann der EGMR im Ergebnis entweder für ausreichend befinden oder als Rechtsverletzung werten. In jedem Fall aber führt er keine eigenständige Auslegung des innerstaatlichen Rechts durch. Dies ist auf das Unionsrecht zu übertragen.¹⁵⁵ Somit ist festzustellen, dass der EGMR das unionale Recht nicht bindend auslegen wird und damit den *EWR I*-Kriterien genügt.

Weiterhin problematisch könnte in dem Zusammenhang die Konstellation sein, in welcher der EGMR eine Konventionsverletzung durch Sekundärrecht feststellt. Es liegt nahe, dass dies

¹⁵⁰ *Tsiliotis*, Verhältnis zwischen den Gerichtshöfen, in: Iliopoulos-Strangas, S. 51 (88).

¹⁵¹ *Lock*, Accession, in: CMLR 2011, 1025 (1034).

¹⁵² EGMR, Nr. 11105/84, Serie A Nr. 176-B, Rn. 28 (*Huvig/France*).

¹⁵³ Etwa bei der Prüfung einer Verletzung des Rechts auf eine wirksame Beschwerde nach Art. 13 EMRK.

¹⁵⁴ *Lock*, Accession, in: CMLR 2011, 1025 (1035).

¹⁵⁵ Vgl. Schlussanträge GA *Kokott* vom 14.6.2014, Gutachtenverfahren 2/13 (*EMRK-Beitritt*), noch nicht veröffentlicht, Rn. 173 ff.

das Verwerfungsmonopol des Gerichtshofs der EU in Frage stellen würde.¹⁵⁶ Jedoch ist zu beachten, dass die Feststellung der Konventionswidrigkeit nicht dieselbe Wirkung wie eine Normverwerfung durch den EuGH hat. Art. 46 Abs. 1 EMRK sieht vor, dass die Konventionsparteien das endgültige Urteil befolgen.¹⁵⁷ Dieses bindet also auf völkerrechtlicher Ebene als Feststellungsurteil.¹⁵⁸ Es bleibt dabei ohne Durchgriff auf die Wirksamkeit der angegriffenen Unionsrechtsakte,¹⁵⁹ stattdessen wird die Konventionspartei verpflichtet, die nötigen Schritte im Einklang mit ihrer Rechtsordnung einzuleiten. Demnach müssten die Organe der EU, einschließlich des EuGH, das Urteil des EGMR befolgen.¹⁶⁰ Dies gefährdet jedoch nicht die Autonomie des Unionsrechts, da die Bindungswirkung nach Aussage des EuGH in *EWR I*¹⁶¹ in der Verfasstheit der Union und nicht lediglich im Beitrittsvertrag begründet ist.

Es könnte zudem in Frage stehen, ob die Unterordnung der Organe der Union unter diejenigen des Europarates die Autonomie des Unionsrechts untergräbt, indem der Beitrittsentwurf die Kompetenzverteilung beeinträchtigt. Das betrifft insbesondere das Verhältnis der Gerichtshöfe untereinander. Art. 6 Abs. 2 S. 2 EUV als Kompetenzwahrungsklausel bezieht sich mit seinem insoweit offenen Wortlaut auch auf die Verteilung von Zuständigkeiten zwischen Union und Europarat.¹⁶² Als betroffene Zuständigkeitsnormen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 S. 2 EUV kommt Art. 344 AEUV in Betracht. Nach der Norm verpflichten sich die Mitgliedstaaten, Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung der Verträge nicht anders als in den Verträgen vorgesehen zu regeln.¹⁶³ Diese Zuständigkeit wird außerdem in Art. 3 Protokoll Nr. 8 geschützt.

Fraglich ist, ob diese Norm in Widerspruch steht mit Art. 55 EMRK, wonach die Konventionsparteien konventionsrechtliche Streitigkeiten ausschließlich dem EGMR unterbreiten. Diesen Konflikt löst hingegen bereits Art. 5 BE, indem er klarstellt, dass Verfahren vor dem EuGH keine Verfahren zur Streitbeilegung im Sinne des Art. 55 EMRK darstellen.¹⁶⁴ Unterbreiten die Mitgliedstaaten Streitigkeiten allein dem EuGH, verstoßen sie also nicht gegen die Konvention.¹⁶⁵ Problematisch könnte allerdings weiterhin sein, dass die

¹⁵⁶ Vgl. *Winkler*, Beitritt der EG, S. 88.

¹⁵⁷ *Haß*, Urteile des EGMR, S. 70.

¹⁵⁸ *Jacqué*, Accession of the EU, in: CMLR 2011, 995 (1022).

¹⁵⁹ Vgl. *Pernice*, GRCh, in: DVBl 2000, 847 (855).

¹⁶⁰ *Lock*, Accession, in: CMLR 48/2011, 1025 (1037).

¹⁶¹ EuGH, Gutachten 1/91, Slg. 1991, I-6079 Rn. 40 (*EWR I*).

¹⁶² *Kingreen/Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, Art. 6 EUV Rn. 31.

¹⁶³ Bestätigung in EuGH, Rs. C-459/03, Slg. I-4635 Rn. 123 (*Kommission/Irland „MOX Plant“*).

¹⁶⁴ *Obwexer*, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 115 (137).

¹⁶⁵ *Uerpmann-Witzack*, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 167 (183).

Union mit dem Beitritt zur EMRK das Institut der Staatenbeschwerde nach Art. 33 EMRK und damit eine Zuständigkeit des EGMR für Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten untereinander oder zwischen den Mitgliedstaaten und der Union anerkennt. Allerdings ist dies wegen des Gebots der Rechtswegerschöpfung keine komplementäre, sondern wegen des insoweit geltenden Gebots der Rechtswegerschöpfung nach Art. 35 EMRK eine subsidiäre Zuständigkeit.¹⁶⁶ Die Streitparteien müssten somit auch aus konventionsrechtlichen Gründen zunächst nach Art. 344 AEUV vorgehen.¹⁶⁷ Die Zuständigkeit des EGMR fungiert dabei als ergänzendes Instrument zum Schutz der Menschenrechte.¹⁶⁸

b) *Wirkungen des „Co-Respondent“-Mechanismus*

Der „Co-Respondent“-Mechanismus beantwortet die Frage der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit bei unionaler Kompetenz und mitgliedstaatlichem Vollzug oder Umsetzung von Unionsrecht.¹⁶⁹ Die Ausgestaltung der *Bosphorus*-Konstellation als Regelbeispiel ist zu begrüßen, da der Anwendungsbereich des Beteiligungsmechanismus auf Ermessenskonstellationen erweitert wird und somit alle an einer Grundrechtsverletzung beteiligten Konventionsparteien zur Verantwortung gezogen werden können.

Die Union und ihre Mitgliedstaaten verschmelzen aus Sicht der EMRK zu einer Einheit.¹⁷⁰ Dadurch soll einerseits vermieden werden, dass die Beschwerde *ratione personae* wegen der Wahl des falschen Beschwerdegegners für unzulässig erklärt wird.¹⁷¹ Andererseits kann der EGMR sich auf die Feststellung beschränken, ob überhaupt ein Konventionsverstoß vorliegt und muss so nicht auf die Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten eingehen.¹⁷² Er kann damit, im Einklang mit den Kriterien aus *EWR I*,¹⁷³ davon absehen, das Unionsrecht auszulegen und stattdessen die Verteilung der Verantwortlichkeit zwischen Union und den Mitgliedstaaten unionsinternen Regelungen überlassen. Da der EGMR nach Art. 3 Abs. 5 BE lediglich eine Plausibilitätskontrolle vornehmen soll und somit die Kontrolldichte reduziert ist, kann kein Verstoß gegen die Autonomie des Unionsrechts nach Art. 1 lit. b Protokoll Nr. 8 erfolgen.¹⁷⁴ Die Gerichtsbarkeit des EuGH bleibt unangetastet.¹⁷⁵

¹⁶⁶ *Pernice*, Autonomy, in: Kokott/Tizzano, S. 55 (73).

¹⁶⁷ *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, Art. 6 EUV Rn. 33.

¹⁶⁸ *Pernice*, Autonomy, in: Kokott/Tizzano, S. 55 (73).

¹⁶⁹ *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 6 EUV Rn. 45; *Lock*, Accession, in: CMLR 2011, 1025 (1039).

¹⁷⁰ *Obwexer*, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 115 (129).

¹⁷¹ Annex V Rn. 43 Final Report to the CDDH, siehe Fn. 10.

¹⁷² *Obwexer*, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 115 (129).

¹⁷³ *Lock*, Accession, in: CMLR 2011, 1025 (1041).

¹⁷⁴ *Lock*, Accession, in: CMLR 2011, 1025 (1044).

¹⁷⁵ Vgl. *Uerpmann-Witzack*, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 167 (169); *Lock*, Accession, in: CMLR 2011, 1025 (1040).

Voraussetzung der Anwendung des Mechanismus ist aber, dass in der *Bosphorus*- oder *M.S.S.*-Konstellation die Union und in der *Matthews*-Konstellation alle Mitgliedstaaten die Einladung des EGMR annehmen oder alternativ einen Antrag auf Zulassung als Mitbeschwerdegegner stellen. Allerdings herrscht kein Automatismus der Zulassung vor. Die einseitige Erklärung der EU, welche Teil des Beitrittsentwurfs ist, enthält insofern eine Verpflichtung. Aus mitgliedstaatlicher Perspektive wiederum könnte sie unionsrechtlich aus dem Loyalitätsgebot des Art. 4 Abs. 3 EUV resultieren.¹⁷⁶ Eine sekundärrechtliche Ausgestaltung würde den Druck auf die Mitgliedstaaten weiter erhöhen. Jedenfalls führt eine Nichtbeteiligung nach dem „Co-Respondent“-Mechanismus nicht dazu, dass der Rechtsschutz der Beschwerdeführer verkürzt wird.¹⁷⁷ Nach Art. 36 Abs. 4 S. 3 EMRK ist die Zulässigkeit einer Beschwerde unabhängig davon zu beurteilen, ob ein Streitgenosse beteiligt ist. Sodann darf der EGMR davon ausgehen, dass allein der Beschwerdegegner verantwortlich ist.

Aus alledem folgt, dass der Mechanismus des Beschwerdegegners jene rechtlichen Voraussetzungen schafft, welche in Bezug auf die Auslegung des Unionsrechts in dem *EWV I*-Gutachten gefordert wurden. Der EGMR wird in Anwendung des Mechanismus die Zuständigkeitsverteilung außer Acht lassen können für Beschwerden in Bereichen, welche die Mitgliedstaaten in die Zuständigkeit der Union übertragen haben. Er schafft ein umfassendes System effektiver Kontrolle und völkerrechtlicher Verantwortlichkeit, während er gleichzeitig das Auslegungsmonopol des EuGH für das Primärrecht im Bereich der Kompetenzverteilung respektiert. Die Vermutung des „äquivalenten Grundrechtsschutzes“ im Sinne von *Bosphorus* wird nicht aufrecht zu erhalten sein.¹⁷⁸ Dafür spricht bereits die Gleichbehandlung aller Vertragsparteien unter einem völkerrechtlichen Vertragsregime.¹⁷⁹ Weiterhin ist dies die notwendige Konsequenz daraus, dass die EU nach dem Beitritt eine an die EMRK gebundene Vertragspartei darstellt und sich insofern der konventionsrechtlichen Verantwortung unterworfen hat.¹⁸⁰ Somit wird der EGMR von seiner Prüfungskompetenz umfassend Gebrauch machen können.

c) **Wirkungen des „Prior-Involvement“-Mechanismus**

Der Mechanismus der Vorabbeurteilung soll dem EuGH die Gelegenheit bieten, sich zu der

¹⁷⁶ *Obwexer*, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 115 (129).

¹⁷⁷ *Uerpmann-Witzack*, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 167 (169).

¹⁷⁸ Vgl. *Baumann*, EMRK-Schutzstandard, in: EuGRZ 2011, 1 (10 f.); *Streinz/Michl*, in: Streinz, Art. 6 EUV Rn. 22; *Schorkopf*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 6 EUV, Rn. 48; *Obwexer*, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 115 (147).

¹⁷⁹ *Streinz/Michl*, in: Streinz, Art. 6 EUV Rn. 22.

¹⁸⁰ *Schilling*, Beitritt EU, in: HFR 2011, 83 (90).

Vereinbarkeit der Rechtsgrundlage des angegriffenen Hoheitsakts mit der EMRK zu äußern, bevor der EGMR abschließend entscheidet.¹⁸¹ Im Gegensatz zu einer Beschwerde, welche an die weiteren Konventionsparteien gerichtet wird, ist im Voraus der Beschwerde nicht sichergestellt, dass der Akt als Prüfungsgegenstand zum EuGH gelangt, da eine Vorlagepflicht nach Art. 267 Abs. 3 AEUV nur für letztinstanzliche Gerichte besteht und die Verfahrensparteien ein Vorabentscheidungsverfahren lediglich anregen können.¹⁸² Dies hat einerseits zur Folge, dass die Befassung durch den EuGH nicht als Rechtswegerschöpfung gemäß Art. 35 Abs. 1 EMRK¹⁸³ vorausgesetzt wird, um den Rechtsschutz des Beschwerdeführers nicht zu verkürzen.¹⁸⁴ Andererseits soll dem EuGH die Möglichkeit der internen Kontrolle eröffnet werden, wie es nationalen Höchstgerichten nach dem System der EMRK zugestanden wird.¹⁸⁵ Der Mechanismus entspricht dem Gebot der Rechtswegerschöpfung, auf dem das Rechtsschutzsystem der EMRK beruht.¹⁸⁶

Fraglich ist zunächst, ob die Einführung des Vorabeffassungsverfahrens geboten ist, um die Autonomie des Unionsrechts zu wahren. Es gehört zum Wesen des unionalen Rechtsschutzsystems, dass der EuGH über die Auslegung¹⁸⁷ sowie die Gültigkeit¹⁸⁸ des Unionsrechts entscheidet. Der Mechanismus dient zwar dem Schutz dieser Zuständigkeiten und damit der Wahrung der Autonomie.¹⁸⁹ Allerdings bleibt zu bedenken, dass die Beschwerde vor dem EGMR gerade nicht darauf angelegt ist, die Vereinbarkeit einer Norm mit der EMRK zu prüfen, sondern einem einzelfallbezogenen Ansatz folgt.¹⁹⁰ Dabei kann es sich bei dem Prüfungsgegenstand auch um Durchführungs- und Umsetzungsakte handeln.¹⁹¹ So gefährdet die Gerichtsbarkeit des EGMR weder die einheitliche Auslegung des Unionsrechts noch das Verwerfungsmonopol des EuGH.¹⁹² Der EuGH hat außerdem zuletzt im Gutachten *Europäisches Patentgericht* die Rolle der nationalen Gerichte als „ordentliche Unionsgerichte“ im Anwendungsbereich des Unionsrechts betont.¹⁹³ Somit sollte anzunehmen sein, dass die Kontrolle eines Unionsrechtsakts auf Vereinbarkeit mit den unionalen Grundrechten durch die mitgliedstaatlichen Gerichte, die als

¹⁸¹ *Obwexer*, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 115 (132).

¹⁸² *Ehricke*, in: Streinz, Art. 267 AEUV Rn. 41.

¹⁸³ Vgl. *Peukert*, in: Frowein/Peukert, Art. 35 EMRK Rn. 1-32.

¹⁸⁴ Annex V Rn. 65 Final Report to the CDDH, siehe Fn. 10.

¹⁸⁵ *Obwexer*, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 115 (132).

¹⁸⁶ Annex V Rn. 66 Final Report to the CDDH, siehe Fn. 10; *Grabenwarter/Pabel*, EMRK, § 13 Rn. 22.

¹⁸⁷ EuGH, Rs. 166/73, Slg. 1974, 33 (*Rheinmühlen*).

¹⁸⁸ EuGH, Rs. 314/85, Slg. 1987, 4199 (*Foto Frost*).

¹⁸⁹ *Terhechte*, EU-Beitritt, in: Iliopoulos-Strangas, S. 23 (47).

¹⁹⁰ *Michl*, Unionsrecht und EMRK, S. 123.

¹⁹¹ *Schilling*, Beitritt EU, in: HFR 2011, 83 (93).

¹⁹² S.o. D.III.2.a); *Lock*, Accession, in: CMLR 48/2011, 1025 (1047).

¹⁹³ S.o. D.I.1.b).

Rechtswegerschöpfung verlangt wird, bereits eine vollwertige interne Kontrolle darstellt.¹⁹⁴

Indessen ist der Mechanismus dazu geeignet, Kohärenz in der Grundrechtsrechtsprechung herzustellen.¹⁹⁵ Dabei ist der Mechanismus als Dialog zu begreifen, welcher der Herausbildung einer gemeinsamen Grundrechtsdogmatik dient.¹⁹⁶ Dabei wird fraglich sein, wie der EGMR seine Rechtsprechung zur „Margin of Appreciation“, die er den Gerichten der Konventionsparteien zugesteht, in Zukunft handhaben wird.¹⁹⁷ Die Anerkennung nationaler Beurteilungsspielräume¹⁹⁸ müsste im Rahmen der Gleichbehandlung aller Konventionsparteien gleichsam für den EuGH gelten.

Weiterhin stellt sich die Frage, ob die Einführung des Vorabeffassungsverfahrens das unionsrechtliche Rechtsschutzsystem in einem Umfang verändert, der eine Änderung des AEUV erforderlich macht.¹⁹⁹ Nach der Entscheidung *Europäisches Patentgericht* kann ein internationales Abkommen den Organen der EU neue Zuständigkeiten zuweisen, sofern dadurch nicht seine Aufgaben, wie sie im EUV und AEUV ausgestaltet sind, verfälscht werden.²⁰⁰ Fraglich ist daher, ob die Vorabeffassung für den EuGH eine neue Zuständigkeit darstellt, welche seine Aufgaben verfälscht. Art. 19 Abs. 3 EUV wiederholt den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung für den EuGH²⁰¹ und statuiert damit einen *numerus clausus* der Verfahrensarten, welche die Wahrung des Rechts sichern. Eine Verfälschung ist dann anzunehmen, wenn die vertraglich verankerten Aufgaben des EuGH und der mitgliedstaatlichen Gerichte, die für die Wahrung des Unionsrechts wesentlich sind, verändert werden.²⁰² Dabei ist die Anlehnung an zwei normierte Verfahrensarten denkbar.

Eine Ergänzung des primärrechtlichen Rechtsschutzverfahrens könnte aufgrund der Sachnähe in Anlehnung an das Vorlageverfahren des Art. 267 AEUV denkbar sein. Die Verfahren ähneln sich dahingehend, dass der EuGH den angegriffenen Unionsrechtsakt gegebenenfalls konventionskonform auslegen oder als grundrechtswidrig verwerfen könnte.²⁰³ Dies steht im Einklang mit der Aussage des EuGH, dass völkerrechtliche Abkommen auch anderen Gerichten als den mitgliedstaatlichen ein Vorlagerecht zugestehen können.²⁰⁴ Problematisch könnte allenfalls sein, dass der EuGH in *EWR I* die Verbindlichkeit seiner Entscheidungen

¹⁹⁴ *Michl*, Unionsrecht und EMRK, S. 125; *Schilling*, Beitritt EU, in: HFR 2011, 83 (94).

¹⁹⁵ *Pernice*, Autonomy, in: Kokott/Tizzano, S. 55 (74).

¹⁹⁶ *Kirchhof*, Kooperation zwischen Gerichten, in: EuR 2014, 267 (273).

¹⁹⁷ Vgl. *Wolffgang*, in: Lenz/Borchard, Art. 6 EUV Rn. 10.

¹⁹⁸ *Spielmann*, Margin of Appreciation, in: CLP 2014, 1 (7).

¹⁹⁹ Zum Einwand der Systemwidrigkeit des Verfahrens *Schilling*, Beitritt EU, in: HFR 2011, 83 (93).

²⁰⁰ S.o. D.I.1.b).

²⁰¹ *Huber*, in: Streinz, Art. 19 EUV Rn. 27.

²⁰² Vgl. *Obwexer*, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 115 (134).

²⁰³ *Uerpman-Witzack*, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 167 (179).

²⁰⁴ EuGH, Gutachten 1/00, Slg. 2002, I-3493 Rn. 33 (*Gemeinsamer europäischer Luftverkehrsraum*).

eingefordert hat, während das Ergebnis der Vorabfassung den EGMR nach Art. 3 Abs. 6 S. 3 BE nicht bindet. Diese Voraussetzung könnte wohl aber erfüllt sein, sofern dieses Ergebnis unionsintern Rechtswirkung entfaltet und die Mitgliedstaaten in ihrer Auslegung bindet.²⁰⁵ Im Ergebnis würde dies das Rechtsprechungsmonopol des EuGH in seinem Wesen wahren.²⁰⁶

Eine Ergänzung ist weiterhin denkbar bei einer Vorlage durch die Kommission an den EuGH. Dies liegt nahe, da die Kommission das Organ ist, welches die EU vor dem EGMR repräsentiert.²⁰⁷ Angelehnt werden könnte eine solche Vorlage an Art. 263 Abs. 2 AEUV im Rahmen der Nichtigkeitsklage. Allerdings stellt sich dabei die Frage der Verfälschung der Aufgaben und somit einem entsprechenden Vertragsänderungsverfahren umso dringender, da entgegen Art. 263 Abs. 2 AEUV eine Pflicht der Kommission zur Vorlage erforderlich wäre.²⁰⁸ Es wird jedenfalls anzunehmen sein, dass die Kommission ihr Ermessen im Interesse der Union ausübt und eine Vorabfassung anstrebt.²⁰⁹

Sollte einer dieser Lösungen gefolgt werden, ist keine Vertragsänderung, sondern lediglich eine Änderung der Satzung des EuGH und der Verfahrensordnung vonnöten.²¹⁰

3. *Ergebnis*

Der EuGH wird durch den Beitritt der EU zur EMRK unmittelbar an die Konvention gebunden. Damit wird die Letztentscheidungskompetenz des EuGH jedoch nicht eingeschränkt; in der Tat gefährdet die externe Kontrolle von hoheitlichem Handeln der EU durch den EGMR die Autonomie des Unionsrechts weder bei der Prüfung von Unionsrecht noch bei der Feststellung eines Konventionsverstößes. Zudem beeinträchtigt sie die Kompetenzverteilung im horizontalen sowie im vertikalen Verhältnis nicht.

Die durch den Beitrittsentwurf eingeführten Beteiligungsmechanismen tragen der besonderen Verfasstheit der Union als supranationale Organisation Rechnung. Der „Co-Respondent“-Mechanismus schützt die Autonomie des Unionsrechts, indem er dem EGMR die Möglichkeit eröffnet, über die Vereinbarkeit einer Maßnahme mit der EMRK zu urteilen, ohne über die unionsinterne Kompetenzverteilung entscheiden zu müssen. Dies ist insbesondere im Fall des indirekten Vollzugs von Unionsrecht von großer Bedeutung. Es wäre insofern zu befürworten, wenn sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten von dem Mechanismus

²⁰⁵ *Uerpmann-Witzack*, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 167 (179).

²⁰⁶ So auch *Obwexer*, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 115 (134).

²⁰⁷ *Lock*, Accession, in: CMLR 48/2011, 1025 (1049).

²⁰⁸ *Lock*, Accession, in: CMLR 48/2011, 1025 (1050).

²⁰⁹ *Lock*, Accession, in: CMLR 48/2011, 1025 (1050).

²¹⁰ *Obwexer*, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 115 (136).

Gebrauch machen.

Der „Prior-Involvement“-Mechanismus strebt die Sicherung der Position des EuGH gegenüber dem EGMR an, welche der Autonomie zwar dient, aber nicht unverzichtbar ist.²¹¹ Der Mechanismus wird mutmaßlich die Kohärenz der Grundrechtsrechtsprechung stärken. Offen bleibt weiterhin die Ausgestaltung des Mechanismus im unionsrechtlichen Verfassungsrecht, welche an das Vorlageverfahren nach Art. 267 AEUV oder an die von der Kommission angestregte Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV angelehnt werden könnte. Die Tatsache, dass die EMRK und die GRCh von zwei verschiedenen Gerichtshöfen ausgelegt werden, ist durchaus dazu geeignet, eine Dynamik zu begründen, die einer einheitlichen Rechtsanwendung kaum förderlich ist.²¹² Jedoch ermöglichen die Kopplung der Chartagrundrechte an die EMRK und die entsprechende Rechtsprechung des EGMR im Sinne des Art. 52 Abs. 3 GRCh eine Steuerung hin zur Kohärenz der Grundrechtsrechtsprechung. Auch für nicht entsprechende unionale Grundrechte wird wohl eine Art präjudizielle Bindung des EuGH an die Rechtsprechung des EGMR entstehen, da eine von der Rechtsprechung des EGMR negativ abweichende Rechtsprechungspraxis des EuGH als Hoheitsakt Beschwerdegegenstand vor dem EGMR sein kann.²¹³ Nicht abschließend zu beurteilen ist die Kernfrage, wie der EuGH mit der materiellen Leitfunktion der EGMR-Rechtsprechung umgehen wird. Angesichts der bisherigen Orientierung an der Rechtsprechung des EGMR kann allerdings vermutet werden, dass er versuchen wird, Rechtsprechungsdivergenzen zu vermeiden. Das beiderseitige Kooperationsinteresse²¹⁴ spricht gegen größere Konfliktszenarien. Es ist zu erwarten, dass sowohl EGMR als auch EuGH primär an einer effektiven Durchsetzung der Grundrechte interessiert sind.²¹⁵ In diesem Kontext sind die Ausübung der eigenen Zuständigkeit im Bewusstsein der eigenen Zuständigkeitsgrenzen sowie der Dialog zwischen den Gerichten von besonderer Bedeutung.²¹⁶

E. Ergebnis und Ausblick

Jahrzehntelange Bemühungen um einen Beitritt der EU zur EMRK haben nun zu einem Beitrittsentwurf geführt, der dem EuGH im Gutachtenverfahren vorliegt. Auch wenn die Union mittlerweile unter maßgeblicher Mitwirkung des EuGH einen weitreichenden Grundrechtsschutz entwickelt und diesen an der EMRK ausgerichtet hat, stellt das Fehlen der

²¹¹ *Terhechte*, EU-Beitritt, in: Iliopoulos-Strangas, S. 23 (47).

²¹² *Krüger/Polakiewicz*, Menschenrechtsschutz, in: EuGRZ 2001, 92 (99).

²¹³ *Schmidt*, Beitritt der Union, S. 105.

²¹⁴ Vgl. Gemeinsame Erklärung der Präsidenten von EGMR (Jean-Paul Costa) und EuGH (Vassilios Skouris) vom 24.1.2011, in: EuGRZ 2011, 95 (95).

²¹⁵ *Uerpmann-Witzack*, Beitritt der EU, in: EuR 2012, 167 (182).

²¹⁶ Vgl. *Kirchhof*, Kooperation zwischen Gerichten, in: EuR 2014, 267 (272).

Individualbeschwerde zum EGMR hinsichtlich des hoheitlichen Handelns der Union eine beachtliche Lücke im Rechtsschutz des Unionsbürgers dar. Insofern ist der Beitritt dahingehend zu begrüßen, dass das hoheitliche Handeln der Union in grundrechtsrelevanten Fragen einer externen Prüfung durch den EGMR unterliegen wird.

Bereits vor dem Beitritt gilt die EMRK mittelbar als Rechtserkenntnisquelle für die Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze. Zudem ist sie Auslegungsmaßstab für die Grundrechtecharta nach Art. 53 Abs. 3 GRCh, so dass der EuGH seine Rechtsprechung in Grundrechtsfragen maßgeblich an derjenigen des EGMR ausrichtet. Dies schafft eine Kohärenz des Grundrechtsschutzes, welche vor einer seine Effektivität gefährdenden Zersplitterung bewahrt und gleichzeitig die Weiterentwicklung der unionalen Grundrechte nicht einschränkt.

Die Verstärkung dieser Kohärenz des Grundrechtsschutzes in Europa ist im Rahmen der Beitrittsverhandlungen maßgebliche Zielrichtung gewesen. Gleichzeitig war es von grundlegender Bedeutung, die Autonomie des Unionsrechts zu wahren. Dem Beitrittsentwurf und insbesondere den Beteiligungsmechanismen gelingt es, der besonderen Verfasstheit der Union Rechnung zu tragen, indem er das Rechtsprechungsmonopol des EuGH sowie die unionale Zuständigkeitsverteilung nicht beeinträchtigt. Zugleich schafft er die notwendigen Voraussetzungen, um eine Kohärenz der Grundrechtsrechtsprechung zu ermöglichen. Demzufolge ist die gelungene Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen Kohärenz und Autonomie durch den Entwurf des Beitrittsabkommens zu unterstreichen.