

Das Verhältnis der Charta zur EMRK und zu nationalen Menschenrechtsvorschriften

Univ.-Prof. Dr. Hans-Peter Folz



Das Verhältnis zwischen EU und EMRK

de lege lata

- Nach wie vor ist die EU nicht Vertragspartei der EMRK.
- Konsequenz: Individualbeschwerden, die gegen die EU gerichtet sind, müssen wegen fehlender Zuständigkeit des EGMR als unzulässig verworfen werden.
- **Aber:** Die Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten für EMRK-Verletzungen besteht fort.

Das Verhältnis zwischen EU und EMRK

de lege lata

- Auch wenn eine EMRK-Verletzung im Innenverhältnis auf zwingende Vorgaben des EU-Rechts zurückzuführen ist, bleiben die EU-Mitgliedstaaten vor dem EGMR verantwortlich.
- Individualbeschwerden gegen Mitgliedstaaten der EU sind statthaft und zulässig.

Das Verhältnis zwischen EU und EMRK *de lege lata*

- **Die Rechtsprechung des EGMR:**
 - **Matthews** [EGMR, Rs 24833/94 *Matthews/Vereinigtes Königreich*, ECHR 1999 – I]: EU-Mitgliedstaaten bleiben uneingeschränkt verantwortlich, wenn eine Grundrechtsverletzung auf primäres Unionsrecht zurückzuführen ist.

Das Verhältnis zwischen EU und EMRK *de lege lata*

- **Bosphorous** [EGMR, Rs 45036/89
Bosphorus/Irland, ECHR 2005 –IV]:
Eingriffe in Rechte der EMRK durch
sekundäres EU-Recht sind gerechtfertigt,
wenn:
 - 1. die Rechtsordnung der EU einen im wesentlichen
gleichartigen Grundrechtsschutzstandard
gewährleiste
 - **und**

Das Verhältnis zwischen EU und EMRK

de lege lata

- 2. nicht im konkreten Fall eine Lücke im Grundrechtsschutz vorliegt.
- **Michaud** [EGMR, Rs 12323/11 *Michaud/Frankreich*, ECHR 2013 – V] : Eine derartige konkrete Lücke im Einzelfall liegt vor, wenn das vorlagepflichtige nationale Gericht die Frage der Gültigkeit des Sekundärrechts nicht nach Art. 267 AEUV vorgelegt hat.
- Die Lücke besteht darin, dass der EuGH die Frage der Vereinbarkeit mit Grundrechten im konkreten Fall nicht prüfen konnte.

Zwischenergebnis

- Bereits *de lege lata* besteht eine indirekte externe Kontrolle des EU-Rechts durch den EGMR am Maßstab der EMRK.

Die Vorgeschichte des Beitritts

- Der Beitritt der EU zur Europäischen Konvention für Menschenrechte ist bereits seit den 1970er Jahren diskutiert worden.
- Es fehlten jedoch auf Seiten der EMRK und des Europarates die rechtlichen Grundlagen für einen Beitritt.

Die Vorgeschichte des Beitritts

- Im Jahre 1996 stellte der EuGH in seinem *Gutachten 2/94* klar, dass auch auf Seiten der EGen eine Rechtsgrundlage für den Beitritt fehlte und nur im Wege einer Vertragsänderung geschaffen werden konnte.
- Der Beitritt blieb jedoch auf der Agenda der EU.
- Bereits im Verfassungsvertrag war eine Rechtsgrundlage für den Beitritt vorgesehen.

Die Vorgeschichte des Beitritts

- Nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon zum 1. Dezember 2009 und zuletzt des XIV. Zusatzprotokolls zum EMRK am 1. Juni 2010 waren schließlich auf beiden Seiten die rechtlichen Voraussetzungen für einen Beitritt der EU zum EMRK gegeben.
- Die Aufnahme von Verhandlungen zwischen EU und Europarat erfolgte bereits im Juli 2010.

Der Beitritt

- Rechtstechnisch gesehen wird der Beitritt der EU zur EMRK durch einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen der EU auf der einen Seite und allen 47 Vertragsstaaten der EMRK auf der anderen Seite verwirklicht.
- Der Entwurf der Übereinkunft sieht den Beitritt der EU zur EMRK und zwei Zusatzprotokollen, dem ersten und sechsten ZP (Verbot der Todesstrafe in Friedenszeiten) vor.

Die verfahrensrechtlichen Mechanismen in Artikel 3 BÜ

- Als bedeutendste Innovation des BÜ-Entwurfes können die verfahrensrechtlichen Mechanismen in Artikel 3 BÜ gelten.

Beitritt der EU zur EMRK

- **Art. 1 Nr. 2 lit. c) BÜ**
- Durch den Beitritt zur Konvention und zu den Protokollen dazu erwachsen der Europäischen Union Verpflichtungen allein im Hinblick auf Handlungen, Maßnahmen oder Unterlassungen ihrer Institutionen, Organe, Einrichtungen oder Stellen oder von Personen, die in deren Namen handeln. [...]

Die verfahrensrechtlichen Neuerungen der BÜ

- **Artikel 3 – Mechanismus des weiteren Beschwerdegegners**
 1. Artikel 36 der Konvention erhält folgende Fassung:
[...]
 - b. Am Ende des Artikels 36 wird folgender Absatz angefügt:

Mechanismus des weiteren Beschwerdegegners

(4) Die Europäische Union oder ein Mitgliedstaat der Europäischen Union kann durch Entscheidung des Gerichtshofs unter den Umständen, die in dem Vertrag über den Beitritt der Europäischen Union zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten aufgeführt sind, in einem Verfahren **weiterer Beschwerdegegner** werden. ...

Mechanismus des weiteren Beschwerdegegners

... Der weitere Beschwerdegegner ist Partei in der Rechtssache. Die Zulässigkeit einer Beschwerde wird unabhängig von der Beteiligung eines weiteren Beschwerdegegners an dem Verfahren geprüft.

Mechanismus des weiteren Beschwerdegegners

- **Art. 3 Abs. 5 BÜ:**

Eine Hohe Vertragspartei wird nur **auf eigenen Antrag und aufgrund einer Entscheidung des Gerichtshofs weiterer Beschwerdegegner**. Der Gerichtshof hat alle Verfahrensbeteiligten zu anhören. [...]

Mechanismus des weiteren Beschwerdegegners

- Aus Sicht der EMRK eröffnet der Mechanismus des Mitbeschwerdegegners die Möglichkeit, entweder für die EU oder für die Mitgliedstaaten Partei in einem Verfahren zu werden, das sich gegen den jeweils anderen Beschwerdegegner richtet.
- In einem Verfahren gegen die EU können einzelne oder alle Mitgliedstaaten Mitbeschwerdegegner werden.

Mechanismus des weiteren Beschwerdegegners

- In einem Verfahren gegen einzelne oder alle Mitgliedstaaten kann die EU Mitbeschwerdegegner werden.
- Hierfür gelten allerdings unterschiedliche Voraussetzungen:
- Art. 3 Abs. 2 BÜ betrifft die Zulassung der EU in einem Verfahren gegen Mitgliedstaaten.

Die EU als weiterer Beschwerdegegner

- **Art. 3 Abs. 2 BÜ**

Wird eine **Beschwerde** gegen einen oder mehrere **Mitgliedstaaten der Europäischen Union** gerichtet, kann die **Union weiterer Beschwerdegegner** in einem Verfahren im Zusammenhang mit einer behaupteten Verletzung, wie sie der Gerichtshof mitgeteilt hat, werden, ...

Das Bosphorous-Szenario

... wenn mit dieser Behauptung die **Vereinbarkeit einer Bestimmung des Rechts der Europäischen Union mit den betroffenen Konventionsrechten offensichtlich in Frage gestellt wird**, insbesondere wenn diese Verletzung nur dadurch hätte vermieden werden können, dass eine sich aus dem Recht der Europäischen Union ergebende Verpflichtung missachtet wird.

Das Bosphorous-Szenario

... wenn mit dieser Behauptung die Vereinbarkeit einer Bestimmung des Rechts der Europäischen Union mit den betroffenen Konventionsrechten offensichtlich in Frage gestellt wird, **insbesondere wenn diese Verletzung nur dadurch hätte vermieden werden können, dass eine sich aus dem Recht der Europäischen Union ergebende Verpflichtung missachtet wird.**

Das Bosphorous-Szenario

- Diese Zulassung setzt das sogenannte *Bosphorous*-Szenario voraus:
Mitgliedstaaten, die Unionsrecht vollziehen, werden im Rahmen einer Individualbeschwerde für die Verletzung von Konventionsrechten verantwortlich gemacht.

Das Bosphorous-Szenario

- Die mögliche Konventionsverletzung geht jedoch nicht auf ein eigenverantwortliches Handeln der Mitgliedstaaten zurück sondern resultiert aus einer Unvereinbarkeit der unionsrechtlichen Rechtsgrundlage mit der EMRK.
- Trotz dieser möglichen Konventionsverletzung sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, das Unionsrecht zu vollziehen.

Das Bosphorous-Szenario

- Wie Art. 3 Abs. 2 BÜ formuliert, könnten die Mitgliedstaaten eine Konventionsverletzung nur dadurch vermeiden, indem sie Unionsrecht missachten.
- Unter diesen Voraussetzungen kann die EU als weiterer Beschwerdegegner zugelassen werden.

Die Mitgliedstaaten als weitere Beschwerdegegner

- **Art. 3 BÜ**

3. Wird eine **Beschwerde gegen die Europäische Union** gerichtet, können die **Mitgliedstaaten** der Europäischen Union **weitere Beschwerdegegner** in einem Verfahren im Zusammenhang mit einer behaupteten Verletzung, die der Gerichtshof mitgeteilt hat, werden, ...

Das Matthews-Szenario

... wenn mit dieser Behauptung offensichtlich die **Vereinbarkeit einer Bestimmung des Vertrages über die Europäische Union oder des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union oder jeder anderen Bestimmung, die gemäß diesen Instrumente (*sic*) rechtlich gleichrangig ist, mit den betroffenen Konventionsrechte in Frage gestellt wird, ...**

Das Matthews-Szenario

... insbesondere wenn diese Verletzung nur dadurch hätte vermieden werden können, dass eine sich aus dem diesen Instrumenten ergebende Verpflichtung missachtet wird.

Das Matthews-Szenario

- Art. 3 Abs. 3 BÜ regelt die Zulassung der Mitgliedstaaten in einem Verfahren gegen die EU.
- Hierbei handelt es sich um das sog. *Matthews-Szenario*.
- Die Zulassung setzt voraus, dass eine mögliche Verletzung der Konvention unmittelbar auf EU-Primärrecht zurückzuführen ist.

Das Matthews-Szenario

- In dieser Konstellation ist zum einen eine Abhilfe durch den EuGH nicht möglich, da die Konvention keinen Vorrang vor sonstigem Primärrecht haben kann.
- Zum anderen sind für hieraus resultierende Konventionsverletzungen im Innenverhältnis die Mitgliedstaaten verantwortlich.

Das Matthews-Szenario

- Sie haben als Herren der Verträge das Primärrecht geschaffen, welches die EMRK verletzt.
- Wie Art. 3 Abs. 3 BÜ formuliert könnte eine mögliche Konventionsverletzung nur vermieden werden, indem Primärrecht missachtet würde.

Das Matthews-Szenario

- Unter diesen Voraussetzungen können die MSen in einem Verfahren gegen die EU weitere Beschwerdegegner werden.

Die Stellung des weiteren Beschwerdegegners

- **Art. 3 Abs. 5 BÜ:**

Eine Hohe Vertragspartei wird **nur auf eigenen Antrag und aufgrund einer Entscheidung des Gerichtshofs weiterer Beschwerdegegner**. Der Gerichtshof hat alle Verfahrensbeteiligten zu anhören. ...

Die Stellung des weiteren Beschwerdegegners

... Wenn der Gerichtshof über einen solchen Antrag entscheidet, prüft er, ob es im Licht der von den betroffenen Hohen Vertragsparteien vorgetragenen Argumente nachvollziehbar ist, dass die Bedingungen nach Absatz 2 oder 3 erfüllt sind.

Die Stellung des weiteren Beschwerdegegners

- Der verfahrensrechtliche Vorteil für den Mitbeschwerdegegner liegt darin, dass er alle Rechte einer Verfahrenspartei hat.
- Insbesondere kann er unabhängig vom ursprünglichen Beschwerdegegner eine Verweisung an die Große Kammer gem. Art. 43 EMRK beantragen.

Die Stellung des weiteren Beschwerdegegners

- Aus Sicht der Verfahrensökonomie spricht für den Mechanismus, dass der Mitbeschwerdegegner durch ein Urteil des EGMR unmittelbar gem. Art. 46 Abs. I EMRK gebunden wird.

Die Wahrung der Kompetenzverteilung

- **Art. 2 S. 1 Protokoll Nr. 8**

In der Übereinkunft nach Artikel 1 wird sichergestellt, dass der Beitritt der Union die Zuständigkeiten der Union und die Befugnisse ihrer Organe unberührt lässt.

Die Wahrung der Kompetenzverteilung

- Aus der Sicht der EU hat das Verfahren des Mitbeschwerdegegners den Vorteil, die Kompetenzverteilung innerhalb der EU nicht der Entscheidung des EGMR zu überlassen.

Die Wahrung der Kompetenzverteilung

- Würde der EGMR die konventionsrechtliche Verantwortlichkeit für die Verletzung eines Rechts aus der EMRK entweder der EU oder einem Mitgliedstaat zuweisen, so kann hierin indirekt eine Entscheidung über die Kompetenzverteilung gesehen werden.

Die Wahrung der Kompetenzverteilung

- Eine derartige Entscheidung stellt nach der Rechtsprechung des EuGH - insbesondere in den beiden EWR-Gutachten - das Rechtsprechungsmonopol des EuGH gem. Art. 344 AEUV in Frage.

Das Vorabbeurteilungsverfahren gem. Art. Abs. 6 BÜ

- Die zweite große verfahrensrechtliche Neuerung des BÜ-Entwurfes ist das Verfahren nach Art. 3 Abs. 6 BÜ, mithilfe dessen dem EuGH eine direkte Stellungnahme im Verfahren vor dem EGMR ermöglicht werden soll.

Die Befassung des EuGH

- **Art. 3 BÜ**

6. Ist die **Europäische Union** in einem Verfahren **weitere Beschwerdegegnerin** und hat der Gerichtshof der Europäischen Union die **Vereinbarkeit der Bestimmung des Rechts der Europäischen Union mit den betroffenen Konventionsrechten nach Absatz 2 noch nicht geprüft, ...**

Die Befassung des EuGH

.. ist dem Gerichtshof der Europäischen Union für eine solche Prüfung und anschließend den Parteien für die Vorlage ihrer Stellungnahmen an den Gerichtshof die notwendige Zeit zu gewähren. [...]

Die Befassung des EuGH

- Eine Vorabbefassung des EuGH kommt nur in Betracht in der sogenannten Bosphouros-Konstellation, wenn die Vereinbarkeit von sekundärem Unionsrecht mit Rechten aus der EMRK in Frage steht.
- Zudem muss die EU im Verfahren vor dem EGMR bereits Mitbeschwerdegegnerin geworden sein.

Die Befassung des EuGH

- Weitere Voraussetzung ist, dass der EuGH im gegenständlichen Fall noch keine Gelegenheit hatte, die Vereinbarkeit des Rechtsaktes mit Konventionsrechten zu prüfen.
- Mit anderen Worten darf die Frage der Vereinbarkeit von Sekundärrecht mit der EMRK nicht bereits Gegenstand eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV gewesen sein.

Die Befassung des EuGH

- Sind diese Voraussetzungen erfüllt, ist dem EuGH Gelegenheit zu einer solchen Prüfung einzuräumen.

Die Befassung des EuGH

[...] Die Europäische Union hat dafür Sorge zu tragen, dass diese **Prüfung rasch erfolgt**, so dass das Verfahren vor dem Gerichtshof nicht ungerechtfertigt verzögert wird. Dieser Absatz **berührt nicht die Befugnisse des Gerichtshofs.**

Die Befassung des EuGH

- Es gilt ein Beschleunigungsgebot, demzufolge die EU für eine rasche Erledigung zu sorgen hat.
- Schließlich besteht keinerlei Bindung des EGMR an das Ergebnis des EuGH.

Die Befassung des EuGH

- **Art. 267 Abs. 1 AEUV**

Der Gerichtshof der Europäischen Union entscheidet im Wege der Vorabentscheidung [...]

b) über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union.

Die Befassung des EuGH

- Hier wird deutlich, dass auf Seiten der EU ein erheblicher Bedarf zur näheren Ausgestaltung des Vorabbefassungsverfahrens besteht.
- Eine derartige Befassung lässt sich im Rahmen bestehender Rechtsschutzverfahren nicht ermöglichen.

Die Befassung des EuGH

- Fraglich erscheint, ob eine Änderung der Satzung des Gerichtshofs nach Art. 281 AEUV ausreicht oder ob vielmehr ein ordentliches Verfahren der Vertragsänderung nach Art. 48 Abs. 2 ff. EUV geboten ist.

Die Befassung des EuGH

- In Betracht kommt eine entsprechende Anwendung des Vorabentscheidungsverfahrens gem. Art. 267 Abs. 1 lit. b) AEUV oder eine eigenständige Ausgestaltung.
- Aus der Sicht des Beschwerdeführers ist seine Beteiligung am Vorabbeurkundungsverfahren ebenso zu regeln wie die Rechtsfolgen einer Entscheidung des EuGH.

Die Befassung des EuGH

- Nimmt man die Rechtsprechung des EuGH zu seiner richterlichen Funktion im allgemeinen ebenso wie zum Vorlageverfahren im speziellen, muß die Entscheidung verbindlich sein und bei der Verwerfung einer Norm des Sekundärrechts *erga omnes* gelten.

Die Befassung des EuGH

- Angenommen der EuGH würde einen Rechtsakt des sekundären Unionsrechts als unvereinbar mit der EMRK verwerfen, so stellt sich die Frage, welche Wirkungen diese Entscheidung auf den Beschwerdeführer haben sollte.

Das Beitrittsverfahren innerhalb der EU

- **Art. 10 BÜ**

1. Im Zeitpunkt in dem dieser Vertrag zur Unterzeichnung aufgelegt wird, können die Hohen Vertragsparteien der Konvention ihre Zustimmung, gebunden zu sein, ausdrücken:

a. indem sie es ohne Vorbehalt der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung unterzeichnen oder

[...]

Das Beitrittsverfahren innerhalb der EU

[...]

b. indem sie es vorbehaltlich der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung unterzeichnen und später ratifizieren, annehmen oder genehmigen.

Das Beitrittsverfahren innerhalb der EU

- Auf Seiten der EU stellen die internen verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für eine Ratifikation eine erhebliche Hürde dar.
- Der Beschluss des Rates über den Abschluss des BÜ erfordert gem. Art. 218 Abs. 8 UA 2 S. 2 AEUV:

Das Beitrittsverfahren innerhalb der EU

- Einstimmigkeit im Rat
- die Zustimmung des EP
- die Zustimmung aller Mitgliedstaaten
im Einklang mit ihren
verfassungsrechtlichen Vorschriften.

Das Beitrittsverfahren innerhalb der EU

- **Artikel 218 Abs. 8 UA 2 S. 2 AEUV**

Auch über die Übereinkunft über den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten beschließt der **Rat einstimmig, ...**

Das Beitrittsverfahren innerhalb der EU

...der Beschluss zum Abschluss dieser Übereinkunft tritt in Kraft, nachdem die **Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zugestimmt haben.**

Das Beitrittsverfahren innerhalb der EU

- Die Zustimmung der nationalen Parlamente nach ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften ist ein typisches Merkmal aller Vertragsänderungsverfahren, sowohl des ordentlichen Vertragsänderungsverfahrens gem. Art. 48 Abs. 2- 5 EUV,
- als auch des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens gem. Art. 48 Abs. 6-7 EUV,

Das Beitrittsverfahren innerhalb der EU

- als auch der speziellen Vertragsänderungsverfahren, die über die Verträge verstreut sind.

Das Beitrittsverfahren innerhalb der EU

- **Art. 48 Abs. 4 UA 2 EUV**

Die Änderungen treten in Kraft, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind.

Das Beitrittsverfahren innerhalb der EU

- **Art. 48 Abs. 6 UA 2 S. 3 EUV**

Dieser Beschluss tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.

Das Beitrittsverfahren innerhalb der EU

- **Art. 25 Abs. 2 S. 2 AEUV**

Diese Bestimmungen treten nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.

Das Beitrittsverfahren innerhalb der EU

- Sollte Art. 218 Abs. 8 UA 2 S. 2 AEUV ein spezielles vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren darstellen, so hätte dies zur Folge, dass die BÜ den Rang primären Unionsrechts innerhalb der Rechtsordnung der EU inne hätte.

Das Beitrittsverfahren innerhalb der EU

- Die EMRK hätte damit grdsl. den gleichen Rang wie die Charta der Grundrechte.
- Eine derartige Gleichrangigkeit würde durchaus Sinn machen.
- Art. 52 Abs. 3 S. 1 der Charta sieht ohnehin vor, dass die Rechte der Charta, denen Konventionsrechte entsprechen, nach dem Inhalt der EMRK ausgelegt werden müssen.

Das Beitrittsverfahren innerhalb der EU

- Ein primärrechtlicher Rang der EMRK würde diese Vorgabe unterstützen.

Das Beitrittsverfahren innerhalb der EU

- **Art. 52 Abs. 3 GR-Charta**

Soweit diese Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechten entsprechen, haben sie die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird. [...]

Timeline

- Abschluss der Verhandlungen (+)
- Gutachten 2/13 des EuGH
 - Mündliche Verhandlung 5. und 6. Mai 2014
 - Entscheidung Ende 2014 (?)
 - Ratifikation durch 47 Vertragsstaaten des Europarates, einschließlich Russlands
 - Ratifikation auf Seiten der EU einschließlich innerstaatlicher Zustimmung durch 28 Mitgliedstaaten, einschließlich UK

Timeline

- Inkrafttreten?

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!