

ZENTRUM FÜR EUROPÄISCHE RECHTSPOLITIK
an der Universität Bremen

ZERP

Julia Cassebohm

**Beitritt der Europäischen Union zur
Europäischen Menschenrechtskonvention –
Voraussetzungen, Wege und Folgen**

ZERP-Diskussionspapier 5/2008

IMPRESSUM

Herausgeber: Zentrum für Europäische
Redaktion: Rechtspolitik an der
Vertrieb: Universität Bremen
Universitätsallee, GW 1
28359 Bremen

Schutzgebühr: € 8,- (zzgl. Versandkosten)

Nachdruck: Nur mit Genehmigung des
Herausgebers

ISSN: 0947 — 5729

Bremen, im Juli 2008

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	1
I. Einleitung	3
II. Entwicklung der Forderung nach einem Beitritt der EG/EU zur EMRK	4
1. Gutachten 2/94 des EuGH	5
2. Verfassungsvertragsentwurf	6
III. Formelle Voraussetzungen für einen Beitritt der EU zur EMRK	7
1. Modalitäten auf Unionsebene	7
a) Rechtsgrundlage für den Beitritt	8
b) Abschluss des Beitrittsabkommens	8
2. Modalitäten auf Ebene des Europarates	9
a) Arbeitsgruppe II des Verfassungskonvents	10
b) 14. Zusatzprotokoll zur EMRK	11
c) Agentur für Grundrechte	12
IV. Wege eines Beitritts der EU zur EMRK	13
1. Charta der Grundrechte	14
a) Entwicklung des Grundrechtsschutzes	15
b) Grundrechtecharta im Reformvertrag	17
2. Europäische Menschenrechtskonvention	18
3. Komplementarität von Charta und Beitritt der Union zur EMRK	20
V. Folgen eines Beitritts der EU zur EMRK	21
1. Aktuelles Verhältnis von EuGH und EGMR	22
a) EuGH-Kooperationsmaßnahmen	22
b) EGMR-Kooperationsmaßnahmen	23
aa) Bosphorus-Rechtsprechung des EGMR	25
bb) Bewertung	25
2. Verhältnis von EuGH und EGMR nach einem Beitritt der EU zur EMRK ..	26
3. Einbindung der EU-Organe vor dem EGMR	28
4. Verteilung der Zuständigkeiten zwischen EU und Mitgliedstaaten	30
5. Rechtsschutz des Einzelnen	30
a) Individualrechtsschutz im geltenden Rechtsschutzsystem	30
b) Individualrechtsschutz nach dem Reformvertrag	32
VI. Schlussbetrachtung	34
VII. Literaturverzeichnis	35

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzw.	beziehungsweise
CDDH	Steering Committee for Human Rights
CMLRev.	Common Market Law Review
CONFER	Conference
CONV	Convention
dies.	dieselbe
Dok.	Dokument
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	endgültig
ERA	Europäische Rechtsakademie
EU	Europäische Union
EuG	Europäischer Gerichtshof erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EUMC	European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
ff.	folgende Seiten
Fn.	Fußnote
GA	Generalanwalt
Ggs.	Gegensatz
GT-DH-EU	Working Group on the legal and technical issues of a pos-

	sible EC/EU accession to the European Convention on Human Rights
HRLJ	Human Rights Law Journal
Hrsg.	Herausgeber
i.S.d.	im Sinne des
i.Ü.	im Übrigen
Jg.	Jahrgang
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KJ	Kritische Justiz
KOM	Kommission
lit.	litera
MRM	MenschenRechtsMagazin
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No.	Number
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Seite
Schlussantr.	Schlussantrag
Slg.	Sammlung
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
u.	und
u.a.	und andere
Urt.	Urteil
v.	vom
VE	Verfassungsvertragsentwurf
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
Ziff.	Ziffer
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
ZvglRWiss	Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft

I. Einleitung

Der am 13. Dezember 2007 von den Staats- und Regierungschefs der 27 Mitgliedstaaten der EU unterzeichnete Vertrag von Lissabon, welcher der Europäischen Union eine einheitliche Struktur und Rechtspersönlichkeit geben soll, tritt an die Stelle des am 29. Oktober 2004 in Rom paraphierten Vertrags über eine Verfassung für Europa.¹ Nachdem letzterer aufgrund der negativen Voten in den Referenden Frankreichs und der Niederlande abgelehnt wurde, soll der institutionelle Reformprozess der Union – eingeleitet von den bevollmächtigten Vertretern mit der Erklärung von Laeken² am 15. Dezember 2001 – vorläufig zu einem Abschluss gelangen.³ Voraussetzung ist jedoch die Ratifikation des Reformvertrages durch alle Mitgliedstaaten, deren Beendigung rechtzeitig vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2009 geplant war,⁴ nun aber durch das „Nein“ der Iren in deren Referendum am 12. Juni 2008 ins Stocken geraten ist. Trotz der Enttäuschung über die negative Abstimmung Irlands zum EU-Vertrag von Lissabon will die Europäische Union an der Realisierung des Reformwerkes festhalten und möglichst schnell einen Weg aus der Krise finden.⁵ Der Europäische Rat diskutierte in diesem Sinne eingehend über

-
- 1 Vgl. *Schiffauer*, Zum Verfassungszustand der Europäischen Union nach Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon, EuGRZ 2008, S. 1 (1).
 - 2 EuGRZ 2001, S. 662-665.
 - 3 Vgl. *Pernice*, Der Vertrag von Lissabon – Ende des Verfassungsprozesses der EU?, EuZW 2008, S. 65 (65).
 - 4 Vgl. *Rabe*, Zur Metamorphose des Europäischen Verfassungsvertrags, NJW 2007, S. 3153 (3153).
 - 5 Es gibt mehrere Varianten Irlands „Nein“ zu umgehen: Vorgeschlagen wird u.a. ein zweites Referendum (bereits 2001, als die Iren den Vertrag von Nizza scheitern ließen, wurde eine erneute Abstimmung – mit Erfolg – angesetzt); es bestünde auch die Möglichkeit sog. *Opting-out-Regeln* für Irland einzuführen, die den Iren den Ausstieg aus bestimmten Vertragsbestimmungen erlauben, falls es zu einem zweiten Referendum kommen sollte; in der Debatte um den Vertrag von Lissabon wurde außerdem das Konzept „Kerneuropa“ angeführt, welches Irland – als weniger integrationswilligen Staat – ausschließen würde; im Unterschied zum Konzept „Kerneuropa“ gibt es bereits das Konzept des „Europa der zwei Geschwindigkeiten“, das die gleiche Integrationstiefe anstrebt – allerdings unterschiedlich schnell; letztlich gibt es noch die Alternative eines neuen Vertrages, welche aber als sehr unwahrscheinlich gilt, da der Lissabonner Vertrag bereits der Kompromiss für den gescheiterten Verfassungsvertrag darstellt (ausführlich dazu *Haimerl*, Wege aus der Krise, <<http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/896/181337/>> [abgerufen am 27.06.2008]); *Habermas* spricht sich darüber hinaus für ein demokratischeres, bürgernäheres und sozialeres Europa aus, indem er vorschlägt Europa neu zu gründen, um es dann in einem EU-weiten Referendum zur Abstimmung zu stellen (vgl. diesbezüglich *Haber-*

das negative Ergebnis des irischen Referendums, wobei die Staats- und Regierungschefs der EU entschieden, den Ratifizierungsprozess in den Mitgliedstaaten fortzusetzen, die den Vertrag noch nicht angenommen haben, und das Thema „Irland“ auf dem Oktobergipfel wieder aufzugreifen.⁶

Der bereits in Art. I-9 Abs. 2 des Verfassungsvertrages vorgesehene Beitritt der Union zur EMRK bleibt durch den Vertrag von Lissabon unverändert und befindet sich nun in Art. 6 Abs. 2 EUV n.F.⁷ Da mit dieser Bestimmung ein Grundstein für ein einheitliches und effektives System des europäischen Grundrechtsschutzes gelegt wird, soll es Thema dieser Arbeit sein, die Voraussetzungen, die Wege und die Folgen eines solchen Beitritts zu analysieren. Besonderes Augenmerk verdient in diesem Zusammenhang das zukünftige Verhältnis des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg und die damit einhergehenden Auswirkungen auf den Rechtsschutz für den Bürger, dem im Zuge der fortschreitenden europäischen Integration eine wachsende Bedeutung zukommt.

II. Entwicklung der Forderung nach einem Beitritt der EG/EU zur EMRK

Die Idee eines Beitritts der Europäischen Gemeinschaften bzw. der Europäischen Union zu der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Menschenrechtskonvention wird seit Jahrzehnten sowohl in der Literatur als auch von den Organen der EG diskutiert und gefordert. Im Jahre 1978 – als der Beitritt noch als Alternative zu einem eigenen Grundrechtskatalog der EG galt – sprach sich *Golsong* wohl als erster für einen solchen aus und schlug diesbezüglich ein Protokoll vor.⁸

mas, Ein Lob den Iren, <<http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/310/180753/>> [abgerufen am 19.06.2008]).

6 Bisher haben 19 Länder dem Vertrag zugestimmt (Stand: 20.06.2008); der aktuelle Ratifikationsstand ist abrufbar unter <http://europa.eu/lisbon_treaty/countries/index_de.htm>.

7 Vgl. *Weber*, Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon, *EuZW* 2008, S. 7 (8); Art. 6 II EUV n.F. soll danach folgenden Wortlaut erhalten: „Die Union tritt der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei. Dieser Beitritt ändert nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union.“

8 Siehe *Golsong*, Grundrechtsschutz im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften / Ist der Katalog der in der EMRK enthaltenen Grundrechte für die EG verwendbar?, *EuGRZ* 1978, S. 346 (350 ff.); *ders.*, Nochmals: zur Frage des Beitritts der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Menschenrechtskonvention, *EuGRZ* 1979, S. 70 (73 ff.).

Die Europäische Kommission verabschiedete am 4. April 1979 ein Memorandum betreffend den Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zur Konvention über den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten; darin forderte sie einen formellen Beitritt der Gemeinschaften zur EMRK, weil dieser der erste Schritt zu einem eigenen Grundrechtskatalog sei.⁹ Zu diesem Vorschlag äußerten sich der Ministerausschuss und die Parlamentarische Versammlung des Europarates¹⁰ sowie 1980 der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Gemeinschaften positiv.¹¹ Ebenso schloss sich das Europäische Parlament dem Gedanken der Kommission an und gab in seiner Entschließung zum Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Menschenrechtskonvention vom 27. April 1979 eine befürwortende Stellungnahme ab,¹² die es daraufhin wiederholt bestätigte.¹³

1. Gutachten 2/94 des EuGH

Am 26. April 1994 stellte der Rat gemäß Art. 300 Abs. 6 EGV einen Antrag auf Abgabe eines Gutachtens an den EuGH mit der Frage, ob der Beitritt der EG zur EMRK mit dem EG-Vertrag vereinbar sei. In diesem Zusammenhang

9 Memorandum zum Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (04.04.1979), Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 2/79; vgl. *Bieber*, Bemerkungen zum „Memorandum der Kommission betreffend den Beitritt der EG zur Konvention über den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ vom 10.04.1979, EuGRZ 1979, S. 338 ff.

10 Die Parlamentarische Versammlung sprach sich bereits mehrmals für einen Beitritt der EG zur EMRK aus; vgl. Report on the Accession of the European Community to the European Convention on Human Rights, Dok. 7383 (14.09.1995); Resolution 1068 on the Accession of the European Community to the European Convention on Human Rights (27.09.1995); Empfehlung 1439 (25.01.2000); Empfehlung 1479 (29.09.2000).

11 Vgl. *Iliopoulos-Strangas*, Der Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Menschenrechtskonvention aus der Sicht der Mitgliedstaaten, in: *dies.* (Hrsg.), Grundrechtsschutz im europäischen Raum, S. 343 (343).

12 Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27.04.1979 = EuGRZ 1979, S. 257.

13 Beispielsweise in der Entschließung vom 08.01.1994, EuGRZ 1994, S. 191 (193) und in der Entschließung vom 16.03.2000, EuGRZ 2000, S. 189 (191); anlässlich der feierlichen Proklamation der Charta der Grundrechte wiederholte das Europäische Parlament seine Forderung nach einem Beitritt zur EMRK und forderte die Regierungskonferenz auf, „zu ermöglichen, dass die Union der (EMRK) beitrifft, um eine enge Zusammenarbeit mit dem Europarat herzustellen und dafür zu sorgen, dass mögliche Konflikte oder Überschneidungen zwischen dem EuGH und dem (EGMR) vermieden werden“ (vgl. Entschließung A5-0064/2000 betreffend die Ausarbeitung der Charta der Grundrechte der EU = EuGRZ 2000, S. 189 [Plenumssitzung vom 16.03.2000]).

schlug der Rat vor, einen solchen Beitritt auf Art. 308 EGV (Art. 235 a.F.) zu stützen, da eine besondere Kompetenzregel fehle.¹⁴ Der EuGH, der das Gutachten 2/94¹⁵ am 28. März 1996 vorlegte, verneinte jedoch eine Zuständigkeit der EG für den Beitritt zur EMRK.¹⁶ Dies begründete er – ausgehend vom Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nach Art. 5 Abs. 1 EGV – damit, dass es in den Gründungsverträgen weder eine ausdrückliche noch eine implizite tragfähige Rechtsgrundlage für einen Beitritt gebe.¹⁷ Ein solcher hätte eine wesentliche Änderung des gegenwärtigen Gemeinschaftssystems des Schutzes der Menschenrechte zur Folge, da er die Einbindung der Gemeinschaft in ein völkerrechtliches, andersartiges System und die Übernahme sämtlicher Bestimmungen der EMRK in die Gemeinschaftsrechtsordnung mit sich brächte.¹⁸ Eine Änderung des Systems dieser Art wäre von „verfassungsrechtlicher Dimension“ und könne nur im Wege einer Vertragsänderung (gemäß Art. 48 EUV) vorgenommen werden.¹⁹

2. *Verfassungsvertragsentwurf*

Bestimmungen, die einerseits der Union Rechtspersönlichkeit – als Voraussetzung für einen Beitritt – verleihen, Art. I-6 VE, und andererseits einen Beitritt der EU zur EMRK anstreben, Art. I-7 Abs. 2 VE, finden sich erst im Verfassungsvertragsentwurf vom 18. Juli 2003.²⁰ Art. I-9 Abs. 2 VVE beinhaltet sodann eine ausdrückliche Regelung bezüglich des Beitritts, welche nun in Form des Art. 6 Abs. 2 EUV n.F. auch Einzug in den Lissabonner Vertrag gefunden hat.

14 Vgl. EuGH, Gutachten vom 23.03.1996 – 2/94 = EuZW 1996, S. 307 (307).

15 EuGH, Gutachten 2/94 vom 28.03.1996 = EuGRZ 1996, S. 197 ff.

16 Vgl. *Vedder*, Die „verfassungsrechtliche Dimension“ – die bisher unbekannt Dimension für Gemeinschaftshandeln?, Anmerkung zum Gutachten 2/94 des EuGH vom 23.03.1996, EuR 1996, S. 309 (309).

17 Vgl. *Ruffert*, Anmerkung zum Gutachten 2/94 des EuGH vom 23.03.1996, JZ 1996, S. 624 (625); ebenso *Kokott*, Der Grundrechtsschutz im europäischen Gemeinschaftsrecht, AöR 1996, S. 599 (634).

18 Siehe EuGH, Gutachten vom 23.03.1996 – 2/94 = EuZW 1996, S. 307 (309).

19 Vgl. *Molthagen*, Das Verhältnis der EU-Grundrechte zur EMRK, S. 187; im Rahmen der Regierungskonferenz in Nizza am 22.09.2000 stellte die finnische Regierung einen Antrag auf Schaffung einer Zuständigkeit der EG für den Beitritt zur EMRK und machte den Vorschlag, Art. 303 EGV dahingehend zu ergänzen, dass er einen solchen Beitritt vorsieht – diese Anregung wurde von der Regierungskonferenz jedoch nicht aufgegriffen (siehe Regierungskonferenz 2000 – Finnische Delegation, Vorschlag der finnischen Regierung vom 22.09.2000 – CONFER 4775/00 = EuGRZ 2000, S. 572).

20 Vgl. *Callewaert*, Die EMRK und die EU-Grundrechtecharta, Bestandsaufnahme einer Harmonisierung auf halbem Weg, EuGRZ 2003, S. 198 (205).

III. Formelle Voraussetzungen für einen Beitritt der EU zur EMRK

Da es einiger Vorkehrungen bedarf, damit der Beitritt der Union zur EMRK erfolgen kann, sollen nachfolgend die formellen Beitrittsvoraussetzungen bezüglich der Bedingungen auf der Ebene der EU und des Europarates erörtert werden.

1. Modalitäten auf Unionsebene

Inzwischen besteht Klarheit darüber, dass das Gutachten 2/94, nach welchem auf der Grundlage des damaligen Integrationsstandes keine Kompetenz der Europäischen Gemeinschaften für den Beitritt zur EMRK bestand, nicht als endgültige Absage an den Beitritt, sondern lediglich als Appell an den EU-Verfassungsgeber zu verstehen war, seine Verantwortung durch die Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage zu übernehmen.²¹ Dabei muss die erforderliche Vertragsänderung auch für die Europäische Union gelten, obwohl auf der Grundlage der geltenden Verträge nur den Europäischen Gemeinschaften i.S.v. Art. 281 EGV die Rechtspersönlichkeit zukommt, die erforderlich ist, um internationale Verträge mit Staaten oder internationalen Organisationen abzuschließen.²² Um den Unklarheiten abzuweichen, die sich aus dieser Positionierung im Umkehrschluss für den Rechtsstatus der Union ergeben,²³ erhält diese durch den neuen Art. 47 EUV nämlich eine eigene einheitliche Rechtspersönlichkeit, wie sie bereits in Art. I-6 VE als auch in Art. I-7 VVE vorgesehen war und mit welcher der Union künftig die Möglichkeit gegeben wird, selbständig völkerrechtlich bindende Verträge zu schließen. Mit dieser „*treaty-making capacity*“²⁴ der EU wird auch die durch den Vertrag von Maastricht

21 So der ehemalige Präsident des EuGH *Rodríguez Iglesias*, Rede auf der feierlichen Eröffnung des Gerichtsjahres des EGMR in Straßburg vom 31.01.2002 = EuGRZ 2002, S. 206 (vgl. *Callewaert*, [Fn. 20], S. 198 (202)); auch der amtierende Richter des EuGH – *Vassilios Skouris* – bestätigte in einer Anhörung im Rahmen des Europäischen Konvents am 17.09.2002, dass die Auslegung, die bis dahin dem Gutachten 2/94 gegeben wurde, auf einem Missverständnis beruhe, CONV 295/02, S. 9.

22 Siehe *Krüger/Polakiewicz*, Vorschläge für ein kohärentes System des Menschenrechtsschutzes in Europa, EuGRZ 2001, S. 92 (102).

23 Vgl. *Grawert*, Wie soll Europa organisiert werden? – Zur konstitutionellen „Zukunft Europas“ nach dem Vertrag von Nizza, EuR 2003, S. 971 (976).

24 Vgl. *Karl*, Der Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention, in: *Busek/Hummer* (Hrsg.), Der Europäische Konvent und sein Ergebnis – eine Europäische Verfassung, S. 89 (99).

geschaffene Säulenstruktur²⁵ der Vergangenheit angehören.

a) *Rechtsgrundlage für den Beitritt*

Der Europäische Konvent hat diesbezüglich eine Ermächtigung gefunden, welche die Voraussetzungen für einen Beitritt der Union – als Völkerrechts-subjekt – zur EMRK schafft. Dabei ist den Entwürfen des Präsidiums eine Tendenz zu entnehmen: War in Art. 5 Abs. 2 des Entwurfs vom 6. Februar 2003 noch die Rede davon, dass die Union der EMRK beitreten *kann*,²⁶ so sieht der entsprechende Art. I-7 Abs. 2 im Verfassungsvertragsentwurf vom 18. Juli 2003 die politische Absichtserklärung eines *Anstrebens* des Beitritts vor.²⁷ Dagegen heißt es, wie erwähnt, sowohl in Art. I-9 Abs. 2 VVE als auch in Art. 6 Abs. 2 EUV n.F., dass die Union der EMRK *beitritt*. Diese Bestimmung hat einen klaren Antwortcharakter im Hinblick auf das Gutachten des EuGH aus dem Jahre 1996 und ist als politisches Signal dafür anzusehen, dass der Beitritt der EU zur EMRK nach Jahrzehnten des „Ja-Aber(s)“²⁸ nunmehr als Notwendigkeit angesehen wird.²⁹ Mehr noch, man kann in der Formulierung sogar eine Verpflichtung der Staaten sehen, den Beitritt zur EMRK im Rahmen der Europäischen Union herbeizuführen.³⁰

b) *Abschluss des Beitrittsabkommens*

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon werden auf Seiten der EU somit die rechtlichen Rahmenbedingungen – im Sinne einer Kompetenzerweiterung³¹ – geschaffen, die den Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen

25 Der Maastrichter Vertrag begründete in Ergänzung zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1. Säule) die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (2. Säule) und die Zusammenarbeit im Bereich des Inneren und der Justiz (3. Säule).

26 Europäischer Konvent, Entwurf der Art. 1 bis 16 des Verfassungsvertrags vom 06.02.2003, CONV 528/03, S. 3.

27 Europäischer Konvent, Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa vom 18.07.2003, CONV 850/03, S. 8.

28 Vgl. *Bernhardt*, Probleme eines Beitritts der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Menschenrechts-Konvention, in: *Due/Lutter/Schwarze* (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling, S. 103 (111).

29 Vgl. *Grabenwarter*, Auf dem Weg in die Grundrechtsgemeinschaft?, *EuGRZ* 2004, S. 563 (569).

30 Vgl. *Grabenwarter*, Grundrechtsschutz in der Union: Verankerung der EU-Grundrechtcharta und Beitritt zur EMRK, in: *Busek/Hummer* (Hrsg.), *Der Europäische Konvent und sein Ergebnis – eine Europäische Verfassung*, S. 71 (87).

31 Vgl. *Pache*, Die Europäische Grundrechtcharta – ein Rückschritt für den Grund-

Menschenrechtskonvention ermöglichen. Gemäß dem neuen³² Art. 218 Abs. 6 und 8 AEUV bedarf ein solcher eines einstimmigen Beschlusses des Rates, der Zustimmung des Europäischen Parlaments und der Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.³³

2. *Modalitäten auf Ebene des Europarates*

Neben der in Art. 6 Abs. 2 EUV n.F. geschaffenen Rechtsgrundlage bedarf der Beitritt der Union zur EMRK auf Seiten des Europarates auch einiger Änderungen der Konvention selbst. Art. 59 Abs. 1 EMRK bestimmt nämlich, dass allein die Mitglieder des Europarates der Konvention beitreten können, bei denen es sich gemäß Art. 4 der Satzung des Europarates wiederum nur um Staaten handelt.³⁴ Die EU ist jedoch kein Staat, sondern eine internationale Organisation. Es mag zutreffen, dass die EMRK zu einer Zeit ausgearbeitet wurde, als internationale Organisationen noch eine verhältnismäßig geringe Rolle spielten; dies hindert den EGMR jedoch nicht daran, diese Organisationen jetzt als Mittel zur besseren Gestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen ausdrücklich anzuerkennen und ihre Besonderheiten in seiner Entscheidungsfindung zu berücksichtigen.³⁵ Art. 59 EMRK müsste deshalb dahingehend geändert oder ergänzt werden, dass er auch den Beitritt der EU erfasst. Angesichts der genannten Entwicklung von der vagen Formulierung eines Anstrebens³⁶ hin zu einem ausdrücklichen Auftrag an die Union, der EMRK beizutreten,³⁷ ist der lange Zeit fehlende politische Wille diesbezüglich nun grundsätzlich vorhanden.

rechtsschutz in Europa?, EuR 2001, S. 475 (493).

32 Vgl. Art. 188 lit. n Abs. 8 im Vertrag von Lissabon; die neue Nummerierung der Bestimmungen des EUV und des AEUV ergibt sich aus Art. 5 des Vertrags von Lissabon und den dem Vertrag als Anhang beigefügten Übereinstimmungstabellen (ABl. C 306 vom 17.12.2007, S. 202 ff.).

33 Siehe *Schiffauer* (Fn. 1), S. 1 (3); ebenso *Lübbe-Wolff*, Der Europäische Gerichtshof muss die Grenzen der Unionskompetenzen sorgfältig hüten – „Wo die Musik der Globalisierung spielt, hat das Europäische Parlament bislang nichts zu sagen“, ZRP 2007, S. 277 (278); der VVE sah für ein Beitrittsabkommen das Vertragsschlussverfahren nach Art. III-325 VVE vor, wonach der Rat mit qualifizierter Mehrheit (Art. III-325 VIII UAbs. 1 VVE) und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments (Art. III-325 VI UAbs. 2 lit. a) ii) VVE) beschlossen hätte (siehe dazu *Streinz/Ohler/Herrmann*, Die neue Verfassung für Europa, § 18, S. 104).

34 Siehe *Mahlmann*, Die Grundrechtscharta der Europäischen Union, ZEuS 2000, S. 419 (424).

35 Siehe *Callewaert*, (Fn. 20), S. 198 (203).

36 Vgl. *Dutheil de la Rochère*, The EU and the Individual: Fundamental Rights in the Draft Constitutional Treaty, CMLRev. 41 (2004), S. 345 (353).

37 Siehe dazu die Ausführungen unter III. 1. a).

a) *Arbeitsgruppe II des Verfassungskonvents*

In diesem Zusammenhang ergibt sich aus einer Studie des Europarates vom 28. Juni 2002, dass sich die rechtlichen bzw. technischen Probleme, die der Beitritt aus der Sicht der EMRK mit sich brächte, allesamt ohne große Mühe lösen lassen.³⁸ Diese Studie lag auch der Arbeitsgruppe II „Charta“ des Verfassungskonvents vor, deren 33 Mitglieder – unter dem Vorsitz des ehemaligen EU-Kommissars für Justiz und Inneres *António Vitorino* – die technischen Fragen im Zusammenhang mit den konkreten Modalitäten des Beitritts gebührend berücksichtigten.³⁹ Denn das Mandat der Arbeitsgruppe II, welche ihre Arbeit am 22. Juni 2002 aufnahm, bestand in der Klärung der Modalitäten und Auswirkungen einer etwaigen Einbeziehung der Charta in die Verträge sowie der Auswirkungen eines etwaigen Beitritts der Gemeinschaft/Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention.⁴⁰ Die Mitglieder der Arbeitsgruppe konnten sich nach sieben Sitzungsterminen auf einen umfassenden Kompromissvorschlag verständigen, der in Form eines Schlussberichtes am 22. Oktober 2002⁴¹ der Öffentlichkeit präsentiert wurde und als Grundlage der abschließenden Beratungen des Plenums fungierte.⁴² Bezüglich einer notwendigen Änderung der Konvention wird in diesem Bericht betont, dass der Beitritt der Union zur EMRK nicht bedeuten würde, dass die EU Mitglied des Europarates wird und auch nicht, dass sie allgemein als politischer Akteur in Straßburg in Erscheinung tritt.⁴³

38 Vgl. “Study of technical and legal issues of a possible EC/EU accession to the European Convention on Human Rights“, Report des Steering Committee for Human Rights (CDDH) vom 25.-28.06.2002 (DG-II (2002) 006); Fragen hinsichtlich eines möglichen Beitritts und den damit verbundenen Folgen für das Straßburger System wurden auch von einer innerhalb des Lenkungsausschusses für Menschenrechte des Europarats eingerichteten ad-hoc-Arbeitsgruppe geprüft, (GT-DH-EU (2002) 012), 02.04.2002.

39 Vgl. *Sabeur/Berlin*, Die Beiträge aus den Arbeitsgruppen I, II und IX, in: *Maurer/Schild* (Hrsg.), *Der Konvent über die Zukunft der Europäischen Union*, SWP-Dokumentation 2003, S. 17; *The European Convention*, Study carried out within the Council of Europe of technical and legal issues of a possible EC/EU accession to the European Convention on Human Rights from 12.07.2002, WK 08, S. 1 ff.

40 Europäischer Konvent, Mandat der Arbeitsgruppe „Charta“ vom 31.05.2002, CONV 72/02, S. 1.

41 Europäischer Konvent, Schlussbericht der Gruppe II über die Charta vom 22.10.2002, CONV 354/02, S. 1 ff.

42 Vgl. *Pietsch*, *Die Grundrechtecharta im Verfassungskonvent*, ZRP 2003, S. 1 (2).

43 Europäischer Konvent, Schlussbericht der Gruppe II über die Charta vom 22.10.2002, CONV 354/02, S. 14.

b) 14. Zusatzprotokoll zur EMRK

Aus der Sicht der EMRK eröffnet das 14. Zusatzprotokoll, welches am 12. Mai 2004 vom Ministerkomitee beschlossen und am 13. Mai 2004 in Straßburg zur Unterzeichnung aufgelegt wurde,⁴⁴ der EU erstmals die Möglichkeit des Beitritts zur Konvention.⁴⁵ Primär enthält das Protokoll den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte reformierende Bestimmungen, da die ständig zunehmende Anzahl von Beschwerden dessen Funktionsfähigkeit in Frage stellen.⁴⁶ Gemäß Art. 17 des Zusatzprotokolls wird jedoch auch Art. 59 EMRK geändert und ein neuer Abs. 2 eingeführt, der wie folgt lautet: „Die Europäische Union kann dieser Konvention beitreten.“

Da es sich um ein Änderungsprotokoll zur EMRK handelt, ist die Annahme durch alle 47 Vertragsstaaten erforderlich; Russland hat es als einziger Europaratsmitgliedstaat bisher noch nicht ratifiziert, weshalb es noch nicht in Kraft treten konnte. Die Staatsduma hat das föderale Gesetz Nr. 362484-4⁴⁷ am 22. Dezember 2006 scheitern lassen, weil der Ausschuss für Zivil-, Straf-, Wirtschafts- und Prozessgesetzgebung unter dem Vorsitz von *P. V. Krašeninikov* der Ansicht war, dass die Änderungen des Mechanismus der Konvention mit den grundlegenden Prinzipien des Rechtssystems nicht vereinbar seien.⁴⁸ In der Geschichte des 1949 gegründeten Europarates ist es noch nie vorgekommen, dass ein Staat allen anderen Staaten so plötzlich vor den Kopf stößt, indem er in letzter Minute, nachdem alle anderen ratifiziert haben, überraschend einen Vertrag blockiert.⁴⁹ Aus diesem Grunde appellierte Bundeskanzlerin *Angela Merkel* in ihrer Rede vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarates in Straßburg vom 15. April 2008 an das neue russische Parlament, das Reformprotokoll zu unterzeichnen.⁵⁰

44 Protokoll Nr. 14 zur EMRK über die Änderung des Kontrollsystems der Konvention vom 13.05.2004, abgedruckt in: EuGRZ 2005, S. 278-280.

45 Vgl. *Folz*, Grundrechte und Unionsbürgerschaft (Titel II), in: *Vedder/Heintschel von Heinegg* (Hrsg.), Europäischer Verfassungsvertrag, Art. I-9, S. 80 (82).

46 Ausführlich dazu *Keller/Bertschi*, Erfolgspotenzial des 14. Protokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, EuGRZ 2005, S. 204 ff.

47 Gesetz Nr. 362484-4 „über die Ratifikation des Protokolls Nr. 14 vom 13. Mai 2004 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, das das Kontrollsystem der Konvention ändert.“

48 Vgl. *Schmidt*, Dokumente zur russischen Blockade des EMRK-Protokolls Nr. 14, EuGRZ 2007, S. 507 (508).

49 Vgl. *Engel*, Russland setzt Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte unter Druck, Ablehnung des EMRK-Protokolls durch Staatsduma mit offensichtlicher Duldung durch Präsident Wladimir Putin, EuGRZ 2007, S. 241.

50 Siehe dazu den Artikel „Moral vor Profit“, Die Bundeskanzlerin fordert vor dem Euro-

Darüber hinaus wird es zu einigen technischen Änderungen und Ergänzungen in der EMRK und anderen Zusatzprotokollen kommen müssen, um einen Beitritt der Union zur EMRK zu ermöglichen. Diese könnten in einem weiteren Zusatzprotokoll zur EMRK festgeschrieben werden oder durch den Abschluss eines Beitrittsvertrages zwischen der EU auf der einen Seite und allen Vertragsstaaten der EMRK auf der anderen Seite erfolgen.⁵¹ Demnach wird trotz dieser noch notwendigen Änderungen nunmehr zumindest im Grundsatz festgehalten, dass auch die EU als supranationale Organisation der EMRK beitreten kann.

c) *Agentur für Grundrechte*

Aufgrund der daraus resultierenden Notwendigkeit enger synergetischer Beziehungen zwischen dem Europarat und der EU gründeten die Mitgliedstaaten Anfang 2007 die „Agentur der Europäischen Union für Grundrechte“ in Wien.⁵² Die „European Fundamental Rights Agency“ nahm ihre Arbeit am 1. März 2007 auf und ersetzt die 1998 gegründete Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC)⁵³, wobei sie im Gegensatz zu dieser für den gesamten Grundrechtsbereich zuständig ist.⁵⁴ Den geäußerten Bedenken, dass die Agentur die Arbeit der bestehenden Instrumen-

parat eine zügige Reform des Menschenrechtsgerichtshofs und sendet eine indirekte Warnung an China und Russland, <<http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/702/169210/>> (abgerufen am 26.04.2008); im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft hat sich die Bundesregierung außerdem mit Erfolg für ein Memorandum of Understanding [CM(2007)74 vom 10.05.2007] zwischen EU und Europarat eingesetzt, das u.a. die grundsätzliche politische Einigung für einen Beitritt der EU zur EMRK enthält (vgl. die Antwort der Bundesregierung [Drucksache 16/7683] vom 08.01.2008 auf die Kleine Anfrage der FDP [Drucksache 16/7543], <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/076/1607683.pdf>> [abgerufen am 26.04.2008], S. 2).

51 Vgl. dazu den Explanatory Report des Europarates, Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention (CETS No. 194), Rn. 110 f., <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/194.htm>> (abgerufen am 26.04.2008).

52 Vgl. die Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15.02.2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, ABl. L 168 vom 22.02.2007, S. 1-14.

53 Vgl. die Verordnung (EG) Nr. 1035/97 des Rates vom 02.06.1997 zur Einrichtung einer Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, ABl. L 151 vom 10.06.1997, S. 1-7.

54 Vgl. *Toggenburg*, Die Grundrechteagentur der Europäischen Union: Perspektiven, Aufgaben, Strukturen und Umfeld einer neuen Einrichtung im Europäischen Menschenrechtsraum, MRM 2007, S. 86 (86).

te des Europarates zum Schutz der Menschenrechte beeinträchtigen könne,⁵⁵ stehen das Prinzip der Nicht-Duplizierung und die Pflicht zur Kooperation und Koordination⁵⁶ entgegen. Vor dem Hintergrund einer interorganisationellen Kooperation zwischen dem Europarat und der Union, die unter anderem zu einer größeren Komplementarität in den Rechtstexten der beiden Organisationen beitragen soll, kann die Grundrechteagentur sogar eine „positive Katalysatorrolle“ spielen.⁵⁷

IV. Wege eines Beitritts der EU zur EMRK

Nachdem dargelegt wurde, welcher formellen Änderungen es bedarf, damit der Beitritt der Union zur EMRK möglich wird, stellt sich die Frage, wie diese Forderung am effektivsten umgesetzt wird.

Um einen möglichst kohärenten Grundrechtsraum in Europa zu schaffen, ist es – neben dem Beitritt der EU zur EMRK – von großer Bedeutung, dass die Charta der Grundrechte Rechtsverbindlichkeit erlangt. Während einerseits der Grundrechtsschutz der Konvention mittelbar auf den innerstaatlichen Rechtsbereich wirkt, indem die Mitgliedstaaten zur Gewährung eines bestimmten Grundrechtsschutzniveaus verpflichtet werden, formuliert die Charta andererseits Grundrechtsstandards für ein supranational strukturiertes, kompetenziell beschränktes Herrschaftssystem.⁵⁸ Zwar hat die EMRK bei der Formulierung der Grundrechtecharta ersichtlich Pate gestanden,⁵⁹ gleichwohl handelt es sich

55 So etwa *Klein/Breuer*, Germany, in: Center for International Relations, The Fundamental Rights Agency – Views from the New Member States and Germany, 2006, S. 73-90.

56 Vgl. dazu die Entschließung 1427(2005) der Generalversammlung des Europarates vom 18.03.2005 bzw. den Bericht Nr. 10449 des Committee on Legal Affairs and Human Rights der Generalversammlung des Europarates vom 31.01. 2005.

57 Siehe *Toggenburg*, Die EU-Grundrechteagentur: Satellit oder Leitstern?, SWP-Aktuell 2007, S. 1 (5).

58 Siehe *Baddenhausen/Deja*, Schutz der Grundrechte in der EU nach dem Vertrag von Lissabon, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages vom 20.02.2008, Nr. 08/08, <http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2008/Schutz_der_Grundrechte.pdf> (abgerufen am 27.04.2008), S. 1; ähnlich *Fischbach*, Kommentar zur EU-Grundrechtecharta, in: *Kaufmann* (Hrsg.), Grundrechtecharta der Europäischen Union, S. 59 (59).

59 So finden etwa die Hälfte der materiell-rechtlichen Bestimmungen der Charta ihren Ursprung in der EMRK (siehe Art. 2, 4 bis 7, 9, 10 I, 11 I, 12 I, 14, 17, 19 I, 21, 45 bis 50 der Charta) oder in der Rechtsprechung des EGMR (siehe Art. 1, 3, 8, 11 II, 13, 19 II, 22 bis 26 und 37 der Charta); vgl. *Callewaert* (Fn. 20), S. 198 (198); *Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention, S. 30; ebenso *Rengeling/Szczekalla*, Grundrechte in der Europäischen Union, Charta der Grundrechte und allgemeine Rechtsgrundsätze, S. 97.

jedoch um unterschiedliche Grundrechtsordnungen, die von verschiedenen Gerichten, dem EuGH sowie dem EGMR, letztverbindlich und mit unterschiedlichen methodologischen und wertungsbezogenen Nuancen interpretiert werden.⁶⁰ Dieser Zweigleisigkeit soll mit dem Beitritt der Union zur EMRK und der damit einhergehenden Vereinheitlichung des Grundrechtsschutzsystems Abhilfe geschaffen werden. So hat *António Vitorino* schon auf der ersten Sitzung des Grundrechte-Konvents am 17. Dezember 1999 erklärt, dass die Annahme einer Grundrechtecharta den Beitritt zur Konvention weder blockiere noch überflüssig mache.⁶¹ Dies gibt Anlass, den Hintergrund bzw. die Wirkungsweise der unterschiedlichen Grundrechtsverbürgungen der Charta und der EMRK an dieser Stelle zu erläutern.

1. *Charta der Grundrechte*

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁶², die am 7. Dezember 2000 auf der Tagung des Europäischen Rates in Nizza feierlich proklamiert⁶³ und am 12. Dezember 2007 im Rahmen einer feierlichen Sitzung des Europäischen Parlaments in Straßburg durch die Präsidenten der drei politischen Institutionen der Union neuverkündet wurde⁶⁴, ist die erste Kodifizierung der Grundrechte auf Unionsebene. Zwar enthalten die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften⁶⁵ einige, vor allem mit der Errichtung eines Gemeinsamen Marktes zusammenhängende, subjektiv-öffentliche Rechte;⁶⁶ sie verfügen bislang aber über keinen geschriebenen Grundrechtskatalog.⁶⁷

60 Siehe *Lindner*, Grundrechtsschutz in Europa - System einer Kollisionsdogmatik, EuR 2007, S. 160 (171).

61 Record of the first meeting of the Body to draw up a draft Charter of Fundamental Rights for the European Union, CHARTE 4105/BODY 1, S. 18.

62 ABl. EG C 364/1 vom 18.12.2000 = EuGRZ 2000, S. 554 ff.

63 Vgl. *Callies/Kingreen*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), EUV/EGV Kommentar, Art. 6 EUV, Rn. 39.

64 EuGRZ 2007, S. 751; Parlamentspräsident *H. G. Pöttering* äußerte sich in diesem Zusammenhang wie folgt: „50 Jahre, nachdem die Gründerväter Europas aus Ruinen des zerstörten Kontinents die Europäische Gemeinschaft ins Leben riefen, wollen wir gemeinsam unsere Werte als Kern europäischer Identität zum Ausdruck bringen.“ (vgl. dazu <<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,522960,00.html>> [abgerufen am 28.04.2008]).

65 EGKSV, EWGV, EAGV.

66 Vgl. *Schilling*, Bestand und allgemeine Lehren der bürgerschützenden allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts, EuGRZ 2000, S. 3 ff.

67 Vgl. *Rengeling/Szczekalla*, (Fn. 59), S. 1; vgl. auch *Ehlers*, Die Grundrechte des europäischen Gemeinschaftsrechts, JURA 2002, S. 468 (468).

a) *Entwicklung des Grundrechtsschutzes*

Die Idee eines solchen eigenen Kataloges für den europäischen Integrationsverband wurde seit den siebziger Jahren diskutiert.⁶⁸ Nach einer anfänglich ablehnenden Haltung des EuGH gegenüber der Anerkennung von Grundrechten, vollzog er die ersten Maßnahmen zu einer supranationalen Funktionsordnung und damit zu einem gemeinschaftlichen Grundrechtsschutz 1963 in dem Urteil *van Gend & Loos*⁶⁹ und 1969 in der *Stauder*⁷⁰-Entscheidung,⁷¹ um einen grundrechtsfreien Raum des Gemeinschaftsrechts zu vermeiden.⁷² Anerkannt wurde in diesem Zusammenhang vorerst nur, dass auch Individuen Rechtssubjekte von Gemeinschaftsrecht sein können, und nachfolgend, dass außerdem die Grundrechte der Person zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen der Gemeinschaftsrechtsordnung zählen.⁷³ Auf der Grundlage des Art. 220 EGV (der Kompetenz zur Wahrung des Rechts), hatte man dann in Gestalt der ungeschriebenen allgemeinen Rechtsgrundsätze ein „Instrument zur Lückenfüllung“⁷⁴ entdeckt.⁷⁵ Fehlt es demnach an geschriebenen Gewährleistungen, fußen die Gemeinschaftsgrundrechte in Form der allgemeinen Rechtsgrundsätze auf dem Richterrecht des EuGH, welches zum einen aus den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten⁷⁶ und zum anderen aus völkerrechtlichen Ver-

68 Gefordert wurde ein eigener Grundrechtskatalog u.a. von *Sasse*, Der Schutz der Grundrechte in den Europäischen Gemeinschaften und seine Lücken, in: *Mosler/Bernhardt/Hilf* (Hrsg.), Grundrechtsschutz in Europa, 1977, S. 51 (59 ff.); *Starck*, Ein Grundrechtskatalog für die Europäischen Gemeinschaften, EuGRZ 1981, S. 545 (548 ff.); *Bahlmann*, Der Grundrechtsschutz der Europäischen Gemeinschaft – Wege der Verwirklichung, EuR 1982, S. 1 (16); *Zuleeg*, Der Schutz der Menschenrechte im Gemeinschaftsrecht, DÖV 1992, S. 937 (944); *Chwolik-Lanfermann*, Braucht die Europäische Union einen Grundrechtskatalog?, ZRP 1995, 126 ff.; *Pernice*, Carl Schmitt, Rudolf Smend und die europäische Integration, AöR 1995, S. 100 (118 ff.).

69 EuGH, Slg. 1963, S. 1 ff. – *van Gend & Loos*.

70 EuGH, Rs. 29/69, Slg. 1969, S. 419 ff. – *Stauder*.

71 Vgl. *Kingreen*, Theorie und Dogmatik der Grundrechte im europäischen Verfassungsrecht, EuGRZ 2004, S. 570 (570).

72 Vgl. ausführlich dazu *Buckel*, (Subjektivierung und Kohäsion. Zur Rekonstruktion einer materialistischen Theorie des Rechts, 2007, S. 273 ff.), die darlegt, dass die Erfindung der europäischen Grundrechte nicht aus dem Nichts, sondern im Zuge einer institutionellen Auseinandersetzung entstand, welche sie mit *Alters* Begriff der „doctrinal negotiation“ beschreibt.

73 EuGH, Slg. 1963, S. 1 (25) – *van Gend & Loos*; EuGH, Slg. 1969, S. 419 (425) – *Stauder*; vgl. auch *Kingreen*, Die Gemeinschaftsgrundrechte, JuS 2000, S. 857 (857).

74 Siehe *Lecheler*, Der Beitrag der allgemeinen Rechtsgrundsätze zur europäischen Integration – Rückblick und Ausblick, ZEuS 2003, S. 337 (338).

75 Vgl. *Ehlers* (Fn. 67), S. 468 (469).

76 Erstmals in der *Internationale Handelsgesellschaft*-Entscheidung, EuGH Slg. 1970,

trägen⁷⁷ – insbesondere der EMRK – abgeleitet wird. Somit werden Rechtsgrundsätze vom Gerichtshof „nicht erfunden, sondern gefunden.“⁷⁸ Diese Tendenz fand mit dem Vertrag von Maastricht eine Normierung in den Verträgen,⁷⁹ welche auf die genannten Rechtserkenntnisquellen⁸⁰ verweist und der Ausbau der Gemeinschaftsgrundrechte nahm sodann – durch die Anwendung allgemeiner Rechtsgrundsätze – seinen Lauf. Auf diese Weise konnte ein effektiver und umfangreicher Grundrechtsschutz in der Union erreicht werden. Doch um die Grundrechte „sichtbarer (zu) machen“ und zu verdeutlichen, dass es sich bei der EU nicht um einen Zweckverband von Staaten handelt, einigte man sich auf einen festgeschriebenen Katalog von Grundrechten.⁸¹

Bis zum heutigen Tage hat die Charta der Grundrechte jedoch keine Rechtsverbindlichkeit erlangt. Dies zum einen, weil sie kein Bestandteil der Verträge geworden ist und zum anderen aufgrund des Scheiterns des Europäischen Verfassungsvertrags, in dem die Charta verankert werden sollte.⁸² Dem ungeachtet ist sie gleichsam eine „deklaratorische Bekräftigung des Regelungsgehalts europäischer Grundrechte“ und in diesem Sinne „als zusätzliche Erkenntnisquelle europäischen Grundrechtsschutzes heranzuziehen.“⁸³ Nachdem einige Generalanwälte bereits in ihren Schlussanträgen Bezug auf sie nahmen,⁸⁴ wird dies vor allem durch die kürzlich ergangene erste Berufung

S. 1125, Rn. 4.

77 Erstmals in der *Nold*-Entscheidung, EuGH Slg. 1974, S. 491, Rn. 13.

78 Vgl. *Rengeling/Szczekalla* (Fn. 59), S. 435.

79 Zunächst Art. 5 II EUV a.F., seit dem Vertrag von Amsterdam Art. 6 II EUV, der die EMRK und die Verfassungsüberlieferungen nennt.

80 Diese sind die maßgebenden normativen Vorgaben für die Auslegung und Konkretisierung von Grundrechten.

81 Vgl. *Calliess*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union - Fragen der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit, EuZW 2001, S. 261 (262); ebenso *von Bogdandy*, Grundrechtsgemeinschaft als Integrationsziel?, Grundrechte und das Wesen der Europäischen Union, JZ 2001, S. 157 (160).

82 Vgl. *Lindner*, Grundrechtsschutz gegen gemeinschaftsrechtliche Öffnungsklauseln – zugleich ein Beitrag zum Anwendungsbereich der EU-Grundrechte, EuZW 2007, S. 71 (71).

83 Siehe *Thym*, Europäischer Grundrechtsschutz und Familienzusammenführung, NJW 2006, S. 3249 (3249).

84 GA *Alber*, Schlussantr. zu EuGH, Rs. C-340/99, Slg. 2001, S. I-4109, Rn. 94 – *TNT Traco*; GA *Mischo*, Schlussantr. zu EuGH, Verb. Rs. C-122/99 P und C-125/99 P, Slg. 2001, S. I-4319, Rn. 97 – *D/Rat*; GA *Jacobs*, Schlussantr. zu EuGH, Rs. C-270/99 P, Slg. 2001, S. I-9197, Rn. 41 – *Z/Parlament*; GA *Stix-Hackl*, Schlussantr. zu EuGH, Rs. C-49/00, Slg. 2001, S. I-8575, Rn. 57 – *Kommission/Italien* sowie im Schlussantr. zu EuGH, Rs. C-131/00, Slg. 2001, S. I-10 165, Rn. 18 – *Nilsson*; GA *Jacobs*, Schlussantr. zu EuGH, Rs. C-377/98, Slg. 2001, S. I-7079, Rn. 197, 210 – *Niederlan-*

des EuGH auf die Charta illustriert. Ausgangspunkt war die Frage der Grundrechtskonformität der EG-Familienzusammenführungsrichtlinie⁸⁵, wobei der EuGH in seiner Begründung die Konformität sowohl mit der EMRK als auch mit den Grundsätzen der Charta der Grundrechte akzentuierte.⁸⁶ So argumentierte der Gerichtshof bezüglich der Charta, dass

„auch wenn es sich dabei nicht um ein bindendes Rechtsinstrument handelt, (...) der Gemeinschaftsgesetzgeber doch ihre Bedeutung anerkennen (wollte), indem er in der zweiten Begründungserwägung der Richtlinie ausgeführt hat, dass diese nicht nur die in Artikel 8 EMRK, sondern auch die in der Charta anerkannten Grundsätze beachtet.“⁸⁷

Hierin lässt sich eine „Art Selbstbindung des Gemeinschaftsgesetzgebers an die Charta“⁸⁸ erkennen.

b) Grundrechtecharta im Reformvertrag

Durch die Ratifikation des Vertrags von Lissabon könnte sich gegenwärtig die definitive Rechtsverbindlichkeit der Charta ergeben. Der Reformvertrag sieht zwar keine vollständige Inkorporation der Charta in die Haupturkunde mehr vor⁸⁹ – wie zuvor in Teil II des Verfassungsvertrages vorgesehen – sie würde allerdings durch einen Verweis in Art. 6 Abs. 1 EUV n.F. in das Primärrecht einbezogen, so dass sie dieselbe Rechtsverbindlichkeit wie die Verträge erhielte.⁹⁰ Wird die Europäische Grundrechtecharta als verbindlicher Maßstab der europäischen Politik in Bezug genommen, so stärkt das nicht nur die gemeinsame Wertebasis und Orientierung für die Institutionen, sondern macht vollends klar, dass in der Union ein unmittelbares Rechtsverhältnis zwischen Individuen und Institutionen begründet wird.⁹¹

de/Parlament u. Rat; GA Geelhoed, Schlussantr. zu EuGH, C-413/99, Slg. 2002, S. I-7091, Rn. 59, 110 – Baumbast u. R. sowie im Schlussantr. zu EuGH, Rs. C-313/99, Slg. 2002, S. I-5719, Rn. 28 – Mulligan u.a.

85 Richtlinie 2003/86/EG vom 22.09.2003.

86 EuGH, Urteil vom 27.06.2006, Rs. C-540/03 – *Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union*.

87 EuGH, Urteil vom 27.06.2006, Rs. C-540/03 – *Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union*, Rn. 38.

88 Vgl. *Lindner* (Fn. 83), S. 71 (71).

89 Vgl. *Weber* (Fn. 7), S. 7 (14).

90 Die Rechtsverbindlichkeit der Charta wird zudem in der „Erklärung zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ in der Schlussakte erwähnt; dazu: Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 15.04.2008, 6655/08, S. 427.

91 Vgl. *Pernice* (Fn. 3), S. 65 (65).

Allerdings wird es besondere Bestimmungen über den Anwendungsbereich der in der Charta anerkannten Rechte durch den Europäischen Gerichtshof und die nationalen Gerichte für das Vereinigte Königreich und Polen geben, die in einem Protokoll des Reformvertrages⁹² geregelt sind.⁹³ Die Möglichkeit eines solchen „opt out“ für die genannten Länder wirft ein Schlaglicht darauf, dass zumindest der gemeinschaftsrechtliche (nicht notwendigerweise auch der konventionsrechtliche) Grundrechtsschutz von diesen zwei Mitgliedstaaten als Bedrohung der nationalen Souveränität verstanden wird.⁹⁴ Im Ergebnis könnte dies die Gefahr eines gespaltenen Grundrechtsschutzes innerhalb der EU/EG bedeuten,⁹⁵ was wiederum die überragende Bedeutung der EMRK als eines von allen Mitgliedstaaten anerkannten und verbindlichen Grundrechtekatalogs auf europäischer Ebene verdeutlicht.

2. *Europäische Menschenrechtskonvention*

Mit der EMRK und ihren Zusatzprotokollen werden nicht nur bestimmte Grundrechte für die teilnehmenden Staaten verbindlich; seit der 1998 realisierten Reform gibt es auch ein ausgereiftes Kontrollsystem in Form des zentral zuständigen Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der mit seiner Judikatur zu einem europäischen „ordre public“ beigetragen hat.⁹⁶

Die EMRK prägt in diesem Zusammenhang die Entwicklung der Unionsgrundrechte wie keine zweite Grundrechtskodifikation,⁹⁷ wobei sie sich in über einem halben Jahrhundert als verfassungsrechtliches „instrument of public order“⁹⁸ bzw. als grundrechtliche „Teilverfassung des freien Europa“⁹⁹ etabliert hat.¹⁰⁰ Der EGMR erhebt bezüglich der EMRK den Anspruch, diese

92 Protokoll (Nr. 30) „über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich“, 6655/08, S. 399.

93 Vgl. *Schiffauer* (Fn. 1), S. 1 (3).

94 Vgl. *Winkler*, Die Vermutung des „äquivalenten“ Grundrechtsschutzes im Gemeinschaftsrecht nach dem Bosphorus-Urteil des EGMR, Die konventionsrechtliche Verantwortung der EG/EU-Mitgliedstaaten für den Vollzug einer EG-Verordnung, *EuGRZ* 2007, S. 641 (641).

95 Vgl. *Rabe* (Fn. 4), S. 3153 (3154).

96 Siehe *Karl* (Fn. 24), S. 89 (91 ff.).

97 Vgl. *Kingreen*, Der Beitritt zur EMRK, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *Verfassung der Europäischen Union*, Art. I-9, S. 161, Rn. 14.

98 Siehe EGMR, Urteil vom 23.03.1995 – *Loizidou./Türkei (preliminary objections)*, Nr. 15318/89, Series A no. 310, Ziff. 75 = *HRLJ* 1995, S. 15.

99 Vgl. *Frowein*, Der europäische Grundrechtsschutz und die deutsche Rechtsprechung, *NVwZ* 2002, S. 29 (30).

100 Vgl. *Ruffert*, Die Europäische Menschenrechtskonvention und innerstaatliches Recht,

als „living instrument“¹⁰¹ zu verstehen und sie so auszulegen, dass die in ihr enthaltenen Garantien nicht „theoretisch und illusorisch“ bleiben, sondern „praktisch und effektiv“ zur Anwendung kommen.¹⁰²

Für die Entwicklung des rechtsgrundsätzlichen Grundrechtsschutzes kommt der EMRK als Rechtserkenntnisquelle deshalb eine so überragende Bedeutung zu, weil der EuGH „die leitenden Grundsätze dieser Konvention im Rahmen des Gemeinschaftsrechts“¹⁰³ berücksichtigt und betont, dass „in der Gemeinschaft keine Maßnahmen als rechtens anerkannt werden können, die mit der Bedeutung der so anerkannten und gewährleisteten Menschenrechte unvereinbar sind.“¹⁰⁴ So integriert er Normen der EMRK – etwa als Aufhänger in der Rechtfertigungsprüfung¹⁰⁵ – in den Grundrechtsaufbau und stützt seine Ergebnisse auf Entscheidungen des EGMR.¹⁰⁶ Der EuGH hat sich folglich die Grundrechtsverbürgungen der EMRK als „constitution européenne des droits de l’homme“¹⁰⁷ zu eigen gemacht. Art. 6 Abs. 2 EUV und nunmehr Art. 52 Abs. 3 S. 1 und Art. 53 der Grundrechte-Charta greifen dies für das Verfassungsrecht der EU positivrechtlich heraus, denn durch diese Vorschriften soll eine homogene Interpretation und Handhabung der Rechte aus der Charta und der EMRK hergestellt werden.¹⁰⁸ Die Charta-Bestimmungen haben danach nämlich die gleiche Bedeutung und Tragweite wie in der EMRK, ohne allerdings die Charta bzw. das EU-Recht daran zu hindern, einen weitergehenden Schutz zu gewähren.¹⁰⁹

EuGRZ 2007, S. 245 (254).

101 EGMR, Urteil vom 25.04.1978 = EuGRZ 1979, S. 162 ff. – *Tyrer*; dort heißt es: „...the convention is a living instrument which,...,must be interpreted in the light of present-day conditions.“

102 EGMR, Urteil vom 09.10.1979 – *Airey*; vgl. *Dröge*, Positive Verpflichtungen der Staaten in der Europäischen Menschenrechtskonvention, S. 229.

103 EuGH, Rs. 222/84, Slg. 1986, S. 1651, Rn. 18 – *Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*.

104 EuGH, Rs. 5/88, Slg. 1989, S. 2609, Rn. 17 – *Wachauf/Bundesanstalt für Ernährung und Forstwissenschaft*.

105 EuGH, Rs. 44/79, Slg. 1979, S. 3727, Rn. 19 – *Liselotte Hauer/Land Rheinland Pfalz*; Rs. C-368/95, Slg. 1997, S. I-3689, Rn. 26 – *Familiapress*.

106 EuGH, Verb. Rs. C-74/95 und C-129/95, Slg. 1996, S. I-6609, Rn. 25 (X); Rs. C-368/95, Slg. 1997, S. I-3689, Rn. 26 – *Familiapress*; verb. Rs. C-238/99 P u.a., Slg. 2002, S. I-8375, Rn. 274. – *Limburgse Vinyl Maatschappij u.a./Kommission*.

107 Vgl. *Wildhaber*, Europäischer Grundrechtsschutz aus der Sicht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, EuGRZ 2005, S. 689 (690).

108 Vgl. *Ruffert* (Fn. 100), S. 245 (248).

109 Siehe *Callewaert* (Fn. 20), S. 198 (198 ff.).

3. Komplementarität von Charta und Beitritt der Union zur EMRK

Die Anforderungen der verschiedenen Grundrechtsquellen sind infolge dessen kumulativ zu erfüllen, denn erst mit der Komplementarität der Maßnahmen wird gewährleistet, dass die Union die Grundrechte uneingeschränkt achtet.¹¹⁰ Das heißt, dass sich die differenten Verbürgungen nicht relativieren, sondern ergänzen.¹¹¹ Das Vorhandensein der Charta würde zum einen den Nutzen nicht schmälern, der von der Anwendung – auf die Union – des durch die EMRK eingeführten Mechanismus der externen Kontrolle erhofft wird.¹¹² Zum anderen würde ein Beitritt zur EMRK für die Union nicht bedeuten, dass es weniger zweckmäßig wäre, sich ihren eigenen Grundrechtskatalog zuzulegen, dies umso mehr, als die EMRK ihren Vertragsparteien gemäß Art. 53 EMRK¹¹³ zugesteht, über die mit der EMRK garantierten Rechte hinauszugehen, und als die Art und Weise, wie das Verhältnis zwischen EMRK und Charta in letzterer geregelt ist, als zufrieden stellend beurteilt wurde.¹¹⁴ Die Konvention kann also nicht als Ersatz für den breiter angelegten Grundrechtskatalog der Charta gelten, welcher auch von der EMRK nicht abgedeckte Grundrechte umfasst; sie ist aber als notwendige Ergänzung des eigenen EU-Grundrechtskatalogs unverzichtbar geworden.¹¹⁵ Die Charta wäre in diesem Sinne –

110 Vgl. *Paeffgen*, Haus ohne Hüter?, Die Justizgrundrechte im Mehr-Ebenen-System von EG-/EU-Vertrag, EMRK und Europäischem Verfassungsvertrags-Entwurf, ZStW 2006, S. 311 (346).

111 Vgl. *Schmitz*, Die Grundrechtecharta als Teil der Verfassung der Europäischen Union, EuR 2004, S. 691 (698); so auch *P. van Dijk*: “The adoption of the Charter nor its inclusion in a EU Constitutional Treaty would stand in the way of accession, nor make it less desirable”, European Commission for Democracy through law (Venice Commission), Staßburg 17.09.2003, CDL (2003) 59, Opinion No. 256/2003.

112 Vgl. Europäischer Konvent, Modalitäten und Auswirkungen einer Einbeziehung der Charta der Grundrechte in die Verträge sowie eines Beitritts der Gemeinschaft/Union zur EMRK vom 18.06.2002, CONV 116/02, S. 17.

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

114 So der ehemalige Präsident des EGMR *Wildhaber* in seiner Rede vom 31.01.2002; außerdem *Rodríguez Iglesias*, nach dessen Auffassung sich Konvention und Charta gegenseitig bereichern sollten, statt in Konkurrenz zueinander zu stehen und eine Spaltung des Schutzes der Grundrechte in Europa zu verursachen; sowie die Bemerkungen der Beobachter des Europarats zum endgültigen Entwurf der Charta, Dok. CHARTE 49/61/00 CONTRIB 356 vom 13.11.2000 und die Kommission in der Mitteilung vom 11.10.2000, KOM (2000) 644 endg., S. 9.

115 Vgl. *Callewaert* (Fn. 20), S. 198 (201).

wie die Grundrechtsteile in nationalen Verfassungen – gewissermaßen „Fundament und Kontrapunkt der EMRK zugleich“¹¹⁶ und die beiden Grundrechtskataloge würden wie „verschiedene übereinander gespannte Netze“ wirken.¹¹⁷

So sei es wichtig, die Anomalie auszuräumen, die darin besteht, dass die Europäische Union, die ihr von ihren Mitgliedstaaten übertragene Befugnisse ausübt, nicht Vertragspartei der EMRK neben eben diesen Mitgliedstaaten ist.¹¹⁸ Wie die Arbeitsgruppe II „Charta“ des Konvents bereits zutreffend bemerkt hat, würde mit der Charta und dem Beitritt der Union zur EMRK dieselbe Rechtslage herbeigeführt wie in den Mitgliedstaaten, die den Schutz der Grundrechte in ihren Verfassungen verankert und sich gleichzeitig in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte der zusätzlichen externen Kontrolle des Straßburger Gerichtshofs unterworfen haben.¹¹⁹

Diesen Erwägungen zufolge stellt der Beitritt aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit eine logische und sinnvolle Ergänzung zur Aufnahme der Grundrechtecharta dar, denn auf diese Weise wird ein kohärentes System des Menschenrechtsschutzes in Europa herbeigeführt.¹²⁰

V. Folgen eines Beitritts der EU zur EMRK

Welche Konsequenzen die vorstehenden Erwägungen auf das Verhältnis der unterschiedlichen Gerichte zueinander und damit für den Rechtsschutz des Einzelnen haben, soll nachfolgend geklärt werden. Dabei wird zunächst die aktuelle Lage dargelegt, um die Folgen, die sich durch einen Beitritt der EU zur EMRK ergeben, zu verdeutlichen.

116 Vgl. *Alber/Widmaier*, Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung, Zu den Beziehungen zwischen EuGH und EGMR, EuGRZ 2000, S. 497 (507).

117 Vgl. *Schmitz*, Die EU-Grundrechtecharta aus grundrechtsdogmatischer und grundrechtstheoretischer Sicht, JZ 2001, S. 833 (836).

118 Europäischer Konvent, Beitrag der Mitglieder des Konvents Herrn *Iñigo Mendez de Vigo*, Herrn *Klaus Hänsch* und Herrn *Andrew Duff* vom 25.10.2002, CONV 368/02, CONTRIB 128, S. 6.

119 Europäischer Konvent, Schlussbericht der Gruppe II über die Charta vom 22.10.2002, CONV 354/02, S. 12.

120 Siehe *Krüger/Polakiewicz* (Fn. 22), S. 92 (95).

1. *Aktuelles Verhältnis von EuGH und EGMR*

Da der angestrebte Beitritt der Union zur EMRK bis jetzt ausgeblieben ist, unterliegen die EG-Organen einschließlich des EuGH in ihrem Handeln nicht der Jurisdiktion des EGMR;¹²¹ das heißt es gibt keine völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Union.¹²²

a) *EuGH-Kooperationsmaßnahmen*

Wie bereits beschrieben, ist die Konvention aber als Quelle der ungeschriebenen EU-Grundrechte bzw. infolge der Transferklausel des Art. 6 Abs. 2 EUV als Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung von der Union zu „achten“.¹²³ Diese Norm ermöglicht es dem Europäischen Gerichtshof, – durch den ihr innewohnenden Wertungsspielraum – zu einer vom EGMR abweichenden Interpretation eines Konventionsrechts zu kommen, weshalb in der Vergangenheit bereits Rechtsprechungsdivergenzen aufgetreten sind.¹²⁴ Allerdings entschärft der EuGH das Problem möglicher divergenter Grundrechtsauslegung und -anwendung bisweilen dadurch, dass er die Vorreiterrolle des EGMR inhaltlich in vielem respektiert, sich also bemüht, dessen grundrechtsbezogene Rechtsprechung als Orientierung für den eigenen Umgang mit Grundrechten zu nehmen.¹²⁵ Beispielhaft dafür, dass sich der EuGH der Rechtsprechung des

121 Vgl. *Hoffmann-Riem*, Kohärenz der Anwendung europäischer und nationaler Grundrechte, EuGRZ 2002, S. 473 (478).

122 Siehe dazu das Referat *C. Grabenwarters* im Rahmen der juristischen Workshops der Rechtssektion des Innenministeriums am 30.03.2005 zu dem Thema „Die Grundrechte nach dem Europäischen Verfassungsvertrag“, <http://www.bmi.gv.at/oeffentl_Sicherheit/2005/05_06/Juristischer_Workshop_2.pdf> (abgerufen am 03.05.2008).

123 Art. 6 II EUV wurde i.Ü. von Art. I-9 III VVE und nun auch von Art. 6 III EUV n.F. aufrechterhalten und nimmt Bezug auf die beiden externen Quellen als Anhaltspunkte für die Rechtsprechung.

124 Vgl. die unterschiedlichen Entscheidungen in den Fällen: EuGH, verb. Rs. 46/87 u. 227/88, Slg. 1989, S. 2859 – *Hoechst* im Ggs. zu EGMR, Urteil vom 16.12.1992 = EuGRZ 1993, S. 65 ff. – *Niemitz/Deutschland*; EuGH, Rs. 374/87, Slg. 1989, S. 3344 – *Orkem* im Ggs. zu EGMR, Urteil vom 25.02.1993 = ÖJZ 1993, S. 532 – *Funke/Frankreich*; EuGH, Rs. C-260/89, Slg. 1991, S. 2925 – *ERT* im Ggs. zu EGMR, Urteil vom 24.11.1993 = EuGRZ 1994, S. 549 – *Informationsverein Lentia/Österreich*; EuGH, Rs. C-159/90, Slg. 1991, S. I-4685 – *Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd./Stephen Grogan u.a.* im Ggs. zu EGMR, Urteil vom 29.10.1992 = EuGRZ 1992, S. 484 – *Open Door and Dublin Well Woman/Irland*; ausführlich dazu *Philippi*, Divergenzen im Grundrechtsschutz zwischen EuGH und EGMR, ZEuS 2000, S. 97 ff.

125 Vgl. *Hoffmann-Riem* (Fn. 121), S. 473 (478).

EGMR beugt, ist die Entwicklung der Jurisdiktion zu Art. 8 EMRK betreffend die Durchsuchung von Geschäftsräumen.¹²⁶ In der Rechtssache *Hoechst*¹²⁷ entschied der EuGH im Jahre 1989, dass von der Unverletzlichkeit der Wohnung Geschäftsräume nicht erfasst sind, während der EGMR 1993 im Fall *Niemitz*¹²⁸ zu einem gegenteiligen Ergebnis kam. Den Endpunkt in dieser Kontroverse setzte der EuGH im Urteil *Roquette*¹²⁹, wo er ohne lange Erörterung auf die Linie des EGMR einschwenkte und seine Prüfung im Lichte der damit gesetzten Vorgaben ausrichtete.¹³⁰

Indirekt erweist sich damit der EuGH als an den „ordre public européen“ der EMRK gebunden, was bei einem unverbundenen Nebeneinander der beiden europäischen Gerichtshöfe gelegentliche Abweichungen im Detail dennoch nicht vollends ausschließt.¹³¹

b) *EGMR-Kooperationsmaßnahmen*

Obwohl die EMRK damit im Gefüge des gesamten europäischen Grundrechtsschutzes gewissermaßen das Rückgrat darstellt,¹³² ist die Frage nach dem Verhältnis zwischen dem Grundrechtsschutz durch die EMRK und ihrer Rolle für das Europäische Gemeinschaftsrecht – vor allem der Reichweite der Prüfungskompetenz des EGMR – Gegenstand einer seit langem andauernden Debatte.¹³³ Das Fehlen einer förmlichen Bindung der EG bzw. der EU an die Konvention hat nämlich zur Folge, dass die von der EMRK gewährleisteten Rechte zwar als Erkenntnisquelle für die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts (insbesondere für die Gemeinschaftsgrundrechte) herangezogen werden, ein Handeln der Gemeinschafts- oder Unionsorgane selbst aber nicht am Maßstab der Konvention überprüft werden kann.¹³⁴ Verstöße der Union gegen die

126 Siehe *Schwartzmann*, Europäischer Grundrechtsschutz nach dem Verfassungsvertrag, AVR 2005, S. 129 (146).

127 EuGH, verb. Rs. 46/87 u. 227/88, Slg. 1989, S. 2859 – *Hoechst*.

128 EGMR, Urteil vom 16.12.1992 = EuGRZ 1993, S. 65 ff. – *Niemitz/Deutschland*.

129 EuGH, Urteil vom 22.10.2002, Rs. C-94-00, Rn. 29, 52 = EuZW 2003, S. 14 ff.

130 Vgl. *Tomuschat*, Die Europäische Union und ihre völkerrechtliche Bindung, EuGRZ 2007, S. 1 (5).

131 Vgl. *Oeter*, Rechtsprechungskonkurrenz zwischen nationalen Verfassungsgerichten, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte, VVDStRL 2006, S. 361 (374, 381).

132 Vgl. *Mückl*, Kooperation oder Konfrontation? – Das Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte, Der Staat 44 (2005), S. 403 (408).

133 Vgl. *Winkler* (Fn. 94), S. 641 (641).

134 Siehe *Krüger/Polakiewicz* (Fn. 22), S. 92 (94).

in der EMRK verbürgten Rechte, können also bis jetzt nicht geahndet werden;¹³⁵ stattdessen werden die Mitgliedstaaten – aufgrund der Übertragung von Hoheitsrechten – konventionsrechtlich für Zuwiderhandlungen der EU zur Verantwortung gezogen.¹³⁶

Zwar ist Art. 6 Abs. 2 EUV zu entnehmen, dass die EU die Grundrechte, wie sie in der EMRK gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen ergeben, achtet. Aus der Tatsache, dass die Europäischen Gemeinschaften bzw. die EU selbst keine Vertragsparteien der EMRK sind und aufgrund dessen für eigene Verstöße nicht zur Verantwortung gezogen werden können, ergibt sich jedoch, dass die EU nicht Gegnerin einer Individualbeschwerde gemäß Art. 34 EMRK sein kann.¹³⁷ Daraus folgt, dass Gemeinschaftsrechtsakte nicht unmittelbar durch den EGMR überprüft werden können. Andererseits sind alle Mitgliedstaaten der EU Vertragsparteien der EMRK¹³⁸ und können sich daher ihrer Bindung an die EMRK durch Berufung auf die gemeinschaftsrechtliche Rechtslage nicht entziehen. Da der Schutz der EMRK durch Übertragung von Kompetenzen auf internationale Organisationen nicht ausgehöhlt werden könne und dürfe,¹³⁹ prüft der EGMR Rechtsakte von Mitgliedstaaten der EU selbst dann auf ihre Vereinbarkeit mit der EMRK, wenn diese ausschließlich durch Gemeinschaftsrecht determiniert sind.¹⁴⁰ Dies kommt einer inzidenten „de facto“ – Prüfung der Rechtmäßigkeit von EG-Rechtsakten gleich,¹⁴¹ weil die Autonomie des Gemeinschaftsrechts nur unter dem Vorbehalt der Wahrung der Konventionsgarantien bestehe.¹⁴²

135 Vgl. *Dutheil de la Rochère* (Fn. 36), S. 345 (353).

136 Vgl. *Grabenwarter*, Die Menschenrechtskonvention und Grundrechte-Charta in der europäischen Verfassungsentwicklung, in: *Cremer/Giegerich/Richter/Zimmermann* (Hrsg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts, S. 1129 (1145).

137 EGMR, Urt. v. 18.02.1999 – *Matthews/Vereinigtes Königreich* = NJW 1999, 3107, Rn. 32; vgl. dazu auch *Schaller*, Das Verhältnis von EMRK und deutscher Rechtsordnung vor und nach dem Beitritt der EU zur EMRK, EuR 2006, S. 656 (669).

138 Vgl. *Beutler*, Verhältnis zum internationalen Grundrechtsschutz, in: *von der Groeben/Schwarze*, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 6 EUV, Rn. 185.

139 EGMR, Urt. v. 18.02.1999 – *Matthews/Vereinigtes Königreich* = NJW 1999, 3107.

140 Vgl. *Meyer*, Lost in Complexity – Gedanken zum Rechtsschutz gegen Smart Sanctions in der EU, ZEuS 2007, S. 1 (40); sowie *Breuer*, Offene Fragen im Verhältnis von EGMR und EuGH – Zur Entscheidung des EGMR im Fall *Emesa Sugar*, EuGRZ 2005, S. 229 (229 ff.).

141 Vgl. *Lavranos*, Das So-Lange-Prinzip im Verhältnis von EGMR und EuGH – Anmerkung zu dem Urteil des EGMR v. 30.06.2005, Rs. 450 36/98, EuR 2006, S. 79 (80).

142 Vgl. *Ress*, Menschenrechte, europäisches Gemeinschaftsrecht und nationales Verfassungsrecht, in: *Haller* (Hrsg.), Festschrift für Günther Winkler, 1997, S. 897 (922 ff.).

aa) *Bosphorus-Rechtsprechung*¹⁴³ des EGMR

Richtungweisend ist in diesem Zusammenhang das Urteil des EGMR vom 30. Juni 2005 im Fall *Bosphorus gegen Irland*, in dem dieser die Voraussetzungen für eine konventionsrechtliche Verantwortung der Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht konkretisiert hat. In dieser Entscheidung mildert der EGMR indes den Anspruch der EMRK auf „externe Kontrollwirkung“ im Bereich der Rechtsordnungen, die der EMRK nicht unterworfen sind, durch die Einführung einer widerlegbaren Vermutung der Konventionsgemäßheit der im Rahmen der anderen Rechtsordnung ergangenen Hoheitsakte.¹⁴⁴ Der Grundrechtsstandard dieser anderen internationalen oder supranationalen Rechtsordnung muss dabei sowohl im Hinblick auf die materiellrechtlichen Gewährleistungen als auch bezüglich der Rechtsschutzmechanismen mit dem Schutzstandard der EMRK qualitativ vergleichbar sein.¹⁴⁵ Gemäß dem „manifestly deficient“ – Test des EGMR wird die Vermutung der Konventionskonformität erst dann aufgehoben, wenn das Schutzniveau in dem anderen System gemessen am EMRK-Standard „offensichtlich unzulänglich“ ist.¹⁴⁶ Somit behält sich der EGMR, ähnlich dem BVerfG in seinem *Solange II*-Beschluss, eine „Reservejurisdiktion“ vor.¹⁴⁷

bb) *Bewertung*

Mit dem *Bosphorus*-Urteil signalisiert der EGMR, dass er die Kontrolldichte gegenüber dem Gemeinschaftsrecht zurückzunehmen bereit ist und es vorzieht, nicht tiefer als unbedingt nötig in die komplexen Strukturen des Gemeinschaftsrechts einzugreifen.¹⁴⁸ Indem er so Raum für Forderungen eröffnet, die durch seine Rechtsprechung vermittelte Kontrolle insgesamt zu reduzieren und

143 EGMR, Urteil vom 30.06.2005 – *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi./. Irland* = EuGRZ 2007, S. 662; der EGMR hat nur kurze Zeit vor diesem Urteil öffentlich die Vorbereitung von Verhandlungen für einen Beitritt der EU zur EMRK auf der Grundlage des Verfassungsvertrags gefordert (vgl. Memorandum des EGMR vom 27.04.2005 für den Gipfel der Staats- und Regierungschefs des Europarates vom 16./17.05.2005 in Warschau, HRLJ 2005, S. 127).

144 Vgl. *Bröhmer*, Die Bosphorus-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – Der Schutz der Grund- und Menschenrechte in der EU und das Verhältnis zur EMRK, EuZW 2006, S. 71 (75).

145 Vgl. *Lavranos* (Fn. 141), S. 79 (84).

146 Vgl. *Bröhmer* (Fn. 144), S. 71 (75).

147 Vgl. *Feinäugle*, Die Terroristenlisten des Sicherheitsrates – Endlich Rechtsschutz des Einzelnen gegen die Vereinten Nationen?, ZRP 2007, S. 75 (78).

148 Vgl. *Winkler* (Fn. 94), S. 641 (649).

damit die Auslegungshoheit des EuGH in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht im Grundsatz anerkennt,¹⁴⁹ verzichtet der EGMR auf die Rolle als echtes internationales „Menschenrechtsgericht“.¹⁵⁰ Dies aber könnte das mit der EMRK geschaffene System und insbesondere ihren tragenden Pfeiler – das Individualbeschwerderecht – aushöhlen, welches dem Einzelnen eine völkerrechtliche Befugnis (im Sinne einer partiellen Völkerrechtssubjektivität) einräumt,¹⁵¹ die in der EMRK garantierten Rechte auch in einem besonderen, auf ihre Gewährleistung hin spezialisierten Rechtsschutzverfahren geltend zu machen.¹⁵²

Der EuGH ist nämlich keinesfalls ein auf den Grundrechtsschutz spezialisiertes Gericht,¹⁵³ weshalb das „Entgegenkommen“ des EGMR dem EuGH gegenüber umso schwerer wiegt. Als „Motor der Integration“ ist der EuGH vielmehr der Wahrung von Gemeinschaftszielen – insbesondere der Grundfreiheiten – verpflichtet, wobei die Möglichkeit einer abwägenden Einschränkung der jeweiligen Grundrechte nicht auszuschließen ist.¹⁵⁴ Demgegenüber versteht sich der EGMR traditionell als Gericht zur Sicherung individueller Freiheiten und entscheidet nach dem Grundsatz „in dubio pro liberate“.¹⁵⁵ Logische Konsequenz daraus wäre also, dass der EGMR das oberste „Grundrechtogericht“¹⁵⁶ in Europa sein sollte.

2. *Verhältnis von EuGH und EGMR nach einem Beitritt der EU zur EMRK*

In Anbetracht dieses Ergebnisses sollen nun die Auswirkungen eines Beitritts der Union zur EMRK auf den Grundsatz der Autonomie der gemeinschaftlichen Rechtsordnung beleuchtet werden. Im Zusammenhang mit der Eigenständigkeit des Unionsrechts ist nämlich befürchtet worden, dass der Beitritt zu

149 Vgl. *Breuer*, Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte als Wächter des europäischen Gemeinschaftsrechts, JZ 2003, S. 433 (442).

150 Siehe *Ekardt/Lessmann*, EuGH, EGMR und BVerfG, Die dritte Gewalt im transnationalen Mehrebenensystem, KJ 2006, S. 381 (389).

151 EGMR, Urteil vom 12.04.1983 – *Pakelli/Deutschland*, Series A no. 64, Ziff. 31 = EuGRZ 1983, S. 344 (346).

152 Vgl. *Wildhaber* (Fn. 107), S. 689 (692).

153 Vgl. *Winkler* (Fn. 94), S. 641 (649).

154 Vgl. *Ekardt/Lessmann* (Fn. 150), S. 381 (389).

155 Siehe *Schwartzmann* (Fn. 126), S. 129 (147).

156 Vgl. *Lindner*, Fortschritte und Defizite im EU-Grundrechtsschutz – Plädoyer für eine Optimierung der Europäischen Grundrechtecharta, ZRP 2007, S. 54 (56).

einer Auslegungs- und Entscheidungskonkurrenz zwischen dem EuGH und dem EGMR führen würde.¹⁵⁷

Diesbezüglich ist aber darauf hinzuweisen, dass der EGMR durch einen Beitritt nicht befugt wird, sämtliche Urteile des EuGH zu überprüfen, sondern nur solche mit Grundrechtsbezügen, die naturgemäß nur einen geringen Prozentsatz der vom EuGH zu entscheidenden Fälle ausmachen.¹⁵⁸ Auch nach dem Beitritt wird es in erster Linie den EU-Institutionen einschließlich des EuGH und des EuG obliegen, die Einhaltung der Konventionsrechte zu gewährleisten.¹⁵⁹ Der Auftrag des Straßburger Gerichtshofs wird demgegenüber darin bestehen, Verstöße gegen die EMRK festzustellen, wobei ihm nicht die Ermächtigung zur Aufhebung oder Ungültigerklärung von Rechtsakten der Vertragsparteien oder der von ihren obersten Gerichten gefällten Urteile zukommt.¹⁶⁰ Demzufolge ist der Kontrolle des EGMR ein subsidiärer Charakter beizumessen, der insbesondere in der Anerkennung nationaler Beurteilungsspielräume – der „margins of appreciation“ – zum Ausdruck kommt.¹⁶¹ Es geht nicht um eine Unter- und Überordnung der einen oder der anderen Instanz, sondern um die abschließende Entscheidung über behauptete Grundrechtsverletzungen durch eine einheitliche, darauf spezialisierte gesamteuropäische Instanz, die Gemeinschaftsrecht und Gemeinschaftsakte ausschließlich hinsichtlich ihrer Grundrechtskonformität überprüfen kann.¹⁶² Das Verhältnis zwischen Straßburg und Luxemburg wäre also keineswegs „hierarchisch“, da jedes der beiden Gerichte nur auf seinem eigenen Rechtsgebiet urteilen würde,

157 Siehe dazu beispielhaft *Klein*, Das Verhältnis zwischen dem Grundrechtsschutz durch die Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Europäischen Gemeinschaften, Überlegungen de lege ferenda, in: *Mosler/Bernhardt/Hilf* (Hrsg.), Grundrechtsschutz in Europa, 1977, S. 160 (166 ff.).

158 Vgl. *Alber/Widmaier* (Fn. 116), S. 497 (506).

159 Siehe *Krüger/Polakiewicz* (Fn. 22), S. 92 (100).

160 Europäischer Konvent, Modalitäten und Auswirkungen einer Einbeziehung der Charta der Grundrechte in die Verträge sowie eines Beitritts der Gemeinschaft/Union zur EMRK vom 18.06.2002, CONV 116/02, S.20; die zukünftige technische Sicherheitsklausel in Art. 6 II S. 2 EUV n.F. stellt in diesem Zusammenhang außerdem ausdrücklich fest, dass durch den vorgesehenen Beitritt der EU zur EMRK die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union nicht geändert bzw. erweitert werden; auch in der „Erklärung zu Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union“ in der Schlussakte des Reformvertrags wird verankert, dass die Besonderheiten der Rechtsordnung der Union zu wahren sind (vgl. Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 15.04.2008, 6655/08, S. 427).

161 Vgl. *Krüger/Polakiewicz* (Fn. 22), S. 92 (100).

162 Vgl. *Bernhardt* (Fn. 28), S. 103 (109).

ohne in den Kompetenzbereich des anderen einzugreifen.¹⁶³ Aus einem Nebeneinander entstünde ein Nach- (und Über-)einander des Rechtsschutzes,¹⁶⁴ wobei dem EGMR hinsichtlich der Grundrechte der EMRK und ihrer Zusatzprotokolle, aufgrund der dann unmittelbaren Geltung der Konvention auch für die EU, das letzte Wort zugesprochen würde. Völkerrechtlich wäre so festgelegt, dass die EU und damit auch der EuGH diejenigen sind, die sich gegebenenfalls anpassen müssen,¹⁶⁵ indem eventuell bestehende Rechtsprechungsdivergenzen zugunsten des EGMR aufzulösen wären.¹⁶⁶ Schließlich erscheint es auch sinnvoll, den Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene demjenigen Gerichtshof anzuvertrauen, der zu diesem Zwecke geschaffen wurde und zur abschließenden Entscheidung in Konfliktfällen berufen ist.¹⁶⁷

Festzustellen ist also, dass der Beitritt der Union zur EMRK ein ideales Mittel wäre, um eine harmonische Entwicklung der Rechtsprechung der beiden europäischen Gerichtshöfe in Menschenrechtsfragen zu gewährleisten.¹⁶⁸

3. *Einbindung der EU-Organe vor dem EGMR*

Ein verfahrensrechtliches Argument für den Beitritt ist, dass dadurch die Einbindung der EU-Organe in die Verfahren vor dem EGMR und in den Vollzug von Urteilen ermöglicht wird.¹⁶⁹ Wie dargelegt¹⁷⁰ tragen gegenwärtig nämlich die Mitgliedstaaten die alleinige Verantwortung für die Einhaltung der EMRK; dies auch, wenn Verletzungen der Konvention in Wirklichkeit auf Rechtsakte der Unionsorgane zurückzuführen sind. Diese für alle Beteiligten unbefriedi-

163 So *Fischbach* im Rahmen des Europäischen Konvents am 17.09.2002, CONV 295/02, S. 4.

164 Vgl. *Paeffgen* (Fn. 110), S. 311 (350).

165 Vgl. *Lübbe-Wolff* (Fn. 33), S. 277 (278).

166 Vgl. *Molthagen* (Fn. 19), S. 200.

167 Vgl. House of Commons – European Scrutiny – Seventeenth Report, S. 7; auch das House of Lords hat festgestellt, dass „...the Strasbourg Court would...be recognized as the final authority in the field of human rights.“ (vgl. *The Treaty of Lisbon: an impact assessment, tenth report of session 2007-08*, S. 108 ff., Ziff. 5.118).

168 Europäischer Konvent, Schlussbericht der Gruppe II über die Charta vom 22.10.2002, CONV 354/02, S. 12; so wird auch in der „Erklärung zu Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union“ in der Schlussakte des Reformvertrags festgestellt, dass der regelmäßige Dialog zwischen dem EuGH und dem EGMR beim Beitritt der Union zur EMRK intensiviert werden könnte (vgl. *Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 15.04.2008*, 6655/08, S. 427).

169 Beobachter des Europarats, CHARTE 4136/00, CONTRIB 29, 21.02.2000, S. 4.

170 Siehe dazu die Punkte b) aa) u. bb).

gende Situation ist eine direkte Konsequenz der Tatsache, dass die Europäische Union nicht Vertragspartei der EMRK ist.¹⁷¹ Der Beitritt hätte für die Mitgliedstaaten der EU den Vorteil, dass sie aus der Solidarhaftung für konventionswidrige Gemeinschaftsrechtsakte entlassen würden,¹⁷² während die Union – als Urheberin der (vorgeblichen) Menschenrechtsverletzungen – sich selbst vor dem Menschenrechtsgerichtshof zu wehren in der Lage wäre, statt die Mitgliedstaaten zu zwingen, die Verteidigung zu übernehmen.¹⁷³ Auf diese Weise würde eine Kongruenz zwischen dem Erzeuger eines Grundrechtseingriffs und völkerrechtlicher Verantwortlichkeit hergestellt,¹⁷⁴ Verstöße ließen sich auf direktem Wege und gegenüber dem sachlich Zuständigen sanktionieren.¹⁷⁵

Dass das Gemeinschaftsrecht durch den Beitritt unter einen EMRK-Konformitätsvorbehalt geriete,¹⁷⁶ hätte außerdem den positiven Effekt einer weiteren Erhöhung der Glaubwürdigkeit des Unionssystems im Rahmen der Menschenrechtspolitik. Denn es erscheint wenig sinnvoll, dass einerseits die Ratifikation der EMRK eine Beitrittsvoraussetzung zur Union darstellt, während sich die EU und das von ihr gesetzte Recht andererseits dem von der Konvention errichteten Kontrollmechanismus vollständig entziehen.¹⁷⁷

Die Notwendigkeit, die EU-Institutionen direkt auf allen Ebenen an den Verfahren in Straßburg zu beteiligen, wird auch deshalb immer dringlicher, weil innerstaatliches Recht in zunehmendem Maße auf Gemeinschaftsrecht beruht bzw. in seiner Anwendung von diesem beeinflusst wird.¹⁷⁸ Das *Bosphorus*-Urteil des EGMR bestätigt insoweit, wie zweckmäßig eine vollständige Integration der Union in das System der EMRK durch einen förmlichen Beitritt wäre.

Schließlich ist auch der politische Gesichtspunkt bezüglich der Beitrittsfrage nicht zu unterschätzen, den die Arbeitsgruppe II des Verfassungskonvents wie folgt zusammenfasste: „In ihrer Charta hat die Union ihre eigenen Werte bekräftigt; ihr Beitritt zur EMRK wäre daher ein deutliches politisches Zeichen für die Kohärenz zwischen der Union und dem „größeren Europa“, wie es im Europarat und seinem gesamteuropäischen Menschenrechtssystem zum Aus-

171 Vgl. *Krüger/Polakiewicz* (Fn. 22), S. 92 (97).

172 Vgl. *Karl* (Fn. 24), S. 89 (97).

173 Europäischer Konvent, Synthesebericht über die Plenartagung vom 31.10.2002, CONV 378/02, S. 12.

174 Vgl. *Grabenwarter* (Fn. 29), S. 563 (569).

175 Vgl. *Pietsch* (Fn. 42), S. 1 (4).

176 Vgl. *Lindner* (Fn. 60), S. 160 (172).

177 Vgl. *Alston/Weiler*, *The European Union and Human Rights: Final Project Report on an Agenda for the Year 2000*, in: *Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000* (1998), S. 55.

178 Vgl. *Krüger/Polakiewicz* (Fn. 22), S. 92 (97).

druck kommt.“¹⁷⁹

4. *Verteilung der Zuständigkeiten zwischen EU und Mitgliedstaaten*

Nach den von der Arbeitsgruppe II übernommenen Vorschlägen des Europarates hätte der Straßburger Gerichtshof im Falle eines Beitritts auch keine Befugnis, sich zur Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten zu äußern.¹⁸⁰ Die Vorbehalte der einzelnen Mitgliedstaaten zur EMRK und zu den Zusatzprotokollen sowie ihr Recht, gemäß Art. 15 EMRK spezielle Ausnahmeregelungen in Anspruch zu nehmen, blieben bei einem Beitritt der Union unberührt, da sie die jeweiligen nationalen Rechtsvorschriften betreffen, während der Beitritt nur insoweit rechtliche Konsequenzen hätte, als das Unionsrecht betroffen ist.¹⁸¹ Dies ist nun auch ausdrücklich in Art. 2 des Protokolls zu Art. 6 Abs. 2 des Reformvertrages geregelt.¹⁸²

5. *Rechtsschutz des Einzelnen*

Indem der Beitritt der EU zur EMRK – mit der direkten Anbindung der Union an die Vorgaben der Konvention – eine weitestgehende Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen den beiden Schutzsystemen mit sich bringt, stellt der Vertrag von Lissabon als Resultat ein effektives und einheitliches Rechtsschutzsystem in Aussicht.¹⁸³ Wie die Vorteile bezüglich des Grundrechtsschutzes für den Bürger im Einzelnen aussehen, soll daher – nach einem kurzen Überblick über die derzeitige Situation – ausgeführt werden.

a) *Individualrechtsschutz im geltenden Rechtsschutzsystem*

Die Existenz effektiver gerichtlicher Kontrollmöglichkeiten seitens der Bürger gegenüber der gemeinschaftlichen Hoheitsgewalt bildet ein Kernstück der von

179 Europäischer Konvent, Schlussbericht der Gruppe II über die Charta vom 22.10.2002, CONV 354/02, S. 11.

180 Europäischer Konvent, Modalitäten und Auswirkungen einer Einbeziehung der Charta der Grundrechte in die Verträge sowie eines Beitritts der Gemeinschaft/Union zur EMRK vom 18.06.2002, CONV 116/02, S. 22.

181 Vgl. *Folz* (Fn. 45), S. 80 (81).

182 Protokoll (Nr. 8) zu Artikel 6 Abs. 2 des Vertrags über die Europäische Union über den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 15.04.2008, 6655/08, S. 355.

183 Siehe *Baddenhausen/Deja* (Fn. 58), S. 2.

Art. 6 Abs. 1 EUV geforderten europäischen Rechtsstaatlichkeit.¹⁸⁴ Dementsprechend ist das Recht auf effektiven individuellen Rechtsschutz in den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten,¹⁸⁵ in Art. 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention und in Art. 47 Abs. 1 der Grundrechtecharta verankert.¹⁸⁶ Der EuGH hat dieses Gebot als allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts anerkannt¹⁸⁷ und durch den vorgesehenen Beitritt der EU zur EMRK in Art. 6 Abs. 2 des Reformvertrags wird es nochmals bestätigt und bekräftigt.¹⁸⁸

Da die Union bisher keine Vertragspartei der EMRK ist, haben die Bürger Europas dennoch keine Möglichkeit, unmittelbar Beschwerden gegen die Institutionen der EU vor den Straßburger Gerichtshof zu bringen. Obwohl auf nationaler Ebene alle Gesetze, Verordnungen, Gerichtsurteile und sonstigen Akte der Jurisdiktion des EGMR unterliegen, gilt gleiches nicht für Rechtsakte der EU.¹⁸⁹ Diese Sachlage erscheint zunehmend anachronistisch,¹⁹⁰ zumal die dadurch entstehende Lücke im Rechtsschutz durch den EuGH und den EuG nur unvollständig ausgefüllt wird. Während sich ein Kläger einerseits „vor dem Gemeinschaftsrichter nicht unmittelbar auf die EMRK berufen“¹⁹¹ kann, sind andererseits der Geltendmachung einer Verletzung von Gemeinschaftsgrundrechten Grenzen gesetzt. Ein Verstoß durch primäres Gemeinschaftsrecht oder den EuGH selbst kann vor dem EGMR grundsätzlich nicht geltend gemacht werden und sogar beim sekundären Gemeinschaftsrecht bestehen relativ eng begrenzte Prozessvoraussetzungen für Privatklagen. Kausal dafür ist die geltende Fassung des Art. 230 Abs. 4 EGV, nach welchem natürliche oder juristische Personen gegen Maßnahmen der Gemeinschaftsorgane nur Klagen vor dem EuGH erheben können, wenn sie „unmit-

184 Dazu EuGH, Rs. 294/83, Slg. 1986, S. 1339, Rn. 23 – *Les Verts*; vgl. *Calliess*, Kohärenz und Konvergenz beim europäischen Individualrechtsschutz – Der Zugang zum Gericht im Lichte des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz, NJW 2002, S. 3577 (3577).

185 Erstmals EuGH, Rs. 222/84, Slg. 1986, S. 1651, Rn. 18 – *Johnston*; EuGH, Urteil vom 01.04.2004, Rs. C-263/02, Rn. 30 – *Jégo-Quéré*.

186 Vgl. *Kokott/Dervisopoulos/Henze*, Aktuelle Fragen des effektiven Rechtsschutzes durch die Gemeinschaftsgerichte, EuGRZ 2008, S. 10 (10).

187 EuGH, Urteil vom 13.03.2007, Rs. C-432/05, Slg. 2007, S. I-2271, Rn. 37 – *Unibet* = EuGRZ 2007, S. 439.

188 Vgl. *Fredriksen*, Individualklagemöglichkeiten vor den Gerichten der EU nach dem Vertrag für eine Verfassung für Europa, ZEuS 2005, S. 99 (102).

189 Vgl. *Krüger/Polakiewicz* (Fn. 22), S. 92 (95).

190 Vgl. *Jacqué*, L’adhésion de la Communauté Européenne à la Convention européenne des droits de l’homme. Aspects juridiques et techniques, in: *Iliopoulos-Strangas* (Hrsg.), Grundrechtsschutz im europäischen Raum, S. 302 (317).

191 EuG, Urteil vom 20.02.2001, Rs. T/112/98, Rn. 75 – *Mannesmannröhren-Werke*.

telbar und individuell“ betroffen sind.¹⁹²

Da die jetzigen Bedingungen demzufolge keineswegs als zufrieden stellend anzusehen sind, ist danach zu fragen, ob der Lissabonner Vertrag einen Ausweg aus diesem Dilemma weist.

b) *Individualrechtsschutz nach dem Reformvertrag*

Trotz der Anträge mehrerer Konventsmitglieder¹⁹³ ist es nicht gelungen, die Einklagbarkeit der europäischen Grundrechte – aufgrund des durch Art. 230 Abs. 4 EGV nicht ausreichend gewährleisteten Grundrechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz – im Verfassungsvertrag speziell zu sichern. Dies hätte beispielsweise in Form einer Grundrechtsbeschwerde¹⁹⁴ nach dem Vorbild von in einigen Mitgliedstaaten bestehenden Verfahren wie der deutschen „Verfassungsbeschwerde“ oder der „recurso de amparo“ in Spanien verwirklicht werden können. Allerdings hat die in Art. III-366 VVE enthaltene Neufassung der Bestimmung über die Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage natürlicher und juristischer Personen demgegenüber unverändert Eingang in den Vertrag von Lissabon gefunden.¹⁹⁵ Für eine Klage gegen sekundäre Gemeinschaftsrechtsakte ist es danach nicht mehr notwendig, dass der private Kläger „individuell“ betroffen ist; vielmehr ist es ausreichend, dass die Regelung ihn unmittelbar, das heißt ohne weiteren Vollzugsakt betrifft.¹⁹⁶ Diese normative Neuerung gegenüber der geltenden Rechtslage, kann als eine „gewisse Verbesserung“¹⁹⁷

192 Ausführlich dazu *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/EGV Kommentar, Art. 230 EGV, Rn. 21 ff.

193 Siehe dazu den Beitrag von *J. Meyer* bzgl. der "Einklagbarkeit der Charta-Grundrechte und Verbesserung des Individualrechtsschutzes" vom 29.11.2002, Europäischer Konvent, CONV 439/02, CONTRIB 160; die Anmerkung des Präsidiums im Synthesebericht über die Plenartagung vom 27.05.2003, CONV 748/03 und die „Vorschläge für Vertragsänderungen“ des Europäischen Bürgerbeauftragten *Södermann* vom 26.07.2002, Europäischer Konvent, CONV 221/02, CONTRIB 76.

194 Vgl. *Meyer/Hölscheidt*, Die Europäische Verfassung des Europäischen Konvents, EuZW 2003, S. 613 (619).

195 Siehe Art. 263 EUV n.F., Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom 15.04.2008, 6655/08, S. 212.

196 Dies ist u.a. als Folge der Schlussanträge von Generalanwalt *Jacobs* in der Rechtssache *Unión de Pequeños Agricultores/Rat* (Rs. C-50/00 P, Slg. 2002, S. I-6677 = EuGRZ 2002, S. 420) anzusehen, in denen dieser für eine wesentliche Ausdehnung der Individualklagebefugnis nach Art. 230 IV EGV plädierte; vgl. *Kokott/Dervisopoulos/Henze* (Fn. 186), S. 10 (14).

197 Vgl. *Mayer*, Individualrechtsschutz im Europäischen Verfassungsrecht, DVBl. 2004, S. 606 (616); *ders.*, Wer soll Hüter der europäischen Verfassung sein?, AöR 2004,

und „a small step in the right direction“¹⁹⁸ angesehen werden.

Dennoch bleibt letztendlich ein Beitritt der EU zur EMRK erstrebenswert, da nur dies zu einem umfassenden Rechtsschutz der Bürger führen würde. Diesen würde dann in Bezug auf Handlungen der Union – jedenfalls tendenziell – ein ähnlicher Schutz garantiert, wie sie ihn bereits gegenwärtig im Hinblick auf Handlungen der Mitgliedstaaten genießen.¹⁹⁹ Der Grundrechtsschutz würde dergestalt verbessert werden, dass nach Befassung des EuGH noch eine Anrufung des EGMR – in Form der Individualbeschwerde des Art. 34 EMRK – möglich wäre.²⁰⁰ Indem nach Erschöpfung aller unionsrechtlichen Rechtsbehelfe diese umfassende Beschwerdemöglichkeit gegen sämtliche Hoheitsakte der Union²⁰¹ fortan Anwendung fände, würde der Anomalie, dass die EU derzeit der einzige europäische Rechtsraum ist, in dem der Einzelne deren Hoheitsakte nicht direkt von einer externen Kontrollinstanz auf ihre Grundrechtskonformität hin überprüfen lassen kann, ein Ende bereitet. Die Individualbeschwerde würde es dem Straßburger Gericht nämlich ermöglichen, über die korrekte Auslegung eines mit der EMRK korrespondierenden EU-Grundrechts zu urteilen, wodurch die jeweilige Streitigkeit eben nicht mehr durch den EuGH geregelt würde²⁰² und die beiden Rechtstexte – Grundrechtecharta und EMRK – in Einklang gebracht würden.²⁰³ Im Beitrittsfall käme es damit zu einer einheitlichen Grundrechtsverantwortung im europäischen Bereich, genauer gesagt zu einer Kompetenz zur Kohärenzsicherung mit dem EGMR als „Spitze“²⁰⁴. Es entstünde ein Rechtsprechungsverbund von EuGH und EGMR, welcher der Entstehung einer Kluft zwischen zwei Systemen des Schutzes der Grundrechte in Europa entgegenwirkt.²⁰⁵

In diesem Zusammenhang gibt jedoch die mit der zunehmenden Arbeitslast des EGMR steigende Dauer der Individualbeschwerdeverfahren für den einzel-

S. 411 (430).

198 Vgl. *Fredriksen* (Fn. 188), S. 99 (133).

199 Vgl. *Paeffgen* (Fn. 110), S. 311 (345).

200 Vgl. *Kokott/Rüth*, The European Convention and its Draft Treaty establishing a Constitution for Europe: appropriate answers to the Laeken questions?, C.M.L.Rev. 2003, S. 1315 (1330).

201 Vgl. *Grabenwarter* (Fn. 29), S. 563 (569).

202 Vgl. *Molthagen* (Fn. 19), S. 189.

203 Vgl. *Fischbach*, Grundrechte-Charta und Menschenrechtskonvention, in: *Heusel* (Hrsg.), Grundrechtecharta und Verfassungsentwicklung in der EU, ERA 2002, S. 125 (127).

204 Vgl. *Hoffmann-Riem* (Fn. 121), S. 473 (478).

205 Vgl. Europäischer Konvent, Modalitäten und Auswirkungen einer Einbeziehung der Charta der Grundrechte in die Verträge sowie eines Beitritts der Gemeinschaft/Union zur EMRK vom 18.06.2002, CONV 116/02, S. 18.

nen Kläger Anlass zur Sorge,²⁰⁶ denn von effektivem Individualrechtsschutz kann nur gesprochen werden, wenn er auch rechtzeitig erfolgt.²⁰⁷ Diesbezüglich könnte aber das 14. Zusatzprotokoll zur EMRK²⁰⁸ Abhilfe schaffen, welches neben der notwendigen Reform des EGMR den Beitritt der EU zur EMRK formal überhaupt erst ermöglicht. Damit der Straßburger Gerichtshof seine Wächterrolle auch gegenüber den Organen der EU wirksam ausüben kann und nicht von einer Flut von Klagen gegen diese überschwemmt wird, darf außerdem der Menschenrechtsschutz auf Unionsebene nicht vernachlässigt werden.²⁰⁹

VI. Schlussbetrachtung

Abschließend lässt sich sagen, dass der Vertrag von Lissabon die Verfassung des vereinten Europa stärken wird. Denn es entspricht dem Standard der Europäischen Verfassungsordnungen (und zwar auch jenseits des Kreises der heutigen und künftigen EU-Mitgliedstaaten), verbindliche geschriebene Grundrechtskataloge als integralen Bestandteil zu haben und unmittelbar an die EMRK gebunden zu sein.²¹⁰ Sowohl die Grundrechtecharta als auch der Beitritt der Union zur EMRK stellen einen Meilenstein in der Verfassungsentwicklung der EU dar, da damit das textliche Defizit der Union im Bereich der Grundrechte abgebaut und der Übergang von einer Wirtschaftsgemeinschaft hin zu einer Grundrechtsgemeinschaft erheblich gefestigt wird. Eine Europäische Verfassungsordnung, die ihren Namen verdient, sollte daher weder auf das eine noch auf das andere verzichten.²¹¹ Nur auf diese Weise lässt sich nämlich eine Verbindung zwischen dem „kleinen“ und dem „großen“ Europa herstellen, während gleichzeitig das politische Gewicht des Europarats gewahrt wird.²¹²

206 Im ausgezählten Jahr 2006 wurden 50.500 Individualbeschwerden in Straßburg erhoben und für die Jahre 2007 und 2008 werden vergleichbare Zahlen erwartet (vgl. *Bergmann*, Bericht aus Europa: Vertrag von Lissabon und aktuelle Rechtsprechung, DÖV 2008, S. 305 (312)).

207 Ausführlich dazu *Grabenwarter*, Die Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte/Generalbericht zum Symposium am 7./8. Februar 2003 an der Universität Graz, EuGRZ 2003, S. 174 ff.

208 Vgl. hierzu *Giegerich*, Verantwortlichkeit und Haftung für Akte internationaler und supranationaler Organisationen, ZVglRWiss 2005, S. 163 (171).

209 Ähnlich *Heinz*, Deutsches Institut für Menschenrechte, Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zum europäischen Menschenrechtsschutz am 31.05.2006, S. 11, <http://files.institut-fuer-menschenrechte.de/437/Europ_MRSch_BT-Anh._6.06.06.pdf> (abgerufen am 20.04.2008).

210 Vgl. *Grabenwarter* (Fn. 30), S. 71 (88).

211 Vgl. *Grabenwarter* (Fn. 30), S. 71 (88).

212 Europäischer Konvent, Kurzniederschrift über die Sitzung vom 17. September 2002

VII. Literaturverzeichnis

- Alber, Siegbert/ Widmaier, Ulrich*, Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung, Zu den Beziehungen zwischen EuGH und EGMR, EuGRZ 27 (2000), 497-510.
- Alston, Philip/Weiler, Joseph H. H.*, The European Union and Human Rights: Final Project Report on an Agenda for the Year 2000, in: *Leading by Example: A Human Rights Agenda for the European Union for the Year 2000* (1998), 55 ff.
- Baddenhausen, Heike/Deja, Micha*, Schutz der Grundrechte in der EU nach dem Vertrag von Lissabon, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages vom 20.02.2008, Nr. 08/08, <http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2008/Schutz_der_Grundrechte.pdf> (abgerufen am 27.04.2008).
- Bahlmann, Kai*, Der Grundrechtsschutz der Europäischen Gemeinschaft – Wege der Verwirklichung, EuR 1982, 1-20
- Bergmann, Jan*, Bericht aus Europa: Vertrag von Lissabon und aktuelle Rechtsprechung, DÖV 2008, 305-314.
- Bernhardt, Rudolf*, Probleme eines Beitritts der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Menschenrechts-Konvention, in: *Due, Ole/Lutter, Marcus/Schwarze, Jürgen* (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling, Band I, Baden-Baden 1995, S. 103-111.
- Beutler, Bengt*, Verhältnis zum internationalen Grundrechtsschutz, in: *von der Groeben, Hans/Schwarze, Jürgen*, Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl., Baden-Baden 2003; zitiert als: *Beutler*, in: *von der Groeben/Schwarze*, Kommentar zum EU-/ EG-Vertrag.
- Bieber, Roland*, Bemerkungen zum „Memorandum der Kommission betreffend den Beitritt der EG zur Konvention über den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ vom 10.04.1979, EuGRZ 1979, 338 ff.
- Breuer, Marten*, Offene Fragen im Verhältnis von EGMR und EuGH – Zur Entscheidung des EGMR im Fall Emesa Sugar, EuGRZ 2005, 229-234.
- Breuer, Marten*, Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte als Wächter des europäischen Gemeinschaftsrechts, JZ 2003, 433-443.
- Bröhmer, Jürgen*, Die Bosphorus-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – Der Schutz der Grund- und Menschenrechte in der EU und das Verhältnis zur EMRK, EuZW 2006, 71-76.
- Buckel, Sonja*, Subjektivierung und Kohäsion. Zur Rekonstruktion einer materialistischen Theorie des Rechts, Weilerswist 2007.

unter dem Vorsitz des Mitglieds der Kommission Herrn António Vitorino vom 26.09.2002, CONV 295/02, S. 1.

- Callewaert, Johan*, Die EMRK und die EU-Grundrechtecharta, Bestandsaufnahme einer Harmonisierung auf halbem Weg, EuGRZ 2003, 198-206.
- Callies, Christian*, Kohärenz und Konvergenz beim europäischen Individualrechtsschutz – Der Zugang zum Gericht im Lichte des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz, NJW 2002, 3577-3582.
- Callies, Christian*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Fragen der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit, EuZW 2001, 261-268.
- Callies, Christian/Kingreen, Thorsten*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: *Callies, Christian/Ruffert, Matthias* (Hrsg.), EUV/EGV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, 3. Aufl. München 2007; zitiert als: *Callies/Kingreen*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), EUV/EGV Kommentar.
- Chwolik-Lanfermann, Ellen*, Braucht die Europäische Union einen Grundrechtskatalog?, ZRP 1995, 126 ff.
- Cremer, Wolfram*, Art. 230 EGV (Nichtigkeitsklage), in: *Callies, Christian/Ruffert, Matthias* (Hrsg.), EUV/EGV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, 3. Aufl. München 2007; zitiert als: *Cremer*, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), EUV/EGV Kommentar.
- Dippel, Karsten*, Die Kompetenzabgrenzung in der Rechtsprechung von EGMR und EuGH, jur. Dissertation Berlin 2004.
- Dröge, Cordula*, Positive Verpflichtungen der Staaten in der Europäischen Menschenrechtskonvention, Berlin 2003.
- Dutheil de la Rochère, Jacqueline*, The EU and the individual: Fundamental rights in the Draft Constitutional Treaty, CMLRev. 41 (2004), 345-354.
- Ehlers, Dirk*, Die Grundrechte des europäischen Gemeinschaftsrechts, JURA 2002, 468-477.
- Ekardt, Felix/Lessmann, Verena*, EuGH, EGMR und BVerfG. Die dritte Gewalt im transnationalen Mehrebenensystem, KJ 2006, 381-397.
- Engel, Norbert Paul*, Russland setzt Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte unter Druck. Ablehnung des EMRK-Protokolls durch Staatsduma mit offensichtlicher Duldung durch Präsident Wladimir Putin, EuGRZ 2007, 241.
- Feinäugle, Clemens A.*, Die Terroristenlisten des Sicherheitsrates – Endlich Rechtsschutz des Einzelnen gegen die Vereinten Nationen?, ZRP 2007, 75-78.
- Fischbach, Marc*, Kommentar zur EU-Grundrechtecharta, in: *Kaufmann, Sylvia-Yvonne* (Hrsg.), Grundrechtecharta der Europäischen Union. Mitglieder und Beobachter des Konvents berichten, Bonn 2001, S. 59-63.
- Fischbach, Marc*, Grundrechte-Charta und Menschenrechtskonvention, in: *Heusel, Wolfgang* (Hrsg.), Grundrechtecharta und Verfassungsentwicklung in der EU / The Charter of Fundamental Rights and Constitutional Development in the EU / La Charte des droits fondamentaux et le développement

- constitutionnel de l'Union européenne, Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier 2002, Band 35, S. 126 ff.; zitiert als: *Fischbach*, Grundrechte-Charta und Menschenrechtskonvention, in: *Heusel* (Hrsg.), Grundrechtecharta und Verfassungsentwicklung in der EU, ERA 2002.
- Folz, Hans-Peter*, Grundrechte und Unionsbürgerschaft (Titel II), in: *Vedder, Christoph/Heintschel von Heinegg, Wolff* (Hrsg.), Europäischer Verfassungsvertrag, Handkommentar, Baden-Baden 2007.
- Fredriksen, Halvard Haukeland*, Individualklagemöglichkeiten vor den Gerichten der EU nach dem Vertrag für eine Verfassung für Europa, ZEuS 2005, 99-133.
- Frowein, Jochen Abr.*, Der europäische Grundrechtsschutz und die deutsche Rechtsprechung, NVwZ 2002, 29-33.
- Giegerich, Thomas*, Verantwortlichkeit und Haftung für Akte internationaler und supranationaler Organisationen, ZVglRWiss 104 (2005), 163-191.
- Golsong, Heribert*, Grundrechtsschutz im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften / Ist der Katalog der in der EMRK enthaltenen Grundrechte für die EG verwendbar?, EuGRZ 1978, 346-352.
- Golsong, Heribert*, Nochmals: zur Frage des Beitritts der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Menschenrechtskonvention, EuGRZ 1979, 70 ff.
- Grabenwarter, Christoph*, Die Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte / Generalbericht zum Symposium am 7./8. Februar 2003 an der Universität Graz, EuGRZ 2003, 174 ff.
- Grabenwarter, Christoph*, Auf dem Weg in die Grundrechtsgemeinschaft?, EuGRZ 2004, 563-570.
- Grabenwarter, Christoph*, Die Menschenrechtskonvention und Grundrechte-Charta in der europäischen Verfassungsentwicklung, in: *Cremer, Hans Joachim/Giegerich, Thomas/Richter, Dagmar/Zimmermann, Andreas* (Hrsg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts – Festschrift für Helmut Steinberger, S. 1129-1152; zitiert als: *Grabenwarter*, Die Menschenrechtskonvention und Grundrechte-Charta in der europäischen Verfassungsentwicklung, in: *Cremer/Giegerich/Richter/Zimmermann* (Hrsg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts.
- Grabenwarter, Christoph*, Europäische Menschenrechtskonvention. Ein Studienbuch, 2. Aufl., München 2005; zitiert als: *Grabenwarter*, Europäische Menschenrechtskonvention.
- Grabenwarter, Christoph*, Grundrechtsschutz in der Union: Verankerung der EU-Grundrechtecharta und Beitritt zur EMRK, in: *Busek, Erhard/Hummer, Waldemar* (Hrsg.), Der Europäische Konvent und sein Ergebnis – eine Europäische Verfassung, Ausgewählte Rechtsfragen samt Dokumentation, Wien, Köln, Weimar 2004, S. 71-88.
- Grawert, Rolf*, Wie soll Europa organisiert werden? – Zur konstitutionellen „Zukunft Europas“ nach dem Vertrag von Nizza, EuR 2003, 971-991.
- Habermas, Jürgen*, Ein Lob den Iren. Nach dem irischen Nein zum Vertrag von Lissa-

- bon sind die Regierungen mit ihrem Latein am Ende: Sie müssen die Bevölkerung über Europa entscheiden lassen, <<http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/310/180753/>> (abgerufen am 19.06.2008)
- Haimerl, Kathrin*, Wege aus der Krise. Das K-Wort geht wieder um: Nach dem irischen Nein will die EU möglichst schnell eine Lösung finden. Optionen gibt es mehrere. Doch alle haben ihre Nachteile. Eine Zusammenstellung, <<http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/896/181337/>> (abgerufen am 27.06.2008).
- Heinz, Wolfgang S.*, Deutsches Institut für Menschenrechte, Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zum europäischen Menschenrechtsschutz am 31.05.2006, <http://files.institutfuermenschenrechte.de/437/Europ_MRSch_BT-Anh._6.06.06.pdf> (abgerufen am 20.04.2008).
- Hoffmann-Riem, Wolfgang*, Kohärenz der Anwendung europäischer und nationaler Grundrechte, EuGRZ 29 (2002), 473-482.
- Iliopoulos-Strangas, Julia*, Der Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Menschenrechtskonvention aus der Sicht der Mitgliedstaaten, in: *dies.* (Hrsg.), Grundrechtsschutz im europäischen Raum, Der Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Baden-Baden 1993, S. 343 ff.
- Jacqué, Jean Paul*, L'adhésion de la Communauté Européenne à la Convention européenne des droits de l'homme. Aspects juridiques et techniques, in: *Iliopoulos-Strangas, Julia*, (Hrsg.), Grundrechtsschutz im europäischen Raum, Der Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Baden-Baden 1993, S. 302 ff.
- Karl, Wolfram*, Der Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention, in: *Busek, Erhard/Hummer, Waldemar* (Hrsg.), Der Europäische Konvent und sein Ergebnis – eine Europäische Verfassung, Ausgewählte Rechtsfragen samt Dokumentation, Wien, Köln, Weimar 2004, S. 89-101.
- Keller, Helen/Bertschi, Martin*, Erfolgspotenzial des 14. Protokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, EuGRZ 2005, 204-229.
- Kingreen, Thorsten*, Theorie und Dogmatik der Grundrechte im europäischen Verfassungsrecht, EuGRZ 2004, 570-576.
- Kingreen, Thorsten*, Die Gemeinschaftsgrundrechte, JuS 2000, 857-865.
- Kingreen, Thorsten*, Der Beitritt zur EMRK, in: *Calliess, Christian/Ruffert, Matthias* (Hrsg.), Verfassung der Europäischen Union, Kommentar der Grundlagenebestimmungen (Teil I), München 2006; zitiert als: *Kingreen*, Der Beitritt zur EMRK, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), Verfassung der Europäischen Union.
- Klein, Eckart*, Das Verhältnis zwischen dem Grundrechtsschutz durch die Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Europäischen Gemeinschaften. Überlegungen de lege ferenda, in: *Mosler, Hermann/Bernhardt*,

- Rudolf/Hilf, Meinhard* (Hrsg.), Grundrechtsschutz in Europa: Europäische Menschenrechtskonvention und Europäische Gemeinschaften, Berlin, Heidelberg, New York 1977, S. 160 ff.
- Klein, Eckart/Breuer, Marten*, Germany, in: Center for International Relations, The Fundamental Rights Agency – Views from the New Member States and Germany, Warschau 2006, 73-90.
- Kokott, Juliane*, Der Grundrechtsschutz im europäischen Gemeinschaftsrecht, AöR 121, 599-638.
- Kokott, Juliane/Dervisopoulos, Ioanna/Henze, Thomas*, Aktuelle Fragen des effektiven Rechtsschutzes durch die Gemeinschaftsgerichte, EuGRZ 2008, 10-15.
- Kokott, Juliane/Rüth, Alexandra*, The European Convention and its Draft Treaty establishing a Constitution for Europe: appropriate answers to the Laeken questions?, C.M.L.Rev. 40 (2003), 1315-1345.
- Krüger, Hans Christian/Polakiewicz, Jörg*, Vorschläge für ein kohärentes System des Menschenrechtsschutzes in Europa. Europäische Menschenrechtskonvention und EU-Grundrechtecharta, EuGRZ 2001, 92-105.
- Lavranos, Nikolaos*, Das So-Lange-Prinzip im Verhältnis von EGMR und EuGH – Anmerkung zu dem Urteil des EGMR v. 30.06.2005, Rs. 450 36/98, EuR 2006, 79-92.
- Lecheler, Helmut*, Der Beitrag der allgemeinen Rechtsgrundsätze zur europäischen Integration – Rückblick und Ausblick, ZEuS 2003, 337-352.
- Lindner, Josef Franz*, Grundrechtsschutz gegen gemeinschaftsrechtliche Öffnungsklauseln – zugleich ein Beitrag zum Anwendungsbereich der EU-Grundrechte, EuZW 2007, 71-75.
- Lindner, Josef Franz*, Grundrechtsschutz in Europa – System einer Kollisionsdogmatik, EuR 2007, 160-193.
- Lindner, Josef Franz*, Fortschritte und Defizite im EU-Grundrechtsschutz – Plädoyer für eine Optimierung der Europäischen Grundrechtecharta, ZRP 2007, 54-57.
- Lübbe-Wolff, Gertrud*, Der Europäische Gerichtshof muss die Grenzen der Unionskompetenzen sorgfältig hüten – „Wo die Musik der Globalisierung spielt, hat das Europäische Parlament bislang nichts zu sagen“, ZRP 2007, 277-278.
- Mahlmann, Matthias*, Die Grundrechtscharta der Europäischen Union, ZEuS 2000, 419-444.
- Mayer, Franz C.*, Wer soll Hüter der europäischen Verfassung sein?, AöR 2004, 411-435.
- Mayer, Franz C.*, Individualrechtsschutz im Europäischen Verfassungsrecht, DVBl. 2004, 606-616.
- Meyer, Frank*, Lost in Complexity – Gedanken zum Rechtsschutz gegen Smart Sanctions in der EU, ZEuS 2007, 1-69.
- Meyer, Jürgen/Hölscheidt, Sven*, Die Europäische Verfassung des Europäischen Konvents, EuZW 2003, 613-621.

- Mückl, Stefan*, Kooperation oder Konfrontation? – Das Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte, *Der Staat* 44 (2005), 403-431.
- Oeter, Stefan*, Rechtsprechungskonkurrenz zwischen nationalen Verfassungsgerichten, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte, *VVDStRL* 2006, 361-391.
- Ohne Autor*, „Moral vor Profit“. Die Bundeskanzlerin fordert vor dem Europarat eine zügige Reform des Menschenrechtsgerichtshofs und sendet eine indirekte Warnung an China und Russland, <<http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/702/169210/>> (abgerufen am 26.04.2008).
- Pache, Eckhard*, Die Europäische Grundrechtscharta – ein Rückschritt für den Grundrechtsschutz in Europa?, *EuR* 2001, 475-494.
- Paeffgen, Hans-Ullrich*, Haus ohne Hüter?, Die Justizgrundrechte im Mehr-Ebenen-System von EG-/EU-Vertrag, EMRK und Europäischem Verfassungsvertrags-Entwurf, *ZStW* 118 (2006), 311-357.
- Pernice, Ingolf*, Der Vertrag von Lissabon – Ende des Verfassungsprozesses der EU?, *EuZW* 2008, 65.
- Pernice, Ingolf*, Carl Schmitt, Rudolf Smend und die europäische Integration, *AöR* 120 (1995), 100-120.
- Philippi, Nina*, Divergenzen im Grundrechtsschutz zwischen EuGH und EGMR, *ZEuS* 2000, 97-124.
- Pietsch, Jörg*, Die Grundrechtecharta im Verfassungskonvent, *ZRP* 2003, 1-4.
- Rabe, Hans-Jürgen*, Zur Metamorphose des Europäischen Verfassungsvertrags, *NJW* 2007, 3153-3157.
- Rengeling, Hans-Werner/Szczekalla, Peter*, Grundrechte in der Europäischen Union, Charta der Grundrechte und allgemeine Rechtsgrundsätze, Köln u.a. 2004.
- Ress, Georg*, Menschenrechte, europäisches Gemeinschaftsrecht und nationales Verfassungsrecht, in: Haller, Herbert (Hrsg.), *Staat und Recht – Festschrift für Günther Winkler*, Wien/New York 1997, S. 897-932.
- Ruffert, Matthias*, Anmerkung zum Gutachten 2/94 des EuGH vom 23.3.1996, *JZ* 1996, 624-627.
- Ruffert, Matthias*, Die Europäische Menschenrechtskonvention und innerstaatliches Recht, *EuGRZ* 2007, 245-255.
- Sabeur, Amina/Berlin, Christof*, Die Beiträge aus den Arbeitsgruppen I,II und IX, in: *Maurer, Andreas/Schild, Joachim* (Hrsg.), *Der Konvent über die Zukunft der Europäischen Union, Synoptische Darstellungen zur Konventsdebatte*, SWP-Dokumentation Band 3, Berlin 2003, S. 1-41.
- Sasse, Christoph*, Der Schutz der Grundrechte in den Europäischen Gemeinschaften und seine Lücken, in: *Mosler, Hermann/Bernhardt, Rudolf/Hilf, Meinhard* (Hrsg.), *Grundrechtsschutz in Europa: Europäische Menschenrechtskonvention und Europäische Gemeinschaften*, Berlin, Heidelberg, New

York 1977, S. 51 ff.

- Schaller, Werner*, Das Verhältnis von EMRK und deutscher Rechtsordnung vor und nach dem Beitritt der EU zur EMRK, *EuR* 2006, 656-675.
- Schiffauer, Peter*, Zum Verfassungszustand der Europäischen Union nach Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon, *EuGRZ* 2008, 1-10.
- Schilling, Theodor*, Bestand und allgemeine Lehren der bürgerschützenden allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts, *EuGRZ* 2000, 3 ff.
- Schmidt, Carmen*, Dokumente zur russischen Blockade des EMRK-Protokolls Nr. 14, *EuGRZ* 2007, 507-508.
- Schmitz, Thomas*, Die Grundrechtecharta als Teil der Verfassung der Europäischen Union, *EuR* 2004, 691-713.
- Schmitz, Thomas*, Die EU-Grundrechtecharta aus grundrechtsdogmatischer und grundrechtstheoretischer Sicht, *JZ* 2001, 833-843.
- Schwartzmann, Rolf*, Europäischer Grundrechtsschutz nach dem Verfassungsvertrag, *AVR* 53 (2005), 129-152.
- Starck, Christian*, Ein Grundrechtskatalog für die Europäischen Gemeinschaften, *EuGRZ* 1981, 545 ff.
- Streinz, Rudolf/Ohler, Christoph/ Herrmann, Christoph*, Die neue Verfassung für Europa. Einführung mit Synopse, München 2005.
- Thym, Daniel*, Europäischer Grundrechtsschutz und Familienzusammenführung, *NJW* 2006, 3249-3252.
- Toggenburg, Gabriel Nikolaij*, Die Grundrechteagentur der Europäischen Union: Perspektiven, Aufgaben, Strukturen und Umfeld einer neuen Einrichtung im Europäischen Menschenrechtsraum, *MRM* 2007, 86-104.
- Toggenburg, Gabriel Nikolaij*, Die EU-Grundrechteagentur: Satellit oder Leitstern?, Daseinsberechtigung, Aufgaben und Herausforderungen der neuen Agentur der Europäischen Union, in: *SWP-Aktuell* 8, Februar 2007, S. 1-8.
- Tomuschat, Christian*, Die Europäische Union und ihre völkerrechtliche Bindung, *EuGRZ* 2007, 1-12.
- Vedder, Christoph*, Die „verfassungsrechtliche Dimension“ – die bisher unbekannt Dimension für Gemeinschaftshandeln?, Anmerkung zum Gutachten 2/94 des EuGH vom 23.3.1996, *EuR* 1996, 309-319.
- von Bogdandy, Armin*, Grundrechtsgemeinschaft als Integrationsziel?, Grundrechte und das Wesen der Europäischen Union, *JZ* 2001, 157-171.
- Weber, Albrecht*, Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon, *EuZW* 2008, 7-14.
- Wildhaber, Luzius*, Europäischer Grundrechtsschutz aus der Sicht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, *EuGRZ* 2005, 689-692.
- Winkler, Sebastian*, Die Vermutung des „äquivalenten“ Grundrechtsschutzes im Gemeinschaftsrecht nach dem Bosphorus-Urteil des EGMR, Die konventionsrechtliche Verantwortung der EG/EU-Mitgliedstaaten für den Vollzug

einer EG-Verordnung, EuGRZ 2007, 641-654.

Zuleeg, Manfred, Der Schutz der Menschenrechte im Gemeinschaftsrecht, DÖV 1992, 937-944.

Lieferbare ZERP-Diskussionspapiere

(in Papierform = P bzw. als elektronische Kopie = E*)

*siehe unsere Homepage: www.zerp.uni-bremen.de (Publikationen)

- DP 7/91: *Gerd Winter* (Hrsg.), Die Europäischen Gemeinschaften und das Öffentliche, Dezember 1991 (P)
- DP 3/92: *Ines Katharina Gerwien*, Die Kontrolle von Pestiziden in exportierenden Industrieländern und Entwicklungsländern, am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland und Malaysias, Oktober 1992 (P)
- DP 7/93: *Michelle Everson*, To the Constitutional Position of the Citizen of the United Kingdom, Dezember 1993 (P)
- DP 3/94: *Monika Jagels-Sprenger*, Der Fall PVC. Ein ungewisses Risiko und seine rechtliche Bewältigung, März 1994 (P)
- DP 4/94: *Geoffrey Woodroffe/Philip Rawlings/Chris Willett*, Financial Services in the United Kingdom, März 1994 (P)
- DP 5/94: *Edda Castelló*, Untersuchung von Beschwerdesystemen für Finanzdienstleistungen, März 1994 (P)
- DP 8/94: *E. Alexandridou/M.-T. Marinos/C. Mastrokostas/G. Triantaphyllakis*, Financial Services in Greece, Juli 1994 (P)
- DP 1/97: *Dorothee Eidmann*, Ausländer und Verwaltung. Eine Skizze am Beispiel des Ausländeramtes in Bremen, Januar 1997 (P/E)
- DP 2/97: *Josef Falke/Armin Höland*, Die Rechtspraxis der Beendigung von Arbeitsverhältnissen. Vorüberlegungen zu einem neuen Forschungsprojekt, März 1997 (P/E)
- DP 3/97: *Edwige Lefebvre*, A Historical Profile of Belgium: From Urban to Modern Belgian Citizenship, Juli 1997 (P/E)
- DP 4/97: *Edwige Lefebvre*, The Belgian Constitution of 1831: The Citizen Burgher, Juli 1997 (P/E)
- DP 5/97: *Edwige Lefebvre*, French Republicanism in Algeria: „Citoyen-Colon“ versus „Sujet-Musulman-Français“, Juli 1997 (P/E)
- DP 6/97 *Ulrich K. Preuß/Armin Höland* (eds.), The Normative Foundation of the Polity, Oktober 1997 (P/E)
- DP 7/97 *Konstanze Plett*, Rechtliche Hindernisse auf dem Weg zur Gleichberechtigung der Frauen, Oktober 1997 (E)
- DP 1/98: *Wolf Sauter*, EU Regulation for the Convergence of Media, Telecommunications, and Information Technology: Arguments for a Constitutional Approach?, Januar 1998 (P/E)
- DP 1/99 *Jürgen Neyer/Dieter Wolf/Michael Zürn*, Recht jenseits des Staates, März 1999 (E)

- DP 2/99 *Josef Heimann*, „Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr“ – der neue Titel IV EGV unter besonderer Berücksichtigung des Schengen-Protokolls, Oktober 1999 (P/E)
- DP 1/00 *Armin Höland/Uwe Reim/Holger Brecht*, Flächentarifvertrag und Günstigkeitsprinzip. Zusammenfassung einer empirischen und rechtlichen Untersuchung der Anwendung von Flächentarifverträgen in den Betrieben, März 2000 (P/E)
- DP 2/00 *Armin Höland/Uwe Reim/Holger Brecht*, Association-Level Agreements and Favourability Principle, Dezember 2000 (E)
- DP 1/02 *Anita Boeker*, The Establishment Provisions of the Europe Agreements: Implementation and Mobilisation in Germany and the Netherlands, April 2002 (P/E)
- DP 2/02 *Nikola Lafrenz*, Die Pflegeversicherung als Teil der Krankenversicherung im Sozialrecht der Europäischen Union – Die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes, Oktober 2002 (E)
- DP 3/02 *Ailine Wolff-Pfisterer*, Sprache als Freizügigkeitshindernis in der EU - Sprachliche Anforderungen an ausländische EG-Bürger im Rahmen der Anerkennung von Befähigungsnachweisen für den Berufszugang und die Berufsausübung, Oktober 2002 (E)
- DP 4/02 *Michael W. Schröter*, Lebensmittelrechtliche Vorsorge als Rechtsprinzip – nationale, europäische und welthandelsrechtliche Aspekte, Dezember 2002 (E)
- DP 1/03 *Christine Godt*, Streit um den Biopatentschutz: Stoffschutz, Patente auf Leben und Ordre Public. Nationaler Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung der Europäischen Biopatentrichtlinie, Dezember 2003 (E)
- DP 2/03 *Carl Otto Lenz*, Das deutsch-französische Verhältnis und sein Einfluss auf die Europäische Union, Dezember 2003 (E)
- DP 1/04 *Josef Falke*, Normung und Dienstleistungen. Anforderungen und Handlungsspielräume nach dem Allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS), Februar 2004 (E)
- DP 1/05 *Eric A. Engle*, Alien Torts in Europe? Human Rights and Tort in European Law, Februar 2005 (E)
- DP 2/05 *Aydan Bashlinskaya*, Der rechtliche Gehalt der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union (GESVP) und ihre Vereinbarkeit mit dem deutschen Grundgesetz, Mai 2005 (E)
- DP 3/05 *Joanna Krzeminska*, Free Speech Meets Free Movement – How Fundamental really is ‘Fundamental’? The Impact of Fundamental Rights on Internal Market Law, August 2005 (E)
- DP 4/05 *Nuno Ferreira*, Revisiting Euthanasia: A Comparative Analysis of a Right to Die in Dignity, November 2005 (P/E)
- DP 1/06 *Christian Joerges*, Der Europäisierungsprozess als Herausforderung des Privatrechts: Plädoyer für eine neue Rechts-Disziplin, Januar 2006 (P/E)

- DP 2/06 *Mel Kenny*, Constructing a European Civil Code: *Quis custodiet ipsos custodiet?*, Februar 2006 (P)
- DP 3/06 *Klaus Sieveking*, ECJ Rulings on Health Care Services and Their Effects on the Freedom of Cross-Border Patient Mobility in the EU, April 2006 (P/E)
- DP 4/06 *Christoph U. Schmid*, The ECJ as a Constitutional and a Private Law Court. A Methodological Comparison, Juni 2006 (P/E)
- DP 5/06 *Ralf Michaels*, EU Law as Private International Law? Re-conceptualising the Country-of-Origin Principle as Vested Rights Theory, August 2006 (P/E)
- DP 6/06 *Maria Paola Ferretti*, Participation, Democratic Deficit and Good Regulation. A Case Study of Participatory Strategies in the European Regulation of GMO Products, September 2006 (P/E)
- DP 7/06 *Norbert Reich*, A Common Frame of Reference (CFR) – Ghost or host for integration?, Oktober 2006 (E)
- DP 1/07 *Christian Joerges*, Integration durch Entrechtlichung? Ein Zwischenruf, August 2007 (P/E)
- DP 1/08 *Aurelia Colombi Ciacchi*, Internationales Privatrecht, *ordre public européen* und Europäische Grundrechte, März 2008 (P/E)
- DP 2/08 *Christian Joerges/Florian Rödl*, Von der Entformalisierung europäischer Politik und dem Formalismus europäischer Rechtsprechung im Umgang mit dem "sozialen Defizit" des Integrationsprojekts, Ein Beitrag aus Anlass der Urteile des EuGH in den Rechtssachen Viking und Laval, März 2008 (E)
- DP 3/08 *Konrad Schober*, Vom Verfassungsvertrag zum Reformvertrag. Das Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union zur Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, Juni 2008 (P/E)
- DP 4/08 *Claudio Franzius*, Der Vertrag von Lissabon am Verfassungstag: Erweiterung oder Ersatz der Grundrechte?, Juli 2008 (P/E)