

### Zur Diskussion über einen Beitritt der EG/EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)

Mit großer Mehrheit hat die Parlamentarische Versammlung des Europarates (EuR) am 17. April 2008 dem Ministerkomitee des Europarates die sofortige Aufnahme von Verhandlungen mit der Europäischen Union (EU) über einen Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) empfohlen. Damit hat die Parlamentarische Versammlung die bereits seit Jahrzehnten geführte Debatte über einen Beitritt der EG/EU zur EMRK wieder auf die politische Agenda des Europarates gesetzt. Zugleich unternimmt es die EU mit dem Vertrag von Lissabon, ihrerseits die rechtlichen Grundlagen für einen solchen Beitritt zu schaffen.

#### Die inhaltliche Diskussion über einen Beitritt der EG/EU zur EMRK

Im Kern wird die **rechtspolitische Forderung** nach einem Beitritt der EG/EU zur EMRK mit der Herstellung von Kohärenz innerhalb des europäischen Grundrechtsschutzes begründet. Zu Beginn der Diskussion stand die Herstellung **materieller Kohärenz** im Vordergrund: Der **Grundrechtsschutz innerhalb der EWG war in den 70er und 80er Jahren noch wenig entwickelt**; ein EMRK-Beitritt wurde als geeignetes Mittel angesehen, den Grundrechtsschutz in der EWG zu verbessern. Mit dem Einsetzen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zu den ungeschriebenen Grundrechten als allgemeine Rechtsgrundsätze des EG-Rechts verlor dieses Argument an Bedeutung, weil sich der EuGH bei der Ermittlung des Inhaltes der ungeschriebenen EG-Grundrechte in immer stärkerem Maße auf die Auslegung der EMRK durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) stützte. Mit der im Vertrag von Lissabon vorgesehenen EU-Grundrechtecharta würde die EU sogar erstmals einen rechtsverbindlichen eigenen Grundrechtekatalog erhalten. Der materielle Grundrechtsstandard in der EG/EU wird daher heute meist als ausreichend und dem der EMRK vergleichbar eingeschätzt.

Daher wird die Forderung nach einem Beitritt der EG/EU zur EMRK in jüngerer Zeit zunehmend mit der Herstellung **verfahrensrechtlicher Kohärenz** begründet: Trotz aller Angleichungstendenzen in inhaltlicher Hinsicht kann die **EG/EU mangels formeller Bindung an die EMRK selbst nicht Partei** in Verfahren vor dem EGMR sein. Die supranationale Hoheitsgewalt der EG/EU unterliegt damit anders als die aller Mitgliedstaaten nicht der unmittelbaren Kontrolle durch den EGMR. Nach dessen Rechtsprechung kann sich ein Einzelner zwar mittelbar gegen Rechtsakte der EG wehren, indem er Beschwerde gegen einen oder mehrere EG-Mitgliedstaaten erhebt. Das diesbezügliche Verfahren ist jedoch kompliziert. In der Praxis hat sich ferner auch die Durchsetzung von Urteilen des EGMR in solchen Fällen als schwierig erwiesen, weil mit den Mitgliedstaaten nicht die eigentlichen „Verletzer“ verurteilt werden. Dieser Zustand wird insgesamt als systemwidrig angesehen. Mit einem Beitritt zur EMRK könnten Verstöße der supranationalen Hoheitsgewalt der EG/EU gegen die EMRK unmittelbar vor dem EGMR gerügt werden.

**Kritische Stimmen** sehen mit einem Beitritt der EG/EU zur EMRK jedoch die **Gefahr einer Beeinträchtigung der „Autonomie des Gemeinschaftsrechts“** verbunden. Insbesondere wurde die Befürchtung geäußert, eine unmittelbare Zuständigkeit des EGMR für Beschwerden gegen die EG könne das Rechtsprechungsmonopol des EuGH für das Recht der EG unterminieren. Diesen Bedenken wurde entgegengehalten, der EGMR würde keine originäre Kompetenz für die Prüfung und Auslegung des EG- und EU-Rechts erhalten, sondern könne nur die Beachtung der EMRK-Rechte durch die Organe der EG/EU überprüfen. Insoweit nähme die EG keine Sonderstellung ein, son-

dem würde behandelt werden wie alle übrigen EMRK-Vertragsparteien auch. Tatsächlich ist der EGMR ein Menschenrechtsgerichtshof und keine allgemeine „Superrevisionsinstanz“. Daneben wurde auf die Problematik verwiesen, dass die EMRK auch Handlungspflichten enthalte, deren Umsetzung der EG unmöglich sein könne, weil sie für die damit verbundenen Sachfragen keine Regelungskompetenz von den Mitgliedstaaten übertragen bekommen habe. Es bestehe daher die **Gefahr einer schleichenden Kompetenzerweiterung der EG/EU** zum Zwecke der Umsetzung von Entscheidungen des EGMR.

### **Die rechtlichen Rahmenbedingungen für einen Beitritt**

Sowohl innerhalb der EG/EU als auch auf Seiten des Europarates sind die notwendigen rechtlichen Vorarbeiten für einen völkerrechtlichen Beitritt bereits weit vorangetrieben worden, aber noch nicht vollendet. Den aufgezeigten Bedenken wurde dabei weitgehend Rechnung getragen.

Derzeit kann wohl nur die EG, nicht aber die EU im Allgemeinen völkerrechtlich handeln. Der Europäischen Gemeinschaft (EG) als erster Säule der EU ist eine eigene Völkerrechtspersönlichkeit ausdrücklich verliehen worden (Art. 281 EG-Vertrag). Ob die EU derzeit Völkerrechtssubjektivität besitzt ist umstritten. Die EU-Mitgliedstaaten haben jedenfalls erst im Vertrag von Lissabon (Art. 47 EUV-Lissabon) ausdrücklich festgeschrieben, dass die „neue“ EU künftig umfassende Rechtspersönlichkeit haben soll. Der Vertrag von Lissabon ist jedoch noch nicht in Kraft getreten.

Ein weiteres Problemfeld ergibt sich daraus, dass gegenwärtig weder die EU noch die EG eine **ausdrückliche Zuständigkeit für einen Beitritt zur EMRK** haben. Unter Berufung auf ein Gutachten des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) aus dem Jahr 1996 wird eine solche aber überwiegend als notwendig erachtet, weil ein Beitritt der EG/EU zur EMRK von „verfassungsrechtlicher Bedeutung“ wäre. Der Vertrag von Lissabon enthält eine solche Rechtsgrundlage, welche der „neuen“ EU einen Beitritt zur EMRK ermöglichen würde (Art. 6 Abs. 2 EUV-Lissabon). **In verfahrensrechtlicher Hinsicht stellt der Vertrag von Lissabon indes hohe Anforderungen an einen Beitritt:** Der Rat kann darüber nur einstimmig beschließen. Ferner bedarf ein Beitritt nicht nur der Zustimmung des Europäischen Parlaments, sondern auch der Zustimmung durch sämtliche „Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften“ (Art. 218 Abs. 6, lit. a, para. ii; Abs. 8 AEUV-Lissabon). In Deutschland ist dies das Verfahren der innerstaatlichen Beteiligung von Bundestag und Bundesrat beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge nach Art. 59 Abs. 2, S. 1 GG.

Für den Fall eines Beitrittes der EU zur EMRK stellt der Vertrag von Lissabon ferner klar, dass dieser „nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union“ ändert (Art. 6 Abs. 2 EUV-Lissabon).

Für einen Beitritt der EG/EU bedarf auch das **Regelwerk der EMRK der Anpassung**. Die EMRK ist bislang davon geprägt, dass ihr ausschließlich Staaten, nicht aber supranationale Hoheitsträger wie die EG/EU beitreten können (Beitritt nur für Staaten: Art. 59 EMRK; Art. 4 der Satzung des Europarates). Die Mitgliedstaaten des Europarates haben daher im **14. Zusatzprotokoll zur EMRK** vorgesehen, dass Art. 59 EMRK um folgenden Absatz 2 ergänzt wird: „Die Europäische Union kann dieser Konvention beitreten“. Dieses Zusatzprotokoll ist aber **noch nicht in Kraft** getreten. Dazu ist notwendig, dass es alle Vertragsstaaten der EMRK ratifizieren. Die russische Duma hat bislang ihre Zustimmung wegen grundsätzlicher Kritik am Verfahren des EGMR verweigert, weswegen Russland als einziger EMRK-Vertragsstaat das Zusatzprotokoll noch nicht ratifiziert hat.

### **Quellen:**

- Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarats: The accession of the European Union/European Community to the European Convention on Human Rights, Recommendation 1834 (2008) vom 17. April 2008, im Internet abrufbar unter: <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/EREC1834.htm>> (Stand: 24. April 2008).
- Entschließung der der Parlamentarischen Versammlung des Europarats: The accession of the European Union/European Community to the European Convention on Human Rights, Resolution 1610 (2008) vom 17. April 2008, im Internet abrufbar unter: <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1610.htm>> (Stand: 24. April 2008).
- Bericht des Ausschusses für Recht und Menschenrechte der Parlamentarischen Versammlung des Europarats: The accession of the European Union/European Community to the European Convention on Human Rights, Doc. 11533/2008 vom 18. März 2008, im Internet abrufbar unter: <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11533.pdf>> (Stand: 24. April 2008).
- Krüger, Hans Christian/Polakiewicz, Jörg: Vorschläge für ein kohärentes System des Menschenrechtsschutzes in Europa, in: Europäische Grundrechte Zeitschrift 2001, S. 92–105.

Verfasser: RR z.A. Matthias Köngeter, WD 2 - Auswärtiges, Völkerrecht, Wirtschaftliche Zusammenarbeit u. Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe