



Sammlung der Rechtsprechung

STELLUNGNAHME DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 13. Juni 2014¹

Gutachtenverfahren 2/13

eingeleitet auf Antrag der Europäischen Kommission

„Abschluss internationaler Übereinkünfte durch die Union — Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) — Wahrung der besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts — Wahrung der Zuständigkeiten der Union und der Befugnisse ihrer Organe — Beteiligung der Union an den durch die internationale Übereinkunft eingesetzten Gremien — Anerkennung der Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) — Effektiver Rechtsschutz in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“

Inhaltsverzeichnis

I – Einleitung	4
II – Bisheriger Verlauf des Beitrittsprozesses	4
III – Gutachtenantrag der Kommission	5
IV – Rechtlicher Rahmen	5
V – Zulässigkeit des Gutachtenantrags	7
VI – Inhaltliche Würdigung	8
Vorbemerkung	8
A – Die Wahrung der Zuständigkeiten der Union	10
1. Keine Beschneidung der Kompetenzen der Union durch den Beitritt	11
2. Keine Ausweitung der Kompetenzen der Union durch den Beitritt	12
3. Kein Bedarf an neuen Kompetenzen für die Union infolge des Beitritts	14

¹ — Originalsprache: Deutsch.

a)	Das Verfahren der Vorabfassung	14
b)	Die Pflicht zur Umsetzung von Urteilen des EGMR	16
c)	Der Rechtsschutz in der GASP	17
4.	Zwischenergebnis	22
B –	Die Wahrung der Befugnisse der Organe der Union	22
1.	Die Befugnisse des Gerichtshofs der Europäischen Union	22
a)	Das Streitschlichtungsmonopol der Unionsgerichte (Art. 344 AEUV)	22
b)	Die Befugnisse der Unionsgerichte in Bezug auf die Auslegung des Unionsrechts und die Prüfung der Rechtmäßigkeit von Unionsrechtsakten	25
c)	Die Auswirkungen des 16. Zusatzprotokolls zur EMRK auf die Befugnisse des Gerichtshofs	28
d)	Zwischenergebnis	28
2.	Die Befugnisse anderer Unionsorgane	29
a)	Allgemeines	29
b)	Das institutionelle System der Union zur Verhängung von Sanktionen für Zuwiderhandlungen gegen das Wettbewerbsrecht	29
i)	Die institutionelle Rolle der Kommission als Wettbewerbsbehörde	29
ii)	Der Grundsatz „ne bis in idem“	30
iii)	Der Grundsatz der angemessenen Verfahrensdauer	31
iv)	Fazit	31
C –	Die Wahrung der besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts	31
1.	Die Anerkennung der Gerichtsbarkeit des EGMR	32
a)	Allgemeine Erwägungen	32
b)	Die besonderen Vorkehrungen zur Sicherung der Autonomie der Unionsrechtsordnung im Abkommensentwurf	34
i)	Zur Festlegung der Verantwortlichkeiten im Verhältnis zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten (Art. 3 Abs. 7 des Abkommensentwurfs)	34
ii)	Zur Beurteilung der Frage, ob eine Vorabfassung des Gerichtshofs der Europäischen Union erforderlich ist	35
iii)	Zur Diskrepanz zwischen der Reichweite der Befugnisse des EGMR und denen des Gerichtshofs der Europäischen Union im Rahmen der GASP	36
c)	Zwischenergebnis	38

2.	Die Grundsätze der unmittelbaren Wirkung und des Vorrangs des Unionsrechts	38
3.	Die Mechanismen zur Bestimmung des richtigen Beschwerdegegners in den Verfahren vor dem EGMR	40
	a) Gewährleistung von wirksamer Überwachung im Kontrollsystem der EMRK	41
	b) Gewährleistung einer wirksamen Verteidigung des Unionsrechts vor dem EGMR	43
	i) Das Fehlen hinreichender Informationen über die beim EGMR anhängigen Verfahren	43
	ii) Die Befugnis des EGMR zur Plausibilitätsprüfung im Zusammenhang mit Anträgen auf Zulassung als Mitbeschwerdegegner	44
	c) Fazit	45
4.	Zwischenergebnis	45
D –	Die notwendigen Vorkehrungen für die Beteiligung der Union an den Kontrollgremien der EMRK	46
	1. Die Beteiligung der Union am EGMR	46
	2. Die Beteiligung der Union am Ministerkomitee des Europarats	46
	3. Zwischenergebnis	47
E –	Die Berücksichtigung der besonderen Situation der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die EMRK	48
	1. Die besondere Situation der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Zusatzprotokolle zur EMRK	48
	2. Die besondere Situation der Mitgliedstaaten in Bezug auf Art. 15 EMRK	49
	3. Die besondere Situation der Mitgliedstaaten in Bezug auf ihre völkerrechtlichen Vorbehalte zur EMRK	49
	a) Der Grundsatz der gemeinsamen Verantwortlichkeit von Beschwerdegegner und Mitbeschwerdegegner	50
	b) Die EMRK als mit Vorrangwirkung ausgestatteter Bestandteil des Unionsrechts	50
	4. Die besondere Situation der Mitgliedstaaten im Rahmen des Mechanismus des Mitbeschwerdegegners	51
	5. Zwischenergebnis	52
	Abschließende Bemerkung	53
VII –	Ergebnis	53

I – Einleitung

1. Der geplante Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten² (EMRK) soll zu mehr Effektivität und zu mehr Homogenität bei der Achtung der Grundrechte in Europa führen. Vor allem aber wird sich die Union selbst mit diesem Beitritt einer von vielen Seiten lange geforderten externen Kontrolle unterwerfen, was die Einhaltung elementarer Grundrechtstandards anbelangt. Auf diese Weise lässt die Union letztlich die gleichen Regeln für sich gelten, deren Anerkennung sie auch von ihren gegenwärtigen und künftigen Mitgliedstaaten immer wieder einfordert.

2. Nicht nur wegen seiner enormen politischen Signalwirkung, sondern auch aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Dimension ist der geplante Beitritt zur EMRK ein Vorhaben von herausragender Bedeutung. Über Jahrzehnte hinweg hat dieses Projekt immer wieder die europäischen Institutionen beschäftigt, und auch der Gerichtshof ist bereits zum zweiten Mal mit rechtlichen Aspekten dieses Vorhabens befasst³.

3. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon steht mit Art. 6 Abs. 2 EUV⁴ fest, dass die Union nicht nur über die Befugnis verfügt, der EMRK beizutreten, sondern auch, dass ihr die Mitgliedstaaten die Pflicht auferlegt haben, diesen Weg zu beschreiten. Das Ziel, der EMRK beizutreten, hat seither im Unionsrecht Verfassungsrang.

4. Der Teufel steckt jedoch, wie so häufig, im Detail. Zu welchen Bedingungen darf die Union der EMRK beitreten, und wie kann sichergestellt werden, dass ein solcher Beitritt die Besonderheiten des Unionsrechts, die Zuständigkeiten der Union und die Befugnisse ihrer Organe unberührt lässt? Dies sind im Kern die Rechtsfragen, mit denen sich der Gerichtshof im vorliegenden Gutachtenverfahren auf Antrag der Europäischen Kommission auseinandersetzen muss. Es wird also darum gehen, das „Kleingedruckte“ des geplanten Beitritts eingehend auf seine Vereinbarkeit mit den Gründungsverträgen der Union zu überprüfen. Grundlage für diese Prüfung ist der „Revidierte Entwurf für ein Beitrittsabkommen“, wie er im Juni 2013 in Straßburg von den Verhandlungsführern dem Lenkungsausschuss für Menschenrechte als zuständigem Gremium des Europarats vorgelegt wurde.

II – Bisheriger Verlauf des Beitrittsprozesses

5. Auf Empfehlung der Kommission vom 17. März 2010 hat der Rat der Europäischen Union am 4. Juni 2010 die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über den Beitritt der Union zur EMRK erteilt, die Kommission zur Verhandlungsführerin bestimmt und ihr Leitlinien für die Verhandlungen vorgegeben.

6. Die Beitrittsverhandlungen fanden im institutionellen Rahmen des Europarats statt, genauer gesagt in zwei aufeinanderfolgenden Arbeitsgruppen, welche das Ministerkomitee des Europarats bevollmächtigt hatte. An den Verhandlungen wirkten neben der Kommission auch interessierte Vertragsstaaten des Europarats mit, von denen einige der Union angehören, andere nicht.

2 — Unterzeichnet in Rom am 4. November 1950.

3 — Bei seiner ersten Befassung mit diesem Thema befand der Gerichtshof bekanntlich am 28. März 1996, dass die damalige Europäische Gemeinschaft nicht über die Zuständigkeit verfügte, der EMRK beizutreten (Gutachten 2/94, EU:C:1996:140, Rn. 36 und Tenor).

4 — Diese Vorschrift orientiert sich am Vorbild von Art. I-9 Abs. 2 des gescheiterten Vertrags über eine Verfassung für Europa (unterzeichnet in Rom am 29. Oktober 2004, ABl. C 310, S. 1).

7. Im Juni 2013 wurde dem Lenkungsausschuss für Menschenrechte des Europarats der Abschlussbericht über die Verhandlungen vorgelegt⁵, dem neben dem Revidierten Entwurf für ein Beitrittsabkommen⁶ noch einige weitere Entwürfe für Rechtsakte beigefügt sind, namentlich ein Entwurf einer Erklärung der Europäischen Union zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Beitrittsabkommens, ein Entwurf einer ergänzenden Regel zu den Regeln des Ministerkomitees, ein Entwurf für eine gemeinsame Absichtserklärung zwischen der Europäischen Union und der Vertragspartei X, sowie der Entwurf für einen Erläuternden Bericht zum Beitrittsabkommen⁷. Die Verhandlungsführer sind übereingekommen, dass diese Texte ein Gesamtpaket bilden und für den Beitritt der Union zur EMRK alle gleich wichtig sind⁸.

III – Gutachtenantrag der Kommission

8. Angesichts der verfassungsrechtlichen Dimension des geplanten Beitritts der Union zur EMRK und zur Gewährleistung von Rechtssicherheit hat die Kommission den Gerichtshof mit Schriftsatz vom 4. Juli 2013 gemäß Art. 218 Abs. 11 AEUV um die Abgabe eines Gutachtens zu folgender Frage ersucht:

Ist der Entwurf des Abkommens über den Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten mit den Verträgen vereinbar?

9. Dem Gutachtenantrag der Kommission liegen neben dem Abkommensentwurf auch alle weiteren oben in Rn. 7 aufgeführten Entwürfe von Rechtsakten bei. Diese Texte liegen allerdings bedauerlicherweise nur in französischer und englischer Sprache vor.

10. Über den Gutachtenantrag der Kommission wurde vor dem Gerichtshof schriftlich und, am 5. und 6. Mai 2014, mündlich verhandelt. Am schriftlichen Verfahren haben sich neben der Kommission als Antragstellerin der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament sowie Bulgarien, die Tschechische Republik, Dänemark, Deutschland, Estland, Irland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, die Slowakei, Finnland, Schweden und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland beteiligt. Mit Ausnahme Bulgariens und Polens haben diese Verfahrensbeteiligten auch mündlich Stellung genommen, zusätzlich waren in der mündlichen Verhandlung Belgien und Italien vertreten.

IV – Rechtlicher Rahmen

11. Der rechtliche Rahmen für den Beitritt der Union zur EMRK ergibt sich aus Art. 6 EUV, dem Protokoll Nr. 8 zum EUV und zum AEUV (Protokoll Nr. 8)⁹, sowie aus einer Erklärung zu Art. 6 Abs. 2 EUV¹⁰ (Erklärung Nr. 2).

5 — Abschlussbericht an den Lenkungsausschuss für Menschenrechte (*Rapport final au CDDH*), Dok. Nr. 47+1(2013)008 rev2, vorgelegt in Straßburg am 10. Juni 2013, im Folgenden: Abschlussbericht.

6 — Im Folgenden: Abkommensentwurf.

7 — Im Folgenden: Erläuternder Bericht.

8 — Rn. 9 des Abschlussberichts.

9 — Protokoll (Nr. 8), zu Art. 6 Abs. 2 des Vertrags über die Europäische Union, über den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

10 — Erklärung Nr. 2 zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon angenommen hat.

12. In Art. 6 EUV ist Folgendes bestimmt:

„(1) Die Union erkennt die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000 in der am 12. Dezember 2007 in Straßburg angepassten Fassung niedergelegt sind; die Charta der Grundrechte und die Verträge sind rechtlich gleichrangig.

Durch die Bestimmungen der Charta werden die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union in keiner Weise erweitert.

Die in der Charta niedergelegten Rechte, Freiheiten und Grundsätze werden gemäß den allgemeinen Bestimmungen des Titels VII der Charta, der ihre Auslegung und Anwendung regelt, und unter gebührender Berücksichtigung der in der Charta angeführten Erläuterungen, in denen die Quellen dieser Bestimmungen angegeben sind, ausgelegt.

(2) 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.

(3) Die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, sind als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.“

13. Das Protokoll Nr. 8 ist folgendermaßen abgefasst:

„Artikel 1

In der Übereinkunft über den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden ‚Europäische Konvention‘) nach Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union wird dafür Sorge getragen, dass die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts erhalten bleiben, insbesondere in Bezug auf

- a) die besondere Regelung für eine etwaige Beteiligung der Union an den Kontrollgremien der Europäischen Konvention;
- b) die nötigen Mechanismen, um sicherzustellen, dass Beschwerden von Nichtmitgliedstaaten und Individualbeschwerden den Mitgliedstaaten und/oder gegebenenfalls der Union ordnungsgemäß übermittelt werden.

Artikel 2

In der Übereinkunft nach Artikel 1 wird sichergestellt, dass der Beitritt der Union die Zuständigkeiten der Union und die Befugnisse ihrer Organe unberührt lässt. Es wird sichergestellt, dass die Bestimmungen der Übereinkunft die besondere Situation der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Europäische Konvention unberührt lassen, insbesondere in Bezug auf ihre Protokolle, auf Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten in Abweichung von der Europäischen Konvention nach deren Artikel 15 getroffen werden, und auf Vorbehalte, die die Mitgliedstaaten gegen die Europäische Konvention nach deren Artikel 57 anbringen.

Artikel 3

Keine der Bestimmungen der Übereinkunft nach Artikel 1 berührt Artikel 344 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.“

14. In der Erklärung Nr. 2 hat die Regierungskonferenz, die den Vertrag von Lissabon angenommen hat, überdies Folgendes zum Ausdruck gebracht:

„Die Konferenz kommt überein, dass der Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten unter Bedingungen erfolgen sollte, die es gestatten, die Besonderheiten der Rechtsordnung der Union zu wahren. In diesem Zusammenhang stellt die Konferenz fest, dass der Gerichtshof der Europäischen Union und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in einem regelmäßigen Dialog stehen; dieser Dialog könnte beim Beitritt der Union zu dieser Konvention intensiviert werden.“

15. Ergänzend ist auf Art. 52 Abs. 3 der Charta der Grundrechte hinzuweisen:

„Soweit diese Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutz[e] der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechten entsprechen, haben sie die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird. Diese Bestimmung steht dem nicht entgegen, dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewährt.“

V – Zulässigkeit des Gutachtenantrags

16. Einige Verfahrensbeteiligte haben punktuelle Zweifel an der Zulässigkeit des Gutachtenantrags geäußert. Ihre Kritik bezieht sich auf die Ausführungen der Kommission zu den geplanten unionsinternen Umsetzungsmaßnahmen für den Beitritt zur EMRK. Während sich manche Verfahrensbeteiligte daran stoßen, dass die Kommission überhaupt Ausführungen zu dieser Thematik macht, gehen diese Ausführungen anderen Verfahrensbeteiligten nicht weit genug.

17. Gemäß Art. 218 Abs. 11 AEUV können Gutachten des Gerichtshofs über die Vereinbarkeit geplanter internationaler Übereinkünfte (d. h. völkerrechtlicher Abkommen) mit den Verträgen vom Parlament, dem Rat, der Kommission oder einem Mitgliedstaat eingeholt werden. Das Gutachtenverfahren zielt darauf ab, Verwicklungen zu vermeiden, die entstehen könnten, wenn die Vereinbarkeit von völkerrechtlichen Abkommen, die die Union verpflichten, mit dem Unionsprimärrecht zu einem späteren Zeitpunkt vor Gericht bestritten würde¹¹.

18. Zulässiger Gegenstand eines Gutachtenverfahrens gemäß Art. 218 Abs. 11 aeuv ist eine „geplante Übereinkunft“, was voraussetzt, dass dem Gerichtshof hinreichende Angaben zum Inhalt dieses Abkommens zur Verfügung stehen¹².

19. Im vorliegenden Fall hat die Kommission dem Gerichtshof den vollständigen Wortlaut des Abkommensentwurfs und seiner Begleitdokumente vorgelegt. Aus der Gesamtheit dieser Unterlagen lässt sich klar und eindeutig entnehmen, zu welchen Bedingungen der Beitritt der Union zur EMRK erfolgen soll, insbesondere, zu welchen Bedingungen sich die Union den gerichtlichen Kontrollmechanismen der EMRK zu unterwerfen beabsichtigt¹³. Diese Angaben sind ausreichend, um die Vereinbarkeit des geplanten Beitritts zur EMRK mit den Verträgen zu beurteilen.

11 — Gutachten 2/94 (EU:C:1996:140, Rn. 3), Gutachten 1/08 (EU:C:2009:739, Rn. 107) und Gutachten 1/09 (EU:C:2011:123, Rn. 47).

12 — Gutachten 2/94 (EU:C:1996:140, Rn. 20 bis 22) und Gutachten 1/09 (EU:C:2011:123, Rn. 49).

13 — Vgl. dazu auch Gutachten 2/94 (EU:C:1996:140, Rn. 20).

20. Dass die Kommission dem Gerichtshof im vorliegenden Verfahren keine Entwürfe für die unionsinternen Umsetzungsmaßnahmen zu dem geplanten Beitrittsabkommen zugeleitet hat, steht der Zulässigkeit ihres Gutachtenantrags nicht entgegen. Denn Gegenstand des Gutachtenverfahrens ist nur das geplante Beitrittsabkommen als solches, nicht hingegen die möglicherweise erforderlichen unionsinternen Umsetzungsmaßnahmen. Zum Verständnis von Inhalt und Tragweite des Abkommensentwurfs und seiner Begleitdokumente bedarf es keiner Angaben über die beabsichtigten unionsinternen Umsetzungsmaßnahmen.

21. Auch der Umstand, dass sich die Verfahrensbeteiligten gegenwärtig nicht einig sind, welche Rechtsform die unionsinternen Umsetzungsmaßnahmen haben sollen und welcher Inhalt ihnen zu geben ist, hindert den Gerichtshof nicht an der Prüfung der Vereinbarkeit des Abkommensentwurfs mit den Verträgen. Denn wenn der Gerichtshof in der Vergangenheit schon nicht verlangt hat, dass die betroffenen Organe ein endgültiges Einvernehmen erzielt haben, was den konkreten Inhalt der geplanten völkerrechtlichen Übereinkunft betrifft¹⁴, so kann er im vorliegenden Fall die Zulässigkeit des Gutachtenantrags erst recht nicht vom Einvernehmen der betroffenen Organe hinsichtlich der genauen Ausgestaltung etwaiger unionsinterner Umsetzungsmaßnahmen abhängig machen.

22. Berücksichtigt man den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts, der gebietet, dass jedes Organ seine Befugnisse unter Beachtung der Befugnisse der anderen Organe ausübt¹⁵ (vgl. auch Art. 13 Abs. 2 EUV), so kann es im Übrigen nicht Aufgabe des Gerichtshofs im vorliegenden Gutachtenverfahren sein, den zuständigen Organen im jetzigen Stadium umfassende und detaillierte inhaltliche Vorgaben für die unionsinternen Umsetzungsmaßnahmen zu dem geplanten Beitrittsabkommen zu machen.

23. Sollte sich im Rahmen der inhaltlichen Prüfung des Abkommensentwurfs erweisen, dass zu seinem Inkrafttreten der Erlass bestimmter unionsinterner Umsetzungsmaßnahmen zwingend notwendig ist, so kann der Gerichtshof dies in seiner Antwort auf den Gutachtenantrag der Kommission als Bedingung für die Vereinbarkeit des geplanten Beitrittsabkommens mit den Verträgen aussprechen.

24. Alles in allem ist aber der Gutachtenantrag der Kommission ohne Rücksicht auf etwaige Streitigkeiten der Verfahrensbeteiligten über den konkreten Inhalt der noch zu treffenden unionsinternen Umsetzungsmaßnahmen zulässig.

VI – Inhaltliche Würdigung

Vorbemerkung

25. Mit dem geplanten Beitritt der Union zur EMRK entsteht die besondere, wenn nicht sogar einzigartige Konstellation, in der sich eine internationale, supranationale Organisation – die Europäische Union – der Kontrolle einer anderen internationalen Organisation – dem Europarat – im Hinblick auf die Einhaltung elementarer Grundrechtstandards stellt. Dies hat zur Folge, dass fortan in unionsrechtlich geregelten Bereichen nicht nur nationale und unionale Gerichte, sondern auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) aufgerufen sein werden, über die Einhaltung von Grundrechten zu wachen.

14 — Gutachten 1/09 (EU:C:2011:123, Rn. 55).

15 — Urteile Parlament/Rat (C-70/88, EU:C:1990:217, Rn. 22) und Parlament/Rat (C-133/06, EU:C:2008:257, Rn. 57), sowie Gutachten 1/09 (EU:C:2011:123, Rn. 55).

26. Um den Beitritt der Union zur EMRK im Einklang mit dem geltenden Unionsprimärrecht auszugestalten, haben die Verhandlungsdelegationen eine Reihe von Regelungen in den Abkommensentwurf aufgenommen. Anders als bisweilen unterstellt, wird dadurch der Union nicht etwa eine Vorzugsbehandlung gegenüber anderen Vertragsparteien der EMRK zuteil, vielmehr soll mit den in Aussicht genommenen Regelungen der spezifischen Situation der Union und ihrer Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden. Diese kennzeichnet sich nicht zuletzt dadurch, dass es in Angelegenheiten der Europäischen Union häufig zu einem komplexen Zusammenspiel unionaler und mitgliedstaatlicher Handlungen und Zuständigkeiten kommt, insbesondere sind die Mitgliedstaaten in aller Regel in die Durchführung des Unionsrechts eingebunden.

27. Es liegt auf der Hand, dass dieser besonderen und komplexen Situation für den Schutz der Grundrechte durch geeignete Vorkehrungen Rechnung zu tragen ist. Hervorzuheben sind insbesondere drei im Abkommensentwurf vorgesehene Neuerungen, welche die Festlegung der Verantwortlichkeit der Union, den Mechanismus des Mitbeschwerdegegners und das Verfahren der Vorabfassung unseres Gerichtshofs betreffen.

28. Was zunächst die *Verantwortlichkeit der Union* für etwaige Verstöße gegen die EMRK anbelangt, so stellt Art. 1 Abs. 3 Satz 1 des Abkommensentwurfs klar, dass der Union durch ihren Beitritt zur EMRK nur Verpflichtungen in Bezug auf Handlungen, Maßnahmen oder Unterlassungen ihrer eigenen Organe, Einrichtungen und Stellen entstehen, sowie in Bezug auf Personen, die in deren Namen handeln. In Art. 1 Abs. 3 Satz 2 des Abkommensentwurfs wird hinzugefügt, dass keine Bestimmung der EMRK oder ihrer Zusatzprotokolle der Union die Verpflichtung auferlegt, eine Handlung vorzunehmen oder eine Maßnahme zu treffen, für die sie nach dem Unionsrecht nicht zuständig wäre. In Art. 1 Abs. 4 Satz 1 des Abkommensentwurfs wird schließlich klargestellt, dass Handlungen, Maßnahmen oder Unterlassungen der Organe eines Mitgliedstaats oder von in deren Namen handelnden Personen diesem Staat zugerechnet werden, auch wenn diese bei der Durchführung des Unionsrechts – einschließlich von Beschlüssen aufgrund des EU-Vertrags und des AEU-Vertrags – vorkommen. Allerdings kann die Union nach Art. 1 Abs. 4 Satz 2 des Abkommensentwurfs in solchen Fällen als Mitbeschwerdegegnerin gemeinsam mit dem oder den betroffenen Mitgliedstaaten für etwaige Verstöße gegen die EMRK in die Haftung genommen werden.

29. Der in Art. 3 des Abkommensentwurfs niedergelegte neue *Mechanismus des Mitbeschwerdegegners* – bisweilen auch als Mechanismus des „weiteren Beschwerdegegners“ bezeichnet – ermöglicht es, dass in bestimmten Fällen sowohl die Union als auch einer oder mehrere ihrer Mitgliedstaaten gemeinsam Beschwerdegegner und damit gleichberechtigte *Partei* in einem Verfahren vor dem EGMR sein können, selbst wenn die Beschwerde vom Beschwerdeführer nur gegen die Union bzw. nur gegen einen oder mehrere ihrer Mitgliedstaaten gerichtet wurde. Namentlich gilt dies nach Art. 1 Abs. 4 Satz 2 des Abkommensentwurfs in Fällen, in denen Handlungen, Maßnahmen oder Unterlassungen mitgliedstaatlicher Stellen bei der Durchführung des Unionsrechts vorkommen.

30. Eng mit dem Mechanismus des Mitbeschwerdegegners verbunden ist das *Verfahren der Vorabfassung* gemäß Art. 3 Abs. 6 des Abkommensentwurfs. Dieses Verfahren, das bisweilen auch als „Verfahren der vorherigen internen Kontrolle“ beschrieben wird, soll es unserem Gerichtshof ermöglichen, in einem Rechtsstreit, der vor nationalen Gerichten seinen Ausgang genommen hat und niemals Gegenstand eines Vorabentscheidungsverfahrens gemäß Art. 267 AEUV war¹⁶, über die Vereinbarkeit von Unionsrecht mit der EMRK zu befinden, bevor der EGMR eine Entscheidung in der Sache trifft.

16 — Dies mag in manchen Fällen einer Verletzung der Vorlagepflicht letztinstanzlicher Gerichte im Sinne von Art. 267 Abs. 3 AEUV geschuldet sein, kann aber ebenso gut auf einer der drei Ausnahmen von der Vorlagepflicht beruhen, die unser Gerichtshof in seiner Rechtsprechung „CILFIT“ anerkannt hat (vgl. grundlegend Urteil Cilfit u. a., 283/81, EU:C:1982:335).

31. Ob diese und andere Neuerungen, die der Abkommensentwurf vorsieht, geeignet sind, einen mit den Verträgen vereinbaren Beitritt der Union zur EMRK sicherzustellen, wird im vorliegenden Gutachtenverfahren zu erörtern sein. Dazu bietet es sich an, in Anlehnung an die Gliederung des Gutachtenantrags der Kommission Schritt für Schritt die verschiedenen rechtlichen Anforderungen durchzugehen, die im Unionsprimärrecht an das Beitrittsabkommen gestellt werden. Sowohl die Regelung der Verantwortlichkeit der Union als auch der Mechanismus des Mitbeschwerdegegners und das Verfahren der Vorabbeurteilung werden dabei in den unterschiedlichsten Zusammenhängen relevant werden. Zu prüfen ist im Folgenden insbesondere,

- ob die Zuständigkeiten der Union gewahrt bleiben (Abschnitt A)¹⁷,
- ob die Befugnisse der Organe der Union unberührt bleiben (Abschnitt B)¹⁸,
- ob die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts erhalten bleiben (Abschnitt C)¹⁹,
- ob die notwendigen Vorkehrungen für die Beteiligung der Union an den Kontrollgremien der EMRK getroffen wurden (Abschnitt D)²⁰ und
- ob der besonderen Situation der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die EMRK gebührend Rechnung getragen wurde (Abschnitt E)²¹.

32. Besonderes Augenmerk verdient dabei auch die Frage, ob die Anerkennung der Gerichtsbarkeit des EGMR mit der Autonomie des Unionsrechts vereinbar ist²² und ob die gerichtliche Kontrolle der Tätigkeit der Union im Rahmen ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) den Anforderungen an einen effektiven Rechtsschutz im Sinne der Art. 6 und 13 EMRK genügt²³.

A – Die Wahrung der Zuständigkeiten der Union

33. Gemäß Art. 6 Abs. 2 Satz 2 EUV darf der Beitritt der Union zur EMRK die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union nicht ändern.

34. In dieser Vorschrift kommt ein grundlegendes Anliegen der Mitgliedstaaten zum Ausdruck, das sich wie ein roter Faden durch den Vertrag von Lissabon zieht: Der Ausbau des Grundrechtsschutzes auf europäischer Ebene – sei es durch die Charta der Grundrechte oder durch den Beitritt zur EMRK – soll zu keinen Verwerfungen in dem fein austarierten Kompetenzsystem führen, auf dem die Europäische Union gegründet ist und das ihr Verhältnis zu den Mitgliedstaaten charakterisiert²⁴.

35. Letztlich soll durch Art. 6 Abs. 2 Satz 2 EUV sichergestellt werden, dass es mit dem Beitritt der Union zur EMRK nicht zu einer Umgehung der Verfahren zur Änderung der Verträge (Art. 48 EUV) und damit zu einem Eingriff in die „Verfassungsurkunde“ der Union kommt²⁵.

17 — Rn. 33 bis 104 dieser Stellungnahme.

18 — Rn. 105 bis 156 dieser Stellungnahme.

19 — Rn. 157 bis 236 dieser Stellungnahme.

20 — Rn. 237 bis 248 dieser Stellungnahme.

21 — Rn. 249 bis 279 dieser Stellungnahme.

22 — Vgl. dazu Rn. 162 bis 196 sowie, speziell zur GASP, Rn. 185 bis 194 dieser Stellungnahme.

23 — Vgl. dazu Rn. 82 bis 103 dieser Stellungnahme.

24 — Vgl. dazu Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV und Art. 51 Abs. 2 der Charta der Grundrechte, in denen letztlich der Inhalt von Art. I-9 Abs. 2 Satz 2 und Art. II-111 Abs. 2 des Vertrags über eine Verfassung für Europa übernommen wird.

25 — Im selben Sinne Gutachten 2/94 (EU:C:1996:140, Rn. 35, letzter Satz).

36. Keineswegs bedeutet die Notwendigkeit der Ratifizierung des geplanten Beitrittsabkommens durch alle Mitgliedstaaten der Union (vgl. Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 2 letzter Halbsatz AEUV), dass seine Bestimmungen vom Primärrecht der Union abweichen könnten. Vielmehr darf die Union eine internationale Übereinkunft wie das geplante Beitrittsabkommen nur abschließen, wenn und soweit diese mit den Verträgen im Einklang steht. Ist dies nicht der Fall, so bedarf es vor dem Abschluss der internationalen Übereinkunft auf Unionsebene einer ausdrücklichen Änderung der Verträge²⁶. Eine stillschweigende Durchbrechung des Unionsprimärrechts („*treaty override*“) ist den Unionsorganen keinesfalls gestattet²⁷, selbst wenn die Mitgliedstaaten der Union dazu im Rahmen der Verhandlungen und der Ratifizierung der internationalen Übereinkunft die Hand reichen sollten.

37. Vor diesem Hintergrund ist im vorliegenden Gutachtenverfahren zu prüfen, ob das geplante Beitrittsabkommen unter Verletzung des EU-Vertrags oder des AEU-Vertrags eine Beschneidung der Kompetenzen der Union (vgl. dazu sogleich, Abschnitt 1) oder eine Ausweitung der Kompetenzen der Union bewirkt (vgl. dazu unten, Abschnitt 2); außerdem ist zu erörtern, ob die Verpflichtungen, welche die Union durch den Abschluss des Beitrittsabkommens eingehen würde, es notwendig machen könnten, ihr neue Kompetenzen einzuräumen (vgl. dazu unten, Abschnitt 3).

1. Keine Beschneidung der Kompetenzen der Union durch den Beitritt

38. Zunächst gilt es nach Art. 6 Abs. 2 Satz 2 EUV sicherzustellen, dass die Kompetenzen der Union durch ihren Beitritt zur EMRK nicht beschnitten werden. Dies wird zusätzlich auch in Art. 2 Satz 1 des Protokolls Nr. 8 unterstrichen, wonach im Beitrittsabkommen sicherzustellen ist, dass der Beitritt zur EMRK die Zuständigkeiten der Union „unberührt lässt“.

39. Dem Abkommensentwurf sowie den Begleitdokumenten, die dem Gerichtshof im Rahmen dieses Gutachtenverfahrens vorliegen, ist nichts zu entnehmen, was auf eine Beschneidung der Zuständigkeiten der Union im Zuge ihres Beitritts zur EMRK hindeuten könnte. Auch den Stellungnahmen der Verfahrensbeteiligten waren keine dahin gehenden Hinweise zu entnehmen.

40. Zweifelsohne wird die völkerrechtliche Bindung an die EMRK der Union Beschränkungen bei der *Ausübung* ihrer bestehenden Kompetenzen auferlegen. Denn als eine von der Union geschlossene internationale Übereinkunft entfaltet die EMRK mit dem Vollzug des Beitritts Bindungswirkung für die Organe der Union (Art. 216 Abs. 2 AEUV).

41. Solche Beschränkungen bei der Ausübung von Zuständigkeiten liegen jedoch in der Natur jeder Regelung, in der Grundrechte verbürgt werden. Denn es ist die ureigenste Funktion von Grundrechten, dem Handeln staatlicher wie auch internationaler Einrichtungen zum Schutz der Rechtsunterworfenen Grenzen zu ziehen. Der in Art. 6 Abs. 2 Satz 1 EUV enthaltene Auftrag, der EMRK beizutreten, würde seines Sinnes entleert, wenn die Union die aus der EMRK folgenden Beschränkungen für die Ausübung ihrer Kompetenzen nicht hinnehmen dürfte.

42. Ohnehin wendet die Union schon jetzt, d. h. vor ihrem offiziellen Beitritt, die aus der EMRK fließenden Maßstäbe für den Grundrechtsschutz an, so dass die Beschränkungen, die sich künftig aus der Mitgliedschaft in der EMRK für die Ausübung der Kompetenzen der Unionsorgane ergeben können, rein inhaltlich besehen längst in Geltung sind (vgl. insbesondere Art. 6 Abs. 3 EUV und Art. 52 Abs. 3 Satz 1 der Charta der Grundrechte)²⁸.

26 — Dieser Grundsatz kommt nicht zuletzt in Art. 218 Abs. 11 Satz 2 AEUV zum Ausdruck.

27 — In diesem Sinne auch Urteil Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission (C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461, Rn. 285), wonach die Verpflichtungen aufgrund einer internationalen Übereinkunft nicht die Verfassungsgrundsätze der Verträge beeinträchtigen können.

28 — Im selben Sinne bereits früher die Rechtsprechung unseres Gerichtshofs: vgl., statt vieler, Urteile Hauer (44/79, EU:C:1979:290, Rn. 15 und 17), Johnston (222/84, EU:C:1986:206, Rn. 18) und Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission (C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461, Rn. 283).

43. Insgesamt ist also durch den geplanten Beitritt der Union zur EMRK keine Beschneidung ihrer Zuständigkeiten im Sinne von Art. 6 Abs. 2 Satz 2 EUV und Art. 2 Satz 1 des Protokolls Nr. 8 zu befürchten.

2. Keine Ausweitung der Kompetenzen der Union durch den Beitritt

44. Zu erörtern ist ferner, ob der geplante Beitritt zur EMRK als solcher eine irgendwie geartete Ausweitung der bestehenden Kompetenzen der Union bewirken kann. Auch dies wäre nach Art. 6 Abs. 2 Satz 2 EUV untersagt.

45. Letztlich ist das Verbot einer Ausweitung der Kompetenzen der Union, wie es in Art. 6 Abs. 2 Satz 2 EUV angelegt ist, zur Wahrung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung bestimmt. Dieser Grundsatz besagt bekanntlich, dass die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig wird, die ihr die Mitgliedstaaten in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 EUV), und dass alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten verbleiben (Art. 4 Abs. 1 EUV und Art. 5 Abs. 2 Satz 2 EUV).

46. Schon in seinem ersten Gutachten zum EMRK-Beitritt hat der Gerichtshof festgestellt, dass keine Bestimmung des seinerzeitigen EG-Vertrags den Unionsorganen allgemein die Befugnis verleihe, Vorschriften auf dem Gebiet der Menschenrechte zu erlassen oder völkerrechtliche Verträge in diesem Bereich zu schließen²⁹. Daran hat sich auch durch die nachfolgenden Änderungen des Unionsprimärrechts bis hin zum Vertrag von Lissabon nichts geändert. Die Union verfügt weiterhin nicht über eine allgemeine Kompetenz auf dem Gebiet der Grund- und Menschenrechte. Dementsprechend darf sie auch durch ihren Beitritt zur EMRK keine solche Kompetenz erwerben³⁰.

47. Allerdings sind etwaige Befürchtungen, es könne durch den geplanten Beitritt zur EMRK zu einer derartigen Kompetenzausweitung der Union kommen, unbegründet. Zahlreiche Formulierungen im Abkommensentwurf und den ihm beigelegten Begleitdokumenten deuten vielmehr darauf hin, dass die Verfasser dieser Texte bestrebt waren, eben diese Bedenken von vornherein zu zerstreuen.

48. Insbesondere wird sowohl in Art. 1 Abs. 3 Satz 2 als auch in Art. 1 Abs. 4 des Abkommensentwurfs gewährleistet, dass im Fall des Beitritts der Union zur EMRK die im Unionsprimärrecht angelegte Abgrenzung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten gewahrt bleibt.

49. Zum einen hebt Art. 1 Abs. 3 Satz 2 des Abkommensentwurfs hervor, dass keine Bestimmung der EMRK oder ihrer Zusatzprotokolle der Union die Verpflichtung auferlegt, eine Handlung vorzunehmen oder eine Maßnahme zu treffen, für die sie nach dem Unionsrecht unzuständig wäre. Durch diese Vorschrift wird sichergestellt, dass die Union aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der EMRK nichts unternehmen muss, wofür ihr nach dem Unionsrecht die Befugnis fehlen würde.

50. Zum anderen folgt aus Art. 1 Abs. 4 des Abkommensentwurfs, dass der Union keine Handlungen, Maßnahmen oder Unterlassungen ihrer Mitgliedstaaten zuzurechnen sind, selbst wenn die Mitgliedstaaten das Unionsrecht durchführen.

29 — Gutachten 2/94 (EU:C:1996:140, Rn. 27).

30 — Nr. 2 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Mai 2010 zu den institutionellen Aspekten des Beitritts der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Dok. P7_TA(2010)0184 (2009/2241/INI), im Folgenden: Entschließung des Parlaments von 2010.

51. Bisweilen wird die Frage aufgeworfen, ob die im Abkommensentwurf vorgesehene Beteiligung der Union an den Kontrollgremien der EMRK eine Kompetenzerweiterung der Union bewirken könnte. Dies ist jedoch nicht der Fall. Die Beteiligung der Union an den Kontrollgremien der EMRK führt nicht dazu, dass die Union in irgendeiner Weise außerhalb der ihr im EU-Vertrag und im AEU-Vertrag zugewiesenen Zuständigkeiten handeln müsste. Vielmehr wird ihre Mitwirkung in den Straßburger Organen – sei es die Teilnahme an bestimmten Beschlüssen der parlamentarischen Versammlung und des Ministerkomitees oder die Benennung von Kandidaten für das Amt des Richters am EGMR – im Unionsprimärrecht sogar ausdrücklich vorausgesetzt (vgl. dazu Art. 1 Buchst. a des Protokolls Nr. 8).

52. Was speziell die Überwachung des Vollzugs der endgültigen Urteile des EGMR (Art. 46 Abs. 2 bis 5 EMRK) und der Durchführung von gütlichen Einigungen (Art. 39 Abs. 4 EMRK) durch das Ministerkomitee betrifft, so lässt sich die Mitwirkung der Union in diesem Gremium nicht allein auf diejenigen Fälle beschränken, die sie selbst betreffen oder aber ihre Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts. Vielmehr ist es gerade der Zweck einer externen Kontrolle, wie sie durch die EMRK eingerichtet wird, dass sich jede Vertragspartei der EMRK mit der Überwachung von Fällen befasst, die in den Verantwortungsbereich einer oder mehrerer anderer Vertragsparteien fallen. Eine umfassende Mitwirkung der Union an diesem System gegenseitiger Überwachung entspricht dem Geist externer Kontrolle, wie er der EMRK zugrunde liegt, und ist folglich unmittelbar vom Auftrag des Art. 6 Abs. 2 Satz 1 EUV umfasst, der EMRK beizutreten.

53. Abschließend ist anzumerken, dass das geplante Beitrittsabkommen auch nicht der Frage vorgreift, ob und unter welchen Umständen die Union die Zuständigkeit besitzt, anderen internationalen Übereinkünften zum Schutz der Grund- und Menschenrechte beizutreten, einschließlich bestehender oder künftiger Zusatzprotokolle zur EMRK. Denn durch die geplante Änderung von Art. 59 Abs. 2 EMRK³¹ eröffnet der Abkommensentwurf der Union lediglich aus Sicht des Europarats – völkerrechtlich – die Möglichkeit eines Beitritts zu anderen EMRK-Zusatzprotokollen als dem ersten und sechsten, denen sich die Union bereits jetzt anschließen soll. Zur Verwirklichung eines solchen Beitritts bedarf es aber gesonderter Beitrittsinstrumente³², für deren Ratifizierung unionsintern wiederum das Verfahren nach Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 2 Satz 2 AEUV gilt.

54. Zugegebenermaßen könnte man sich fragen, ob die Union nicht aufgrund der sogenannten „AETR-Doktrin“³³ eine ausschließliche Zuständigkeit zum Abschluss weiterer internationaler Übereinkünfte auf dem Gebiet der Grund- und Menschenrechte erwerben wird, sobald sie der EMRK beitrifft. Immerhin wird die EMRK mit dem Beitritt integrierender Bestandteil der Unionsrechtsordnung³⁴ sein. Es wäre also theoretisch denkbar, zu argumentieren, dass die Union kraft ihres Beitritts zur EMRK eine neue ausschließliche Außenkompetenz gemäß der letzten Variante von Art. 216 Abs. 1 AEUV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 AEUV erwirbt – eine Außenkompetenz, die ihr allein den Abschluss künftiger internationaler Übereinkünfte erlaubt, soweit durch solche Übereinkünfte die Vorschriften der EMRK als Teil der unionsintern geltenden „gemeinsamen Vorschriften“ beeinträchtigt oder in ihrem Anwendungsbereich geändert werden könnten. Meines Erachtens wird ein solcher „AETR-Effekt“ jedoch durch Art. 6 Abs. 2 Satz 2 EUV als *lex specialis* verhindert, wonach der Beitritt zur EMRK nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union – d. h. ihre *vor* dem Beitritt *bestehenden* Zuständigkeiten – ändert.

55. Insgesamt kann vor diesem Hintergrund nicht davon die Rede sein, dass durch den geplanten Beitritt zur EMRK eine irgendwie geartete Ausweitung der Kompetenzen der Union bewirkt würde.

31 – Vgl. dazu Art. 1 Abs. 2 Unterabs. 1 des Abkommensentwurfs.

32 – Vgl. auch Rn. 17 des Erläuternden Berichts.

33 – Die AETR-Doktrin geht zurück auf das Urteil Kommission/Rat (22/70, EU:C:1971:32, Rn. 15 bis 19); eine Zusammenfassung jüngerer Datums findet sich etwa im Gutachten 1/03 (EU:C:2006:81, Rn. 114 bis 133).

34 – Urteile Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, Rn. 5), IATA und ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, Rn. 36) und Air Transport Association of America u. a. (C-366/10, EU:C:2011:864, Rn. 73).

3. Kein Bedarf an neuen Kompetenzen für die Union infolge des Beitritts

56. Abschließend ist zu klären, ob der Beitritt zur EMRK es erfordert, dass der Union von ihren Mitgliedstaaten zusätzliche Kompetenzen übertragen werden.

57. Sicherlich kann diese Frage beim gegenwärtigen Stand nicht ein für allemal letztverbindlich beantwortet werden. Es lässt sich nämlich nicht ausschließen, dass eine Bestimmung der EMRK vom EGMR in Zukunft in einer Weise ausgelegt wird, die eine Änderung des Unionsprimärrechts erforderlich machen könnte.

58. Zwar mag ein solches Szenario wenig wahrscheinlich sein, denn zum einen orientiert sich die Union schon jetzt an den aus der EMRK fließenden Maßstäben für den Grundrechtsschutz (vgl. insbesondere Art. 6 Abs. 3 EUV und Art. 52 Abs. 3 Satz 1 der Charta der Grundrechte), zum anderen stellt Art. 1 Abs. 3 Satz 2 des Abkommensentwurfs klar, dass die EMRK der Union keine Verpflichtungen auferlegt, zu deren Erfüllung ihr nach dem Unionsrecht die Befugnisse fehlen würden.

59. Gleichwohl ist es im vorliegenden Gutachtenverfahren Aufgabe unseres Gerichtshofs, sicherzustellen, dass die Union durch ihren geplanten Beitritt zur EMRK nicht sehenden Auges völkerrechtliche Verpflichtungen eingeht, zu deren Erfüllung sie schon jetzt aufgrund ihres bestehenden institutionellen Gefüges offensichtlich nicht in der Lage ist.

60. In diesem Zusammenhang verdienen drei Gesichtspunkte des geplanten Beitritts der Union zur EMRK eine eingehendere Analyse: erstens das Verfahren der Vorabbeurteilung (vgl. sogleich, Abschnitt a), zweitens die Pflicht zur Umsetzung von Urteilen des EGMR, in denen eine Verletzung der EMRK festgestellt wird (vgl. unten, Abschnitt b), und drittens die Problematik des Rechtsschutzes in der GASP (vgl. unten, Abschnitt c).

a) Das Verfahren der Vorabbeurteilung

61. In Art. 3 Abs. 6 des Abkommensentwurfs ist das Verfahren der Vorabbeurteilung vorgesehen. Danach räumt der EGMR unter bestimmten Voraussetzungen in einem bei ihm anhängigen Verfahren unserem Gerichtshof die Möglichkeit ein, sich vorab zur Vereinbarkeit einer Bestimmung des Unionsrechts mit der EMRK zu äußern.

62. Auf unionsinterner Ebene bedeutet dies, dass die Union über die notwendigen Kompetenzen verfügen muss, um ein solches Verfahren der Vorabbeurteilung einzurichten. Die Union wäre gehindert, das Beitrittsabkommen abzuschließen, wenn feststände, dass es ihr intern an den rechtlichen Voraussetzungen fehlt, ein Verfahren der Vorabbeurteilung ins Leben zu rufen.

63. Tatsächlich wurde in der öffentlichen Debatte über den Beitritt der Union zur EMRK vereinzelt angezweifelt, ob sich das Verfahren der Vorabbeurteilung ohne vorherige Änderung der Gründungsverträge der Europäischen Union verwirklichen lässt. Im vorliegenden Gutachtenverfahren hat namentlich Polen die Auffassung vertreten, dass die Schaffung eines Verfahrens der Vorabbeurteilung beim gegenwärtigen Stand nicht mit den Verträgen vereinbar sei.

64. Zutreffend ist, dass das Verfahren der Vorabbeurteilung nicht zu den im EU-Vertrag und im AEUV-Vertrag ausdrücklich vorgesehenen Gerichtsverfahren gehört, mit deren Durchführung das Organ Gerichtshof der Europäischen Union (Art. 19 Abs. 1 Satz 1 EUV) betraut ist. Dieser Umstand allein berechtigt jedoch nicht zu dem Schluss, das Primärrecht stünde bei seinem gegenwärtigen Stand der Schaffung eines Verfahrens der Vorabbeurteilung entgegen.

65. Denn unser Gerichtshof hat anerkannt, dass ihm durch eine mit Drittstaaten geschlossene internationale Übereinkunft sogar neue Zuständigkeiten zugewiesen werden können, sofern dadurch nicht die Aufgabe des Gerichtshofs, wie sie im EU-Vertrag und im AEU-Vertrag ausgestaltet ist, verfälscht wird³⁵.

66. Hinsichtlich der in Art. 3 Abs. 6 des Abkommensentwurfs vorgesehenen Vorabbeurteilung ist schon zweifelhaft, ob es sich dabei überhaupt um eine *neue Zuständigkeit* des Gerichtshofs handelt. Es lässt sich nämlich durchaus vertreten, dass es sich bei der Vorabbeurteilung des Gerichtshofs während eines laufenden Verfahrens beim EGMR lediglich um eine neue Modalität der Ausübung der bereits bestehenden Rechtsprechungskompetenzen des Unionsrichters nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 EUV handelt.

67. Selbst wenn man aber annehmen möchte, dass mit dem Verfahren der Vorabbeurteilung eine neue Zuständigkeit unseres Gerichtshofs geschaffen wird, so handelt es sich jedenfalls nicht um eine Zuständigkeit, die das *Wesen* der in den Verträgen vorgesehenen Aufgabe des Gerichtshofs *verfälschen* würde. Ganz im Gegenteil trägt das Verfahren der Vorabbeurteilung dazu bei, dass der Gerichtshof die ihm seit jeher überantwortete Aufgabe besser erfüllen kann und dass zudem sein – jedenfalls im Bereich der vergemeinschafteten Politiken bestehendes – Monopol für die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union gewahrt bleibt³⁶.

68. Im Kern besteht die Aufgabe des Gerichtshofs darin, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu sichern (Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV). Zu diesem Zweck obliegt es ihm insbesondere, das Unionsrecht auszulegen (Art. 267 Abs. 1 Buchst. a und b AEUV) sowie die Handlungen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union auf ihre Rechtmäßigkeit zu überprüfen (Art. 263 Abs. 1 AEUV und Art. 267 Abs. 1 Buchst. b AEUV).

69. Dieselbe Funktion – Auslegung des Unionsrechts sowie Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Handlungen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union – ist dem Gerichtshof im Kern auch im Verfahren der Vorabbeurteilung im Sinne von Art. 3 Abs. 6 des Abkommensentwurfs zugeordnet.

70. Sicherlich mag der prozedurale Rahmen, in dem der Gerichtshof diese Funktion im Fall einer solchen Vorabbeurteilung ausüben wird, ein anderer sein als jener der Nichtigkeitsklage oder des Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 263 AEUV und 267 AEUV). Insbesondere kann es Unterschiede in Bezug auf die Antragsberechtigung, den Verfahrensablauf, etwa einzuhaltende Fristen und die Wirkungen der Entscheidung des Gerichtshofs geben.

71. Durch solche Unterschiede allein wird das *Wesen* der Zuständigkeiten des Gerichtshofs wie auch der anderen am Verfahren der Vorabbeurteilung womöglich beteiligten Organe der Union nicht verändert; auf keinen Fall wird es aber in einem Maße beeinträchtigt, das es rechtfertigen würde, den Abkommensentwurf für mit den Verträgen unvereinbar zu erklären³⁷.

35 — Gutachten 1/92 (EU:C:1992:189, Rn. 32) und Gutachten 1/09 (EU:C:2011:123, Rn. 75).

36 — Im selben Sinne Gutachten 1/00 (EU:C:2002:231, Rn. 24).

37 — Vgl. in diesem Sinne auch Gutachten 1/00 (EU:C:2002:231, Rn. 14 in Verbindung mit Rn. 18 und 23).

72. Vielmehr gehört ein Verfahren der Vorabfassung, wie der Gerichtshof selbst betont hat, zu den unabdingbaren Voraussetzungen für einen Beitritt der Union zur EMRK³⁸. Die Schaffung eines solchen Verfahrens dient der Wahrung der besonderen Merkmale der Union und des Rechts der Union sowie der Befugnisse des Gerichtshofs (Art. 1 und Art. 2 Satz 1 des Protokolls Nr. 8)³⁹.

73. Somit ist ein solches Verfahren notwendiger Bestandteil der im Zuge dieses Beitritts erforderlichen Maßnahmen, zu deren Verwirklichung Art. 6 Abs. 2 Satz 1 EUV und das Protokoll Nr. 8 die Union nicht nur ermächtigen, sondern auch verpflichten. In Art. 1 Buchst. a des Protokolls Nr. 8 wird überdies ausdrücklich vorausgesetzt, dass eine solche „besondere Regelung für eine etwaige Beteiligung der Union an den Kontrollgremien“ der EMRK geschaffen wird.

74. Zur konkreten Ausgestaltung des Verfahrens der Vorabfassung auf unionsinterner Ebene wird eine Ergänzung der Satzung des Gerichtshofs nötig sein, die aber keinen „verfassungsändernden“ Charakter hat und deshalb im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durchgeführt werden kann (Art. 281 Abs. 2 AEUV), ohne dass es eines förmlichen Vertragsänderungsverfahrens (Art. 48 EUV) bedürfte⁴⁰.

75. Nicht ausreichend wäre hingegen meines Erachtens eine bloße Aufnahme der betreffenden Verfahrensregelungen in den Beschluss des Rates über die Genehmigung des geplanten Beitrittsabkommens, weil dadurch das in Art. 281 Abs. 2 AEUV vorgesehene ordentliche Gesetzgebungsverfahren umgangen würde und den zu erlassenden Verfahrensregelungen überdies nicht dieselbe Wirkung und derselbe Rang zukäme wie den Vorschriften der Satzung.

76. Erst wenn die erforderlichen Bestimmungen – insbesondere solche zur Antragsberechtigung, zum Verfahrensablauf und zur Wirkung der Entscheidung des Gerichtshofs – in die Satzung des Gerichtshofs aufgenommen sind, wird das Verfahren der Vorabfassung voll operationell sein und gemäß Art. 19 Abs. 3 Buchst. c EUV in Verbindung mit Art. 281 Abs. 1 AEUV und Art. 51 EUV zu den „in den Verträgen vorgesehenen Fällen“ gezählt werden können, zu deren Entscheidung der Gerichtshof berufen ist.

b) Die Pflicht zur Umsetzung von Urteilen des EGMR

77. Auch die in Art. 46 Abs. 1 EMRK verankerte Pflicht zur Umsetzung von Urteilen des EGMR, in denen eine Verletzung der EMRK durch Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der Union festgestellt wird, erfordert keine Übertragung neuer Zuständigkeiten auf die Union.

78. Solche Urteile des EGMR sind deklaratorischer Natur, und die EMRK schreibt ihren Vertragsparteien nicht konkret vor, wie sie die an sie gerichteten Urteile umzusetzen haben, sondern lässt ihnen zu diesem Zweck einen gewissen Spielraum⁴¹.

38 — Reflexionspapier des Gerichtshofs der Europäischen Union zu bestimmten Aspekten des Beitritts der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, vorgelegt am 5. Mai 2010, abrufbar auf der Internetseite des Gerichtshofs der Europäischen Union unter http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268/ (zuletzt besucht am 12. Mai 2014), insbesondere Rn. 9, 11 und 12; im selben Sinne die Gemeinsame Mitteilung der Präsidenten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Gerichtshofs der Europäischen Union im Anschluss an das Treffen der beiden Gerichtshöfe im Januar 2011, veröffentlicht am 24. Januar 2011, abrufbar auf der Internetseite des Gerichtshofs der Europäischen Union unter http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268/ (zuletzt besucht am 12. Mai 2014), insbesondere Punkt 2, letzter Absatz.

39 — Vgl. dazu unten, Rn. 121 bis 135 und Rn. 180 bis 184 dieser Stellungnahme.

40 — Die neuen Vorschriften in der Satzung des Gerichtshofs müssten gegebenenfalls durch einige zusätzliche Detailregelungen in der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ergänzt werden.

41 — Vgl. dazu auch Ziff. 11 der Erklärung der Vertragsstaaten der EMRK anlässlich ihrer Hochrangigen Konferenz über die Zukunft des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte („Erklärung von Brighton“), verabschiedet in Brighton im April 2012, abrufbar in französischer und englischer Sprache auf der Internetseite des Europarats unter <http://hub.coe.int/de/20120419-brighton-declaration/> (zuletzt besucht am 14. Mai 2014).

79. Auf unionsinterner Ebene wird eine vom EGMR festgestellte Verletzung der EMRK in der Regel dadurch auszuräumen sein, dass der streitige Rechtsakt eines Unionsorgans aufgehoben oder geändert wird. Zweifelsohne verfügt die Union für einen solchen *actus contrarius* über die notwendigen Befugnisse; es sind dieselben, die als Grundlage für den Erlass jenes Rechtsakts gedient haben. Hinzu kommt die Befugnis der Unionsgerichte, Unionsrechtsakte unter den in den Verträgen vorgesehenen Voraussetzungen für nichtig bzw. ungültig zu erklären (Art. 263 AEUV und 267 AEUV).

80. Möglich ist außerdem, dass ein Urteil des EGMR erstmals den Erlass eines Unionsrechtsakts erfordert oder Anlass zur Gewährung von Schadensersatz bietet. Auch einer solchen Verpflichtung werden die Unionsorgane im Rahmen der ihnen in den Verträgen eingeräumten Befugnisse problemlos nachkommen können, zumal Art. 1 Abs. 3 Satz 2 des Abkommensentwurfs klarstellt, dass die EMRK die Union zu nichts verpflichtet, wozu ihr nach den Verträgen die Zuständigkeit fehlen würde.

81. Sofern ein vom EGMR festgestellter Verstoß gegen die EMRK aus einer rechtskräftigen Entscheidung eines Unionsgerichts folgen sollte, mag in bestimmten Fällen die Wiederaufnahme des betreffenden Gerichtsverfahrens notwendig werden. Die dazu erforderliche Ergänzung von Art. 44 der Satzung des Gerichtshofs⁴² kann nach Art. 281 Abs. 2 AEUV vorgenommen werden, ohne dass eine Verfälschung der Aufgaben der Unionsgerichte zu befürchten wäre. Insoweit gilt das oben zum Verfahren der Vorabfassung Gesagte entsprechend⁴³.

c) Der Rechtsschutz in der GASP

82. Sehr viel umstrittener als die beiden zuvor erörterten Aspekte ist die Frage, ob die derzeitigen Zuständigkeiten der Union – genauer gesagt die Kompetenzen des Organs Gerichtshof der Europäischen Union (Art. 19 Abs. 1 Satz 1 EUV) – ausreichen, um in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ein Niveau an Rechtsschutz zu gewährleisten, das den Anforderungen der Art. 6 und 13 EMRK genügt⁴⁴.

83. Einerseits wird nämlich der Beitritt zur EMRK zweifelsohne zur Folge haben, dass die Union die aus der EMRK folgenden Grundrechtsgarantien – und somit auch das Gebot des effektiven Rechtsschutzes gemäß den Art. 6 und 13 EMRK – in allen ihren Tätigkeitsbereichen einzuhalten hat, einschließlich der GASP⁴⁵. Diesen Verpflichtungen könnte sich die Union selbst durch einen völkerrechtlichen Vorbehalt bei der Unterzeichnung des Beitrittsabkommens oder bei der Hinterlegung ihrer Ratifizierungsurkunde nicht entziehen, da nach Art. 57 Abs. 1 Satz 2 EMRK „Vorbehalte allgemeiner Art“ unzulässig sind⁴⁶ und zudem Art. 11 des Abkommensentwurfs keinerlei Vorbehalte zum Beitrittsabkommen erlaubt.

42 – Siehe dazu die vom Ministerkomitee des Europarats am 19. Januar 2000 angenommene Empfehlung Nr. R (2000) 2 an die Vertragsstaaten über die Überprüfung oder Wiederaufnahme bestimmter Verfahren auf innerstaatlicher Ebene im Anschluss an Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Als Modell könnten beispielsweise die Wiederaufnahmegründe dienen, die das deutsche Recht in § 580 Nr. 8 der Zivilprozessordnung und in § 359 Nr. 6 der Strafprozessordnung kennt.

43 – Vgl. Rn. 64 bis 74 dieser Stellungnahme.

44 – Zu der verwandten Problematik, ob die Besonderheiten der GASP einer Anerkennung der Gerichtsbarkeit des EGMR durch die Union entgegenstehen, vgl. unten Rn. 185 bis 195 dieser Stellungnahme.

45 – Gemäß Rn. 23 des Erläuternden Berichts gilt die Verantwortlichkeit der Union unabhängig vom Zusammenhang, in dem sich die Handlungen, Maßnahmen oder Unterlassungen ihrer Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen abspielen, und sie schließt ausdrücklich Angelegenheiten betreffend die GASP ein; vgl. ergänzend Art. 3 Abs. 2 des Abkommensentwurfs, der in die Verantwortlichkeit der Union auch ihre aufgrund des EU-Vertrags gefassten Beschlüsse einschließt.

46 – Die Straßburger Richter prüfen im Einzelfall sehr eingehend, ob ein von einer Vertragspartei angebrachter Vorbehalt zulässig ist, und insbesondere, ob er hinreichend präzise formuliert ist; vgl. EGMR, Urteil vom 4. März 2014, Grande Stevens u. a./Italien (Beschwerde-Nrn. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 und 18698/10, Rn. 204 bis 211).

84. Andererseits gilt aber unionsintern der Grundsatz, dass der Gerichtshof der Europäischen Union weder für die primärrechtlichen Bestimmungen über die GASP noch für die auf der Grundlage dieser Bestimmungen erlassenen Rechtsakte zuständig ist (Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 Satz 6 EUV und Art. 275 Abs. 1 AEUV). Nur höchst ausnahmsweise besteht in der GASP gemäß Art. 275 Abs. 2 AEUV eine Zuständigkeit der Unionsgerichte; sie umfasst zum einen die Kontrolle der Einhaltung der sogenannten Unberührtheitsklausel (Art. 40 EUV) und zum anderen die Nichtigkeitsklagen Einzelner (Art. 263 Abs. 4 AEUV) gegen restriktive Maßnahmen, die der Rat im Rahmen der GASP erlassen hat.

85. Kann der von der Unionsrechtsordnung gewährleistete Rechtsschutz in der GASP angesichts der besagten Beschränkung der Rechtsprechungszuständigkeiten der Unionsgerichte als wirksamer Rechtsschutz im Sinne der Art. 6 und 13 EMRK angesehen werden? Oder würde die Union durch ihren Beitritt zur EMRK, wie er im Abkommensentwurf vorgesehen ist, mit Blick auf den Rechtsschutz in der GASP völkerrechtliche Verpflichtungen eingehen, zu deren Erfüllung es ihren Organen – namentlich dem Gerichtshof der Europäischen Union – an den notwendigen Befugnissen fehlt? Sollte der Gerichtshof feststellen, dass Letzteres der Fall ist, so wäre die Union nicht nur am Beitritt zur EMRK gehindert, sondern es würde auch unionsintern eine Lücke im Rechtsschutzsystem zutage treten, die bereits heute – nicht zuletzt im Hinblick auf das Homogenitätsgebot des Art. 52 Abs. 3 Satz 1 der Charta der Grundrechte – höchst problematisch wäre.

86. Die Kommission⁴⁷ schlägt vor, etwaigen Bedenken im Hinblick auf die Effektivität des Rechtsschutzes Einzelner in der GASP durch eine besonders weite Auslegung der zweiten Alternative von Art. 275 Abs. 2 AEUV zu begegnen. Sie möchte jene Vorschrift dahin gehend verstanden wissen, dass der Gerichtshof der Europäischen Union nicht nur für Nichtigkeitsklagen Einzelner gegen restriktive Maßnahmen zuständig ist, sondern sich darüber hinaus auch mit Schadensersatzklagen befassen und Vorabentscheidungsersuchen nationaler Gerichte auf dem Gebiet der GASP beantworten darf. Außerdem plädiert sie dafür, die Rechtsschutzmöglichkeiten Einzelner in der GASP so zu handhaben, dass darunter nicht nur Handlungen im Sinne des Art. 263 Abs. 1 AEUV fallen, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen, sondern auch bloße Realakte, also Handlungen ohne Rechtswirkungen.

87. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission hinzugefügt, dass die in der ersten Alternative von Art. 275 Abs. 2 AEUV vorgesehene Kontrolle der Einhaltung von Art. 40 EUV es den Unionsgerichten ermögliche, in der GASP für angemessenen Rechtsschutz zu sorgen.

88. Ähnlich wie zahlreiche Verfahrensbeteiligte⁴⁸ habe ich erhebliche Zweifel, ob das von der Kommission zugrunde gelegte Verständnis beider Alternativen von Art. 275 Abs. 2 AEUV einen rechtlich gangbaren Weg darstellt, um dem Einzelnen in der GASP effektiven Rechtsschutz im Sinne der Art. 6 und 13 EMRK zu garantieren.

89. Zum einen verkennt die Kommission mit ihrer Auslegung das Art. 275 AEUV zugrunde liegende Verhältnis von Regel und Ausnahme; sie verkehrt den Grundsatz der Unzuständigkeit der Unionsgerichte in der GASP, wie er in Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 Satz 6 EUV und Art. 275 Abs. 1 AEUV verankert ist, in sein Gegenteil. Zum anderen verstößt sie mit der von ihr angenommenen Zuständigkeit des Gerichtshofs für Vorabentscheidungsverfahren und Schadensersatzklagen im Rahmen der GASP gegen den klaren Wortlaut der zweiten Alternative von Art. 275 Abs. 2 AEUV, wo nur von einer Zuständigkeit für Nichtigkeitsklagen Einzelner gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV gegen restriktive Maßnahmen die Rede ist, nicht aber von anderen Klagegegenständen oder Klagearten und erst recht nicht von Vorlagen nationaler Gerichte im Sinne von Art. 267 AEUV.

47 — In ähnlicher Weise hat sich eine Minderheit der am Gutachtenverfahren beteiligten Mitgliedstaaten geäußert.

48 — Besonders prononciert sind Frankreich, das Vereinigte Königreich und der Rat in ihren schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen der Kommission entgegengetreten.

90. Dass der Auffassung der Kommission nicht zu folgen ist, bestätigt sich, wenn man die Entstehungsgeschichte von Art. 275 AEUV mit in die Überlegungen einbezieht⁴⁹. Diese Vorschrift sollte ursprünglich als Art. III-376 in den Vertrag über eine Verfassung für Europa eingehen. Ihre Formulierung geht im Kern auf die Arbeiten des Europäischen Konvents zurück, die sich ihrerseits in Art. III-282 des Entwurfs des Vertrags über eine Verfassung für Europa⁵⁰ niedergeschlagen haben. Wie die Materialien des Europäischen Konvents zeigen, war seinerzeit über eine großzügigere Ausgestaltung der Zuständigkeiten der Unionsgerichte in der GASP durchaus diskutiert worden, allerdings stellten sich die dahin gehenden Vorschläge als nicht konsensfähig heraus⁵¹. Letzten Endes hielten der Konvent sowie – ihm folgend – die beiden Regierungskonferenzen zum Verfassungsvertrag und zum Lissabonner Vertrag am Modell einer weitgehend intergouvernementalen Ausgestaltung der GASP fest, in der den Unionsgerichten nur eng umgrenzte Kompetenzen eingeräumt werden sollten.

91. Überdies würde eine Auslegung von Art. 275 AEUV, wie sie der Kommission vorschwebt, auf eine mit Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 2 und Abs. 2 Satz 2 EUV nicht vereinbare Erweiterung der Zuständigkeiten der Union hinauslaufen, genauer gesagt auf eine Erweiterung der Rechtsprechungskompetenzen des Unionsorgans Gerichtshof der Europäischen Union⁵².

92. Aus der von der Kommission ins Feld geführten Rechtsprechung „Les Verts“, „Kadi“, „Gestoras Pro Amnistía“ und „Segi“⁵³ lässt sich ebenfalls nichts entnehmen, was die von diesem Organ vertretene Sichtweise stützen könnte. In den genannten Fällen hat der Gerichtshof zwar betont, dass die Union eine Rechtsgemeinschaft – aus heutiger Sicht eine Rechtsunion – ist. Ausgehend von dieser grundlegenden Feststellung hat der Gerichtshof daran erinnert, dass weder die Mitgliedstaaten noch die Unionsorgane der Kontrolle darüber entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit den Verträgen als Verfassungsurkunde der Union stehen⁵⁴. Keineswegs hat er aber aus dieser grundlegenden Feststellung gefolgert, dass gleichsam *praeter legem* neue, im Primärrecht nicht vorgesehene Rechtsbehelfe oder Verfahrensarten vor den Unionsgerichten anzuerkennen seien.

93. Zugegebenermaßen hat sich der Gerichtshof in den besagten Rechtssachen für eine Auslegung des Primärrechts ausgesprochen, mit der die praktische Wirksamkeit der in den Verträgen ausdrücklich vorgesehenen Verfahrensarten bestmöglich gewährleistet werden konnte. So hat er etwa im Urteil „Les Verts“ anerkannt, dass die Nichtigkeitsklage gemäß Art. 173 EWG-Vertrag auch gegen Handlungen des Parlaments mit Rechtswirkungen gegenüber Dritten statthaft war⁵⁵. In ähnlicher Weise hat er in den

49 — Allgemein zur Möglichkeit der Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte bei der Auslegung von Bestimmungen der Verträge vgl. Urteile Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, Rn. 135), Kommission/Parlament und Rat (C-427/12, EU:C:2014:170, Rn. 36) und Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat (C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 50, 59 und 70) sowie meine Schlussanträge in letzterer Rechtssache (EU:C:2013:21, Rn. 32).

50 — Vom Europäischen Konvent angenommen am 13. Juni 2003 und 10. Juli 2003, dem Präsidenten des Europäischen Rates überreicht in Rom am 18. Juli 2003.

51 — Sekretariat des Europäischen Konvents, Ergänzender Bericht zur Frage der gerichtlichen Kontrolle über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Dokument CONV 689/1/03 vom 16. April 2003, Rn. 5 und Rn. 7 Buchst. c), sowie Übermittlungsvermerk des Präsidiums betreffend die Artikel über den Gerichtshof und das Gericht (Dokument CONV 734/03 vom 2. Mai 2003, vgl. dort insbesondere die Ausführungen zum geplanten Art. 240a).

52 — Vgl. dazu Urteil Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat (C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 97) sowie meine Schlussanträge in jener Rechtssache (EU:C:2013:21, Rn. 112 und 113).

53 — Urteile Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166), Gestoras Pro Amnistía u. a./Rat (C-354/04 P, EU:C:2007:115), Segi u. a./Rat (C-355/04 P, EU:C:2007:116) und Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission (C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461).

54 — Urteile Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, Rn. 23), Gestoras Pro Amnistía u. a./Rat (C-354/04 P, EU:C:2007:115, Rn. 51) und Segi u. a./Rat (C-355/04 P, EU:C:2007:116, Rn. 51); im selben Sinne Urteile Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission (C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461, Rn. 281), E und F (C-550/09, EU:C:2010:382, Rn. 44), Polen/Kommission (C-336/09 P, EU:C:2012:386, Rn. 36) und Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat (C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 91).

55 — Urteil Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166, Rn. 25).

Urteilen „Gestoras Pro Amnistía“ und „Segi“ den Anwendungsbereich des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 35 Abs. 1 EU⁵⁶ für die damalige „dritte Säule“ dahin gehend interpretiert, dass jenes Verfahren auf alle Maßnahmen des Rates Anwendung finden kann, die Rechtswirkung gegenüber Dritten erzeugen sollen.

94. Aufschlussreicher für die hier zu erörternde Problematik scheint mir aber der Umstand, dass es der Gerichtshof in den Urteilen „Gestoras Pro Amnistía“ und „Segi“ ausdrücklich abgelehnt hat, in der seinerzeitigen „dritten Säule“ Klagearten anzuerkennen, die nicht explizit im EU-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Amsterdam vorgesehen waren. Insbesondere hat er im dortigen Zusammenhang die Statthaftigkeit von Schadensersatzklagen verneint⁵⁷. Dies lässt sich ohne Weiteres auch auf die hier interessierende Frage des Rechtsschutzes in der ehemaligen „zweiten Säule“, d. h. in der GASP, übertragen, wo die Zuständigkeiten der Unionsgerichte traditionell noch weniger weit reichen⁵⁸.

95. Vor diesem Hintergrund kann das von der Kommission an den Tag gelegte Verständnis des Art. 275 AEUV nicht überzeugen. Ganz unabhängig von der fehlenden Stichhaltigkeit der Argumente der Kommission ist die besonders weite von ihr vorgeschlagene Auslegung der Zuständigkeiten der Unionsgerichte im Übrigen gar nicht erforderlich, um in der GASP für den Einzelnen effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten. Denn die – völlig zutreffende – Feststellung, dass weder die Mitgliedstaaten noch die Unionsorgane der Kontrolle darüber entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit den Verträgen als Verfassungsurkunde der Union stehen, muss nicht in jedem Fall zwingend zur Bejahung einer Zuständigkeit der Unionsgerichte führen.

96. Wie nämlich Art. 19 Abs. 1 EUV zeigt, beruht das Rechtsschutzsystem der Verträge auf zwei Säulen, von denen sich die eine auf die Unionsgerichte und die andere auf die nationalen Gerichte stützt⁵⁹. Besteht also – wie regelmäßig in der GASP – keine direkte Klagemöglichkeit zu den Unionsgerichten, so sind und bleiben die nationalen Gerichte zuständig. Letztlich folgt dies aus dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, wonach alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten verbleiben (Art. 4 Abs. 1 EUV in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 EUV)⁶⁰.

97. Zudem sind die Mitgliedstaaten gemäß Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV ausdrücklich verpflichtet, die erforderlichen Rechtsbehelfe zu schaffen, damit in der GASP – einem vom Unionsrecht erfassten Bereich – wirksamer Rechtsschutz gewährleistet ist⁶¹.

98. Vielfach bedarf die GASP der Durchführung durch mitgliedstaatliche Stellen (Art. 26 Abs. 3 EUV, Art. 42 Abs. 3 EUV und Art. 44 Abs. 1 EUV). Dann ist für den Einzelnen der Weg zu den nationalen Gerichten ohnehin vorgezeichnet, wenn er Handlungen, Maßnahmen oder Unterlassungen im Rahmen der GASP, die sich in irgendeiner Weise auf ihn auswirken, zum Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung machen möchte⁶².

56 – Vertrag über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Amsterdam.

57 – Urteile *Gestoras Pro Amnistía* u. a./Rat (C-354/04 P, EU:C:2007:115, Rn. 46 bis 48) und *Segi* u. a./Rat (C-355/04 P, EU:C:2007:116, Rn. 46 bis 48).

58 – Im selben Sinne – wenngleich noch zur Rechtslage vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon – Urteile *Gestoras Pro Amnistía* u. a./Rat (C-354/04 P, EU:C:2007:115, Rn. 50) und *Segi* u. a./Rat (C-355/04 P, EU:C:2007:116, Rn. 50).

59 – Gutachten 1/09 (EU:C:2011:123, Rn. 66) und Urteil *Inuit Tapiriit Kanatami* u. a./Parlament und Rat (C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 90).

60 – In diesem Sinne auch – wenngleich noch zur Rechtslage vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon – die Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi, *Gestoras Pro Amnistía* u. a./Rat (C-354/04 P und C-355/04 P, EU:C:2006:667, insbesondere Rn. 99 und 104).

61 – Im selben Sinne bereits Urteile *Unión de Pequeños Agricultores*/Rat (C-50/00 P, EU:C:2002:462, Rn. 41), *Gestoras Pro Amnistía* u. a./Rat (C-354/04 P, EU:C:2007:115, Rn. 56), *Segi* u. a./Rat (C-355/04 P, EU:C:2007:116, Rn. 56) und *Inuit Tapiriit Kanatami* u. a./Parlament und Rat (C-583/11 P, EU:C:2013:625, Rn. 100 und 101).

62 – Dementsprechend sieht auch Art. 1 Abs. 4 Satz 1 des Abkommensentwurfs die Zurechnung von Handlungen, Maßnahmen und Unterlassungen nationaler Stellen in Ausübung von Unionsrecht an die Mitgliedstaaten vor.

99. Selbst wenn die GASP aber durch eigene Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der Union in einer den Einzelnen unmittelbar und individuell betreffenden Weise durchgeführt wird, ist dem Einzelnen der Weg zu den nationalen Gerichten nicht versperrt, sofern er nicht ausnahmsweise gemäß der zweiten Alternative von Art. 275 Abs. 2 AEUV direkt bei den Unionsgerichten Rechtsschutz finden kann. Denn soweit keine Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union aufgrund der Verträge besteht, sind nach Art. 274 AEUV sogar Streitsachen, bei denen die Union selbst Partei ist, der Zuständigkeit der einzelstaatlichen Gerichte nicht entzogen. Angesichts der in Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 Satz 6 EUV und Art. 275 Abs. 1 AEUV getroffenen Regelung dürfte dies in der GASP der Normalfall sein.

100. Werden innerstaatliche Gerichte mit derartigen Rechtsstreitigkeiten im Rahmen der GASP befasst, so sind sie verpflichtet, das Unionsrecht anzuwenden. Dabei haben sie gegebenenfalls Handlungen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union im Rahmen der GASP auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Unionsrecht hin zu überprüfen und sie – bei Feststellung der Unvereinbarkeit – in dem konkreten Rechtsstreit unangewendet zu lassen⁶³. Denn anders als im Bereich der vergemeinschafteten Politiken sehen die Verträge in der GASP, wie schon erwähnt⁶⁴, ausweislich der Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 Satz 6 EUV und Art. 275 Abs. 1 AEUV gerade *keine* Vorabentscheidungskompetenz des Gerichtshofs vor. Folglich kann der Gerichtshof im Rahmen der GASP nicht sein ansonsten anerkanntes Monopol für die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Tätigkeit der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union beanspruchen. Seine ständige Rechtsprechung, die auf das Urteil Foto-Frost⁶⁵ zurückgeht, kann dementsprechend auf die GASP meines Erachtens nicht übertragen werden. Anders als in den supranational strukturierten Bereichen des Unionsrechts gibt es in der GASP keinen allgemeinen Grundsatz, nach dem die Handlungen der Unionsorgane nur von Unionsgerichten auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüft werden dürften.

101. Zweifelsohne ist das Fehlen einer Vorabentscheidungskompetenz und eines Verwerfungsmonopols unseres Gerichtshofs *à la* Foto-Frost in Fragen der GASP aus integrationspolitischer Sicht höchst bedauerlich, weil auf diese Weise keine einheitliche Auslegung und Anwendung des Unionsrechts im Rahmen der GASP sichergestellt werden kann. Dies ist jedoch die logische Konsequenz der Festlegung des Vertragsgesetzgebers, die GASP auch weiterhin im Wesentlichen intergouvernemental auszugestalten und das supranationale Element, das jeder Zuständigkeit unseres Gerichtshofs innewohnt, auf eng umgrenzte Ausnahmefälle zu beschränken, die in Art. 275 Abs. 2 AEUV abschließend aufgezählt sind.

102. Effektiver Rechtsschutz für den Einzelnen, wie ihn die Art. 6 und 13 EMRK erfordern, lässt sich auch ohne eine Vorabentscheidungskompetenz und ohne ein Verwerfungsmonopol unseres Gerichtshofs sicherstellen.

103. Insgesamt ist folglich mit Blick auf die GASP festzuhalten, dass der geplante Beitritt der Union zur EMRK ohne die Schaffung neuer Zuständigkeiten für den Gerichtshof der Europäischen Union vollzogen werden kann, weil in Fragen der GASP wirksamer Rechtsschutz für den Einzelnen teils durch die Unionsgerichte (Art. 275 Abs. 2 AEUV), teils durch die nationalen Gerichte (Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV und Art. 274 AEUV) gewährleistet wird.

63 — In diesem Sinne auch – wenngleich in etwas anderem Zusammenhang – die Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi, Gestoras Pro Amnistía u. a./Rat (C-354/04 P und C-355/04 P, EU:C:2006:667, Rn. 121 bis 132).

64 — Vgl. oben, Rn. 88 bis 95 dieser Stellungnahme.

65 — Urteil Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, Rn. 15 bis 20).

4. Zwischenergebnis

104. Nach alledem ist somit nicht zu befürchten, dass der Abkommensentwurf die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union ändern könnte. Zur unionsinternen Umsetzung des geplanten Beitrittsabkommens wird es im Übrigen keiner Übertragung neuer Befugnisse auf die Union bedürfen.

B – Die Wahrung der Befugnisse der Organe der Union

105. Aus Art. 2 Satz 1 und Art. 3 des Protokolls Nr. 8 folgt außerdem, dass der Beitritt zur EMRK die Befugnisse der Unionsorgane unberührt lassen muss. Dieses Erfordernis bedarf in erster Linie in Bezug auf die Befugnisse des Gerichtshofs der Europäischen Union (Art. 19 Abs. 1 Satz 1 EUV) der Erörterung (vgl. dazu sogleich, Abschnitt 1). Der Vollständigkeit halber werde ich anschließend kurz auf die Befugnisse der anderen Unionsorgane eingehen (vgl. unten, Abschnitt 2), wobei das unionsrechtliche System zur Verhängung finanzieller Sanktionen auf dem Gebiet des Wettbewerbsrechts besondere Beachtung verdient (siehe unten, Abschnitt 2 Buchst. b).

1. Die Befugnisse des Gerichtshofs der Europäischen Union

106. Die Rolle des Gerichtshofs der Europäischen Union, dem es obliegt, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zu sichern (Art. 19 Abs. 1 EUV), ist für die mit den Verträgen geschaffene Rechtsordnung von grundlegender Bedeutung⁶⁶. Mit Blick auf den geplanten Beitritt der Union zur EMRK verdienen es namentlich zwei Aspekte, erörtert zu werden: einerseits das Streitschlichtungsmonopol der Unionsgerichte (siehe dazu nachfolgend Abschnitt a) sowie andererseits ihre Befugnisse in Bezug auf die Auslegung des Unionsrechts und die Prüfung der Rechtmäßigkeit von Unionsrechtsakten (siehe dazu unten, Abschnitt b). Daneben ist kurz auf das 16. Zusatzprotokoll zur EMRK einzugehen (siehe unten, Abschnitt c).

a) Das Streitschlichtungsmonopol der Unionsgerichte (Art. 344 AEUV)

107. In Art. 344 AEUV haben sich die Mitgliedstaaten der Union verpflichtet, „Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung der Verträge nicht anders als hierin vorgesehen zu regeln“. Nach ständiger Rechtsprechung kommt in dieser Vorschrift zum Ausdruck, dass dem Gerichtshof der Europäischen Union eine ausschließliche Zuständigkeit zur Entscheidung aller zwischen Mitgliedstaaten auftretenden Rechtsstreitigkeiten zusteht, soweit sie das Unionsrecht betreffen⁶⁷ (vgl. dazu Art. 259 AEUV). Dasselbe muss erst recht auch für Rechtsstreitigkeiten zwischen der Union und einem oder mehreren ihrer Mitgliedstaaten gelten (vgl. insbesondere Art. 258 AEUV, Art. 263 Abs. 2 AEUV, Art. 265 Abs. 1 AEUV und Art. 268 AEUV). Anders ausgedrückt haben die Mitgliedstaaten den Unionsgerichten zur Beilegung ihrer unionsrechtlichen Streitigkeiten ein Streitschlichtungsmonopol eingeräumt, das in Art. 344 AEUV seine primärrechtliche Verankerung findet.

108. Um diese grundlegende Funktion der Unionsgerichte zu schützen, schreibt Art. 3 des Protokolls Nr. 8 vor, dass keine der Bestimmungen des geplanten Beitrittsabkommens Art. 344 AEUV berühren darf.

⁶⁶ — In diesem Sinne Gutachten 1/91 (EU:C:1991:490, Rn. 46) und Urteil Kommission/Irland (C-459/03, EU:C:2006:345, Rn. 169), wo im Zusammenhang mit der Rolle des Gerichtshofs von den „Grundlagen der Gemeinschaft“ bzw. von einem „grundlegenden Zug des gerichtlichen Systems der Gemeinschaft“ die Rede ist; ähnlich Urteil Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission (C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461, Rn. 285 und 304).

⁶⁷ — Gutachten 1/91 (EU:C:1991:490, Rn. 46) und Urteil Kommission/Irland (C-459/03, EU:C:2006:345, Rn. 123 und 169).

109. Erörterungswürdig erscheint in diesem Zusammenhang insbesondere das in Art. 33 EMRK vorgesehene Verfahren der Staatenbeschwerde⁶⁸, wonach jede Vertragspartei den EGMR wegen jeder behaupteten Verletzung der EMRK und ihrer Zusatzprotokolle durch eine andere Vertragspartei anrufen kann⁶⁹. Letztere Vorschrift ist im Zusammenhang mit Art. 55 EMRK zu würdigen, wonach die Vertragsparteien im Wesentlichen übereinkommen, Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung der EMRK keinen anderen als den in der EMRK selbst vorgesehenen Beschwerdeverfahren zur Beilegung zu unterstellen.

110. Offenkundig besteht zwischen der aus Art. 344 AEUV resultierenden Pflicht der Mitgliedstaaten, bei unionsrechtlichen Streitigkeiten allein unseren Gerichtshof anzurufen, und der in Art. 55 EMRK niedergelegten Pflicht, Streitigkeiten in Bezug auf die EMRK im Wege der Staatenbeschwerde vor dem EGMR auszutragen, ein Spannungsverhältnis. Denn mit dem Beitritt der Union wird die EMRK, wie schon erwähnt, zu einem integrierenden Bestandteil der Unionsrechtsordnung⁷⁰ (vgl. auch Art. 216 Abs. 2 AEUV). Entgegen der überraschenden Auffassung der Kommission kann es also nach diesem Beitritt im Anwendungsbereich des Unionsrechts sehr wohl zu Rechtsstreitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten der Union oder zwischen Mitgliedstaaten und der Union über die Auslegung oder Anwendung der EMRK kommen.

111. Sollte zur Beilegung einer solchen Streitigkeit die Durchführung eines Verfahrens der Staatenbeschwerde gemäß Art. 33 EMRK vor dem EGMR angestrengt werden, so wäre dies eine Missachtung der ausschließlichen Zuständigkeit unseres Gerichtshofs und somit eine Verletzung von Art. 344 AEUV.

112. Bei den Verhandlungen über den geplanten Beitritt der Union zur EMRK wurde dieses Problem durchaus erkannt. Zu seiner Lösung wurde Art. 5 in den Abkommensentwurf aufgenommen, wonach die Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union „keine Verfahren zur Streitbeilegung im Sinne von Art. 55 EMRK darstellen“. Im Erläuternden Bericht wird diese Vorschrift des Abkommensentwurfs dahin gehend präzisiert, „dass Art. 55 EMRK die Anwendung der in Art. 344 AEUV vorgesehenen Vorschrift nicht untersagt“⁷¹.

113. Folglich löst Art. 5 des Abkommensentwurfs in der Auslegung, die ihm der Erläuternde Bericht gibt, den möglichen Konflikt zwischen Art. 55 EMRK und Art. 344 AEUV in dem Sinne, dass die Union und ihre Mitgliedstaaten etwaige Rechtsstreitigkeiten untereinander über die Auslegung und Anwendung der EMRK auch weiterhin vor den Unionsgerichten austragen dürfen und nicht verpflichtet sind, nach Art. 33 EMRK das Verfahren der Staatenbeschwerde vor dem EGMR anzustrengen.

114. Allerdings wird weder im Abkommensentwurf noch in seinen Begleitdokumenten effektiv ausgeschlossen, dass Mitgliedstaaten der Union eine zwischen ihnen bestehende unionsrechtliche Streitigkeit über die Auslegung und Anwendung der EMRK nichtsdestoweniger im Wege der Staatenbeschwerde vor dem EGMR austragen, obwohl sie dazu nach Art. 55 EMRK in Verbindung mit Art. 5 des Abkommensentwurfs völkerrechtlich nicht verpflichtet wären.

68 — Art. 4 Abs. 2 des Abkommensentwurfs sieht vor, dieses Verfahren nach dem Beitritt der Union zur EMRK in „Verfahren der Beschwerde zwischen den Vertragsparteien“ umzubenennen. Aus Gründen der Vereinfachung behalte ich jedoch im Folgenden den Begriff „Staatenbeschwerde“ bei.

69 — In der Praxis sind solche Verfahren selten.

70 — Urteile Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, Rn. 5), IATA und ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, Rn. 36) und Air Transport Association of America u. a. (C-366/10, EU:C:2011:864, Rn. 73).

71 — Rn. 74, letzter Satz, des Erläuternden Berichts.

115. Wollte man sicherstellen, dass es in unionsrechtlichen Rechtsstreitigkeiten mit Bezug zur EMRK unter keinen Umständen zu einer solchen Missachtung der ausschließlichen Zuständigkeit unseres Gerichtshofs durch Mitgliedstaaten der Union kommt, so müsste das geplante Beitrittsabkommen – etwa nach dem Vorbild von Art. 282 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen⁷² – eine über Art. 5 des Abkommensentwurfs hinausgehende Regelung enthalten, mit der Art. 344 AEUV nicht nur unberührt gelassen, sondern ihm Vorrang vor Art. 33 EMRK eingeräumt wird. Gegen gleichwohl erhobene Staatenbeschwerden könnte dann vor dem EGMR die Einrede der Unzulässigkeit erhoben werden. Außerdem müsste der EGMR vor seiner Entscheidung über ein bei ihm anhängiges Verfahren der Staatenbeschwerde zwischen Mitgliedstaaten der Union – zumindest in Zweifelsfällen – verpflichtet werden, unserem Gerichtshof im Wege des Verfahrens der Vorabbeurteilung Gelegenheit zur Stellungnahme darüber zu geben, ob der Verfahrensgegenstand eine unionsrechtliche Streitigkeit im Sinne von Art. 344 AEUV darstellt oder nicht.

116. Eine derart weitgehende Regelung, die überdies keiner gängigen Praxis in internationalen Übereinkünften entspricht, erscheint mir jedoch nicht zwingend erforderlich, um die praktische Wirksamkeit von Art. 344 AEUV sicherzustellen und damit das Streitschlichtungsmonopol unseres Gerichtshofs zu bewahren.

117. Mehr noch: Wollte man im vorliegenden Fall eine ausdrückliche Regelung zur Unzulässigkeit von Staatenbeschwerden vor dem EGMR und zum Vorrang von Art. 344 AEUV als Voraussetzung für die Vereinbarkeit des geplanten Beitrittsabkommens mit dem Unionsprimärrecht aufstellen, so würde dies implizit bedeuten, dass zahlreiche von der Union in der Vergangenheit geschlossene internationale Übereinkünfte mit einem Makel behaftet sind, weil in ihnen keine derartigen Klauseln vorgesehen sind.

118. Meines Erachtens reicht zur Sicherung der praktischen Wirksamkeit von Art. 344 AEUV die Möglichkeit aus, gegen Mitgliedstaaten, die ihre unionsrechtlichen Streitigkeiten vor anderen internationalen Instanzen als dem Gerichtshof der Europäischen Union austragen, ein Vertragsverletzungsverfahren durchzuführen (Art. 258 AEUV bis 260 AEUV)⁷³, in dessen Rahmen nötigenfalls auch einstweilige Anordnungen getroffen werden können (Art. 279 AEUV)⁷⁴.

119. Alles in allem bin ich deshalb der Meinung, dass der Abkommensentwurf keine rechtlichen Bedenken im Hinblick auf Art. 344 AEUV in Verbindung mit Art. 3 des Protokolls Nr. 8 aufwirft.

120. Sollte der Gerichtshof es gleichwohl für notwendig erachten, die praktische Wirksamkeit von Art. 344 AEUV stärker abzusichern, als dies gegenwärtig im Abkommensentwurf der Fall ist, so könnte er die Vereinbarkeit des geplanten Beitritts der Union zur EMRK mit den Verträgen von einer Erklärung der Union und ihrer Mitgliedstaaten abhängig machen, die anlässlich des Beitritts der Union abzugeben wäre. In dieser Erklärung müssten die Union und die Mitgliedstaaten gegenüber den anderen Vertragsparteien der EMRK in völkerrechtlich bindender Weise ihre Absicht kundtun, untereinander vor dem EGMR keine Verfahren gemäß Art. 33 EMRK wegen etwaiger Verletzungen der EMRK anzustrengen, sofern der Streitgegenstand den Geltungsbereich des Unionsrechts betrifft⁷⁵.

72 — Unterzeichnet am 10. Dezember 1982 in Montego Bay (ABl. 1998, L 179, S. 1).

73 — So geschehen in der Rechtssache Kommission/Irland (C-459/03, EU:C:2006:345).

74 — Im Wege der einstweiligen Anordnung könnte unser Gerichtshof den betreffenden Mitgliedstaat verpflichten, im Verfahren vor dem EGMR zu erklären, dass er die von ihm dort eingelegte Staatenbeschwerde nicht weiterzuverfolgen gedenkt (Art. 37 Buchst. a EMRK). Sollte unser Gerichtshof später die Vertragsverletzungsklage als unbegründet abweisen, so stünde es dem EGMR frei, die Wiedereintragung der Staatenbeschwerde in sein Register anzuordnen (Art. 37 Abs. 2 EMRK).

75 — In diesem Sinne Nr. 8 der Entschließung des Parlaments von 2010 (oben in Fn. 30 angeführt).

b) Die Befugnisse der Unionsgerichte in Bezug auf die Auslegung des Unionsrechts und die Prüfung der Rechtmäßigkeit von Unionsrechtsakten

121. Abgesehen von ihrem soeben erörterten Streitschlichtungsmonopol gemäß Art. 344 AEUV kommt den Unionsgerichten im Gerichtssystem der Europäischen Union die Aufgabe zu, das Unionsrecht letztverbindlich auszulegen, sowie das Monopol⁷⁶, die Handlungen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen⁷⁷.

122. Im Prinzip wird sich daran auch nach dem geplanten Beitritt der Union zur EMRK nichts ändern. Denn die Urteile des EGMR, in denen eine Verletzung der EMRK festgestellt wird, sind rein deklaratorischer Natur und lassen der jeweils betroffenen Vertragspartei einen gewissen Spielraum zu ihrer Umsetzung (Art. 46 Abs. 1 EMRK)⁷⁸. Überdies trifft der EGMR in seinen Urteilen keine Aussagen zur verbindlichen Auslegung oder zur Gültigkeit von Rechtsvorschriften der betroffenen Vertragsparteien⁷⁹. Vielmehr beschränkt er sich darauf, die EMRK auszulegen und etwaige Verstöße gegen die in ihr verbürgten Grundrechte festzustellen.

123. Gleichwohl kommt der EGMR nicht umhin, sich in seinen Urteilen mit dem internen Recht der betroffenen Vertragsparteien auseinanderzusetzen, soweit dies erforderlich ist, um zur Rüge einer Verletzung der in der EMRK garantierten Grundrechte Stellung zu nehmen. Zwangsläufig legt der EGMR in seinen Urteilen ein bestimmtes Verständnis von Inhalt und Tragweite interner Rechtsvorschriften zugrunde. Nur so kann er beispielsweise sinnvoll prüfen, ob die in der internen Rechtsordnung vorgesehenen Rechtsbehelfe den Anforderungen des Rechts auf eine „wirksame Beschwerde“ (Art. 13 EMRK) genügen und ob Eingriffe in bestimmte Grundrechte der EMRK in der internen Rechtsordnung „gesetzlich vorgesehen“ sind (Art. 5 Abs. 1, Art. 8 Abs. 2, Art. 9 Abs. 2, Art. 10 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 2 EMRK)⁸⁰. In diesem Sinne war auch das Unionsrecht einschließlich der dazu ergangenen Rechtsprechung unseres Gerichtshofs in der Vergangenheit bereits Gegenstand der Erörterung in Entscheidungen des EGMR⁸¹.

124. Um sicherzustellen, dass bei solchen Gelegenheiten die Befugnisse der Unionsgerichte gewahrt bleiben und zugleich dem Subsidiaritätsgrundsatz innerhalb des Kontrollsystems der EMRK Genüge getan wird, sieht Art. 3 Abs. 6 des Abkommensentwurfs das Verfahren der Vorabbeurteilung vor. Danach ist dem Gerichtshof der Europäischen Union in einem beim EGMR anhängigen Verfahren, in dem die Union Mitbeschwerdegegnerin ist, die notwendige Zeit zur Prüfung der Vereinbarkeit einer Bestimmung des Unionsrechts mit der EMRK einzuräumen, sofern er eine solche Prüfung noch nicht vorgenommen hat.

125. Wie der Gerichtshof selbst in seinem Reflexionspapier⁸² festgestellt hat, ist ein solches Verfahren der Vorabbeurteilung grundsätzlich geeignet und darüber hinaus auch erforderlich, um mit Blick auf den Beitritt der Union zur EMRK die Zuständigkeiten der Unionsgerichte zu wahren.

76 — Zu diesem Monopol vgl. Gutachten 1/00 (EU:C:2002:231, Rn. 24) und Urteil Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, Rn. 15 bis 20).

77 — Anders verhält es sich lediglich in Bezug auf die GASP (vgl. dazu Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 Satz 6 EUV und Art. 275 AEUV sowie meine Ausführungen oben in Rn. 85 bis 101 dieser Stellungnahme).

78 — Vgl. oben, Rn. 78 dieser Stellungnahme.

79 — Erläuternder Bericht, Rn. 62 letzter Satz; vgl. außerdem EGMR, Urteil vom 24. April 1990, Kruslin/Frankreich (Beschwerde-Nr. 11801/85, Serie A, Nr. 176-A, § 29), und Entscheidung vom 20. Januar 2009, W/Niederlande (Beschwerde-Nr. 20689/08).

80 — Vgl. beispielsweise EGMR, Urteil vom 7. Juni 2007, Smirnov/Russland (Beschwerde-Nr. 71362/01, *Recueil des arrêts et décisions* 2007-VII, Rn. 45), sowie Urteile vom 15. Februar 2011, Harju/Finnland (Beschwerde-Nr. 56716/09, Rn. 40 und 44) und Heino/Finnland (Beschwerde-Nr. 56720/09, Rn. 45).

81 — Vgl. beispielsweise EGMR, Urteile vom 15. November 1996, Cantoni/Frankreich (Beschwerde-Nr. 17862/91, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V), vom 18. Februar 1999, Matthews/Vereinigtes Königreich (Beschwerde-Nr. 24833/94, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I), vom 30. Juni 2005, Bosphorus/Irland (Beschwerde-Nr. 45036/98, *Recueil des arrêts et décisions* 2005-VI), und vom 21. Januar 2011, M.S.S./Belgien und Griechenland (Beschwerde-Nr. 30696/09, *Recueil des arrêts et décisions* 2011), sowie Entscheidung vom 20. Januar 2009, Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij u. a./Niederlands (Beschwerde-Nr. 13645/05).

82 — Oben in Fn. 38 angeführt.

126. Zu prüfen bleibt allerdings, ob die Voraussetzungen der Vorabfassung, wie sie in Art. 3 Abs. 6 des Abkommensentwurfs normiert sind, nicht zu restriktiv geraten sind und dadurch die Zuständigkeiten der Unionsgerichte beeinträchtigt zu werden drohen. Diese Voraussetzungen sind dreierlei:

- Der Anwendungsbereich des Verfahrens der Vorabfassung ist untrennbar mit dem Status des Mitbeschwerdegegners verknüpft, so dass eine Vorabfassung unseres Gerichtshofs von vornherein nur in Frage kommt, wenn die Union vor dem EGMR Mitbeschwerdegegnerin ist.
- Die Vorabfassung ist nur für den Fall vorgesehen, dass unser Gerichtshof noch keine Prüfung der Vereinbarkeit der in Rede stehenden Bestimmung des Unionsrechts mit der EMRK durchgeführt hat.
- Gegenstand der Vorabfassung ist die Vereinbarkeit dieses Unionsrechts mit den im Verfahren vor dem EGMR gerügten Grundrechten der EMRK.

127. Was erstens die Koppelung des Anwendungsbereichs des Verfahrens der Vorabfassung an den Status der Union als Mitbeschwerdegegnerin anbelangt, so erscheint diese als angemessen, um die Zuständigkeiten der Unionsgerichte zu wahren. Zwar folgt im Umkehrschluss aus dieser Verknüpfung, dass keine Vorabfassung unseres Gerichtshofs möglich ist, wenn eine Beschwerde vor dem EGMR gegen die Union selbst als Beschwerdegegnerin gerichtet ist oder aber wenn die Union im Verfahren vor dem EGMR überhaupt nicht Partei ist – weder als Beschwerdegegnerin noch als Mitbeschwerdegegnerin. In keinem der beiden letztgenannten Fälle führt jedoch das Fehlen einer Möglichkeit zur Vorabfassung zur Gefahr einer Beeinträchtigung der Zuständigkeiten der Unionsgerichte.

128. Ist nämlich die Union selbst Beschwerdegegnerin, so wird schon durch das Erfordernis der Erschöpfung aller unionsinternen Rechtsbehelfe (Art. 35 Abs. 1 EMRK) sichergestellt, dass der Streitgegenstand den EGMR nicht erreichen kann, bevor die Unionsgerichte im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Gelegenheit hatten, sich mit der Auslegung und der Rechtmäßigkeit der in Rede stehenden Vorschrift des Unionsrechts zu befassen. Ist hingegen die Union weder Beschwerdegegnerin noch Mitbeschwerdegegnerin – und somit nicht Partei des Verfahrens vor dem EGMR –, so ist eine Beeinträchtigung der Zuständigkeiten der Unionsgerichte ohnehin nicht zu besorgen, weil das zu fallende Urteil des EGMR, selbst wenn es Ausführungen zum Unionsrecht enthalten sollte, für die Union nicht bindend ist (vgl. Art. 46 Abs. 1 EMRK).

129. Ebenso wenig droht zweitens den Zuständigkeiten der Unionsgerichte Gefahr durch die Beschränkung der Vorabfassung auf Fälle, in denen sich diese Gerichte noch nicht zur Vereinbarkeit der in Rede stehenden Bestimmung des Unionsrechts mit der EMRK geäußert haben. Haben nämlich die Unionsgerichte schon einmal in einer rechtskräftigen Entscheidung zu der konkreten Rechtsfrage Stellung genommen, die später vor dem EGMR Beschwerdegegenstand wird, so haben sie ihre Zuständigkeit bereits ausgeübt⁸³. In einem solchen Fall des *acte éclairé* würde nicht einmal von letztinstanzlichen Gerichten der Mitgliedstaaten der Union erwartet, dass sie unseren Gerichtshof befassen. Dasselbe muss im Verhältnis des EGMR zu den Unionsgerichten gelten.

130. Problematisch ist hingegen drittens die in Art. 3 Abs. 6 des Abkommensentwurfs vorgenommene Beschränkung des Gegenstands der Vorabfassung auf Fragen der *Vereinbarkeit* (Französisch: *compatibilité*, Englisch: *compatibility*) von Unionsrecht mit den im Verfahren vor dem EGMR gerügten Grundrechten der EMRK. Denn wie oben erwähnt⁸⁴, erschöpfen sich die Befugnisse der Unionsgerichte keineswegs in der Prüfung der Rechtmäßigkeit von Bestimmungen des Unionsrechts,

83 — Zu der Frage, in wessen Zuständigkeit es fällt, zu beurteilen, ob die Unionsgerichte schon einmal die Frage der Vereinbarkeit der streitigen Vorschrift des Unionsrechts mit der EMRK geprüft haben, vgl. unten Rn. 180 bis 184 dieser Stellungnahme.

84 — Rn. 121 dieser Stellungnahme.

sondern erstrecken sich ganz maßgeblich auch auf deren Auslegung. Gerade im Zusammenhang mit grundrechtlichen Fragen kommt dieser Auslegungszuständigkeit der Unionsgerichte eine besondere Bedeutung zu, lässt sich doch in den meisten Fällen schon im Wege der Auslegung sicherstellen, dass die in Rede stehende Vorschrift des Unionsrechts nicht in Konflikt mit Grundrechten tritt⁸⁵. Dies gilt für Vorschriften des Unionsprimärrechts ebenso wie für solche des Sekundärrechts.

131. Anders als die Kommission zu meinen scheint⁸⁶, wäre es eine erhebliche Missachtung der Befugnisse der Unionsgerichte, wollte man den Gegenstand der Vorabbeurteilung auf reine Rechtmäßigkeits- oder Gültigkeitsfragen verengen, so als ob unser Gerichtshof nur die Möglichkeit hätte, zwischen schwarz und weiß zu wählen.

132. Erfreulicherweise ist die Bezugnahme auf die „Prüfung der Vereinbarkeit“ in Art. 3 Abs. 6 des Abkommensentwurfs als solche hinreichend offen, um auch Fragen der Auslegung des Unionsrechts einzuschließen und eine Vorabbeurteilung unseres Gerichtshofs zur Sicherstellung einer EMRK-konformen Interpretation unionsrechtlicher Bestimmungen zu ermöglichen.

133. Wie sich allerdings aus dem Erläuternden Bericht ergibt, soll es bei der „Prüfung der Vereinbarkeit“ im Sinne von Art. 3 Abs. 6 des Abkommensentwurfs im Fall des Unionssekundärrechts nur darum gehen, dass unser Gerichtshof über die „Gültigkeit“ von Vorschriften in Rechtsakten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union befindet⁸⁷.

134. Angesichts dieser Gleichsetzung von Fragen der „Gültigkeit“ des Sekundärrechts mit solchen der „Vereinbarkeit“ im Erläuternden Bericht sind erhebliche Zweifel angebracht, ob der sachliche Anwendungsbereich der Vorabbeurteilung, wie er in Art. 3 Abs. 6 des Abkommensentwurfs definiert ist, wirklich ausreicht, um die Zuständigkeiten der Unionsgerichte zu wahren. Zwar haben einige Verfahrensbeteiligte versucht, die Bedeutung des Erläuternden Berichts für die Auslegung von Art. 3 Abs. 6 des Abkommensentwurfs herunterzuspielen. Diese Sichtweise kann jedoch nicht überzeugen, da der Erläuternde Bericht Teil des ausgehandelten Gesamtpakets für den Beitritt der Union zur EMRK ist und ihm nach dem Willen seiner Verfasser die gleiche Bedeutung zukommen soll wie dem Abkommen selbst⁸⁸.

135. Die genannten Zweifel an der Reichweite des Vorabbeurteilungsverfahrens können letztlich nur durch eine Klarstellung dahin gehend ausgeräumt werden, dass die Prüfung der Vereinbarkeit des Unionsrechts mit der EMRK, zu der unserem Gerichtshof nach Art. 3 Abs. 6 des Abkommensentwurfs im Wege der Vorabbeurteilung Gelegenheit zu geben ist, nicht allein im Fall des Unionsprimärrechts, sondern auch im Fall des Sekundärrechts Fragen der Auslegung einschließt. Eine derartige Klarstellung erscheint mir zur Gewährleistung von Rechtssicherheit erforderlich. Meines Erachtens sollte deshalb die Vereinbarkeit des Abkommensentwurfs mit den Verträgen nur unter der Bedingung einer solchen Klarstellung bejaht werden.

85 — In diesem Sinne vgl., statt vieler, die Urteile *Orkem/Kommission* (374/87, EU:C:1989:387, insbesondere Rn. 28 und 32 bis 35), *Ordre des barreaux francophones et germanophone u. a.* (C-305/05, EU:C:2007:383, insbesondere Rn. 28) und *Promusicae* (C-275/06, EU:C:2008:54, insbesondere Rn. 68); ähnlich auch Urteil *NS* (C-411/10 und C-493/10, EU:C:2011:865, insbesondere Rn. 99, 100 und 106).

86 — Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof auf dem Standpunkt beharrt, dass es völlig ausreichend sei, den Anwendungsbereich der Vorabbeurteilung im Zusammenhang mit Rechtsakten des Unionssekundärrechts auf Gültigkeitsfragen zu beschränken.

87 — Erläuternder Bericht, Rn. 66.

88 — Rn. 9 des Abschlussberichts.

c) Die Auswirkungen des 16. Zusatzprotokolls zur EMRK auf die Befugnisse des Gerichtshofs

136. Schließlich ist kurz auf das 16. Zusatzprotokoll zur EMRK einzugehen. Seine möglichen Auswirkungen auf die Befugnisse unseres Gerichtshofs wurden im mündlichen Teil dieses Gutachtenverfahrens aufgrund von Fragen seitens der Mitglieder des Gerichtshofs kursorisch mit den Verfahrensbeteiligten erörtert.

137. Dieses 16. Zusatzprotokoll, das bislang⁸⁹ nur von sieben Mitgliedstaaten der Union unterzeichnet und noch von keinem von ihnen ratifiziert wurde, sieht die Einführung eines freiwilligen „Vorabentscheidungsverfahrens“ im EMRK-System vor, mit dem bestimmte oberste Gerichte der Vertragsparteien der EMRK den EGMR um die Abgabe eines nicht bindenden Gutachtens zur Auslegung der EMRK ersuchen können.

138. Zunächst ist festzustellen, dass das 16. Zusatzprotokoll als solches nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtenverfahrens ist, weil es nicht zu den Rechtstexten gehört, denen die Union gemäß dem Abkommensentwurf beitreten soll.

139. Gleichwohl ist nicht auszuschließen, dass die Rolle unseres Gerichtshofs mittelbar durch das 16. Zusatzprotokoll beeinträchtigt werden könnte, selbst wenn es nicht von der Union selbst ratifiziert wird und ihm auch nur einige ihrer Mitgliedstaaten angehören sollten. Denn wie bereits erwähnt, wird die EMRK als solche mit dem Beitritt der Union zur EMRK integrierender Bestandteil der Unionsrechtsordnung, so dass unser Gerichtshof zu ihrer Auslegung im Wege der Vorabentscheidung (Art. 267 AEUV) zuständig sein wird⁹⁰. Seine Rolle bei der Auslegung der EMRK im unionsinternen Raum könnte jedoch dadurch gefährdet werden, dass oberste Gerichte der Mitgliedstaaten, die das 16. Zusatzprotokoll zur EMRK ratifiziert haben, sich in Anwendung seiner Bestimmungen versucht sehen mögen, eher den EGMR als unseren Gerichtshof mit Fragen zur Auslegung der EMRK zu befassen.

140. Letztlich ist aber dieses Phänomen keine Folge des Beitritts der Union zur EMRK. Selbst ohne den geplanten Beitritt der Union können Gerichte aus Mitgliedstaaten, die das 16. Zusatzprotokoll ratifiziert haben, sich mit Grundrechtsfragen – zur Auslegung der EMRK – an den EGMR wenden, statt unseren Gerichtshof mit materiell gleichlautenden Fragen – zur Auslegung der Charta der Grundrechte – zu befassen.

141. Zur Lösung dieses Problems genügt ein Hinweis auf Art. 267 Abs. 3 AEUV, der die Vorlagepflicht letztinstanzlicher Gerichte der Mitgliedstaaten an unseren Gerichtshof festschreibt. Art. 267 Abs. 3 AEUV hat Vorrang vor innerstaatlichem Recht und damit auch vor einem möglicherweise von einzelnen Mitgliedstaaten der Union ratifizierten internationalen Übereinkommen wie dem 16. Zusatzprotokoll zur EMRK. Daraus folgt, dass letztinstanzliche Gerichte der Mitgliedstaaten sich – soweit sie einen Rechtsstreit im Anwendungsbereich des Unionsrechts zu entscheiden haben – mit Grundrechtsfragen vorrangig an unseren Gerichtshof zu wenden und vorrangig dessen Entscheidungen zu beachten haben.

d) Zwischenergebnis

142. Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass der Abkommensentwurf die Befugnisse des Gerichtshofs der Europäischen Union nicht in einer Weise berührt, die mit Art. 2 Satz 1 des Protokolls Nr. 8 unvereinbar wäre, vorausgesetzt, der Anwendungsbereich des Verfahrens der Vorabfassung wird in dem in Rn. 135 aufgezeigten Sinne klargestellt.

89 – Stand: 6. Mai 2014.

90 – Urteile Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, Rn. 6) und Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, Rn. 39).

2. Die Befugnisse anderer Unionsorgane

143. Was die Befugnisse anderer Unionsorgane anbelangt, insbesondere jene des Parlaments, des Europäischen Rates, des Rates und der Kommission, so ist nicht ersichtlich, inwieweit diese durch den Beitritt der Union zur EMRK berührt werden könnten. Im Gutachtenverfahren vor dem Gerichtshof haben sich keinerlei Anhaltspunkte für eine mögliche Beeinträchtigung dieser Befugnisse ergeben.

a) Allgemeines

144. Allgemein ist anzumerken, dass infolge des Beitritts der Union zur EMRK alle ihre Organe bei der Ausübung ihrer jeweiligen Befugnisse die in der EMRK verbürgten Menschenrechte und Grundfreiheiten zu beachten haben. Dies ist jedoch, wie bereits an anderer Stelle erwähnt⁹¹, eine notwendige und beabsichtigte Folge des Beitritts zur EMRK, die nicht als Beeinträchtigung von Befugnissen im Sinne von Art. 2 Satz 1 des Protokolls Nr. 8 missverstanden werden darf.

145. Soweit sich die am Gutachtenverfahren beteiligten Unionsorgane und Mitgliedstaaten darüber austauschen, wer künftig die Position der Union in den Gremien der EMRK bzw. des Europarats festzulegen hat und durch wen die Union dort vertreten sein wird, handelt es sich um Probleme, die bei der konkreten Ausgestaltung der unionsinternen Umsetzungsmaßnahmen zu dem geplanten Beitrittsabkommen zu lösen sein werden. Denn eine gegebenenfalls in diesem Zusammenhang auftretende Beeinträchtigung der Befugnisse des einen oder des anderen Organs wird nicht aus dem Beitrittsabkommen selbst, sondern allein aus den Umsetzungsmaßnahmen resultieren. Dementsprechend muss die Würdigung der damit zusammenhängenden Rechtsfragen künftigen Gerichtsverfahren vorbehalten sein⁹² und kann nicht – gleichsam vorsorglich – zum Gegenstand des vorliegenden Gutachtenverfahrens gemacht werden, in dem diese Fragen rein hypothetischen Charakter hätten.

b) Das institutionelle System der Union zur Verhängung von Sanktionen für Zuwiderhandlungen gegen das Wettbewerbsrecht

146. In der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof wurde mit den Verfahrensbeteiligten kurz die Frage erörtert, ob der geplante Beitritt der Union zur EMRK eine Veränderung der bestehenden Zuständigkeiten der Unionsorgane oder sonstige systemische Anpassungen auf dem Gebiet des Wettbewerbsrechts der Union – genauer gesagt bei der Verhängung finanzieller Sanktionen für Zuwiderhandlungen gegen die Art. 101 AEUV und 102 AEUV – notwendig macht. Dabei wurde erstens die institutionelle Rolle der Europäischen Kommission als Wettbewerbsbehörde angesprochen, zweitens der Grundsatz „*ne bis in idem*“ und drittens der Grundsatz der angemessenen Verfahrensdauer.

i) Die institutionelle Rolle der Kommission als Wettbewerbsbehörde

147. Soweit die Art. 101 AEUV und 102 AEUV auf Unionsebene durchgesetzt werden, fungiert die Kommission als Wettbewerbsbehörde und verfügt über die Befugnis, ohne vorherige Einschaltung eines Gerichts finanzielle Sanktionen (Geldbußen und Zwangsgelder) in empfindlicher Höhe gegen Unternehmen und Unternehmensvereinigungen zu verhängen (vgl. Art. 103 Abs. 2 Buchst. a AEUV,

91 – Vgl. oben, Rn. 40 bis 42 dieser Stellungnahme.

92 – Siehe als Anschauungsbeispiel die anhängige Rechtssache C-73/13, Rat/Kommission, in der sich – wenn auch nicht im Rahmen der EMRK – derartige Rechtsfragen stellen.

Art. 105 AEUV sowie Art. 23 und 24 der Verordnung [EG] Nr. 1/2003⁹³). Dieser institutionellen Rolle der Kommission⁹⁴ kommt im System der Gründungsverträge eine besondere Bedeutung zu, die eng mit der fundamentalen Aufgabe verknüpft ist, die Funktionsweise des Europäischen Binnenmarkts zu gewährleisten.

148. Vereinzelt wird behauptet, ein solches System, das auf der Verhängung administrativer Sanktionen durch eine Behörde basiert, sei mit Blick auf die Garantie eines fairen Strafverfahrens gemäß Art. 6 EMRK problematisch.

149. Beim gegenwärtigen Stand der Rechtsprechung des EGMR sind derartige Bedenken jedoch unbegründet. Denn wie der EGMR klargestellt hat, fallen zwar administrative Sanktionen, auch solche auf dem Gebiet des Wettbewerbsrechts, in den Anwendungsbereich der strafrechtlichen Verfahrensgarantien nach Art. 6 EMRK. Sie gehören jedoch nicht zum „harten Kern“ des Strafrechts – man könnte auch sagen: sie sind lediglich *strafrechtsähnlich*⁹⁵ –, was zur Folge hat, dass die in Art. 6 EMRK niedergelegten strafrechtlichen Garantien nicht notwendigerweise in ihrer vollen Strenge zur Anwendung kommen müssen⁹⁶.

150. Ausdrücklich hat der EGMR jüngst anerkannt, dass Geldbußen für Zuwiderhandlungen gegen das Kartellverbot von einer Behörde verhängt werden dürfen, sofern das betroffene Unternehmen gegen jede ihm gegenüber ergangene kartellrechtliche Bußgeldentscheidung ein Organ der Rechtsprechung mit vollumfänglicher Prüfungsbefugnis (Französisch: *„pleine juridiction“*, Englisch: *„full jurisdiction“*) anrufen kann. Im Rechtsschutzsystem der Europäischen Union ist diese Voraussetzung erfüllt, wie sich sowohl der Rechtsprechung unseres Gerichtshofs⁹⁷ als auch der Rechtsprechung des EGMR⁹⁸ entnehmen lässt.

151. Dementsprechend erfordert der geplante Beitritt der Union zur EMRK mit Blick auf Art. 6 EMRK keine institutionellen Veränderungen im System der Verhängung finanzieller Sanktionen auf dem Gebiet des Wettbewerbsrechts.

ii) Der Grundsatz *„ne bis in idem“*

152. Auch im Hinblick auf das Verbot der Doppelbestrafung (*„ne bis in idem“*) gemäß Art. 4 Abs. 1 des siebten Zusatzprotokolls zur EMRK folgt aus dem geplanten Beitritt der Union zur EMRK kein Veränderungsbedarf am unionsrechtlichen System der Durchsetzung der Art. 101 AEUV und 102 AEUV. Denn der Abkommensentwurf erstreckt sich schon gar nicht auf das siebte Zusatzprotokoll zur EMRK. Somit wird die Union durch ihren Beitritt zur EMRK keine völkerrechtlichen Verpflichtungen auf dem Gebiet des *„ne bis in idem“* eingehen. Folglich würde mit Blick auf den gegenwärtig

93 – Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln (ABl. 2003, L 1, S. 1).

94 – Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass die Kommission über keine ausschließliche Zuständigkeit zur Durchsetzung der Art. 101 AEUV und 102 AEUV verfügt. Soweit aber eine Durchsetzung auf nationaler Ebene vorgesehen ist, haben zahlreiche Mitgliedstaaten ebenfalls Wettbewerbsbehörden eingesetzt, deren Aufgaben und Befugnisse denen der Kommission ähneln.

95 – Vgl. dazu meine Schlussanträge ETI u. a. (C-280/06, EU:C:2007:404, Rn. 71), Toshiba Corporation u. a. (C-17/10, EU:C:2011:552, Rn. 48) und Schenker u. a. (C-681/11, EU:C:2013:126, Rn. 40). Die Unionsgerichte wenden in ständiger Rechtsprechung strafrechtliche Grundsätze im europäischen Wettbewerbsrecht an (vgl. zur Unschuldsvermutung das Urteil Hüls/Kommission, C-199/92 P, EU:C:1999:358, Rn. 149 und 150, und zum Verbot der Doppelbestrafung – *„ne bis in idem“* – das Urteil Toshiba Corporation u. a., C-17/10, EU:C:2012:72, Rn. 94).

96 – EGMR, Urteil vom 23. November 2006, Jussila/Finnland (Beschwerde-Nr. 73053/01, *Recueil des arrêts et décisions* 2006-XIV, Rn. 43); im selben Sinne EGMR, Urteil vom 27. September 2011, Menarini Diagnostics/Italien (Beschwerde-Nr. 43509/08, Rn. 62); vgl. auch EFTA-Gerichtshof, Urteil vom 18. April 2012, Posten Norge/EFTA-Überwachungsbehörde (E-15/10, *EFTA Court Reports* 2012, S. 246, Rn. 87 und 88), sowie das Urteil Schindler Holding u. a./Kommission (C-501/11 P, EU:C:2013:522, Rn. 33 bis 35) unseres Gerichtshofs.

97 – Urteile Otis u. a. (C-199/11, EU:C:2012:684, insbesondere Rn. 63), Chalkor/Kommission (C-386/10 P, EU:C:2011:815, insbesondere Rn. 67) und Schindler Holding u. a./Kommission (C-501/11 P, EU:C:2013:522, insbesondere Rn. 33 bis 38) sowie ergänzend meine Schlussanträge in letzterer Rechtssache (EU:C:2013:248, Rn. 27 bis 30).

98 – EGMR, Urteil Menarini Diagnostics/Italien (oben in Fn. 96 angeführt, Rn. 57 bis 67), zu einem nationalen System der Kartellrechtsdurchsetzung, das dem auf Unionsebene geltenden stark ähnelt.

geplanten Beitritt zur EMRK in Sachen „*ne bis in idem*“ kein Handlungsbedarf entstehen, selbst wenn man – entgegen meiner Auffassung⁹⁹ – davon ausgehen wollte, dass sich die Konzeption dieses Rechtsgrundsatzes im Wettbewerbsrecht der Union derzeit (noch) nicht vollständig mit der vom EGMR in Strafsachen zugrunde gelegten deckt.

iii) Der Grundsatz der angemessenen Verfahrensdauer

153. Was schließlich den Grundsatz der angemessenen Verfahrensdauer anbelangt, der ebenfalls aus Art. 6 EMRK hergeleitet werden kann, so ist seine Geltung im Unionsrecht allgemein anerkannt (vgl. Art. 41 Abs. 1 und Art. 47 Abs. 2 der Charta der Grundrechte), und unser Gerichtshof war – insbesondere in Wettbewerbssachen – schon häufig aufgerufen, seine Einhaltung zu prüfen.

154. Der bloße Umstand, dass in mehreren Einzelfällen eine Verletzung dieses Grundsatzes durch die Kommission als Wettbewerbsbehörde¹⁰⁰ bzw. durch das Gericht als erstinstanzliche richterliche Kontrollinstanz¹⁰¹ festgestellt werden musste, lässt für sich allein genommen nicht die Schlussfolgerung zu, dass mit Blick auf den geplanten Beitritt zur EMRK institutionelle Veränderungen innerhalb der Union vorgenommen werden müssten.

155. Entscheidend scheint mir vielmehr, dass bei den Organen der Union alle nötigen Vorkehrungen getroffen werden, um etwaigen Verstößen gegen den Grundsatz der angemessenen Verfahrensdauer vorzubeugen und im Fall seiner Verletzung wirksame Sanktionen vorzuhalten. Ich sehe keine konkreten Anhaltspunkte, dass es an diesen Vorkehrungen mangeln würde¹⁰².

iv) Fazit

156. Im Einklang mit der Kommission und dem Rat komme ich deshalb insgesamt zu dem Schluss, dass der geplante Beitritt der Union zur EMRK ohne eine Veränderung der bestehenden Zuständigkeiten der Unionsorgane oder sonstige systemische Anpassungen auf dem Gebiet des Wettbewerbsrechts vollzogen werden kann.

C – Die Wahrung der besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts

157. Des Weiteren ist im Beitrittsabkommen gemäß Art. 1 des Protokolls Nr. 8 dafür Sorge zu tragen, „dass die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts erhalten bleiben“. Das fundamentale Anliegen, „die Besonderheiten der Rechtsordnung der Union zu wahren“, kommt überdies im ersten Satz der Erklärung Nr. 2 zum Ausdruck.

158. Mit den im Protokoll Nr. 8 und in der Erklärung Nr. 2 genannten Besonderheiten ist insbesondere zweierlei gemeint: Zum einen darf die Autonomie der Unionsrechtsordnung durch den Beitritt der Union zur EMRK nicht beeinträchtigt werden. Zum anderen gilt es, im Rahmen dieses Beitritts den Eigenheiten der Union als Mehrebenensystem gerecht zu werden.

99 — Schlussanträge Toshiba Corporation u. a. (C-17/10, EU:C:2011:552, Rn. 111 bis 124).

100 — Urteile Niederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Kommission (C-105/04 P, EU:C:2006:592, Rn. 35 bis 62) und Technische Unie/Kommission (C-113/04 P, EU:C:2006:593, Rn. 40 bis 72); vgl. außerdem meine Schlussanträge Solvay/Kommission (C-109/10 P, EU:C:2011:256, Rn. 305 bis 310) und Solvay/Kommission (C-110/10 P, EU:C:2011:257, Rn. 146 bis 151).

101 — Urteile Baustahlgewebe/Kommission (C-185/95 P, EU:C:1998:608, Rn. 26 bis 47), Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland/Kommission (C-385/07 P, EU:C:2009:456, Rn. 183 bis 188), Gascogne Sack Deutschland/Kommission (C-40/12 P, EU:C:2013:768, Rn. 97 bis 102) und FLSmidth/Kommission (C-238/12 P, EU:C:2014:284, Rn. 118 bis 123).

102 — Vgl. dazu insbesondere die jüngst ergangenen Urteile Gascogne Sack Deutschland/Kommission (C-40/12 P, EU:C:2013:768, Rn. 89 bis 96) und FLSmidth/Kommission (C-238/12 P, EU:C:2014:284, Rn. 116 und 117).

159. Zur Autonomie der Unionsrechtsordnung ist anzumerken, dass mit den Gründungsverträgen der Europäischen Union eine neue Rechtsordnung eigener Art geschaffen wurde – mit anderen Worten: *eine autonome Rechtsordnung*. Ihr Schutz ist seit mehr als 50 Jahren einer der Eckpfeiler der Rechtsprechung unseres Gerichtshofs¹⁰³ und erfreut sich inzwischen allgemeiner Anerkennung. Besagte Autonomie ist nicht nur für das Verhältnis des Unionsrechts zum Recht der Mitgliedstaaten charakteristisch, sondern erfordert auch im Verhältnis zu Drittstaaten und internationalen Organisationen Beachtung: Schließt die Union eine internationale Übereinkunft ab, so ist sicherzustellen, dass dadurch die Autonomie der Unionsrechtsordnung nicht beeinträchtigt wird¹⁰⁴.

160. Zu den Eigenheiten der Union als *Mehrebenensystem* gehört im hier interessierenden Zusammenhang vor allem, dass innerhalb der Union die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten aufgrund zahlreicher im Primärrecht und im Sekundärrecht enthaltener Bestimmungen zwischen nationalen und unionalen Stellen geteilt sind.

161. Im Folgenden wird zu erörtern sein, ob der Abkommensentwurf diesen besonderen Merkmalen der Union und des Unionsrechts gerecht wird. Ausgehend von Art. 1 des Protokolls Nr. 8 wird dabei namentlich auf folgende drei Gesichtspunkte Bedacht zu nehmen sein:

- die Anerkennung der Gerichtsbarkeit des EGMR durch die Union (Abschnitt 1)¹⁰⁵,
- die Grundsätze der unmittelbaren Wirkung und des Vorrangs des Unionsrechts (Abschnitt 2)¹⁰⁶ sowie
- die Mechanismen zur Bestimmung des richtigen Beschwerdegegners in den Verfahren vor dem EGMR (Abschnitt 3)¹⁰⁷.

1. Die Anerkennung der Gerichtsbarkeit des EGMR

162. Als Erstes ist im Zusammenhang mit den besonderen Merkmalen der Union und des Unionsrechts (Art. 1 des Protokolls Nr. 8) zu erörtern, ob diese durch die geplante Anerkennung der Gerichtsbarkeit des EGMR seitens der Union beeinträchtigt werden können. Erstaunlicherweise hat die Kommission diese Frage, die von grundlegender Bedeutung für die rechtliche Bewertung des Abkommensentwurfs ist, in ihrem Gutachtenantrag mit keiner Silbe erwähnt. Sie wurde jedoch in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof ausführlich mit den Verfahrensbeteiligten erörtert.

a) Allgemeine Erwägungen

163. Dass die Union der Gerichtsbarkeit des EGMR unterstellt sein wird, ist nirgends im Abkommensentwurf ausdrücklich niedergelegt. Gleichwohl impliziert dieser Entwurf notwendigerweise, dass die Union, wie alle anderen Vertragsparteien der EMRK, durch ihren Beitritt zur EMRK die Gerichtsbarkeit des EGMR anerkennt¹⁰⁸.

103 — Vgl. grundlegend die Urteile van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1), Costa (6/64, EU:C:1964:66) und Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, Rn. 3) sowie, aus jüngerer Zeit, das Gutachten 1/09 (EU:C:2011:123, Rn. 65).

104 — Gutachten 1/91 (EU:C:1991:490, Rn. 30), Gutachten 1/92 (EU:C:1992:189, Rn. 18), Gutachten 1/00 (EU:C:2002:231, Rn. 11) und Gutachten 1/09 (EU:C:2011:123, Rn. 67).

105 — Rn. 162 bis 196 dieser Stellungnahme.

106 — Rn. 197 bis 207 dieser Stellungnahme.

107 — Rn. 208 bis 235 dieser Stellungnahme.

108 — Vgl. auch Rn. 26 des Erläuternden Berichts, wo hervorgehoben wird, dass die Entscheidungen des EGMR in Verfahren der Individualbeschwerde wie auch der Staatenbeschwerde, in denen die Union Partei ist, gegenüber den Unionsorganen einschließlich unseres Gerichtshofs verbindlich sein werden.

164. In Übereinstimmung mit zahlreichen Verfahrensbeteiligten füge ich hinzu, dass dieses Element externer gerichtlicher Kontrolle über die Einhaltung elementarer Grundrechtstandards im Vergleich zur gegenwärtigen Rechtslage den wichtigsten Unterschied ausmachen wird und gemeinhin als der eigentliche Mehrwert des geplanten Beitritts der Union zur EMRK angesehen wird¹⁰⁹. Dabei sollte die Anerkennung der Gerichtsbarkeit des EGMR durch die Union nicht als eine bloße Unterwerfung angesehen werden¹¹⁰, sondern als eine Chance zur Intensivierung des bereits bestehenden Dialogs in Grundrechtsfragen zwischen unserem Gerichtshof und dem EGMR als zwei genuin europäischen Gerichtsbarkeiten (vgl. in diesem Sinne auch den zweiten Satz der Erklärung Nr. 2). Idealerweise wird diese Zusammenarbeit zu einer Stärkung des Grundrechtsschutzes in Europa führen und damit auch zur Verwirklichung der grundlegenden Werte beitragen, auf die sich die Union gründet (Art. 2 EUV).

165. Wie aus Art. 1 Buchst. a des Protokolls Nr. 8 mit seiner ausdrücklichen Bezugnahme auf „die besondere Regelung für eine etwaige Beteiligung der Union an den Kontrollgremien“ der EMRK deutlich wird, gehen auch die Verfasser des Vertrags von Lissabon von der Anerkennung der Gerichtsbarkeit des EGMR durch die Union aus, sofern im Beitrittsabkommen Vorkehrungen dafür getroffen werden, dass die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts erhalten bleiben.

166. Im selben Sinne hat unser Gerichtshof bereits entschieden, dass es nicht grundsätzlich mit dem Unionsrecht unvereinbar ist, wenn sich die Union durch den Abschluss einer internationalen Übereinkunft der Rechtsprechung eines internationalen Gerichts unterwirft, das mit der Auslegung und Anwendung der Bestimmungen eben dieser Übereinkunft betraut ist¹¹¹.

167. Angesichts der bereits bestehenden, weitgehenden Konvergenz zwischen den Entscheidungen des EGMR und der Unionsgerichte in Grundrechtsfragen dürfte die formelle Anerkennung der Rechtsprechung des EGMR als Folge des Beitritts der Union zur EMRK in den allermeisten Fällen zu keinen praktischen Problemen führen. Hervorzuheben ist aber, dass mit dem Beitritt zur EMRK notwendigerweise die Bereitschaft der Union einhergehen muss, auch solche Entscheidungen des EGMR anzuerkennen, aus denen sich eine Unvereinbarkeit des geltenden Unionsrechts mit der EMRK ergibt oder in denen festgestellt wird, dass die Union in einem Einzelfall die EMRK verletzt hat¹¹².

168. Im mündlichen Teil dieses Gutachtenverfahrens wurde ausführlich die Frage erörtert, ob sich unser Gerichtshof vorbehalten sollte, Urteilen des EGMR die Anerkennung zu versagen, sofern diese mit der Verfassungsidentität der Union – einer Art unionsrechtlichem *ordre public* – in Konflikt treten oder auf einer offensichtlichen Überschreitung der Kompetenzen der Straßburger Richter beruhen und somit *ultra vires* ergangen sind.

169. Meines Erachtens besteht beim gegenwärtigen Stand kein Anlass für unseren Gerichtshof, einen solchen verfassungsrechtlich motivierten richterlichen Vorbehalt auszusprechen.

170. Sicherlich lassen sich der Rechtsprechung einiger Verfassungsgerichte in den Mitgliedstaaten der Union mit Blick auf das Verhältnis des Unionsrechts zum nationalen Recht derartige Vorbehalte entnehmen¹¹³. Es erschien mir jedoch wenig überzeugend, dieselbe Vorgehensweise auf das Verhältnis zwischen dem Unionsrecht und der EMRK sowie auf die Beziehungen zwischen unserem Gerichtshof und dem EGMR zu übertragen, gleichviel, ob man die besagten Vorbehalte grundsätzlich für legitim hält oder nicht. Denn mit der EMRK wird keine dem Unionsrecht vergleichbare

109 — Vgl. bereits oben, Rn. 1 dieser Stellungnahme.

110 — Vgl. dazu auch die Entschließung des Parlaments von 2010 (dort Nr. 1, letzter Gedankenstrich), wonach ein Gerichtshof dem anderen nicht übergeordnet ist, sondern beide auf unterschiedliche Bereiche spezialisiert sind.

111 — Gutachten 1/91 (EU:C:1991:490, Rn. 40 und 70) und Gutachten 1/09 (EU:C:2011:123, Rn. 74).

112 — In diesem Sinne auch Ziff. 3 und 26 der Erklärung von Brighton.

113 — Am bekanntesten dürften in diesem Zusammenhang die Vorbehalte des deutschen Bundesverfassungsgerichts sein, die sich mit den Begriffen „Ultra-vires-Kontrolle“ und „Identitätskontrolle“ beschreiben lassen (vgl. dazu Bundesverfassungsgericht, Urteile *BVerfGE* 89, 155 zum Vertrag von Maastricht und *BVerfGE* 123, 267 zum Vertrag von Lissabon), sowie die vom italienischen Verfassungsgerichtshof entwickelte Theorie der „controlimiti“ (grundlegend dazu: Corte costituzionale, Urteil Nr. 170 vom 8. Juni 1984, Granital).

supranationale Rechtsordnung geschaffen, welche schon aus sich selbst heraus Vorrang und unmittelbare Wirkung in den internen Rechtsordnungen der Vertragsparteien beanspruchen könnte. Überdies verbleibt den Vertragsparteien der EMRK bei der Umsetzung von Urteilen des EGMR typischerweise ein deutlich größerer Spielraum, als er den Mitgliedstaaten der Union mit Blick auf die Rechtsprechung der Unionsgerichte in der Regel zusteht.

171. Sollte sich gleichwohl in der Zukunft einmal der unwahrscheinliche Fall ereignen, dass ein Urteil des EGMR Zweifel hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit grundlegenden Prinzipien der Unionsrechtsordnung oder mit Strukturmerkmalen des institutionellen Gefüges der Union aufwirft, so wird es dem Gerichtshof, aber auch den politischen Organen sowie den Mitgliedstaaten der Union obliegen, nach angemessenen Lösungen zu suchen¹¹⁴. Dabei wird die Bandbreite der zur Verfügung stehenden Optionen von der Änderung des Unionsrechts – einschließlich des Unionsprimärrechts – bis hin zur Kündigung der Mitgliedschaft der Union im Straßburger System (Art. 58 EMRK) reichen¹¹⁵.

b) Die besonderen Vorkehrungen zur Sicherung der Autonomie der Unionsrechtsordnung im Abkommensentwurf

172. Im Einzelnen ist zur Wahrung der Autonomie der Unionsrechtsordnung nach der Rechtsprechung unseres Gerichtshofs in der internationalen Übereinkunft sicherzustellen, dass die Zuständigkeiten der Union und ihrer Organe unberührt bleiben und das internationale Gericht keine für die Union und ihre Organe verbindliche Auslegung des Unionsrechts vornimmt¹¹⁶.

173. Den ersten dieser Gesichtspunkte, d. h. die Wahrung der Zuständigkeiten der Union und ihrer Organe, habe ich bereits oben im Zusammenhang mit Art. 6 Abs. 2 Satz 2 EUV sowie mit Art. 2 Satz 1 des Protokolls Nr. 8 erörtert¹¹⁷. Zu prüfen bleibt hingegen mit Blick auf den zweiten genannten Gesichtspunkt, ob im Abkommensentwurf sichergestellt ist, dass der EGMR weder direkt noch indirekt eine für die Union und ihre Organe verbindliche Auslegung des Unionsrechts vornimmt.

174. Grundsätzlich sind im geplanten Beitrittsabkommen mit den Vorschriften über die Zurechnung von Handlungen, Maßnahmen und Unterlassungen (Art. 1 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 4 Satz 1 des Abkommensentwurfs) sowie mit dem Mechanismus des Mitbeschwerdegegners und dem Verfahren der Vorabfassung (Art. 3 des Abkommensentwurfs) Vorkehrungen getroffen worden, die geeignet sind, sicherzustellen, dass der EGMR keine für die Organe oder auch für die Mitgliedstaaten der Union verbindliche Auslegung des Unionsrechts vornimmt. Ob diese Vorkehrungen ausreichen, um einen wirksamen Schutz der Autonomie des Unionsrechts zu gewährleisten, hängt allerdings von einer Würdigung ihrer konkreten Ausgestaltung ab. Diesbezüglich scheint mir der Abkommensentwurf drei Probleme aufzuwerfen, denen ich mich nachfolgend zuwende.

i) Zur Festlegung der Verantwortlichkeiten im Verhältnis zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten (Art. 3 Abs. 7 des Abkommensentwurfs)

175. Das erste Problem, das sich mit Blick auf die Autonomie des Unionsrechts stellt, betrifft die Festlegung der Verantwortlichkeiten im Verhältnis zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten, wenn sie als Beschwerdegegner bzw. Mitbeschwerdegegner gemeinsam Parteien eines Verfahrens vor dem EGMR sind und dieser in seinem Urteil einen Verstoß gegen die EMRK feststellt.

114 — Wie der Gerichtshof im Urteil *Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission* (C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461, Rn. 285) ausgeführt hat, können die Verpflichtungen aufgrund einer internationalen Übereinkunft nicht die Verfassungsgrundsätze der Verträge beeinträchtigen.

115 — Auf die Möglichkeit der Kündigung hat auch die Kommission in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof hingewiesen.

116 — Gutachten 1/00 (EU:C:2002:231, Rn. 11 bis 13); vgl. auch Gutachten 1/91 (EU:C:1991:490, Rn. 41 bis 46 und 61 bis 65) und Gutachten 1/92 (EU:C:1992:189, Rn. 32 und 41).

117 — Vgl. dazu oben, Rn. 33 bis 104 und 105 bis 156 dieser Stellungnahme.

176. Zwar sieht Art. 3 Abs. 7, erster Halbsatz, des Abkommensentwurfs als Regel vor, dass der Beschwerdegegner und der Mitbeschwerdegegner gemeinsam die Verantwortung für einen vom EGMR festgestellten Verstoß gegen die EMRK tragen. Auf diese Weise wird der EGMR von der Notwendigkeit entbunden, unter Rückgriff auf das Unionsrecht zu bestimmen, wer gemäß Art. 46 Abs. 1 EMRK für den Verstoß gegen die EMRK geradezustehen hat: die Union oder ihr(e) Mitgliedstaat(en). In den allermeisten Fällen dürfte diese Regelung dazu führen, dass der EGMR keine verbindliche Auslegung der nach dem Unionsrecht bestehenden Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Union und ihrer Mitgliedstaaten vornehmen muss¹¹⁸.

177. Jedoch eröffnet Art. 3 Abs. 7, zweiter Halbsatz, des Abkommensentwurfs dem EGMR auch die Möglichkeit, zu entscheiden, dass entweder allein der Beschwerdegegner oder allein der Mitbeschwerdegegner für den festgestellten Verstoß gegen die EMRK geradezustehen hat. Eine solche Festlegung erfordert eine genaue Abgrenzung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten von Beschwerdegegner und Mitbeschwerdegegner, was voraussetzt, dass der EGMR zumindest mittelbar zu Vorschriften des Unionsrechts Stellung nimmt.

178. Zugegebenermaßen beschränkt der Abkommensentwurf die in Art. 3 Abs. 7, zweiter Halbsatz, vorgesehene Möglichkeit der Abweichung vom Grundsatz der gemeinsamen Verantwortlichkeit auf diejenigen Fälle, in denen der Beschwerdegegner und der Mitbeschwerdegegner vor dem EGMR entsprechende Argumente vorgebracht haben. Auch wenn die Formulierung jener Klausel nicht frei von Unklarheiten ist¹¹⁹, dürfte mit ihr gemeint sein, dass der EGMR sich nur im Einklang mit *übereinstimmenden* Argumenten des Beschwerdegegners und des Mitbeschwerdegegners vom Grundsatz ihrer gemeinsamen Verantwortlichkeit für Verstöße gegen die EMRK entfernen darf.

179. Die in Art. 3 Abs. 7, zweiter Halbsatz, des Abkommensentwurfs enthaltene Anknüpfung an die Argumente von Beschwerdegegner und Mitbeschwerdegegner ändert allerdings nichts an dem Umstand, dass der EGMR bei Anwendung dieser Klausel in einer für die Organe und die Mitgliedstaaten der Union verbindlichen Weise zur Abgrenzung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten Stellung nimmt, wie sie sich aus dem Unionsrecht ergibt. Dazu ist der EGMR jedoch nicht berufen, selbst wenn die Organe oder Mitgliedstaaten der Union durch übereinstimmende Stellungnahmen damit ihr Einverständnis erklären sollten. Denn aus dem Grundsatz der Autonomie des Unionsrechts folgt, dass für eine verbindliche Auslegung unionsrechtlicher Bestimmungen allein der Gerichtshof der Europäischen Union zuständig sein kann. Folglich steht Art. 3 Abs. 7, zweiter Halbsatz, des Abkommensentwurfs in Konflikt mit dem Grundsatz der Autonomie des Unionsrechts.

ii) Zur Beurteilung der Frage, ob eine Vorabfassung des Gerichtshofs der Europäischen Union erforderlich ist

180. Das zweite Problem, das sich mit Blick auf die Autonomie des Unionsrechts stellt, betrifft die Beurteilung der Notwendigkeit, in einem konkreten Fall ein Verfahren der Vorabfassung unseres Gerichtshofs einzuleiten.

181. Gemäß Art. 3 Abs. 6 des Abkommensentwurfs ist dem Gerichtshof der Europäischen Union im Wege der Vorabfassung die notwendige Zeit für die Prüfung der Vereinbarkeit einer Bestimmung des Unionsrechts mit der EMRK einzuräumen, sofern er eine solche Prüfung noch nicht vorgenommen hat. Damit kommt der Frage, ob sich der Gerichtshof schon einmal zur Vereinbarkeit einer Vorschrift des Unionsrechts mit der EMRK geäußert hat, im konkreten Einzelfall entscheidende Bedeutung für die Einleitung eines Verfahrens der Vorabfassung zu.

118 — In diesem Sinne auch Rn. 62 des Erläuternden Berichts.

119 — Der Erläuternde Bericht enthält keine Ausführungen, die geeignet wären, diese Unklarheiten auszuräumen. Insbesondere wird dort in Rn. 62 ebenfalls nur auf die vom Beschwerdegegner und dem oder den Mitbeschwerdegegner(n) vorgebrachten Argumente Bezug genommen.

182. Sicherlich dürfte die Beurteilung dieser Frage in vielen Fällen keine besonderen Schwierigkeiten aufwerfen, weil sich aus der Rechtsprechung unseres Gerichtshofs unschwer ergeben wird, ob er in der Vergangenheit schon einmal zur Vereinbarkeit einer Vorschrift des Unionsrechts mit der EMRK Stellung genommen hat. Es mag aber durchaus Grenzfälle geben, in denen trotz früherer Befassung des Gerichtshofs mit der betreffenden Vorschrift des Unionsrechts unklar bleibt, ob er sich schon hinreichend zu ihrer Vereinbarkeit mit dem nun vor dem EGMR gerügten Grundrecht der EMRK geäußert hat¹²⁰ und ob er ganz allgemein diese Vereinbarkeit *unter den gleichen rechtlichen Gesichtspunkten* erörtert hat, wie sie nun vor dem EGMR relevant werden¹²¹.

183. Mit der Autonomie des Unionsrechts wäre es unvereinbar, auch in solchen Grenzfällen die Entscheidung über die Notwendigkeit einer Vorabbeurteilung unseres Gerichtshofs allein in die Hände des EGMR zu legen. Denn letztlich kann nur unser Gerichtshof selbst verlässlich darüber Auskunft geben, ob er sich schon einmal mit der konkreten vor dem EGMR anhängigen Rechtsfrage betreffend die Vereinbarkeit einer bestimmten Vorschrift des Unionsrechts mit einem oder mehreren Grundrechten der EMRK befasst hat.

184. Um dem Grundsatz der Autonomie der Unionsrechtsordnung gerecht zu werden und die Rechtsprechungskompetenzen unseres Gerichtshofs zu wahren, muss deshalb sichergestellt sein, dass der EGMR im Zweifel stets ein Verfahren der Vorabbeurteilung gemäß Art. 3 Abs. 6 des Abkommensentwurfs durchführen wird. Von einer Vorabbeurteilung unseres Gerichtshofs darf der EGMR nur dann absehen, wenn offensichtlich ist, dass sich die Unionsgerichte bereits mit der konkreten Rechtsfrage befasst haben, die durch die anhängige Beschwerde vor dem EGMR aufgeworfen wird¹²². Eine dahin gehende, völkerrechtlich bindende Klarstellung ist meines Erachtens unabdingbar, um sicherzustellen, dass die Autonomie der Unionsrechtsordnung mit Blick auf den Mechanismus der Vorabbeurteilung unangetastet bleibt.

iii) Zur Diskrepanz zwischen der Reichweite der Befugnisse des EGMR und denen des Gerichtshofs der Europäischen Union im Rahmen der GASP

185. Das dritte Problem, das sich mit Blick auf die Autonomie des Unionsrechts stellen kann, betrifft den Grundrechtsschutz und die gerichtliche Kontrolle von Unionsrechtsakten im Rahmen der GASP¹²³.

186. Zweifelsohne besteht im Rahmen der GASP eine gewisse Diskrepanz zwischen den Zuständigkeiten des Gerichtshofs der Europäischen Union (Art. 19 Abs. 1 Satz 1 EUV) und jenen des EGMR. Dies hat nicht zuletzt der Rat im mündlichen Teil dieses Gutachtenverfahrens eingeräumt.

187. So wird dem EGMR nach dem Beitritt der Union zur EMRK auf allen Sachgebieten des Unionsrechts, also auch im Bereich der GASP, die Aufgabe zukommen, Beschwerden von Personen und Staaten zu prüfen und etwaige Verletzungen der EMRK festzustellen, für die die Union gemäß Art. 1 Abs. 3 Satz 1 des Abkommensentwurfs als Beschwerdegegnerin oder gemäß Art. 1 Abs. 4 Satz 2 dieses Entwurfs als Mitbeschwerdegegnerin verantwortlich sein kann¹²⁴.

120 — Denkbar ist, dass der Gerichtshof einen Unionsrechtsakt zwar schon auf seine Vereinbarkeit mit *einem* Grundrecht der EMRK geprüft hat (z. B. mit Art. 8 EMRK), nicht aber mit Blick auf ein *anderes* Grundrecht (z. B. Art. 6 Abs. 1 EMRK), dessen behauptete Verletzung nunmehr vor dem EGMR Gegenstand einer Beschwerde ist.

121 — Beispielsweise hat sich unser Gerichtshof zweimal unter ganz unterschiedlichen Blickwinkeln mit der Gültigkeit der Richtlinie über die „Vorratsdatenspeicherung“ befasst, und zwar das erste Mal nur mit Blick auf ihre Rechtsgrundlage und erst das zweite Mal mit Blick auf bestimmte Grundrechte (vgl. einerseits das Urteil Irland/Parlament und Rat, C-301/06, EU:C:2009:68, sowie andererseits das Urteil Digital Rights Ireland und Seitlinger u. a., C-293/12 und C-594/12, EU:C:2014:238).

122 — Letztlich stellen sich hier vergleichbare Probleme, wie sie auch bei der Frage der Entbindung letztinstanzlicher nationaler Gerichte von ihrer Pflicht zur Vorlage an den Gerichtshof gemäß Art. 267 Abs. 3 AEUV auftreten (vgl. grundlegend Urteil Cilfit u. a., 283/81, EU:C:1982:335), und es liegt nahe, sie in ähnlicher Weise zu lösen.

123 — Zu der verwandten Problematik, ob die Besonderheiten der GASP es ermöglichen, in diesem Politikbereich effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten, vgl. bereits oben Rn. 82 bis 103 dieser Stellungnahme.

124 — Vgl. dazu auch oben, Rn. 83 dieser Stellungnahme.

188. Demgegenüber verfügen die Unionsgerichte, wie bereits erwähnt, nur über eingeschränkte Befugnisse in der GASP (Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 Satz 6 EUV in Verbindung mit Art. 275 AEUV), und es obliegt im Wesentlichen den Gerichten der Mitgliedstaaten der Union, in der GASP für effektiven Rechtsschutz zu sorgen (Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV in Verbindung mit Art. 274 AEUV). Auch das Verfahren der Vorabbeurteilung (Art. 3 Abs. 6 des Abkommensentwurfs) kann selbstredend nur insoweit zur Anwendung kommen, als der Gerichtshof der Europäischen Union nach den Gründungsverträgen überhaupt zuständig ist, in der GASP das Unionsrecht auszulegen und die Tätigkeit der Unionsorgane auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen; ansonsten würde es zu einer mit Art. 4 Abs. 1 EUV, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 EUV sowie Art. 6 Abs. 2 Satz 2 EUV unvereinbaren Ausweitung seiner Befugnisse kommen.

189. Darf die Union vor diesem Hintergrund die Gerichtsbarkeit des EGMR anerkennen? Ist es mit der Autonomie des Unionsrechts vereinbar, wenn der EGMR Handlungen, Maßnahmen oder Unterlassungen der Unionsorgane im Rahmen der GASP auf ihre Vereinbarkeit mit der EMRK prüfen kann, während den Unionsgerichten – von den in Art. 275 Abs. 2 AEUV normierten Ausnahmen abgesehen – die Befugnis fehlt, ihrerseits eine solche Prüfung vorzunehmen? Ist es akzeptabel, dass die Union im Zusammenhang mit der GASP für etwaige Verstöße gegen die EMRK als Beschwerdegegnerin oder Mitbeschwerdegegnerin völkerrechtlich haftet, ohne zugleich intern über eigene – supranationale – Gerichte zu verfügen, die die Befugnis hätten, solche Verstöße zu sanktionieren und der EMRK zur Durchsetzung zu verhelfen?

190. Diese Fragen sind durchaus neuartig. Denn soweit ersichtlich, hat sich die Problematik der Autonomie des Unionsrechts beim Abschluss internationaler Übereinkünfte bislang immer nur in Fällen gestellt, in denen Kompetenzkonflikte zwischen den Unionsgerichten und einem internationalen Gericht zu befürchten waren, nicht hingegen in einem Fall, in dem die Befugnisse der Unionsgerichte hinter jenen des internationalen Gerichts zurückbleiben.

191. Meines Erachtens hindert der Grundsatz der Autonomie des Unionsrechts die Union nicht, die Gerichtsbarkeit eines internationalen Gerichts anzuerkennen, dessen Zuständigkeiten auf einem bestimmten Sachgebiet – hier auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik – weiter reichen als die des Unionsorgans Gerichtshof der Europäischen Union.

192. Zugegebenermaßen gebietet nach ständiger Rechtsprechung der Grundsatz der Autonomie des Unionsrechts, beim Abschluss internationaler Übereinkünfte sicherzustellen, dass die Zuständigkeiten der Union und ihrer Organe unberührt bleiben und ein internationales Gericht keine für die Union und ihre Organe verbindliche Auslegung des Unionsrechts vornimmt¹²⁵. Letztlich sollen dadurch aber nur mögliche Konflikte zwischen der Rechtsprechung der Unionsgerichte einerseits und der Rechtsprechung des internationalen Gerichts andererseits vermieden und die einzigartige supranationale Struktur der Union bewahrt werden¹²⁶.

193. Demgegenüber können Rechtsprechungskonflikte und Gefahren für die supranationale Struktur der Union von vornherein nicht auftreten, soweit die Verfasser der Gründungsverträge der Europäischen Union in einem bestimmten Bereich – wie hier auf dem Gebiet der GASP – bewusst auf eine supranationale Struktur sowie auf die einheitliche und autonome Auslegung des Unionsrechts durch ein eigenes Rechtsprechungsorgan der Union verzichtet haben. Das Fehlen hinreichender Vorkehrungen *innerhalb der Union*, mit denen allein die Autonomie des Unionsrechts geschützt werden könnte, kann schwerlich gegen die Anerkennung der Gerichtsbarkeit des Rechtsprechungsorgans einer internationalen Organisation ins Feld geführt werden. Auch die Effektivität des Rechtsschutzes für Einzelne wird übrigens in einer solchen Situation durch die Anerkennung einer internationalen Gerichtsbarkeit nicht geschwächt, sondern gestärkt.

125 — Vgl. oben, Rn. 172 dieser Stellungnahme.

126 — So insbesondere, mit Blick auf die Gründung des Europäischen Wirtschaftsraums, Gutachten 1/91 (EU:C:1991:490, Rn. 34 und 35, 41 bis 46 sowie 61 bis 65) und Gutachten 1/92 (EU:C:1992:189, Rn. 32 und 41).

194. In Bezug auf den geplanten Beitritt der Union zur EMRK gilt all dies umso mehr, als die Verfasser des Vertrags von Lissabon den Unionsorganen mit Art. 6 Abs. 2 EUV bewusst die Befugnis und den Auftrag zur Verwirklichung jenes Vorhabens erteilt haben, *ohne* zuvor die GASP mit einer supranationalen Struktur und insbesondere mit einer umfassenden Rechtsprechungszuständigkeit der Unionsgerichte auszustatten. Die Verfasser des Vertrags von Lissabon selbst haben also allem Anschein nach keinen Widerspruch gesehen zwischen der stark eingeschränkten Gerichtsbarkeit der Unionsgerichte in der GASP auf der einen Seite und der Anerkennung der Gerichtsbarkeit des EGMR im Zuge des Beitritts der Union zur EMRK auf der anderen Seite.

195. Der Effektivität der Anwendung der EMRK sowie der Wirksamkeit des Rechtsschutzes für Einzelne auf dem Gebiet der GASP tut all dies, wie bereits erwähnt, keinen Abbruch. Insoweit haben die Verfasser des Vertrags von Lissabon auf die nationalen Gerichte als zweite Säule des Rechtsschutzsystems der Europäischen Union gesetzt. Diesen nationalen Gerichten obliegt es, etwaige Verstöße gegen die EMRK im Zusammenhang mit der GASP zu sanktionieren und der EMRK zur Durchsetzung zu verhelfen (Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV in Verbindung mit Art. 274 AEUV), soweit nicht ausnahmsweise eine Zuständigkeit der Unionsgerichte nach Art. 275 Abs. 2 AEUV besteht¹²⁷.

c) Zwischenergebnis

196. Mit den Verträgen ist es nicht unvereinbar, dass die Union durch ihren Beitritt zur EMRK die Gerichtsbarkeit des EGMR anerkennt, vorausgesetzt, im Abkommensentwurf werden mit Blick auf die Beurteilung der Notwendigkeit einer Vorabfassung unseres Gerichtshofs (Art. 3 Abs. 6 des Entwurfs) sowie mit Blick auf die Feststellung der Verantwortlichkeiten von Beschwerdegegner und Mitbeschwerdegegner (Art. 3 Abs. 7 des Entwurfs) die notwendigen Klarstellungen vorgenommen. Außerdem berührt der Umstand, dass der EGMR im Bereich der GASP mit Fragen befasst werden könnte, die der Zuständigkeit der Unionsgerichte entzogen sind, nicht die Vereinbarkeit des Abkommensentwurfs mit den Verträgen.

2. Die Grundsätze der unmittelbaren Wirkung und des Vorrangs des Unionsrechts

197. Zu den wesentlichen Merkmalen, die die Unionsrechtsordnung als neue, autonome Rechtsordnung auszeichnen, gehört außerdem ihr Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten und die unmittelbare Wirkung zahlreicher Bestimmungen des Unionsrechts¹²⁸. Als Zweites ist deshalb im Rahmen von Art. 1 des Protokolls Nr. 8 zu prüfen, ob der geplante Beitritt der Union zur EMRK geeignet ist, die unmittelbare Wirkung und den Vorrang des Unionsrechts zu beeinträchtigen.

198. Was zunächst die *unmittelbare Wirkung des Unionsrechts* anbelangt, so dürfte der Beitritt der Union zur EMRK keine besonderen Probleme aufwerfen. Mit Inkrafttreten des geplanten Beitrittsabkommens wird die EMRK integrierender Bestandteil der Unionsrechtsordnung¹²⁹. In dieser Eigenschaft wird die EMRK in aller Regel an der unmittelbaren Wirkung des Unionsrechts partizipieren. Denn die Vorschriften der EMRK, in denen klassische Grundrechte verankert oder Verfahrensbestimmungen für Individualbeschwerden beim EGMR niedergelegt sind, sind inhaltlich unbedingt und hinreichend genau, so dass Unionsbürger und gegebenenfalls Unternehmen sich auf sie berufen können.

127 — Vgl. oben, Rn. 96 bis 103 dieser Stellungnahme.

128 — Gutachten 1/91 (EU:C:1991:490, Rn. 21) und Gutachten 1/09 (EU:C:2011:123, Rn. 65).

129 — Urteile Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, Rn. 5), IATA und ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, Rn. 36) und Air Transport Association of America u. a. (C-366/10, EU:C:2011:864, Rn. 73).

199. Ebenso wird – in unionsrechtlich geregelten Fällen – die EMRK mit dem Beitritt der Union am *Vorrang des Unionsrechts* gegenüber dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten teilhaben. Dies ergibt sich aus Art. 216 Abs. 2 AEUV, wonach alle von der Union geschlossenen internationalen Übereinkünfte die Mitgliedstaaten binden¹³⁰.

200. Schwieriger ist allerdings der künftige Rang der EMRK innerhalb der Normenhierarchie der Unionsrechtsordnung zu beurteilen.

201. Einerseits wird nämlich die EMRK als eine von der Union geschlossene internationale Übereinkunft im Rang zwischen dem Primärrecht und dem sonstigen Sekundärrecht stehen: So wird die EMRK zwar dem sonstigen Sekundärrecht vorgehen, weil sie die Organe der Union bindet (Art. 216 Abs. 2 AEUV). Gleichzeitig wird sie aber dem Primärrecht untergeordnet sein, weil das geplante Beitrittsabkommen von der Kommission ausgehandelt ist und vom Rat genehmigt wird, so dass es als Handlung von Unionsorganen der Rechtmäßigkeitskontrolle des Gerichtshofs untersteht (vgl. Art. 263 Abs. 1 AEUV, Art. 267 Abs. 1 AEUV sowie schon im Vorfeld Art. 218 Abs. 11 AEUV). Daran kann auch der Umstand nichts ändern, dass dieses Beitrittsabkommen der Zustimmung durch die Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften bedarf (Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 2 letzter Halbsatz AEUV).

202. Andererseits würde man der besonderen Bedeutung der EMRK für die Unionsrechtsordnung nicht gerecht, wenn man aus dem „Zwischenrang“ dieser geplanten internationalen Übereinkunft zwischen dem Primärrecht und dem sonstigen Sekundärrecht der Union schließen wollte, dass die Gründungsverträge fortan uneingeschränkt „Vorrang“ vor der EMRK beanspruchen könnten.

203. Zu bedenken ist nämlich, dass die Pflicht zur Beachtung der aus der EMRK fließenden Maßstäbe für den Grundrechtsschutz in der Union Verfassungsrang hat. Zum einen ergibt sich dies aus Art. 6 Abs. 3 EUV, wonach die Grundrechte, wie sie in der EMRK gewährleistet sind, als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts sind. Zum anderen gilt für die Auslegung und Anwendung der Charta der Grundrechte, die ihrerseits den Rang von verbindlichem Primärrecht hat (Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 zweiter Halbsatz EUV), dass die EMRK aufgrund des Homogenitätsgebots in Art. 52 Abs. 3 Satz 1 der Charta als Mindeststandard für den Grundrechtsschutz auf Unionsebene anzusehen ist.

204. Vor diesem Hintergrund kann ein etwaiger Konflikt zwischen einem Grundrecht der EMRK und einer Bestimmung des Primärrechts der Union nicht durch einen bloßen Verweis auf den formell niedrigeren Rang der EMRK gegenüber den Gründungsverträgen der Union gelöst werden¹³¹. Vielmehr folgt aus Art. 6 Abs. 3 EUV und aus Art. 52 Abs. 3 Satz 1 der Charta der Grundrechte, dass die Grundrechte der EMRK bei der Auslegung und Anwendung des Unionsprimärrechts zu berücksichtigen sind und stets ein schonender Ausgleich zwischen diesen Grundrechten und den betreffenden Bestimmungen des Primärrechts zu suchen ist.

205. Durch den geplanten Beitritt der Union zur EMRK wird sich an dieser Pflicht zum schonenden Ausgleich, die sich bereits heute aus Art. 6 Abs. 3 EUV und aus Art. 52 Abs. 3 Satz 1 der Charta der Grundrechte ableiten lässt, nichts Grundlegendes ändern.

130 — Zu der in diesem Zusammenhang gegebenenfalls erforderlichen Berücksichtigung der besonderen Situation der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die EMRK vgl. unten, Rn. 249 bis 277 dieser Stellungnahme.

131 — In diesem Sinne auch Urteil Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission (C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461, Rn. 285 und 304), wonach es zu den Verfassungsgrundsätzen der Union zählt, dass alle Handlungen der Union die Menschenrechte achten müssen, und der Schutz der Grundrechte zu den Grundlagen der Union gehört.

206. Es mag sein, dass der EGMR den Ausgleich zwischen den Erfordernissen des Grundrechtsschutzes auf der einen Seite und Gemeinwohlbelangen oder auch wirtschaftlichen Interessen auf der anderen nicht immer in genau derselben Weise definieren wird, wie dies in der Rechtsprechung unseres Gerichtshofs bislang der Fall war¹³². Insoweit kann es durch die bevorstehende Bindung der Unionsorgane an die Rechtsprechung des EGMR infolge des Beitritts der Union zur EMRK durchaus zu einer gewissen Akzentverschiebung kommen, etwa im Verhältnis zwischen den Grundrechten und den Grundfreiheiten des Europäischen Binnenmarkts. Diese mögliche Entwicklung wäre jedoch eine unausweichliche Folge des Beitritts der Union zur EMRK und der Anerkennung der Gerichtsbarkeit des EGMR, wie sie von den Verfassern des Vertrags von Lissabon in Art. 6 Abs. 2 Satz 1 EUV und in Art. 1 Buchst. a des Protokolls Nr. 8 vorausgesetzt werden¹³³.

207. Alles in allem droht somit weder der unmittelbaren Wirkung noch dem Vorrang des Unionsrechts Gefahr, wenn die Union, wie im Abkommensentwurf vorgesehen, der EMRK beitrifft.

3. Die Mechanismen zur Bestimmung des richtigen Beschwerdegegners in den Verfahren vor dem EGMR

208. Als Drittes ist schließlich auf die Anforderungen von Art. 1 Buchst. b des Protokolls Nr. 8 einzugehen. Diese Bestimmung schreibt vor, dass die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts „in Bezug auf die nötigen Mechanismen“ erhalten bleiben müssen, „um sicherzustellen, dass Beschwerden von Nichtmitgliedstaaten und Individualbeschwerden den Mitgliedstaaten und/oder gegebenenfalls der Union ordnungsgemäß übermittelt werden“.

209. Anders als insbesondere die deutsche Sprachfassung von Art. 1 Buchst. b des Protokolls Nr. 8 bei vordergründiger Betrachtung nahelegen mag, geht es in diesem Zusammenhang weniger um die *Übermittlung* von Beschwerden im eigentlichen Sinne als vielmehr um die korrekte Festlegung des verantwortlichen Beschwerdegegners. Wie ein Blick auf andere Sprachfassungen der Bestimmung, nicht zuletzt die französische und englische¹³⁴, verdeutlicht, gilt es sicherzustellen, dass die beim EGMR eingereichten Beschwerden je nach Sachlage in zutreffender Weise gegen die Mitgliedstaaten und/oder gegen die Union gerichtet sind, d. h., vereinfacht ausgedrückt, dass sie *gegen den oder die richtigen Beschwerdegegner gerichtet sind*.

210. Hintergrund dieser in Art. 1 Buchst. b des Protokolls Nr. 8 aufgestellten Anforderung ist der Umstand, dass es in Angelegenheiten der Europäischen Union häufig zu einem komplexen Zusammenspiel unionaler und mitgliedstaatlicher Handlungen und Zuständigkeiten kommt, insbesondere sind die Mitgliedstaaten in aller Regel in die Durchführung des Unionsrechts eingebunden. Es entsteht also eine für das System der EMRK ungewöhnliche Gemengelage, in der von einer oder mehreren Vertragsparteien der EMRK Vorschriften erlassen werden (das Unionsprimärrecht von den Mitgliedstaaten der Union, das Unionssekundärrecht von den Organen der Union), die von einer oder mehreren anderen Vertragsparteien der EMRK umgesetzt werden (bisweilen von der Union selbst, häufig aber von nationalen Stellen)¹³⁵. Dies kann zu Schwierigkeiten bei der Bestimmung des richtigen Beschwerdegegners in Verfahren vor dem EGMR mit Bezug zum Unionsrecht führen.

132 — Anschauungsbeispiele zu dieser Problematik finden sich etwa in den Urteilen Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333), Omega (C-36/02, EU:C:2004:614), International Transport Workers' Federation und Finnish Seamen's Union („Viking“, C-438/05, EU:C:2007:772), Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809), Dynamic Medien (C-244/06, EU:C:2008:85) und Digital Rights Ireland (C-293/12 und C-594/12, EU:C:2014:238).

133 — Zur Anerkennung der Gerichtsbarkeit des EGMR vgl. auch oben, insbesondere Rn. 163 bis 171 dieser Stellungnahme.

134 — Französisch: „pour garantir que les recours formés par des États non membres et les recours individuels soient *dirigés correctement* contre ...“, Englisch: „to ensure that proceedings by non-Member States and individual applications are *correctly addressed* to ...“ (Hervorhebungen nur hier).

135 — Erläuternder Bericht, Rn. 38.

211. Das Erfordernis, die „nötigen Mechanismen“ für die Auswahl des richtigen Beschwerdegegners vorzusehen, das Art. 1 Buchst. b des Protokolls Nr. 8 zur Voraussetzung für den Beitritt der Union zur EMRK macht, muss vor diesem Hintergrund gesehen werden. Ihm liegt eine doppelte Zielsetzung zugrunde: Zum einen gewährleisten solche Vorkehrungen eine wirksame Überwachung durch den EGMR im Verfahren der Individualbeschwerde (Art. 34 EMRK), sollte das Unionsrecht Einzelnen gegenüber in vermeintlich EMRK-widriger Weise zur Anwendung kommen; ebenso können die anderen Vertragsparteien der EMRK ihre Kontrollaufgaben mittels der Staatenbeschwerde (Art. 33 EMRK) effektiver wahrnehmen¹³⁶. Zum anderen wird sichergestellt, dass das Unionsrecht seinerseits von der Union und ihren Mitgliedstaaten gegen etwaige Rügen, es stehe nicht im Einklang mit der EMRK, wirksam verteidigt werden kann.

212. Der Verwirklichung beider Ziele dienen die im Abkommensentwurf enthaltenen Regelungen über die Zurechnung von Handlungen, Maßnahmen oder Unterlassungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten (siehe Art. 1 Abs. 3 Satz 1 und Art. 1 Abs. 4 Satz 1 dieses Entwurfs), gepaart mit dem Mechanismus des Mitbeschwerdegegners (siehe Art. 3 des Entwurfs).

a) Gewährleistung von wirksamer Überwachung im Kontrollsystem der EMRK

213. Was das erste der beiden Ziele von Art. 1 Buchst. b des Protokolls Nr. 8 – d. h. Gewährleistung einer wirksamen Überwachung im Kontrollsystem der EMRK – anbelangt, so stellen die im Abkommensentwurf enthaltenen Zurechnungsregeln sicher, dass keine Zweifel daran aufkommen können, gegen welchen Beschwerdegegner Einzelne oder Vertragsparteien der EMRK ihre Beschwerden richten müssen, mit denen sie eine Verletzung der EMRK durch das Unionsrecht oder anlässlich seiner Durchführung rügen.

214. Nach den besagten Zurechnungsregeln ist die Union nur für Handlungen, Maßnahmen oder Unterlassungen ihrer eigenen Organe, Einrichtungen und Stellen, einschließlich der Personen, die in deren Namen handeln, verantwortlich (Art. 1 Abs. 3 Satz 1 des Abkommensentwurfs), wohingegen Handlungen, Maßnahmen oder Unterlassungen nationaler Stellen allein den Mitgliedstaaten zuzurechnen sind, und zwar auch dann, wenn sie sich bei der Durchführung von Unionsrecht ereignen (Art. 1 Abs. 4 Satz 1 des Abkommensentwurfs).

215. Gleichzeitig sorgt der Mechanismus des Mitbeschwerdegegners für eine effektive Umsetzung von Urteilen des EGMR, in denen eine Verletzung der EMRK durch das Unionsrecht oder bei seiner Durchführung festgestellt wird (Art. 46 Abs. 1 EMRK).

- Der Union ist nach Art. 3 Abs. 2 des Abkommensentwurfs die Rolle des Mitbeschwerdegegners zugedacht, wenn der Beschwerdeführer mit der von ihm behaupteten Verletzung der EMRK durch nationale Stellen letztlich die Vereinbarkeit von Unionsrecht mit der EMRK in Frage stellt¹³⁷, insbesondere, wenn die behauptete Verletzung der EMRK durch nationale Stellen nur unter Missachtung einer aus dem Unionsrecht fließenden Pflicht hätte verhindert werden können.
- Für die Mitgliedstaaten der Union ist hingegen gemäß Art. 3 Abs. 3 des Abkommensentwurfs die Rolle des Mitbeschwerdegegners vorgesehen, wenn der Beschwerdeführer mit einer von ihm behaupteten Verletzung der EMRK durch Organe, Einrichtungen oder sonstige Stellen der Union letztlich die Vereinbarkeit des EU-Vertrags, des AEUV-Vertrags oder anderer Bestimmungen des

136 — Vgl. auch Rn. 39 des Erläuternden Berichts, wo von der Vermeidung von Lücken im System der EMRK in Bezug auf Beteiligung, Verantwortlichkeit und Bindung an Urteile die Rede ist (Französisch: „éviter toute lacune dans le système de la Convention liée à la participation, à la responsabilité et à l’opposabilité“).

137 — Als Anschauungsbeispiele hierzu vgl. EGMR, Urteil vom 30. Juni 2005, Bosphorus/Irland (Beschwerde-Nr. 45036/98, *Recueil des arrêts et décisions* 2005-VI), und Entscheidung vom 20. Januar 2009, Cooperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij u. a./Niederlands (Beschwerde-Nr. 13645/05).

Primärrechts in Frage stellt¹³⁸, insbesondere, wenn die behauptete Verletzung der EMRK nur unter Missachtung einer aus dem Unionsprimärrecht fließenden Pflicht hätte verhindert werden können.

216. Vereinfacht ausgedrückt wird also Beschwerdegegner jeweils derjenige, dem die inkriminierte Handlung, Maßnahme oder Unterlassung zuzurechnen ist, wohingegen die Rolle des Mitbeschwerdegegners demjenigen zufällt, in dessen Macht es steht, gegebenenfalls eine Änderung der mit jener Handlung, Maßnahme oder Unterlassung zusammenhängenden Bestimmungen des Unionsrechts herbeizuführen¹³⁹; im Fall des Unionssekundärrechts die Union selbst, im Fall des Unionsprimärrechts die Mitgliedstaaten der Union.

217. Problematisch könnte freilich sein, dass nach dem Abkommensentwurf keine Vertragspartei der EMRK *verpflichtet* ist, in einem beim EGMR anhängigen Verfahren die Rolle des Mitbeschwerdegegners einzunehmen¹⁴⁰. Damit ist theoretisch denkbar, dass eine Vertragspartei der EMRK – sei es die Union oder ein Mitgliedstaat der Union – davon absieht, von sich aus einen Antrag auf Zulassung als Mitbeschwerdegegner zu stellen oder eine Einladung des EGMR zum Streitbeitritt als Mitbeschwerdegegner anzunehmen, selbst wenn dafür die Voraussetzungen nach Art. 3 Abs. 2 bzw. Abs. 3 des Abkommensentwurfs erfüllt sind. In einem solchen Fall besteht die Gefahr, dass ein Urteil des EGMR, in dem eine auf das Unionsrecht zurückzuführende Verletzung der EMRK festgestellt wird, nicht zuverlässig umgesetzt werden kann, weil derjenige, dem es obliegt, gegebenenfalls das Unionsrecht zu ändern, mangels Verfahrensbeteiligung als Mitbeschwerdegegner nicht an das Urteil des EGMR gebunden ist.

218. Bei vordergründiger Betrachtung wäre dieses Problem am besten dadurch zu lösen, dass die Beteiligung als Mitbeschwerdegegner an einem Verfahren vor dem EGMR sowohl für die Union als auch für ihre Mitgliedstaaten verpflichtend ist, wann immer die sachlichen Voraussetzungen dafür gemäß Art. 3 Abs. 2 bzw. Abs. 3 des Abkommensentwurfs erfüllt sind. Eine solche Automatisierung des Mechanismus des Mitbeschwerdegegners – etwa im Wege der Beiladung durch den EGMR – könnte jedoch mit der Autonomie der Rechtsordnung der Union¹⁴¹ in Konflikt geraten, weil es dann nicht mehr in der Hand der unionsinternen Stellen (ob auf Unionsebene oder auf mitgliedstaatlicher Ebene) läge, eigenverantwortlich und letztverbindlich zu beurteilen, ob Unionsrecht betroffen ist und ob es erforderlich ist, dieses Unionsrecht vor dem EGMR zu verteidigen.

219. Diesen widerstreitenden Interessen haben die Verhandlungsführer Rechnung getragen, indem sie die Abgabe einer einseitigen Erklärung der Union anlässlich der Unterzeichnung des Beitrittsabkommens vorgesehen haben¹⁴². In der geplanten Erklärung verpflichtet sich die Union u. a., sicherzustellen, dass sie in einem Verfahren vor dem EGMR einen Antrag auf Zulassung als Mitbeschwerdegegnerin stellen oder eine Einladung des EGMR zum Streitbeitritt als Mitbeschwerdegegnerin annehmen wird, wenn die Voraussetzungen von Art. 3 Abs. 2 des Beitrittsabkommens erfüllt sind. Damit ist einerseits die Autonomie des Unionsrechts gewahrt und andererseits sichergestellt, dass die Union als Mitbeschwerdegegnerin an alle etwaigen Urteile des EGMR gebunden sein wird, zu deren Umsetzung Handlungen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union erforderlich sind.

220. Zutreffend ist, dass im Abkommensentwurf und seinen Begleitdokumenten keine vergleichbare Verpflichtungserklärung der Mitgliedstaaten der Union vorgesehen ist, sollte einmal die Vereinbarkeit von Unionsprimärrecht mit der EMRK vor dem EGMR auf dem Spiel stehen. Aus unionsrechtlicher Sicht ist eine derartige Verpflichtung der Mitgliedstaaten jedoch nicht zwingend erforderlich, weil

138 — Auch dieses Problem hat sich in der Vergangenheit bereits gestellt; vgl. EGMR, Urteil vom 18. Februar 1999, *Matthews/Vereinigtes Königreich* (Beschwerde-Nr. 24833/94, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I).

139 — In diesem Sinne auch Rn. 56, letzter Satz, des Erläuternden Berichts.

140 — Erläuternder Bericht, Rn. 53.

141 — Zum Grundsatz der Autonomie vgl. allgemein Rn. 159 dieser Stellungnahme.

142 — Anlage II zum Abschlussbericht.

diese schon kraft ihrer unionsrechtlichen Pflicht zu loyaler Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) gehalten sein werden, sich an allen Verfahren vor dem EGMR als Mitbeschwerdegegner zu beteiligen, für die die Voraussetzungen von Art. 3 Abs. 3 des Abkommensentwurfs erfüllt sind. Dies gilt erst recht, wenn ein Unionsorgan die Mitgliedstaaten auffordert, vor dem EGMR ihre Zulassung als Mitbeschwerdegegner zu beantragen.

b) Gewährleistung einer wirksamen Verteidigung des Unionsrechts vor dem EGMR

221. Was das zweite der beiden Ziele von Art. 1 Buchst. b des Protokolls Nr. 8 – d. h. Gewährleistung einer wirksamen Verteidigung des Unionsrechts vor dem EGMR – anbelangt, so ist zu seiner Verwirklichung erforderlich, dass die Union und ihre Mitgliedstaaten effektiv in die Lage versetzt werden, einem Verfahren vor dem EGMR beizutreten, wenn sie dies für erforderlich halten.

i) Das Fehlen hinreichender Informationen über die beim EGMR anhängigen Verfahren

222. Zunächst setzt eine wirksame Verteidigung des Unionsrechts voraus, dass die Union zuverlässig über alle beim EGMR anhängigen Verfahren gegen einen oder mehrere ihrer Mitgliedstaaten informiert wird, in denen nach Art. 3 Abs. 2 des Abkommensentwurfs ihre Beteiligung als Mitbeschwerdegegnerin in Frage kommt. Ebenso müssen die Mitgliedstaaten der Union über alle beim EGMR anhängigen Verfahren gegen die Union in Kenntnis gesetzt werden, an denen sie nach Art. 3 Abs. 3 des Abkommensentwurfs als Mitbeschwerdegegner mitwirken könnten.

223. Ausweislich des Erläuternden Berichts zum Abkommensentwurf scheinen die Verhandlungsführer davon auszugehen, dass das bestehende System der Veröffentlichung aller beim EGMR anhängigen Rechtssachen, welche dem jeweiligen Beschwerdegegner zugestellt wurden, die Verbreitung der erforderlichen Informationen sicherstellen dürfte¹⁴³.

224. Dazu ist anzumerken, dass beim EGMR derzeit – entgegen dem Vorbringen der Kommission in der mündlichen Verhandlung – *keine* systematische Veröffentlichung aller anhängigen Rechtssachen vorgenommen wird, auch nicht solcher, die bereits dem jeweiligen Beschwerdegegner zugestellt wurden. Insbesondere verfügt der EGMR, anders als unser Gerichtshof mit dem *Amtsblatt der Europäischen Union*, über keine offizielle und regelmäßig erscheinende Publikation, in der solche Rechtssachen unter Nennung ihres Streitgegenstands aufgeführt wären. Auch über die im Internet frei zugängliche Suchmaschine des EGMR („HUDOC“) findet sich, anders als auf der Webseite unseres Gerichtshofs, keine systematische Zusammenstellung aller anhängigen und zugestellten Beschwerden. Außerdem ist, soweit ersichtlich, nicht vorgesehen, dass der EGMR der Union automatisch alle Beschwerden übermittelt, die er einem oder mehreren ihrer Mitgliedstaaten zustellt, ebenso wenig wie umgekehrt geplant ist, den Mitgliedstaaten der Union systematisch alle Beschwerden zu übersenden, die der Union notifiziert werden.

225. Unter diesen Umständen kann derzeit nicht davon ausgegangen werden, dass das beim EGMR praktizierte System der Zustellung und Veröffentlichung anhängiger Beschwerden geeignet wäre, potenzielle Mitbeschwerdegegner verlässlich über die Existenz aller Verfahren zu informieren, in denen sie veranlasst sein könnten, einen Antrag auf Zulassung gemäß Art. 3 Abs. 5 Satz 1 des Abkommensentwurfs zu stellen.

143 — Erläuternder Bericht, Rn. 52 letzter Satz.

226. Einige Verfahrensbeteiligte sind der Meinung, dass die Mitgliedstaaten und die Unionsorgane aufgrund ihrer Pflicht zu loyaler Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) kraft Unionsrechts gehalten sind, sich gegenseitig über alle Beschwerden zu informieren, die ihnen jeweils vom EGMR zugestellt werden, wobei diese Pflicht gegebenenfalls noch in den unionsinternen Umsetzungsmaßnahmen zum Beitrittsabkommen zu konkretisieren wäre.

227. Diese Auffassung teile ich nicht. Die Möglichkeit der Geltendmachung der Verfahrensrechte potenzieller Mitbeschwerdegegner vor dem EGMR darf nicht davon abhängen, dass sie indirekt – über andere Verfahrensbeteiligte – von der Existenz eines Beschwerdeverfahrens mit unionsrechtlichen Bezügen erfahren. Um die volle praktische Wirksamkeit der Beteiligungsmöglichkeiten der Union bzw. ihrer Mitgliedstaaten gemäß Art. 3 Abs. 2, Abs. 3 und Abs. 5 des Abkommensentwurfs zu gewährleisten und ihnen unter bestmöglichen Voraussetzungen die Verteidigung des Unionsrechts vor dem EGMR zu ermöglichen, muss es Aufgabe des EGMR selbst sein, die Union automatisch über sämtliche Beschwerden zu unterrichten, die er einem oder mehreren ihrer Mitgliedstaaten zugestellt hat, ebenso wie er umgekehrt alle Mitgliedstaaten der Union systematisch über sämtliche Beschwerden zu unterrichten hat, die der Union notifiziert werden. Im Zeitalter der elektronischen Kommunikation und der computergestützten Aktenführung kann diese Pflicht nicht als eine übermäßige administrative Belastung des EGMR angesehen werden. Zum Vergleich: Auch unser Gerichtshof nimmt die praktisch bedeutsame Information all derjenigen, die gegebenenfalls ein Recht auf Beteiligung am Verfahren haben könnten, selbst vor¹⁴⁴ und überlässt dies keineswegs dem Kläger oder dem Beklagten eines bei ihm anhängigen Verfahrens.

228. Das Fehlen einer systematischen Unterrichtung der Union und ihrer Mitgliedstaaten über die vom EGMR dem jeweiligen Hauptbeschwerdegegner notifizierten Beschwerden wird nicht dadurch ausgeglichen, dass der EGMR nach Art. 3 Abs. 5 Satz 1 des Abkommensentwurfs in geeigneten Verfahren eine Einladung zum Streitbeitritt als Mitbeschwerdegegner aussprechen kann. Denn nach jener Vorschrift ist der EGMR nicht verpflichtet, derartige Einladungen systematisch auszusprechen, sondern behält ein Ermessen zur Auswahl jener Rechtssachen, in denen er eine solche Einladung für erforderlich hält.

ii) Die Befugnis des EGMR zur Plausibilitätsprüfung im Zusammenhang mit Anträgen auf Zulassung als Mitbeschwerdegegner

229. Darüber hinaus setzt eine wirksame Verteidigung des Unionsrechts voraus, dass sich die Union an allen Verfahren vor dem EGMR beteiligen darf, in denen ihrer Auffassung nach die Vereinbarkeit von Unionsrecht mit der EMRK in Frage steht. Ebenso muss es den Mitgliedstaaten der Union offenstehen, sich an allen Verfahren vor dem EGMR zu beteiligen, in denen ihrer Meinung nach die Vereinbarkeit von Unionsrecht mit der EMRK auf dem Spiel steht.

230. Aus Art. 3 Abs. 5 Satz 3 des Abkommensentwurfs folgt jedoch, dass dem EGMR die Befugnis zukommen soll, Anträge der Union und ihrer Mitgliedstaaten auf Zulassung als Mitbeschwerdegegner inhaltlich einer Plausibilitätsprüfung zu unterziehen. Damit wird dem EGMR ein Beurteilungsspielraum zugestanden, was die Zulassung von Mitbeschwerdegegnern anbelangt. Zwar haben einige Verfahrensbeteiligte versucht, die Bedeutung jenes Beurteilungsspielraums herunterzuspielen. Insgesamt waren sich die Verfahrensbeteiligten jedoch alles andere als einig, wie weit der Beurteilungsspielraum des EGMR reichen soll¹⁴⁵. Dies offenbart, dass die Beteiligungsmöglichkeiten potenzieller Mitbeschwerdegegner aufgrund der vorgesehenen Plausibilitätsprüfung mit erheblichen Unsicherheiten behaftet sind.

144 — Zu diesem Zweck wird über jeden bei den Unionsgerichten anhängigen Rechtsstreit auf der Internetseite unseres Gerichtshofs sowie im *Amtsblatt der Europäischen Union* bereits in einem frühen Verfahrensstadium eine Veröffentlichung vorgenommen.

145 — Während einige Verfahrensbeteiligte meinten, der EGMR dürfe sich nach Art. 3 Abs. 5 Satz 3 des Abkommensentwurfs nur vergewissern, dass ein Antrag überhaupt mit Gründen versehen ist, vertraten andere Verfahrensbeteiligte die Ansicht, der EGMR dürfe darüber hinaus inhaltlich prüfen, ob die vorgebrachten Gründe *prima facie* stichhaltig sind.

231. Ich bin der Auffassung, dass diese Plausibilitätsprüfung geeignet ist, das Ziel der wirksamen Verteidigung des Unionsrechts vor dem EGMR zu gefährden, wie es Art. 1 Buchst. b des Protokolls Nr. 8 zugrunde liegt. Selbst wenn nämlich zu erwarten ist, dass der EGMR in aller Regel einem Antrag auf Zulassung als Mitbeschwerdegegner stattgeben wird, ist es doch nicht auszuschließen, dass er in bestimmten Fällen die Plausibilität der zugunsten eines solchen Antrags vorgebrachten Gründe verneinen könnte. Dann wäre die Union bzw. wären ihre Mitgliedstaaten von der Beteiligung an einem Verfahren vor dem EGMR ausgeschlossen, obwohl sie es für erforderlich hielten, in diesem Verfahren das Unionsrecht zu verteidigen.

232. Ein solcher Zustand wäre im Übrigen auch nicht mit der Autonomie der Unionsrechtsordnung vereinbar. Diese Autonomie setzt voraus, dass die Union bzw. ihre Mitgliedstaaten eigenverantwortlich und ohne irgendwelche Mitwirkungsrechte von Einrichtungen außerhalb des Unionssystems entscheiden, ob eine Rechtssache das Unionsrecht berührt und ob sie deshalb eine Beteiligung als Mitbeschwerdegegner als notwendig erscheinen lässt.

233. Dieses offenkundige Defizit in der Ausgestaltung des Mechanismus des Mitbeschwerdegegners, wie er im Abkommensentwurf vorgesehen ist, lässt sich nicht dadurch kompensieren, dass die Vertragsparteien der EMRK gemäß Art. 36 Abs. 2 EMRK die Möglichkeit haben, sich als „Dritte“ an den beim EGMR anhängigen Verfahren zu beteiligen. Denn auch eine solche Zulassung von Dritten ist nach letzterer Vorschrift kein Automatismus, sondern steht im Ermessen des EGMR („kann“).

234. In diesem Zusammenhang kann es von Interesse sein, einen Vergleich mit den bei unserem Gerichtshof geltenden Verfahrensbestimmungen zu ziehen. Diese räumen den an Gesetzgebungsverfahren beteiligten Unionsorganen sowie den Mitgliedstaaten das Recht ein, sich völlig unabhängig vom Nachweis eines berechtigten Interesses an allen anhängigen Verfahren zu beteiligen, ohne dass dieses Recht durch ein irgendwie geartetes Ermessen oder eine irgendwie geartete Plausibilitätsprüfung seitens des Gerichtshofs beschränkt wäre¹⁴⁶. Darin kommt die besondere Verantwortung der besagten Unionsorgane und Mitgliedstaaten für die Unionsrechtsordnung zum Ausdruck.

c) Fazit

235. Der geplante Mechanismus des Mitbeschwerdegegners, wie er in Art. 3 des Abkommensentwurfs vorgesehen ist, kann nur dann als mit Art. 1 Buchst. b des Protokolls Nr. 8 vereinbar angesehen werden, wenn sichergestellt ist, dass potenzielle Mitbeschwerdegegner systematisch und ohne Ausnahme über die Existenz aller Verfahren informiert werden, in denen sie veranlasst sein könnten, einen Antrag auf Zulassung gemäß Art. 3 Abs. 5 Satz 1 des Abkommensentwurfs zu stellen, und dass etwaige Anträge auf Zulassung nach Art. 3 Abs. 5 Satz 3 jenes Entwurfs keiner Plausibilitätsprüfung seitens des EGMR unterzogen werden.

4. Zwischenergebnis

236. Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass von einer Vereinbarkeit des Abkommensentwurfs mit den besonderen Merkmalen der Union und des Unionsrechts nur dann ausgegangen werden kann, wenn der Entwurf in der oben in den Rn. 179, 184 und 235 skizzierten Weise geändert wird.

¹⁴⁶ — Zur Beteiligung an Vorabentscheidungsverfahren vgl. Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union; zur Beteiligung an Direktklageverfahren und Rechtsmittelverfahren vgl. Art. 40 Abs. 1 jener Satzung und Art. 131 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs.

D – Die notwendigen Vorkehrungen für die Beteiligung der Union an den Kontrollgremien der EMRK

237. Außerdem macht Art. 1 Buchst. a des Protokolls Nr. 8 für das geplante Beitrittsabkommen die Vorgabe, die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts „in Bezug auf die besondere Regelung für eine etwaige Beteiligung der Union an den Kontrollgremien“ der EMRK zu bewahren.

238. Mit dem geplanten Beitritt der Union zur EMRK wird sich die Union an beiden Kontrollgremien der Konvention beteiligen: am EGMR als gerichtlichem Kontrollorgan und am Ministerkomitee des Europarats als politischem Kontrollorgan.

1. Die Beteiligung der Union am EGMR

239. Was zunächst die Beteiligung der Union am EGMR anbelangt, so besteht mit dem geplanten Mechanismus des Mitbeschwerdegegners sowie mit dem in Aussicht genommenen Verfahren der Vorabfassung, die beide in Art. 3 des Abkommensentwurfs vorgesehen sind, eine besondere Regelung im Sinne von Art. 1 Buchst. a des Protokolls Nr. 8. Wie ich bereits an anderer Stelle ausgeführt habe, ist diese Regelung grundsätzlich geeignet, die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts im Hinblick auf den Beitritt zur EMRK zu bewahren. Es sind lediglich einige punktuelle Änderungen, Ergänzungen und Klarstellungen zur Funktionsweise dieser Mechanismen erforderlich¹⁴⁷.

240. Dass die Union überdies das Recht haben wird, durch eine Delegation des Europäischen Parlaments in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats an der Wahl der Richter des EGMR mitzuwirken (Art. 6 des Abkommensentwurfs und Art. 22 EMRK), versteht sich von selbst. Das Gleiche gilt für das Recht der Union, eigene Kandidaten für das Amt eines Richters am EGMR vorzuschlagen. Spezifischer Vorkehrungen zur Wahrung der besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts bedurfte es in diesem Zusammenhang nicht. Vielmehr ist es im Hinblick auf Art. 1 Buchst. a des Protokolls Nr. 8 ausreichend, dass die Union, wie im Abkommensentwurf vorgesehen, als gleichberechtigte Vertragspartei der EMRK an der Wahl der Richter des EGMR mitwirkt und sich der auf ihren Vorschlag hin bestellte Richter als gleichberechtigtes Mitglied des EGMR an dessen Rechtsprechungstätigkeit beteiligt¹⁴⁸.

2. Die Beteiligung der Union am Ministerkomitee des Europarats

241. Was sodann die Beteiligung der Union an den Arbeiten des Ministerkomitees des Europarats anbelangt, so sind in Art. 7 des Abkommensentwurfs in Verbindung mit der geplanten „Regel Nr. 18“¹⁴⁹ einige Sonderregelungen für die Mehrheitserfordernisse bei der Beschlussfassung dieses Gremiums enthalten, wenn dieses mit Blick auf Rechtssachen, in denen die Union Partei ist, seiner Aufgabe der Überwachung des Vollzugs von endgültigen Urteilen des EGMR (Art. 46 Abs. 2 bis 5 EMRK) und der Durchführung von gütlichen Einigungen (Art. 39 Abs. 4 EMRK) nachgeht.

242. Insbesondere reichen gemäß Abs. 2 der Regel Nr. 18 für abschließende Entschließungen des Ministerkomitees mit dem Ziel einer Befassung des EGMR die Stimmen eines Viertels der zur Teilnahme an den Sitzungen berechtigten Repräsentanten aus. Schon eine solche „Hyperminorität“ im Ministerkomitee kann danach vor dem EGMR die Einleitung von Verletzungsverfahren und von Verfahren zur Auslegung von Urteilen erwirken.

147 — Vgl. dazu oben, insbesondere Rn. 135, 179, 184 und 235 dieser Stellungnahme.

148 — Rn. 77 des Erläuternden Berichts.

149 — Diese neue Verfahrensvorschrift ist mit „Urteile und gütliche Einigungen in Rechtssachen, in denen die Europäische Union Partei ist“ überschrieben und soll den „Regeln des Ministerkomitees für die Überwachung des Vollzugs von Urteilen und der Durchführung gütlicher Einigungen“ hinzugefügt werden (vgl. Anlage III zum Abschlussbericht).

243. Diese Sonderregelungen sind dem Umstand geschuldet, dass die Union und ihre Mitgliedstaaten aufgrund ihrer aus dem Unionsrecht resultierenden Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) im Ministerkomitee gemeinsam abstimmen werden, wenn es um potenzielle Verstöße gegen die EMRK mit Bezug zum Unionsrecht geht¹⁵⁰. Um gleichwohl eine wirksame externe Kontrolle der Handlungen, Maßnahmen und Unterlassungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten durch das Ministerkomitee zu ermöglichen, mussten die Regeln über die Abstimmung so angepasst werden, dass die Union nicht schon für sich allein genommen eine Beschlussfassung blockieren kann¹⁵¹.

244. Zugegebenermaßen haben die besagten Sonderregelungen zur Folge, dass den Vertragsstaaten des Europarats, die nicht Mitgliedstaaten der Union sind, bei den Arbeiten des Ministerkomitees ein besonderes Gewicht eingeräumt wird, wenn es gilt, die Einhaltung der Verpflichtungen der Union aus der EMRK zu überwachen. Die Sonderregelungen können dazu führen, dass die Union und ihre Mitgliedstaaten – obwohl sie eigentlich rein zahlenmäßig in der Mehrheit wären – bei der Überwachung von Urteilen und gütlichen Einigungen, in denen die Union Partei ist, „überstimmt“ werden. Da das Ministerkomitee ein politisches Organ ist, kann überdies nicht ausgeschlossen werden, dass die Vertragsstaaten, die nicht der Union angehören, bei ihrem Abstimmungsverhalten im Streitfall ohne die nötige Rücksicht auf die Besonderheiten der Union und des Unionsrechts vorgehen werden.

245. Es liegt aber in der Natur eines Systems der kollektiven Garantie mit wirksamer externer Kontrolle¹⁵², dass die nicht der Union angehörenden Vertragsstaaten des Europarats solche Beschlüsse gegen den Willen der Union und ihrer Mitgliedstaaten herbeiführen können, wenn sie der Meinung sind, die Union sei ihren Verpflichtungen aus einem Urteil des EGMR oder aus einer von ihr geschlossenen gütlichen Einigung nicht nachgekommen. Ohne die geplanten Sonderregelungen hätten die Union und ihre Mitgliedstaaten im Ministerkomitee ein Vetorecht in eigener Sache, was das System der externen Kontrolle letztlich *ad absurdum* führen würde.

246. Die Gefahr einer Beeinträchtigung der Besonderheiten der Union und des Unionsrechts erscheint gleichwohl als gering, da das Ministerkomitee nicht selbst endgültig darüber befindet, ob die Union ein gegen sie gerichtetes Urteil oder eine von ihr geschlossene gütliche Einigung ordnungsgemäß umgesetzt hat. Vielmehr führt eine etwaige politisch motivierte Beschlussfassung im Ministerkomitee lediglich dazu, dass der EGMR (erneut) mit der rechtlichen Prüfung der Sache befasst wird.

247. Insgesamt erscheinen die Regelungen für Arbeiten des Ministerkomitees somit als angemessen, um den Besonderheiten der Union im Hinblick auf ihre Beteiligung an den Gremien der EMRK gerecht zu werden. Sie werfen keine Bedenken hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit den Verträgen auf.

3. Zwischenergebnis

248. Alles in allem bestehen also (vorbehaltlich meiner Anmerkungen oben in Rn. 135, 179, 184 und 235 sowie unten in Rn. 265 dieser Stellungnahme) keine Anhaltspunkte dafür, dass die im Abkommensentwurf enthaltenen Regelungen über die Beteiligung der Union an den Kontrollgremien der EMRK den besonderen Merkmalen der Union und des Unionsrechts nicht gerecht würden oder sonst mit den Verträgen unvereinbar sein könnten.

150 — Rn. 82 des Erläuternden Berichts.

151 — Rn. 84 bis 92 des Erläuternden Berichts.

152 — Die Bedeutung einer wirksamen und fairen Überwachung durch das Ministerkomitee wird auch in Ziff. 27 der Erklärung von Brighton betont.

E – Die Berücksichtigung der besonderen Situation der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die EMRK

249. Schließlich ist nach Art. 2 Satz 2 des Protokolls Nr. 8 sicherzustellen, dass das geplante Beitrittsabkommen „die besondere Situation der Mitgliedstaaten“ der Union in Bezug auf die EMRK unberührt lässt, und zwar insbesondere unter drei Gesichtspunkten:

- erstens hinsichtlich der Zusatzprotokolle zur EMRK (vgl. dazu sogleich, Abschnitt 1),
- zweitens im Hinblick auf etwaige Notstandsmaßnahmen, die von den Mitgliedstaaten der Union gestützt auf Art. 15 EMRK getroffen werden (vgl. dazu unten, Abschnitt 2), sowie
- drittens bezüglich etwaiger Vorbehalte, die die Mitgliedstaaten der Union gemäß Art. 57 EMRK angebracht haben (vgl. dazu unten, Abschnitt 3).

250. Daneben wird kurz auf eine mögliche Gefahr für die besondere Situation der Mitgliedstaaten in der EMRK im Zusammenhang mit dem Mechanismus des Mitbeschwerdegegners einzugehen sein (vgl. dazu unten, Abschnitt 4).

1. Die besondere Situation der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Zusatzprotokolle zur EMRK

251. Was zunächst die besondere Situation der Mitgliedstaaten der Union in Bezug auf die Zusatzprotokolle zur EMRK anbelangt, so ist daran zu erinnern, dass nicht alle Mitgliedstaaten notwendigerweise alle diese Rechtstexte ratifiziert haben¹⁵³. Dementsprechend bezweckt Art. 2 Satz 2 des Protokolls Nr. 8, sicherzustellen, dass der Beitritt der Union zur EMRK nicht mittelbar zu einer Bindung der Mitgliedstaaten an EMRK-Zusatzprotokolle führt, denen sie selbst (noch) nicht als Vertragsparteien angehören.

252. Das geplante Beitrittsabkommen wird allerdings ohnehin nur den Beitritt der Union zum ersten und zum sechsten Zusatzprotokoll zur EMRK bewirken. Diesen beiden Protokollen gehören bereits alle Mitgliedstaaten der Union an. Insoweit besteht also gar keine „besondere Situation der Mitgliedstaaten“, die durch den geplanten Beitritt der Union zur EMRK berührt werden könnte.

253. Ob ein späterer etwaiger Beitritt der Union zu anderen Zusatzprotokollen der EMRK, denen womöglich nicht alle Mitgliedstaaten der Union angehören, mit den primärrechtlichen Vorgaben des Art. 2 Satz 2 des Protokolls Nr. 8 vereinbar wäre, muss im vorliegenden Gutachtenverfahren nicht geklärt werden, weil es sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt um eine rein hypothetische Frage handelt, die nicht Gegenstand des laufenden Beitrittsprozesses ist. Abgesehen davon haben es die Mitgliedstaaten angesichts des besonderen Ratifikationserfordernisses gemäß Art. 218 Abs. 8 Unterabs. 2 letzter Halbsatz AEUV selbst in der Hand, bei jedem künftigen Beitritt der Union zu einem EMRK-Zusatzprotokoll auf Kohärenz zwischen den dann einzugehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Union und ihren eigenen zu achten.

254. Der Vollständigkeit halber sei daran erinnert, dass sich das Unionsrecht *in materieller Hinsicht* schon seit längerer Zeit an den Zusatzprotokollen zur EMRK inspiriert, selbst wenn ihnen nicht alle Mitgliedstaaten der Union angehören. Zum einen finden derartige Zusatzprotokolle im Rahmen der Charta der Grundrechte Berücksichtigung¹⁵⁴, zum anderen können sie eine Rolle spielen, wenn es gilt, den Inhalt allgemeiner Rechtsgrundsätze des Unionsrechts zu bestimmen¹⁵⁵ (vgl. auch Art. 6 Abs. 3 EUV). Es ist nicht auszuschließen, dass sich solche rein inhaltlichen Bezugnahmen des Unionsrechts

153 – Die Zusatzprotokolle Nr. 4, 7, 12 und 13 zur EMRK sind noch nicht von allen Mitgliedstaaten der Union ratifiziert.

154 – Vgl. insbesondere die Erläuterungen zu den Art. 19, 50 und 52 der Charta der Grundrechte (ABl. 2007, C 303, S. 17).

155 – Vgl. etwa – zum allgemeinen Rechtsgrundsatz „ne bis in idem“ – die Urteile *Limburgse Vinyl Maatschappij u. a./Kommission* (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P bis C-252/99 P und C-254/99 P, EU:C:2002:582, Rn. 59) und *Showa Denko/Kommission* (C-289/04 P, EU:C:2006:431, Rn. 50).

und der Unionsgerichte auf Zusatzprotokolle zur EMRK auf die Situation der Mitgliedstaaten auswirken – beispielsweise auf die ihnen obliegenden Verpflichtungen bei der Durchführung von Unionsrecht im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta der Grundrechte. Dabei handelt es sich aber um ein bereits beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts bestehendes Phänomen und nicht etwa um eine Folge des geplanten Beitritts der Union zur EMRK.

255. Durch den geplanten Beitritt der Union zur EMRK ergeben sich folglich insgesamt keine Veränderungen für die Situation der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Zusatzprotokolle zur EMRK, wie sie Art. 2 Satz 2 des Protokolls Nr. 8 verhindern soll.

2. Die besondere Situation der Mitgliedstaaten in Bezug auf Art. 15 EMRK

256. Was sodann die Notstandsklausel in Art. 15 EMRK betrifft, so gestattet sie den Vertragsparteien der EMRK in bestimmten Grenzen, „Maßnahmen“ zu treffen, die von den in der EMRK vorgesehenen Verpflichtungen abweichen, sofern „das Leben der Nation durch Krieg oder einen anderen öffentlichen Notstand bedroht“ ist.

257. An dieser Möglichkeit zum Erlass von Notstandsmaßnahmen wird sich durch den Beitritt der Union zur EMRK nichts ändern. Keine Bestimmung des Abkommensentwurfs schränkt die Möglichkeit der Mitgliedstaaten ein, von Art. 15 EMRK Gebrauch zu machen. Auch der Umstand, dass die EMRK mit dem Beitritt der Union integrierender Bestandteil der Unionsrechtsordnung sein und gemäß Art. 216 Abs. 2 AEUV am Vorrang des Unionsrechts vor dem nationalen Recht partizipieren wird¹⁵⁶, berührt die Anwendung von Notstandsmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten nicht. Denn wie die anderen Bestimmungen der EMRK, so wird auch Art. 15 EMRK in das Unionsrecht inkorporiert werden. Im Übrigen enthält das Unionsrecht seinerseits mit Art. 347 AEUV eine Notstandsklausel, die der des Art. 15 EMRK vergleichbar ist und den Mitgliedstaaten im Kern dieselben Maßnahmen erlaubt, wie sie auch nach der EMRK zulässig sind.

258. Somit besteht kein Anlass zu der Sorge, dass der geplante Beitritt der Union zur EMRK die besondere Situation der Mitgliedstaaten in Bezug auf Art. 15 EMRK in irgendeiner Weise berühren könnte.

3. Die besondere Situation der Mitgliedstaaten in Bezug auf ihre völkerrechtlichen Vorbehalte zur EMRK

259. Zu prüfen bleibt, ob der Abkommensentwurf die besondere Situation der Mitgliedstaaten berühren kann, soweit sie gemäß Art. 57 EMRK völkerrechtliche Vorbehalte gegen die eine oder andere Bestimmung der Konvention angebracht haben. Diese Problematik lässt sich unter zweierlei Gesichtspunkten diskutieren: zum einen in Bezug auf den Grundsatz der gemeinsamen Verantwortlichkeit von Beschwerdegegner und Mitbeschwerdegegner, wie er im Abkommensentwurf vorgesehen ist (vgl. dazu unten Abschnitt a), und zum anderen mit Blick auf den Vorrang des Unionsrechts vor nationalem Recht, an dem die EMRK mit dem Beitritt der Union partizipieren wird (vgl. dazu unten Abschnitt b).

¹⁵⁶ — Vgl. oben, Rn. 198 dieser Stellungnahme.

a) Der Grundsatz der gemeinsamen Verantwortlichkeit von Beschwerdegegner und Mitbeschwerdegegner

260. Eines der Ziele der Regelung in Art. 2 Satz 2 des Protokolls Nr. 8 ist es, zu verhindern, dass ein Mitgliedstaat der Union aufgrund des Beitritts der Union zur EMRK vom EGMR wegen Verletzung einer Vorschrift der EMRK verurteilt wird, obwohl er selbst als Vertragspartei der EMRK gegen eben diese Vorschrift einen völkerrechtlichen Vorbehalt angebracht hatte.

261. Anders als die Kommission zu meinen scheint, ist die Gefahr einer solchen Verurteilung durch den EGMR angesichts der Regelungen in Art. 1 Abs. 3 und 4 des Abkommensentwurfs keineswegs gebannt.

262. Zwar wird in Art. 1 Abs. 3 des Abkommensentwurfs klargestellt, dass die Union durch ihren Beitritt zur EMRK nur in Bezug auf Handlungen, Maßnahmen und Unterlassungen ihrer eigenen Organe, Einrichtungen und Stellen sowie in Bezug auf die in deren Namen handelnden Personen Verpflichtungen aus der EMRK übernimmt. Zudem ergibt sich aus Art. 1 Abs. 4 des Abkommensentwurfs, dass Handlungen, Maßnahmen und Unterlassungen nationaler Stellen nur den Mitgliedstaaten der Union zuzurechnen sind, und zwar selbst dann, wenn sie bei der Durchführung von Unionsrecht vorkommen sollten.

263. Allerdings gehört zu den zentralen Elementen des Abkommensentwurfs der bereits mehrfach erwähnte Mechanismus des Mitbeschwerdegegners und – daran anknüpfend – die Regel der gemeinsamen Verantwortlichkeit der Union und eines oder mehrerer Mitgliedstaaten für etwaige Verstöße gegen die EMRK bei der Durchführung von Unionsrecht (Art. 3 Abs. 7 des Abkommensentwurfs).

264. Angesichts dieser Regelung kann es zu Situationen kommen, in denen ein oder mehrere Mitgliedstaaten als Mitbeschwerdegegner (vgl. Art. 3 Abs. 3 des Abkommensentwurfs) zusammen mit der Union in einem Urteil des EGMR für die Verletzung eines Grundrechts der EMRK verantwortlich erklärt werden, obwohl die betreffenden Mitgliedstaaten selbst in ihrer Eigenschaft als Vertragsparteien der EMRK gegen die betreffende EMRK-Bestimmung einen völkerrechtlichen Vorbehalt angebracht hatten. In diesem Fall hätte also der Beitritt der Union zur EMRK und die damit einhergehende Regel der gemeinsamen Verantwortlichkeit möglicherweise eine Ausweitung der Haftung der betreffenden Mitgliedstaaten über die von ihnen selbst als Vertragsparteien der EMRK übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen hinaus zur Folge.

265. Eine derartige Ausgestaltung des Abkommensentwurfs steht im eklatanten Widerspruch zu Art. 2 Satz 2 des Protokolls Nr. 8, wonach es im Zuge des Beitritts der Union zur EMRK zu keiner Beeinträchtigung der besonderen Situation der Mitgliedstaaten in Bezug auf die EMRK kommen darf. Unter diesen Umständen kann die Union das geplante Beitrittsabkommen nur dann abschließen, wenn darin angemessen klargestellt wird, dass der Grundsatz der gemeinsamen Verantwortlichkeit von Beschwerdegegner und Mitbeschwerdegegner etwaige Vorbehalte der Vertragsparteien im Sinne von Art. 57 EMRK unberührt lässt.

b) Die EMRK als mit Vorrangwirkung ausgestatteter Bestandteil des Unionsrechts

266. Unzweifelhaft ist darüber hinaus, dass der Beitritt der Union zur EMRK auch unionsintern im Vergleich zur gegenwärtigen Rechtslage eine stärkere Bindung der Mitgliedstaaten an die EMRK bewirken wird. Denn wie schon mehrfach erwähnt, wird die EMRK mit dem Beitritt der Union integrierender Bestandteil der Unionsrechtsordnung sein und gemäß Art. 216 Abs. 2 AEUV am Vorrang des Unionsrechts vor dem nationalen Recht partizipieren¹⁵⁷.

157 — Vgl. oben, Rn. 198 dieser Stellungnahme.

267. In den meisten Fällen dürfte dies zwar kaum praktische Auswirkungen haben, da das Unionsrecht auch unabhängig vom Beitritt der Union zur EMRK (Art. 6 Abs. 2 EUV) zahlreiche Grundrechte gewährleistet, die ein zumindest gleichwertiges, wenn nicht sogar höheres Schutzniveau bieten als jene der EMRK – entweder im Rahmen der Charta der Grundrechte (Art. 6 Abs. 1 EUV) oder in Form von allgemeinen Rechtsgrundsätzen (Art. 6 Abs. 3 EUV). An diese Unionsgrundrechte sind ohnehin alle Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta ohne Einschränkungen gebunden, gleichviel, ob sie als Vertragsparteien der EMRK gegen vergleichbare Vorschriften der EMRK oder ihrer Zusatzprotokolle völkerrechtliche Vorbehalte angebracht haben oder nicht.

268. Sollte gleichwohl der unwahrscheinliche Fall eintreten, dass ein bestimmtes Grundrecht allein in der EMRK Anerkennung findet und sich nicht zugleich aus der Charta der Grundrechte oder aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Unionsrechts herleiten lässt, so würde – bei der Durchführung des Unionsrechts – die Bindung der Mitgliedstaaten an dieses Grundrecht aus Art. 216 Abs. 2 AEUV folgen. In einem solchen Fall könnte sich also ein Mitgliedstaat künftig kraft Unionsrechts an eine Vorschrift der EMRK gebunden sehen, gegen die er selbst womöglich in seiner Eigenschaft als Vertragspartei der EMRK einen Vorbehalt angebracht hatte.

269. Bei diesen etwaigen Auswirkungen von Art. 216 Abs. 2 AEUV auf die Rechtsstellung der Mitgliedstaaten handelt es sich jedoch um eine rein unionsrechtliche Problematik, die nicht zum Gegenstand des geplanten Beitrittsabkommens gemacht werden darf, sondern allein auf unionsinterner Ebene im Rahmen der Autonomie des Unionsrechts gelöst werden muss¹⁵⁸. Für das vorliegende Gutachtenverfahren reicht die Feststellung aus, dass Art. 2 Satz 2 des Protokolls Nr. 8 in keiner Weise erfordert, eine diesbezügliche Regelung zu den internen Rechtsbeziehungen zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten in den Abkommensentwurf aufzunehmen. Im Gegenteil träte eine solche Regelung im Beitrittsabkommen notwendigerweise in Konflikt mit der Autonomie des Unionsrechts.

4. Die besondere Situation der Mitgliedstaaten im Rahmen des Mechanismus des Mitbeschwerdegegners

270. Zu guter Letzt ist darauf hinzuweisen, dass die in Art. 2 Satz 2 des Protokolls Nr. 8 enthaltene Aufzählung von Gesichtspunkten, unter denen die besondere Situation der Mitgliedstaaten in Bezug auf die EMRK zu bewahren ist, keinen abschließenden Charakter hat (vgl. die Formulierung „insbesondere“). Es kann also noch andere, nicht ausdrücklich erwähnte Rechtsprobleme im Zusammenhang mit dem geplanten Beitritt der Union zur EMRK geben, die womöglich eine Beeinträchtigung der besonderen Situation der Mitgliedstaaten nach sich ziehen.

271. In diesem Zusammenhang empfiehlt es sich, nochmals kurz den Blick auf den Mechanismus des Mitbeschwerdegegners zu richten, der in Art. 3 des Abkommensentwurfs vorgesehen ist.

272. Wie bereits erwähnt, sieht der Abkommensentwurf keinen Automatismus für die Beteiligung der Union oder ihrer Mitgliedstaaten als Mitbeschwerdegegner an den Verfahren des EGMR vor¹⁵⁹. Für den – sicherlich unwahrscheinlichen – Fall, dass die Union sich an einem Beschwerdeverfahren, das gegen einen oder mehrere ihrer Mitgliedstaaten gerichtet ist, nicht als Mitbeschwerdegegnerin beteiligen sollte, obwohl dafür die Voraussetzungen nach Art. 3 Abs. 2 des Abkommensentwurfs

158 — Den Rahmen des vorliegenden Gutachtenverfahrens würde es sprengen, zu jener Problematik umfassend Stellung zu nehmen. An dieser Stelle kann nur angedeutet werden, dass es denkbar, aber keineswegs zwingend ist, den in Art. 2 Satz 2 des Protokolls Nr. 8 zum Ausdruck kommenden Rechtsgedanken auf der unionsinternen Ebene bei der Auslegung und Anwendung von Art. 216 Abs. 2 AEUV zu berücksichtigen und so die Bindung der Mitgliedstaaten an die von der Union ohne Vorbehalte ratifizierte EMRK nötigenfalls zu beschränken.

159 — Vgl. oben, Rn. 217 bis 219 dieser Stellungnahme.

gegeben wären, könnte der EGMR die Union nicht zur Verfahrensbeteiligung zwingen. Er müsste sich vielmehr darauf beschränken, allein dem oder den Mitgliedstaaten, die Beschwerdegegner sind, die Verantwortung für einen etwaigen Verstoß gegen die EMRK aufzuerlegen (Art. 46 Abs. 1 EMRK), selbst wenn dieser Verstoß sich bei der Durchführung von Unionsrecht ereignet haben sollte.

273. Führt dieses Restrisiko für die Mitgliedstaaten, gegebenenfalls allein für Verstöße gegen die EMRK haften zu müssen, die auf das Unionsrecht zurückgehen, zu einer Beeinträchtigung der Situation der Mitgliedstaaten in Bezug auf die EMRK im Sinne von Art. 2 Satz 2 des Protokolls Nr. 8? Ich meine, nein.

274. Zum einen besteht dieses Haftungsrisiko für die Mitgliedstaaten schon bisher, auch ohne einen Beitritt der Union zur EMRK. Denn es ist anerkannt, dass die Mitgliedstaaten der Union sich schon beim gegenwärtigen Stand nicht ihren völkerrechtlichen Verantwortlichkeiten im Rahmen der EMRK entziehen können, indem sie Hoheitsrechte auf die Union übertragen. Dementsprechend sind schon heute Beschwerdeverfahren vor dem EGMR gegen die Mitgliedstaaten der Union möglich, die darauf abzielen, diese Mitgliedstaaten für behauptete Verletzungen der EMRK verantwortlich zu machen, welche aus der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Union resultieren sollen. Der EGMR geht seinerseits solchen Rügen nach, mag er auch bislang noch einen eingeschränkten Prüfungsmaßstab zugrunde legen, wie er in der Bosphorus-Rechtsprechung¹⁶⁰ zum Ausdruck kommt. Selbst wenn der EGMR nach dem Beitritt der Union zur EMRK einen strengeren Prüfungsmaßstab als den der Bosphorus-Rechtsprechung an den Tag legen sollte, würde dies nichts Grundsätzliches an der seit jeher bestehenden Verpflichtung der Mitgliedstaaten ändern, die EMRK einzuhalten und sich ihr nicht durch Übertragung von Hoheitsrechten auf internationale Einrichtungen zu entziehen.

275. Zum anderen bietet die beabsichtigte einseitige Erklärung der Union, deren Text als Teil der Begleitdokumente zum Abkommensentwurf dem Gerichtshof vorliegt, unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Autonomie des Unionsrechts eine angemessene Garantie dafür, dass die Union ihre Mitgliedstaaten vor dem EGMR nicht „im Stich lässt“, wenn die Voraussetzungen für ihre Beteiligung als Mitbeschwerdegegnerin nach Art. 3 Abs. 2 des Abkommensentwurfs erfüllt sind.

276. Alles in allem führt somit der Umstand, dass die Union nicht automatisch als Mitbeschwerdegegnerin zu allen gegen ihre Mitgliedstaaten gerichteten Beschwerden mit Bezug zum Unionsrecht hinzugezogen wird, sondern autonom über ihre Beteiligung am Verfahren vor dem EGMR entscheiden darf, zu keiner wesentlichen Veränderung der Situation der Mitgliedstaaten in Bezug auf die EMRK. Erst recht kann von keiner *Verschlechterung* ihrer Situation im Vergleich zur Lage vor dem Beitritt der Union zur EMRK die Rede sein.

5. Zwischenergebnis

277. Zusammenfassend besteht somit kein Anlass zu der Befürchtung, dass der Abkommensentwurf zu einer Beeinträchtigung der besonderen Situation der Mitgliedstaaten in Bezug auf die EMRK im Sinne von Art. 2 Satz 2 des Protokolls Nr. 8 führen könnte, vorausgesetzt, es wird die oben in Rn. 265 erwähnte Klarstellung vorgenommen.

160 — EGMR, Urteil vom 30. Juni 2005, Bosphorus/Irland (Beschwerde-Nr. 45036/98, *Recueil des arrêts et décisions* 2005-VI).

Abschließende Bemerkung

278. Die Prüfung des Abkommensentwurfs anhand der in Art. 6 Abs. 2 EUV und im Protokoll Nr. 8 enthaltenen rechtlichen Kriterien sowie im Lichte der Erklärung Nr. 2 hat nichts ergeben, was die Vereinbarkeit des geplanten Beitritts der Union zur EMRK mit den Verträgen grundlegend in Frage stellen könnte. Der Abkommensentwurf bedarf lediglich einiger vergleichsweise geringfügiger Modifizierungen bzw. Ergänzungen, die sich ohne größeren Aufwand realisieren lassen dürften.

279. Vor diesem Hintergrund erschiene es mir nicht als zweckmäßig, den Abkommensentwurf beim derzeitigen Stand seiner Formulierung für mit den Verträgen unvereinbar zu erklären. Vielmehr sollte der Gerichtshof in Anlehnung an sein zweites Gutachten zum Europäischen Wirtschaftsraum¹⁶¹ aussprechen, dass der Abkommensentwurf mit den Verträgen vereinbar ist, vorausgesetzt, die von mir erwähnten Modifizierungen, Ergänzungen und Klarstellungen werden vorgenommen.

VII – Ergebnis

280. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, sich gutachtlich wie folgt zu äußern:

Der am 10. Juni 2013 in Straßburg vorgelegte Revidierte Entwurf des Abkommens über den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten ist mit den Verträgen vereinbar, vorausgesetzt, es wird in völkerrechtlich verbindlicher Weise sichergestellt,

- dass die Union und ihre Mitgliedstaaten mit Blick auf ihre etwaigen Anträge auf Verfahrensbeteiligung als Mitbeschwerdegegner gemäß Art. 3 Abs. 5 des Abkommensentwurfs systematisch und ohne Ausnahme über alle beim EGMR anhängigen Beschwerden informiert werden, sofern und sobald diese dem jeweiligen Beschwerdegegner zugestellt wurden,
- dass Anträge der Union und ihrer Mitgliedstaaten gemäß Art. 3 Abs. 5 des Abkommensentwurfs auf Zulassung als Mitbeschwerdegegner keinerlei Plausibilitätsprüfung durch den EGMR unterzogen werden,
- dass die Vorabbeurteilung des Gerichtshofs der Europäischen Union gemäß Art. 3 Abs. 6 des Abkommensentwurfs sich auf alle Rechtsfragen bezüglich der Auslegung des Unionsprimärrechts und des Unionssekundärrechts im Einklang mit der EMRK erstreckt,
- dass von der Durchführung eines Verfahrens der Vorabbeurteilung gemäß Art. 3 Abs. 6 des Abkommensentwurfs nur dann abgesehen werden darf, wenn es offensichtlich ist, dass der Gerichtshof der Europäischen Union sich bereits mit der konkreten Rechtsfrage befasst hat, die Gegenstand der beim EGMR anhängigen Beschwerde ist,
- dass der Grundsatz der gemeinsamen Verantwortlichkeit von Beschwerdegegner und Mitbeschwerdegegner gemäß Art. 3 Abs. 7 des Abkommensentwurfs etwaige Vorbehalte von Vertragsparteien im Sinne von Art. 57 EMRK unberührt lässt und
- dass der EGMR im Übrigen unter keinen Umständen von dem in Art. 3 Abs. 7 des Abkommensentwurfs normierten Grundsatz der gemeinsamen Verantwortlichkeit von Beschwerdegegner und Mitbeschwerdegegner für von ihm festgestellte Verstöße gegen die EMRK abweichen darf.

161 — Gutachten 1/92 (EU:C:1992:189, Ziff. 1 des Tenors).