

Menschenrechte in Europa

Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, 9. April 2013

Dean Spielmann
Präsident des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Herr Präsident, Herr Generalbundesanwalt, liebe Kollegen,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Es ist mir eine große Freude, am heutigen Abend hier in Karlsruhe zu sein.

Zunächst möchte ich der Justizpressekonferenz für die Einladung zu dieser Veranstaltung meinen herzlichen Dank aussprechen. Ich freue mich, heute vor Ihnen als einem Publikum aus erfahrenen Justizjournalisten und hochqualifizierten Fachleuten und Richterkollegen sprechen zu dürfen.

Da ich den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vertrete, wird es Sie kaum überraschen, dass das Thema, das ich für den Vortrag heute Abend gewählt habe, die Menschenrechte betrifft, diesen wichtigen und dynamischen Bereich im europäischen Recht.

Dabei möchte ich insbesondere auf den Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention eingehen. Dies bietet sich umso mehr an, als erst letzte Woche, am 5. April, die Verhandlungen zwischen den 47 Mitgliedstaaten des Europarates und der Europäischen Kommission über einen Beitrittsvertrag mit der Europäischen Union, nach nahezu dreijähriger Arbeit, in Straßburg erfolgreich abgeschlossen wurden. Damit haben wir zwar noch keinen rechtskräftigen Vertrag, aber eine wichtige Hürde wurde genommen. Nunmehr steht fest, für alle Verhandlungspartner ist der Beitritt sowohl rechtlich machbar als auch politisch wünschenswert. Jetzt müssen alle weiteren Beteiligten ihre Verantwortung diesbezüglich übernehmen und den begonnenen Prozess zu einem guten und raschen Ende führen.

Schon seit langem hat man über einen Beitritt der EU zur Konvention nachgedacht, auf die Geschichte möchte ich hier aber nicht eingehen. Ich werde mich vielmehr auf die Gesichtspunkte konzentrieren, die für eine Übernahme der Verpflichtungen aus der Konvention seitens der Europäischen Union sprechen.

Für die Befürworter eines solchen Beitritts geht es darum, mit dem Beitritt eine echte Anomalie in Europa zu beheben. Es gilt hier, zunächst zu bedenken, dass die Konvention eine

Garantie zum Schutz der grundlegenden Menschenrechte enthält, die von einem Kontrollsystem mit verbindlicher Entscheidungsgewalt verstärkt wird. Dies war bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bahnbrechend, im Laufe der Jahre wurde das System jedoch schrittweise noch weiter reformiert und gestärkt, so dass es heute weltweit als Modell dient. Das Konventionssystem ermöglicht es dem Einzelnen, den Staat international für die Verletzung von Menschenrechten zur Rechenschaft zu ziehen. Dies gilt im “größeren Europa”, also in den 47 Staaten, die Vertragspartei der Konvention sind.

Folglich müssen in Angelegenheiten, die die Menschenrechte betreffen, alle Organe einer Regierung und alle Ebenen der öffentlichen Verwaltung im Einklang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention handeln. Aber diese staatsbezogene Betrachtungsweise weist eine große und wachsende Lücke auf, und zwar im Hinblick auf die EU. Das Handeln der Europäischen Union – seiner Institutionen, seiner Behörden und seiner zahlreichen “Erscheinungsformen” – hat offensichtlich das Potential, die Menschenrechte direkt zu tangieren, es kann jedoch nicht unmittelbar vor dem Straßburger Gerichtshof angefochten werden. Bislang kann dies nur indirekt, im Wege einer Klage gegen einen Mitgliedsstaat der EU, geschehen. Dies ist eine Lücke, die dadurch noch offensichtlicher wird, dass die Menschenrechte integraler Bestandteil des europäischen Integrationsprozesses sind.

Wenn ein Staat bereit ist, die externe Kontrolle aus Straßburg zuzulassen und damit konventionsrechtliche Haftung zu übernehmen, stärkt dies die Legitimität seines Handelns. Somit wird der Beitritt der Europäischen Union zur Konvention auch zur Legitimität der EU weiter beitragen. Ich sage dies als nachdrücklicher Befürworter der europäischen Integration.

Dass Lücken bestehen, und wie sie zu schließen sind, ist eine immer wiederkehrende Thematik bei den Beitrittsdiskussionen. Zusätzlich zur Schließung der Lücke bei der Haftung wird ein Beitritt auch weitere Lücken schließen – im Hinblick auf die Mitwirkung und die Kompetenzen. Ich werde hierauf in Kürze nochmals zu sprechen kommen.

In diesem Zusammenhang wurde auch argumentiert, und meines Erachtens überzeugend, dass der Beitritt auch eine Frage der Glaubwürdigkeit und des kohärenten Handelns der EU selbst sei. Denn beide Verfassungsverträge – der Vertrag über die Europäische Union und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – räumen der Achtung der Menschenrechte in der EU besondere Bedeutung ein und erheben die Förderung der Menschenrechte zum grundlegenden Prinzip des auswärtigen Handelns der EU. Da wirkt es nur widersprüchlich, wenn die EU dennoch außerhalb des Konventionssystems und der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte steht. Zudem würde in den Beziehungen zu anderen europäischen Staaten kritischen Anmerkungen zu der Achtung der Menschenrechte mehr Gewicht zukommen, wäre die EU selbst denselben hohen Maßstäben verpflichtet wie diese Staaten und ebenso internationaler gerichtlicher Kontrolle unterworfen. Glaubwürdigkeit zählt in diplomatischen Beziehungen.

Das bedeutet allerdings nicht, dass die EU an einem Menschenrechtsdefizit leidet. Ihre Verpflichtung zum Grundrechtsschutz reicht mehr als 40 Jahre zurück und wurde zunehmend erweitert und vertieft. Jeder neue Vertrag hat die Achtung der Grundrechte in der Rechtsordnung erst der EG und dann der EU weiter verankert. Die Rolle des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg, des EuGH, im Hinblick auf den Grundrechtsschutz war von unschätzbarem Wert und verdient nach wie vor große Anerkennung. Das Schutzniveau in der EU/EG war schon vor etwa 10 Jahren so zufriedenstellend, dass der Gerichtshof im

Bosphorus-Urteil¹ es als gleichwertig mit jenem der Konvention erachtete, so dass eine Vermutung der Einhaltung der Konvention begründet werden konnte, wenn ein Staat streng im Einklang mit seinen Pflichten als Vertragsstaat der EU handelte.

Was diesen letzten Punkt angeht, möchte ich auf ein erst kürzlich ergangenes Urteil unseres Gerichtshofs zu sprechen kommen – den Fall *Michaud gegen Frankreich*², der letzten Dezember entschieden wurde. Der Fall wurde von einem Pariser Anwalt vor den Gerichtshof gebracht. Er machte geltend, dass die einem Rechtsanwalt auferlegte Pflicht, jeglichen Verdacht auf Geldwäsche eines Mandanten zu melden, unvereinbar mit Artikel 8 der Konvention sei, da sie ein Verstoß gegen das anwaltliche Berufsgeheimnis und die Vertraulichkeit der Beziehungen zum Mandanten sei. Die Meldepflicht folgte aus EU-Recht, insbesondere aus einer Richtlinie aus dem Jahre 2005, die sich gegen Geldwäsche und die Finanzierung von Terrorismus richtete, und deren Anwendungsbereich auch selbständige Rechtsanwälte mit umfasste. Die Pflicht galt jedoch nicht in den Fällen, in denen Anwälte in ihrer primären Rolle, Mandanten Rechtsauskunft zu geben oder sie vor Gericht zu vertreten, handelten. Damit griff die Richtlinie nicht in den Kern und die klassischen Funktionen der Anwaltstätigkeit ein. Zudem war in den Erwägungsgründen zu der Richtlinie ausdrücklich gesagt, dass sie nicht in einer der Konvention widersprechenden Weise interpretiert oder umgesetzt werden solle.

Aber sie fand auf Anwälte in anderen Bereichen ihrer Tätigkeit Anwendung, etwa beim Kauf und Verkauf von Eigentum, beim Eröffnen von Konten, der Gründung eines Unternehmens, der Verwaltung von Gesellschaften und so weiter. Selbst hier jedoch unterschied sich die anwaltliche Meldepflicht von jener für andere Berufe. Statt sich direkt an das Finanzministerium zu wenden, mussten Anwälte dem Vorsitzenden der zuständigen Anwaltskammer Mitteilung machen. Dies diente als eine Art Filter. Der Vorsitzende der Anwaltskammer würde Informationen, die nicht unter die einschlägigen Bestimmungen fielen, nicht weiterleiten – etwa, wenn es doch in den Bereich der ausgeschlossenen Tätigkeiten der Rechtsauskunft oder gerichtlichen Vertretung fiel.

Eine im Wesentlichen gleiche Frage wurde auch vom Europäischen Gerichtshof 2007 entschieden – im Fall *Ordre des barreaux francophones et germanophones*³. Seitens des belgischen Verfassungsgerichts (damals *Cour d'Arbitrage* genannt) war angefragt worden, ob die Mitteilungspflicht der Anwälte mit Artikel 6 der Konvention, dem Recht auf ein faires Verfahren, im Einklang stehe. Der EuGH bejahte dies und stellte fest, dass die Bereiche, in denen die Anwälte der Meldepflicht unterlagen, dem Anwendungsbereich von Artikel 6 ausreichend entzogen seien. Er stellte jedoch ausdrücklich fest, dass seine Entscheidung auf die konkret gestellte Frage beschränkt sei – die Frage nach der Vereinbarkeit der Richtlinie mit Artikel 8, die nicht gestellt worden war, konnte demnach nicht beantwortet werden. Genau dies war aber die Bestimmung, auf die sich Herr Michaud stützte.

Der Gerichtshof für Menschenrechte folgerte, dass keine Verletzung von Artikel 8 vorliege, und erachtete den Eingriff als verhältnismäßig. Aber um zu diesem Schluss zu kommen, war es notwendig, zunächst die Bedeutung der *Bosphorus*-Rechtsprechung zu bedenken. Sollte man auf Frankreich die Gleichwertigkeits-Vermutung anwenden?

¹ *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi gegen Irland* [GK], Nr. 45036/98, ECHR 2005-VI

² *Michaud gegen Frankreich*, Nr. 12323/11, 6. Dezember 2012.

³ *Ordre des barreaux francophones et germanophones gegen Ministerrat* C-305/05, 26. Juni 2007.

Auf diesen Punkt geht das Urteil sehr ausführlich ein, zunächst mit einem Hinweis darauf, dass Staaten für jegliches Handeln nach der Konvention verantwortlich bleiben, auch wenn sie aufgrund ihrer Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation bestimmten Rechtspflichten unterworfen sind.

Was den Stand des Menschenrechtsschutzes innerhalb der EU betrifft, galt die Folgerung von *Bosphorus* nun erst recht, denn die Charta der Grundrechte hatte zwischenzeitlich primärrechtlichen Rang erhalten. Und im Hinblick auf den verfahrensrechtlichen Schutz war der Gerichtshof bereits zu Zeiten von *Bosphorus* der Auffassung, dass die zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe ausreichend sind.

Dennoch sprachen zwei Umstände gegen die Vermutung.

Zum einen war das der Umstand, dass das in Frage stehende EU-Recht eine Richtlinie betraf – den Mitgliedsstaaten kam somit ein gewisser Umsetzungsspielraum zu.

An dieser Stelle möchte ich noch einmal an die Analyse des Gerichtshofs der EU-Dublin Verordnung im Fall *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*⁴ erinnern. In diesem Fall entschied der Gerichtshof, die *Bosphorus*-Vermutung nicht anzuwenden, da die Souveränitätsklausel den Staaten die Möglichkeit einräumt, Asylsuchende nicht in den Einreisestaat abzuschieben. Dies bedeutete, dass die Abschiebung für Belgien keine alternativlose Rechtspflicht war.

Die zweite Überlegung ist noch gewichtiger. *Michaud* unterscheidet sich von *Bosphorus* dahingehend, dass der *Conseil d'Etat* kein Vorabentscheidungsverfahren zum Europäischen Gerichtshof in Luxemburg eingeleitet hatte. Entsprechend waren die Möglichkeiten des internationalen Menschenrechtsschutzes nicht in vollem Umfang genutzt worden.

Also hat der Gerichtshof in *Michaud* die Gleichwertigkeitsvermutung nicht angewandt mit der Folge, dass die übliche – statt der „gelockerten“ – Kontrolldichte bei der Prüfung zum Zug kam. Wie bereits erwähnt, kam er dabei einstimmig zu dem Schluss, dass keine Verletzung der Konvention vorlag – er stimmte somit der Auffassung des *Conseil d'État* zu.

Michaud ist ein wichtiger Fall zu Artikel 8, der den verstärkten Schutz im Verhältnis Anwalt-Mandant bestätigt.

Ich komme nun auf das nächste Argument zugunsten eines Beitritts der EU zur Konvention zu sprechen, nämlich auf die Bedeutung eines einheitlichen Menschenrechtsschutzes in Europa. Dies ist auch Teil der Daseinsberechtigung der Konvention, wie die Präambel deutlich zum Ausdruck bringt. Sie spricht von der Herbeiführung einer größeren Einheit unter den Europäischen Staaten und dass eines der Mittel zur Erreichung dieses Zieles in der Wahrung und der Entwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten bestehe. Und auch von “einer gemeinsamen Auffassung und Achtung” der Menschenrechte ist die Rede. Wie in der juristischen Literatur schon oft festgestellt wurde, sind die Menschenrechte von Natur aus allgemeingültig und universell. Dies ist ein zentraler Grundsatz der internationalen Menschenrechte.

⁴ *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland* [GK], Nr. 30696/09, ECHR 2011.

Das Argument der Kohärenz in der Auslegung der Menschenrechte in Europa ist zugleich auch ein Argument für die Rechtssicherheit. Die EU-Mitgliedsstaaten sind heute Adressaten zweier verschiedener internationaler/supranationaler Systeme des Menschenrechtsschutzes. Dies sollte von Vorteil sein und nicht der Grund für Rechtsunsicherheit oder Verwirrung in diesem wichtigen Rechtsbereich. Für Einzelpersonen, Staaten und innerstaatliche Gerichte müssen die Anforderungen der Menschenrechte in einer gegebenen Situation hinreichend klar sein.

Ich habe bereits mit Bewunderung von den Erfolgen des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg bei der Entwicklung der Rechtsprechung zu den Grundrechten berichtet. Seit vielen Jahren schon haben dieser Gerichtshof und die Generalanwälte auch die Straßburger Rechtsprechung aufmerksam verfolgt. In der Tat wurde allein unser Gerichtshof in der EU-Rechtsprechung ausdrücklich so häufig zitiert. Was Straßburg betrifft, und um bei unserer vergleichenden Vorgehensweise zu bleiben, so beachtet unser Gerichtshof regelmäßig den Stand der Rechtsprechung der EU. Dennoch haben einige Kommentatoren beobachtet, was man als eine Art neuerlicher "Abkehr" des EuGH bezeichnen könnte, die scheinbar in der Position begründet ist, dass der EuGH sich nicht länger, wie in der Vergangenheit, auf die Konvention stützen bzw. sie beachten müsse, wenn der Fall in den Anwendungsbereich der Charta der Menschenrechte fällt⁵. Diese Entwicklung kann auf lange Sicht Fragen hinsichtlich der fortbestehenden Konvergenz der beiden Europäischen Menschenrechtssysteme aufwerfen. Es wäre aber paradox, wenn gerade die Charta, der vorläufige Höhepunkt des unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes die Rechtsprechung der beiden Gerichtshöfe spalten würde.

Während ich die Argumente für einen Beitritt dargelegt habe, ist tatsächlich die Entscheidung für diesen bereits gefallen, und zwar in feierlichster Form in Artikel 6 des Vertrages über die Europäische Union, der von allen EU-Mitgliedsstaaten ratifiziert wurde.

Der Beitritt wird aber vom Vertrag nicht nur vorgesehen, sondern sogar vorgeschrieben. Und dies war nun der Gegenstand dieser intensiven Verhandlungen, die am Sitz des Europarates zwischen den Vertragsstaaten der Konvention und der EU stattgefunden haben.

Um es noch einmal kurz in Erinnerung zu rufen, die erste Phase des Prozesses war einer kleinen informellen Gruppe überantwortet, die eine Reihe von Entwürfen für verschiedene Rechtsinstrumente in der Zeit zwischen Juni 2010 und Juli 2011 ausarbeitete. Der wichtigste war der Entwurf eines Vertrages zum Beitritt der Europäischen Union zur Menschenrechtskonvention. Die zweite Phase des Prozesses begann im Juni letzten Jahres und umfasste diesmal Vertreter aller Vertragsstaaten der EMRK sowie der Europäischen Kommission. Diese letzte Gruppe hat insgesamt fünf Verhandlungssitzungen gehalten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte war an diesem Prozess beteiligt und zwar über ein ranghöheres Mitglied der Kanzlei, das als Beobachter an allen Sitzungen teilgenommen hat.

Die Berichte jedes Treffens wurden unverzüglich mit anderen wichtigen Dokumenten auf der Webseite des Europarates publiziert, was eine begrüßenswerte Geste der Transparenz

⁵ "EU Law and the ECHR: Will EU accession to the European Convention on Human Rights square the circle?", Rede von J. Polakiewicz an der Oxford Brookes University, 18. Januar 2013 unter Bezugnahme auf eine Fallstudie von Prof. G. de Búrca. Ebenso: "L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme: une question de cohérence", J. Callewaert.

ist. So können alle, die an dem Prozess Interesse haben, auf dem Laufenden bleiben. Praktisch werden die *travaux préparatoires* so unter den Augen der Öffentlichkeit geschrieben.

Ich werde meine Anmerkungen auf die Hauptstreitpunkte und die hierfür gefundenen Lösungen beschränken.

Es handelt sich, rechtlich gesehen, um eine komplexe Aufgabe. Für die EU ist der Beitritt an Bedingungen geknüpft, die in Protokoll Nr. 8 zum Vertrag von Lissabon niedergelegt sind – die Besonderheiten der Union und des Unionsrechts müssen bewahrt werden. Die Kompetenzen der Union, die Befugnisse ihrer Organe und die Rechtsstellung der EU-Mitgliedsstaaten im Verhältnis zur Konvention dürfen nicht angetastet werden.

Im Vertrag von Lissabon wird auch der Weg beschrieben, der zu einem rechtskräftigen Beitrittsvertrag führen soll. Er ist recht lange, denn Artikel 218 AEUV sieht Einstimmigkeit innerhalb des Europarates, das Einverständnis des Europäischen Parlaments und die Ratifikation durch alle EU-Mitgliedsstaaten vor. Darüber hinaus wird es als wahrscheinlich angesehen, dass der Europäische Gerichtshof in Luxemburg angerufen wird, um über die Vereinbarkeit der Beitrittsvereinbarung mit den Verträgen Stellung zu nehmen. Deswegen wurden die Verhandlungen mit entsprechend großer Sorgfalt geführt.

Die Sichtweise der Nicht-EU-Staaten war die, dass nur Anpassungen, die wirklich notwendig sind, zugelassen werden sollen, denn das Anliegen war, die Integrität und Effektivität des Systems und die gleichberechtigte Stellung aller Mitgliedsstaaten zu bewahren (so legt es ein von 14 Staaten vorgelegtes Dokument⁶ vom 21. Januar 2013 dar). Das bedeutet unter anderem, dass Änderungen, die den Wortlaut der Konvention tangieren, auf ein Minimum beschränkt bleiben sollen. Der Beitrittsvertrag soll allerdings integraler Bestandteil der Konvention werden, mit dem gleichen rechtlichen Rang.

Ich komme nun auf das Kernstück des Beitrittsvertrages zu sprechen, das in Artikel 3 des Entwurfs enthalten ist: den Mitbeklagten-Mechanismus (*co-respondent mechanism*). Ich bin zuvor bereits auf Lücken eingegangen, und hier sehen wir die Maßnahmen, die vorgeschlagen werden, um die Lücke im Hinblick auf die Teilnahme der EU in Verfahren vor dem Gerichtshof, die Lücke bezüglich der Haftung für eine Verletzung der Konvention und die Lücke bei der Umsetzung der Urteile zu schließen.

Der Grundgedanke dieses Mechanismus ist allgemein anerkannt. Er spiegelt die einmalige Stellung der EU als supranationale Organisation wider, deren Recht meist von den Mitgliedsstaaten über ihr eigenes Recht und ihre eigenen Organe angewandt wird. Er wird es der EU erlauben, Verfahren, die gegen einen ihrer Mitgliedsstaaten gerichtet sind, dann beizutreten, wenn der Fall die Vereinbarkeit einer Bestimmung des EU-Rechts mit der Konvention in Frage stellt. Insbesondere, wenn die Verletzung nur durch Nichtbeachtung einer Verpflichtung nach EU-Recht hätte vermieden werden können. Das zweite Szenario ist, dass es EU-Mitgliedsstaaten erlaubt werden soll, einem Verfahren, das gegen die EU eingeleitet wurde, beizutreten, wenn die Beschwerde eine Norm des EU-Primärrechts betrifft. Ein Mitbeklagter wird Partei im Verfahren, wird entsprechend an ein Urteil gebunden und muss dieses umsetzen.

⁶ Andorra, Armenien, Aserbajdschan, Bosnien-Herzegowina, Island, Liechtenstein, Monaco, Montenegro, Norwegen, Serbien, der Schweiz, der Russischen Föderation, der Türkei und der Ukraine.

Die Frage nach der Verbindlichkeit des Mechanismus wurde dahin entschieden, dass der Gerichtshof eine Vertragspartei einladen kann, Mitbeklagte zu werden, bzw. eine diesbezügliche Anfrage annehmen kann. Eine Vertragspartei dazu verpflichten kann er nicht.

In jedem Fall hätte die EU als Vertragspartei der Konvention die Möglichkeit, gemäß Artikel 36 Absatz 2 der Konvention als Drittpartei Fällen beizutreten.

Artikel 3 des Entwurfs für eine Beitrittsvereinbarung enthält eine weitere Neuerung – die vorherige Einbindung des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg in Fällen, in denen die EU Mitbeklagte ist. Dies wird als notwendige Anpassung des Konventionsverfahrens an die besonderen Merkmale des EU-Rechtssystems vorgeschlagen. Eine grundlegende Regel der Konvention ist, dass Beschwerdeführer innerstaatliche Rechtsbehelfe erschöpfen müssen, bevor ihr Fall auf europäischer Ebene geprüft werden kann. Die dahinterstehende Überlegung ist, dass die innerstaatlichen Gerichte die Möglichkeit haben sollen, eine Verletzung der Konvention zu beheben, bevor der internationale Mechanismus in Gang gesetzt wird.

Dies funktioniert so nicht bei dem Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH. Denn Einzelpersonen können selbst das Verfahren nicht in Gang setzen. Sie können vor einem innerstaatlichen Gericht lediglich anregen, dass dieses eine Frage betreffend die Auslegung oder die Wirksamkeit einer EU-Rechtsbestimmung dem EuGH vorlegt, was dann erfolgen kann oder auch nicht. Folglich könnte auch eine Beschwerde, welche die Vereinbarkeit von EU-Recht mit der Konvention in Frage stellt, von der innerstaatlichen Ebene nach Straßburg gelangen, ohne dass der Gerichtshof mit der Frage befasst war. Der EuGH hat zu dieser Streitfrage in einem kurzen Diskussionspapier, das im Mai 2010 veröffentlicht wurde, Stellung genommen. Darin betonte er die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips innerhalb des Konventionssystems, d.h. dass es primär Sache der Vertragsstaaten, einschließlich natürlich ihrer Gerichte, sei, die Menschenrechte zu achten. Der Europäische Schutzmechanismus sei subsidiär hierzu.

Der EuGH hat dabei auch seine spezifische Rolle in der EU-Rechtsordnung erörtert, wonach er rechtsverbindlich über EU-Recht entscheiden kann und das ausschließliche Recht hat, eine Bestimmung für nichtig zu erklären. Diese Befugnisse, sagte er, dürften durch den Beitritt nicht beeinträchtigt werden. Dies veranlasste ihn, in allgemeinen Worten einen Mechanismus vorzuschlagen, der die interne Überprüfung seitens des Gerichtshofs vor der externen Überprüfung seitens des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sicherstellen würde.

Dieser Punkt wurde 2011 in einer gemeinsamen Erklärung der Präsidenten der beiden Gerichtshöfe weiter entwickelt. Sie schlugen in den Fällen, in denen die EU Mitbeklagte ist, ein flexibles Verfahren vor. Dieses würde zur Folge haben, dass der Straßburger Gerichtshof das anhängige Verfahren aussetzt, um auch dem Luxemburger Gerichtshof die Möglichkeit zu geben, zügig die in Frage stehende Vorschrift des EU-Rechts zu prüfen. Nach diesem Zwischenspiel und wenn auch den Parteien ausreichend Zeit eingeräumt wurde, die Folgen des Urteils des Gerichtshofs einzuschätzen, würde das Verfahren in Straßburg wieder aufgenommen.

Dieser Mechanismus der vorherigen Einbindung wird von den beiden Gerichten als in hohem Maße wünschenswert und in der Praxis durchführbar gesehen. Einige nicht-EU-Staaten waren eine Zeit lang anderer Auffassung aber dieser Streit wurde inzwischen zugunsten der Beibehaltung dieses Mechanismus beigelegt. Hier galt es, zwei sich widersprechende Grundsätze miteinander zu versöhnen: auf der einen Seite notwendige

Anpassungen vornehmen, um wesentliche Unterschiede anzugleichen, und auf der anderen Seite die gleichberechtigte Stellung aller Vertragspartner der Konvention zu beachten.

Ein weiterer Punkt, der entschieden wurde, betrifft die Wahl eines EU-Richters seitens der Parlamentarischen Versammlung unter Einbezug einer Abordnung von Mitgliedern des Europäischen Parlaments. Der Gerichtshof freut sich darauf, seinen 48. Richter begrüßen zu dürfen!

Meinungsverschiedenheiten gab es lange im Hinblick auf die Teilnahme der EU am Ministerkomitee des Europarates. Hier gab es zwei Auffassungen. Die engere Auffassung wollte, dass die EU nur dann umfassend im obersten Organ des Europarates mitwirkt, wenn dies die Konvention ausdrücklich vorsieht. Die wichtigste Aufgabe hier ist die Überwachung der Umsetzung der Urteile, gemäß Artikel 46 der Konvention. Die „liberale“ Auffassung sah vor, dass die EU an allen Angelegenheiten teilhaben soll, welche die Konvention betreffen. Als Beispiel kann hier der Streit über den Status der Richter dienen, der von einer Resolution des Ministerkomitees bestimmt wird. Die liberale Auffassung stieß auf den Einwand, dass sie zu weitgehend sei und als Präzedenzfall für die Einbindung anderer Nicht-Mitglieder in die Arbeit des Ministerkomitees dienen könne. Es wurde auch die Frage nach der Vereinbarkeit des liberalen Ansatzes mit der Satzung des Europarates gestellt.

Auch im Bereich der Überwachung der Durchsetzung der Urteile mussten sich die Verhandlungsführer noch über die Stimmrechte der EU einigen in Fällen, die die EU selbst betreffen. In Fällen, in denen die EU ein Urteil umsetzen muss – als Beklagter oder Mitbeklagter – folgt nämlich aus den EU-Verträgen, dass die Mitgliedsstaaten ihre Positionen im Bereich der externen Beziehungen koordinieren und mit der EU abstimmen müssen. Dies bedeutet mit anderen Worten eine Blockabstimmung, welche die absolute Mehrheit im Ministerkomitee ausmacht. Hier war offensichtlich eine Anpassung erforderlich.

Ein weiterer Punkt betrifft die Stimmrechte der EU wenn es um die Umsetzung von Urteilen gegen Vertragsstaaten geht. Ursprünglich war vorgesehen, dass die EU nicht abstimmen würde in Verfahren gegen Mitgliedstaaten, während sie sehr wohl abstimmen würde in Verfahren gegen nicht-Mitgliedstaaten. Für letztere war dies mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung nicht vereinbar.

Das sind natürlich alles heikle Fragen, wenn auch mehr formeller als praktischer Natur. Denn das Ministerkomitee arbeitet meist nach dem Konsensprinzip und Abstimmungen sind tatsächlich sehr selten. Aber gerade wenn Übereinkünfte ausgehandelt werden, erlangen Formalitäten ihre volle Bedeutung.

Zu allen diesen Streitpunkten wurden nun erfreulicherweise passende und ausgewogene Kompromisslösungen gefunden, die alle in dem neuen Entwurf eingesehen werden können. Man kann die Eckpunkte des gefundenen Kompromisses vereinfacht wie folgt zusammenfassen:

Erstens: die blockweise Abstimmung durch die EU und ihre Mitgliedstaaten bei Endresolutionen wird anerkannt. Sie wird aber durch eine Erhöhung der erforderlichen Mehrheiten kompensiert, damit die EU sich nicht quasi selbst ein „satisfecit“ erteilen kann.

Zweitens: bei allen anderen Entscheidungen des Ministerkomitees, einschließlich der Interim-Resolutionen, stimmen die EU-Mitgliedstaaten frei ab. Für den unwahrscheinlichen Fall, dass dennoch eine „spontane“ Blockbildung zwischen EU und Mitgliedstaaten erfolgen

soll, wird die für die Einreichung einer Untätigkeitsklage beim EGMR erforderliche Stimmzahl reduziert, damit die nicht-Mitgliedstaaten für eine solche Klage nicht auf die EU angewiesen sind.

Persönlich möchte ich hier meine klare und nachdrückliche Unterstützung für den EU-Beitritt zum Ausdruck bringen. Er ist eine Idee, für die die Zeit nun wirklich reif ist. Er wird zum Wohle aller Menschen in der Europäischen Union sein, denn er stärkt und vervollständigt die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel, um die Achtung ihrer Menschenrechte sicherzustellen.

Er wird zum Wohle aller derer sein, die heute unter dem Schutz der Konvention stehen, denn er bekräftigt ihre zentrale Stellung in Europa in diesem wesentlichen Rechtsbereich.

Er wird die Krönung des Engagements des modernen Europas für die Menschenrechte sein, eines der edelsten Vermächnisse für die Menschheit.

Ein schlüsselfertiger Entwurf, von allen Vertragsstaaten sowie von der EU getragen, liegt nun vor. Ich kann natürlich nicht mit Sicherheit über das weitere Geschehen sprechen, aber ich kann mit Überzeugung den starken Wunsch der Gemeinschaft der Konventionsstaaten und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bekräftigen, in der Lage zu sein, einen historischen Fortschritt in der nahen Zukunft feiern zu dürfen.

Herzlichen Dank.