

CONV 116/02

WG II 1

AUFZEICHNUNG

des	Sekretariats
für	die Gruppe "Einbeziehung der Charta/Beitritt zur EMRK"
<u>Betr.:</u>	Modalitäten und Auswirkungen einer Einbeziehung der Charta der Grundrechte in die Verträge sowie eines Beitritts der Gemeinschaft/der Union zur EMRK

Das Sekretariat übermittelt auf Ersuchen des Vorsitzenden der Gruppe "Einbeziehung der Charta/Beitritt zur EMRK" in der Anlage ein Diskussionspapier, in dem näher auf die verschiedenen Fragen eingegangen wird, die bereits in Dokument CONV 72/02 angerissen wurden und die von der Gruppe zu prüfen sein werden.

Das Dokument ist in drei Teile gegliedert:

- Den ersten Teil bildet eine kurze Darstellung der Entwicklung und der gegenwärtigen Rechtslage in Bezug auf den Schutz der Grundrechte in der gemeinschaftlichen Rechtsordnung, des derzeitigen Status der Charta sowie der Frage eines Beitritts der Gemeinschaft zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK);
- Im zweiten Teil wird eine Analyse vorgelegt, mit der Fragen verbunden sind, die den roten Faden für die Beratungen der Gruppe, die verschiedenen Optionen und die Modalitäten einer etwaigen Einbeziehung der Charta in die Verträge sowie die sich daraus ergebenden Auswirkungen bilden sollen. In diesem Zusammenhang wird auch die Frage der Befassung der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit aufgeworfen.
- Der dritte Teil enthält eine Analyse und Fragen zu den Modalitäten und den Auswirkungen eines etwaigen Beitritts der Gemeinschaft oder der Union zur EMRK.

Diskussionspapier

Betreff: Modalitäten und Auswirkungen einer Einbeziehung der Charta der Grundrechte in die Verträge sowie eines Beitritts der Gemeinschaft/der Union zur EMRK

I. Rückblick und gegenwärtige Lage

1. Die Grundrechte in der gemeinschaftlichen Rechtsordnung

Seit etwa dreißig Jahren wird in der Rechtsprechung des Gerichtshofs anerkannt, dass die Grundrechte als allgemeine Grundsätze Teil des Gemeinschaftsrechts sind ¹. In Ermangelung eines schriftlich fixierten Katalogs der Union hat der Gerichtshof den Inhalt dieser Rechte auf prätorische Weise ermittelt und hat sich dabei von verschiedenen Quellen, insbesondere den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten sowie der von allen Mitgliedstaaten ratifizierten Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (nachstehend "EMRK" genannt), leiten lassen. Seit mehreren Jahren stellt der Gerichtshof wiederholt fest, dass die EMRK in dieser Hinsicht von "besonderer Bedeutung" ist, und er nimmt ausdrücklich Bezug auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. ² Der Gerichtshof hat ferner ausgeführt, dass nicht nur die Organe der Union, sondern auch die Staaten, wenn sie im Bereich der Anwendung des Gemeinschaftsrechts tätig sind, unter der Aufsicht des Gerichtshofs die Grundrechte beachten müssen. ³

¹ Die ersten Bezugsstellen finden sich in der Rechtssache 29/69, Stauder, Slg. 1969, 419 und der Rechtssache 11/70, Slg. 1970, 1125.

² Siehe z.B. die Urteile C-309/96, Annibaldi, Slg. 1997, I-7493; C-185/95 P Baustahlgewerbe, Slg. 1998, I-8417, sowie zur Bezugnahme auf den Straßburger Gerichtshof die Urteile C-74/95 u.a., X, Slg. 1996, I-6609, Familiapress, Slg. 1997, I-3689; C-7/98, Krombach, Slg. 2000, I-1935.

³ Urteile vom 13. Juli 1989, Rechtssache 5/88 Wachauf, Slg. 1989, 2609 und vom 18. Juni 1991, C-260/89 ERT, Slg. 1991, I-2925; für eine Bestätigung aus jüngster Zeit siehe Urteil vom 13. April 2000, C-292/97, Karlsson, Slg. 2000, I-2737, Entscheidungsgrund 37. Zu den Bemühungen des Gerichtshofs um die Abgrenzung des Anwendungsbereichs der gemeinschaftlichen Grundrechte auf die Mitgliedstaaten siehe die Urteile in der Rechtssache C-299/95, Kremzow, Slg. 1997, I-2629; C-309/96, Annibaldi, Slg. 1997, I-7493.

Mit dem Maastrichter Vertrag wurde in den Vertrag über die Europäische Union eine Bestimmung - jetziger Artikel 6 Absatz 2 - aufgenommen, die diese ständige Rechtsprechung bestätigt. Mit dem Amsterdamer Vertrag kam die Bestimmung des Artikels 6 Absatz 1 hinzu, in der die Grundsätze festgeschrieben werden, auf denen die Union beruht und zu denen die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten gehört; der Amsterdamer Vertrag sieht ferner vor, dass die Achtung dieser Grundsätze eine Bedingung für den Beitritt zur Union ist (Artikel 49 EUV) und dass die Union die Möglichkeit hat, Maßnahmen gegen einen ihrer Mitgliedstaaten zu erlassen, wenn eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung dieser Grundsätze vorliegt (Artikel 7 EUV).

2. Der derzeitige Status der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Gemäß den vom Europäischen Rat auf seinen Tagungen in Köln und in Tampere 1999 angenommenen Schlussfolgerungen hat sich ein Konvent im Jahr 2000 mit der Ausarbeitung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (nachstehend "Charta" genannt) befasst, die anschließend vom Europäischen Rat in Biarritz angenommen wurde. Es ist ferner darauf hinzuweisen, dass das Präsidium dieses Konvents Erläuterungen zum Text der Charta erstellt hat; hierbei wurde angemerkt, dass diese Erläuterungen keine Rechtswirkung haben, sondern lediglich dazu dienen, die Bestimmungen der Charta zu verdeutlichen¹. Die Charta wurde unterzeichnet und vom Rat, dem Europäischen Parlament und der Kommission am 7. Dezember 2000 feierlich verkündet und im Amtsblatt veröffentlicht.²

Auf der Regierungskonferenz von Nizza wurde kein Beschluss zur Einbeziehung der Charta in die Verträge gefasst. Nach der Erklärung Nr. 23 von Nizza soll es bei der Debatte über die Zukunft der Union sowie bei der neuen Regierungskonferenz, die 2004 einberufen wird, unter anderem um den "Status der in Nizza verkündeten Charta der Grundrechte der Europäischen Union gemäß den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Köln" gehen. In der Erklärung von Laeken wird die Frage aufgeworfen, "ob die Charta der Grundrechte in den Basisvertrag aufgenommen werden soll".

¹ Siehe Dokument CHARTE 4473/00 CONVENT 49 vom 11. Oktober 2000; abzurufen unter <http://ue.eu.int/df>.

² ABl. C 364 vom 18. Dezember 2000.

Seit der feierlichen Verkündung der Charta haben sich eine Reihe von Generalanwälten vor dem Gerichtshof auf sie berufen und sie damit, obwohl sie formell nicht rechtsverbindlich ist - was sie ausdrücklich hervorheben -, als eine Quelle bei der Identifikation der Gemeinschaftsgrundrechte verwendet.¹ Das Gericht erster Instanz hat kürzlich zweimal auf Artikel der Charta als "Bestätigung" der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten verwiesen.² Im Gegensatz dazu hat der Gerichtshof bis jetzt nicht auf die Charta Bezug genommen.

Die Kommission hat zudem im März 2001 beschlossen, jeden Vorschlag für einen Rechtsakt und jede von ihr anzunehmende Regelung im Rahmen der Ausarbeitung nach den üblichen Verfahren *a priori* auf die Vereinbarkeit mit der Charta zu prüfen; ferner wird in ihre Vorschläge für Rechtsakte oder Regelungen, die besonders mit den Grundrechten in Verbindung stehen, künftig ein neuer "Mustererwägungsgrund" aufgenommen, mit dem diese Vereinbarkeitsprüfung nachgewiesen wird. In einigen vom Gesetzgeber angenommenen Rechtsakten³ finden sich mittlerweile derartige Erwägungsgründe, die auf die Charta Bezug nehmen.

¹ Siehe die Schlussanträge von GA (Generalanwalt) Alber in der Rechtssache C-340/99 TNT Traco, von GA Tizzano in der Rechtssache C-173/99 BECTU, von GA Mischo in der Rechtssache C-122 und 125/99 P D gegen Rat und in der Rechtssache C-20/00 und 64/00 Booker und Hydro gegen die schottischen Minister, von GA Stix-Hackl in der Rechtssache C-49/00 Kommission gegen Italien, in der Rechtssache C-131/00 Nilsson und in der Rechtssache C-459/99 MRAX; von GA Jacobs in der Rechtssache C-377/98 Niederlande gegen Parlament und Rat, in der Rechtssache C-270/99 P Z gegen Parlament sowie in der Rechtssache C-50/00 P, Union de Pequeños Agricultores, von GA Geelhoed in der Rechtssache C-413/99 Baumbast und R sowie in der Rechtssache C-313/99 Mulligan u.a., von GA Léger in der Rechtssache C-353/99 P Rat gegen Hautala u.a. sowie in der Rechtssache C-309/99 Wouters - alle noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht. Insbesondere ist auf die Formulierung von Generalanwalt Léger in der oben genannten Rechtssache Hautala hinzuweisen: "Wie ihre feierliche Form und das Verfahren ihrer Annahme nahe legen, sollte die Charta privilegierter Rechtstext für die Identifikation von Grundrechten sein. Sie enthält Hinweise, die dazu beitragen, die wahre Natur der positivrechtlichen Gemeinschaftsnormen zu enthüllen."

² Siehe die Urteile vom 30. Januar 2002, T-54/99, *max-mobil*, und vom 3. Mai 2002, T-177/01, *Jégo-Quéré*, beide noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht.

³ Siehe den zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 über den Zugang zu Dokumenten der Organe sowie Erwägungsgrund 18 des Beschlusses 2002/187 des Rates über die Errichtung von Eurojust [Nummern der Amtsblätter].

3. Die Frage des Beitritts der Gemeinschaft zur EMRK:

Die Kommission hatte bereits 1979 den Beitritt der Gemeinschaft zur EMRK vorgeschlagen und bekräftigte diesen Vorschlag erneut 1990 und 1993 ¹. Das Europäische Parlament hat sich diesem Vorschlag wiederholt angeschlossen ². Auf einen vom Rat gestellten Gutachtenantrag nach Artikel 300 Absatz 6 EGV hin hat der Gerichtshof in seinem Gutachten 2/94 von 1996 ³ festgestellt, dass die Gemeinschaft nicht über die Zuständigkeit verfügt, der EMRK beizutreten, da keine Bestimmung des Vertrags den Gemeinschaftsorganen allgemein die Befugnis verleiht, auf dem Gebiet der Menschenrechte Vorschriften zu erlassen oder völkerrechtliche Verträge zu schließen, und da ein Beitritt zur EMRK von "verfassungsrechtlicher Dimension" wäre und daher über die Grenzen des Artikels 235 (jetzt Artikel 308) des EG-Vertrags hinausginge. Nach dem Gutachten des Gerichtshofs - der nicht zu der Frage Stellung nimmt, ob ein Beitritt zur EMRK mit dem Vertrag und insbesondere mit dem Grundsatz der Eigenständigkeit des Gemeinschaftsrechts und den Zuständigkeiten des Gerichtshofs vereinbar wäre - kann ein derartiger Beitritt nur im Wege einer Vertragsänderung vorgenommen werden.

Auf den Regierungskonferenzen von Amsterdam und Nizza, die zwar mit entsprechenden Initiativen befasst waren, wurde keine Bestimmung in den Vertrag aufgenommen, die den Beitritt der Gemeinschaft zur EMRK ermöglichen würde.

Nach der Erklärung von Laeken "muss darüber nachgedacht werden, [...] ob die Europäische Gemeinschaft der Europäischen Menschenrechtskonvention beitreten soll".

¹ Siehe Ergänzung 2/79 zum Amtsblatt der Gemeinschaften; Dokument SEK(90) 2087 endg. sowie Dokument SEK(1993) 1679 endg.

² Siehe z.B. die Entschließung vom 18. Januar 1994, ABl. C 44, S. 32, sowie die Entschließung vom 16. März 2000 (A5-0064/2000).

³ Gutachten des Gerichtshofs vom 28. März 1996, Slg. 1996, I-1759.

II. Modalitäten und Auswirkungen einer etwaigen Einbeziehung der Charta der Grundrechte in die Verträge

Vorbemerkungen: Der Inhalt der Charta

Wird im vorliegenden Dokument auf die "Charta" Bezug genommen, so bezieht sich dies gemäß dem Mandat der Gruppe auf die Charta in der Fassung, in der sie von dem vorherigen Konvent angenommen und von den drei Organen feierlich verkündet wurde. Daher werden hier die seither unterbreiteten Vorschläge, die Charta durch Streichung bestimmter Rechte oder Hinzufügung von Rechten zu ändern, nicht geprüft; dies steht der Vorlage derartiger Vorschläge zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen der politischen Debatte im Plenum des Konvents selbstverständlich nicht entgegen. Auch auf die kritischen Bemerkungen "technischer Art" oder die "redaktionellen Verbesserungsvorschläge" einiger Rechtssachverständiger, die beispielsweise auf die Ungenauigkeit bestimmter Artikel der Charta hinweisen, soll nicht eingegangen werden. Was den Inhalt der Charta anbelangt, so soll hier lediglich geprüft werden, ob bei den seit 2000 geführten Erörterungen über das Verfahren zur Einbeziehung der Charta und insbesondere den künftigen Aufbau der Verträge ein Bedarf an technischen Änderungen am Wortlaut der Charta besteht, die den Inhalt der Charta nicht berühren. Hierzu sind drei Fragen anzusprechen:

- Was würde aus der Präambel der Charta, sofern die Entscheidung fiele, den verfügenden Teil der Charta in den EU-Vertrag oder in einen neuen Grundlagenvertrag (siehe Nummer 3) aufzunehmen?
- Sollten bestimmte rein technische Änderungen der Charta vorgenommen werden, um die Kohärenz der Charta und der derzeitigen Verträge zu gewährleisten? Wenn ja, inwieweit? (siehe Nummer 5)

- Ist es gegebenenfalls erforderlich - ohne dies hier näher zu erörtern -, die Verweise in der Charta auf die "Verträge" oder die "Gemeinschaftsverträge", auf den "Vertrag über die Europäische Union", auf den "Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft" oder auch auf das "Gemeinschaftsrecht" rein redaktionell anzupassen, sofern der derzeitige Aufbau und/oder die gegenwärtigen Bezeichnungen dieser Verträge im Rahmen ihrer Vereinfachung geändert würden ¹.

1. Mögliche Verfahren zur Einbeziehung der Charta

Sollte der Konvent zu einer Einbeziehung ² der Charta in die Verträge tendieren, böten sich mehrere Verfahrensmöglichkeiten:

- a) Die Charta könnte in Form einer "Feierlichen Erklärung" an die Verträge "angebunden" werden.
- b) Der EU-Vertrag oder ein neuer Grundlagenvertrag könnte nach dem Muster des Artikel 6 Absatz 2 des derzeitigen EU-Vertrags auf die Charta Bezug nehmen. Es würde sich also nur um eine *indirekte* Bezugnahme ³ auf die Charta - als Inspirationsquelle für die Definition der Grundrechte im Rahmen der Rechtsprechung - handeln.
- c) Im EU-Vertrag oder einem neuen Grundlagenvertrag könnte *direkt* auf die Charta Bezug genommen werden ⁴.
- d) In der Präambel eines neuen Grundlagenvertrags könnte direkt oder indirekt auf die Charta Bezug genommen werden.

¹ Diese Verweise finden sich in der Präambel der Charta sowie in den Artikeln 16 und 18, in Artikel 21 Absatz 2 und den Artikeln 27, 28, 30, 34, 36, 45, 51 und 52. Ferner könnte ausschließlich im Falle einer Aufnahme des verfügbaren Teils mit den Artikeln der Charta in den EU-Vertrag selbst oder in einen neuen Grundlagenvertrag (siehe nachstehend Option f) eine redaktionelle Anpassung von Artikel 51 Absatz 2 der Charta erforderlich werden, um klarzustellen, dass die Charta nicht die in den *anderen Bestimmungen der Verträge* festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben ändert (und Artikel 52 Absatz 2 der Charta könnte analog geändert werden, um zu verdeutlichen, dass dieser Artikel die Rechte der Charta betrifft, die in den übrigen Bestimmungen der Verträge begründet sind).

² Der Begriff "Einbeziehung" wird hier im weiteren Sinne verwendet und umfasst die verschiedenen Formen und Abstufungen der Anerkennung der Rechtswirkung der Charta in den Verträgen oder im Zusammenhang mit diesen.

³ Diese indirekte Bezugnahme wird gegenwärtig durch den Wortlaut von Artikel 6 Absatz 2 EUV "...die Grundrechte, wie sie...gewährleistet sind...und wie sie sich aus...als allgemeine Grundsätze...ergeben" deutlich. Zu der Frage, ob die Bezugnahme auf die Charta hinzugefügt oder an die Stelle der beiden gegenwärtigen Bezugnahmen treten sollte, siehe Nummer 2.

⁴ Beispiel: "Die Union achtet die Grundrechte, die Freiheiten und die Grundsätze, die mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden."

- e) Die Charta könnte ein neues Protokoll im Anhang zu den Verträgen oder zu einem neuen Grundlagenvertrag bilden.
- f) Der vollständige verfügende Teil mit den 54 Artikeln der Charta könnte in einen Titel oder in ein Kapitel des EU-Vertrags oder in einen neuen Grundlagenvertrag aufgenommen werden, in dem er beispielsweise den ersten Titel oder das erste Kapitel bilden würde.

Ferner gibt es verschiedene Kombinationsmöglichkeiten der Optionen a bis e (z.B.: "Anbindung" der Charta an die Verträge als feierliche Erklärung plus Bezugnahme auf die Charta im derzeitigen Artikel 6 Absatz 2 EUV; Protokoll im Anhang zu den Verträgen oder zum neuen Grundlagenvertrag plus direkte Bezugnahme auf dieses Protokoll in einem Artikel des EU-Vertrags/des neuen Grundlagenvertrags).

Mehrere Faktoren werden für die Wahl zwischen den oben genannten Verfahren von Bedeutung sein. Zunächst spielt natürlich die allgemeine Frage, ob der Konvent lieber die gegenwärtige Struktur der Verträge beibehält oder aber einen neuen Grundlagenvertrag vorschlägt, eine große Rolle, auch wenn jedes der oben genannten Verfahren im Prinzip in beiden Fällen in Frage käme ¹.

Des Weiteren gäbe es auch bei der genauen Rechtswirkung der Charta je nach der gewählten Option Unterschiede: Sie wäre weniger stark bei Option a, durch die zwar der symbolische und politische Wert der Charta erhöht, ihr gegenwärtiger Rechtsstatus jedoch nicht verdeutlicht oder gestärkt würde. Option b ginge einen kleinen Schritt weiter, aber bei ihr würde lediglich der Status der Charta als eine - wenn auch sicherlich herausragende - Quelle für die prätorische Definition der Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze förmlich anerkannt, ein Status, der in der Praxis offenbar bereits akzeptiert ist (siehe oben). Nur durch die Optionen c, e und f würde die Charta zu einem uneingeschränkt rechtsverbindlichen Text nach dem Muster der Grundrechtskataloge in den einzelstaatlichen Verfassungen. Im Gegensatz dazu scheint die rechtliche Wirkung einer Bezugnahme in einer neuen Präambel (Option d) eher ungewiss zu sein, insbesondere vor dem Hintergrund einer Rechtsprechung des Gerichtshofs, in der den Präambeln und Erwägungsgründen von Gemeinschaftsrechtsakten nur eine sehr eingeschränkte und gegenüber dem Wortlaut des

¹ Es wird hier nicht auf die Frage eingegangen, ob in dem Falle, in dem der Konvent einen neuen Grundlagenvertrag (in den die Charta einbezogen würde) vorschlägt, eine Hierarchie zwischen diesem Vertrag und einem "zweiten Teil" des gegenwärtigen Primärrechts bestehen sollte. Diese Frage geht über den Gegenstand der Charta hinaus und sollte vom Konvent im allgemeinen Rahmen der künftigen Struktur der Verträge geprüft werden.

Rechtsakts untergeordnete Rechtswirkung zugewiesen wird. Wenn außerdem das Verfahren eines einfachen Verweises auf die Charta (Optionen b, c oder d) - ohne ihre Aufnahme in ein Protokoll - vorgezogen würde, so müsste über die Frage nachgedacht werden, wie die Charta künftig geändert werden kann (während bei den Optionen e und f automatisch die allgemeine Regelung für die Revision der Verträge Anwendung fände).

Schließlich könnte die Wahl zwischen den oben genannten Optionen auch von den Präferenzen der Mitglieder des Konvents in puncto politischer Präsentation und Verdeutlichung der Rechte der Charta - sowie sämtlicher Ergebnisse des Konvents - gegenüber dem Bürger beeinflusst werden.

Welche(s) der oben genannten Verfahren wird (werden) bevorzugt?

2. Die Frage des derzeitigen Artikels 6 Absatz 2 des EU-Vertrags

Wird die Charta in die Verträge einbezogen, so stellt sich - unabhängig von dem hierbei gewählten Verfahren - die Frage, ob in Artikel 6 Absatz 2 EUV so wie bisher weiterhin auf die beiden externen Quellen als Anhaltspunkte für die Rechtsprechung, d.h. die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und die EMRK, Bezug genommen werden soll oder nicht. Für beide Positionen können stichhaltige Argumente angeführt werden. So ließe sich die Beibehaltung einer solchen Klausel - wenn auch in anderer Formulierung ¹ - damit rechtfertigen, dass sie verdeutlicht, dass der Gerichtshof durch die Charta nicht daran gehindert wird, weiterhin diese zusätzlichen Quellen, die sich außerdem im Laufe der Zeit weiterentwickeln können, heranziehen kann. Es wird auch angeführt, dass die Beibehaltung einer Bezugnahme auf die EMRK im Vertrag unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit eine wünschenswerte Ergänzung zur Bezugnahme auf die EMRK in Artikel 52 Absatz 3 der Charta wäre. Andererseits wiederum könnte man für die Streichung des derzeitigen Artikels 6 Absatz 2 EUV mit dem Argument eintreten, dass die Charta künftig die eigentliche Verkörperung des der Europäischen Union eigenen Besitzstands von

¹ So könnte bei den Optionen a und b in Artikel 6 Absatz 2 Folgendes hinzugefügt werden: "und wie sie in der Charta... anerkannt werden". Bei den Optionen c, d oder e könnte neben dem in Fußnote 4 auf Seite 7 vorgeschlagenen Satz ein zweiter Satz mit folgendem Wortlaut aufgenommen werden: "Die Union achtet ferner die Grundrechte, wie sie in..." (es folgt der derzeitige Wortlaut von Artikel 6 Absatz 2 EUV). Bei der Option f ist zwar die Beibehaltung einer Bestimmung wie Artikel 6 Absatz 2 EUV weniger leicht möglich, es wäre jedoch nicht ausgeschlossen, eine derartige Bestimmung in dem neuen Titel direkt nach dem letzten Artikel der Charta hinzuzufügen oder in die horizontalen Bestimmungen der Charta eine Bezugnahme in der Art "unbeschadet..." aufzunehmen.

Grundrechten ist. Bei dieser Argumentation wäre eine "konkurrierende" Bezugnahme auf die beiden anderen Quellen kaum verständlich, da die Charta bereits die Rechte der EMRK aufgenommen hat und die beste Kristallisierung der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten darstellt¹; diese Bezugnahme wäre auch nicht erforderlich, da ein schriftlicher Katalog von Grundrechten wie in den übrigen Verfassungsregelwerken nicht als "erschöpfend" angesehen würde, da er sonst der im Laufe der Zeit gegebenenfalls erforderlichen Entwicklung neuer Rechte durch die Rechtsprechung entgegenstünde.

Müsste die Bezugnahme auf die beiden externen Quellen, d.h. die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten sowie die EMRK (siehe den jetzigen Artikel 6 Absatz 2 des EU-Vertrags) bei einer Einbeziehung der Charta in die Verträge gestrichen werden? Oder sollte diese Bezugnahme beibehalten werden? Wenn ja, wie wäre diese Bezugnahme im Lichte der Einbeziehung der Charta umzuformulieren?

3. Die Frage der Präambel der Charta

In der Charta findet sich vor den Artikeln eine Präambel, die einige Elemente enthält, die im Rahmen des vorhergehenden Konvents bei den Bemühungen um einen endgültigen Kompromiss eine wichtige Rolle gespielt haben. Entschied sich der Europäische Konvent für die oben angeführte Option e, so würde sich die Frage stellen, wie mit dieser Präambel zu verfahren wäre. In diesem Fall wäre es denkbar, die Präambel der Charta als Ausgangstext für die Abfassung der Präambel eines neuen Grundlagenvertrags zu verwenden bzw. ihre Elemente in eine umformulierte Präambel des EU-Vertrags einzuarbeiten. Diese Frage spielt bei den übrigen Optionen keine Rolle, da bei ihnen die Präambel der Charta weiterhin mit dem übrigen Text der Charta verbunden wäre.

Wie wäre bei einer Einbeziehung der Charta in die Verträge mit der Präambel zu verfahren?

¹ Siehe in diesem Sinne das bereits genannte Urteil des Gerichts erster Instanz vom 31. Januar 2002, *max.mobil*.

4. Die Frage der "Duplizierung" in der Charta

In dem Bemühen, einen vollständigen Grundrechtekatalog der Union zu erstellen, werden in der Charta in einigen Artikeln Rechte, die bereits ausdrücklich im EG-Vertrag festgeschrieben sind, lediglich wiederholt, wobei der Wortlaut im Verhältnis zu den entsprechenden Artikeln des Vertrags allerdings häufig der Deutlichkeit halber verkürzt wurde. Dies gilt für die Freizügigkeitsrechte¹, fast alle Rechte des Kapitels "Bürgerrechte" der Charta (Wahlrecht, Recht auf Zugang zu Dokumenten, Petitionsrecht usw.)² sowie die Klauseln über die Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und über die Gleichheit von Männern und Frauen³. Da der vorhergehende Konvent nicht mit der Änderung der Verträge, sondern ausschließlich mit der Ausarbeitung einer Charta, die diesen hinzugefügt werden könnte, beauftragt war, hat er einen Verweis (Artikel 52 Absatz 2 der Charta⁴) aufgenommen, mit dem verdeutlicht werden soll, dass in Bezug auf diese Rechte die rechtliche Situation, wie sie in den Verträgen festgelegt ist, durch die Charta unberührt bleibt. Durch diese Klausel war es ferner nicht erforderlich, in den betreffenden Artikeln der Charta jeweils ausdrücklich zu wiederholen, dass die Ausübung dieser Rechte im Rahmen der in dem entsprechenden Artikel des Vertrags und des Sekundärrechts festgelegten Bedingungen und Grenzen erfolgt.⁵

Für den Fall, dass die Einbeziehung der Artikel der Charta in einen neuen Grundlagenvertrag oder in ein Protokoll im Anhang zu einem derartigen Vertrag beschlossen würde (Optionen e und f), ergäbe sich nach Auffassung einiger die Frage, ob die oben genannte "Duplizierung" von Rechten in einigen Artikeln der Charta, die bereits in den Verträgen festgeschrieben sind, durch eine Streichung entweder dieser Artikel der Charta oder der entsprechenden Artikel der derzeitigen Verträge (die künftig den "zweiten Teil" des Primärrechts bilden würden) beseitigt werden sollten. Andere wiesen wiederum darauf hin, dass es sich eher um ein Scheinproblem handele oder dass es auf

¹ Artikel 15 Absatz 2 und Artikel 45 der Charta.

² Artikel 39, 40, Artikel 41 Absatz 4, Artikel 42 bis 46 der Charta.

³ Artikel 21 Absatz 2 und Artikel 23 der Charta.

⁴ Artikel 52 Absatz 2 lautet wie folgt: "Die Ausübung der durch diese Charta anerkannten Rechte, die in den Gemeinschaftsverträgen oder im Vertrag über die Europäische Union begründet sind, erfolgt im Rahmen der darin festgelegten Bedingungen und Grenzen."

⁵ Siehe hierzu auch die (in der Fußnote 1 auf Seite 3 angegebenen) Erläuterungen des Präsidiums zu diesem Artikel ("In Absatz 2 wird präzisiert, dass die Ausübung eines Rechts, das sich aus den Verträgen ergibt, den darin festgelegten Bedingungen und Grenzen unterworfen ist. Mit der Charta wird die Regelung hinsichtlich der durch die Verträge gewährten Rechte nicht geändert.").

jeden Fall nur eine sehr beschränkte Zahl von Rechten¹ betreffe. Diese Frage müsste gegebenenfalls noch eingehender geprüft werden.

Wie sollte bei einer Einbeziehung der Artikel der Charta in einen neuen Grundlagenvertrag oder in ein Protokoll zu einem derartigen Vertrag (Option e) mit der bestehenden "Duplizierung" verfahren werden, die sich dadurch ergibt, dass Rechte, die bereits durch den EG-Vertrag festgeschrieben sind, in einigen Artikeln der Charta wiederholt werden?

5. Prüfung bestimmter technischer Anpassungen der Bestimmungen der Charta

Von einigen Beobachtern wurde angeführt, dass im Fall einer Einbeziehung der Charta bestimmte technische Anpassungen ihres Wortlauts erforderlich seien. Andere Beobachter widersprachen diesem Änderungsbedarf mit dem Argument, dass die allgemeinen Bestimmungen der Charta (Artikel 51 bis 54) für die Klarstellung der angesprochenen Punkte ausreichend seien.

Insbesondere wurde kritisiert, dass zum einen in einigen Artikeln der Charta Rechte wiederholt würden, die im EG-Vertrag festgeschrieben seien, ohne dass jedoch in jedem Artikel angeführt sei, dass die Ausübung dieser Rechte im Rahmen der im Vertrag festgelegten Bedingungen und Grenzen erfolge, was Rechtsunsicherheit zur Folge habe². Andere erwiderten hierauf, dass dieser Punkt mit der horizontalen Bestimmung des Artikels 52 Absatz 2 der Charta für alle diese Artikel der Charta klargestellt werden solle und dabei vermieden werden solle, dass der Text durch die wiederholte Bezugnahme auf den Vertrag in jedem einzelnen Artikel zu schwerfällig werde. Zum anderen wurde angeführt, dass in der Charta einige Bestimmungen des EGV aufgenommen worden seien, hierbei jedoch Änderungen erfolgt seien. In diesem Zusammenhang wurde Artikel 21 Absatz 1

¹ Insbesondere geht es hierbei um die folgenden Artikel der Charta: Artikel 39 und 40 (Wahlrecht bei den Kommunalwahlen und bei den Wahlen zum Europäischen Parlament - siehe Artikel 19 und Artikel 190 Absatz 1 EGV); Artikel 42 (Zugang zu Dokumenten - siehe Artikel 255 EGV); Artikel 43 (Bürgerbeauftragter - siehe die Artikel 21 und 195 EGV); Artikel 44 (Petition - Artikel 21 und 194 EGV); Artikel 45 Absatz 1 (Freizügigkeit der Bürger - Artikel 18 EGV) und Artikel 46 (diplomatischer Schutz - Artikel 20 EGV). Was die Gleichheit von Männern und Frauen sowie die Freizügigkeit von Arbeitnehmern und Selbstständigen anbelangt, scheint wiederum das parallele Bestehen des - kürzer gefassten - Textes der Charta und des - ausführlicheren - Wortlauts der derzeitigen Verträge vollkommen angemessen zu sein.

² In diesem Zusammenhang werden die Artikel 39, 40, 42, 43 und 44 der Charta genannt.

der Charta über die Nichtdiskriminierung genannt, der nach Auffassung mancher eine Änderung gegenüber Artikel 13 des EG-Vertrags darstellt; andere machen wiederum geltend, dass diese beiden von ihrem Wesen und ihrer Tragweite her unterschiedlichen Bestimmungen durchaus miteinander vereinbar seien ¹.

Wären im Falle einer Einbeziehung der Charta in die Verträge bestimmte technische Anpassungen der Bestimmungen der Charta erforderlich? Könnte man sich in dem Sinne zufrieden geben, dass Artikel 52 Absatz 2 der Charta ausreichend ist, oder müsste in jedem betroffenen Artikel der Charta der Verweis auf die im Vertrag festgelegten Bedingungen und Grenzen wiederholt werden?

6. Die Vertragsbestimmungen über den Gerichtshof

In diesem Zusammenhang sind drei Fragen zu unterscheiden, von denen sich nur eine unmittelbar als Folge einer etwaigen Einbeziehung der Charta stellt, während sich die beiden anderen Fragen im Grunde genommen unabhängig von der Einbeziehung der Charta stellen, obgleich oftmals ein thematischer Bezug hergestellt wurde:

a) Änderung von Artikel 46 Buchstabe d EUV

Je nach der Option, die für die Einbeziehung der Charta in die Verträge gewählt wird (siehe oben), könnte sich eine redaktionelle Anpassung von Artikel 46 Buchstabe d EUV als notwendig erweisen, um sicherzustellen, dass die Charta zu den Bestimmungen gehört, auf die sich die Zuständigkeit des Gerichtshofs erstreckt.

Gleichzeitig scheint es, dass die Worte "in Bezug auf Handlungen der Organe" im gegenwärtigen Artikel 46 Absatz d gestrichen werden sollten. Der Gerichtshof überwacht wie bereits oben erwähnt, seit den Achtzigerjahren die Achtung der Menschenrechte nicht nur im Zuge von Handlungen der Organe, sondern auch im Zuge von Handlungen der Behörden der Mitgliedstaaten, wenn diese im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts tätig sind. Die Bedeutung der Aufnahme

¹ Während durch Artikel 13 EGV eine Rechtsgrundlage für die Bekämpfung von Diskriminierungen durch die Annahme von Rechtsvorschriften, die für die Beziehungen zwischen Einzelpersonen gelten, geschaffen wird, enthält Artikel 21 Absatz 1 der Charta ein direkt anwendbares Diskriminierungsverbot - vergleichbar mit Artikel 14 EMRK und dem zugehörigen Protokoll Nr. 12 - das allerdings nur für die Organe und Einrichtungen der Union sowie für die Mitgliedstaaten ausschließlich im Rahmen der Umsetzung des Unionsrechts verbindlich ist.

der oben genannten Worte, die mit dem Vertrag von Amsterdam in den Artikel 46 EUV eingefügt wurden, im Verhältnis zu dieser ständigen Rechtsprechung war niemals sehr deutlich; der Gerichtshof hat jedenfalls seine herkömmliche Rechtsprechung nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam bestätigt. Der vorherige Konvent hat auf jeden Fall Wert darauf gelegt, dass in Artikel 51 Absatz 1 der Charta¹ ihr Anwendungsbereich ausdrücklich festgelegt wird, indem die bislang erfolgte Rechtsprechung kodifiziert wurde; der gegenwärtige Wortlaut von Artikel 46 Absatz d, der in einem anderen Sinne als die Charta ausgelegt werden könnte, müsste also dieser Definition weichen.

Müsste die Nennung allein der Handlungen der Organe in Artikel 46 EUV bei einer etwaigen Anpassung dieses Artikels an eine in die Verträge integrierte Charta gestrichen werden?

b) Die Zuständigkeiten des Gerichtshofs im Bereich Justiz und Inneres

Die Bestimmungen des Vertrags von Amsterdam, mit denen eine Zuständigkeit des Gerichtshofs im Bereich Justiz und Inneres eingeführt wird, sind sicherlich ein Fortschritt, aber viele üben Kritik an den fortbestehenden Einschränkungen und an der Komplexität dieser Regeln im Verhältnis zur gemeinsamen Regelung des EG-Vertrags². Artikel 35 EUV hat, was das Vorabentscheidungsverfahren im Rahmen der dritten Säule betrifft, zu einem äußerst komplizierten System der "variablen Geometrie" geführt. Artikel 35 Absatz 5 EUV schließt eine allgemeine Zuständigkeit des Gerichtshofs innerhalb der dritten Säule für die Überprüfung von Maßnahmen der Polizei oder zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung aus. Gleichmaßen ist die Zuständigkeit gemäß Artikel 68 Absatz 2 EGV auch in der Gemeinschaftssäule und hinsichtlich Handlungen der Gemeinschaftsorgane ausgeschlossen, gegen die ein einzelstaatlicher Richter keinen Schutz bieten kann. Schließlich ist die in Artikel 68 Absatz 1 EGV vorgesehene Einschränkung des Rechts auf Vorlage zur Vorabentscheidung schwer zu rechtfertigen, da sie die Betroffenen zwingt, sämtliche einzelstaatlichen Instanzen zu durchlaufen, bevor sie vom Gemeinschaftsrichter gehört werden.

¹ Artikel 51 Absatz 1 der Charta lautet wie folgt: "Diese Charta gilt für die Organe und Einrichtungen der Union unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Dementsprechend achten sie die Rechte, halten sie sich an die Grundsätze und fördern sie deren Anwendung *gemäß ihren jeweiligen Zuständigkeiten*." (Die Hervorhebung erfolgte durch uns.)

² Siehe dazu auch das Diskussionspapier CONV 69/02 "Justiz und Inneres".

Natürlich geht diese Problematik über die Frage der Einbeziehung der Charta hinaus ¹. Ein wirk-samer Schutz der Grundrechte gilt indessen als unerlässlicher Faktor des "Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts", und zwar umso mehr, als eine Reihe von Maßnahmen der Union auf diesem Gebiet im Verhältnis zu diesen Rechten besonders sensibel sind. Darüber hinaus würde ein Ausschließen einer Überwachung durch den Gerichtshof dazu führen, dass das Recht der Union und die Handlungen der Organe Gegenstand von Beschwerden beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sein könnten.

Könnte das Bemühen um Schutz der Grundrechte Anlass dazu geben, die gegenwärtigen Bestim-mungen für den Gerichtshof im Bereich Justiz und Inneres zu überprüfen?

c) Die Frage einer Liberalisierung der Voraussetzungen für eine unmittelbare Klage beim Gerichtshof bzw. sogar der Einführung einer "Verfassungsbeschwerde"

Seit einiger Zeit kritisiert ein Teil der Rechtslehre die Voraussetzungen für eine Klage von Privat-personen unmittelbar beim Gemeinschaftsgericht, wie sie in Artikel 230 Absatz 4 EGV niedergelegt sind und von der Rechtsprechung ausgelegt werden ², als zu eng gefasst und als nicht geeignet, das Grundrecht auf einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz (oder "Recht auf den Richter") gegen-über Handlungen der Organe zu gewährleisten. Diese Kritik wurde zwar unabhängig von der Charta und schon vor ihrer Ausarbeitung erhoben, wurde aber im Zusammenhang mit der Charta wieder-holt, wobei diese lediglich das Recht auf den Richter kodifiziert, wie es vom Gerichtshof auf der Grundlage der EMRK seit den Achtzigerjahren angewandt worden war ³. Einige fordern sogar die Einführung eines neuen, speziellen Klagewegs, der es jeder Privatperson erlaubt, nach dem Vorbild von in einigen Mitgliedstaaten bestehenden Verfahren ("Verfassungsbeschwerde", "recurso de am-paro") unmittelbar Klage gegen jede Gemeinschaftsentscheidung, einschließlich Entscheidungen mit Rechtsetzungscharakter, wegen Verletzung seiner Grundrechte zu erheben.

¹ Siehe das Diskussionspapier "Justiz und Inneres".

² In Artikel 230 Absatz 4 EGV wird die Nichtigkeitsklage auf Adressaten einer Entscheidung und auf Personen beschränkt, die von Entscheidungen "unmittelbar und individuell" betroffen sind. Die Rechtsprechung hat diesen Wortlaut seit dem *Plaumann*-Urteil, Rechtssache 25/62, Slg. 197, dahin gehend ausgelegt, dass grundsätzlich Klagen gegen Rechtsakte allgemeiner Geltung ausgeschlossen sind, auch wenn sie Privatpersonen unmittelbar betreffen, da ein privater Kläger nur individuell betroffen ist, wenn "die Entscheidung ihn wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer, ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt und ihn daher in ähnlicher Weise individualisiert wie den Adressaten."

³ Siehe insbesondere die Urteile des Gerichtshofs in der Rechtss. 222/84 - *Johnston* -, Slg. 1986, S. 1651, Entscheidungsgrund 18; Rechtss. 222/86 - *Heylens* -, Slg. 1987, S. 4097, Entscheidungsgrund 14; Rechtss. C-97/91 - *Borelli* -, Slg. 1992, S. I-6313, Entscheidungsgrund 14.

Andere sind der Auffassung, dass im Gemeinschaftsrecht ein vollständiges Klagesystem vorhanden ist, das den effektiven gerichtlichen Rechtsschutz einschließlich für die Grundrechte sehr wohl gewährleistet: Privatpersonen können je nach Fall gegen einen Rechtsakt der Gemeinschaft entweder gemäß Artikel 230 Absatz 4 EGV unmittelbar Klage erheben oder gegen Maßnahmen zur Umsetzung eines Rechtsakts der Gemeinschaft die einzelstaatlichen Gerichte anrufen, wobei der Richter eines Mitgliedstaats die Möglichkeit hat - oder, wenn es sich um die letzte Instanz handelt, verpflichtet ist -, dem Gerichtshof eine Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen (Artikel 234 EGV), um die Gültigkeit des Rechtsakts der Gemeinschaft prüfen zu lassen. Es ist demnach gemäß Artikel 10 EGV Sache der Mitgliedstaaten, einen Beitrag zu diesem doppelten Schutzsystem zu leisten, indem sie auf einzelstaatlicher Ebene lückenlos Klagewege vorsehen, die diese mittelbare Überprüfung der Entscheidungen der Organe möglich machen¹. Es wird auch ins Feld geführt, dass eine neue Klage wegen Verletzung der Grundrechte schwer von den anderen Klagen abzugrenzen wäre, da diese Rechte in beinahe sämtlichen Streitfällen geltend gemacht werden könnten. Kritiker entgegen dem jedoch, dass der "Umweg" über den einzelstaatlichen Richter und das Vorabentscheidungsverfahren nicht immer ausreichende Garantien böte, unter anderem weil die Anrufung des Gerichtshofs langwierig sein könne und nicht in den Händen des Klägers liege.

Als problematisch wird es inzwischen von den allermeisten beurteilt, wenn der spezifische Fall vorliegt, dass im Gemeinschaftsrecht ein unmittelbar geltendes Verbot formuliert ist, für das keine einzelstaatliche Durchführungsvorschrift erforderlich ist. Die einzige Möglichkeit für eine Privatperson, die ihre Rechte gegen ein solches Verbot geltend machen möchte, besteht darin, Rechtsmittel gegen die Sanktion einzulegen, die gegebenenfalls durch die einzelstaatlichen Behörden im Falle des Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht gegen sie verhängt wird. Viele sind der Auffassung, es sei nicht normal, dass eine Privatperson erst einen Verstoß begehen müsse, um ein Rechtsmittel einlegen zu können, da sie nicht das Recht habe, unmittelbar Rechtsmittel gegen den betreffenden Rechtsakt der Gemeinschaft einzulegen. In einem kürzlich ergangenen Urteil² zu diesem speziellen Fall hat das Gericht erster Instanz die Klage einer Privatperson zugelassen; dabei ist es von der bisherigen Rechtsprechung abgewichen, die es für zu restriktiv hielt, und hat das Recht auf den Richter angeführt. In den unlängst unterbreiteten Schlussanträgen des Generalanwalts Jacobs in der Rechtssache C-50/00 P³ wird die Auslegung von Artikel 230 Absatz 4 EGV, wie sie durch die ständige Rechtsprechung erfolgt, auf allgemeinere Weise kritisiert. Es ist somit nicht ausgeschlossen, dass sich in der Rechtsprechung eine entscheidende Wende hinsichtlich der Zulässigkeit unmittelbarer Klagen von Privatpersonen abzeichnet.

¹ Siehe Urteil des Gerichts erster Instanz vom 27. Juni 2000, Salamander und andere, Slg. 2000, S. II-2487, Entscheidungsgrund 74.

² Urteil vom 3. Mai 2002, T-177/01, Jégo-Quéré gegen Kommission.

³ Schlussanträge vom 21. März 2002 in der Rechtssache C-50/00 P, Union de Pequeños Agricultores gegen Rat; in den Schlussanträgen wird auch ein umfassender Überblick über die diesbezügliche Debatte gegeben. Das Urteil des Gerichtshofes soll in den nächsten Monaten ergehen.

Empfiehl es sich, Artikel 230 Absatz 4 EGV zu ändern, damit die Voraussetzungen für die Zulässigkeit von unmittelbaren Klagen einer Privatperson ausgeweitet werden? Wenn ja, auf welche Weise soll dies geschehen? Oder sollte es besser der Rechtsprechung überlassen werden, die Voraussetzungen für die Zulässigkeit näher zu bestimmen, wobei das Recht auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz zu berücksichtigen ist?

Empfiehl es sich, einen neuen Weg für eine unmittelbare Klage für den Schutz der Grundrechte des Einzelnen nach dem Vorbild einiger einzelstaatlicher Verfassungsverfahren einzurichten? Welche Folgen hätte eine Änderung des Vertrags in diesem Punkt für die Organisation und Arbeitsweise des Gemeinschaftsgerichts?

III. Modalitäten und Folgen eines etwaigen Beitritts der Gemeinschaft/der Union zur EMRK

Vorbemerkung: Komplementarität von Charta und der Idee des Beitritts zur EMRK

Zunächst ist auf die Aussage zahlreicher Institutionen und Persönlichkeiten hinzuweisen, dass die Ausarbeitung der Charta und der Vorschlag des Beitritts der Gemeinschaft – oder in der Zukunft der Union, sobald deren Rechtspersönlichkeit anerkannt ist – zur EMRK einander ergänzende Initiativen und keine Alternativen sind ¹: Zum einen würde das Vorhandensein der Charta den Nutzen nicht schmälern, der von der Anwendung – auf die Union – des durch die EMRK eingeführten Mechanismus der externen Kontrolle erhofft wird. Zum anderen würde ein Beitritt zur EMRK für die Union nicht bedeuten, dass es weniger zweckmäßig wäre, sich ihren eigenen Grundrechtskatalog zuzulegen, dies umso mehr, als die EMRK ihren Vertragsparteien zugesteht, über die mit der EMRK garantierten Rechte hinauszugehen (Artikel 53 EMRK), und als die Art und Weise, wie das Verhältnis zwischen EMRK und Charta in letzterer geregelt ist, als zufrieden stellend beurteilt wurde ².

¹ Siehe in diesem Sinne unter anderem die Mitteilung der Kommission vom 11. Oktober 2000 (KOM (2000) 644 endg., S. 9), die Reden des Präsidenten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Herrn Wildhaber (Der Europarat hat diese beiden Optionen stets als einander ergänzend und nicht als Alternativen betrachtet), und des Präsidenten des Gerichtshofs, Herrn Rodríguez Iglesias, vom 31. Januar 2002 sowie die Rede des Generalsekretärs des Europarats, Herrn Krüger, vom 18. März 2002.

² So Herr Wildhaber in seiner vorgenannten Rede; in diesem Sinne auch Herr Rodríguez Iglesias (So sollten sich Konvention und Charta gegenseitig bereichern, statt in Konkurrenz zueinander zu stehen und eine Spaltung des Schutzes der Grundrechte in Europa zu verursachen) sowie die Bemerkungen der Beobachter des Europarats zum endgültigen Entwurf der Charta, Dok. CHARTE 4961/00 CONTRIB 356 vom 13. November 2000, und die Kommission in ihrer oben genannten Mitteilung.

1. Die Argumente für und wider einen Beitritt

An dieser Stelle werden die Argumente, die im Rahmen der seit über 20 Jahren andauernden Debatte ausgetauscht wurden, nicht umfassend wiedergegeben, sondern es wird lediglich in sehr geraffter Form an die wichtigsten dieser Argumente erinnert¹: Die Befürworter eines Beitritts machen insbesondere geltend, dass mit dem Beitritt der Schutz der Grundrechte verbessert würde, da der Mechanismus der gerichtlichen Kontrolle von außen, dem sich sämtliche Mitgliedstaaten bereits unterworfen haben, auf das Handeln der Organe der Union ausgeweitet würde. Den Befürwortern zufolge scheint es, da kontinuierlich Zuständigkeiten von den Mitgliedstaaten auf die Union übertragen werden, immer dringlicher, diese Schutzlücke zu schließen, um Widersprüche zu dem Engagement zu verhindern, das die Union von den Beitrittsländern fordert. Der Beitritt der Union sei darüber hinaus die beste Lösung, um eine neue Kluft in Europa zwischen zwei Systemen des Schutzes der Grundrechte zu vermeiden und eine harmonische Entwicklung der Rechtsprechung der beiden europäischen Gerichtshöfe zu sichern.

Wichtigstes Argument der Gegner ist, dass ein Beitritt zur EMRK mit dem Grundsatz der Eigenständigkeit des Gemeinschaftsrechts, einschließlich der Stellung des Gerichtshofs als alleinigem Schiedsrichter für das Gemeinschaftsrecht, nicht vereinbar sei. Diese Frage wird im Folgenden noch eingehender geprüft. Ein weiteres bisweilen angeführtes Argument ist, dass es für die Union nicht passend wäre, wenn sie einer Kontrolle durch Richter unterworfen würde, die nicht EU-Bürger sind und denen es an Verständnis für die Besonderheiten der europäischen Integration mangeln könnte.

Hätte im Lichte der ausgetauschten Argumente ein Beitritt zur EMRK zur Folge, dass Autorität und Glaubwürdigkeit des Rechts der Union und deren Rechtsprechung gestärkt oder eher geschwächt würden?

¹ Siehe die Argumente, die von den Streitbeteiligten vor dem Gerichtshof in dem Verfahren ausgetauscht wurden, das zum Gutachten 2/94, Slg. 1996, S. I-1772 ff, geführt hat; siehe auch den Bericht über die Charta der Grundrechte des House of Lords Select Committee on the European Union vom 24. Mai 2000, Absätze 104–112 (Zusammenfassung des Beitrags zu dieser Frage vor diesem Ausschuss).

2. Die Modalitäten eines etwaigen Beitritts

a) Auf Ebene der Union

Gemäß dem Gutachten 2/94 des Gerichtshofes würde der Beitritt der Gemeinschaft zur EMRK die Aufnahme einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage in den EG-Vertrag erfordern; dazu würde sich beispielsweise Artikel 303 EGV anbieten. Falls der Konvent die förmliche Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der Union sowie ihre Verschmelzung mit jener der EG empfiehlt, so dürfte diese Rechtsgrundlage den Beitritt der Union ermöglichen.¹

b) Auf Ebene des Europarates

Für den Beitritt der Gemeinschaft/Union zur EMRK wäre in jedem Fall auch eine Änderung der EMRK erforderlich, sei es auch nur des Artikels 59, durch den der Kreis der Vertragsparteien der EMRK zurzeit auf die Mitglieder des Europarates (bei denen es sich ausschließlich um europäische *Staaten* handeln darf) beschränkt ist. Der Beitritt würde des Weiteren eine Reihe technischer Fragen aufwerfen, die Anpassungen des Straßburger Systems² nach sich ziehen könnten.

3. Die Konsequenzen eines Beitritts für den Grundsatz der Autonomie der gemeinschaftlichen Rechtsordnung

Ein Standpunkt geht dahin, dass der Beitritt der Gemeinschaft den Grundsatz der Autonomie der gemeinschaftlichen Rechtsordnung beeinträchtigen würde, und zwar zum einen, weil der Europäische Gerichtshof dadurch sein Monopol, über die Rechtsgültigkeit der Rechtsakte der

¹ Bei der Formulierung einer Rechtsgrundlage wäre dann zu entscheiden, ob in dieser Bestimmung einzig und allein von einem Beitritt zur EMRK die Rede ist oder ob auch die Möglichkeit eines Beitritts zu den anderen internationalen Menschenrechtsabkommen erfasst wird. Außerdem müssten Regeln für den bei der Unterzeichnung und dem Abschluss des Beitrittsvertrags anzuwendenden Beschlussfassungsprozess vorgesehen werden.

² Diese Fragen wurden kürzlich von einer innerhalb des Lenkungsausschusses für Menschenrechte des Europarates eingerichteten Ad-hoc-Arbeitsgruppe geprüft; siehe Tätigkeitsbericht dieser Gruppe vom 2. April 2002 (GT-DH-EU (2002) 012).

Gemeinschaft zu entscheiden, verlieren würde – die dann auch vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte geprüft würde –, und zum anderen, weil letzterer ebenfalls über Fragen der Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu befinden haben könnte –, wie im Rahmen der Kontrolle der Verhältnismäßigkeit der gemeinschaftlichen Rechtsakte –, aber auch über die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten oder die Ausschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe. Darüber hinaus würde der Gerichtshof auch die Rolle des alleinigen Schlichters von Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen diesem und den Organen einbüßen, da hierfür nach Artikel 33 EMRK auch der Straßburger Gerichtshof angerufen werden könnte. All dies würde gleichzeitig auch die politische Autorität des Gerichtshofes gegenüber den Instanzen der Mitgliedstaaten, einschließlich ihrer obersten Gerichtsbarkeiten, erheblich schwächen.

Andere hingegen fechten diese Analyse an und behaupten, dass der Beitritt in jeder Hinsicht mit der Autonomie des Gemeinschaftsrechts vereinbar wäre. Sie heben hervor, dass der Straßburger Gerichtshof keine Befugnis zur Aufhebung oder Ungültigkeitserklärung von Rechtsakten der Vertragsparteien oder der von ihren obersten Gerichten gefällten Urteile hat, sondern dass er lediglich Verstöße gegen die EMRK feststellen kann, wobei es auch weiterhin in die Zuständigkeit der Institutionen der Vertragsparteien fällt, daraus konkrete Konsequenzen in der innerstaatlichen Rechtsordnung zu ziehen. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass das innerstaatliche Recht vom Straßburger Gerichtshof nur als eine Sachfrage erachtet wird und dass er bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der einzelstaatlichen Rechtsakte Ermessensspielräume anerkennt, die auch die Berücksichtigung der Spezifität des Gemeinschaftsrechts zulassen würden. Der Straßburger Gerichtshof kann somit nicht als den obersten Gerichtshöfen der Vertragsparteien übergeordnet angesehen werden, sondern ganz einfach nur als eine spezialisiertere Instanz, die eine subsidiäre externe Kontrolle ausübt, da der Gerichtshof ja bereits die Möglichkeit eingeräumt hat, die Union einer solchen externen Kontrolle zu unterwerfen.¹ Was das Risiko betrifft, dass zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten oder zwischen den Mitgliedstaaten beim Straßburger Gerichtshof Rechtsmittel eingelegt werden, so könnte davon ausgegangen werden, dass derartige Streitigkeiten nach dem Gemeinschaftsrecht in jedem Fall unzulässig wären²; jedoch könnte eine

¹ Siehe Gutachten 1/91 des Gerichtshofes vom 14. Dezember 1991, Slg. 1991, S. I-6079, Entscheidungsgrund 40: "Die Zuständigkeit der Gemeinschaft im Bereich der internationalen Beziehungen ... umfasst nämlich notwendig die Fähigkeit, sich den Entscheidungen eines durch solche Abkommen geschaffenen oder bestimmten Gerichts zu unterwerfen, was die Auslegung und Anwendung ihrer Bestimmungen angeht."

² Im Bereich der Anwendung des Gemeinschaftsrechts würde die Einlegung von Rechtsmitteln zwischen Mitgliedstaaten vor dem Straßburger Gerichtshof somit gegen Artikel 292 EG-Vertrag verstoßen (Klagen im Zusammenhang mit Rechtsakten sind natürlich nach wie vor möglich). Ebenso könnte davon ausgegangen werden, dass Streitigkeiten zwischen der Gemeinschaft/Union und den Mitgliedstaaten vor dem Gerichtshof gegen Artikel 10 EG-Vertrag verstoßen würden, weil dadurch die Verfahren des Artikels 226 bzw. des Artikel 230 EG-Vertrag umgangen würden.

ausdrückliche Klärung dieser Frage im Falle eines etwaigen Beitrittsabkommens wünschenswert sein, beispielsweise mittels einer Erklärung, wonach die Gemeinschaft/Union und die Mitgliedstaaten auf ihr Recht verzichten, auf zwischenstaatlicher Ebene Rechtsmittel vor dem Straßburger Gerichtshof einzulegen.

Schließlich wurde von einigen vorgebracht, dass es sogar die kontinuierliche Nichtbeteiligung der Gemeinschaft/Union am Straßburger System sein könnte, die in Zukunft Risiken für ihre Rechtsordnung in sich bergen könnte. Es kommt nämlich vor, dass die Mitgliedstaaten vor dem Straßburger Gerichtshof indirekt für angebliche Verletzungen der EMRK verantwortlich gemacht werden, die in Wirklichkeit auf die Rechtsakte der Unionsorgane zurückgehen. Diese Verantwortung ist bereits anerkannt bei Rechtsakten des Primärrechts, die keiner Kontrolle des Gerichtshofes unterliegen¹, sowie bei Beschwerden gegen einen einzelstaatlichen Rechtsakt, mit dem eine Gemeinschaftsrichtlinie nur wortwörtlich umgesetzt wird²; derzeit ist beim Straßburger Gerichtshof eine Beschwerde gegen die 15 Mitgliedstaaten anhängig, wonach ein den Wettbewerb betreffender Beschluss der Kommission, der vom Gerichtshof bestätigt wurde, gegen die EMRK verstoßen soll.³ Diese Beobachter befürchten, dass der Straßburger Gerichtshof, erfolgt kein Beitritt, immer häufiger indirekt über die Rechtsakte der Gemeinschaft/Union befinden wird, ohne dass sich letztere selbst verteidigen kann oder dass ihr Rechtssystem durch einen Richter innerhalb des Gerichtshofs vertreten ist, und dass die Mitgliedstaaten, die anstelle der Gemeinschaft mit dieser Verteidigung betraut sind, mit der Gemeinschaft oder untereinander Streitigkeiten über die Vereinbarkeit der gemeinschaftlichen Rechtsakte mit der EMRK austragen könnten.

Hätte der Beitritt zur EMRK nachteilige Auswirkungen für den Grundsatz der Autonomie der gemeinschaftlichen Rechtsordnung und für die Rolle des Gerichtshofes als letzte Schiedsinstanz in Bezug auf diese Rechtsordnung? Oder würde er sich vielmehr positiv auf diese Rechtsordnung auswirken?

¹ Siehe Urteil des Straßburger Gerichtshofes vom 18. Februar 1999, Matthews gegen Vereinigtes Königreich, Beschwerde Nr. 24833/94, in Bezug auf den Rechtsakt von 1976 betreffend die Wahlen zum Europäischen Parlament, dessen Anhang II Gibraltar von diesen Wahlen ausschließt.

² Siehe Urteil des Straßburger Gerichtshofes vom 15. November 1996, Dantoni gegen Frankreich, Beschwerde Nr. 17862/91. Siehe auch Urteil vom 7. März 2000, T.I. gegen Vereinigtes Königreich, Beschwerde Nr. 43844/98 in Bezug auf das Dubliner Übereinkommen.

³ Rechtssache DSR Senator Lines gegen die 15 Mitgliedstaaten, Beschwerde Nr. 56672/00. Der Gerichtshof hat noch nicht über die Zulässigkeit der Beschwerde entschieden, die von den 15 Mitgliedstaaten unter Verweis auf die Rechtsprechung der früheren Kommission für Menschenrechte angefochten wird (Entscheidung vom 9. Februar 1990, M & Co gegen Deutschland).

4. Konsequenzen für das System der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten

In diesem Zusammenhang sind zwei Aspekte zu berücksichtigen:

Da es für den Beitritt zur EMRK gemäß dem Gutachten 2/94 des Gerichtshofes zunächst einmal erforderlich wäre, eine ausdrückliche Rechtsgrundlage in den Vertrag aufzunehmen (deren Form weiter unten beschreiben ist), wurden Stimmen dahin gehend laut, dass dies darauf hinauslaufen könnte, der Gemeinschaft/Union eine allgemeine Zuständigkeit¹ im Bereich der Grundrechte, einschließlich auf interner Ebene, zuzuerkennen. Diese Analyse wird von anderen angefochten: Ein Beitritt hat nichts weiter zum Ziel und zur Folge, als dass die Organe den Grundrechten nach der EMRK und der externen Kontrolle des Straßburger Gerichtshofes unterworfen werden; daher ist nicht ersichtlich, warum aus einer auf dieses Ziel beschränkten Rechtsgrundlage im Vertrag eine allgemeine Zuständigkeit der Union für die Rechtsetzung auf interner Ebene erwachsen würde, indem sie Grundrechte vorschreibt, durch die die Mitgliedstaaten in ihrem eigenen Wirken gebunden wären. Es wäre dagegen denkbar, diesen Aspekt bei Bedarf in der Rechtsgrundlage durch die der Beitritt ermöglicht wird, zu klären. Von anderen wurde vorgeschlagen, diese Frage zu regeln, indem das Tätigwerden der Organe dem Straßburger System unterworfen wird, ohne dass ein Beitritt vorgesehen wird (dieses Modell wird nachstehend erläutert).

Von einigen wurde zudem hervorgehoben, dass ein Beitritt dazu führen könnte, dass der Straßburger Gerichtshof über das System der Verteilung der Zuständigkeiten der Union befindet, da es mitunter schwierig sein könnte, zu entscheiden, ob eine Sache die "Hoheitsgewalt" (Artikel 1 EMRK) der Gemeinschaft/Union oder jene eines Mitgliedstaates betrifft. Um dies zu vermeiden wurden jedoch technische Lösungen vorgeschlagen, die bei einer etwaigen Beitrittsübereinkunft festzulegen wären.²

¹ Es ist festzustellen, dass es zwar eine derartige allgemeine Zuständigkeit nicht gibt, die Gemeinschaft jedoch in einigen Bereichen spezifische, die Grundrechte betreffende Vorschriften erlässt, und zwar entweder auf der Grundlage besonderer Artikel des Vertrags (siehe beispielsweise die Artikel 13 und 141 EG-Vertrag) oder "begleitend" zur Ausübung der ihr übertragenen Befugnisse [siehe beispielsweise Artikel 2 der bereits erwähnten Verordnung Nr. 2679/98 (Streikrecht) oder die Verordnungen Nr. 975/99 und Nr. 976/99 im Rahmen von gemeinschaftlichen Kooperationsmaßnahmen mit Drittländern].

² Nach dem Beispiel der im Falle des Seerechtsübereinkommens gefundenen Lösung wird insbesondere ein Mechanismus vorgeschlagen, der es der Gemeinschaft/Union erlaubt, sich einem Mitgliedstaat als gesamtschuldnerisch haftende Mitbeklagte anzuschließen und umgekehrt, und der die Hinzufügung einer Erklärung erlaubt, in der unterstrichen wird, dass es einzig und allein der Gemeinschaft/Union und den Mitgliedstaaten obliegt, über die Verteilung der Zuständigkeiten nach ihren internen Verfahren zu entscheiden.

Würde sich ein Beitritt zur EMRK neutral hinsichtlich der Verteilung der internen Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten auswirken? Wäre es zweckmäßig, im Vertrag eine Bestimmung zur Klärung dieser Neutralität vorzusehen, wie dies in Artikel 51 Absatz 2 der Charta geschehen ist?

Besteht die tatsächliche Gefahr, dass der Straßburger Gerichtshof sich veranlasst sieht, über die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten zu befinden? Lässt sich dieses Risiko anhand der vorgeschlagenen Mechanismen ausschalten?

5. Alternativen zur Gewährleistung der Kohärenz zwischen dem Recht der Union und dem Recht der EMRK

Es wird allgemein anerkannt, dass der zwischen den beiden Gerichtshöfen bestehende informelle Kontakt und Austausch sehr positiv ist und die harmonische Entwicklung ihrer Rechtsprechung wesentlich vereinfacht. Während jedoch viele Beobachter entschieden für einen Beitritt der Gemeinschaft/Union als Ideallösung zur Gewährleistung der Kohärenz eintreten, haben andere vorgeschlagen, zu diesem Zweck Alternativmechanismen zu entwickeln, von denen folgende am häufigsten erörtert werden:

a) Ein Verweisungs- oder Konsultationsmechanismus

Es wurde vorgeschlagen, einen Verweisungs- oder Konsultationsmechanismus einzuführen, der es dem Luxemburger Gerichtshof ermöglicht, dem Straßburger Gerichtshof eine Frage betreffend die Auslegung der EMRK zu unterbreiten.

Diese Vorschläge waren mal als Begleitmaßnahme zum Beitritt zur EMRK, mal als Alternative dazu gedacht. Im letztgenannten Fall wurde von einigen vorgeschlagen, dass die Antwort oder das Gutachten des Straßburger Gerichtshofes als "unverbindlich" für den Europäischen Gerichtshof gesehen werden könnte. Es wird auch behauptet, dass ein solcher Mechanismus die Kohärenz zwischen der Rechtsprechung der beiden Gerichtshöfe am besten gewährleisten würde, und zwar insbesondere in den Fällen, in denen der Europäische Gerichtshof über Menschenrechtsfragen befinden muss, zu denen es noch keine Straßburger Rechtsprechung gibt, und die dort in der Folge gegenteilig beschieden werden könnten. Nach Ansicht jener, die dafür eintreten, einen Verweisungsmechanismus mit dem Beitritt zu verbinden, könnte dadurch auch die Zahl der beim Straßburger Gericht eingereichten Individualbeschwerden betreffend das Unionsrecht verringert werden.

Es wurden jedoch mehrere Einwände gegen diese Vorschläge vorgebracht. Dabei wurde insbesondere unterstrichen, dass ein solcher Verweisungsmechanismus die Beilegung der Ausgangsrechtsstreite erheblich verzögern würde (vor allem dann, wenn dieses Verfahren zu einem Vorabentscheidungsersuchen hinzukommt, das von einem einzelstaatlichen Gericht an den Gerichtshof gerichtet wird), was im Widerspruch zum Anspruch auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz steht. Außerdem wurde vorgebracht, dass der Gerichtshof gelegentlich in eine missliche Lage geraten könnte, eine Lage, in der sich kein einzelstaatliches Verfassungsgericht befindet: Wenn er auch nur in ganz bestimmten Fällen auf dieses Verfahren zurückgreifen könnte, so könnte seine Entscheidung, in einer gegebenen Sache *kein* Vorabentscheidungsersuchen an den Straßburger Gerichtshof zu richten, im Nachhinein doch stets kritisiert werden, insbesondere wenn letzterer in der Folge in eine andere Richtung als der Luxemburger Gerichtshof zu tendieren scheint. Erwägt man als Alternative zu einem Beitritt, den Gutachten des Straßburger Gerichtshofes "unverbindliche" Wirkung zu verleihen, so könnte der Gerichtshof dennoch wohl kaum offen von diesen Gutachten abweichen, und trotzdem könnte es sein, dass Diskussionen darüber geführt würden, wie getreu das Urteil dem Straßburger Gutachten folgt.

Schließlich bringen einige vor, dass ein Gutachten- oder Verweisungsverfahren zu einer ungebührlichen Verquickung der Rechtssysteme führen würde und die Autonomie des Gemeinschaftsrechts sogar noch in viel stärkerem Maße als ein "reiner" Beitritt beeinträchtigen könnte: Der Straßburger Gerichtshof würde sich unmittelbar in anhängige Rechtssachen einschalten, indem er Stellungnahmen abgäbe, die für den Europäischen Gerichtshof – entweder *de jure* oder zumindest *de facto* – maßgebend wären, während jedes andere einzelstaatliche Verfassungsgericht die Grundrechte seiner eigenen Rechtsordnung zunächst frei würdigen kann, wobei sich die Aufgabe des Straßburger Gerichtshofes darauf beschränkt, nachträglich zu überprüfen, ob die völkerrechtlichen Verpflichtungen nach der EMRK eingehalten wurden.

Vom technischen Gesichtspunkt her würde die Einführung eines solchen Verweisungs- oder Konsultationsverfahrens es nicht nur erfordern, dass dem EG- und EU-Vertrag ein besonderes Protokoll beigefügt wird, sondern auch, dass an der EMRK Änderungen vorgenommen werden, da dieses Verfahren eine Ausnahmeregelung zur normalen Funktion des Straßburger Gerichtshofes darstellen würde.

b) Eine gemeinsame Kammer

Erwähnenswert ist auch der gelegentlich vorgebrachte Gedanke, wonach der Europäische Gerichtshof und der Luxemburger Gerichtshof, erfolgt kein Beitritt, eine "gemeinsame Kammer" oder ein "Panel" bilden könnten, die bzw. das von jedem der beiden Gerichte angerufen werden könnte, falls es sich als nötig erweist, eine einheitliche Auslegung der Grundrechte zu gewährleisten oder insbesondere dann, wenn einer der beiden Gerichtshöfe von der Rechtsprechung des anderen Gerichtshofes abzuweichen gedenkt. Die Verfechter dieser Idee machen geltend, dass dies eine völlige Gleichstellung der beiden Gerichtshöfe widerspiegeln und ihre derzeitige Funktionsweise am wenigsten beeinträchtigen würde. Es ist allerdings fraglich, ob dieser Vorschlag nicht gegen die Regel verstößt – die vom Europäischen Gerichtshof als auf den Grundsatz der Autonomie des Gemeinschaftsrechts zurückgehend herausgestellt wurde –, wonach die Richter des Europäischen Gerichtshofes nicht gleichzeitig bei anderen Gerichten tätig sein sollten, wo sie Bestimmungen, die mit den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts identisch seien, nach unterschiedlichen Vorgehensweisen, Methoden und Konzepten auszulegen hätten.¹

c) Schaffung eines Beschwerderechts beim Straßburger Gerichtshof ohne Beitritt zur EMRK

Schließlich wurde noch vorgeschlagen, das Tätigwerden der EU-Organe mittels eines besonderen Protokolls zum EG-Vertrag und zum EU-Vertrag sowie eines Protokolls zur EMRK dem Mechanismus der Individualbeschwerden des Straßburger Gerichtshofes zu unterwerfen, ohne jedoch den Beitritt der Gemeinschaft/Union zur EMRK vorzusehen. Dieses Modell, das darauf abzielt, hinsichtlich der Position der beiden Gerichtshöfe und des Schutzes des Einzelnen eine mit einem Beitritt weitgehend vergleichbare Situation zu schaffen, unterscheidet sich vor allem dadurch, dass die Gemeinschaft/Union nicht an den Verhandlungen über die Änderungen der EMRK oder die Zusatzprotokolle teilnehmen würde. Von einigen wurde dazu bemerkt, dass dieses Modell grundsätzliche Schwierigkeiten in Bezug auf die Autonomie des Gemeinschaftsrechts aufwerfen sowie Komplikationen in der Praxis verursachen würde: Die Organe würden nämlich dem Straßburger

¹ Siehe Gutachten des Gerichtshofes vom 14. Dezember 1991, Entscheidungsgrund 52, betreffend den ersten Entwurf eines Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum und das darin vorgesehene System des "EWR-Gerichts".

Beschwerdesystem unterliegen, ohne dass das Straßburger Recht förmlich Teil des Gemeinschaftsrechts wäre (selbst wenn sich sagen lässt, dass die materiellrechtlichen Normen der EMRK faktisch in der vorstehend erwähnten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes angewendet werden) und ohne dass die Gemeinschaft/Union und ihr Recht im Rahmen des Straßburger Systems gleichermaßen wie die übrigen Unterzeichner der EMRK behandelt würden.

Sind die vorgeschlagenen Alternativen zum Beitritt zur EMRK zufrieden stellend?

Wäre es insbesondere zweckmäßig, einen Mechanismus der Verweisung vom Europäischen Gerichtshof an den Straßburger Gerichtshof einzuführen, und zwar entweder als Alternative oder als ergänzende Maßnahme zu einem Beitritt der Gemeinschaft/Union zur EMRK? Oder wäre es vorzuziehen, sich im Falle eines Beitritts an ein gemeinsames System zu halten (Individualbeschwerden vor dem Straßburger Gerichtshof nach Ausschöpfung der internen Rechtsbehelfe)?
