

WALTHER MICHL

Die Überprüfung  
des Unionsrechts am  
Maßstab der EMRK

*Jus Internationale et Europaeum*

90

---

**Mohr Siebeck**

# Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von  
Thilo Marauhn und Christian Walter

90





Walther Michl

# Die Überprüfung des Unionsrechts am Maßstab der EMRK

Individualgrundrechtsschutz  
im Anwendungsbereich des Unionsrechts  
unter den Vorzeichen des Beitritts  
der EU zur EMRK

Mohr Siebeck

*Walther Michl*, geboren 1984; Studium der Rechtswissenschaften an der LMU München; Masterstudium zum LL.M. in European Law am King's College London; 2012 zweites Staatsexamen; 2006–2008 studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht der LMU München; seit 2008 wissenschaftlicher Mitarbeiter ebendort.

e-ISBN PDF 978-3-16-152625-1

ISBN 978-3-16-152620-6

ISSN 1861-1893 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2014 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohr.de](http://www.mohr.de)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

*Meinen Eltern*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2012 von der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München als Inauguraldissertation angenommen. Sie befand sich zum Zeitpunkt der Abgabe auf dem Stand April 2012. Die weitreichenden Änderungen, die sich danach noch ergaben – v. a. die Nachverhandlung des ersten Entwurfs für ein Abkommen über den Beitritt der EU zur EMRK und die für den EU-Grundrechtsschutz wegweisenden EuGH-Urteile *Åkerberg Fransson* und *Melloni* – sind so weit eingearbeitet, wie sich dies mit der Aufrechterhaltung der ursprünglichen und von der Fakultät bewerteten Struktur vereinbaren ließ. Das Manuskript befindet sich nun auf dem Stand vom Februar 2014.

Mein besonderer Dank gilt meinem akademischen Lehrer Professor Dr. Rudolf Streinz, der die Arbeit nicht nur wohlwollend begleitete, sondern durch einen kontinuierlichen Dialog über die wesentlichen Inhalte maßgeblich zu ihrem Gelingen beitrug.

Weiter möchte ich Herrn Professor Dr. Christian Walter für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens danken. Ihm und Herrn Professor Dr. Thilo Marauhn danke ich zudem für die Aufnahme in ihre Schriftenreihe *Jus Internationale et Europaeum*. Darüber hinaus danke ich der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München für die Verleihung des Fakultätspreises 2013.

Hervorheben möchte ich auch das lehrstuhlübergreifend ausgezeichnete Arbeitsklima am Institut für Politik und Öffentliches Recht der Ludwig-Maximilians-Universität München, das stets Gelegenheit zum fruchtbaren Austausch bot und mich über manche Durststrecke hinwegtrug.

Nicht zuletzt gebührt ein besonderer Dank meiner Schwester Isolde für die sorgfältige Durchsicht des Manuskripts sowie meinen lieben Eltern, die mir meinen akademischen Werdegang erst ermöglichten. Ihnen ist dieses Buch gewidmet.

München, im März 2014

*Walther Michl*





# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	VII
Abkürzungsverzeichnis .....	XIX
Einleitung.....	1
Kapitel 1: Die Entwicklung des Bedürfnisses nach externer Kontrolle am Maßstab der EMRK aus der Rechtsprechung der Europäischen Gerichtshöfe.....	5
A. Einbindung der EMRK in die alte EG-Rechtsordnung durch den EuGH .....	5
I. Anfänge des Grundrechtsschutzes in der EuGH-Rechtsprechung und Solange I.....	5
1. Frühe EuGH-Rechtsprechung.....	5
2. Solange I.....	6
3. Heranziehung der EMRK als Hauptgrundrechtsquelle .....	7
II. Solange II .....	8
III. Anfänge der Bezugnahme auf EGMR-Rechtsprechung .....	9
1. Ausdrückliche Bezugnahme auf den EGMR zur Bestimmung der Schutzbereiche und Schranken .....	9
a) Rechtssache P gegen S und Cornwall City Council .....	9
b) Strafverfahren gegen X .....	10
c) Fall Familiapress .....	10
d) Fall Grant .....	10
e) Fall Baustahlgewebe .....	11
f) Fall Hüls AG .....	12
2. Fortbestehende Defizite im Bereich der Schranken-Schranken .....	12
a) Bananenmarktentscheidung .....	13
b) Entscheidung Fishermen's Organisations .....	14
c) Wechsel zwischen isolierter und integrierter Verhältnismäßigkeitsprüfung als Symptom .....	15
IV. Anrufung des EuGH als Menschenrechtsgerichtshof im Vorabentscheidungsverfahren.....	16
1. Beispiel 1: Fall Krombach.....	16

2. Beispiel 2: Fall Carpenter .....	17
V. Spezifische Anpassung an EGMR-Rechtsprechung.....	17
VI. Ablehnung der Anpassung an die EGMR-Rechtsprechung.....	19
1. Herausgabe belastender Dokumente im Kartellverfahren.....	19
2. Recht zur Stellungnahme auf die Schlussanträge des Generalanwalts.....	21
VII. Bewertung der Rechtsprechung .....	23
<i>B. Bisherige Behandlung von Individualbeschwerden mit EU-/EG-Bezug durch den EGMR.....</i>	<i>24</i>
I. Konstellationen der Unzulässigkeit ratione personae .....	25
1. Fall CFDT.....	25
2. Fall Connolly .....	26
II. Konstellationen der vollständigen Verantwortlichkeit eines Mitgliedstaats .....	27
1. Verletzung des Gemeinschaftsrechts durch einen Mitgliedstaat	27
a) Nichtvorlagerüge: Fall Divagsa und folgende .....	27
b) Fall Dangeville .....	28
c) Fall Grifhorst.....	30
2. Auslegung des EU-Rechts als Vorfrage.....	30
a) Fall Caprino.....	31
b) Fall Marchiani .....	32
c) Fall M. S. S.....	33
3. Konventionsverletzung durch Primärrecht.....	34
4. Konventionsverletzung durch Sekundärrecht.....	36
a) Fall Procola .....	36
b) Fall Cantoni .....	37
III. Konstellationen der eingeschränkten Verantwortlichkeit eines Mitgliedstaats .....	38
1. Fall M. & Co.....	38
2. Fall Bosphorus .....	39
3. Fall Coopérative des Agriculteurs de la Mayenne.....	42
4. Fall Biret.....	43
5. Fall Kokkelvisserij .....	44
IV. Bewertung der Rechtsprechung .....	47
<i>C. Zusammenfassung.....</i>	<i>49</i>

## Kapitel 2: Der politische Umgang mit dem Desiderat eines Beitritts zur EMRK in der EU..... 51

<i>A. Politische Signale zur Integration der EMRK in das frühere Gemeinschaftsrecht .....</i>	<i>51</i>
I. Frühe politische Initiativen zur Beachtung der EMRK.....	51
II. „Table Ronde“ des Europäischen Parlaments und Folge- diskussion.....	52
III. Memorandum der Kommission.....	53
IV. Parlamentsentschließung vom 27. April 1979 .....	55
V. Das Gutachten 2/94 und sein politischer Vorlauf .....	55
1. Vereinzelt Initiativen der 80er und 90er Jahre .....	55
2. Gutachten 2/94.....	58
a) Bedenken der Mitgliedstaaten.....	59
b) Einlassungen der Beitrittsbefürworter .....	61
c) Stellungnahme des EuGH .....	62
VI. Fortgang der Debatte nach dem Gutachten 2/94.....	62
VII. Zusammenfassung: wesentliche Punkte der Entwicklung.....	64
 <i>B. Erarbeitung und Bedeutung des neuen Art. 6 Abs. 2 EUV.....</i>	 <i>65</i>
I. Arbeit im Verfassungskonvent.....	65
1. Zwischenbericht vom 31. Mai 2002.....	66
2. Europaratsstudie zum EMRK-Beitritt der Union .....	67
a) Vorlageverfahren vom EuGH zum EGMR .....	68
b) Modalitäten der EU-Beteiligung an EGMR-Verfahren.....	68
3. Schlussbericht der Gruppe II vom 22. Oktober 2002 .....	70
4. Behandlung der Beitrittsklausel in den Plenarsitzungen des Konvents.....	72
II. Verankerung der Beitrittsklausel im Verfassungsvertrag.....	73
1. Text der Beitrittsklausel .....	73
2. Protokollbestimmung über die Beitrittsvoraussetzungen.....	73
a) Vorgaben für die Passivlegitimation aus Gutachten 1/91.....	74
b) Sonstiger Regelungsgehalt des Protokolls .....	75
3. Ergänzende Erklärung in der Schlussakte .....	75
4. Scheitern der Implementierung.....	76
III. Fortgang nach Scheitern des Verfassungsvertrags.....	76
IV. Erarbeitung des Verhandlungsmandats nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon .....	78
1. Programm der spanischen Ratspräsidentschaft .....	79

2. Geheimer Kommissionsentwurf für ein Verhandlungsmandat und erstes informelles Treffen mit dem Lenkungsausschuss für Menschenrechte.....	79
3. Reflexionspapier des EuGH .....	80
4. Entschließung des Europäischen Parlaments zum Verhandlungsmandat.....	81
5. Mandatsentwurf der spanischen Ratspräsidentschaft .....	82
a) Mitbeklagtenmechanismus.....	82
b) Interne Normenkontrolle durch den EuGH.....	84
6. Mandatserteilung und Verhandlungsaufnahme .....	87
V. Zusammenfassung der Entwicklung.....	90

### Kapitel 3: Künftige Praxis der Individualbeschwerde in EU-Angelegenheiten .....

93

#### A. Richtiger Beschwerdegegner .....

93

I. Eindeutig einem Beschwerdegegner zuzuordnende Konstellationen.....	95
1. Vorgänge innerhalb der EU-Institutionen .....	95
2. Durchsetzung unionsrechtlicher Rechtspositionen gegen die Mitgliedstaaten.....	96
II. Von der Neuregelung erfasste Konstellationen .....	96
1. Auslegung des EU-Rechts als Vorfrage für die Beurteilung der Konventionswidrigkeit .....	96
2. Beschwer durch Vollzug beschwerenden EU-Sekundärrechts..	98
3. Unmittelbarer Grundrechtseingriff durch Unionsorgane .....	98
III. Sonderfall: Konventionsverletzung durch Primärrecht .....	99
IV. Notwendigkeit besonderer Regeln über die Beteiligung der EU bei eigentlich geteilter Verantwortlichkeit .....	101
1. Handlungsoptionen des EGMR ohne Sonderregelung.....	101
a) Möglichkeit 1: Bestimmung des mitgliedstaatlichen Verantwortungsanteils .....	101
b) Möglichkeit 2: Beibehaltung des Status quo.....	102
c) Möglichkeit 3: Ignorierung der teilweise unionsrechtlichen Herkunft der Beschwer .....	103
2. Konsequenz.....	104
V. Ausgestaltung der Passivlegitimation.....	104
1. Wortlaut der angedachten Regelung .....	104
2. Bewertung.....	105
a) Problematische Konstellationen .....	107
b) Schlussfolgerung .....	108

3. Notwendige Modifikationen bzw. Absicherungen .....	109
a) Erfassung aller Fallkonstellationen durch den Wortlaut ....	109
b) Beitrittspflicht für potentielle Streitgenossen .....	109
4. Rechtliche Umsetzung der notwendigen Anpassungen .....	110
a) Einseitige Erklärung zu EU-internen Regeln über die Beitrittspflicht.....	110
b) Ausschluss eines Vorbehalts bzgl. der erfassten Fallkonstellationen.....	111
c) Einseitige Interpretationserklärung zu den erfassten Fallkonstellationen.....	111
VI. Zwischenergebnis.....	112
VII. Exkurs: Staatenbeschwerde gem. Art. 33 EMRK .....	113
<i>B. Rechtswegerschöpfung und Rolle des EuGH.....</i>	<i>115</i>
I. Beschwerden gegen EU oder Mitgliedstaat alleine.....	115
II. Besonderheiten des Mitbeklagtenmechanismus.....	115
1. Beschreiten des Unionsrechtswegs .....	115
a) Vollzug angegriffener EU-Beschlüsse.....	115
b) Vollzug angegriffener Rechtsakte mit Verordnungscharakter.....	117
c) Unzulässige Beschreitung des EU-Rechtswegs .....	118
2. Beschreiten des mitgliedstaatlichen Rechtswegs.....	119
a) Vollständige Determinierung der Beschwer im Vorabentscheidungsverfahren .....	120
b) Unterlassene Vorlage an den EuGH .....	122
aa) Wortlaut der Regelung im Abkommensentwurf .....	122
bb) Bewertung .....	123
(1) Sinnhaftigkeit der Einbindung des EuGH .....	123
(2) Verfahrenstechnische Ausgestaltung der Einbindung.....	126
<i>C. Sonstige Verfahrensfragen.....</i>	<i>129</i>
I. Anwendbarkeit der Protokolle .....	129
1. Ratifizierung der Zusatzprotokolle durch die EU.....	129
2. Anwendbarkeit der Protokolle im Verfahren vor dem EGMR	131
II. Abstimmung der Verhandlungsführung .....	132
III. Gütliche Einigungen und einseitige Erklärungen .....	132
IV. Einlegung von Rechtsmitteln .....	133
<i>D. Umsetzung der Urteile.....</i>	<i>134</i>
I. Wiederaufnahme des Gerichtsverfahrens .....	134

1. Nationaler Rechtsweg: Beispiel Deutschland.....	135
2. EU-Rechtsweg .....	137
II. Gesetzgeberische Änderung der Rechtslage .....	138
III. Leistung einer gerechten Entschädigung (Art. 41 EMRK).....	139
IV. Überwachung der Urteilsumsetzung im Ministerkomitee .....	141
<i>E. Zusammenfassende Bewertung.....</i>	<i>142</i>
<b>Kapitel 4: EU-Grundrechtsschutz nach dem Beitritt der EU zur EMRK.....</b>	<b>146</b>
<i>A. Formeller Status der EMRK in der Unionsrechtsordnung.....</i>	<i>146</i>
I. Kein primärrechtlicher Rang kraft Ratifizierung in den Mitgliedstaaten .....	146
II. Rang zwischen Primär- und Sekundärrecht.....	148
<i>B. Teilnahme am Anwendungsvorrang .....</i>	<i>149</i>
I. Eignung zur unmittelbaren Wirkung .....	149
II. Umfang der Teilnahme am Anwendungsvorrang .....	150
1. Vergleichbarkeit mit gemischten Abkommen .....	150
2. Parallelität von EMRK-Wirkung und Anwendbarkeit der Unionsgrundrechte .....	152
a) Kodifizierung des Anwendungsbereichs der Unionsgrundrechte in Art. 51 GRCh .....	153
b) Bindung der EU-Organe, -Einrichtungen und -Stellen.....	154
c) Bindung der Mitgliedstaaten über Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh .....	156
aa) Durchführung im engeren Sinn .....	156
(1) Vorgaben ohne Spielräume für die Mitgliedstaaten	157
(2) Vorgaben mit Spielräumen für die Mitgliedstaaten	157
(a) Unionsrechtliche Perspektive .....	157
(b) Verfassungsrechtliche Perspektive .....	159
(c) Schlussfolgerung.....	160
(3) Mitgliedstaatliche Maßnahmen im Umfeld von EU-Vorgaben .....	161
(a) Makrologischer Ansatz.....	161
(b) Mikrologischer Ansatz .....	161
(c) Richtungsentscheidung des EuGH.....	162
(aa) Erkenntnisse aus der früheren EuGH- Rechtsprechung.....	162

(bb) Übertragung auf die Auslegung des Art. 51 GRCh im Fall Iida .....	163
(cc) Ergänzende Erkenntnisse aus dem Fall McB. ....	164
(d) Abgrenzungsprobleme .....	164
bb) Sonstige Richtlinienwirkungen .....	165
d) Wirkung der Unionsgrundrechte im Anwendungsbereich der Grundfreiheiten.....	166
aa) Wirkung als Schranken der Grundfreiheiten .....	167
(1) Fall Schmidberger .....	167
(2) Fall Omega Spielhallen .....	168
(3) Fälle Viking Line und Laval .....	170
(4) Bewertung der Rechtsprechung .....	172
bb) Wirkung als Schranken-Schranken der Grundfreiheiten .....	174
(1) Traditionelle Rechtsprechung des Gerichtshofs .....	174
(a) Rechtssache ERT .....	174
(b) Rechtssache Familiapress .....	175
(c) Rechtssache Carpenter .....	176
(d) Rechtssache Karner .....	177
(e) Rechtssache Ruiz Zambrano.....	179
(aa) Schlussanträge der Generalanwältin .....	179
(α) Koppelung der EU-Grundrechte an die Unionsbürgerschaft .....	179
(β) Koppelung der EU-Grundrechte an die EU-Gesetzgebungskompetenzen .....	182
(bb) Urteil des Gerichtshofs .....	184
(2) Möglichkeit der Einschränkung durch Verweis auf Art. 51 GRCh .....	186
(a) Entstehungsgeschichte des Art. 51 GRCh.....	186
(b) Erläuterungen zu Art. 51 GRCh.....	187
(c) Neueste Rechtsprechung des EuGH.....	188
(d) Schlussfolgerungen .....	189
(3) Bedeutung des sog. Opt-out-Protokolls.....	192
e) Besonderheiten bei positiven Pflichten .....	194
 C. Materielle Bedeutung der EMRK für den EU-Grundrechtsschutz.....	195
I. Zweipolige Grundrechtsverhältnisse .....	196
1. Sich entsprechende Rechte (Art. 52 Abs. 3 GRCh).....	196
a) Verweis auf die Rechtsprechung des EGMR.....	196
b) Art. 52 Abs. 3 S. 2 GRCh als Öffnungsklausel.....	197



c)	Quasi-Verbindlichkeit der in den Erläuterungen enthaltenen Liste.....	199
d)	Gebotene methodische Vorgehensweise.....	200
aa)	Auswirkungen auf Schutzbereich und Schranken.....	200
(1)	In der EMRK schrankenlos gewährleistete Rechte.....	200
(2)	In der EMRK mit besonderem Schrankenvorbehalt gewährleistete Rechte.....	201
(3)	Vorgehensweise bei Gewährleistungspflichten.....	202
bb)	Auswirkungen auf die Schranken-Schranken.....	202
(1)	Vorbehalt des Gesetzes.....	203
(2)	Wesensgehaltsgarantie.....	205
(3)	Legitimes Ziel.....	206
(4)	Verhältnismäßigkeit.....	207
2.	Sich teilweise entsprechende Rechte.....	210
3.	Sich nicht entsprechende Rechte (Art. 53 GRCh).....	211
4.	Sonderfall: unter Art. 52 Abs. 2 GRCh fallende Rechte.....	213
5.	Schlussfolgerung.....	215
II.	Mehrpolige Grundrechtsverhältnisse.....	215
1.	Ausgleich zwischen Konventionsrechten.....	216
a)	Erfahrungen aus dem Verhältnis EGMR – nationale Gerichte.....	216
aa)	Ursprüngliche Haltung des EGMR.....	217
bb)	Anpassung in Deutschland.....	218
(1)	Görgülü-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.....	218
(2)	Neue Caroline-Entscheidung des BGH.....	219
(3)	Caroline-III-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.....	220
(4)	Schlussfolgerung.....	222
cc)	Anpassung in England und Wales.....	222
(1)	Ausgangssituation des englischen Privatsphärenschutzes.....	222
(2)	Der Human Rights Act und seine anfängliche Rezeption durch den Court of Appeal.....	223
(3)	Grundsatzurteil Campbell des House of Lords.....	225
(4)	Weitere Rechtsprechungslinie der englischen Gerichte.....	226
(5)	Schlussfolgerung.....	228
dd)	Ausgangssituation für den EGMR.....	228
ee)	Reaktion von Seiten des EGMR.....	230
b)	Weiterreichung des Abwägungsspielraums im Verhältnis EuGH – nationale Gerichte.....	233

aa) Urteil Lindqvist .....	233
bb) Urteil Promusicae .....	234
c) Konsequenz .....	234
2. Ausgleich zwischen Konventionsrecht und Nicht-EMRK- Recht.....	235
<i>D. Zusammenfassung.....</i>	237
Schlussbetrachtung.....	240
Überblick über die Ergebnisse .....	243
Literaturverzeichnis .....	255
Sachregister .....	271



## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften/Union
Abs.	Absatz
a. D.	außer Dienst
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfP	Archiv für Presserecht (Zeitschrift)
AJIL	American Journal of International Law
Alt.	Alternative
AnwBl	Anwaltsblatt (Zeitschrift)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts (Zeitschrift)
BeckRS	Beck-Rechtsprechung (Onlinedatenbank)
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
Bull.	Bulletin
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CA	Court of Appeal
CAHDI	Comité ad hoc des conseillers juridiques sur le droit international public
Ch	Chancery Division
CJ	Chief Justice
CMLRev.	Common Market Law Review (Zeitschrift)
COM	Commission
COREPER	Comité des Représentants Permanents
dems.	denselben
dens.	denselben
ders.	derselbe(n)
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe(n)
DM	Deutsche Mark
Doc.	Document
Dok.	Dokument
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EC	European Community
ECHR	European Convention on Human Rights
ECJ	European Court of Justice

ECLRev.	European Competition Law Review (Zeitschrift)
ecolox	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ECtHR	European Court of Human Rights
EEC	European Economic Community
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EHRLR	European Human Rights Law Review (Zeitschrift)
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
ELJ	European Law Journal (Zeitschrift)
ELRev.	European Law Review (Zeitschrift)
E.M.L.R.	Entertainment and Media Law Reports (Entscheidungssammlung)
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
endg.	endgültig
EP	Europäisches Parlament
ER	English Reports (Entscheidungssammlung)
et seq	folgende (et sequentes)
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union (früher: Gericht Erster Instanz)
EuGH	Europäischer Gerichtshof (Gerichtshof der Europäischen Union)
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuGVVO	Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates vom 22. Dezember 2000 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EVV	Vertrag über eine Verfassung für Europa
EWCA Civ	Court of Appeal (Civil Division)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWHC	England & Wales High Court
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
f./ff.	folgende
FGO	Finanzgerichtsordnung
FIA	Fédération Internationale de l'Automobile
Fn.	Fußnote
FreizügG/EU	Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern
FREMP	Working Party on Fundamental Rights, Citizens Rights and Free Movement of Persons
FS	Festschrift
FSR	Fleet Street Reports (Entscheidungssammlung)
GA	Generalanwalt/Generalanwältin
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GRC/GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union

GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht (Zeitschrift)
GS	Gedächtnisschrift
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HFR	Humboldt Forum Recht
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HUDOC	Human Rights Documentation (Onlinedatenbank des EGMR)
ICLQ	International & Comparative Law Quarterly (Zeitschrift)
IntVG	Integrationsverantwortungsgesetz
i.S.d.	im Sinne der/des
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
JR	Juristische Rundschau (Zeitschrift)
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KUG	Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie
Lfg.	Lieferung
lit.	Buchstabe (litera)
LJ	Lord Justice
LQR	Law Quarterly Review (Zeitschrift)
Mac. & G.	Macnaghten & Gordon's Chancery Reports (Entscheidungssammlung)
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MJ	Maastricht Journal of European and Comparative Law
MLR	Modern Law Review (Zeitschrift)
MRK	Menschenrechtskonvention
MS	Member States
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NGO	Nichtregierungsorganisation (non-governmental organization)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No.	Number
n°	numéro
Nr.	Nummer
NS	Nationalsozialismus
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
öBGBI.	Bundesgesetzblatt (Österreich)
österr.	österreichisch
PatG	Patentgesetz
PL	Public Law (Zeitschrift)
QB	Queen's Bench
Q.B.	Law Reports, Queen's Bench (Entscheidungssammlung)
Randnr.	Randnummer
Ratsdok.	Ratsdokument
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RTDeur.	Revue trimestrielle de droit européen (Zeitschrift)

RUDH	Revue Universelle des Droits de l'Homme (Zeitschrift)
S.	Seite
SchLA	Schlussanträge
SGG	Sozialgerichtsgesetz
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts (Erster Instanz)
sog.	sogenannt
StPO	Strafprozessordnung
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
TEU	Treaty on European Union
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union
u. a.	und andere/unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UKHL	United Kingdom House of Lords
UKSC	United Kingdom Supreme Court
Urt.	Urteil
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v	versus (englisch für gegen)
v.	von/vom
v. a.	vor allem
Var.	Variante
verb. Rs.	verbundene Rechtssachen
Verf.	Verfasser
VerfO	Verfahrensordnung
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vol.	Volume
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
W.L.R.	Weekly Law Reports (Entscheidungssammlung)
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organization)
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZERP	Zentrum für Europäische Rechtspolitik der Universität Bremen
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
Ziff.	Ziffer
ZPO	Zivilprozessordnung
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht

## Einleitung

„And what is the plight to which Europe has been reduced? Some of the smaller States have indeed made a good recovery, but over wide areas a vast quivering mass of tormented, hungry, care-worn and bewildered human beings gape at the ruins of their cities and their homes, and scan the dark horizons for the approach of some new peril, tyranny or terror. Among the victors there is a babel of voices; among the vanquished the sullen silence of despair. That is all that Europeans, grouped in so many ancient states and nations, that is all that the Germanic races have got by tearing each other to pieces and spreading havoc far and wide. Indeed but for the fact that the great Republic across the Atlantic Ocean has at length realised that the ruin or enslavement of Europe would involve their own fate as well, and has stretched out hands of succour and of guidance, but for that the Dark Ages would have returned in all their cruelty and squalor. Gentlemen, they may still return.

Yet all the while there is a remedy which, if it were generally and spontaneously adopted by the great majority of people in many lands, would as if by a miracle transform the whole scene, and would in a few years make all Europe, or the greater part of it, as free and as happy as Switzerland is today. What is this sovereign remedy? It is to recreate the European Family, or as much of it as we can, and to provide it with a structure under which it can dwell in peace, in safety and in freedom. We must build a kind of United States of Europe.“

Winston Churchill, *Rede an der Universität Zürich, 19. September 1946*

Diese Vision einer europäischen Einigung, die nach dem unendlichen Leid zweier in Europa ausgelöster Weltkriege die Völker des Kontinents miteinander versöhnen und in eine friedliche Zukunft führen sollte, teilt sich seit mehr als einem halben Jahrhundert auf zwei Zwillingsinstitutionen<sup>1</sup> auf. Auf der einen Seite steht der bereits von *Churchill* selbst ins Auge gefasste und schließlich am 5. Mai 1949 gegründete Europarat. Er dient als internationale Organisation für den politischen Überbau, ein regionales Forum zur Untermauerung der Vereinten Nationen, dessen Aufgabe es ausweislich des Art. 1 lit. a seiner Satzung ist, „eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, herzustellen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern.“ Seine wichtigste Errungenschaft ist die am 4. November 1950 in Rom unterzeichnete Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (kurz: Europäische Menschenrechtskonvention/EMRK), deren Zielsetzung eine praktisch

---

<sup>1</sup> T. Streinz, in: de Waele/Kuipers (Hrsg.), *The European Union's Emerging International Identity*, 2013, S. 101.



wirksame und effektive Gewährleistung des Kernbestands gemeinsamer europäischer Grundrechtsstandards darstellt. Auf der anderen Seite steht die Europäische Union, deren Kern noch immer auf die am 25. März 1957 unterzeichneten Römischen Verträge zur Schaffung einer wirtschaftlichen Einheit zurückgeht. Mit dem Voranschreiten der ökonomischen Integration durch die Vertiefung des Gemeinsamen Markts und die Errichtung des Binnenmarkts sowie mit dem Ausgreifen des Unionsrechts auf nicht-ökonomische Bereiche wie beispielsweise den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist die EU der ursprünglichen Konzeption einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft weit entwachsen und hat selbst Elemente des politischen Überbaus für Europa angenommen. Der gewichtigste Unterschied zwischen der EU und dem Europarat besteht daher weniger in den Materien, die in den jeweiligen Organisationen behandelt werden, sondern vielmehr in der auf Anwendungsvorrang und unmittelbare Wirkung zurückzuführenden Durchsetzungsfähigkeit unionsrechtlicher Verpflichtungen in den meisten Sachgebieten.<sup>2</sup> Damit verbunden ist nicht nur ein struktureller Bedeutungsverlust des nationalen Rechts, inklusive des nationalen Verfassungsrechts, sondern auch die Wahrnehmung der Europaratsinstrumente unter Einschluss der EMRK als europäisches Recht zweiter Klasse, dem die mitgliedstaatlichen Rechtsanwender bei weitem nicht die gleiche Aufmerksamkeit schenken wie dem Recht der Union.

Mit dem von Art. 6 Abs. 2 EUV vorgeschriebenen und aufgrund des 14. Zusatzprotokolls zur EMRK gestatteten Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention wird sich zwar weder der strukturelle Unterschied zwischen EU und Europarat noch das Beharrungsvermögen der Juristen in den einzelnen Mitgliedstaaten fundamental ändern. Dennoch wohnt einem solchen Schritt das Potential zu einer historischen Zäsur inne, wird doch eine weit über die bislang eher kümmerliche institutionelle Zusammenarbeit<sup>3</sup> hinausreichende Verbindung zwischen den beiden europäischen Organisationen geschaffen, die es einem Organ des Europarats, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), erlauben soll, über die Vereinbarkeit der Handlungen der EU mit dem gemeineuropäischen Menschenrechtsstandard zu befinden.

Vor diesem Hintergrund wird die vorliegende Arbeit in einem ersten Schritt darlegen, inwieweit die Rechtsprechung der beiden Europäischen Gerichtshöfe vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon das Bedürfnis für eine externe Kontrolle des Unionshandelns am Maßstab der EMRK geweckt hat (1. Teil). In einem zweiten Schritt soll aufgezeigt werden, wie die operative Politik mit dem Bedürfnis nach einer solchen Überprüfbar-

---

<sup>2</sup> *Mader*, AVR 2011, 435 (449).

<sup>3</sup> Vgl. dazu *Mader*, AVR 2011, 435 (451 ff.); *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 220 AEUV Rn. 15.

keit umgegangen ist, insbesondere mit welchen Erwartungen und Anforderungen die Erarbeitung der Beitrittsverpflichtung in Art. 6 Abs. 2 EUV im Hinblick auf den Individualgrundrechtsschutz verbunden war (2. Teil). Daran anschließend soll ein besonderer Blick auf das Herzstück der künftigen Verbindung zwischen EU und EMRK geworfen werden, indem der im mittlerweile finalisierten Entwurf über ein Beitrittsabkommen vorgesehene Ablauf des Individualbeschwerdeverfahrens in Angelegenheiten mit Bezug zum EU-Recht vor dem Hintergrund der bisherigen EGMR-Rechtsprechung sowie der auf Unionsseite gewachsenen politischen und juristischen Anforderungen kritisch gewürdigt wird (3. Teil). Abschließend soll untersucht werden, wie die EMRK materiell in das unionsrechtliche Mehrebenensystem eingepasst wird. Zu diesem Zweck soll insbesondere die neueste Rechtsprechung des EuGH seit Eintritt der Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtecharta durch Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (vgl. Art. 6 Abs. 1 EUV) am 1. Dezember 2009 unter besonderer Berücksichtigung möglicher Einflüsse der künftigen externen Kontrolle durch den EGMR beleuchtet werden (4. Teil).



## Kapitel 1

# Die Entwicklung des Bedürfnisses nach externer Kontrolle am Maßstab der EMRK aus der Rechtsprechung der Europäischen Gerichtshöfe

Ausgangspunkt der Untersuchung soll das vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon existierende Spannungsverhältnis zwischen der hauptsächlich vom deutschen Bundesverfassungsgericht angetriebenen einseitigen Rezeption der EMRK in der Rechtsprechung des EuGH und der sehr eingeschränkten, aber doch vorhandenen Überprüfung des Grundrechtsstandards in europarechtlich geprägten Rechtssachen durch den EGMR und die frühere EKMR sein. Wie aufzuzeigen sein wird, ergibt sich schon aus den hierbei entstandenen Friktionen das Desiderat eines Beitritts der EU zur EMRK.

### A. Einbindung der EMRK in die alte EG-Rechtsordnung durch den EuGH

Die entscheidenden Impulse für die Entwicklung konventionsbasierter „Gemeinschaftsgrundrechte“ kamen zunächst aus der Rechtsprechung sowohl des EuGH als auch des Bundesverfassungsgerichts zum europäischen Grundrechtsschutz.

#### *1. Anfänge des Grundrechtsschutzes in der EuGH-Rechtsprechung und Solange I*

Deren Wurzeln reichen zurück bis in die Entstehungsphase der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

##### *1. Frühe EuGH-Rechtsprechung*

Nachdem der EuGH in einem seiner frühesten Urteile (vom 4. Februar 1959, Rechtssache *Storck*) auf die Rüge eines Verstoßes gegen Art. 2 und 12 des Grundgesetzes hin noch ausgeführt hatte, dass er auf Vorwürfe einer Grundrechtsverletzung (aufgrund ihrer Eigenschaft als „Grundsätze des

deutschen Verfassungsrechts“) nicht eingehen könne,<sup>1</sup> fanden sich die ersten zarten Ansätze für einen gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutz im Urteil in der Rechtssache *Stauder* vom 12. November 1969. Dort erwähnte der EuGH zum ersten Mal überhaupt, dass die Grundrechte in den allgemeinen Grundsätzen der damaligen Gemeinschaftsrechtsordnung enthalten seien, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern habe.<sup>2</sup>

Ein Jahr später, in der Entscheidung *Internationale Handelsgesellschaft* vom 17. Dezember 1970, widmete der Gerichtshof dem „Grundrechtsschutz in der Gemeinschaftsrechtsordnung“ einen ganzen Abschnitt, in dem er die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als maßgebliche Rechtserkenntnisquelle für europarechtliche Gewährleistung der Grundrechte benannte, aber zugleich betonte, diese müssten sich „in die Struktur und die Ziele der Gemeinschaft einfügen“.<sup>3</sup>

## 2. Solange I

Da der EuGH in der gleichen Entscheidung jegliche Prüfung von EWG-Rechtsakten am Maßstab nationaler Grundrechte kategorisch ausschloss und den Vorrang des Gemeinschaftsrechts auch vor den Verfassungen der Mitgliedstaaten reklamierte,<sup>4</sup> kam es alsbald zur ersten juristischen Belastungsprobe für den europäischen Integrationsprozess vor dem Bundesverfassungsgericht. Nach einem bereits zuvor gegenüber der EuGH-Rechtsprechung ergangenen Warnschuss in der Entscheidung der italienischen Corte costituzionale vom 27. Dezember 1973<sup>5</sup> setzte der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts zu einem Paukenschlag an. Er stellte sich im berühmten *Solange-I*-Beschluss vom 29. Mai 1974 gegen den vom EuGH postulierten absoluten Vorrang des Gemeinschaftsrechts auch in Grundrechtsfragen und stützte sich maßgeblich auf das Fehlen eines geschriebenen Grundrechtskatalogs: Der Grundrechtsteil des Grundgesetzes sei ein unaufgebbares, zur Verfassungsstruktur des Grundgesetzes gehörendes Essentiale der geltenden Verfassung der Bundesrepublik Deutschland.<sup>6</sup>

Demgegenüber entbehre das Gemeinschaftsrecht noch eines kodifizierten Grundrechtskatalogs, dessen Inhalt ebenso zuverlässig und für die Zukunft unzweideutig feststehe wie der des Grundgesetzes und deshalb einen Vergleich und eine Entscheidung gestatte, ob der in der Gemeinschaft allgemein verbindliche Grundrechtsstandard des Gemeinschaftsrechts auf die

<sup>1</sup> EuGH, Rs. 1/58, *Stork*, Slg. V (1958/59), 45 (63).

<sup>2</sup> EuGH, Rs. 29/69, *Stauder*, Slg. 1969, 419 Rn. 7.

<sup>3</sup> EuGH, Rs. 11/79, *Internationale Handelsgesellschaft*, Slg. 1970, 1125 Rn. 4.

<sup>4</sup> Ebenda, Rn. 3.

<sup>5</sup> Corte costituzionale, Rs. 183/73, *Frontini*, EuR 1974, 255.

<sup>6</sup> BVerfGE 37, 271 (280) – *Solange I*.

Dauer dem Grundrechtsstandard des Grundgesetzes derart adäquat sei, dass die damals von Art. 24 GG gezogene Grenze nicht überschritten werde.<sup>7</sup> *Solange* ein solcher nicht etabliert sei, gelte ein Vorbehalt gegenüber der Vorrang-Rechtsprechung des EuGH.<sup>8</sup>

Ein möglicher Weg zur Abwendung des drohenden Konfliktfalls zwischen den Vorgaben des EuGH und denen des Bundesverfassungsgerichts war bereits im Sondervotum der Richter *Dr. Rupp, Hirsch* und *Wand* angelegt: Diese verwiesen darauf, dass aufgrund der kurz vor Erlass des Beschlusses am 3. Mai 1974 erfolgten

„Ratifikation der Europäischen Menschenrechtskonvention und des Zusatzprotokolls vom 20. März 1952 durch Frankreich nunmehr alle Mitgliedstaaten der Gemeinschaften auch Vertragspartner der Konvention sind. Deshalb ist damit zu rechnen, daß der Gerichtshof auch die in der Konvention und im Zusatzprotokoll enthaltenen Bestimmungen zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten zur Konkretisierung der ‚allgemeinen Rechtsgrundsätze, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind‘, heranziehen wird.“<sup>9</sup>

### 3. Heranziehung der EMRK als Hauptgrundrechtsquelle

Für diese Annahme konnten sich die Verfasser des Sondervotums – aufgrund des engen zeitlichen Zusammenhangs wohl im Gegensatz zur Senatsmehrheit<sup>10</sup> – auf eine Passage im nur 15 Tage vor dem *Solange-I*-Beschluss verkündeten EuGH-Urteil in der Rechtssache *Nold* vom 14. Mai 1974 stützen.<sup>11</sup> Nachdem die Klägerin sich für die angestrebte Nichtigerklärung einer Kommissionsentscheidung auf die Grundrechte auf Eigentum und freie Berufsausübung berufen und diese neben dem Grundgesetz und den Verfassungen anderer Mitgliedstaaten auch in der EMRK bzw. ihrem Ersten Zusatzprotokoll verortet hatte,<sup>12</sup> ließ auch der EuGH zumindest indirekt die Bereitschaft erkennen, die Konvention als Rechtserkenntnisquelle heranzuziehen. Er betonte, dass auch die internationalen Verträge über den Schutz der Menschenrechte, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten betei-

---

<sup>7</sup> BVerfGE 37, 271 (280) – *Solange I*.

<sup>8</sup> Ebenda.

<sup>9</sup> BVerfGE 37, 271 (294) – *Solange I*, Sondervotum.

<sup>10</sup> Für diese Annahme spricht insbesondere die Erwähnung des *Nold*-Urteils als aus Sicht des Grundgesetzes wesentlicher Schritt für den gemeinschaftlichen Grundrechtsschutz im *Solange-II*-Beschluss, BVerfGE 73, 339 (379).

<sup>11</sup> Vgl. darüber hinaus bzgl. des ähnlichen zeitlichen Zusammenhangs zwischen der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde durch Frankreich am 3. 5. 1974 und der Verkündung des *Nold*-Urteils am 14. 5. 1974 S. *Winkler*, Der Beitritt der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Menschenrechtskonvention, 2000, S. 25.

<sup>12</sup> Vgl. EuGH, Rs. 4/73, *Nold*, Slg. 1974, 491 Rn. 12.