



# Sammlung der Rechtsprechung

GUTACHTEN 2/13 DES GERICHTSHOFS (Plenum)  
18. Dezember 2014

## Inhaltsverzeichnis

I – Gutachtenantrag .....	4
II – Institutioneller Rahmen und Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten .....	5
A – Europarat .....	5
B – Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten .....	6
1. Abschnitt I („Rechte und Freiheiten“) der EMRK und seine materiellen Bestimmungen .	6
2. Abschnitt II der EMRK und die Kontrollmechanismen.....	7
a) Der EGMR .....	7
b) Die Funktionsweise des Ministerkomitees bei der Ausübung seiner Zuständigkeiten in Bezug auf die Überwachung der Durchführung der Urteile des EGMR .....	7
3. Abschnitt III der EMRK („Verschiedene Bestimmungen“) .....	9
4. Die Protokolle zur EMRK .....	9
III – Verhältnis zwischen der Union und der EMRK .....	10
IV – Das Beitrittsverfahren .....	12
V – Der Übereinkunftsentwurf .....	13
A – Bestimmungen über den eigentlichen Beitritt .....	13
B – Sonstige Bestimmungen .....	15
VI – Ausführungen der Kommission in ihrem Gutachtenantrag .....	17
A – Zur Zulässigkeit .....	17
B – Zum Inhalt des Entwurfs .....	17
1. Art. 1 Buchst. a des EU-Protokolls Nr. 8 .....	18

2. Art. 1 Buchst. b des EU-Protokolls Nr. 8 .....	18
3. Art. 6 Abs. 2 Satz 2 EUV und Art. 2 Satz 1 des EU-Protokolls Nr. 8 .....	20
4. Art. 1 Buchst. b und Art. 2 Satz 1 des EU-Protokolls Nr. 8 .....	20
5. Art. 2 Satz 2 des EU-Protokolls Nr. 8 .....	24
6. Art. 3 des EU-Protokolls Nr. 8 .....	25
VII – Zusammenfassung der wesentlichen beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen .....	25
A – Zur Zulässigkeit des Gutachtenantrags.....	25
B – Zum Inhalt des Entwurfs .....	27
1. Art. 1 Buchst. a des EU-Protokolls Nr. 8 .....	27
2. Art. 1 Buchst. b des EU-Protokolls Nr. 8 .....	27
3. Art. 6 Abs. 2 EUV und Art. 2 Satz 1 des EU-Protokolls Nr. 8 .....	28
4. Art. 1 Buchst. b und Art. 2 Satz 1 des EU-Protokolls Nr. 8 .....	28
5. Art. 2 Satz 2 des EU-Protokolls Nr. 8 .....	31
6. Art. 3 des EU-Protokolls Nr. 8 .....	32
VIII – Stellungnahme des Gerichtshofs .....	32
A – Zur Zulässigkeit .....	32
B – Zum Inhalt des Entwurfs .....	33
1. Vorbemerkungen .....	33
2. Zur Vereinbarkeit der geplanten Übereinkunft mit dem Primärrecht der Union .....	36
a) Zu den besonderen Merkmalen und zur Autonomie des Unionsrechts .....	36
b) Zu Art. 344 AEUV .....	38
c) Zum Mitbeschwerdegegner-Mechanismus .....	40
d) Zum Verfahren der Vorabbeurteilung des Gerichtshofs .....	42
e) Zu den besonderen Merkmalen des Unionsrechts in Bezug auf die gerichtliche Kontrolle im Bereich der GASP .....	43

„Gutachten nach Art. 218 Abs. 11 AEUV — Entwurf eines internationalen Übereinkommens — Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten — Vereinbarkeit des Entwurfs mit dem EU-Vertrag und dem AEU-Vertrag“

In dem Gutachtenverfahren 2/13

betreffend einen Antrag auf Gutachten nach Art. 218 Abs. 11 AEUV, eingereicht am 4. Juli 2013 von der Europäischen Kommission,

erstattet DER GERICHTSHOF (Plenum)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, des Vizepräsidenten K. Lenaerts, des Kammerpräsidenten A. Tizzano (Berichterstatter), der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta, der Kammerpräsidenten M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, C. Vajda und S. Rodin, der Richter E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits und A. Arabadjiev, der Richterin C. Toader, der Richter M. Safjan und D. Šváby, der Richterinnen M. Berger und A. Prechal sowie der Richter E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça und F. Biltgen,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: A. Calot Escobar und M.-A. Gaudissart, Referatsleiter,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 5. und 6. Mai 2014,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der Europäischen Kommission, vertreten durch L. Romero Requena, H. Krämer, C. Ladenburger und B. Smulders als Bevollmächtigte,
- der belgischen Regierung, vertreten durch M. Jacobs und C. Pochet als Bevollmächtigte,
- der bulgarischen Regierung, vertreten durch E. Petranova und D. Drambozova als Bevollmächtigte,
- der tschechischen Regierung, vertreten durch M. Smolek, E. Ruffer und J. Králová als Bevollmächtigte,
- der dänischen Regierung, vertreten durch C. Thorning und M. Wolff als Bevollmächtigte,
- der deutschen Regierung, vertreten durch T. Henze und J. Kemper als Bevollmächtigte,
- der estnischen Regierung, vertreten durch K. Kraavi-Käerdi als Bevollmächtigte,
- Irlands, vertreten durch E. Creedon, A. Joyce und E. McPhillips als Bevollmächtigte im Beistand von E. Regan, SC, C. Toland, BL, und C. Daly, Advisory Council,
- der hellenischen Regierung, vertreten durch A. Samoni-Rantou, E.-M. Mamouna und K. Boskovits als Bevollmächtigte,
- der spanischen Regierung, vertreten durch M.A. Sampol Pucurull und N. Díaz Abad als Bevollmächtigte,
- der französischen Regierung, vertreten durch E. Belliard, N. Rouam, G. de Bergues und D. Colas als Bevollmächtigte,
- der italienischen Regierung, vertreten durch G. Albenzio, avvocato dello Stato,
- der zyprischen Regierung, vertreten durch K. Lykourgos, K. Kompos und N. Kyriakou als Bevollmächtigte,

- der lettischen Regierung, vertreten durch I. Kalniņš und D. Peļe als Bevollmächtigte,
- der litauischen Regierung, vertreten durch D. Kriaučiūnas, R. Krasuckaitė und A. Svinkūnaitė als Bevollmächtigte,
- der ungarischen Regierung, vertreten durch M. Z. Fehér als Bevollmächtigten,
- der niederländischen Regierung, vertreten durch M. K. Bulterman und J. Langer als Bevollmächtigte,
- der österreichischen Regierung, vertreten durch A. Posch und C. Pesendorfer als Bevollmächtigte,
- der polnischen Regierung, vertreten durch B. Majczyna als Bevollmächtigten,
- der portugiesischen Regierung, vertreten durch L. Inez Fernandes und M. L. Duarte als Bevollmächtigte,
- der rumänischen Regierung, vertreten durch R. H. Radu, V. Angelescu und A.-G. Văcaru als Bevollmächtigte,
- der slowakischen Regierung, vertreten durch B. Ricziová als Bevollmächtigte,
- der finnischen Regierung, vertreten durch J. Heliskoski und H. Leppo als Bevollmächtigte,
- der schwedischen Regierung, vertreten durch A. Falk und M. Rhodin als Bevollmächtigte,
- der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch S. Behzadi-Spencer als Bevollmächtigte im Beistand von D. Beard, QC,
- des Europäischen Parlaments, vertreten durch R. Passos, P. Schonard und E. Waldherr als Bevollmächtigte,
- des Rates der Europäischen Union, vertreten durch H. Legal, F. Naert, T. Blanchet und P. Plaza García als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Generalanwältin

folgendes

## **Gutachten**

### **I – Gutachtenantrag**

1. Der Gerichtshof der Europäischen Union wird von der Europäischen Kommission um ein Gutachten zu folgender Frage ersucht:

„Ist der Entwurf des Vertrags über den Beitritt der Europäischen Union [zu der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten] Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten [im Folgenden: EMRK] mit den Verträgen vereinbar?“

2. Die Kommission hat dem Gerichtshof als Anlagen zu ihrem Antrag folgende Unterlagen übermittelt:
  - den Revidierten Entwurf einer Übereinkunft über den Beitritt der Europäischen Union zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: Übereinkunftsentwurf),
  - den Entwurf einer zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Beitrittsübereinkunft abzugebenden Erklärung der Europäischen Union (im Folgenden: Erklärungsentwurf),
  - den Entwurf einer ergänzenden Regel zu den Regeln des Ministerkomitees für die Überwachung der Durchführung von Urteilen und gütlichen Einigungen in Rechtssachen, in denen die Europäische Union Partei ist (im Folgenden: Entwurf für Regel 18),
  - den Entwurf für eine gemeinsame Absichtserklärung der Europäischen Union und X (einem Staat, der nicht Mitglied der Europäischen Union ist) und
  - den Entwurf des Erläuternden Berichts zur Übereinkunft über den Beitritt der Europäischen Union zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: Entwurf des Erläuternden Berichts und, zusammen mit den übrigen vorgenannten Rechtsinstrumenten, Entwürfe der Beitrittsinstrumente oder geplante Übereinkunft).

## **II – Institutioneller Rahmen und Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten**

### *A – Europarat*

3. Durch einen am 5. Mai 1949 in London unterzeichneten und am 3. August 1949 in Kraft getretenen völkerrechtlichen Vertrag (im Folgenden: Satzung des Europarats) schuf eine Gruppe von zehn europäischen Staaten den Europarat, mit dem Ziel, einen engeren Zusammenschluss unter seinen Mitgliedern zu verwirklichen, um die Ideale und Grundsätze ihres gemeinsamen Erbes zu schützen und zu fördern und um den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt in Europa zu begünstigen. Derzeit sind 47 europäische Staaten Mitglied des Europarats, darunter die 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (im Folgenden: Mitgliedstaaten).
4. Nach der Satzung des Europarats sind seine Organe das Komitee der Vertreter der Regierungen (im Folgenden: Ministerkomitee) und die Beratende Versammlung (im Folgenden: Versammlung), denen das Sekretariat des Europarats zur Seite steht.
5. Das Ministerkomitee besteht nach Art. 14 der Satzung des Europarats aus einem Vertreter je Mitglied; jeder Vertreter verfügt über eine Stimme.
6. In Art. 15 Buchst. a der Satzung des Europarats heißt es: „Auf Empfehlung der [Versammlung] oder auf eigene Veranlassung prüft das Ministerkomitee die Maßnahmen, die geeignet sind, die Aufgaben des Europarats zu verwirklichen, einschließlich des Abschlusses von Abkommen und Vereinbarungen und der Annahme einer gemeinsamen Politik durch die Regierungen bei bestimmten Fragen. ...“ Art. 15 Buchst. b Satz 1 lautet: „Die Beschlüsse des Ministerkomitees können gegebenenfalls in die Form von Empfehlungen an die Regierungen gekleidet werden.“

7. Art. 20 der Satzung des Europarats regelt das für den Erlass von Entscheidungen des Ministerkomitees erforderliche Quorum. Darin heißt es:
- „a. Mehrheit der Vertreter, die Anspruch auf einen Sitz im Ministerkomitee haben, und Einstimmigkeit der abgegebenen Stimmen sind für Beschlüsse des Komitees über folgende wichtige Fragen erforderlich:
- i. die Empfehlungen gemäß Artikel 15.b;
- ...
- v. die Empfehlungen, die Abänderungen der Artikel ... 15 [und] 20 ... betreffen und
- vi. jede andere Frage, die das Komitee mit Rücksicht auf deren Bedeutung durch eine gemäß dem nachstehenden Absatz d gefasste EntschlieÙung der Vorschrift der Einstimmigkeit unterwerfen will.
- ...
- d. Alle anderen Beschlüsse des Komitees erfordern Zweidrittel-Mehrheit der abgegebenen Stimmen und einfache Mehrheit der Vertreter, die Anspruch auf einen Sitz im Komitee haben. ...“
8. Nach Art. 25 der Satzung besteht die Versammlung aus Vertretern jedes Mitglieds des Europarats, die von dessen Parlament aus seiner Mitte gewählt oder nach einem vom nationalen Parlament bestimmten Verfahren aus seiner Mitte ernannt werden. Die einzelnen Mitglieder verfügen über die in Art. 26 der Satzung angegebene Zahl von Sitzen. Ihre Höchstzahl beträgt 18.

*B – Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten*

9. Die EMRK ist ein im Rahmen des Europarats geschlossenes internationales multilaterales Übereinkommen; sie trat am 3. September 1953 in Kraft. Alle Mitglieder des Europarats sind Vertragsparteien dieses Übereinkommens (im Folgenden: Vertragsparteien).
10. Die EMRK besteht aus drei Abschnitten.
1. 1. Abschnitt I („Rechte und Freiheiten“) der EMRK und seine materiellen Bestimmungen
11. In Abschnitt I der EMRK werden die Rechte und Freiheiten definiert, die die Vertragsparteien nach ihrem Art. 1 „allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen ... zu[sichern]“. Die einzige Ausnahme von dieser Verpflichtung ist in Art. 15 der Konvention für den Fall vorgesehen, dass „das Leben der Nation durch Krieg oder einen anderen öffentlichen Notstand bedroht [wird]“. Insbesondere darf in keinem Fall von den in Art. 2 (Recht auf Leben, außer bei einer Tötung durch eine unbedingt erforderliche Gewaltanwendung), Art. 3 (Verbot der Folter), Art. 4 Abs. 1 (Verbot der Sklaverei) und Art. 7 (Keine Strafe ohne Gesetz) aufgestellten Verpflichtungen abgewichen werden.
12. Art. 6 („Recht auf ein faires Verfahren“) EMRK bestimmt:
- „1. Jede Person hat ein Recht darauf, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Das Urteil muss öffentlich verkündet werden; Presse und Öffentlichkeit können jedoch während des ganzen oder eines Teils des Verfahrens ausgeschlossen werden, wenn dies im Interesse der Moral, der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit in einer demokratischen Gesellschaft liegt, wenn die Interessen von Jugendlichen

oder der Schutz des Privatlebens der Prozessparteien es verlangen oder – soweit das Gericht es für unbedingt erforderlich hält – wenn unter besonderen Umständen eine öffentliche Verhandlung die Interessen der Rechtspflege beeinträchtigen würde.

2. Jede Person, die einer Straftat angeklagt ist, gilt bis zum gesetzlichen Beweis ihrer Schuld als unschuldig.

3. Jede angeklagte Person hat mindestens folgende Rechte:

- a) innerhalb möglichst kurzer Frist in einer ihr verständlichen Sprache in allen Einzelheiten über Art und Grund der gegen sie erhobenen Beschuldigung unterrichtet zu werden;
- b) ausreichende Zeit und Gelegenheit zur Vorbereitung ihrer Verteidigung zu haben;
- c) sich selbst zu verteidigen, sich durch einen Verteidiger ihrer Wahl verteidigen zu lassen oder, falls ihr die Mittel zur Bezahlung fehlen, unentgeltlich den Beistand eines Verteidigers zu erhalten, wenn dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist;
- d) Fragen an Belastungszeugen zu stellen oder stellen zu lassen und die Ladung und Vernehmung von Entlastungszeugen unter denselben Bedingungen zu erwirken, wie sie für Belastungszeugen gelten;
- e) unentgeltliche Unterstützung durch einen Dolmetscher zu erhalten, wenn sie die Verhandlungssprache des Gerichts nicht versteht oder spricht.“

13. Art. 13 („Recht auf wirksame Beschwerde“) EMRK lautet:

„Jede Person, die in ihren in [der EMRK] anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, hat das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben, auch wenn die Verletzung von Personen begangen worden ist, die in amtlicher Eigenschaft gehandelt haben.“

2. 2. Abschnitt II der EMRK und die Kontrollmechanismen

14. Abschnitt II der EMRK regelt die Mechanismen zur Kontrolle der Einhaltung der von den Vertragsparteien nach Art. 1 EMRK eingegangenen Verpflichtungen. Zu diesem Abschnitt gehören u. a. Art. 19 EMRK über die Errichtung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (im Folgenden: EGMR) und Art. 46, der dem Ministerkomitee Befugnisse in Bezug auf die Überwachung der Durchführung der Urteile des EGMR überträgt.

a) Der EGMR

15. Nach den Art. 20 und 22 EMRK werden die Richter des EGMR, deren Zahl derjenigen der Vertragsparteien entspricht, von der Versammlung für jede Vertragspartei aus einer Liste von drei von der Vertragspartei vorgeschlagenen Kandidaten gewählt.

16. Nach Art. 32 EMRK ist der EGMR für die Auslegung und Anwendung der Konvention unter den u. a. in ihren Art. 33 und 34 vorgesehenen Voraussetzungen zuständig.

17. Nach Art. 33 EMRK kann der EGMR im Rahmen einer Staatenbeschwerde angerufen werden, in der sich zwei (oder mehrere) Vertragsparteien gegenüberstehen und die jede behauptete Verletzung der Konvention und der Protokolle dazu zum Gegenstand haben kann.

18. Art. 34 Satz 1 EMRK bestimmt, dass der EGMR „von jeder natürlichen Person, nichtstaatlichen Organisation oder Personengruppe, die behauptet, durch eine der [Vertragsparteien] in einem der in dieser Konvention oder den Protokollen dazu anerkannten Rechte verletzt zu sein, mit einer Beschwerde befasst werden“ kann.
19. Die EMRK macht die Zulässigkeit einer Individualbeschwerde u. a. von den vier nachfolgend genannten Voraussetzungen abhängig. Erstens heißt es in Art. 34 EMRK, dass der Beschwerdeführer behaupten muss, in einem der in der Konvention oder den Protokollen dazu anerkannten Rechte verletzt zu sein. Zweitens bestimmt Art. 35 Abs. 1 EMRK, dass der Beschwerdeführer alle „innerstaatlichen“ Rechtsbehelfe ausgeschöpft haben muss, d. h. die Rechtsbehelfe, die es in der Rechtsordnung der Vertragspartei gibt, gegen die sich die Beschwerde richtet. In dieser Zulässigkeitsvoraussetzung kommt der Grundsatz zum Ausdruck, dass der durch die EMRK geschaffene Kontrollmechanismus subsidiären Charakter gegenüber den Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte hat, die es in den Vertragsstaaten gibt (EGMR, Akdivar u. a./Türkei, §§ 65 und 66, Nr. 21893/93, 16. September 1996, sowie Burden/Vereinigtes Königreich, Nr. 13378/05, § 42, 29. April 2008). Drittens muss nach der letztgenannten Vorschrift die Beschwerde innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach der endgültigen innerstaatlichen Entscheidung erhoben werden. Viertens hängt nach Art. 35 Abs. 2 Buchst. b EMRK die Zulässigkeit einer Beschwerde davon ab, dass sie nicht „im Wesentlichen mit einer schon vorher vom [EGMR] geprüften Beschwerde übereinstimmt oder schon einer anderen internationalen Untersuchungs- oder Vergleichsinstanz unterbreitet worden ist“, es sei denn, sie enthält neue Tatsachen.
20. Das Verfahren vor dem EGMR führt entweder zu einer Entscheidung oder einem Urteil, worin der EGMR feststellt, dass die Beschwerde unzulässig ist oder dass die EMRK nicht verletzt wurde, oder zu einem Urteil, in dem eine Verletzung der EMRK festgestellt wird. Ein solches Urteil ist deklaratorischer Natur und berührt nicht die Gültigkeit der in Rede stehenden Maßnahmen der Vertragspartei.
21. Ein Urteil der Großen Kammer des EGMR ist nach Art. 44 Abs. 1 EMRK endgültig. Wie sich aus Art. 43 in Verbindung mit Art. 44 Abs. 2 EMRK ergibt, wird ein Urteil einer Kammer des EGMR endgültig, wenn die Parteien erklären, dass sie die Verweisung der Rechtssache an die Große Kammer nicht beantragen werden, wenn der Ausschuss der Großen Kammer einen solchen Antrag abgelehnt hat oder drei Monate nach dem Datum des Urteils, wenn nicht die Verweisung der Rechtssache an die Große Kammer beantragt worden ist.
22. Nach Art. 46 Abs. 1 EMRK sind die Vertragsparteien verpflichtet, in allen Rechtssachen, in denen sie Partei sind, das endgültige Urteil des Gerichtshofs zu befolgen. In Anwendung dieser Bestimmung ist eine Vertragspartei zum einen gehalten, in Bezug auf den Beschwerdeführer alle nach ihrem innerstaatlichen Recht einschlägigen individuellen Maßnahmen zu ergreifen, um die Folgen der im Urteil des EGMR festgestellten Verletzung zu beseitigen (restitutio in integrum). Für den Fall, dass das innerstaatliche Recht der betreffenden Vertragspartei nur eine unvollkommene Wiedergutmachung für die Folgen dieser Verletzung gestattet, sieht Art. 41 EMRK vor, dass der EGMR dem Beschwerdeführer eine „gerechte Entschädigung“ zuspricht. Zum anderen hat eine Vertragspartei allgemeine Maßnahmen, wie eine Änderung ihres innerstaatlichen Rechts, Änderungen der Rechtsprechung oder Maßnahmen anderer Art, zu ergreifen, um erneuten ähnlichen wie den vom EGMR festgestellten Verletzungen vorzubeugen oder in dieser Rechtsordnung fortbestehende Verletzungen abzustellen.
  - b) Die Funktionsweise des Ministerkomitees bei der Ausübung seiner Zuständigkeiten in Bezug auf die Überwachung der Durchführung der Urteile des EGMR
23. Nach Art. 46 Abs. 2 EMRK ist das Ministerkomitee damit betraut, die Durchführung der endgültigen Urteile des EGMR zu überwachen. Desgleichen überwacht das Ministerkomitee nach Art. 39 Abs. 4 EMRK die Durchführung einer gütlichen Einigung im Sinne von Art. 39 Abs. 1.

24. Im Rahmen dieser Zuständigkeiten prüft das Ministerkomitee im Wesentlichen, ob die Vertragspartei alle erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um dem endgültigen Urteil des EGMR nachzukommen oder gegebenenfalls eine gütliche Einigung durchzuführen. Diese Zuständigkeiten werden anhand der „Regeln des Ministerkomitees für die Überwachung der Durchführung von Urteilen und gütlichen Einigungen“ (im Folgenden: Regeln für die Überwachung der Durchführung) ausgeübt.
25. Nach Regel 17 der Regeln für die Überwachung der Durchführung nimmt das Ministerkomitee eine „endgültige Entschließung“ an, wenn es zu dem Schluss kommt, dass die Vertragspartei alle erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um dem endgültigen Urteil des EGMR nachzukommen oder gegebenenfalls eine gütliche Einigung durchzuführen. Nach Regel 16 kann das Ministerkomitee „vorläufige Entschließungen“ annehmen, insbesondere um „den Fortschritt bei der Durchführung festzustellen oder gegebenenfalls seine Besorgnis zu äußern und/oder Vorschläge hinsichtlich der Durchführung zu formulieren“. Die Annahme dieser beiden Arten von Entschließungen bedarf des in Art. 20 Buchst. d der Satzung des Europarats vorgesehenen Quorums.
26. Nach Art. 46 Abs. 3 und 4 EMRK kann das Ministerkomitee mit Zweidrittelmehrheit der Stimmen der zur Teilnahme an seinen Sitzungen berechtigten Mitglieder zum einen, wenn die Überwachung der Durchführung eines endgültigen Urteils nach seiner Auffassung durch eine Frage betreffend die Auslegung dieses Urteils behindert wird, den EGMR anrufen, damit er über diese Auslegungsfrage entscheidet. Zum anderen kann es, wenn sich eine Vertragspartei nach seiner Auffassung in einer Rechtssache, in der sie Partei ist, weigert, ein endgültiges Urteil zu befolgen, den EGMR mit der Frage befassen, ob diese Partei ihrer Verpflichtung nach Art. 46 Abs. 1 nachgekommen ist. Stellt der EGMR eine Verletzung dieser Verpflichtung fest, verweist er die Rechtssache zur Prüfung der zu treffenden Maßnahmen an das Ministerkomitee zurück. Stellt er fest, dass keine Verletzung vorliegt, verweist er die Rechtssache an das Ministerkomitee zurück, das nach Art. 46 Abs. 5 die Einstellung seiner Prüfung beschließt.
27. Die EMRK überträgt dem Ministerkomitee auch einige weitere Zuständigkeiten. So kann es nach Art. 26 Abs. 2 auf Antrag des Plenums des EGMR durch einstimmigen Beschluss die Zahl der Richter je Kammer für einen bestimmten Zeitraum von sieben auf fünf herabsetzen, und nach Art. 47 kann es den EGMR um ein Gutachten über Rechtsfragen betreffend die Auslegung der EMRK und der Protokolle dazu ersuchen.
28. Schließlich werden nach Art. 50 EMRK die Kosten des EGMR vom Europarat getragen.
3. 3. Abschnitt III der EMRK („Verschiedene Bestimmungen“)
29. Nach ihrem Art. 53 ist die EMRK nicht so auszulegen, als beschränke oder beeinträchtige sie Menschenrechte und Grundfreiheiten, die in den Gesetzen einer Vertragspartei oder in einer anderen Übereinkunft, deren Vertragspartei sie ist, anerkannt werden.
30. Nach Art. 55 EMRK kommen die Vertragsparteien überein, dass sie vorbehaltlich besonderer Vereinbarung eine Streitigkeit über die Auslegung oder Anwendung der Konvention keinem anderen als den darin vorgesehenen Beschwerdeverfahren zur Beilegung unterstellen.
31. Art. 57 Abs. 1 EMRK gestattet den Vertragsparteien, bei ihrer Unterzeichnung oder bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde „einen Vorbehalt zu einzelnen Bestimmungen der Konvention an[z]u bringen, soweit ein zu dieser Zeit in [ihrem] Hoheitsgebiet geltendes Gesetz mit der betreffenden Bestimmung nicht übereinstimmt“; „Vorbehalte allgemeiner Art“ sind jedoch nicht zulässig.
4. 4. Die Protokolle zur EMRK
32. Die EMRK wird durch 14 Protokolle ergänzt.

33. Eine erste Gruppe von Protokollen, zu der das Zusatzprotokoll zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: Zusatzprotokoll) sowie die Protokolle Nrn. 4, 6, 7, 12 und 13 gehören, ergänzt den Inhalt der EMRK durch die Schaffung weiterer Grundrechte. Alle Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Zusatzprotokolls und des Protokolls Nr. 6 zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Abschaffung der Todesstrafe (im Folgenden: Protokoll Nr. 6). Zu den Vertragsparteien aller anderen Protokolle gehört hingegen nur eine begrenzte Zahl von Mitgliedstaaten.
34. Eine zweite Gruppe von Protokollen, zu der die Protokolle Nrn. 2, 3, 5, 8 bis 11 und 14 gehören, beschränkt sich auf Änderungen der EMRK und hat keinen eigenständigen Inhalt. Überdies wurden die meisten dieser Protokolle aufgehoben oder sind gegenstandslos geworden.
35. Von den Protokollen der zweiten Gruppe hat das am 13. Mai 2004 verabschiedete und am 1. Juni 2010 in Kraft getretene Protokoll Nr. 14 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten über die Änderung des Kontrollsystems der Konvention die größte Bedeutung für den vorliegenden Gutachtenantrag. Durch Art. 17 dieses Protokolls wurde Art. 59 Abs. 2 EMRK geändert, um grundsätzlich den Beitritt der Union zur Konvention zu ermöglichen. Er lautet nunmehr:

„Die Europäische Union kann [der EMRK] beitreten.“

36. Schließlich sind zwei weitere Protokolle zur Unterzeichnung aufgelegt worden, aber noch nicht in Kraft getreten. Es handelt sich um das Protokoll Nr. 15 zur Änderung der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, mit dem die EMRK in relativ unbedeutenden Aspekten geändert wird, und das am 2. Oktober 2013 unterzeichnete Protokoll Nr. 16 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: Protokoll Nr. 16), dessen Art. 1 Abs. 1 den höchsten Gerichten der Vertragsparteien die Möglichkeit eröffnet, den EGMR um Gutachten über Grundsatzfragen betreffend die Auslegung oder Anwendung der Rechte und Freiheiten zu ersuchen, die in der EMRK und den Protokollen dazu definiert sind.

### III – Verhältnis zwischen der Union und der EMRK

37. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sind die Grundrechte integraler Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts. Der Gerichtshof lässt sich dabei von den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten sowie von den Hinweisen leiten, die die völkerrechtlichen Verträge über den Schutz der Menschenrechte geben, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind (Urteile Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, EU:C:1970:114, Rn. 4, und Nold/Kommission, 4/73, EU:C:1974:51, Rn. 13). In diesem Rahmen misst der Gerichtshof der EMRK besondere Bedeutung bei (vgl. u. a. Urteile ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, Rn. 41, sowie Kadi und Al Barakat International Foundation/Rat und Kommission, C-402/05 P und C-415/05 P, EU:C:2008:461, Rn. 283). Durch Art. F Abs. 2 des Vertrags über die Europäische Union (später, nach Änderung, Art. 6 Abs. 2 EU) wurde diese Rechtsprechung kodifiziert.
38. In den Rn. 34 und 35 seines Gutachtens 2/94 (EU:C:1996:140) hat der Gerichtshof ausgeführt, dass die Europäische Gemeinschaft beim damaligen Stand des Gemeinschaftsrechts nicht über die Zuständigkeit verfügte, der EMRK beizutreten. Dieser Beitritt hätte nämlich eine wesentliche Änderung des bestehenden Gemeinschaftssystems zum Schutz der Menschenrechte zur Folge gehabt, da er die Einbindung der Gemeinschaft in ein völkerrechtliches, andersartiges institutionelles System und die Übernahme sämtlicher Bestimmungen der Konvention in die Gemeinschaftsrechtsordnung mit sich gebracht hätte. Eine solche Änderung des Systems zum Schutz der Menschenrechte in der Gemeinschaft, die grundlegende institutionelle Auswirkungen sowohl auf die Gemeinschaft als auch auf die Mitgliedstaaten gehabt hätte, wäre von verfassungsrechtlicher Dimension gewesen und daher

ihrem Wesen nach über die Grenzen des Art. 235 EG-Vertrag (später Art. 308 EG), einer nunmehr in Art. 352 Abs. 1 AEUV zu findenden Bestimmung, hinausgegangen und hätte nur im Wege einer Vertragsänderung vorgenommen werden können.

39. In der Zwischenzeit haben das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und die Kommission am 7. Dezember 2000 in Nizza die Charta der Grundrechte der Europäischen Union proklamiert (ABl. C 364, S. 1, im Folgenden: Charta). Das Hauptziel der Charta, die seinerzeit kein bindendes Rechtsinstrument darstellte, bestand nach ihrer Präambel darin, „die Rechte [zu bekräftigen], die sich vor allem aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen und den gemeinsamen internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, aus dem Vertrag über die Europäische Union und den Gemeinschaftsverträgen, aus der [EMRK], aus den von der Gemeinschaft und dem Europarat beschlossenen Sozialchartas sowie aus der Rechtsprechung des [Gerichtshofs] und des [EGMR] ergeben“ (vgl. in diesem Sinne Urteil Parlament/Rat, C-540/03, EU:C:2006:429, Rn. 38).
40. Durch den am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon wurde Art. 6 EU geändert. Seine geänderte Fassung, nunmehr Art. 6 EUV, lautet:

„(1) Die Union erkennt die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der [Charta] niedergelegt sind; die [Charta] und die Verträge sind rechtlich gleichrangig.

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

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

(2) Die Union tritt der [EMRK] bei. Dieser Beitritt ändert nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union.

(3) Die Grundrechte, wie sie in der [EMRK] gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, sind als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts.“

41. In diesem Zusammenhang sieht Art. 218 Abs. 6 Unterabs. 2 Buchst. a Ziff. ii AEUV vor, dass der Rat den Beschluss über den Abschluss der Übereinkunft über den Beitritt der Union zur EMRK (im Folgenden: Beitrittsübereinkunft) nach Zustimmung des Parlaments erlässt. Weiter heißt es in Art. 218 Abs. 8, dass der Rat dabei einstimmig beschließt und dass sein Beschluss in Kraft tritt, nachdem die Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zugestimmt haben.
42. Von den Protokollen zum EU-Vertrag und zum AEU-Vertrag, die nach Art. 51 EUV Bestandteil dieser Verträge sind, ist das Protokoll (Nr. 8) zu Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union über den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EU-Protokoll Nr. 8) zu erwähnen. Dieses Protokoll besteht aus folgenden drei Artikeln: „Artikel 1 In der [Beitrittsübereinkunft] nach Artikel 6 Absatz 2 [EUV] wird dafür Sorge getragen, dass die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts erhalten bleiben, insbesondere in Bezug auf
- a) die besondere Regelung für eine etwaige Beteiligung der Union an den Kontrollgremien der [EMRK];

- b) die nötigen Mechanismen, um sicherzustellen, dass Beschwerden von Nichtmitgliedstaaten und Individualbeschwerden den Mitgliedstaaten und/oder gegebenenfalls der Union ordnungsgemäß übermittelt werden. Artikel 2

In der Übereinkunft nach Artikel 1 wird sichergestellt, dass der Beitritt der Union die Zuständigkeiten der Union und die Befugnisse ihrer Organe unberührt lässt. Es wird sichergestellt, dass die Bestimmungen der Übereinkunft die besondere Situation der Mitgliedstaaten in Bezug auf die [EMRK] unberührt lassen, insbesondere in Bezug auf ihre Protokolle, auf Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten in Abweichung von der [EMRK] nach deren Artikel 15 getroffen werden, und auf Vorbehalte, die die Mitgliedstaaten gegen die [EMRK] nach deren Artikel 57 anbringen. Artikel 3

Keine der Bestimmungen der Übereinkunft nach Artikel 1 berührt Artikel 344 [AEUV].“

43. Die der Schlussakte der Regierungskonferenz, die den Vertrag von Lissabon angenommen hat, beigefügte Erklärung zu Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union lautet:

„Die Konferenz kommt überein, dass der Beitritt der Union zur [EMRK] unter Bedingungen erfolgen sollte, die es gestatten, die Besonderheiten der Rechtsordnung der Union zu wahren. In diesem Zusammenhang stellt die Konferenz fest, dass der [Gerichtshof] und der [EGMR] in einem regelmäßigen Dialog stehen; dieser Dialog könnte beim Beitritt der Union zu dieser Konvention intensiviert werden.“

44. Art. 52 Abs. 3 der Charta bestimmt:

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

45. Schließlich sieht Art. 53 der Charta vor:

„Keine Bestimmung dieser Charta ist als eine Einschränkung oder Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auszulegen, die in dem jeweiligen Anwendungsbereich durch das Recht der Union und das Völkerrecht sowie durch die internationalen Übereinkünfte, bei denen die Union oder alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind, darunter insbesondere die [EMRK], sowie durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten anerkannt werden.“

#### **IV – Das Beitrittsverfahren**

46. Im Anschluss an eine Empfehlung der Kommission vom 17. März 2010 nahm der Rat am 4. Juni 2010 einen Beschluss an, mit dem er die Aufnahme von Verhandlungen über die Beitrittsübereinkunft genehmigte und die Kommission zum Verhandlungsführer bestimmte.
47. In einer Anlage zum ergänzenden Verhandlungsmandat des Rates vom 26. und 27. April 2012 sind die Grundsätze aufgeführt, die Gegenstand der unionsinternen Regeln sein müssen, deren Erlass zur Umsetzung des Beitritts der Union zur EMRK erforderlich ist (im Folgenden: interne Regeln). Nach diesem Schriftstück werden die internen Regeln u. a. die Vertretung der Union vor dem EGMR, die Auslösung des Mitbeschwerdegegner-Mechanismus und Koordinierungsregeln zur Handhabung des Verfahrens vor dem EGMR durch den Beschwerdegegner und den Mitbeschwerdegegner, die Auswahl der drei Bewerber für die Stelle als Richter am EGMR und das System der Vorabbeurteilung des Gerichtshofs behandeln sowie die Fälle, in denen die Union Stellung beziehen wird, und die Fälle, in denen es den Mitgliedstaaten freistehen wird, sich vor dem EGMR und im Ministerkomitee zu äußern und dort tätig zu werden.

48. Am 5. April 2013 wurde bei den Verhandlungen zwischen den Verhandlungsführern eine Einigung über die Entwürfe der Beitrittsinstrumente erzielt. Die Verhandlungsführer kamen überein, dass alle diese Texte ein Gesamtpaket bilden und dass sie alle gleichermaßen erforderlich sind, um den Beitritt der Union zur EMRK zu ermöglichen.

## V – Der Übereinkunftsentwurf

49. Der Übereinkunftsentwurf enthält die Bestimmungen, die als erforderlich angesehen werden, damit die Union der EMRK beitreten kann. Eine erste Gruppe dieser Bestimmungen betrifft den eigentlichen Beitritt und schafft die zur Ermöglichung eines reibungslosen Beitritts erforderlichen Verfahrensmechanismen. Eine zweite Gruppe von Bestimmungen mit rein technischem Charakter sieht zum einen die Änderungen der Konvention vor, die geboten sind, weil ihre ursprüngliche Fassung auf die Mitgliedstaaten des Europarats zugeschnitten ist, die Union aber weder ein Staat noch Mitglied des Europarats ist. Zum anderen sind Bestimmungen vorgesehen, die andere, mit der EMRK verbundene Rechtsinstrumente betreffen, sowie Schlussbestimmungen über das Inkrafttreten und die Notifikationen der Ratifizierungs- und Beitrittsurkunden.

### A – Bestimmungen über den eigentlichen Beitritt

50. In Anbetracht von Art. 59 Abs. 2 EMRK bestimmt Art. 1 Abs. 1 des Übereinkunftsentwurfs, dass die Union durch diese Übereinkunft der EMRK, dem Zusatzprotokoll und dem Protokoll Nr. 6 beitrifft, d. h. den beiden Protokollen, denen bereits alle Mitgliedstaaten beigetreten sind.
51. Durch Art. 1 Abs. 2 des Übereinkunftsentwurfs wird Art. 59 Abs. 2 EMRK geändert, um zum einen den späteren Beitritt der Union zu weiteren Protokollen zu ermöglichen, der mutatis mutandis durch die einschlägigen Bestimmungen des jeweiligen Protokolls geregelt wird, und zum anderen klarzustellen, dass die Beitrittsübereinkunft „Bestandteil der [EMRK]“ ist.
52. Nach Art. 2 Abs. 1 des Übereinkunftsentwurfs kann die Union bei der Unterzeichnung oder der Erteilung ihrer Zustimmung, im Einklang mit Art. 10 der Beitrittsübereinkunft an deren Bestimmungen gebunden zu sein, gemäß Art. 57 EMRK Vorbehalte zur EMRK und zu ihrem Zusatzprotokoll anbringen. Dagegen sind nach Art. 4 des Protokolls Nr. 6 Vorbehalte zu diesem Protokoll nicht zulässig. Ferner wird durch Art. 2 Abs. 2 des Übereinkunftsentwurfs ein neuer Satz in Art. 57 eingefügt, wonach die Union „beim Beitritt [zur EMRK] einen Vorbehalt zu einzelnen Bestimmungen der Konvention anbringen [kann], soweit eine zu dieser Zeit geltende Bestimmung des [Unionsrechts] mit der betreffenden Bestimmung nicht übereinstimmt“. Überdies stellt Art. 11 des Übereinkunftsentwurfs klar, dass Vorbehalte zu Bestimmungen der Übereinkunft nicht zulässig sind.
53. Nach Art. 1 Abs. 3 des Übereinkunftsentwurfs entstehen der Union durch den Beitritt zur EMRK und zu ihren Protokollen zum einen Verpflichtungen nur in Bezug auf Handlungen, Maßnahmen oder Unterlassungen ihrer Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen oder von Personen, die in deren Namen handeln. Zum anderen kann die Union durch keine der Bestimmungen der Konvention oder ihrer Protokolle verpflichtet werden, eine Handlung vorzunehmen oder eine Maßnahme zu erlassen, für die sie nach dem Unionsrecht nicht zuständig wäre.
54. Umgekehrt heißt es in Art. 1 Abs. 4 Satz 1 des Übereinkunftsentwurfs, dass für Zwecke der EMRK, ihrer Protokolle und der Beitrittsübereinkunft selbst eine Handlung, eine Maßnahme oder eine Unterlassung der Organe eines Mitgliedstaats oder von Personen, die in dessen Namen handeln, diesem Staat zugerechnet wird, auch wenn es zu der Handlung, Maßnahme oder Unterlassung bei der Durchführung des Unionsrechts, einschließlich der auf der Grundlage des EU-Vertrags und des AEU-Vertrags gefassten Beschlüsse, durch den betreffenden Staat kommt. Nach Abs. 4 Satz 2 lässt dies die Haftung der Union als Mitbeschwerdegegnerin für eine aus einer solchen Handlung, Maßnahme oder Unterlassung resultierenden Verletzung im Einklang u. a. mit Art. 3 des Übereinkunftsentwurfs unberührt.

55. Durch Art. 3 des Übereinkunftsentwurfs wird der Mitbeschwerdegegner-Mechanismus eingeführt. Zu diesem Zweck wird durch Art. 3 Abs. 1 an Art. 36 EMRK ein Abs. 4 angefügt, der vorsieht, dass die Union oder ein Mitgliedstaat in einem Verfahren vor dem EGMR unter den im Wesentlichen in Art. 3 Abs. 2 bis 8 vorgesehenen Umständen Mitbeschwerdegegner werden kann und dass der Mitbeschwerdegegner Partei der Rechtssache ist.

56. Art. 3 Abs. 2 bis 8 des Übereinkunftsentwurfs lautet:

„2. Richtet sich eine Beschwerde gegen einen oder mehrere Mitgliedstaaten der Europäischen Union, kann diese im Verfahren wegen einer vom [EGMR] gerügten Verletzung Mitbeschwerdegegner werden, wenn bei dieser Verletzung die Vereinbarkeit einer Bestimmung des [Unionsrechts], einschließlich der auf der Grundlage des [EU-Vertrags] und des [AEU-Vertrags] gefassten Beschlüsse, mit den fraglichen, durch die [EMRK] oder durch die Protokolle, denen die [Union] beigetreten ist, gewährleisteten Rechten in Rede steht, insbesondere, wenn die Verletzung nur unter Missachtung einer aufgrund des [Unionsrechts] bestehenden Verpflichtung hätte vermieden werden können.

3. Richtet sich eine Beschwerde gegen die [Union], können die Mitgliedstaaten ... im Verfahren wegen einer vom [EGMR] gerügten Verletzung Mitbeschwerdegegner werden, wenn bei dieser Verletzung die Vereinbarkeit einer Bestimmung des [EU-Vertrags], des [AEU-Vertrags] oder jeder anderen nach diesen Rechtsinstrumenten gleichrangigen Bestimmung mit den fraglichen, durch die [EMRK] oder durch die Protokolle, denen die [Union] beigetreten ist, gewährleisteten Rechten in Rede steht, insbesondere, wenn die Verletzung nur unter Missachtung einer aufgrund dieser Rechtsinstrumente bestehenden Verpflichtung hätte vermieden werden können.

4. Richtet sich eine Beschwerde sowohl gegen die [Union] als auch gegen einen oder mehrere [der] Mitgliedstaaten, kann der Status des Beschwerdegegners in den des Mitbeschwerdegegners geändert werden, wenn die in Abs. 2 oder Abs. 3 dieses Artikels vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt sind.

5. Eine [Vertragspartei] wird Mitbeschwerdegegnerin durch Annahme einer Aufforderung des [EGMR] oder durch Entscheidung des [EGMR] im Anschluss an einen Antrag der [Vertragspartei] selbst. Wenn der [EGMR] eine [Vertragspartei] auffordert, Mitbeschwerdegegnerin zu werden, und wenn er über einen dahin gehenden Antrag entscheidet, hört er alle Verfahrensbeteiligten an. Bei der Entscheidung über einen solchen Antrag prüft der [EGMR], ob es im Licht des Vorbringens der betreffenden [Vertragspartei] plausibel ist, dass die in Abs. 2 oder Abs. 3 dieses Artikels vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt sind.

6. Ist die [Union] Mitbeschwerdegegnerin in einem Verfahren, und hat der [Gerichtshof] die Vereinbarkeit der Bestimmung des [Unionsrechts] mit den fraglichen, durch die [EMRK] oder durch die Protokolle, denen die [Union] beigetreten ist, gewährleisteten Rechten im Sinne von Abs. 2 dieses Artikels noch nicht geprüft, wird dem [Gerichtshof] die für eine solche Prüfung und sodann den Parteien die für eine Stellungnahme gegenüber dem [EGMR] erforderliche Zeit eingeräumt. Die [Union] trägt dafür Sorge, dass diese Prüfung rasch durchgeführt wird, damit das Verfahren vor dem [EGMR] nicht unangemessen verlängert wird. Die Bestimmungen dieses Absatzes lassen die Befugnisse des [EGMR] unberührt.

7. Wird die Verletzung, im Zusammenhang mit der eine [Vertragspartei] in einem Verfahren Mitbeschwerdegegnerin ist, festgestellt, haften der Beschwerdegegner und der Mitbeschwerdegegner gemeinsam für diese Verletzung, es sei denn, der [EGMR] entscheidet auf der Grundlage des Vorbringens des Beschwerdegegners und des Mitbeschwerdegegners und nach Anhörung des Standpunkts des Beschwerdeführers, dass nur einer von ihnen haftet.

8. Der vorliegende Artikel findet auf die ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der vorliegenden [Beitrittsübereinkunft] erhobenen Beschwerden Anwendung.“

57. Schließlich heißt es in Art. 5 des Übereinkunftsentwurfs, dass die Verfahren vor dem Gerichtshof nicht als internationale Untersuchungs- oder Vergleichsverfahren im Sinne von Art. 35 Abs. 2 Buchst. b EMRK oder als Verfahren zur Streitbeilegung im Sinne ihres Art. 55 anzusehen sind.

#### B – Sonstige Bestimmungen

58. Erstens dient eine Reihe von Bestimmungen zunächst zur Anpassung der Bestimmungen der EMRK oder ihrer Protokolle, die auf die Vertragsparteien als „Staaten“ oder auf staatliche Stellen Bezug nehmen.
59. So enthält Art. 1 Abs. 5 des Übereinkunftsentwurfs eine Auslegungsklausel, nach der die Begriffe „Staat“, „Staaten“, „Vertragsstaaten“, „innerstaatliches Recht“, „Staatsverwaltung“, „innerstaatliche Gesetze“, „innerstaatliche Instanz“, „innerstaatlich“, „nationale Sicherheit“, „wirtschaftliches Wohl des Landes“, „territoriale Unversehrtheit“ und „Leben der Nation“, die in verschiedenen Bestimmungen der EMRK und einiger ihrer Protokolle vorkommen, nach dem Beitritt so zu verstehen sind, dass sie mutatis mutandis auch für die Union als Vertragspartei gelten.
60. Speziell zu den territorialen Aspekten heißt es in Art. 1 Abs. 6 des Übereinkunftsentwurfs, dass die in Art. 1 EMRK enthaltene Wendung „alle ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen“ in Bezug auf die Union die Personen erfasst, die sich in den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten befinden, auf die der EU-Vertrag und der AEUV-Vertrag Anwendung finden. Soweit diese Wendung Personen erfasst, die sich nicht im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei befinden, ist sie als Bezugnahme auf die Personen zu verstehen, die, wenn die gerügte Verletzung einer Vertragspartei zuzurechnen wäre, die ein Staat ist, der Hoheitsgewalt dieser Vertragspartei unterstanden hätten. Ferner bestimmt Art. 1 Abs. 7, dass die in verschiedenen Bestimmungen der EMRK und einiger ihrer Protokolle vorkommenden Begriffe „Länder“, „Hoheitsgebiet“ und „Hoheitsgebiet eines Staates“ alle Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten bezeichnen, auf die der EU-Vertrag und der AEUV-Vertrag Anwendung finden.
61. Sodann wird Art. 59 Abs. 5 EMRK durch Art. 1 Abs. 8 des Übereinkunftsentwurfs dahin gehend geändert, dass der Generalsekretär des Europarats künftig auch der Union das Inkrafttreten der Konvention, die Namen der Vertragsparteien, die sie ratifiziert haben oder ihr beigetreten sind, und jede spätere Hinterlegung einer Ratifikations- oder Beitrittsurkunde notifiziert.
62. Schließlich werden durch Art. 4 des Übereinkunftsentwurfs Art. 29 Abs. 2 Satz 1 EMRK sowie die Überschrift ihres Art. 33 dahin gehend geändert, dass der Begriff „Staatenbeschwerden“ durch „Beschwerden zwischen den Parteien“ ersetzt wird.
63. Zweitens wurden einige Änderungen der EMRK als erforderlich angesehen, weil die Union kein Mitglied des Europarats ist.
64. Insoweit sieht Art. 6 Abs. 1 des Übereinkunftsentwurfs vor, dass eine Delegation des Europäischen Parlaments das Recht hat, mit Stimmrecht an den Sitzungen der Versammlung teilzunehmen, wenn Letztere ihre die Wahl der Richter des EGMR betreffenden Aufgaben wahrnimmt. Diese Delegation wird die gleiche Zahl von Vertretern haben wie die Delegation des Mitgliedstaats des Europarats mit der höchsten Zahl von Vertretern. Art. 6 Abs. 2 lautet: „Die Modalitäten der Teilnahme der Vertreter des Europäischen Parlaments an den Sitzungen der [Versammlung] und ihrer relevanten Organe werden von der [Versammlung] in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament festgelegt.“
65. Was das Ministerkomitee anbelangt, wird zunächst durch Art. 7 Abs. 1 des Übereinkunftsentwurfs Art. 54 EMRK durch Einfügung eines neuen Abs. 1 geändert; er lautet: „Die Protokolle zu dieser Konvention werden vom Ministerkomitee angenommen.“ Sodann wird der Union in Art. 7 Abs. 2 das Recht eingeräumt, mit Stimmrecht an den Sitzungen des Ministerkomitees teilzunehmen, wenn es Entscheidungen auf der Grundlage einer Reihe von Bestimmungen der EMRK trifft, und zwar ihrer Art. 26 Abs. 2 (Herabsetzung der Zahl der Richter je Kammer), 39 Abs. 4 (Überwachung der

Durchführung einer gütlichen Einigung), 46 Abs. 2 bis 5 (Durchführung der Urteile des EGMR), 47 (Gutachtenantrag) und 54 Abs. 1 (Befugnisse des Ministerkomitees). Außerdem sieht Art. 7 Abs. 3 vor, dass die Union vor der Annahme jedes Rechtstexts, der die EMRK oder eines ihrer Protokolle, denen die Union beigetreten ist, oder die Entscheidungen des Ministerkomitees aufgrund der in Art. 7 Abs. 2 genannten Bestimmungen betrifft oder der mit der Auswahl von Bewerbern für die Wahl der Richter durch die Versammlung zusammenhängt, vom Ministerkomitee angehört wird, das dem von der Union vorgebrachten Standpunkt gebührend Rechnung tragen muss. Schließlich wird in Art. 7 Abs. 4 Satz 1 des Übereinkunftsentwurfs der Grundsatz aufgestellt, dass die Ausübung des Stimmrechts durch die Union und ihre Mitgliedstaaten die wirksame Ausübung der Überwachungsaufgaben des Ministerkomitees nach den Art. 39 und 46 EMRK (Durchführung gütlicher Einigungen und der Urteile des EGMR) unberührt lässt. Im Einzelnen bestimmt Art. 7 Abs. 4 Buchst. a: „In den Rechtssachen, in denen das Ministerkomitee die Einhaltung der Verpflichtungen entweder der [Union] allein oder der [Union] und eines oder mehrerer ihrer Mitgliedstaaten gemeinsam überwacht, ergibt sich aus den Verträgen der [Union], dass die [Union] und ihre Mitgliedstaaten in koordinierter Form Stellung nehmen und abstimmen. Die Regeln des Ministerkomitees für die Überwachung der Durchführung von Urteilen und gütlichen Einigungen werden in einer Weise angepasst, die es dem Ministerkomitee ermöglicht, seine Aufgaben unter diesen Umständen wirksam auszuüben.“ Dagegen heißt es in Art. 7 Abs. 4 Buchst. b: „In anderen als den [unter Buchst. a fallenden] Rechtssachen sind die [Mitgliedstaaten], wenn das Ministerkomitee die Einhaltung der Verpflichtungen einer anderen [Vertragspartei] als der [Union] überwacht, nach den Verträgen der [Union] bei der Abgabe ihrer Stellungnahme und der Ausübung ihres Stimmrechts frei.“

66. Speziell um Art. 7 Abs. 4 Buchst. a des Übereinkunftsentwurfs nachzukommen, sind die Verhandlungsführer übereingekommen, den Regeln für die Überwachung der Durchführung eine Regel 18 mit dem Titel „Urteile und gütliche Einigungen in Rechtssachen, in denen die Europäische Union Partei ist“, hinzuzufügen. Diese neue Regel 18 lautet:

„1. Die nach Regel 17 (Endgültige Entschließung) der vorliegenden Regeln getroffenen Entscheidungen des Ministerkomitees gelten als angenommen, wenn eine Mehrheit von vier Fünfteln der an der Abstimmung teilnehmenden Vertreter und eine Mehrheit von zwei Dritteln der über einen Sitz im Ministerkomitee verfügenden Vertreter sie befürworten.

2. Die nach Regel 10 (Anrufung des [EGMR] zwecks Auslegung eines Urteils) und nach Regel 11 (Verletzungsverfahren) der vorliegenden Regeln getroffenen Entscheidungen des Ministerkomitees gelten als angenommen, wenn ein Viertel der Vertreter, die Anspruch auf einen Sitz im Ministerkomitee haben, sie befürworten.

3. Die Entscheidungen zu Verfahrensfragen und Auskunftersuchen gelten als angenommen, wenn ein Fünftel der Vertreter, die Anspruch auf einen Sitz im Ministerkomitee haben, sie befürworten.

4. Änderungen der Bestimmungen dieser Regel bedürfen der Zustimmung aller [Vertragsparteien] der [EMRK].“

67. In Bezug auf die Beteiligung an den mit der EMRK verbundenen Ausgaben sieht Art. 8 des Übereinkunftsentwurfs vor, dass die Union hierfür einen jährlichen Beitrag zum Haushalt des Europarats leistet, der zu den Beiträgen der übrigen Vertragsparteien hinzukommt.

68. Drittens enthält der Übereinkunftsentwurf eine Bestimmung über das Verhältnis der EMRK zu anderen im Europarat geschlossenen Übereinkünften, die mit ihr im Zusammenhang stehen. So verpflichtet sich die Union in Art. 9 Abs. 1 des Übereinkunftsentwurfs, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die Art. 1 bis 6 des am 5. März 1996 in Straßburg geschlossenen Europäischen Übereinkommens über die an Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte teilnehmenden Personen, die Art. 1 bis 19 des am 2. September 1949 in Paris geschlossenen

Allgemeinen Abkommens über die Vorrechte und Befreiungen des Europarats, die Art. 2 bis 6 des am 6. November 1952 in Straßburg geschlossenen Zusatzprotokolls zum Allgemeinen Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen des Europarats und die Art. 1 bis 6 des am 5. März 1996 in Straßburg unterzeichneten Sechsten Protokolls zum Allgemeinen Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen des Europarats zu beachten. Außerdem sieht Art. 9 Abs. 2 des Übereinkunftsentwurfs vor, dass sich die Vertragsparteien bei der Anwendung jedes dieser Rechtsinstrumente verpflichten, die Union als Vertragspartei zu behandeln. Nach den Abs. 3 und 4 dieses Artikels ist die Union vor jeder Änderung der genannten Rechtsinstrumente anzuhören, und Ereignisse wie die Unterzeichnung, die Hinterlegung, der Tag des Inkrafttretens oder jeder andere sie betreffende Rechtsakt sind ihr zu notifizieren.

69. Schließlich enthalten die Art. 10 („Unterzeichnung und Inkrafttreten“) und 12 („Notifikationen“) des Übereinkunftsentwurfs Schlussbestimmungen.
70. Hinzuzufügen ist noch, dass es im Erklärungsentwurf unter Buchst. a heißt: „Zum Zeitpunkt ihres Beitritts zur [EMRK] wird die [Union] dafür Sorge tragen, ... dass sie beantragt, in einem Verfahren vor dem [EGMR] Mitbeschwerdegegner zu werden, oder ein dahin gehendes Ersuchen des [EGMR] annimmt, wenn die in Art. 3 Abs. 2 der Beitrittsübereinkunft genannten Voraussetzungen erfüllt sind ...“

## **VI – Ausführungen der Kommission in ihrem Gutachtenantrag**

### *A – Zur Zulässigkeit*

71. Die Kommission führt zur Zulässigkeit ihres Gutachtenantrags aus, zum einen verfüge der Gerichtshof über hinreichende Angaben, um die Vereinbarkeit des Übereinkunftsentwurfs mit den Verträgen prüfen zu können, und zum anderen seien die Entwürfe der Beitrittsinstrumente, auf die sich die Verhandlungsführer verständigt hätten, hinreichend fortgeschritten, um als „geplante Übereinkunft“ im Sinne von Art. 218 Abs. 11 AEUV eingestuft werden zu können. Überdies dürfe der Umstand, dass die internen Regeln noch angenommen werden müssten, keine Auswirkung auf die Zulässigkeit des Gutachtenantrags haben, da die Annahme dieser Regeln erst nach Abschluss der Beitrittsübereinkunft möglich sei.

### *B – Zum Inhalt des Entwurfs*

72. In der Sache analysiert die Kommission die Vereinbarkeit des Übereinkunftsentwurfs mit den verschiedenen sowohl in Art. 6 Abs. 2 EUV als auch im EU-Protokoll Nr. 8 genannten Anforderungen. Außerdem trägt sie Argumente vor, um zu belegen, dass die geplante Übereinkunft die Autonomie der Rechtsordnung der Union im Hinblick auf die Verfolgung der ihr eigenen Ziele wahre. Es müsse nämlich verhindert werden, dass der EGMR oder auch das Ministerkomitee sich, wenn sie im Zuge der Ausübung ihrer Zuständigkeiten nach der EMRK mit einer Streitigkeit über die Auslegung oder die Anwendung einer oder mehrerer Bestimmungen der EMRK oder der Beitrittsübereinkunft befasst seien, veranlasst sehen könnten, in diesen Rechtsinstrumenten enthaltene Begriffe in einer Weise auszulegen, die dazu führen würde, dass sie über die jeweiligen Zuständigkeiten der Union und ihrer Mitgliedstaaten entschieden.
73. Am Ende ihrer Analyse kommt die Kommission zu dem Ergebnis, dass die Beitrittsübereinkunft mit den Verträgen vereinbar sei.

1. 1. Art. 1 Buchst. a des EU-Protokolls Nr. 8
74. Die Kommission ist der Ansicht, das Erfordernis in Art. 1 Buchst. a des EU-Protokolls Nr. 8, das dazu diene, dass die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts in Bezug auf die besondere Regelung für eine etwaige Beteiligung der Union an den Kontrollgremien der EMRK erhalten blieben, solle gewährleisten, dass sich die Union wie jede andere Vertragspartei an den Kontrollgremien der Konvention – dem EGMR, der Versammlung und dem Ministerkomitee – beteilige.
75. Der Übereinkunftsentwurf stelle diese Beteiligung an den Kontrollgremien sicher.
76. In Bezug auf den EGMR sei nämlich keine Änderung der EMRK erforderlich, damit ihm ein für die Union gewählter Richter angehören könne, denn Art. 22 der Konvention sehe vor, dass für jede Vertragspartei ein Richter gewählt werde. Hinsichtlich der Wahl der Richter des EGMR durch die Versammlung bestimme Art. 6 Abs. 1 des Übereinkunftsentwurfs, dass eine Delegation des Europäischen Parlaments mit Stimmrecht an den betreffenden Sitzungen der Versammlung teilnehme. Für das Ministerkomitee sehe Art. 7 Abs. 2 des Übereinkunftsentwurfs vor, dass die Union mit Stimmrecht an seinen Sitzungen teilnehmen könne, wenn es in Ausübung der ihm aufgrund der EMRK übertragenen Befugnisse Entscheidungen treffe. Dabei verfüge die Union wie die 47 anderen Vertragsparteien über eine Stimme.
77. Aufgrund der Pflicht zu loyaler Zusammenarbeit seien die Union und die Mitgliedstaaten gehalten, koordiniert vorzugehen, wenn sie in Bezug auf die Durchführung eines gegen die Union oder gegen einen Mitgliedstaat ergangenen Urteils des EGMR Stellung nähmen oder Stimmen abgäben, mit dem in einem Verfahren, in dem die Union Mitbeschwerdegegner sei, eine Verletzung der EMRK festgestellt werde. Infolgedessen verfügten die Union und die Mitgliedstaaten nach dem Beitritt zusammen über 29 der insgesamt 48 Stimmen im Ministerkomitee und damit über eine große Mehrheit. Um die Wirksamkeit sowohl des Kontrollmechanismus als auch der substanziellen Gleichheit der Vertragsparteien zu wahren, bestimme daher Art. 7 Abs. 4 Buchst. a Satz 2 des Übereinkunftsentwurfs, dass die Regeln für die Überwachung der Durchführung so angepasst würden, dass das Ministerkomitee seine Aufgaben wirksam ausüben könne. Zu diesem Zweck seien im Entwurf von Regel 18 spezielle Abstimmungsregeln vorgesehen. Nach Abs. 4 dieses Entwurfs bedürfe die etwaige Änderung dieser Regeln der Zustimmung aller Vertragsparteien.
78. Schließlich könne die Union, wenn das Ministerkomitee auf der Grundlage seiner allgemeinen Befugnisse nach Art. 15 der Satzung des Europarats Instrumente oder Texte ohne Rechtsverbindlichkeit annehme, nicht mit Stimmrecht an der Annahme dieser Entscheidungen teilnehmen, da sie nicht Mitglied des Europarats sei. Art. 7 Abs. 3 des Übereinkunftsentwurfs verlange daher, dass die Union vor der Annahme solcher Texte oder Instrumente konsultiert werde und dass das Ministerkomitee dem Standpunkt der Union gebührend Rechnung trage.
2. 2. Art. 1 Buchst. b des EU-Protokolls Nr. 8
79. Zu dem in Art. 1 Buchst. b des EU-Protokolls Nr. 8 aufgestellten Erfordernis, für die Erhaltung der besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts in Bezug auf die Mechanismen zu sorgen, die nötig sind, um sicherzustellen, dass Beschwerden von Nichtmitgliedstaaten und Individualbeschwerden den Mitgliedstaaten und/oder gegebenenfalls der Union ordnungsgemäß übermittelt werden, führt die Kommission aus, sofern eine vor dem EGMR behauptete Verletzung der EMRK durch eine Handlung oder Unterlassung einer Vertragspartei mit einer anderen Rechtsvorschrift zusammenhänge, werde deren Vereinbarkeit mit der EMRK in Frage gestellt, so dass sich die von den Instanzen der EMRK vorgenommene Prüfung notwendigerweise auf diese Rechtsvorschrift erstrecke. Anders als bei jeder anderen Vertragspartei, die zugleich für die Maßnahme und die Bestimmung, auf der sie beruhe, verantwortlich sei, sei aber, wenn eine vor dem EGMR behauptete Verletzung durch eine Maßnahme eines Mitgliedstaats mit einer Vorschrift des Unionsrechts zusammenhänge, die Union als die Vertragspartei, von der diese Vorschrift stamme, nicht am Verfahren vor dem EGMR beteiligt. Das

Gleiche gelte für die Mitgliedstaaten insgesamt, wenn eine vor dem EGMR behauptete Verletzung durch eine Handlung oder Unterlassung eines Organs, einer Einrichtung, einer sonstigen Stelle oder einer Agentur der Union mit einer Vorschrift der Verträge zusammenhänge, für die allein die Mitgliedstaaten verantwortlich seien.

80. Um zu verhindern, dass in diesen beiden Fällen die Vertragspartei, die die in Rede stehende Vorschrift erlassen habe, weder am Verfahren vor dem EGMR teilnehmen könne noch gegebenenfalls an die Verpflichtungen aus Art. 46 Abs. 1 EMRK in Bezug auf die etwaige Änderung oder Aufhebung der Vorschrift gebunden sei, sehe der Übereinkunftsentwurf spezielle Verfahrensregeln vor, mit denen der Mechanismus des Mitbeschwerdegegners eingeführt werde. Insbesondere gestatte es Art. 3 des Übereinkunftsentwurfs zum einen der Union, im Fall der Behauptung einer Verletzung, mit der die Vereinbarkeit einer Bestimmung des Unionsrechts mit der EMRK in Frage gestellt werde, Mitbeschwerdegegnerin zu werden, und zum anderen den Mitgliedstaaten, im Fall der Behauptung einer Verletzung, mit der die Vereinbarkeit einer in den Verträgen enthaltenen Bestimmung mit der EMRK in Frage gestellt werde, Mitbeschwerdegegner zu werden.
81. Satz 2 des neuen, durch Art. 3 Abs. 1 des Übereinkunftsentwurfs an Art. 36 EMRK angefügten Abs. 4 laute: „Der Mitbeschwerdegegner ist Partei der Rechtssache.“ Ihm stünden daher die gleichen Verfahrensrechte wie den Parteien zu, und er werde nicht als bloßer Drittbeteiligter angesehen. Außerdem obliege es, wenn in einem Urteil des EGMR eine Verletzung der EMRK festgestellt und zugleich eine Vorschrift des Unionsrechts in Frage gestellt werde, dem Mitbeschwerdegegner, diese Verletzung abzustellen, um dem betreffenden Urteil nachzukommen, entweder durch Änderung oder durch Aufhebung der Vorschrift.
82. Die in den drei vorstehenden Randnummern genannten Vorschriften wahren die Autonomie der Unionsrechtsordnung in Bezug auf Entscheidungen, die der EGMR gegenüber der Union und ihren Mitgliedstaaten erlassen könne. Erstens werde nach Art. 3 Abs. 5 des Übereinkunftsentwurfs die Rechtsstellung des Mitbeschwerdegegners entweder durch Annahme einer entsprechenden Aufforderung des EGMR erlangt oder durch eine Entscheidung des EGMR, die auf der Plausibilität der im Antrag der betreffenden Vertragspartei angeführten Argumente beruhe. Dem EGMR obliege es somit nicht, das Unionsrecht inzident in Bezug darauf auszulegen, ob die Vereinbarkeit einer seiner Vorschriften mit der EMRK durch deren behauptete Verletzung in Frage gestellt werde. Zweitens werde in Art. 3 Abs. 7 der Grundsatz der gemeinsamen Verantwortlichkeit von Beschwerdegegner und Mitbeschwerdegegner für jede Verletzung der EMRK im Rahmen eines Verfahrens aufgestellt, in dem eine Vertragspartei Mitbeschwerdegegner sei. In derartigen Fällen beschränke sich der EGMR daher auf die Feststellung einer solchen Verletzung. Dagegen habe er sich nicht direkt zur Natur und zum Anteil der jeweiligen Beiträge der Union und des betreffenden Mitgliedstaats zu dieser Verletzung zu äußern und damit auch nicht indirekt zu ihren jeweiligen Verpflichtungen in Bezug auf die Durchführung des Urteils und insbesondere den dafür zu ergreifenden individuellen und allgemeinen Maßnahmen. Überdies könne der EGMR nach dem letzten Satzteil von Art. 3 Abs. 7 nur auf der Grundlage etwaiger vom Beschwerdegegner und vom Mitbeschwerdegegner gemeinsam vorgebrachter Argumente entscheiden, dass nur einer von ihnen verantwortlich sei.
83. Der Übereinkunftsentwurf gewährleiste auch, dass die Zuständigkeiten der Union durch ein Urteil des EGMR in einer Rechtssache, in der die Union Mitbeschwerdegegnerin sei, nicht beeinträchtigt werden könnten. Ein solches Urteil könne nämlich für die Union keine weiter gehenden Verpflichtungen schaffen als die, die sie aufgrund der ihr in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse wahrzunehmen habe.
84. Konkret sei es erforderlich, dass sich die Union dem Verfahren immer dann automatisch als Mitbeschwerdegegnerin anschließe, wenn mit einer behaupteten Verletzung der EMRK durch eine Handlung eines Mitgliedstaats, mit der eine Vorschrift des Unionsrechts durchgeführt werde, deren Vereinbarkeit mit der EMRK in Frage gestellt werde. Der Übereinkunftsentwurf erlaube es, dieses Ergebnis zu erreichen. Nach seinem Art. 3 Abs. 5 prüfe nämlich der EGMR bei seiner Entscheidung

über den Antrag einer Vertragspartei, Mitbeschwerdegegner zu werden, ob es im Licht der von dieser Partei vorgebrachten Argumente plausibel sei, dass die in Art. 3 Abs. 2 oder 3 vorgesehenen Voraussetzungen vorlägen. Diese Erwägungen kämen mutatis mutandis auch für die Mitgliedstaaten zum Tragen, wenn mit einer behaupteten Verletzung der EMRK durch eine Handlung der Union die Vereinbarkeit der Verträge mit der EMRK in Frage gestellt werde. In einem solchen Fall verlange allerdings die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit, dass die Mitgliedstaaten vor dem EGMR von einem einzigen Bevollmächtigten vertreten würden; dieses Erfordernis müsse in die internen Regeln aufgenommen werden.

3. 3. Art. 6 Abs. 2 Satz 2 EUV und Art. 2 Satz 1 des EU-Protokolls Nr. 8

85. In Bezug auf das in Art. 6 Abs. 2 Satz 2 EUV und in Art. 2 Satz 1 des EU-Protokolls Nr. 8 aufgestellte Erfordernis, dass der Beitritt die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union unberührt lassen muss, stellt die Kommission fest, dass der Beitritt für die Union die Verpflichtung begründe, die durch die EMRK garantierten Rechte zu wahren. Soweit dies die Verpflichtung einschließe, keine Maßnahme zu treffen, mit der die genannten Rechte verletzt würden, erkenne die Union mit ihrem Beitritt zur EMRK nur Begrenzungen in Bezug auf die Ausübung der Zuständigkeiten an, die ihr die Mitgliedstaaten in den Verträgen übertragen hätten. Soweit sich die Union zum Erlass spezieller Maßnahmen verpflichte, besage Art. 1 Abs. 3 Satz 2 des Übereinkunftsentwurfs, dass die Bestimmungen der Konvention oder ihrer Protokolle die Union nicht dazu verpflichten könnten, eine Handlung vorzunehmen oder eine Maßnahme zu erlassen, für die sie nach dem Unionsrecht nicht zuständig sei. Folglich berührten die von der Union beim Beitritt eingegangenen Verpflichtungen in keiner Weise ihre Zuständigkeiten.

86. Desgleichen berühre der Übereinkunftsentwurf die Zuständigkeiten der Union auch nicht dadurch, dass er zum einen ihren Beitritt nicht nur zur EMRK, sondern auch zum Zusatzprotokoll und zum Protokoll Nr. 6, und zum anderen die Möglichkeit eines Beitritts zu den übrigen bestehenden Protokollen vorsehe. Nach Art. 6 Abs. 2 EUV sei die Union nämlich befugt, allen bestehenden Protokollen beizutreten, unabhängig davon, ob alle Mitgliedstaaten ihnen beigetreten seien. Andernfalls wäre Art. 2 Satz 2 des EU-Protokolls Nr. 8, wonach die Beitrittsübereinkunft sicherstellen müsse, dass der Beitritt der Union die besondere Situation der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Protokolle unberührt lasse, sinnlos. Überdies ergänzten die Protokolle die EMRK lediglich. Somit sei die Union gegebenenfalls für den Abschluss neuer Protokolle oder für den späteren Beitritt zu ihnen zuständig, sofern sie ebenfalls ergänzenden Charakter zur Konvention hätten.

4. 4. Art. 1 Buchst. b und Art. 2 Satz 1 des EU-Protokolls Nr. 8

87. Die Kommission trägt vor, die Befugnisse anderer Unionsorgane als des Gerichtshofs blieben vom Beitritt unberührt. Diese Organe müssten ihre Befugnisse in Bezug auf die EMRK und deren Kontrollgremien in gleicher Weise wie bei jeder anderen internationalen Übereinkunft und den durch eine solche Übereinkunft geschaffenen oder mit Entscheidungsbefugnissen ausgestatteten Stellen wahrnehmen. Insbesondere gehe sowohl aus Art. 335 AEUV als auch aus Rn. 94 des Urteils Reynolds Tobacco u. a./Kommission (C-131/03 P, EU:C:2006:541) hervor, dass die Union vor anderen Gerichten als denen der Mitgliedstaaten von der Kommission vertreten werde. Im konkreten Fall werde die Kommission die Union vor dem EGMR vertreten, wobei nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Organen, wenn in einem Verfahren vor dem EGMR eine Bestimmung des Unionsrechts in Frage gestellt werde, die in einem Rechtsakt eines anderen Organs als der Kommission enthalten sei, die Befugnisse dieses anderen Organs durch dessen Einbindung in die Ausarbeitung der an den EGMR gerichteten Schriftsätze gewahrt würden. Außerdem gelte, wenn das Ministerkomitee rechtswirksame Akte zu erlassen habe, automatisch das Verfahren nach Art. 218 Abs. 9 AEUV.

88. Hinsichtlich des Gerichtshofs und allgemeiner der Erhaltung der besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts in Bezug auf das Rechtsschutzsystem betreffen die Ausführungen der Kommission im Wesentlichen drei Fragen, und zwar die Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe, die Wirksamkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes, insbesondere im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (im Folgenden: GASP), und die Befugnisse des Gerichtshofs nach den Art. 258 AEUV, 260 AEUV und 263 AEUV. Die beiden erstgenannten Fragen stellten sich im Hinblick auf die Art. 6, 13 und 35 Abs. 1 EMRK, wonach zum einen gegen alle Handlungen der Vertragsparteien ein wirksamer Rechtsbehelf vor innerstaatlichen Instanzen gegeben sein müsse und zum anderen die erfolglose Erschöpfung dieser Rechtsbehelfe Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Individualbeschwerde vor dem EGMR sei.
89. Was erstens die vorherige Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe angehe, gewährleiste der Übereinkunftsentwurf, dass die Rechtsbehelfe vor den Unionsgerichten ausgeschöpft worden sein müssten, bevor der EGMR rechtswirksam mit einer Beschwerde wegen einer Handlung der Union befasst werden könne. Zum einen sei nämlich nach Art. 1 Abs. 5 zweiter Gedankenstrich des Übereinkunftsentwurfs der in Art. 35 Abs. 1 EMRK verwendete Begriff „innerstaatlich“ so zu verstehen, dass er sich mutatis mutandis auch auf die interne Rechtsordnung der Union beziehe. Zum anderen stelle Art. 5 des Übereinkunftsentwurfs klar, dass die Verfahren vor den Unionsgerichten nicht als internationale Untersuchungs- oder Vergleichsverfahren eingestuft werden dürften. Somit führe die Befassung dieser Gerichte nicht zur Unzulässigkeit einer Beschwerde nach Art. 35 Abs. 2 Buchst. b EMRK.
90. Zum Verfahren der Vorabbeurteilung des Gerichtshofs weist die Kommission einleitend auf die Möglichkeit hin, dass ein Gericht eines Mitgliedstaats feststelle, dass eine Handlung oder Unterlassung dieses Mitgliedstaats ein auf Unionsebene garantiertes, einem durch die EMRK garantierten Recht entsprechendes Grundrecht verletze, wobei diese Verletzung mit einer Bestimmung des abgeleiteten Unionsrechts zusammenhänge. In einem solchen Fall sei das nationale Gericht nicht berechtigt, den Unionsrechtsakt, der die betreffende Bestimmung enthalte, selbst inzident für ungültig zu erklären und sie unangewendet zu lassen, da nur der um Vorabentscheidung ersuchte Gerichtshof befugt sei, den Rechtsakt für ungültig zu erklären (Urteil Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, Rn. 11 bis 20). Würde anschließend vor dem EGMR in Bezug auf dieselbe Handlung oder Unterlassung die Verletzung desselben, durch die Konvention garantierten Grundrechts geltend gemacht und dadurch die Vereinbarkeit der betreffenden Bestimmung des Unionsrechts mit der Konvention in Frage gestellt, würde die Union Mitbeschwerdegegnerin, und ihre Organe, einschließlich des Gerichtshofs, wären an das Urteil des EGMR, mit dem eine Verletzung der Konvention festgestellt würde, gebunden. Zu dieser Situation könnte es auch dann kommen, wenn der Gerichtshof noch nicht habe prüfen können, ob der Rechtsakt der Union mit dem fraglichen Grundrecht, dessen Verletzung vor dem EGMR geltend gemacht werde, vereinbar sei. In diesem Kontext könne die Anrufung des Gerichtshofs nach Art. 267 Abs. 1 Buchst. b AEUV nicht als innerstaatlicher Rechtsbehelf angesehen werden, den der Beschwerdeführer als Voraussetzung für die Zulässigkeit der Befassung des EGMR erst hätte ausschöpfen müssen, denn die Anrufung des Gerichtshofs liege nicht in der Hand der Parteien, so dass ihr Unterbleiben nicht zur Unzulässigkeit einer Beschwerde vor dem EGMR führen könne. Dies gelte umso mehr, als die Zuständigkeit des Gerichtshofs für die etwaige Ungültigerklärung eines Rechtsakts der Union Teil seiner Befugnisse sei. Zu deren Erhaltung müsse dem Gerichtshof im Rahmen eines Verfahrens vor dem EGMR, in dem die Union Mitbeschwerdegegnerin sei, die Möglichkeit gegeben werden, die Vereinbarkeit einer Bestimmung des Unionsrechts mit der EMRK zu prüfen. Diese Möglichkeit müsse im Übrigen bestehen, bevor der EGMR über die Begründetheit des ihm unterbreiteten Vorbringens und damit inzident über die Vereinbarkeit der betreffenden Bestimmung mit dem fraglichen Grundrecht entscheide. Eine solche Notwendigkeit einer vorherigen Prüfung der betreffenden Bestimmung durch den Gerichtshof ergebe sich auch aus dem subsidiären Charakter des Kontrollmechanismus der Konvention gegenüber den Regelungen zum Schutz der Menschenrechte auf der Ebene der Vertragsparteien.

91. Um diesen Erfordernissen zu entsprechen, sehe Art. 3 Abs. 6 Satz 1 des Übereinkunftsentwurfs vor, dass dem Gerichtshof unter solchen Umständen die erforderliche Zeit eingeräumt werde, um im Rahmen eines Verfahrens der Vorabbeurteilung eine Prüfung der betreffenden Bestimmung vorzunehmen. Nach Abs. 6 Satz 2 sei diese Prüfung rasch durchzuführen, damit das Verfahren vor dem EGMR nicht unangemessen verlängert werde. Der EGMR sei nach dem letzten Satz dieser Bestimmung nicht an die vom Gerichtshof vorgenommene Beurteilung gebunden.
92. Art. 3 Abs. 6 müsse zwar durch unionsinterne Regeln für das Verfahren der Vorabbeurteilung des Gerichtshofs ergänzt werden. Der Übereinkunftsentwurf enthalte keine solchen Regeln. Sie gehörten jedoch auch nicht in eine internationale Übereinkunft, sondern müssten gesondert auf Unionsebene festgelegt werden, da sie ein unionsinternes Verfahren regeln sollten. Es sei allerdings weder erforderlich noch zweckmäßig, diese Verfahrensbestimmungen in die Verträge aufzunehmen. Letztere verpflichteten nämlich einerseits die Unionsorgane sowie die Mitgliedstaaten, den Beitritt der Union zur EMRK zu vollziehen, und besagten andererseits, dass die Zuständigkeiten des Gerichtshofs vom Beitritt unberührt bleiben müssten. Daher sei es zweckmäßiger, die Bestimmungen, in denen der Grundsatz eines Verfahrens zur Vorabbeurteilung des Gerichtshofs aufgestellt werde und die für seine Einleitung zuständigen Stellen sowie die Maßstäbe für die Durchführung der Vereinbarkeitsprüfung festgelegt würden, in den Beschluss des Rates über den Abschluss der Beitrittsübereinkunft nach Art. 218 Abs. 6 Buchst. a Ziff. ii AEUV aufzunehmen. Was den Inhalt der internen Bestimmungen zur Regelung des Verfahrens der Vorabbeurteilung des Gerichtshofs betreffe, sollte zunächst die Befugnis zur Einleitung dieses Verfahrens durch einen an den Gerichtshof gerichteten Antrag bei der Kommission liegen sowie bei dem Mitgliedstaat, gegen den sich die Beschwerde vor dem EGMR richte. Ferner sollte sich der Gerichtshof äußern können, bevor die Union und der betreffende Mitgliedstaat vor dem EGMR Stellung nähmen. Sodann sollten, da das Verfahren dem Vorabentscheidungsverfahren in mancher Hinsicht strukturell ähnele, die Regeln für das Recht zur Beteiligung an ihm den in Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union aufgestellten Regeln entsprechen. Schließlich könne dem Erfordernis der raschen Durchführung durch die Anwendung des in Art. 23a der Satzung geregelten beschleunigten Verfahrens Genüge getan werden.
93. Zweitens sei es hinsichtlich der Effektivität des gerichtlichen Rechtsschutzes geboten, bei der Frage, ob eine Handlung im Rahmen der Verantwortlichkeit nach der EMRK der Union oder einem Mitgliedstaat zuzurechnen sei, die gleichen Zurechnungskriterien heranzuziehen wie innerhalb der Union. Art. 1 Abs. 4 Satz 1 des Übereinkunftsentwurfs genüge diesem Erfordernis, indem er vorsehe, dass für die Zwecke der Konvention eine Maßnahme eines Mitgliedstaats diesem Staat zugerechnet werde, auch wenn er sie bei der Durchführung des Unionsrechts, einschließlich der auf der Grundlage des EU-Vertrags und des AEUV-Vertrags gefassten Beschlüsse, treffe. Die Effektivität des Rechtsbehelfs sei damit gesichert, denn nach Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV hätten die Gerichte des Mitgliedstaats Rechtsschutz in Bezug auf dessen Handlungen zu gewährleisten.
94. Für den effektiven Rechtsschutz im Bereich der GASP stellten sich jedoch besondere Fragen, da das Unionsrecht insoweit zwei spezielle Merkmale aufweise.
95. Das erste, die Zurechenbarkeit der Handlungen betreffende Merkmal bestehe darin, dass die Durchführung der GASP durch militärische Operationen nach den Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 Satz 4 EUV, 28 Abs. 1 EUV, 29 EUV und 42 Abs. 3 EUV den Mitgliedstaaten obliege. Um diesem Merkmal Rechnung zu tragen, sehe Art. 1 Abs. 4 des Übereinkunftsentwurfs vor, dass auch bei den Operationen im Rahmen der GASP die Handlungen der Mitgliedstaaten dem betreffenden Mitgliedstaat zugerechnet würden und nicht der Union. Damit lasse sich ausschließen, dass die Rechtsprechung des EGMR zur Verantwortlichkeit einer internationalen Organisation für Handlungen einer Vertragspartei zwecks Umsetzung einer Entscheidung dieser Organisation (Entscheidung des EGMR, Behrami und Behrami/Frankreich und Saramati/Frankreich, Deutschland und Norwegen, Nrn. 71412/01 und 78166/01, § 122, 2. Mai 2007, sowie Urteil des EGMR, Al-Jedda/Vereinigtes Königreich, Nr. 27021/08, § 76, 7. Juli 2011) auf das Verhältnis zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten übertragen werden könne. Wie im Übrigen aus Rn. 24 des Entwurfs des Erläuternden

Berichts hervorgehe, gebe es in den Rechtssachen, die zu dieser Rechtsprechung geführt hätten, keine spezielle Regel für die Zurechnung von Handlungen, wie sie Art. 1 Abs. 4 des Übereinkunftsentwurfs vorsehe.

96. Das zweite, die Effektivität der vom Unionsrichter im Bereich der GASP ausgeübten Kontrolle betreffende Merkmal bestehe darin, dass diese Kontrolle sowohl durch Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 letzter Satz EUV als auch durch Art. 275 Abs. 2 AEUV eingeschränkt werde. Aus diesen Bestimmungen ergebe sich im Wesentlichen, dass der Gerichtshof weder in Bezug auf die Bestimmungen über die GASP zuständig sei noch in Bezug auf die auf ihrer Grundlage erlassenen Rechtsakte. Er sei nur für die Kontrolle der Einhaltung von Art. 40 EUV und für die unter den Voraussetzungen von Art. 263 Abs. 4 AEUV erhobenen Klagen im Zusammenhang mit der Überwachung der Rechtmäßigkeit von Beschlüssen über „restriktive Maßnahmen“ gegenüber natürlichen oder juristischen Personen zuständig, die der Rat auf der Grundlage von Titel V Kapitel 2 des EU-Vertrags erlassen habe. Daher könnte sich die Frage stellen, ob die Union im Bereich der GASP effektive interne Rechtsbehelfe vorsehe.
97. Insoweit sei darauf hinzuweisen, dass eine Beschwerde vor dem EGMR nur zulässig sei, wenn sich der Beschwerdeführer darauf berufen könne, in einem der in der EMRK oder ihren Protokollen anerkannten Rechte verletzt worden und somit von der streitigen Handlung oder Unterlassung unmittelbar betroffen zu sein.
98. Zum einen obliege der Rechtsschutz gegen Handlungen eines Mitgliedstaats im Bereich der GASP, soweit sie eine Person unmittelbar betreffen und daher Gegenstand einer Beschwerde vor dem EGMR sein könnten, aber den Gerichten der Mitgliedstaaten. Beruhe eine solche Handlung ausnahmsweise auf einer Bestimmung eines vom Rat auf der Grundlage von Art. 28 Abs. 1 EUV gefassten Beschlusses, könnte die Vereinbarkeit dieser Bestimmung mit der EMRK in Frage gestellt werden. In diesem Fall handele es sich bei dem Beschluss des Rates selbst um eine „restriktive Maßnahme“ im Sinne von Art. 275 Abs. 2 AEUV, so dass, auch wenn dem Gerichtshof durch ihn nur für die „unter den Voraussetzungen des Artikels 263 Absatz 4 [AEUV] erhobenen“ Nichtigkeitsklagen ausdrücklich die Zuständigkeit zuerkannt werde, solche Bestimmungen gleichwohl Gegenstand einer gegebenenfalls ihre Gültigkeit betreffenden Vorlage zur Vorabentscheidung sein könnten. Insoweit sei insbesondere auf das Urteil Segi u. a./Rat (C-355/04 P, EU:C:2007:116) zu verweisen, in dem der Gerichtshof – ungeachtet der Tatsache, dass Art. 35 Abs. 1 EU in der durch den Vertrag von Nizza geänderten Fassung die „Gemeinsamen Standpunkte“ von der Befugnis des Gerichtshofs für Vorabentscheidungen ausgeschlossen habe – die Möglichkeit der nationalen Gerichte anerkannt habe, ihn um Vorabentscheidung über einen Gemeinsamen Standpunkt zu ersuchen, der aufgrund seines Inhalts und der Tatsache, dass er als solcher Rechtswirkungen gegenüber Dritten entfalte, eine größere als die derartigen Rechtsakten durch den EU-Vertrag zugewiesene Tragweite habe. Unter solchen Umständen sollte das Verfahren der Vorabfassung des Gerichtshofs ebenfalls zur Anwendung kommen.
99. Zum anderen sei in Bezug auf Handlungen der Unionsorgane im Bereich der GASP zwischen Handlungen, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugten, und Handlungen ohne solche Wirkungen zu unterscheiden. Handlungen, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugten, stellten, soweit sie Grundrechte verletzen könnten, „restriktive Maßnahmen“ im Sinne von Art. 275 Abs. 2 AEUV dar und könnten daher Gegenstand einer Nichtigkeitsklage vor dem Unionsrichter sein. Dagegen könnten Handlungen, die keine solchen Wirkungen entfalteten, aufgrund ihrer Natur weder Gegenstand einer Nichtigkeitsklage noch eines Vorabentscheidungsersuchens sein. Solche Handlungen könnten innerhalb der Union nur mittels einer Haftungsklage nach Art. 340 AEUV angefochten werden, die nicht durch Art. 275 Abs. 1 AEUV ausgeschlossen werde.

100. Das Zusammenspiel von Art. 1 Abs. 4 des Übereinkunftsentwurfs, Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 1 EUV sowie der Art. 275 AEUV und 340 AEUV bewirke somit, dass alle Handlungen und Maßnahmen der Union und der Mitgliedstaaten im Bereich der GASP, in Bezug auf die eine Person die Verletzung eines der in der EMRK anerkannten Rechte geltend machen könne, Gegenstand eines effektiven Rechtsbehelfs vor den Gerichten der Union oder der Mitgliedstaaten sein könnten.
101. Drittens berühre der Übereinkunftsentwurf auch nicht die Befugnisse des Gerichtshofs nach den Art. 258 AEUV, 260 AEUV und 263 AEUV. Sein Art. 5 enthalte nämlich eine Auslegungsklausel, in der es heiße: „Die Verfahren vor dem [Gerichtshof] sind nicht als ... Verfahren zur Streitbeilegung im Sinne des Art. 55 [EMRK] anzusehen.“ Damit bestehe ausdrücklich weiterhin die Möglichkeit, den Gerichtshof mit Streitigkeiten wegen der Auslegung und Anwendung der Konvention oder der auf Unionsebene, insbesondere in der Charta, aufgestellten Grundrechte zu befassen.
102. Speziell für die Vertragsverletzungsklagen ergebe sich aus Art. 1 Abs. 3 des Übereinkunftsentwurfs, dass keine unionsrechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten in Bezug auf die EMRK und deren Protokolle begründet werde. Folglich könne eine Vertragsverletzungsklage definitionsgemäß nicht gegen einen Mitgliedstaat wegen Verletzung der ihm nach der EMRK obliegenden Verpflichtungen erhoben werden. Gleichwohl sei die Bezugnahme auf Art. 55 EMRK in Art. 5 des Übereinkunftsentwurfs im Hinblick darauf sachdienlich, dass sich der Beitritt nicht auf die Befugnisse des Gerichtshofs auswirken dürfe. Die Mitgliedstaaten seien nämlich nach Art. 51 Abs. 1 der Charta bei der Durchführung des Rechts der Union an die auf Unionsebene bestehenden Grundrechte gebunden. Soweit das Verbot in Art. 55 EMRK so verstanden werden könnte, dass es auch für Streitigkeiten zwischen Vertragsparteien über die Auslegung oder Anwendung von Bestimmungen eines internationalen Rechtsinstruments – wie, in Bezug auf die Mitgliedstaaten, die Verträge und die Charta – mit gleichem Inhalt wie die Bestimmungen der Konvention gelte, bewirke Art. 5 des Übereinkunftsentwurfs, dass eine solche Auslegung der Union nicht entgegengehalten werden könne.
103. Darüber hinaus habe der EGMR festgestellt, dass die Ausübung der Befugnisse, die der Kommission nach Art. 258 AEUV zustünden, kein internationales Untersuchungs- oder Vergleichsverfahren im Sinne von Art. 35 Abs. 2 Buchst. b EMRK darstelle (Urteil des EGMR, Karoussiotis/Portugal, Nr. 23205/08, §§ 75 und 76, 1. Februar 2011).
104. Es sei nicht erforderlich, im Übereinkunftsentwurf eine Einrede der Unzulässigkeit speziell für Beschwerden vorzusehen, die vor dem EGMR nach Art. 33 EMRK von der Union gegen einen Mitgliedstaat oder umgekehrt von einem Mitgliedstaat gegen die Union wegen einer Meinungsverschiedenheit über die Auslegung oder die Anwendung der Konvention erhoben würden, denn solche Beschwerden verstießen offensichtlich gegen das Unionsrecht. Mit ihnen würde nämlich nicht nur Art. 258 AEUV umgangen, sondern die Entscheidung, eine solche Beschwerde zu erheben, könnte auch Gegenstand einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV sein. Eine von einem Mitgliedstaat gegen die Union erhobene Beschwerde würde zudem eine Umgehung von Art. 263 AEUV oder gegebenenfalls Art. 265 AEUV darstellen, was unionsrechtlich mit dem Vertragsverletzungsverfahren geahndet würde.
5. 5. Art. 2 Satz 2 des EU-Protokolls Nr. 8
105. Zu dem in Art. 2 Satz 2 des EU-Protokolls Nr. 8 aufgestellten Erfordernis, sicherzustellen, dass der Beitritt die besondere Situation der Mitgliedstaaten in Bezug auf die EMRK unberührt lässt – insbesondere in Bezug auf ihre Protokolle, auf Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten in Abweichung von der EMRK nach deren Art. 15 getroffen werden, und auf Vorbehalte, die die Mitgliedstaaten gegen die EMRK nach deren Art. 57 anbringen –, trägt die Kommission vor, nach Art. 1 Abs. 3 Satz 1 des Übereinkunftsentwurfs beschränke sich die Tragweite der Verpflichtungen der Union *ratione personae* auf die Union als ein von den Mitgliedstaaten verschiedenes Völkerrechtssubjekt. Infolgedessen bleibe die rechtliche Situation eines Mitgliedstaats, der nach Art. 57 EMRK einen Vorbehalt zu einer Bestimmung der EMRK oder eines der Protokolle, denen die

Union beitrete, angebracht habe, der nach Art. 15 EMRK von der Konvention abweichende Maßnahmen getroffen habe oder der nicht Vertragspartei eines der Protokolle sei, denen die Union künftig beitreten könnte, durch den Beitritt der Union zur Konvention unberührt. Daraus folge ferner, dass der Übereinkunftsentwurf, obgleich nach Art. 216 Abs. 2 AEUV die von der Union geschlossenen Übereinkünfte die Organe der Union und die Mitgliedstaaten bänden, für Letztere keine unionsrechtliche Verpflichtung in Bezug auf die Konvention und deren Protokolle begründe.

6. 6. Art. 3 des EU-Protokolls Nr. 8

106. Schließlich macht die Kommission in Bezug auf das in Art. 3 des EU-Protokolls Nr. 8 aufgestellte Erfordernis, dass der Beitritt Art. 344 AEUV nicht berühren darf, geltend, eine weitere Folge der Tatsache, dass nach Art. 1 Abs. 3 des Übereinkunftsentwurfs der Beitritt der Union zur EMRK keine unionsrechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Konvention und deren Protokolle begründe, bestehe darin, dass eine etwaige Streitigkeit zwischen Mitgliedstaaten über die Auslegung oder die Anwendung der Konvention im engeren Sinne keine Streitigkeit über die Auslegung oder die Anwendung der Verträge darstelle, auf die sich das Verbot in Art. 344 AEUV beziehe.

107. Die Bezugnahme auf Art. 55 EMRK in Art. 5 des Übereinkunftsentwurfs sei jedoch auch im Hinblick auf das genannte Erfordernis sachdienlich. Soweit das Verbot in Art. 55 EMRK so verstanden werden könnte, dass es auch für Streitigkeiten zwischen Vertragsparteien über die Auslegung oder Anwendung von Bestimmungen eines internationalen Rechtsinstruments – wie, in Bezug auf die Mitgliedstaaten, die Verträge und die Charta – mit gleichem Inhalt wie die Bestimmungen der Konvention gelte, bewirke Art. 5 des Übereinkunftsentwurfs nämlich, dass eine solche Auslegung den Mitgliedstaaten nicht entgegengehalten werden könne. Hinzu komme, dass es keiner Regel bedürfe, nach der eine Beschwerde unzulässig sei, die ein Mitgliedstaat vor dem EGMR gegen einen anderen Mitgliedstaat wegen einer Streitigkeit über die Auslegung oder Anwendung von Bestimmungen des Unionsrechts mit gleichem Inhalt wie die Bestimmungen der Konvention, insbesondere von Bestimmungen der Charta, erhebe. Die Einlegung einer solchen Beschwerde verstieße nämlich bereits gegen Art. 344 AEUV und würde auf Unionsebene durch die in den Art. 258 AEUV bis 260 AEUV geregelten Verfahren geahndet.

## VII – Zusammenfassung der wesentlichen beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen

108. Im Rahmen des vorliegenden Gutachtenantrags haben die belgische, die bulgarische, die tschechische, die dänische, die deutsche und die estnische Regierung, Irland, die hellenische, die spanische, die französische, die italienische, die zyprische, die lettische, die litauische, die ungarische, die niederländische, die österreichische, die polnische, die portugiesische, die rumänische, die slowakische, die finnische und die schwedische Regierung, die Regierung des Vereinigten Königreichs sowie das Parlament und der Rat schriftlich oder mündlich in der Sitzung Erklärungen abgegeben.

109. Alle Mitgliedstaaten und die genannten Organe bejahen im Wesentlichen die Vereinbarkeit des Übereinkunftsentwurfs mit den Verträgen und machen sich die Ausführungen der Kommission weitgehend zu eigen. In mehreren Punkten unterscheidet sich ihre Würdigung jedoch von der der Kommission.

### A – Zur Zulässigkeit des Gutachtenantrags

110. In Bezug auf die Zulässigkeit des Gutachtenantrags ist im Wesentlichen unstrittig, dass Gegenstand des Antrags eine „geplante Übereinkunft“ im Sinne von Art. 218 Abs. 11 AEUV ist und dass der Gerichtshof, wie von ihm gefordert, über alle notwendigen Angaben verfügt, um über ihre Vereinbarkeit mit den Verträgen befinden zu können (Gutachten 2/94, EU:C:1996:140, Rn. 20 und 21).

111. Dagegen sind in Bezug auf die Ausführungen der Kommission zu den internen Regeln ganz unterschiedliche Standpunkte vertreten worden.
112. Die bulgarische und die dänische Regierung, Irland, die französische, die ungarische, die portugiesische, die finnische und die schwedische Regierung, die Regierung des Vereinigten Königreichs sowie das Parlament und der Rat tragen vor, zwar habe der Umstand, dass diese Regeln noch nicht erlassen worden seien, keine Auswirkung auf die Zulässigkeit des Antrags. Dies gelte umso mehr, als zum einen, wie die estnische und die lettische Regierung ausführen, solche Regeln Folgen nur für die Union hätten und die internationalen Aspekte des Übereinkunftsentwurfs unberührt ließen und zum anderen, wie im Wesentlichen die polnische und die schwedische Regierung hervorheben, diese Regeln auch mit den Verträgen vereinbar sein müssten, was gegebenenfalls, so die zyprische und die schwedische Regierung sowie die Regierung des Vereinigten Königreichs, vom Gerichtshof nach Art. 263 AEUV geprüft werden könne.
113. Die Kommission hätte jedoch davon Abstand nehmen müssen, die Debatte über solche Regeln vor dem Gerichtshof im Rahmen des vorliegenden Gutachtenverfahrens zu eröffnen. Es sei nämlich für den Gerichtshof unmöglich, sich zu solchen internen Regeln zu äußern, und zwar nach Ansicht der hellenischen und der niederländischen Regierung wegen ihres hypothetischen Charakters, nach Ansicht der französischen, der zyprischen und der litauischen Regierung sowie des Rates wegen des Fehlens hinreichender Angaben zu ihrem Inhalt und nach Ansicht der tschechischen, der estnischen, der französischen, der zyprischen, der litauischen, der niederländischen, der portugiesischen, der slowakischen und der schwedischen Regierung in Anbetracht dessen, dass sie nicht Teil der fraglichen internationalen Übereinkunft seien, die allein Gegenstand eines Gutachtenantrags im Sinne von Art. 218 Abs. 11 AEUV sein könne. Ferner würde der Gerichtshof, wenn er sich zum Inhalt von Regeln äußerte, die der Unionsgesetzgeber noch nicht erlassen habe, nach Ansicht der estnischen Regierung, der Regierung des Vereinigten Königreichs sowie des Rates unter Verletzung von Art. 13 EUV oder, so die estnische Regierung, unter Verstoß gegen die in Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV geregelte Zuständigkeitsverteilung in die Befugnisse des Rates eingreifen.
114. Folglich sei der Gutachtenantrag nur insoweit zulässig, als er die geplante Übereinkunft betreffe; in Bezug auf die internen Regeln halten die französische und die zyprische Regierung den Gerichtshof für unzuständig, während die tschechische, die estnische und die französische Regierung den Antrag als unzulässig ansehen und die litauische Regierung der Meinung ist, dass sich der Gerichtshof nicht zu äußern habe.
115. Sollte dagegen die Analyse der internen Regeln für die Beurteilung der Vereinbarkeit des Übereinkunftsentwurfs mit den Verträgen erforderlich sein – worüber nach Ansicht der hellenischen Regierung der Gerichtshof zu entscheiden hat –, so müsste nach Auffassung der polnischen Regierung der Gerichtshof sein Gutachten zur Vereinbarkeit des Entwurfs mit den Verträgen davon abhängig machen, dass auch die internen Regeln mit ihnen oder, so die rumänische Regierung, mit dem Erklärungsentwurf vereinbar seien, während die estnische Regierung und der Rat der Meinung sind, dass das Verfahren ausgesetzt werden müsse, bis diese Regeln verfügbar seien. Die hellenische Regierung und der Rat tragen vor, der Antrag müsse in vollem Umfang für unzulässig erklärt werden, wohingegen die spanische Regierung zu diesem Ergebnis nur in Bezug auf die in den internen Regeln noch zu klärenden Aspekte des Übereinkunftsentwurfs kommt, d. h. in Bezug auf die Vertretung der Union vor dem EGMR, die Vorabbeurteilung des Gerichtshofs, das Verfahren zur Erstellung der Liste von drei Bewerbern um die Richterstelle und die Beteiligung der Union an der Versammlung oder am Ministerkomitee sowie die neuen, im Entwurf für Regel 18 enthaltenen Abstimmungsregeln.
116. Hilfsweise, für den Fall, dass der Gerichtshof beschließen sollte, sich zu den internen Regeln zu äußern, sind in Bezug auf die wichtigsten von ihnen Erklärungen abgegeben worden.

B – Zum Inhalt des Entwurfs

1. 1. Art. 1 Buchst. a des EU-Protokolls Nr. 8
117. Alle Mitgliedstaaten und die Organe, die Erklärungen abgegeben haben, stimmen den Beurteilungen der Kommission im Wesentlichen zu und kommen zu dem Ergebnis, dass der Übereinkunftsentwurf die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts in Bezug auf die besondere Regelung für eine Beteiligung der Union an den Kontrollgremien der EMRK unberührt lasse.
2. 2. Art. 1 Buchst. b des EU-Protokolls Nr. 8
118. Die betreffenden Mitgliedstaaten und die Organe sind ferner der Ansicht, dass der Mitbeschwerdegegner-Mechanismus es im Großen und Ganzen ermögliche, die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts zu wahren, indem er sicherstelle, dass Beschwerden von Nichtmitgliedstaaten und Individualbeschwerden den Mitgliedstaaten und/oder gegebenenfalls der Union ordnungsgemäß übermitteln würden.
119. Einige Mitgliedstaaten sind jedoch der Meinung, dass die Beurteilungen der Kommission präzisiert oder ergänzt werden müssten.
120. Zunächst trägt die österreichische Regierung vor, der Mitbeschwerdegegner-Mechanismus müsse nicht nur dann ausgelöst werden können, wenn die Verletzung der EMRK „nur unter Missachtung einer aufgrund des [Unionsrechts] bestehenden Verpflichtung hätte vermieden werden können“, sondern auch dann, wenn eine solche Verletzung einem Mitgliedstaat im Rahmen der Durchführung des Unionsrechts zuzurechnen sei, ungeachtet dessen, dass das Unionsrecht diesem Mitgliedstaat einen gewissen Grad an Autonomie zubillige. Wenn die gerügte Verletzung mit einem Rechtsakt zur Umsetzung einer Richtlinie zusammenhänge, könnte es nämlich im Interesse der Union sein, vor dem EGMR die Rechtmäßigkeit der Richtlinie zu verteidigen, selbst wenn sie den betreffenden Mitgliedstaat nicht zum Erlass des fraglichen Rechtsakts verpflichte, sondern ihn dazu lediglich ermächtige. Außerdem könnte im Vorhinein schwer absehbar sein, über welchen Freiraum die Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung einer Richtlinie verfügten.
121. Sodann macht die bulgarische Regierung geltend, der fakultative Charakter des Mitbeschwerdegegner-Mechanismus belasse dem potenziellen Mitbeschwerdegegner die Möglichkeit, sich seiner Verantwortung nach Art. 46 EMRK zu entziehen. Insoweit fügt die österreichische Regierung hinzu, die Vereinbarkeit dieses Mechanismus mit den Anforderungen von Art. 1 Buchst. b des EU-Protokolls Nr. 8 hänge davon ab, ob es im Unionsrecht eine interne Bestimmung gebe, die die Unionsorgane verpflichte, in Verfahren gegen einen oder mehrere Mitgliedstaaten zu beantragen, dass die Union als Mitbeschwerdegegnerin zugelassen werde, wenn durch die Rüge einer Verletzung der EMRK die Vereinbarkeit des Unionsrechts mit ihr in Frage gestellt werde. Zwar sei eine solche Selbstverpflichtung bereits in Buchst. a des Erklärungsentwurfs vorgesehen, doch bedürfe es daneben einer rechtsverbindlichen Normierung dieser Verpflichtung, so dass das Unterbleiben der Stellung eines solchen Antrags oder die Weigerung, an einem Verfahren nach Aufforderung durch den EGMR teilzunehmen, gemäß Art. 3 Abs. 5 des Übereinkunftsentwurfs eine Unterlassung im Sinne von Art. 265 AEUV darstelle. Die rumänische Regierung entnimmt dem Erklärungsentwurf überdies, dass sich die Union, auch wenn ihre Intervention als Mitbeschwerdegegnerin im Übereinkunftsentwurf als Möglichkeit vorgesehen sei, verpflichte, intern Regeln aufzustellen, anhand deren geklärt werden könne, welche Verletzung der Bestimmungen der EMRK mit dem Unionsrecht zusammenhängen solle und über welchen Spielraum der betreffende Mitgliedstaat verfüge.
122. Die französische Regierung führt weiter aus, um zu verhindern, dass der EGMR sich veranlasst sehen könne, über unionsrechtliche Fragen wie die Aufteilung der Verantwortung im Rahmen einer am Ende eines Verfahrens, in dem eine Vertragspartei Mitbeschwerdegegnerin sei, festgestellten Verletzung zu entscheiden, müsse Art. 3 Abs. 7 des Übereinkunftsentwurfs zweifellos dahin ausgelegt

werden, dass der EGMR über die Aufteilung der Verantwortung zwischen dem Beschwerdegegner und dem Mitbeschwerdegegner nur auf der Grundlage von Argumenten entscheiden könne, die sie im Rahmen eines gemeinsamen Antrags vorgetragen hätten.

123. Schließlich macht die Regierung des Vereinigten Königreichs geltend, entgegen dem Vorbringen der Kommission, wonach es gemäß Art. 46 Abs. 1 EMRK dem Mitbeschwerdegegner obliege, eine Verletzung der EMRK abzustellen, um einem Urteil des EGMR nachzukommen, müsse diese Verpflichtung geteilt werden. Wenn ein solches Urteil gemeinsam gegen die Union und einen oder mehrere ihrer Mitgliedstaaten ergehe, verschaffe es nämlich weder der Kommission noch einem anderen Unionsorgan die Befugnis, zur Sicherstellung seiner ordnungsgemäßen Durchführung tätig zu werden; dies müsse vielmehr im Wege des normalen Rechtssetzungsverfahrens der Union geschehen.
3. 3. Art. 6 Abs. 2 EUV und Art. 2 Satz 1 des EU-Protokolls Nr. 8
124. Die Beurteilung des Erfordernisses, dass der Beitritt zur EMRK die Zuständigkeiten der Union unberührt lässt, durch die Kommission wird von den Mitgliedstaaten, die beim Gerichtshof Erklärungen eingereicht haben, weitgehend geteilt, außer in Bezug auf die Frage der Zuständigkeit der Union für den Beitritt zu anderen Protokollen als dem Zusatzprotokoll und dem Protokoll Nr. 6, denen sie nach Art. 1 des Übereinkunftsentwurfs beitreten.
125. Insbesondere trägt die deutsche Regierung vor, die im Gutachtenantrag enthaltenen Erwägungen zu einem etwaigen Beitritt zu anderen Protokollen als dem Zusatzprotokoll und dem Protokoll Nr. 6 seien unzulässig, da insoweit keine „geplante Übereinkunft“ vorliege.
126. In der Sache führt die slowakische Regierung aus, die Union sei derzeit nur zum Beitritt zu den beiden in der vorstehenden Randnummer genannten Protokollen befugt, während die dänische Regierung meint, die Union sei nicht befugt, bestehenden Protokollen beizutreten, denen noch nicht alle Mitgliedstaaten beigetreten seien.
127. Dagegen sind die lettische, die niederländische und die polnische Regierung der Ansicht, die Union könnte theoretisch befugt sein, auch den letztgenannten Protokollen beizutreten. Dies sei jedoch nicht entscheidend. Die niederländische Regierung führt hierzu aus, in Anbetracht des in Art. 218 Abs. 6 Unterabs. 2 Buchst. a Ziff. ii und Abs. 8 Unterabs. 2 AEUV vorgesehenen Verfahrens, wonach der Abschluss einer Übereinkunft im Sinne dieses Artikels einstimmig beschlossen werden müsse und alle Mitgliedstaaten der Übereinkunft im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zustimmen müssten, sei es wenig wahrscheinlich, dass die Union die Zustimmung der Mitgliedstaaten für den Beitritt zu Protokollen erhalten könne, denen sie nicht beigetreten seien. Die Union könnte jedenfalls derzeit keinen anderen als den in Art. 1 des Übereinkunftsentwurfs genannten Protokollen beitreten, da dies, so die lettische Regierung, eines speziellen Mandats des Rates bedürfte oder, so die polnische Regierung, nicht unabhängig vom Willen der Mitgliedstaaten möglich sei. Schließlich fügt die deutsche Regierung hinzu, diese Befugnis müsse unter Beachtung von Art. 2 Satz 2 des EU-Protokolls Nr. 8 ausgeübt werden, wonach die Beitrittsübereinkunft die besondere Situation der Mitgliedstaaten in Bezug auf die EMRK, insbesondere in Bezug auf ihre Protokolle, unberührt lassen müsse. Ein sofortiger Beitritt zu Protokollen, denen nicht alle Mitgliedstaaten beigetreten seien, verstieße aber gegen diese Bestimmung oder, so die hellenische Regierung, gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit.
4. 4. Art. 1 Buchst. b und Art. 2 Satz 1 des EU-Protokolls Nr. 8
128. Zur Frage der Effektivität der in den Verträgen für den Bereich der GASP vorgesehenen Rechtsbehelfe und insbesondere zu den Ausführungen der Kommission in Bezug auf die Zurechnung der im Rahmen dieser Politik erlassenen Rechtsakte trägt die Regierung des Vereinigten Königreichs vor, diese Ausführungen seien unnötig, da der EGMR seine Rechtsprechung zur Zurechnung der Rechtsakte der Vertragsparteien auf die internationalen Organisationen nie auf die Union angewandt habe. Die

deutsche Regierung ist der Ansicht, die in Art. 1 Abs. 4 des Übereinkunftsentwurfs vorgesehene und in den Rn. 22 bis 26 des Entwurfs des Erläuternden Berichts erläuterte Regel dürfe jedenfalls nur für Zwecke des Beitritts der Union zur EMRK gelten und die allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätze zur Zurechnung von Handlungen an internationale Organisationen nicht berühren.

129. Nuancierter sind die Standpunkte der Mitgliedstaaten zu den Begrenzungen der Zuständigkeit des Gerichtshofs im Bereich der GASP durch die Verträge.
130. Zunächst machen die hellenische Regierung und die Regierung des Vereinigten Königreichs geltend, es sei nicht erforderlich, dass der Gerichtshof Art. 275 AEUV auslege und sich zu seiner etwaigen Zuständigkeit insbesondere für Vorabentscheidungen in diesem Bereich äußere.
131. Die Regierung des Vereinigten Königreichs fügt hinzu, die von der Kommission befürwortete weite Auslegung dieses Artikels, wonach sich die Zuständigkeit des Gerichtshofs im Rahmen von Art. 267 AEUV auch auf Rechtsakte im Bereich der GASP erstrecke, gehe jedenfalls fehl und beruhe auf den Urteilen *Gestoras Pro Amnistía u. a./Rat (C-354/04 P, EU:C:2007:115)* sowie *Segi u. a./Rat (EU:C:2007:116)*, d. h. auf einer Rechtsprechung vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon. Wie auch die spanische und die finnische Regierung vortragen, sei in diesem Vertrag durch Art. 275 AEUV die Kontrolle der Gültigkeit von Rechtsakten im Bereich der GASP gerade auf Nichtigkeitsklagen beschränkt worden, also unter Ausschluss von Vorabentscheidungen über die Gültigkeit. Sie führen weiter aus, Art. 275 AEUV müsse eng ausgelegt werden, nicht nur, wie die französische und die polnische Regierung sowie der Rat geltend machen, weil in diesem Bereich die Unzuständigkeit des Gerichtshofs die Regel und seine Zuständigkeit die Ausnahme sei, sondern auch aufgrund des von der spanischen und der polnischen Regierung hervorgehobenen Umstands, dass eine weite, die Zuständigkeiten des Gerichtshofs im Bereich der GASP erweiternde Auslegung nicht den Anforderungen von Art. 2 des EU-Protokolls Nr. 8 entspreche. Zudem weist die niederländische Regierung darauf hin, dass eine weite Auslegung Unsicherheiten hinsichtlich der Zulässigkeitsvoraussetzungen von Nichtigkeitsklagen gegen solche Rechtsakte schaffe. Die Zuständigkeit der Unionsgerichte erstrecke sich nämlich nur auf die nach Art. 263 Abs. 4 AEUV erhobenen Klagen gegen Beschlüsse über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen, die der Rat auf der Grundlage von Titel V Kapitel 2 des EU-Vertrags erlassen habe. Nach Ansicht der französischen Regierung hätte eine weite Auslegung des Begriffs „restriktive Maßnahmen“ Folgen für die Auslegung der Zulässigkeitsvoraussetzungen von Nichtigkeitsklagen und Klagen, die sich auf die in Art. 277 AEUV vorgesehene Einrede der Rechtswidrigkeit stützten. Schließlich tragen die französische Regierung und der Rat vor, eine solche Ausdehnung würde sich überdies auch auf das Verfahren der Vorabfassung des Gerichtshofs erstrecken. Dieses Verfahren dürfe aber nur dann zur Anwendung kommen, wenn vor dem EGMR eine mit einer restriktiven Maßnahme zusammenhängende Verletzung der EMRK geltend gemacht werde, da sonst die Zuständigkeiten des Gerichtshofs erweitert würden.
132. Sodann vertreten die französische Regierung und der Rat die Auffassung, die von der Kommission getroffene Unterscheidung zwischen Maßnahmen mit verbindlichen Rechtswirkungen und Maßnahmen ohne solche Wirkungen sei insofern unbegründet, als es nur darauf ankomme, ob eine „restriktive Maßnahme“ im Sinne von Art. 275 AEUV vorliege. Der Begriff „restriktive Maßnahme“ könne aber nicht von der bloßen Tatsache abhängen, dass eine Maßnahme geeignet sei, die Grundrechte Einzelner zu verletzen, da eine solche Definition über den Wortlaut von Art. 215 Abs. 2 AEUV hinausginge und Art. 275 Abs. 1 AEUV seine praktische Wirksamkeit nähme.
133. Folglich, so der Rat, bleibe der Gerichtshof für die Entscheidung über eine Einrede der Regelwidrigkeit nach Art. 277 AEUV zuständig, sei jedoch, so die polnische Regierung, weder für Vorabentscheidungen über die Gültigkeit anderer als restriktiver Maßnahmen zuständig noch, so die französische Regierung und der Rat, für die Entscheidung über Klagen aus außervertraglicher Haftung, mit denen der Ersatz eines durch eine Handlung oder Maßnahme im Bereich der GASP entstandenen Schadens begehrt werde. Nach Ansicht der französischen und der niederländischen Regierung sowie des Rates umfasst

der Begriff der restriktiven Maßnahmen nur die „Sanktionsentscheidungen“ gegen natürliche oder juristische Personen, mit denen ihr Zugang zum Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten begrenzt werden soll oder ihre Mittel und ihre wirtschaftlichen Ressourcen eingefroren werden sollen, was somit sowohl die auf Art. 31 Abs. 1 EUV beruhenden Grundmaßnahmen als auch die auf der Grundlage von Abs. 2 dieses Artikels ergangenen Durchführungsmaßnahmen betreffe.

134. Die französische Regierung fügt insoweit hinzu, das die Zulässigkeit von Vorabentscheidungsersuchen im Rahmen des früheren „dritten Pfeilers“ betreffende Urteil Segi u. a./Rat (EU:C:2007:116) sei auf den vorliegenden Fall nicht übertragbar, da Art. 275 AEUV, anders als Art. 35 Abs. 1 EU, dem Gerichtshof keine Zuständigkeit für Vorabentscheidungen einräume.
135. Schließlich hält die französische Regierung die Tatsache, dass diese Auslegung von Art. 275 AEUV Einzelnen einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gegen bestimmte Handlungen im Bereich der GASP nehmen könne, nicht für ausreichend, um dem Gerichtshof eine in den Verträgen nicht vorgesehene Zuständigkeit zu übertragen. Die französische, die polnische, die finnische und die schwedische Regierung meinen, gerade um zu verhindern, dass die Union systematisch wegen Verletzung der Art. 6 und 13 EMRK verurteilt werde, bestimmten Art. 1 Abs. 4 des Übereinkunftsentwurfs sowie die Rn. 23 und 24 des Entwurfs des Erläuternden Berichts, dass es Sache der Mitgliedstaaten sei, den Schutz des Rechts auf einen Richter und des Rechts auf einen effektiven gerichtlichen Rechtsbehelf zu gewährleisten, zumal, so der Rat, die Union nach dem Protokoll (Nr. 7) über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union, das dem EU-Vertrag, dem AEU-Vertrag und dem EAG-Vertrag beigefügt sei, über keine Befreiung von der Gerichtsbarkeit verfüge, so dass sie vor den nationalen Gerichten auf Schadensersatz verklagt werden könne. Überdies, so der Rat weiter, sei die Frage, ob das System des gerichtlichen Rechtsschutzes im Bereich der GASP mit den Art. 6 und 13 EMRK im Einklang stehe, nur für die der Union zuzurechnenden Handlungen im Bereich der GASP relevant, betreffend sowohl militärische als auch zivile Operationen, da es Sache der Gerichte der Mitgliedstaaten sei, die Effektivität eines solchen Schutzes im Hinblick auf derartige den Mitgliedstaaten zuzurechnende Handlungen zu gewährleisten.
136. Zum Verfahren der Vorabfassung des Gerichtshofs trägt zunächst die Regierung des Vereinigten Königreichs vor, dieses Verfahren sei nicht erforderlich, um den Übereinkunftsentwurf als mit den Verträgen vereinbar anzusehen, da die Entscheidungen des EGMR in Anbetracht ihrer deklaratorischen Natur keine Auswirkung auf die Gültigkeit des Unionsrechts hätten. Die bulgarische Regierung führt aus, es sei jedenfalls nicht erforderlich, auf dieses Verfahren zurückzugreifen, wenn sich der Gerichtshof bereits zur Gültigkeit der betreffenden Handlung im Hinblick auf das entsprechende Grundrecht der Charta geäußert habe, sowohl angesichts von Art. 52 Abs. 3 der Charta als auch der Vermutung eines gleichwertigen Schutzes, die für das Unionsrecht nach der Rechtsprechung des EGMR gelte (Urteil des EGMR, Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret anonim Şirketi/Irland, Nr. 45036/98, § 155, 30. Juni 2005).
137. Sodann machen die tschechische Regierung, Irland, die hellenische und die spanische Regierung sowie die Regierung des Vereinigten Königreichs geltend, auch wenn dem Gerichtshof durch das Verfahren der Vorabfassung zusätzliche Aufgaben neben denen übertragen würden, die er bereits nach den Verträgen habe, bedeute dies nicht, dass der Übereinkunftsentwurf die Befugnisse des Gerichtshofs erweitere, denn diese zusätzlichen Aufgaben verfälschten seine derzeitigen Befugnisse nicht (Gutachten 1/92, EU:C:1992:189, Rn. 32, 1/00, EU:C:2002:231, Rn. 21, 23 und 26, sowie 1/09, EU:C:2011:123, Rn. 75). Die dänische und die ungarische Regierung fügen hinzu, die Möglichkeit für den Gerichtshof, sich im Rahmen der Vorabfassung zu äußern, ergebe sich natürlicher- und notwendigerweise aus den Verträgen selbst und insbesondere aus Art. 6 Abs. 2 EUV. Während die französische und die österreichische Regierung somit keine Änderung der Verträge für erforderlich halten, reicht nach Ansicht der dänischen, der deutschen und der österreichischen Regierung der vom Rat nach Art. 218 Abs. 8 AEUV erlassene Beschluss aus, um dem Gerichtshof diese neue Aufgabe zu übertragen, da alle Mitgliedstaaten einem solchen Beschluss im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zustimmen müssten. Insoweit macht jedoch das Parlament ferner

geltend, da die Beschlüsse des Rates über den Abschluss internationaler Übereinkünfte grundsätzlich nur einer von der Union geschlossenen Übereinkunft rechtliche Wirkung verliehen, sei es zweifelhaft, ob solche Beschlüsse eigenen normativen Inhalt haben könnten, zumal sie vom Parlament nicht geändert werden könnten.

138. Im Hinblick auf die Beachtung der Befugnisse der Organe, und ohne zu dem Schluss zu kommen, dass das Verfahren der Vorabbeurteilung des Gerichtshofs den Anforderungen des EU-Protokolls Nr. 8 zuwiderläuft, führt die polnische Regierung aus, wenn der Kommission das Recht zuerkannt würde, den Gerichtshof außerhalb der Art. 263 AEUV und 267 AEUV mit Ersuchen um Entscheidungen über die Gültigkeit und die Auslegung von Bestimmungen in Rechtsakten der Union zu befassen, könnte dies zur Verfälschung der Zuständigkeiten der Organe – sowohl der Kommission als auch des Gerichtshofs selbst – und zur Umgehung der in diesen Bestimmungen aufgestellten Zulässigkeitsvoraussetzungen führen. Beispielsweise könne ein Organ eine Nichtigkeitsklage gegen eine Handlung der Union nach Art. 263 Abs. 6 AEUV binnen zwei Monaten nach Bekanntgabe der Handlung oder ihrer Mitteilung an den Kläger erheben. Falls die Kommission binnen dieser Frist keine Nichtigkeitsklage erhoben habe, könnte sie aber die Nichtigkeitsklärung der Handlung mittels des Verfahrens der Vorabbeurteilung erreichen und so die genannte Frist umgehen. Ferner würden die Zuständigkeiten des Gerichtshofs erheblich geändert, denn während derzeit nach Art. 267 AEUV nur die Gerichte der Mitgliedstaaten die Möglichkeit hätten, ein Ersuchen um Vorabentscheidung zu stellen, würde der Gerichtshof nach dem Beitritt das Unionsrecht auch auf Ersuchen der Kommission auslegen. Der Gerichtshof verfüge aber, ebenso wie die übrigen Unionsorgane, nicht über allgemeine Zuständigkeiten, und seine Zuständigkeit beschränke sich auf die Rechtssachen, mit denen er befasst werde. Die Möglichkeit des Gerichtshofs, über ihm von der Kommission gestellte Fragen zu entscheiden, müsste daher eine spezielle Grundlage im Vertrag haben, was derzeit nicht der Fall sei.
139. Die niederländische und die österreichische Regierung fügen hinzu, auch wenn das Verfahren der Vorabbeurteilung des Gerichtshofs dem Beschleunigungsgebot Rechnung tragen müsse, müsse es umfassender sein als das derzeit in Art. 23a der Satzung des Gerichtshofs vorgesehene Eilvorlageverfahren und allen Mitgliedstaaten die Möglichkeit bieten, schriftliche Erklärungen abzugeben. Nach Ansicht der niederländischen Regierung ist dieses Verfahren jedenfalls nicht durch spezielle Bestimmungen des Ratsbeschlusses über den Abschluss der Beitrittsübereinkunft zu regeln, sondern unmittelbar in der Satzung des Gerichtshofs und dessen Verfahrensordnung.
140. Schließlich trägt der Rat vor, die Zuständigkeit des Gerichtshofs, über die Einhaltung der Grundrechte durch Handlungen, die der Union im Bereich der GASP unmittelbar oder mittelbar zuzurechnen seien, zu entscheiden, bevor der EGMR dies tue, müsse seiner internen Zuständigkeit in diesem Bereich entsprechen. So habe sich der Gerichtshof vorab in Rechtssachen zu äußern, die sich gegen einen oder mehrere Mitgliedstaaten richteten, in denen die Union Mitbeschwerdegegnerin sei und die eine Handlung eines Mitgliedstaats zur Durchführung einer im Bereich der GASP vorgenommenen Unionshandlung betrafen, wenn die in Art. 275 AEUV vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt seien. Sollte der Gerichtshof entscheiden, dass die in Art. 40 EUV aufgestellten Grenzen tatsächlich überschritten worden seien und dass die fragliche Handlung nicht auf der Grundlage des die GASP betreffenden Kapitels des EU-Vertrags hätte vorgenommen werden dürfen, sei er auch für die Entscheidung über die Auslegung und die Gültigkeit der fraglichen Handlung zuständig, da dann keine zur GASP gehörende Handlung vorliege. Dass Handlungen der Union im Bereich der GASP, die Personen nicht unmittelbar berührten, im System des gerichtlichen Rechtsschutzes der Union nicht von einem Gericht für nichtig erklärt werden könnten, bedeute nicht, dass dieses System gegen die EMRK verstoße.
5. 5. Art. 2 Satz 2 des EU-Protokolls Nr. 8
141. Einige Mitgliedstaaten machen geltend, der Beitritt der Union zur EMRK und gegebenenfalls zu ihren Protokollen, die noch nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden seien, bringe entgegen dem Vorbringen der Kommission durchaus Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nach Art. 216 AEUV mit

sich. Während dies für die deutsche Regierung bedeutet, dass ein Beitritt zu diesen Protokollen gegen Satz 2 von Art. 2 des EU-Protokolls Nr. 8 verstoße, kommt die tschechische Regierung zu dem gegenteiligen Schluss, weil diese Verpflichtungen auf Art. 216 Abs. 2 AEUV beruhen und nicht auf der EMRK selbst. Sie fügt hinzu, der Beitritt zu diesen Protokollen sei jedenfalls nur mittels des in Art. 218 AEUV vorgesehenen Verfahrens möglich, so dass gegebenenfalls ein Gutachten des Gerichtshofs eingeholt werden könne.

142. Überdies kann nach Ansicht der polnischen Regierung, selbst wenn man annähme, dass die Union befugt sei, Protokolle zu schließen, die noch nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden seien, nicht ausgeschlossen werden, dass im Fall des Beitritts zu einem dieser Protokolle ein Mitgliedstaat, der es nicht ratifiziert habe, im Rat seine Bereitschaft erkläre, über die Union gebunden zu sein, und anschließend der Entscheidung, auf diese Weise an das Protokoll gebunden zu sein, „zustimme“. Er wäre dann nur im Zuständigkeitsbereich der Union an das Protokoll gebunden. Diese Lösung werfe aber, insbesondere in Anbetracht des Erfordernisses einer kohärenten, transparenten und einheitlichen Rechtsanwendung, Zweifel auf. Diese Zweifel wögen umso schwerer bei Protokollen zu Bereichen, in denen geteilte Zuständigkeiten bestünden.

6. 6. Art. 3 des EU-Protokolls Nr. 8

143. Zur Beachtung von Art. 344 AEUV führt die hellenische Regierung aus, es sei unnötig, die Unzulässigkeit einer Klage gegen Mitgliedstaaten vor dem EGMR vorzusehen, da eine solche Klage bereits durch Art. 344 AEUV untersagt werde. Die französische Regierung stellt jedoch klar, dass es für einen Mitgliedstaat weiterhin möglich sein müsse, als Drittbeteiligter zur Unterstützung eines seiner Staatsangehörigen in einer Rechtssache zwischen diesem und einem anderen Mitgliedstaat vor dem EGMR aufzutreten, auch wenn der letztgenannte Mitgliedstaat im Rahmen der Durchführung des Unionsrechts tätig werde.

## VIII – Stellungnahme des Gerichtshofs

### A – Zur Zulässigkeit

144. Einige der am vorliegenden Verfahren beteiligten Mitgliedstaaten haben Zweifel an der Zulässigkeit des vorliegenden Gutachtenantrags der Kommission geäußert, soweit er Beurteilungen in Bezug auf die internen Regeln enthält.

145. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 218 Abs. 11 AEUV das Parlament, der Rat, die Kommission oder ein Mitgliedstaat ein Gutachten des Gerichtshofs über die Vereinbarkeit einer geplanten Übereinkunft mit den Verträgen einholen kann. Diese Bestimmung dient dazu, Komplikationen zu vermeiden, die entstehen könnten, wenn die Vereinbarkeit völkerrechtlicher Übereinkünfte, die die Union verpflichten, mit den Verträgen vor Gericht bestritten würde (vgl. Gutachten 2/94, EU:C:1996:140, Rn. 3, 1/08, EU:C:2009:739, Rn. 107, und 1/09, EU:C:2011:123, Rn. 47).

146. Eine gerichtliche Entscheidung, mit der eine die Union verpflichtende völkerrechtliche Übereinkunft nach ihrem Abschluss wegen ihres Inhalts oder des Verfahrens ihres Zustandekommens für mit den Verträgen unvereinbar erklären würde, würde nämlich nicht nur unionsintern, sondern auch auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen zu ernststen Schwierigkeiten führen und könnte für alle Beteiligten einschließlich der Drittstaaten Nachteile mit sich bringen (vgl. Gutachten 3/94, EU:C:1995:436, Rn. 17, und 1/09, EU:C:2011:123, Rn. 48).

147. Damit sich der Gerichtshof zur Vereinbarkeit der Bestimmungen einer geplanten Übereinkunft mit den Regeln der Verträge äußern kann, muss er über hinreichende Angaben zum Inhalt dieser Übereinkunft verfügen (vgl. Gutachten 2/94, EU:C:1996:140, Rn. 20 bis 22, und 1/09, EU:C:2011:123, Rn. 49).

148. Im vorliegenden Fall hat die Kommission dem Gerichtshof die Entwürfe der Beitrittsinstrumente übermittelt, auf die sich die Verhandlungsführer bereits grundsätzlich geeinigt haben. Sie liefern zusammen genommen einen hinreichend vollständigen und genauen Rahmen der Modalitäten, unter denen der geplante Beitritt stattfinden soll, und erlauben es daher dem Gerichtshof, die Vereinbarkeit der Entwürfe mit den Verträgen zu beurteilen.
149. Dagegen hat der Inhalt der – noch nicht erlassenen – internen Regeln rein hypothetischen Charakter, und ihr Charakter als unionsinternes Recht schließt jedenfalls aus, dass sie Gegenstand des vorliegenden Gutachtenverfahrens sein können, das nur internationale Übereinkünfte betreffen kann, deren Abschluss die Union plant.
150. Überdies wird der Umfang der vom Gerichtshof im Rahmen des Gutachtenverfahrens vorzunehmenden Prüfung – die ungeachtet des künftigen Inhalts der zu erlassenden internen Regeln stattfinden kann – durch die Verträge genau vorgegeben, so dass sich der Gerichtshof, um nicht in die Zuständigkeiten der anderen mit der Schaffung der zur Umsetzung der Beitrittsübereinkunft erforderlichen internen Regeln betrauten Organe einzugreifen, darauf beschränken muss, die Vereinbarkeit der Beitrittsübereinkunft mit den Verträgen zu prüfen und sich nicht nur zu vergewissern, dass sie nicht gegen eine Vorschrift des Primärrechts verstößt, sondern auch, dass sie alle gegebenenfalls primärrechtlich erforderlichen Bestimmungen enthält.
151. Folglich sind die Ausführungen sowohl der Kommission als auch der Mitgliedstaaten und der übrigen Organe, die beim Gerichtshof Erklärungen eingereicht haben, zu den internen Regeln für die Prüfung des vorliegenden Gutachtenantrags irrelevant und können daher dessen Zulässigkeit nicht in Frage stellen.
152. Der vorliegende Gutachtenantrag ist somit zulässig.
- B – Zum Inhalt des Entwurfs
1. 1. Vorbemerkungen
153. Bevor mit der Analyse des Antrags der Kommission begonnen wird, ist einleitend festzustellen, dass es für den Beitritt der Union zur EMRK – im Unterschied zum Stand des Gemeinschaftsrechts zum Zeitpunkt des Gutachtens 2/94 des Gerichtshofs (EU:C:1996:140) – seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon in Art. 6 EUV eine spezielle Rechtsgrundlage gibt.
154. Dieser Beitritt bliebe jedoch durch wichtige Besonderheiten gekennzeichnet.
155. Seit der Errichtung der EMRK konnten ihr nämlich nur Staaten beitreten, so dass sie bis heute auch nur Staaten bindet. Dies wird im Übrigen dadurch bestätigt, dass zur Ermöglichung des Beitritts der Union nicht nur Art. 59 EMRK geändert wurde, sondern dass die geplante Übereinkunft selbst eine Reihe von Änderungen der EMRK enthält, damit der Beitritt im Rahmen des durch sie geschaffenen Systems verwirklicht werden kann.
156. Die Rechtfertigung dieser Änderungen besteht aber gerade darin, dass die Union im Gegensatz zu allen anderen Vertragsparteien aus völkerrechtlicher Sicht schon ihrer Natur nach nicht als Staat angesehen werden kann.
157. Wie der Gerichtshof wiederholt festgestellt hat, haben die Gründungsverträge der Union, im Unterschied zu gewöhnlichen völkerrechtlichen Verträgen, nämlich eine neue, mit eigenen Organen ausgestattete Rechtsordnung geschaffen, zu deren Gunsten die ihr angehörenden Staaten in Bereichen von immer größerem Umfang ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben und deren Rechtssubjekte

- nicht nur diese Staaten, sondern auch ihre Bürger sind (vgl. u. a. Urteile van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, S. 25, und Costa, 6/64, EU:C:1964:66, S. 1269, sowie Gutachten 1/09, EU:C:2011:123, Rn. 65).
158. Der Umstand, dass die Union mit einer neuartigen Rechtsordnung von spezieller Natur, einem ihr eigenen verfassungsrechtlichen Rahmen und ihr eigenen Grundprinzipien, einer besonders ausgefeilten institutionellen Struktur sowie einem Gesamtbestand ihr Funktionieren gewährleistender Rechtsregeln ausgestattet ist, hat aber Folgen für das Verfahren und die Bedingungen eines Beitritts zur EMRK.
159. Wegen eben dieses Umstands machen die Verträge den Beitritt von der Einhaltung verschiedener Bedingungen abhängig.
160. So wird zunächst in Art. 6 Abs. 2 EUV im Anschluss an die Vorgabe, dass die Union der EMRK beitrifft, in Satz 2 sogleich klargestellt, dass dieser Beitritt „nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union“ ändert.
161. Sodann ist nach dem EU-Protokoll Nr. 8, das den Verträgen rechtlich gleichrangig ist, u. a. in der Beitrittsübereinkunft dafür Sorge zu tragen, dass die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts erhalten bleiben, und sicherzustellen, dass der Beitritt die Zuständigkeiten der Union und die Befugnisse ihrer Organe, die besondere Situation der Mitgliedstaaten in Bezug auf die EMRK sowie Art. 344 AEUV unberührt lässt.
162. Schließlich ist die Regierungskonferenz, die den Vertrag von Lissabon angenommen hat, in der Erklärung zu Art. 6 Abs. 2 des Vertrags über die Europäische Union übereingekommen, dass der Beitritt unter Bedingungen erfolgen soll, die es gestatten, die Besonderheiten der Rechtsordnung der Union zu wahren.
163. Im Licht insbesondere dieser Bestimmungen hat der Gerichtshof im Rahmen der ihm durch Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 1 EUV übertragenen Aufgabe zu prüfen, dass die rechtlichen Modalitäten des geplanten Beitritts der Union zur EMRK mit den angeführten Vorschriften und allgemeiner mit der Verfassungsurkunde der Union, den Verträgen, im Einklang stehen (Urteil Les Verts/Parlament, 294/83, EU:C:1986:166, Rn. 23).
164. Bei der Vornahme dieser Kontrolle ist, wie sich aus den Rn.160 bis 162 des vorliegenden Gutachtens ergibt, zu beachten, dass die Bedingungen, von denen die Verträge den Beitritt abhängig machen, vor allem gewährleisten sollen, dass er die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts unberührt lässt.
165. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass zu diesen Merkmalen u. a. die Verfassungsstruktur der Union gehört, die sich in dem in Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV aufgestellten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung sowie dem in den Art. 13 EUV bis 19 EUV festgelegten institutionellen Rahmen widerspiegelt.
166. Hinzu kommen die das Wesen des Unionsrechts selbst betreffenden besonderen Merkmale. Insbesondere ist, wie der Gerichtshof mehrfach ausgeführt hat, das Unionsrecht dadurch gekennzeichnet, dass es einer autonomen Quelle, den Verträgen, entspringt und Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten hat (vgl. in diesem Sinne Urteile Costa, EU:C:1964:66, S. 1269 und 1270, sowie Internationale Handelsgesellschaft, EU:C:1970:114, Rn. 3, Gutachten 1/91, EU:C:1991:490, Rn. 21, und 1/09, EU:C:2011:123, Rn. 65, sowie Urteil Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, Rn. 59), sowie durch die unmittelbare Wirkung einer ganzen Reihe für ihre Staatsangehörigen und für sie selbst geltender Bestimmungen (Urteil van Gend & Loos, EU:C:1963:1, S. 25, und Gutachten 1/09, EU:C:2011:123, Rn. 65).

167. Diese wesentlichen Merkmale des Unionsrechts haben zu einem strukturierten Netz von miteinander verflochtenen Grundsätzen, Regeln und Rechtsbeziehungen geführt, das die Union selbst und ihre Mitgliedstaaten wechselseitig bindet sowie die Mitgliedstaaten untereinander, die nunmehr, in den Worten von Art. 1 Abs. 2 EUV, in die „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ eingebunden sind.
168. Eine solche rechtliche Konstruktion beruht auf der grundlegenden Prämisse, dass jeder Mitgliedstaat mit allen anderen Mitgliedstaaten eine Reihe gemeinsamer Werte teilt – und anerkennt, dass sie sie mit ihm teilen –, auf die sich, wie es in Art. 2 EUV heißt, die Union gründet. Diese Prämisse impliziert und rechtfertigt die Existenz gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten bei der Anerkennung dieser Werte und damit bei der Beachtung des Unionsrechts, mit dem sie umgesetzt werden.
169. Im Mittelpunkt dieser rechtlichen Konstruktion stehen im Übrigen die durch die Charta – die nach Art. 6 Abs. 1 EUV den gleichen rechtlichen Rang hat wie die Verträge – anerkannten Grundrechte, deren Achtung eine Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Union ist, so dass Maßnahmen, die mit diesen Rechten unvereinbar sind, in der Union nicht zulässig sind (vgl. Urteile ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, Rn. 41, Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, Rn. 14, Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, Rn. 73, sowie Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission, EU:C:2008:461, Rn. 283 und 284).
170. Die Autonomie, über die das Unionsrecht im Verhältnis zum Recht der Mitgliedstaaten sowie zum Völkerrecht verfügt, gebietet aber, dass die Auslegung dieser Grundrechte im Rahmen der Struktur und der Ziele der Union gewährleistet ist (vgl. in diesem Sinne Urteile Internationale Handelsgesellschaft, EU:C:1970:114, Rn. 4, sowie Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission, EU:C:2008:461, Rn. 281 bis 285).
171. Hinsichtlich der Struktur der Union ist hervorzuheben, dass nicht nur die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union die Charta beachten müssen, sondern auch die Mitgliedstaaten, wenn sie das Recht der Union durchführen (vgl. in diesem Sinne Urteil Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, Rn. 17 bis 21).
172. Zur Verfolgung der in Art. 3 EUV angeführten Ziele der Union dient wiederum eine Reihe grundlegender Bestimmungen wie diejenigen über den freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, die Freizügigkeit, die Unionsbürgerschaft, den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie die Wettbewerbspolitik. Diese Bestimmungen, die sich in den Rahmen eines unionseigenen Systems einfügen, sind so strukturiert, dass jede von ihnen in ihrem speziellen Bereich und mit ihren besonderen Merkmalen zur Verwirklichung des Integrationsprozesses beiträgt, der die Daseinsberechtigung der Union selbst darstellt.
173. Desgleichen obliegt es den Mitgliedstaaten nach dem in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 EUV niedergelegten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet insbesondere für die Anwendung und Wahrung des Unionsrechts zu sorgen. Außerdem ergreifen die Mitgliedstaaten nach Unterabs. 2 dieser Bestimmung alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Unionsorgane ergeben (Gutachten 1/09, EU:C:2011:123, Rn. 68 und die dort angeführte Rechtsprechung).
174. Um sicherzustellen, dass die besonderen Merkmale und die Autonomie der Rechtsordnung der Union erhalten bleiben, haben die Verträge ein Gerichtssystem geschaffen, das zur Gewährleistung der Kohärenz und der Einheitlichkeit bei der Auslegung des Unionsrechts dient.
175. In diesem Rahmen ist es Sache der nationalen Gerichte und des Gerichtshofs, die volle Anwendung des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten und den Schutz der Rechte zu gewährleisten, die den Einzelnen aus ihm erwachsen (Gutachten 1/09, EU:C:2011:123, Rn. 68 und die dort angeführte Rechtsprechung).

176. Insbesondere besteht das Schlüsselement des so gestalteten Gerichtssystems in dem in Art. 267 AEUV vorgesehenen Vorabentscheidungsverfahren, das durch die Einführung eines Dialogs von Gericht zu Gericht gerade zwischen dem Gerichtshof und den Gerichten der Mitgliedstaaten die einheitliche Auslegung des Unionsrechts gewährleisten soll (vgl. in diesem Sinne Urteil van Gend & Loos, EU:C:1963:1, S. 25) und damit die Sicherstellung seiner Kohärenz, seiner vollen Geltung und seiner Autonomie sowie letztlich des eigenen Charakters des durch die Verträge geschaffenen Rechts ermöglicht (vgl. in diesem Sinne Gutachten 1/09, EU:C:2011:123, Rn. 67 und 83).
177. Unter Beachtung dieses in den Rn. 155 bis 176 des vorliegenden Gutachtens dargestellten verfassungsrechtlichen Rahmens sind daher die insbesondere durch die Charta anerkannten Grundrechte innerhalb der Union auszulegen und anzuwenden.
2. 2. Zur Vereinbarkeit der geplanten Übereinkunft mit dem Primärrecht der Union
178. Im Rahmen der Stellungnahme zum Gutachtenantrag der Kommission ist die Prüfung sowohl darauf zu erstrecken, ob die geplante Übereinkunft geeignet ist, die soeben dargelegten besonderen Merkmale des Unionsrechts und, wie die Kommission selbst hervorgehoben hat, die Autonomie dieses Rechts bei der Auslegung und Anwendung der durch das Unionsrecht und insbesondere durch die Charta anerkannten Grundrechte zu beeinträchtigen, als auch darauf, ob die in der Übereinkunft vorgesehenen institutionellen und Verfahrensmechanismen die Beachtung der Bedingungen sicherstellen, von denen die Verträge den Beitritt der Union zur EMRK abhängig gemacht haben.
- a) Zu den besonderen Merkmalen und zur Autonomie des Unionsrechts
179. Nach Art. 6 Abs. 3 EUV sind die Grundrechte, wie sie in der EMRK gewährleistet sind, als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts. Solange die Union der EMRK nicht beigetreten ist, stellt diese jedoch kein Rechtsinstrument dar, das förmlich in die Unionsrechtsordnung übernommen worden ist (vgl. in diesem Sinne Urteile Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, Rn. 60, und Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, Rn. 44).
180. Hingegen würde die EMRK infolge des Beitritts, wie jede andere von der Union geschlossene internationale Übereinkunft, nach Art. 216 Abs. 2 AEUV die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten binden und damit Bestandteil des Unionsrechts werden (Urteil Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, Rn. 5, Gutachten 1/91, EU:C:1991:490, Rn. 37, sowie Urteile IATA und ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, Rn. 36, und Air Transport Association of America u. a., C-366/10, EU:C:2011:864, Rn. 73).
181. Die Union würde daher, wie jede andere Vertragspartei, einer externen Kontrolle unterliegen, deren Gegenstand die Beachtung der Rechte und Freiheiten wäre, zu deren Einhaltung sich die Union nach Art. 1 EMRK verpflichten würde. In diesem Zusammenhang würden die Union und ihre Organe, einschließlich des Gerichtshofs, den in der EMRK vorgesehenen Kontrollmechanismen und insbesondere den Entscheidungen und Urteilen des EGMR unterliegen.
182. Insoweit hat der Gerichtshof bereits klargestellt, dass eine internationale Übereinkunft, die die Schaffung eines mit der Auslegung ihrer Bestimmungen betrauten Gerichts vorsieht, dessen Entscheidungen für die Organe, einschließlich des Gerichtshofs, bindend sind, grundsätzlich nicht mit dem Unionsrecht unvereinbar ist. Dies gilt umso mehr, wenn der Abschluss einer solchen Übereinkunft, wie im vorliegenden Fall, in den Verträgen selbst vorgesehen ist. Die Zuständigkeit der Union im Bereich der internationalen Beziehungen und ihre Fähigkeit zum Abschluss internationaler Übereinkünfte umfasst nämlich notwendigerweise die Möglichkeit, sich den Entscheidungen eines durch solche Übereinkünfte geschaffenen oder bestimmten Gerichts in Bezug auf die Auslegung und Anwendung ihrer Bestimmungen zu unterwerfen (vgl. Gutachten 1/91, EU:C:1991:490, Rn. 40 und 70, sowie 1/09, EU:C:2011:123, Rn. 74).

183. Der Gerichtshof hat jedoch auch klargestellt, dass eine internationale Übereinkunft nur dann Auswirkungen auf seine eigenen Zuständigkeiten haben kann, wenn die wesentlichen Voraussetzungen für die Wahrung des Wesens dieser Zuständigkeiten erfüllt sind und folglich die Autonomie der Unionsrechtsordnung nicht beeinträchtigt wird (vgl. Gutachten 1/00, EU:C:2002:231, Rn. 21, 23 und 26, sowie 1/09, EU:C:2011:123, Rn. 76; vgl. in diesem Sinne auch Urteil Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission, EU:C:2008:461, Rn. 282).
184. Insbesondere darf das in der geplanten Übereinkunft vorgesehene Tätigwerden der durch die EMRK mit Entscheidungsbefugnissen ausgestatteten Organe nicht dazu führen, dass der Union und ihren Organen bei der Ausübung ihrer internen Zuständigkeiten eine bestimmte Auslegung der Regeln des Unionsrechts verbindlich vorgegeben wird (vgl. Gutachten 1/91, EU:C:1991:490, Rn. 30 bis 35, sowie 1/00, EU:C:2002:231, Rn. 13).
185. Zwar wohnt schon dem Begriff der externen Kontrolle zum einen inne, dass die Auslegung der EMRK durch den EGMR die Union und ihre Organe, einschließlich des Gerichtshofs, völkerrechtlich binden würde, und zum anderen, dass die Auslegung eines in der EMRK anerkannten Rechts durch den Gerichtshof für die in der EMRK vorgesehenen Kontrollmechanismen und insbesondere den EGMR nicht bindend wäre, wie aus Art. 3 Abs. 6 des Übereinkunftsentwurfs hervorgeht und in Rn. 68 des Entwurfs des Erläuternden Berichts ausgeführt wird.
186. Dies kann jedoch nicht für die Auslegung des Unionsrechts, einschließlich der Charta, durch den Gerichtshof gelten. Insbesondere sollten die Feststellungen des Gerichtshofs zum materiellen Anwendungsbereich des Unionsrechts, namentlich zur Klärung der Frage, ob ein Mitgliedstaat die Grundrechte der Union beachten muss, vom EGMR nicht in Frage gestellt werden können.
187. Insoweit ist erstens darauf hinzuweisen, dass nach Art. 53 der Charta keine ihrer Bestimmungen als eine Einschränkung oder Verletzung der Grundrechte auszulegen ist, die in dem jeweiligen Anwendungsbereich durch das Recht der Union und das Völkerrecht sowie durch die internationalen Übereinkünfte, bei denen die Union oder alle Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind, darunter insbesondere die EMRK, sowie durch die Verfassungen der Mitgliedstaaten anerkannt werden.
188. Der Gerichtshof hat diese Vorschrift dahin ausgelegt, dass durch die Anwendung nationaler Schutzstandards für die Grundrechte weder das in der Charta vorgesehene Schutzniveau noch der Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt werden dürfen (Urteil Melloni, EU:C:2013:107, Rn. 60).
189. Da Art. 53 EMRK im Wesentlichen den Vertragsparteien die Befugnis vorbehält, höhere als die durch die EMRK gewährleisteten Schutzstandards für die Grundrechte vorzusehen, muss sichergestellt werden, dass diese Bestimmung und Art. 53 der Charta in seiner Auslegung durch den Gerichtshof aufeinander abgestimmt werden, damit die den Mitgliedstaaten durch Art. 53 EMRK eingeräumte Befugnis in Bezug auf die durch die Charta anerkannten Rechte, die den durch die EMRK gewährleisteten Rechten entsprechen, auf das beschränkt bleibt, was erforderlich ist, um eine Beeinträchtigung des in der Charta vorgesehenen Schutzniveaus sowie des Vorrangs, der Einheit und der Wirksamkeit des Unionsrechts zu verhindern.
190. Die geplante Übereinkunft sieht aber keine Bestimmung vor, die eine solche Abstimmung sicherstellen würde.
191. Zweitens ist darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten im Unionsrecht fundamentale Bedeutung hat, da er die Schaffung und Aufrechterhaltung eines Raums ohne Binnengrenzen ermöglicht. Dieser Grundsatz verlangt aber, namentlich in Bezug auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, von jedem Mitgliedstaat, dass er, abgesehen von außergewöhnlichen Umständen, davon ausgeht, dass alle

anderen Mitgliedstaaten das Unionsrecht und insbesondere die dort anerkannten Grundrechte beachten (vgl. in diesem Sinne Urteile N. S. u. a., C-411/10 und C-493/10, EU:C:2011:865, Rn. 78 bis 80, sowie Melloni, EU:C:2013:107, Rn. 37 und 63).

192. Bei der Durchführung des Unionsrechts können die Mitgliedstaaten somit unionsrechtlich verpflichtet sein, die Beachtung der Grundrechte durch die übrigen Mitgliedstaaten zu unterstellen, so dass sie weder die Möglichkeit haben, von einem anderen Mitgliedstaat ein höheres nationales Schutzniveau der Grundrechte zu verlangen als das durch das Unionsrecht gewährleistetete, noch – von Ausnahmefällen abgesehen – prüfen können, ob dieser andere Mitgliedstaat in einem konkreten Fall die durch die Union gewährleisteten Grundrechte tatsächlich beachtet hat.
193. Die im Rahmen der geplanten Übereinkunft gewählte Herangehensweise, die darin besteht, die Union einem Staat gleichzustellen und ihre Rolle in jeder Hinsicht genauso auszugestalten wie die jeder anderen Vertragspartei, verkennt aber gerade das Wesen der Union und lässt insbesondere außer Acht, dass sich die Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur Union damit einverstanden erklärt haben, dass für die Beziehungen zwischen ihnen in Bezug auf die Bereiche, die Gegenstand der Übertragung von Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten auf die Union sind, das Unionsrecht gilt, unter Ausschluss, sofern es dieses Erfordernis aufstellt, jedes anderen Rechts.
194. Da die EMRK, indem sie vorschreibt, dass die Union und die Mitgliedstaaten nicht nur in ihren Beziehungen zu den Vertragsparteien, die nicht Mitgliedstaaten der Union sind, sondern auch in ihren gegenseitigen Beziehungen – selbst wenn für diese Beziehungen das Unionsrecht gilt – als Vertragsparteien anzusehen sind, von einem Mitgliedstaat verlangen würde, die Beachtung der Grundrechte durch einen anderen Mitgliedstaat zu prüfen, obwohl das Unionsrecht diese Mitgliedstaaten zu gegenseitigem Vertrauen verpflichtet, ist der Beitritt geeignet, das Gleichgewicht, auf dem die Union beruht, sowie die Autonomie des Unionsrechts zu beeinträchtigen.
195. Die geplante Übereinkunft enthält aber keine Vorkehrungen, um eine solche Entwicklung zu verhindern.
196. Drittens ist hervorzuheben, dass das Protokoll Nr. 16 die höchsten Gerichte der Mitgliedstaaten ermächtigt, den EGMR um Gutachten über Grundsatzfragen betreffend die Auslegung oder Anwendung der durch die EMRK oder ihre Protokolle gewährleisteten Rechte und Freiheiten zu ersuchen, während das Unionsrecht insoweit von diesen Gerichten verlangt, an den Gerichtshof ein Ersuchen um Vorabentscheidung nach Art. 267 AEUV zu richten.
197. Zwar sieht die geplante Übereinkunft keinen Beitritt der Union als solcher zum Protokoll Nr. 16 vor, und es wurde am 2. Oktober 2013 unterzeichnet, d. h., nachdem die Verhandlungsführer am 5. April 2013 eine Einigung über die Beitrittsinstrumente erzielt hatten. Gleichwohl könnte, da die EMRK Bestandteil des Unionsrechts würde, der durch dieses Protokoll geschaffene Mechanismus, insbesondere wenn Rechte in Rede stehen, die durch die Charta gewährleistet werden und den durch die EMRK anerkannten Rechten entsprechen, die Autonomie und die Wirksamkeit des in Art. 267 AEUV vorgesehenen Vorabentscheidungsverfahrens beeinträchtigen.
198. Insbesondere ist nicht ausgeschlossen, dass ein Ersuchen um ein Gutachten gemäß dem Protokoll Nr. 16, das ein Gericht eines diesem Protokoll beigetretenen Mitgliedstaats stellt, das Verfahren der Vorabfassung des Gerichtshofs auslösen könnte. Dadurch entstünde die Gefahr einer Umgehung des in Art. 267 AEUV vorgesehenen Vorabentscheidungsverfahrens, das, wie in Rn. 176 des vorliegenden Gutachtens dargelegt worden ist, das Schlüsselement des durch die Verträge geschaffenen Gerichtssystems darstellt.

199. Da die geplante Übereinkunft keine Regelung des Verhältnisses zwischen dem durch das Protokoll Nr. 16 geschaffenen Mechanismus und dem in Art. 267 AEUV vorgesehenen Vorabentscheidungsverfahren vorsieht, ist sie geeignet, dessen Autonomie und Wirksamkeit zu beeinträchtigen.
200. Nach alledem ist festzustellen, dass der Beitritt der Union zur EMRK, so wie ihn der Übereinkunftsentwurf vorsieht, geeignet ist, die besonderen Merkmale des Unionsrechts und dessen Autonomie zu beeinträchtigen.
- b) Zu Art. 344 AEUV
201. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs darf eine internationale Übereinkunft die in den Verträgen festgelegte Zuständigkeitsordnung und damit die Autonomie des Rechtssystems der Union, deren Wahrung der Gerichtshof sichert, nicht beeinträchtigen. Dieser Grundsatz ist insbesondere in Art. 344 AEUV verankert; danach verpflichten sich die Mitgliedstaaten, Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung der Verträge nicht anders als hierin vorgesehen zu regeln (vgl. in diesem Sinne Gutachten 1/91, EU:C:1991:490, Rn. 35, und 1/00, EU:C:2002:231, Rn. 11 und 12; Urteile Kommission/Irland, C-459/03, EU:C:2006:345, Rn. 123 und 136, sowie Kadi und Al Barakaat International Foundation/Rat und Kommission, EU:C:2008:461, Rn. 282).
202. Überdies muss die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, auf die durch das Unionsrecht geschaffenen Verfahren zur Streitbeilegung zurückzugreifen – und insbesondere die Zuständigkeiten des Gerichtshofs zu achten, die ein Grundzug des Systems der Union sind –, als spezifische Ausprägung ihrer allgemeineren Loyalitätspflicht verstanden werden, die sich aus Art. 4 Abs. 3 EUV ergibt (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Irland, EU:C:2006:345, Rn. 169), wobei diese Verpflichtung nach der genannten Bestimmung auch für die gegenseitigen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Union gilt.
203. Gerade angesichts dieser Erwägungen sieht Art. 3 des EU-Protokolls Nr. 8 ausdrücklich vor, dass die Beitrittsübereinkunft Art. 344 AEUV unberührt lassen muss.
204. Wie in Rn. 180 des vorliegenden Gutachtens ausgeführt worden ist, würde die EMRK aber aufgrund des Beitritts zum Bestandteil des Unionsrechts. Folglich ist der Gerichtshof, wenn das Unionsrecht in Rede steht, für jeden Rechtsstreit zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihnen und der Union wegen der Beachtung der EMRK ausschließlich zuständig.
205. Während das internationale Übereinkommen, das Gegenstand der Rechtssache war, in der das Urteil Kommission/Irland (EU:C:2006:345, Rn. 124 und 125) ergangen ist, ausdrücklich vorsah, dass das System zur Streitbeilegung des Unionsrechts gegenüber dem Streitbeilegungssystem des Übereinkommens grundsätzlich vorrangig ist, gilt das in Art. 33 EMRK vorgesehene Verfahren der Streitbeilegung für alle Vertragsparteien und damit auch für Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten oder zwischen ihnen und der Union, bei denen das Unionsrecht in Rede steht.
206. Insoweit kann, entgegen dem Vorbringen in einigen Erklärungen, die dem Gerichtshof im Rahmen des vorliegenden Verfahrens unterbreitet worden sind, der Umstand, dass nach Art. 5 des Übereinkunftsentwurfs die Verfahren vor dem Gerichtshof nicht als Verfahren zur Streitbeilegung anzusehen sind, auf die sich die Vertragsparteien nach Art. 55 EMRK nicht berufen werden, zur Wahrung der ausschließlichen Zuständigkeit des Gerichtshofs nicht ausreichen.
207. Art. 5 des Übereinkunftsentwurfs reduziert nämlich lediglich die Tragweite der in Art. 55 EMRK vorgesehenen Verpflichtung, lässt aber die Möglichkeit für die Union oder die Mitgliedstaaten bestehen, den EGMR nach Art. 33 EMRK mit einem Ersuchen zu befasen, das den Vorwurf einer Verletzung der EMRK durch einen Mitgliedstaat oder durch die Union im Zusammenhang mit dem Unionsrecht zum Gegenstand hat.

208. Schon die Existenz einer solchen Möglichkeit steht nicht im Einklang mit dem in Art. 344 AEUV aufgestellten Erfordernis.
209. Dies gilt umso mehr, als der EGMR, wenn die Union oder die Mitgliedstaaten ihm tatsächlich einen Rechtsstreit zwischen ihnen unterbreiten sollten, nach Art. 33 EMRK mit diesem Rechtsstreit befasst wäre.
210. Anders als die Bestimmungen der Verträge über die verschiedenen unionsinternen gerichtlichen Verfahren, mit denen ihnen eigene Ziele verfolgt werden, soll Art. 344 AEUV aber gerade den ausschließlichen Charakter der Modalitäten zur Regelung solcher unionsinterner Rechtsstreitigkeiten und insbesondere der insoweit bestehenden Zuständigkeit des Gerichtshofs wahren und steht somit jeder vorherigen oder nachträglichen externen Kontrolle entgegen.
211. Überdies spricht Art. 1 Buchst. b des EU-Protokolls Nr. 8 selbst nur von den Mechanismen, die nötig sind, um sicherzustellen, dass Beschwerden von Nichtmitgliedstaaten vor dem EGMR den Mitgliedstaaten und/oder gegebenenfalls der Union ordnungsgemäß übermittelt werden.
212. Folglich ist die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten oder die Union die Möglichkeit haben, beim EGMR Beschwerde zu erheben, als solche geeignet, die Zielsetzung von Art. 344 AEUV zu beeinträchtigen, und läuft darüber hinaus dem Wesen des Unionsrechts zuwider, das – wie in Rn. 193 des vorliegenden Gutachtens ausgeführt worden ist – verlangt, dass für die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten das Unionsrecht gilt, unter Ausschluss, sofern es dieses Erfordernis aufstellt, jedes anderen Rechts.
213. Unter diesen Umständen wäre nur ein ausdrücklicher Ausschluss der Zuständigkeit des EGMR nach Art. 33 EMRK für Rechtsstreitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten oder zwischen ihnen und der Union, die die Anwendung der EMRK im materiellen Anwendungsbereich des Unionsrechts betreffen, mit Art. 344 AEUV vereinbar.
214. Nach alledem ist die geplante Übereinkunft geeignet, Art. 344 AEUV zu beeinträchtigen.
- c) Zum Mitbeschwerdegegner-Mechanismus
215. Der Mitbeschwerdegegner-Mechanismus wurde, wie sich aus Rn. 39 des Entwurfs des Erläuternden Berichts ergibt, eingeführt, um „jede Lücke im System der [EMRK] im Zusammenhang mit der Beteiligung, der Verantwortlichkeit und der Erstreckbarkeit zu vermeiden“, die sich in Anbetracht der besonderen Merkmale der Union aus ihrem Beitritt zur EMRK ergeben könnte.
216. Dieser Mechanismus soll zudem sicherstellen, dass im Einklang mit Art. 1 Buchst. b des EU-Protokolls Nr. 8 Beschwerden von Nichtmitgliedstaaten und Individualbeschwerden den Mitgliedstaaten und/oder gegebenenfalls der Union ordnungsgemäß übermittelt werden.
217. Diese Ziele müssen allerdings in einer Weise verfolgt werden, die mit dem in Art. 1 des genannten Protokolls aufgestellten Erfordernis vereinbar ist, dafür Sorge zu tragen, dass die besonderen Merkmale des Unionsrechts erhalten bleiben.
218. Erstens sieht aber Art. 3 Abs. 5 des Übereinkunftsentwurfs vor, dass eine Vertragspartei durch Annahme einer Aufforderung des EGMR oder durch Entscheidung des EGMR im Anschluss an einen Antrag der Vertragspartei selbst Mitbeschwerdegegnerin wird.
219. Fordert der EGMR eine Vertragspartei auf, Mitbeschwerdegegnerin zu werden, ist diese Aufforderung, wie es in Rn. 53 des Entwurfs des Erläuternden Berichts ausdrücklich heißt, nicht bindend.

220. Diese fehlende Bindungswirkung spiegelt nicht nur, wie in Rn. 53 des Entwurfs des Erläuternden Berichts angegeben, die Tatsache wider, dass sich die ursprüngliche Beschwerde nicht gegen den potenziellen Mitbeschwerdegegner richtet und dass keine Vertragspartei gezwungen werden kann, sich an einer Rechtssache zu beteiligen, in der die verfahrenseinleitende Beschwerde nicht gegen sie gerichtet worden ist, sondern auch und vor allem die Tatsache, dass es der Union und den Mitgliedstaaten überlassen bleiben muss, zu beurteilen, ob die materiellen Voraussetzungen für die Anwendung des Mitbeschwerdegegner-Mechanismus erfüllt sind.
221. Da diese Voraussetzungen im Wesentlichen die Regeln des Unionsrechts in Bezug auf die Zuständigkeitsverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten sowie die Kriterien für die Zurechenbarkeit einer möglicherweise gegen die EMRK verstoßenden Handlung oder Unterlassung betreffen, erfordert nämlich die Entscheidung darüber, ob diese Voraussetzungen in einer bestimmten Rechtssache erfüllt sind, notwendigerweise eine Würdigung des Unionsrechts.
222. Der Übereinkunftsentwurf trägt diesen Erwägungen zwar in Bezug auf die Modalitäten, unter denen der EGMR eine Vertragspartei auffordern kann, Mitbeschwerdegegnerin zu werden, gebührend Rechnung, doch gilt dies nicht für den Fall eines dahin gehenden Antrags einer Vertragspartei.
223. Art. 3 Abs. 5 des Übereinkunftsentwurfs sieht nämlich vor, dass die Union oder die Mitgliedstaaten, wenn sie die Zulassung als Mitbeschwerdegegner in einer Rechtssache vor dem EGMR beantragen, Argumente vortragen müssen, die belegen können, dass die Voraussetzungen für ihre Beteiligung am Verfahren erfüllt sind, und dass der EGMR über diesen Antrag anhand der Plausibilität der vorgebrachten Argumente entscheidet.
224. Zwar erstreckt sich eine solche Prüfung der vorgebrachten Argumente durch den EGMR darauf, ob es plausibel ist, dass die in den Abs. 2 und 3 von Art. 3 des Übereinkunftsentwurfs aufgestellten Voraussetzungen erfüllt sind, und nicht auf die Begründetheit dieser Argumente. Gleichwohl würde der EGMR mittels dieser Prüfung die Regeln des Unionsrechts für die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen ihr und ihren Mitgliedstaaten sowie die Kriterien für die Zurechnung ihrer Handlungen oder Unterlassungen beurteilen und insoweit eine endgültige Entscheidung treffen, die sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Union binden würde.
225. Eine solche Prüfung wäre geeignet, in die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten einzugreifen.
226. Zweitens sieht Art. 3 Abs. 7 des Übereinkunftsentwurfs vor, dass im Fall der Feststellung einer Verletzung, im Zusammenhang mit der eine Vertragspartei in einem Verfahren Mitbeschwerdegegnerin ist, der Beschwerdegegner und der Mitbeschwerdegegner gemeinsam für diese Verletzung haften.
227. Die genannte Bestimmung schließt aber nicht aus, dass ein Mitgliedstaat gemeinsam mit der Union für die Verletzung einer Bestimmung der EMRK haftbar gemacht werden könnte, in Bezug auf die er einen Vorbehalt nach Art. 57 EMRK angebracht hat.
228. Eine solche Folge von Art. 3 Abs. 7 des Übereinkunftsentwurfs verstieße gegen Art. 2 des EU-Protokolls Nr. 8, wonach in der Beitrittsübereinkunft sichergestellt werden muss, dass ihre Bestimmungen die besondere Situation der Mitgliedstaaten in Bezug auf die EMRK und insbesondere auf Vorbehalte zu ihr unberührt lassen.
229. Drittens enthält der letzte Satzteil von Art. 3 Abs. 7 des Übereinkunftsentwurfs eine Ausnahme von der Grundregel, dass der Beschwerdegegner und der Mitbeschwerdegegner für eine festgestellte Verletzung gemeinsam haften. Der EGMR kann nämlich auf der Grundlage des Vorbringens des Beschwerdegegners und des Mitbeschwerdegegners und nach Anhörung des Standpunkts des Beschwerdeführers entscheiden, dass nur einer von ihnen für die Verletzung haftet.

230. Eine Entscheidung darüber, wie zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten die Haftung für eine vom EGMR festgestellte Verletzung der EMRK durch eine Handlung oder eine Unterlassung zu verteilen ist, beruht aber wiederum auf einer Beurteilung der Regeln des Unionsrechts für die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten sowie für die Zurechenbarkeit dieser Handlung oder Unterlassung.
231. Würde dem EGMR gestattet, eine solche Entscheidung zu treffen, schüfe dies folglich ebenfalls die Gefahr einer Beeinträchtigung der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten.
232. An diesem Ergebnis ändert es nichts, dass der EGMR allein auf der Grundlage des Vorbringens des Beschwerdegegners und des Mitbeschwerdegegners zu entscheiden hätte.
233. Entgegen den Ausführungen einiger der Mitgliedstaaten, die sich am vorliegenden Verfahren beteiligt haben, und der Kommission geht nämlich aus dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 7 des Übereinkunftsentwurfs und von Rn. 62 des Entwurfs des Erläuternden Berichts nicht klar hervor, dass der Beschwerdegegner und der Mitbeschwerdegegner ihre Argumente gemeinsam vorbringen müssen.
234. Selbst wenn man unterstellt, dass der Antrag auf Haftungsverteilung auf einer Einigung des Beschwerdegegners und des Mitbeschwerdegegners beruht, würde dieser Umstand für sich genommen jedenfalls nicht ausreichen, um jede Beeinträchtigung der Autonomie des Unionsrechts auszuschließen. Die Frage der Haftungsverteilung ist nämlich allein in Anwendung der einschlägigen Regeln des Unionsrechts zu klären, gegebenenfalls unter der Kontrolle des Gerichtshofs, der über die ausschließliche Zuständigkeit verfügt, sich zu vergewissern, dass die Einigung des Beschwerdegegners und des Mitbeschwerdegegners mit diesen Regeln im Einklang steht. Würde dem EGMR gestattet, einer etwaigen Einigung der Union und ihrer Mitgliedstaaten über die Haftungsverteilung Gültigkeit zu verschaffen, liefe dies darauf hinaus, dass er anstelle des Gerichtshofs eine Frage regeln könnte, die in dessen ausschließliche Zuständigkeit fällt.
235. Nach alledem ist festzustellen, dass die in der geplanten Übereinkunft vorgesehenen Modalitäten des Mitbeschwerdegegner-Mechanismus nicht gewährleisten, dass die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts erhalten bleiben.

d) Zum Verfahren der Vorabbeurteilung des Gerichtshofs

236. Die Erforderlichkeit des Verfahrens der Vorabbeurteilung des Gerichtshofs hängt zweifellos, wie aus Rn. 65 des Entwurfs des Erläuternden Berichts hervorgeht, mit der Beachtung des in Rn. 19 des vorliegenden Gutachtens angesprochenen subsidiären Charakters zusammen, der den durch die EMRK geschaffenen Kontrollmechanismus kennzeichnet. Dieses Verfahren ist jedoch auch geboten, um das ordnungsgemäße Funktionieren des Gerichtssystems der Union zu gewährleisten.
237. In diesem Zusammenhang entspricht die Notwendigkeit einer Vorabbeurteilung des Gerichtshofs in einer Rechtssache, mit der der EGMR befasst ist und in der das Unionsrecht in Rede steht, dem Erfordernis, die Zuständigkeiten der Union und die Befugnisse ihrer Organe, insbesondere des Gerichtshofs, zu wahren, wie es Art. 2 des EU-Protokolls Nr. 8 verlangt.
238. Zu diesem Zweck darf somit erstens nur das zuständige Unionsorgan, dessen Entscheidung für den EGMR bindend sein sollte, darüber befinden, ob der Gerichtshof bereits über die Rechtsfrage entschieden hat, die Gegenstand des Verfahrens vor dem EGMR ist.
239. Würde dem EGMR gestattet, über eine solche Frage zu befinden, liefe dies nämlich darauf hinaus, ihm die Zuständigkeit für die Auslegung der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu übertragen.

240. Weder aus Art. 3 Abs. 6 des Übereinkunftsentwurfs noch aus den Rn. 65 und 66 des Entwurfs des Erläuternden Berichts lässt sich aber der Schluss ziehen, dass eine solche Möglichkeit ausgeschlossen ist.
241. Folglich müsste das Verfahren der Vorabbeurteilung so ausgestaltet werden, dass in jeder beim EGMR anhängigen Rechtssache die Union vollständig und systematisch unterrichtet wird, damit ihr zuständiges Organ in die Lage versetzt wird, zu beurteilen, ob der Gerichtshof über die Frage, die Gegenstand einer solchen Rechtssache ist, bereits entschieden hat, und, sofern dies nicht der Fall ist, dieses Verfahren in die Wege zu leiten.
242. Zweitens ist festzustellen, dass das in Art. 3 Abs. 6 des Übereinkunftsentwurfs beschriebene Verfahren es dem Gerichtshof ermöglichen soll, die Vereinbarkeit der betreffenden Bestimmung des Unionsrechts mit den fraglichen, durch die EMRK oder die Protokolle, denen die Union beigetreten ist, gewährleisteten Rechten zu prüfen. Nach Rn. 66 des Entwurfs des Erläuternden Berichts ist unter der Wendung „Prüfung der Vereinbarkeit der Bestimmung“ im Wesentlichen die Entscheidung über die Gültigkeit einer Bestimmung des abgeleiteten Rechts oder über die Auslegung einer Bestimmung des Primärrechts zu verstehen.
243. Folglich schließt die geplante Übereinkunft die Möglichkeit aus, den Gerichtshof anzurufen, damit er im Verfahren der Vorabbeurteilung über eine Frage der Auslegung des abgeleiteten Rechts entscheidet.
244. Ebenso wie die vorherige Auslegung des Primärrechts erforderlich ist, um es dem Gerichtshof zu ermöglichen, über seine Vereinbarkeit mit den Verpflichtungen der Union zu entscheiden, die sich aus ihrem Beitritt zur EMRK ergeben, muss aber zum gleichen Zweck auch das abgeleitete Recht Gegenstand einer solchen Auslegung sein können.
245. Die Auslegung einer Bestimmung des Unionsrechts, unter Einschluss des abgeleiteten Rechts, bedarf nämlich grundsätzlich einer Entscheidung des Gerichtshofs, wenn es mehrere plausible Auslegungen dieser Bestimmung gibt.
246. Wenn es dem Gerichtshof nicht gestattet wäre, die verbindliche Auslegung des abgeleiteten Rechts vorzunehmen, und wenn sich der EGMR, bei seiner Prüfung der Vereinbarkeit dieses Rechts mit der EMRK, selbst für eine der plausiblen Auslegungen entscheiden müsste, würde der Grundsatz der ausschließlichen Zuständigkeit des Gerichtshofs für die verbindliche Auslegung des Unionsrechts fraglos verletzt.
247. Dass sich das Verfahren der Vorabbeurteilung hinsichtlich des abgeleiteten Rechts allein auf Fragen der Gültigkeit beschränkt, beeinträchtigt folglich die Zuständigkeiten der Union und die Befugnisse des Gerichtshofs, da es ihm verwehrt wird, die verbindliche Auslegung des abgeleiteten Rechts im Hinblick auf die durch die EGMR gewährleisteten Rechte vorzunehmen.
248. Nach alledem ist festzustellen, dass die in der geplanten Übereinkunft vorgesehenen Modalitäten des Verfahrens der Vorabbeurteilung des Gerichtshofs es nicht gestatten, dass die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts erhalten bleiben.
- e) Zu den besonderen Merkmalen des Unionsrechts in Bezug auf die gerichtliche Kontrolle im Bereich der GASP
249. Wie sich aus Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV ergibt, ist der Gerichtshof in Bezug auf die Bestimmungen der Verträge über die GASP nur für die Kontrolle der Einhaltung des Art. 40 EUV und die Überwachung der Rechtmäßigkeit bestimmter Beschlüsse nach Art. 275 Abs. 2 AEUV zuständig.

250. Nach der letztgenannten Bestimmung ist der Gerichtshof u. a. für die unter den Voraussetzungen des Art. 263 Abs. 4 AEUV erhobenen Klagen im Zusammenhang mit der Überwachung der Rechtmäßigkeit von Beschlüssen über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen zuständig, die der Rat auf der Grundlage von Titel V Kapitel 2 des EU-Vertrags erlassen hat.
251. Trotz der von der Kommission in ihrem Gutachtenantrag vorgenommenen systematischen Auslegung dieser Bestimmungen, der einige der Mitgliedstaaten, die beim Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, entgegengetreten sind und die im Wesentlichen dahin geht, dass die Kontrolle durch den Gerichtshof im fraglichen Bereich hinreichenden Umfang habe, um alle Sachverhalte zu erfassen, die Gegenstand einer Beschwerde vor dem EGMR sein könnten, ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof noch keine Gelegenheit hatte, die Tragweite der Beschränkungen seiner Zuständigkeit, die sich für den Bereich der GASP aus den genannten Bestimmungen ergeben, zu präzisieren.
252. Für die Zwecke der Stellungnahme zum vorliegenden Gutachtenantrag genügt jedoch die Feststellung, dass beim derzeitigen Stand des Unionsrechts bestimmte im Rahmen der GASP vorgenommene Handlungen der Kontrolle durch den Gerichtshof entzogen sind.
253. Diese Situation ist der in den Verträgen vorgesehenen Ausgestaltung der Zuständigkeiten des Gerichtshofs inhärent und kann als solche allein anhand des Unionsrechts gerechtfertigt werden.
254. Im Fall des Beitritts, wie er in der geplanten Übereinkunft vorgesehen ist, wäre der EGMR jedoch ermächtigt, über die Vereinbarkeit bestimmter Handlungen, Aktionen oder Unterlassungen im Rahmen der GASP mit der EMRK zu entscheiden, zu denen auch solche gehören würden, für deren Rechtmäßigkeitskontrolle anhand der Grundrechte dem Gerichtshof die Zuständigkeit fehlt.
255. Dies liefe darauf hinaus, die gerichtliche Kontrolle der genannten Handlungen, Aktionen oder Unterlassungen der Union, wenn auch beschränkt auf die Beachtung der durch die EMRK gewährleisteten Rechte, ausschließlich einem unionsexternen Organ anzuvertrauen.
256. Wie der Gerichtshof aber bereits ausgeführt hat, darf die Zuständigkeit für die gerichtliche Kontrolle von Handlungen, Aktionen oder Unterlassungen der Union, auch anhand der Grundrechte, nicht ausschließlich einem außerhalb des institutionellen und gerichtlichen Rahmens der Union stehenden internationalen Gericht übertragen werden (vgl. in diesem Sinne Gutachten 1/09, EU:C:2011:123, Rn. 78, 80 und 89).
257. Auch wenn es sich um eine Folge der derzeitigen Ausgestaltung der Zuständigkeiten des Gerichtshofs handelt, verstößt die geplante Übereinkunft somit gleichwohl gegen die besonderen Merkmale des Unionsrechts in Bezug auf die gerichtliche Kontrolle der Handlungen, Aktionen oder Unterlassungen der Union im Bereich der GASP.
258. Im Licht aller vorstehenden Erwägungen ist festzustellen, dass die geplante Übereinkunft in folgenden Punkten nicht mit Art. 6 Abs. 2 EUV und dem EU-Protokoll Nr. 8 vereinbar ist:
- Sie ist geeignet, die besonderen Merkmale und die Autonomie des Unionsrechts zu beeinträchtigen, da sie nicht sicherstellt, dass Art. 53 EMRK und Art. 53 der Charta aufeinander abgestimmt werden, keine Vorkehrungen enthält, um der Gefahr einer Beeinträchtigung des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten im Unionsrecht zu begegnen, und keine Regelung des Verhältnisses zwischen dem durch das Protokoll Nr. 16 geschaffenen Mechanismus und dem in Art. 267 AEUV vorgesehenen Vorabentscheidungsverfahren vorsieht.
  - Sie ist geeignet, Art. 344 AEUV zu beeinträchtigen, da sie die Möglichkeit nicht ausschließt, den EGMR mit Rechtsstreitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten oder zwischen ihnen und der Union zu befassen, die die Anwendung der EMRK im materiellen Anwendungsbereich des Unionsrechts betreffen.

- Sie sieht keine Modalitäten des Mitbeschwerdegegner-Mechanismus und des Verfahrens der Vorabbeurteilung des Gerichtshofs vor, die gewährleisten, dass die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts erhalten bleiben.
- Sie verstößt gegen die besonderen Merkmale des Unionsrechts in Bezug auf die gerichtliche Kontrolle der Handlungen, Aktionen oder Unterlassungen der Union im Bereich der GASP, da sie die gerichtliche Kontrolle einiger dieser Handlungen, Aktionen oder Unterlassungen ausschließlich einem unionsexternen Organ anvertraut.

Folglich äußert sich der Gerichtshof (Plenum) gutachtlich wie folgt:

**Die Übereinkunft über den Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten ist nicht mit Art. 6 Abs. 2 EUV und dem Protokoll (Nr. 8) zu Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union über den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vereinbar.**

Unterschriften