

§ 1 Einführung und Allgemeines

I. Eingrenzung des Gebietes

Einführende Literatur: *Haus/Cole*, Grundfälle zum Europarecht, JuS 2002, 1181.

Der Begriff „Europarecht“ wird landläufig im Zusammenhang mit dem Recht der Europäischen Union verwendet. Diese Begriffsverwendung ist jedoch ungenau, denn die Europäische Union ist nicht die einzige Organisation, die „Europarecht“ hervorbringt. Auch der Europarat mit seinen Konventionen, deren wichtigste die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) ist, die EAG, EFTA, WEU oder die OSZE stellen rechtliche Ordnungen in Europa und damit Europäisches Recht dar. Europarecht bildet damit das begriffliche Dach für mehrere rechtliche Ordnungen, die vielfältig miteinander verflochten sind¹. Will man daher eine Begriffsdefinition für den Begriff des Europarechts finden, so sind diese rechtlichen Ordnungen alle einzubeziehen. Man kann daher sagen, dass **Europarecht das Recht meint, welches aufgrund der internationalen Zusammenarbeit der europäischen Staaten als regionales Völkerrecht entstanden ist.**

Das landläufig als Europarecht bezeichnete Recht der Europäischen Union sollte korrekter Weise als **Europäisches Unionsrecht** oder – kürzer – **Unionsrecht** bezeichnet werden. In Lehrbüchern findet sich oftmals auch die Bezeichnung **Europarecht im engeren Sinne**². Dieses Unionsrecht umfasst das aus dem EG-Vertrag hervorgegangene Gemeinschaftsrecht und das aus dem EU-Vertrag hervorgegangene alte Unionsrecht, welches durch den Vertrag von Lissabon im Recht der Europäischen Union vereinigt wurde.

Das Gemeinschaftsrecht umfasste die zwei (bis 2002 drei) Gemeinschaften der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS/Montanunion bis 2002)³, der Europäischen Gemeinschaft (früher Europäische Wirtschaftsgemeinschaft EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG). Seit dem Vertrag von Maastricht waren diese zwei (früher drei) Gemeinschaften durch die **Europäische Union** als gemeinsames Dach überwölbt. Neben den Gemeinschaften umfasste die Europäische Union auch noch eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und eine politische und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Die EAG ist durch den Vertrag von Lissabon unberührt geblieben.

Die Europäische Union bildet sicherlich den Schwerpunkt des Interesses am Europarecht. Daneben existieren allerdings auch noch andere nicht unwichtige Organisationen in Europa.

Zunächst ist der 1949 gegründete **Europarat** zu nennen. Diese zunächst auf Westeuropa beschränkte Organisation ist inzwischen durch den Beitritt fast aller osteuropäischen Staaten das Forum geworden, in dem alle europäischen Staaten einschließlich Russlands und der Türkei vertreten sind. Der Europarat ist besonders bedeutend durch die von ihm geschaffenen Konventionen, wovon die wichtigste die **Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grund-**

1 Vgl. *Herdegen*, Europarecht, 18. Aufl., § 1 Rn. 1.

2 So etwa *Herdegen*, Europarecht, 18. Aufl., § 1 Rn. 2; *Koenig/Haratsch/Pechstein*, Europarecht Rn. 2; *Streinz*, Europarecht Rn. 2.

3 Vgl. dazu *Obwexer*, Das Ende der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, EuZW 2002, 517.

freiheiten (EMRK)⁴ ist, die inzwischen einen gemeinsamen europäischen Grundrechtsstandard darstellt.

- 5 Daneben existiert als universale europäische Organisation noch die **Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)**, die den aus der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Helsinki 1975 hervorgegangenen KSZE-Prozess fortsetzt. Dieser KSZE-Prozess, an dem auch die damals kommunistischen Staaten Osteuropas teilgenommen hatten, wurde nach den politischen Umwälzungen in Osteuropa durch die Charta von Paris 1990 in die OSZE umgewandelt. Sie ist gekennzeichnet durch das gemeinsame Bekenntnis der Teilnehmerstaaten zu den Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Pluralismus und Marktwirtschaft.
- 6 Die Aufgaben der bis zum Jahr 2010 bestehenden Westeuropäischen Union als Instrument der Europäischen Verteidigungspolitik sind vollständig von der EU übernommen worden⁵.
- 7 Völlig ihre Bedeutung verloren hat die **Europäische Freihandelsassoziation (EFTA)**, der eigentlich nur noch die Schweiz angehört. Die übrigen Mitgliedstaaten der EFTA sind heute entweder selbst Mitglieder der Europäischen Union oder gehören dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) an, der eine weitgehende Übernahme des Gemeinschaftsrechts durch diese Staaten beinhaltet.
- 8 Diese Organisationen sind in **vielfacher Weise untereinander verflochten**. So ist der Grundrechtsstandard der EMRK auch für die Europäische Union zu beachten (Art. 6 Abs. 3 EU). Der EWR wird durch dieselben Grundprinzipien regiert wie die Europäische Union.

II. Historische Entwicklung

Einführende Literatur: *Bärenbrinker/Sakubowski*, Die Geschichte der Europäischen Integration, Integration 1998, 103 ff.; *Hölscheidt/Pieper/Schollmeier*, Europa 1992 – Einführung in das Recht der Europäischen Gemeinschaften, JA 1990, 188; *Mayer*, Der Vertrag von Lissabon im Überblick, JuS 2010, 189; *Mosler*, Die Europäische Integration aus Sicht der Gründungsphase, in: FS für Ulrich Everling Bd. II 1995, S. 911 ff.; *Ophüls*, Zwischen Völkerrecht und staatlichem Recht, Juristen Jahrbuch 4 (1963), 137; *Weber*, vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon, EuZW 2008, 7.

1. Die Entwicklung der Gemeinschaft

- 9 Für die Kenntnis des Europarechts ist es erforderlich, zumindest in **Grundzügen** die historischen Prozesse zu kennen, die zum heutigen Stand der europäischen Integration in die EU geführt haben. Kennzeichnend für diese nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzende Integration der europäischen Nationalstaaten ist, dass sie im Wesentlichen von wirtschaftlichen, weniger von politischen Prozessen vorangetrieben wurde. Insofern gleicht die Europäische Gemeinschaft in ihrem historischen Prozess der deutschen Einigung im 19. Jahrhundert, die ihren Ausgangspunkt ebenfalls in einer wirtschaftlichen Integration, nämlich dem **deutschen Zollverein** genommen hat. Von einigen Versuchen in den zwanziger Jahren des

4 Ausführlich dazu *Frohwein/Peukert*, EMRK-Kommentar, 3. Aufl. 2009.

5 Vgl. *Kaufmann-Bühler*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, Art 42 EUV, Rn. 59.

20. Jahrhunderts abgesehen, kam es zu ernsthaften Bemühungen einer Europäischen Einigung erst unter dem Eindruck des Zweiten Weltkriegs.

Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg stand zunächst die Bereinigung der Kriegsfolgen im Vordergrund. Deutschland spielte als besetztes Land dabei zunächst keine Rolle. 1948 schlossen Frankreich, Großbritannien und die Benelux-Staaten mit dem **Brüsseler Vertrag** ein Abkommen, welches zunächst der kollektiven Selbstverteidigung dienen sollte, aber auch die Perspektive zu einer Zusammenarbeit in wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Angelegenheiten vorsah. Im gleichen Jahr wurde durch alle 16 nicht kommunistischen Staaten in Europa der **OEEC-Vertrag**⁶ geschlossen, der vor allem wirtschaftliche Ziele, wie Produktionssteigerungen, Abbau von Zoll- und Handelsschranken sowie eine Erleichterung des Zahlungsverkehrs erreichen wollte. Der Vertrag diente vor allem aber der Durchführung des sog. Marshallplans. Diese Verbände waren internationale Organisationen herkömmlicher Art, die mit einigen Modifikationen daran festhielten, dass sich die Mitgliedstaaten nur einstimmig binden konnten⁷.

Die wichtigste Etappe für eine auf Dauer angelegte Staatenzusammenarbeit im westlichen Europa war die Gründung des **Europarats** mit Sitz in Straßburg 1949. Dieser Organisation gehören heute 47 europäische Staaten (Ausnahme: Weißrussland als Beitrittskandidat) an. Die Bundesrepublik Deutschland trat 1950/51 der Organisation bei. Die bedeutsamste Errungenschaft des Europarats ist die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950, die einen einheitlichen europäischen Grundrechtsstandard mit einem eigenen gerichtlichen Durchsetzungsmechanismus geschaffen hat. **10**

In den 1950er Jahren folgten nun intensive Bemühungen zu einer verstärkten politischen und wirtschaftlichen Einigung. Zunächst folgte 1951 der zwischen sechs europäischen Staaten (Frankreich, Deutschland, Belgien, Luxemburg, Niederlande und Italien) geschlossene **Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl**. Der Vertrag trat 1952 in Kraft und war auf 50 Jahre befristet. Seit dem Jahr 2002 ist der Vertrag ausgelaufen und seine Inhalte sind in das Europäische Gemeinschaftsrecht überführt worden. Ziel dieses Vertrages war, durch eine Integration der Grundstoffindustrien künftige kriegerische Auseinandersetzungen unmöglich zu machen⁸. Dieser Vertrag stellte eine grundsätzliche Neuerung in der internationalen Zusammenarbeit dar, weil durch ihn erstmals der Grundsatz aufgegeben wurde, dass Hoheitsrechte nur Staaten zustehen können. Vielmehr wurden durch ihn Hoheitsrechte auf die Organisation übertragen⁹. **11**

Ergänzt wurde diese Teilintegration durch die Bemühungen zur Schaffung einer europäischen Verteidigungsgemeinschaft und einer europäischen politischen Gemeinschaft. Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft scheiterte in der französischen Nationalversammlung 1954. An ihre Stelle trat im gleichen Jahr die Westeuropäische Union, die allerdings neben der NATO keine bedeutende Rolle spielte. Seit 2001 sind zudem wesentliche Aufgaben der WEU von der EU im Rahmen der GASP übernommen worden¹⁰.

6 Die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit wurde 1960 durch Beitritt der USA und Kanada in OECD umbenannt.

7 Vgl. *Ophüls*, Juristen Jahrbuch 4 (1963), 137 (145).

8 Vgl. *Herdegen*, Europarecht, 18. Aufl., § 4 Rn. 1 ff.

9 Vgl. *Ophüls*, Juristen Jahrbuch 4 (1963), 137 (143 f.).

10 Vgl. dazu *Streinz*, EU-/EGV, Art. 17 EUV Rn. 15 ff.

- 12** Mitte der 1950er Jahre stand damit fest, dass eine Einigung der europäischen Staaten nur im wirtschaftlichen Bereich realisierbar erschien. Dies führte dann zur Gründung zweier weiterer wirtschaftlicher Organisationen, der **Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft** und der **Europäischen Atomgemeinschaft**. Ihre Gründungsverträge wurden im Jahr 1957 in Rom unterzeichnet und sind mit Beginn des Jahres 1958 in Kraft getreten. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft bildet im Kern eine **Zollunion** und zielt auf die **Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarkts** ab. Ursprünglich bestand diese Gemeinschaft aus den sechs Mitgliedern, die bereits die EGKS unterschrieben hatten. Ziel der Römischen Verträge war über die wirtschaftliche Zusammenarbeit hinaus auch eine politische Integration. Für die Staaten Europas, die eine rein wirtschaftliche Zusammenarbeit wünschten, wurde 1959 die EFTA gegründet, der die neutralen Staaten sowie Portugal, Dänemark, Großbritannien und Norwegen angehörten.
- 13** In den folgenden Jahrzehnten wurden die Europäischen Gemeinschaften zunehmend bedeutsamer. Zunächst wurde durch eine stufenweise **Fusion der Organe** der drei Gemeinschaften eine enge institutionelle Verklammerung herbeigeführt (Fusionsvertrag von 1965). Allerdings gab es auch Rückschläge innerhalb der Gemeinschaft. Insbesondere Mitte der 1960er Jahre kam es zu einer tiefen Krise der Gemeinschaft, als Frankreich zeitweise seine Mitarbeit in den Gemeinschaftsinstitutionen aussetzte (Politik des leeren Stuhls). Diese Krise wurde 1966 durch den Luxemburger Kompromiss gelöst, der einem Mitgliedstaat erlaubt, auch bei Mehrheitsentscheidungen ein Veto einzulegen, wenn fundamentale nationale Interessen betroffen sind. Institutionell kam es zu einer zunehmenden Stärkung des Europäischen Parlaments, welches seit 1979 direkt gewählt wird. Parallel zu dieser Entwicklung der institutionellen Vertiefung trat die Erweiterung der Gemeinschaft um weitere Mitglieder. 1973 traten Großbritannien, Dänemark und Irland der Gemeinschaft bei. 1981 folgte Griechenland und 1986 wurden Portugal und Spanien aufgenommen.
- Im gleichen Jahr wurde die **Einheitliche Europäische Akte** verabschiedet, die erstmals der Gemeinschaft einen bedeutenden Zuwachs von Kompetenzen bescherte und gleichzeitig die europäische politische Zusammenarbeit auf eine eigene vertragliche Grundlage stellte. Sie trat am 1.7.1987 in Kraft. Die Einheitliche Europäische Akte markiert einen Wendepunkt und sollte nach den vorangegangenen Jahrzehnten relativ langsamer Entwicklung nun zu einem verstärkten Integrationstempo führen. Kernpunkt war die schrittweise Verwirklichung des Binnenmarktes bis zum 31.12.1992 (damals Art. 8a EWGV, dann Art. 14 EG, jetzt Art. 26 AEU). „Binnenmarkt“ bedeutet in diesem Zusammenhang ein „Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital“ gewährleistet ist (jetzt Art. 26 Abs. 2 AEU).
- 14** Die bedeutendste Änderung der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Grundlagen erfolgte durch den **Vertrag von Maastricht** über die Europäische Union vom 7.2.1992. Durch diesen Vertrag wurde die Europäische Union als übergreifende Verbindung der weiterbestehenden drei Gemeinschaften geschaffen. Erweitert wurde dabei das Tätigkeitsfeld der Europäischen Union durch eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und eine Gemeinsame Innen- und Rechtspolitik. Gleichzeitig wurde der Grundstein für eine gemeinsame europäische Währung durch die Schaffung einer **Wirtschafts- und Währungsunion** gelegt, die in ihrer dritten Stufe am 1.1.1999 mit elf Mitgliedstaaten begann. Mit den Veränderun-

gen in Osteuropa wurden nun weitere Beitritte zur Europäischen Union möglich. Mit Beginn des Jahres 1995 traten Österreich, Schweden und Finnland der Europäischen Union bei. Zum 1.5.2004 traten zehn weitere europäische Staaten bei (Tschechische Republik, Polen, Litauen, Lettland, Estland, Slowakische Republik, Ungarn, Zypern, Malta, Slowenien). 2007 erfolgte der Beitritt von Rumänien und Bulgarien und 2013 Kroatien, so dass die EU nunmehr 28 Mitgliedstaaten umfasst. Mit der Türkei werden seit Anfang 2005 Beitrittsverhandlungen geführt.

Der Maastrichter Vertrag erfolgte insbesondere im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union nach Osten und die damit verbundene Notwendigkeit einer weiteren Reform der Verträge. Dies geschah zunächst durch den **Amsterdamer Vertrag**, der 1997 geschlossen wurde und am 1.5.1999 in Kraft trat. Der Amsterdamer Vertrag nahm den **Abbau von Grenzkontrollen** entsprechend dem Schengener Abkommen vom 14.6.1985 in den EG-Vertrag auf und verlieh der Gemeinschaft neue Zuständigkeiten für Visa, Asyl und Einwanderung¹¹.

Basierend auf den Beratungen des Europäischen Rates vom 3./4.6.1999 in Köln und 15./16.10.1999 in Tampere erarbeitete ein hierfür speziell eingesetzter Grundrechtskonvent bis zum 2.10.2000 anhand der Rechtsprechung des EuGH und des EGMR sowie unter Zugrundelegung der EMRK und der Europäischen Sozialcharta die **Grundrechtecharta der Europäischen Union**. Die Grundrechtecharta wurde auf dem Europäischen Ratstreffen in Nizza im Dezember 2000 feierlich verkündet, blieb jedoch rechtlich unverbindlich¹². 15

Nach den Verträgen von Maastricht und Amsterdam stellt der am 26.2.2001 geschlossene und am 1.2.2003 in Kraft getretene **Vertrag von Nizza** die dritte große Vertragsrevision nach der Einheitlichen Europäischen Akte dar¹³. Ziel des Vertrags von Nizza war es, die noch im Amsterdamer Vertrag weitgehend unterbliebenen institutionellen Reformen durchzuführen. Die Umstrukturierung der Organe war insbesondere notwendig geworden, um auch institutionell den erweiterten Mitgliederkreis bewältigen zu können. 16

Nach dem Vorbild des Grundrechtskonvents wurde auf dem Ratstreffen in Laeken am 15.12.2001 der „**Konvent zur Zukunft Europas**“¹⁴ ins Leben gerufen, der sich aus Vertretern der Staats- und Regierungschefs (je ein Vertreter pro Mitgliedstaat), Mitgliedern der nationalen Parlamente (je zwei Vertreter pro Mitgliedstaat) und zwei Vertretern der Kommission zusammensetzte. Der Konvent nahm schließlich am 1.3.2003 seine Arbeit auf. Aufgabe war die Erarbeitung einer **Grundordnung der Zuständigkeiten** zwischen den Gemeinschaften, der Union und den einzelnen Mitgliedstaaten. Der vom Konvent erarbeitete Verfassungsentwurf scheiterte 2005 an Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden. 2007 wurde dann ein neuer Anlauf unternommen, der eine wesentlich weniger ehrgeizige Reform des Vertragswerkes beinhaltete. Der **Vertrag** 17

11 Es kam überdies zu einer vollständigen Neunummerierung und Umbenennung der Verträge in „EG“ für EG-Vertrag, sowie „EU“ für EU-Vertrag.

12 Zur Grundrechtecharta vgl. *Calliess*, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Fragen der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit, *EuZW* 2001, 261.

13 Vgl. die Übersicht über die Änderungen durch den Vertrag von Nizza bei *Wiedemann*, Anmerkungen zum Vertrag von Nizza, *JuS* 2001, 846.

14 Zu den Reformüberlegungen des Konvents vgl. *ter Steeg*, Eine neue Kompetenzordnung für die EU – Die Reformüberlegungen des Konvents zur Zukunft Europas, *EuZW* 2003, 325.

von Lissabon wurde 2007 von den Staats- und Regierungschefs verabschiedet und trat am 1.12.2009 nach Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten in Kraft. Nachdem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon geriet die Union in eine Krise. Im Gefolge der weltweiten Finanzkrise gerieten ab 2010 neben den südeuropäischen Staaten Portugal, Griechenland und Spanien auch Irland in eine schwere Haushaltsnotlage, die die gemeinsame Währung, den Euro gefährdete. Die Mitgliedstaaten, die im Euro waren, schufen über einen völkerrechtlichen Vertrag den Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM, der seit 2012 zahlungsunfähige Mitglieder der Eurozone mit subventionierten Krediten gegen Auflagen unterstützen soll (Art. 13 ESMV). Zudem wurde in den Mitgliedstaaten der Union eine zunehmende Skepsis gegenüber Europa deutlich, die im Juni 2016 mit dem erfolgreichen Referendum der britischen Bevölkerung über den Austritt Großbritanniens aus der EU einen Höhepunkt fand. Dem Referendum folgend erklärte die Britische Regierung im Frühjahr 2017 offiziell den Wunsch des Vereinigten Königreichs, die EU zu verlassen.

2. Die Entwicklung des Umfeldes der Gemeinschaft

- 18** Nicht nur die Europäische Gemeinschaft, sondern auch das Umfeld der regionalen Zusammenarbeit auf dem europäischen Kontinent veränderte sich. Im Zuge der Entspannungspolitik zwischen Ost und West wurde 1975 die Schlussakte von Helsinki unterzeichnet. Sie schloss die **Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)** ab und enthielt erstmals ein auch von den kommunistischen Staaten abgegebenes Bekenntnis zu Menschenrechten. Mit dem Zusammenbruch des Ostblocks wurde durch die Verträge von Paris 1994 die KSZE zur **OSZE**.
- 19** Die EFTA ist als rein wirtschaftliches Alternativmodell zur Europäischen Union weitgehend obsolet geworden. Ein Großteil der EFTA ist entweder der Europäischen Union beigetreten oder dem Europäischen Wirtschaftsraum, der eine enge Verbindung zwischen den Staaten darstellt. Dem EWR gehören nur noch Norwegen, Island und Liechtenstein an. Von den EFTA-Mitgliedern bleibt einzig die Schweiz, die seit 2002 durch eine Reihe von bilateralen Abkommen mit der EU eine Sonderbeziehung pflegt. Im Bereich der Marktfreiheiten gelten damit im Verhältnis zur Schweiz weitgehend die gleichen Regeln wie innerhalb der EU. Seit 2004 gehört die Schweiz zum Schengener Abkommen¹⁵.
Nach heutigem Stand ist Europa durch eine Vielzahl von Organisationen mit sich zum Teil überschneidenden Kompetenzen gekennzeichnet. Nach wie vor kann festgestellt werden, dass die EU die am weitesten fortgeschrittene Integration europäischer Staaten darstellt.
Die Entwicklung ist nicht abgeschlossen. Zunehmend wird deutlich, dass die EU einer fundamentalen Erneuerung bedarf, um mit 28 oder mehr Mitgliedstaaten funktionieren zu können. Auch der Vertrag von Lissabon konnte keine ausreichende Abhilfe schaffen. Die Krise des Euro und der Austritt Großbritanniens zeigen deutlich, dass die EU auch nach Lissabon der weiteren Entwicklung bedarf.

¹⁵ Seit 2009 in voller Umsetzung.

§ 2 Das Recht des Europarates

I. Aufgaben und Struktur des Europarates

→ Überblick Rn. 1154

Einführende Literatur: *Klein*, 50 Jahre Europarat, AVR 39 (2001), 121; *Bergmann*, Europarat, in: ders HLEU.

Wie gesehen gibt es neben der EU auch noch andere Organisationen, die Europarecht im Sinne eines regionalen Völkerrechts hervorbringen. Die wichtigste ist der **Europarat**, der vor allem wegen seiner Konventionen bedeutsam ist. Dabei handelt es sich um Abkommen, die im Rahmen des Europarates abgeschlossen werden und von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen, damit sie in Kraft treten können¹⁶. Ein Schwerpunkt der folgenden Darstellung wird auf der auch für die EU und ihre Rechtsordnung bedeutsamen **EMRK** liegen, deren Grundrechte sowohl für das Gemeinschafts- bzw. Unionsrecht als auch für das deutsche nationale Recht eine besondere Bedeutung haben.

Der **Europarat** ist als unabhängig strukturierte Institution vom „Europäischen Rat“ (Art. 15 EU) zu unterscheiden. Im Europarat sind daher auch Staaten vertreten, die nicht Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind. Derzeit hat der Europarat 47 Mitgliedstaaten, alle Staaten Europas mit Ausnahme Weißrusslands einschließlich der Türkei, der Kaukasusländer und Grönlands¹⁷.

Der 1949 gegründete Europarat hat seinen Sitz in Straßburg und hat seiner Satzung nach das Ziel, eine engere Verbindung zwischen den Mitgliedern zum Schutze und der Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, herzustellen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern (Art. 1 der Europarat-Satzung). Um diese Zielsetzung zu erfüllen, bietet der Europarat eine Plattform für

- Beratung von Fragen von gemeinsamem Interesse
- gemeinschaftliches Vorgehen auf wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem und wissenschaftlichem Gebiet
- Abschluss von Abkommen
- gemeinschaftliches Vorgehen auf den Gebieten des Rechts und der Verwaltung
- Schutz und Fortentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Alle Mitgliedstaaten bekennen sich zum **Grundsatz der Vorherrschaft des Rechts unter Anerkennung von Menschenrechten und Grundfreiheiten**. Dieses Anerkenntnis wird durch einen Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention unter Beweis gestellt. Jeder europäische Staat, der diese Bedingungen erfüllt, kann Mitglied des Europarates werden. Insofern hat sich die Aufnahme in den Europarat als eine Art Gütesiegel für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit entwickelt. Bei schwerwiegender Missachtung der in Art. 3 der Europarat-Satzung genannten Grundsätze kann das Ministerkomitee einem Mitgliedstaat das Recht auf Vertretung vorläufig entziehen und ihn zum Austritt auffordern. Als verschärftes Mittel kann das Komitee den Ausschluss des Mitgliedstaates bestimmen (Art. 8 Europarat-Satzung).

¹⁶ Vgl. *Herdegen*, Europarecht, 18. Aufl., § 2 Rn. 6.

¹⁷ Vgl. aktuelle Liste der Mitgliedstaaten <http://www.coe.int/de/web/about-us/our-member-states>.

- 23** Der Europarat besitzt als **Organe** das **Ministerkomitee** (Art. 13 ff. Europarat-Satzung) und die **Beratende Versammlung** (Art. 22 ff. Europarat-Satzung). Das Ministerkomitee besteht aus den Außenministern der Mitgliedstaaten oder einem von ihnen besonders beauftragten Vertreter. Die beratende Versammlung besteht aus Mitgliedern der Parlamente der Mitgliedstaaten, deren Anzahl je nach Größe des jeweiligen Staates variiert. So entfallen auf die großen Staaten wie Frankreich, Deutschland, Italien, Russische Föderation und Großbritannien 18 Mitglieder, kleine Staaten wie Andorra oder Liechtenstein entsenden 2, Luxemburg 3 Mitglieder. Beschlüsse des Ministerkomitees und der beratenden Versammlung bedürfen im Regelfall der Mehrheit von 2/3 der abgegebenen Stimmen¹⁸.
- 24** Seine Bedeutung erhält der Europarat vor allem über die sog. **Europaratsabkommen**. Einschließlich der Zusatzprotokolle hat der Europarat über 200 solcher Abkommen in seiner über 60-jährigen Geschichte erarbeitet¹⁹. Das wichtigste dieser Abkommen ist die Europäische Menschenrechtskonvention, die inzwischen durch 16 weitere Zusatzprotokolle erweitert worden ist, wobei allerdings das 15. und 16. Zusatzprotokoll noch nicht in Kraft sind²⁰. Neben der Europäischen Menschenrechtskonvention, auf die später noch ausführlich eingegangen wird, sind als wichtige Abkommen das Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe von 1987, das Rahmenübereinkommen zum Schutz von Minderheiten von 1995, das Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin von 1997, die Europäische Konvention zur Staatsangehörigkeit von 1997, die Konvention gegen Menschenhandel von 2005 und die Konvention über Adoption von Kindern von 2011 zu nennen.

II. Die EMRK

→ Überblick Rn. 1155 ff.

Einführende Literatur: *Glauben*, Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, DRiZ 2004, 129; *Ruffert*, Die Europäische Menschenrechtskonvention und innerstaatliches Recht, EuGRZ 2007, 245 ff.

1. Bedeutung

- 25** Die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten ist das wichtigste multilaterale Abkommen, welches im Rahmen des Europarates abgeschlossen worden ist. Auf Grundlage eines Entwurfs der beratenden Versammlung des Europarates wurde am 4.11.1950 in Rom diese Konvention unterzeichnet. 1953 trat sie nach der Ratifizierung durch 10 Staaten in Kraft. Heute sind alle 47 Mitgliedstaaten des Europarates Vertragsstaaten der Konvention. Im Laufe der Zeit sind in Ergänzung zu der Konvention 15 Protokolle hinzugekommen.

¹⁸ Vgl. zum Ganzen *Herdegen*, Europarecht, 18. Aufl., § 2 Rn. 1 ff.

¹⁹ Eine vollständige Liste der Verträge und ihres Status im Internet unter <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=GER>.

²⁰ Vgl. zum aktuellen Stand der Ratifikation: <http://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/chartSignature3>.

Die EMRK hat für den **internationalen Schutz der Menschenrechte** eine überragende Bedeutung. Erstmals ist mit der EMRK ein effektiver Durchsetzungsmechanismus für den Menschenrechtsschutz auf internationaler Ebene im Rahmen eines justizförmig geordneten Verfahrens geschaffen worden. Die Spruchpraxis der Konventionsorgane hat auch unter Fortentwicklung der einzelnen Gewährleistungen eine Art gemeineuropäischen Grundrechtsstandard geschaffen. **26**

Die EMRK hat somit in den Mitgliedstaaten eine bedeutende Rolle. Insbesondere in den Mitgliedstaaten wie Großbritannien oder Russland, in denen es keine oder nur eine schwache verfassungsgerichtliche Kontrolle von Gesetzen gibt, ist der Rechtsschutz nach der EMRK eine Art Ersatz für ein Verfassungsgericht. Aber auch in Deutschland hat die EMRK eine gegenüber der Verfassungsgerichtsbarkeit eigenständige Bedeutung. **27**

2. Organisation und Verfahren

a) **Mitgliedschaft.** Derzeit haben 47 Mitgliedstaaten des Europarates die Konvention unterschrieben und ratifiziert, sodass in diesen Ländern die Konvention in Kraft getreten ist. Die Europäischen Gemeinschaften bzw. die Europäische Union sind keine Mitglieder der EMRK. **28**

Die Anwendbarkeit der EMRK kann durch die einzelnen Staaten unter **Vorbehalt** gestellt werden (Art. 57 EMRK). Demnach kann jeder Staat bei der Unterzeichnung oder bei der Hinterlegung seiner Ratifikationsurkunde einen Vorbehalt zu einzelnen Bestimmungen der Konvention anbringen, sofern ein zu dieser Zeit in seinem Hoheitsgebiet geltendes Gesetz mit den betreffenden Bestimmungen nicht übereinstimmt. Allgemeine Vorbehalte können nicht gemacht werden. Außerdem ist Voraussetzung, dass jeder nach diesen Artikeln angebrachte Vorbehalt mit einer kurzen Darstellung des betreffenden Gesetzes verbunden ist. Die Bundesrepublik Deutschland hat einen Vorbehalt bezüglich Art. 7 Abs. 2 EMRK gemacht²¹. Nach diesem Artikel kann jemand auch wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt oder bestraft werden, die zur Zeit ihrer Begehung nach den von den zivilisierten Völkern anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätzen strafbar war. Der Vorbehalt der Bundesrepublik betrifft Art. 103 Abs. 2 GG. Demnach kann eine Handlung nur bestraft werden, wenn es das Gesetz zur Zeit der Begehung vorgesehen hat. **29**

Es besteht ein **Kündigungsrecht** (Art. 58 EMRK). Demnach kann ein Staat frühestens fünf Jahre nachdem er Vertragspartei geworden ist die Konvention unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von sechs Monaten kündigen. Bisher hat nur Griechenland in der Zeit der Diktatur von 1969 bis 1974 die Konvention zeitweise gekündigt. **30**

b) **Rechtsschutzsystem.** Nach dem **ursprünglichen** System der EMRK sind deren Organe die Europäische Kommission für Menschenrechte (EKMR), der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) sowie das Ministerkomitee und das Generalsekretariat des Europarates. Mit Zunahme der Verfahren wurde dieses Verfahren jedoch zu schwerfällig, so dass 1998 durch das 11. Zusatzprotokoll der Rechtsschutz bei dem Gerichtshof konzentriert wurde²². **31**

21 Bekanntmachung v. 15.2.1953, BGBl. 1954 II, S. 14.

22 Durch alle Mitgliedstaaten ratifiziert, vgl. für Deutschland BGBl. 1995 II, S. 578.

32 Der **Gerichtshof** entscheidet über die Klagen von Staaten und Einzelpersonen nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs. Die Zahl der hauptamtlichen Richter am Gerichtshof entspricht der Zahl der Konventionsstaaten (d. h. derzeit 47). Der Gerichtshof kennt vier verschiedene Spruchkörper. Zunächst bestehen Einzelrichter und Ausschüsse mit drei Richtern, deren vordringliche Aufgabe die Vorprüfung von Individualbeschwerden ist. Des Weiteren existieren Kammern mit sieben ggf. fünf Richtern, die regelmäßig für substantiierte Individualbeschwerden und Staatenbeschwerden zuständig sind. Regelmäßig entscheidet der Gerichtshof in der Zusammensetzung der Kammern. Schließlich gibt es die Große Kammer mit 17 Richtern, die für die Entscheidung wichtiger Rechtsfragen gebildet wird. Das Plenum der Richter ist für organisatorische Fragen zuständig wie die Wahl des Präsidenten und Vizepräsidenten, die Zusammensetzung der Kammern und insbesondere die Verfahrensordnung des EGMR (Art. 26 EMRK).

Neben dem Gerichtshof besteht weiterhin das Ministerkomitee des Europarates als Konventionsorgan. Das Ministerkomitee kann Rechtsgutachten zu Konventionsfragen beantragen (Art. 47 Abs. 1 EMRK), außerdem überwacht es die Durchführung der endgültigen Entscheidungen des Gerichtshofs (Art. 46 Abs. 2 EMRK).

33 Die EMRK kennt sowohl die Möglichkeit einer von **einem Staat ausgehenden Klage, als auch die einer Individualklage** (vgl. Art. 33 f. EMRK). Bei der sog. Staatenbeschwerde kann jeder Mitgliedstaat ein Verfahren vor dem Gerichtshof einleiten, wenn er die angebliche Verletzung der Konvention durch einen anderen Vertragsstaat rügt.

Daneben kann **jede natürliche Person, nichtstaatliche Organisation oder Personenvereinigung** mit der sog. **Individualbeschwerde** die Verletzung eines Konventionsrechts durch einen Mitgliedstaat vor dem Gerichtshof rügen. Eine solche Individualbeschwerde wird zunächst vom Ausschuss auf die Zulässigkeit überprüft (Art. 35 EMRK). Eine Individualbeschwerde ist zulässig, wenn

- der **innerstaatliche Rechtsweg endgültig erschöpft** ist und die Beschwerde innerhalb von sechs Monaten nach der endgültigen innerstaatlichen Entscheidung erhoben worden ist.
- Außerdem darf die Beschwerde nicht anonym sein oder mit einer **schon vorher vom Gerichtshof geprüften Beschwerde** im Wesentlichen übereinstimmen oder einer anderen internationalen Untersuchung oder vergleichbaren Instanz unterbreitet worden sein, sofern die Beschwerde keine neuen Tatsachen enthält.
- Schließlich darf die Beschwerde **nicht unvereinbar mit der Konvention oder deren Protokollen** sein, nicht offensichtlich unbegründet sein oder einen Missbrauch des Beschwerderechts darstellen.

34 Soweit eine Beschwerde durch den **Einzelrichter** nicht gemäß Art. 27 EMRK als unzulässig verworfen worden ist, entscheidet ein **Ausschuss aus drei Richtern**. Er kann die Beschwerde für unzulässig erklären oder sie für zulässig erachten und eine Entscheidung über die Begründetheit fällen, wenn die der Beschwerde zugrundeliegende Frage der Auslegung oder Anwendung der EMRK und ihrer Protokolle Gegenstand einer gefestigten Rechtsprechung des Gerichtshofs ist (Art. 28 Abs. 1 lit. b EMRK). Der Richter des Mitgliedstaats aus dem die Sache stammt, soll im letzten Fall Mitglied des Ausschusses sein. Wenn der Ausschuss die Sache nicht entscheidet, entscheidet ebenso wie über Staatenbeschwerden