

Res Publica

Christine Heer-Reißmann

Die Letztentscheidungs- kompetenz des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Europa

Eine Untersuchung zum Verhältnis
von EGMR und EuGH in Menschenrechtsfragen
unter Berücksichtigung des Verhältnisses
des BVerfG zum EuGH

ÖFFENTLICHES UND INTERNATIONALES RECHT

Herausgegeben von Udo Fink, Dieter Dörr
und Rolf Schwartmann

8

PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

1. Kapitel: Einleitung

Der Titel der vorliegenden Arbeit, „Die Letztentscheidungskompetenz des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Europa“, gibt eine Antwort auf die Frage, wer in Europa letztverbindlich über Grundrechte internationaler Ebene zu entscheiden hat.

A. Grund der Untersuchung

Der Schutz der Grundrechte ist in Europa insbesondere seit 1945 ein wesentliches Grundanliegen der Staatengemeinschaft. Hintergrund der vielseitigen internationalen Bestrebungen waren zum einen die Nachwirkungen der Diktatur zwischen 1933 und 1945, zum anderen der Gedanke, Europa enger zusammenwachsen zu lassen. Die Bemühung um effektive, durch gerichtliche Verfahren ausgestaltete Durchsetzung des Grundrechtsschutzes mündete schließlich 1950 in der Unterzeichnung der Konvention zum Schutze der Grundrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und in der Errichtung eines speziellen Gerichtshofes für Menschenrechte, dem *EGMR*, mit einem Individualbeschwerdeverfahren für jedermann. Parallel hierzu erfuhr die europäische Integration im wirtschaftlichen Bereich durch die Schaffung verschiedener supranationaler Gemeinschaften (Euratom, Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl und Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) einen weiteren Aufschwung, der dazu führte, dass auch hier grundrechtsrelevante Sachverhalte auftraten. Um die Gemeinschaften nicht dem Vorwurf auszusetzen, ihren Bürgern keinen ausreichenden Grundrechtsschutz auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts zukommen zu lassen, entwickelte der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (*EuGH*) eigene Grundrechte, wobei er sich unter anderem zur Herleitung dieser Grundrechte der EMRK bediente. Es entstand damit in Europa die Situation, dass Grundrechte nicht nur auf der Ebene der nationalen Verfassungen, sondern auch auf der supranationalen und internationalen Ebene gerichtlichen Schutz erlangten. Diese Ebenen sind zwar einerseits unabhängig voneinander, andererseits gibt es durch die parallele Mitgliedschaft der Staaten in den Europäischen Gemeinschaften und in der EMRK Überschneidungen, die zu Spannungen führen können. Dabei sind die Spannungen sowohl formeller Art, also parallele Zuständigkeiten der Gerichtshöfe, als auch materieller Art, wenn die materiellen Garantien des bisher einzigen geschriebenen und rechtlich verbindlichen Grundrechtskataloges der EMRK unterschiedlich ausgelegt werden.

Diese Vielschichtigkeit des Grundrechtsschutzes führt schließlich zu den für die vorliegende Arbeit entscheidenden Fragestellungen: Welcher Gerichtshof hat bei Überschneidungen das letzte Wort? Wie lassen sich de lege lata und de lege ferenda Spannungen vermeiden?

B. Stand der Forschung und neue Erkenntnisse

Das Thema wurde in der Literatur seit den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts immer wieder intensiv diskutiert,¹ doch kann es angesichts neuer Entwicklungen in der Rechtsprechung der beiden europäischen und auch der nationalen Gerichtshöfe sowie dem Fortschreiten der Integration durch die Entwicklung eines geschriebenen Grundrechtskataloges auf Ebene der Europäischen Gemeinschaften (Charta der Grundrechte der Europäischen Union) und eines Vertrages über eine Verfassung für Europa nicht als abgeschlossen betrachtet werden. So hat zum einen der *EGMR* in der Rechtssache *Bosphorus*² aus dem Jahr 2005 sein Verhältnis zum *EuGH* präziser definiert, allerdings auch Fragen offen gelassen. Zuvor hatte sich der *EuGH* mit der gleichen Rechtssache zu beschäftigen, da es inhaltlich um eine Verordnung der EG, also Gemeinschaftsrecht, ging.³ Weiter gibt es vermehrt Bezugnahmen der Gerichtshöfe auf ihre jeweilige Rechtsprechung untereinander, was auf eine mögliche Kooperation hinsichtlich eines kohärenten Grundrechtsschutzes schließen lassen könnte. Das *EuG* hat beispielsweise in der Rechtssache *Ayadi* vom 12. Juli 2006 auf die Rechtsprechung des *EGMR* in der eben genannten Rechtssache *Bosphorus* verwiesen, um zu begründen, ob die Beschlagnahme eines Flugzeuges mit dem Grundrecht auf Eigentum vereinbar ist.⁴ Der *EuGH* hat sich zuletzt in der Rechtssache *Salzgitter Mannesmann GmbH* vom 25. Januar 2007 mit der Rechtsprechung des *EGMR* zur Frage des Zeugenbeweises in Strafverfahren auseinandergesetzt.⁵ Schließlich vermag insbesondere die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die sog. horizontale Klauseln hinsichtlich des Verhältnisses zur EMRK enthält, das System des europäischen Grundrechtsschutzes zu beeinflussen. Dies möglicherweise umso mehr, wenn sie wie geplant Teil des Vertrages über eine Verfassung für Europa und damit rechtlich verbindlich wird. Auf nationaler Ebene könnte insbesondere die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts betreffend das Verhältnis zum *EuGH* Hinweise auf eine mögliche Neuordnung des Verhältnisses der europäischen Gerichte zueinander geben. Denn es ist bemerkenswert, dass bisher das *BVerfG* den von ihm zu gewährleistenden Grundrechtsschutz

¹ Siehe hierzu insbesondere *Mosler/Bernhardt/Hilf* (Hrsg.), Grundrechtsschutz in Europa; *Philippi*, ZEuS 2000, 97 ff.; *Busch*, Bedeutung der EMRK; *Winkler*, Beitritt der EG zur EMRK; allgemein und umfassend zu den europäischen Grundrechten *Rengeling/Szczekalla* (Hrsg.), Grundrechte in der Europäischen Union.

² *EGMR*, Rs. 45036/98, Urt. v. 30.6.2005 – *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret AS/Irland*.

³ *EuGH*, Rs. C-84/95, Slg. 1996, I-3953 – *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS/Minister for Transport, Energy and Communications u.a.*

⁴ *EuG*, Rs. T-253/02, noch nicht veröffentlicht, Rn. 124 – *Ayadi/Rat der EU*.

⁵ *EuGH*, Rs. C-411/04 P, noch nicht veröffentlicht, Rn. 42 – *Salzgitter Mannesmann GmbH*.

zugunsten des *EuGH* zurücknimmt, der nicht einmal auf einen geschriebenen Grundrechtskatalog in seiner Rechtsprechung zurückgreifen kann.⁶ Auch hier ist mit der Entscheidung in der Rechtssache zum Europäischen Haftbefehlsgesetz aus dem Jahr 2005 weitere Rechtsprechung hinzugekommen.⁷

Die aufgezählten Aspekte führen dazu, das Verhältnis der Gerichte zueinander sowie die Lösungsmöglichkeiten erneut zu überdenken und möglicherweise einer neuen Bewertung zu unterziehen.

C. Gang der Untersuchung

Um Aussagen zum Verhältnis der europäischen Gerichtshöfe zueinander treffen zu können, ist im ersten Kapitel der Arbeit die historische Entwicklung des *EGMR* und *EuGH* und deren Einbindung in die unterschiedlichen Rechtssysteme der EMRK sowie der Europäischen Gemeinschaften zu erläutern. Damit verbunden stellt sich die Frage, welche Grundrechtsquellen Maßstab ihrer Rechtsprechung sind und in welchen Verfahren Grundrechte geltend gemacht werden bzw. eine Rolle spielen können. Die hier erfolgten Ausführungen stellen das notwendige Basiswissen für die restliche Arbeit dar und zeigen bereits das angelegte Spannungsverhältnis zwischen *EGMR* und *EuGH* auf.

Die verschiedenen Arten von Spannungen werden im zweiten Kapitel behandelt. So ist hier zwischen formellen und materiellen Divergenzen zu unterscheiden. Insbesondere bei den formellen Divergenzen ist die neuere Rechtsprechung des *EGMR* von großer Bedeutung. Hieran wird sich bereits zeigen, dass de lege lata dem *EGMR* eine Letztentscheidungskompetenz zukommt.

Parallel zu den Divergenzen sind die Gerichtshöfe freiwillig um einen friedlichen Ausgleich bemüht und beachten und beobachten die Rechtsprechung des jeweils anderen Gerichtes genau. Wie weit diese Kooperationen reichen, wird im dritten Kapitel behandelt.

Da die Charta der Grundrechte der Europäischen Union wie bereits angesprochen durch ihre Einbindung in den Vertrag über eine Verfassung für Europa verbindlich werden soll, ist im vierten Kapitel ihr Einfluss auf das Verhältnis der Gerichtshöfe zu untersuchen. Dabei wird das Augenmerk insbesondere auf die sog. horizontalen Klauseln gelegt, welche die Verschränkungen der materiellen Normen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union mit denen der EMRK betreffen. Die Untersuchung findet jedoch nicht nur de lege ferenda, also bei angenommener Verbindlichkeit der Charta, statt, sondern auch de lege lata

⁶ So *Haratsch*, *ZaöRV* 66, (2006), 927, 945, der dies auch hinsichtlich des *EGMR* annimmt.

⁷ *BVerfGE* 113, 273.

unter Einbeziehung der im ersten Kapitel gefundenen Ergebnisse hinsichtlich der Eigenschaft der Charta als Rechterkenntnisquelle für den *EuGH*.

Das fünfte Kapitel befasst sich im Anschluss daran umfassend mit den Lösungsmöglichkeiten für die im zweiten Kapitel aufgezeigten formellen und materiellen Divergenzen, die zurzeit diskutiert werden. Die verschiedenen Lösungsansätze werden jeweils unter dem Aspekt ihrer Effektivität, tatsächlich Divergenzen zu vermeiden, behandelt.

Darauf stellt sich in der Arbeit abschließend die Frage, ob sich aus einem Vergleich der nationalen deutschen Verfassungsrechtsprechung zum *EuGH* ergibt, dass die dem *EGMR* zustehende Letztentscheidungskompetenz einem Kooperationsverhältnis zum *EuGH* weichen muss. Dieser Frage wird im sechsten Kapitel nachgegangen.

Schließlich werden die wesentlichen Ergebnisse der Arbeit im siebten Kapitel zusammengefasst.

D. Terminologie

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit Grund- und Menschenrechten sowie Grundfreiheiten, weshalb vorab zu klären ist, wie diese Begriffe verstanden werden.

Unter den Begriff der Menschenrechte fallen nach der hier vertretenen Auffassung die Rechte, die jedem Menschen unabhängig von seiner Stellung in Staat, Gesellschaft, Familie, Beruf, Religion und Kultur bereits dadurch zustehen, dass er als Mensch geboren ist.⁸ Grundrechte hingegen sind Einzelpersonen zustehende Freiheitsrechte, die in modernen Verfassungen verbürgt sind. Teilweise handelt es sich um Rechte, die als Menschenrechte jedem Einzelnen unabhängig von staatlicher Verleihung oder Anerkennung als im Kern unantastbare und unveräußerliche Rechte zustehen, teilweise sind Grundrechte Elementarrechte, deren Anerkennung und Ausgestaltung vom Willen des Verfassungsgebers abhängen.⁹

Nach der naturrechtlichen Konzeption sind Menschenrechte demnach „präpositive“ Rechte, die keiner Verleihung „von oben“ bedürfen. Geht man vom Rechtspositivismus aus, sind Menschenrechte von der Rechtsordnung geschaf-

⁸ Definition aus Brockhaus Enzyklopädie, abrufbar unter: <http://www.brockhaus-encyklopaedie.de> (Stand des Abrufs: 5.10.2006).

⁹ Definition aus Brockhaus Enzyklopädie, abrufbar unter: <http://www.brockhaus-encyklopaedie.de> (Stand des Abrufs: 5.10.2006).

fene, wenngleich von dieser besonders ausgestattete Rechte.¹⁰ Da es für die vorliegende Arbeit nicht von Bedeutung ist, ob es sich bei den in Rede stehenden Rechten um Menschen- oder um Grundrechte handelt, werden beide Begriffe synonym gebraucht.

Die EMRK kodifiziert Menschenrechte und Grundfreiheiten. Der dort verwendete Begriff der Grundfreiheiten ist wiederum im Rahmen dieser Arbeit mit Grundrechten gleichzusetzen, damit er nicht mit dem Begriff der Grundfreiheiten nach dem EG-Vertrag verwechselt wird. Bei letzteren handelt es sich nicht um Grundrechte im oben beschriebenen Sinne, sondern um wirtschaftliche Freiheiten, die sich in ihrer Konzeption von den Grundrechten unterscheiden. Allerdings nähern sie sich durch die Auslegung des *EuGH* den eigentlichen Grundrechten immer weiter an. Ist demnach im Rahmen der Arbeit von Grund- oder Menschenrechten die Rede, so sind alle materiellen Bestimmungen der EMRK, der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die vom *EuGH* durch Rechtsprechung entwickelten Grundrechte sowie die der nationalen Verfassungen gemeint. Der Begriff der Grundfreiheiten bezieht sich dagegen in dieser Arbeit allein auf diejenigen des EG-Vertrages.

E. Ziel der Untersuchung

Da zwischen den europäischen Gerichtshöfen ein Wettstreit um den besten Grundrechtsschutz in Europa ausgebrochen zu sein scheint,¹¹ ist im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes für den Einzelnen eine klare und rechtlich eindeutige Lösung zu suchen. Zentrales Anliegen muss dabei sein, einen kohärenten Grundrechtsschutz in Europa zu erzielen. Kohärenz wird im Rahmen dieser Arbeit als „*im weiten Sinne von äußerer und innerer Stimmigkeit der aufeinander bezogenen Rechtsschichten, insbesondere als Vermeidung von Divergenzen und Widersprüchen, nicht aber notwendig auch als absolute Homogenität*“ verstanden.¹² Um Kohärenz in diesem Sinne zu erreichen, reicht die Schaffung materiellen widerspruchsfreien Rechts nicht aus. Maßgeblich ist vielmehr, welcher Gerichtshof prozessual letztentscheidungs befugt ist. Denn nur ein Erfolg versprechender Durchsetzungsmechanismus sorgt für einen effektiven Rechtsschutz.¹³

¹⁰ Matscher, in: ders. (Hrsg.), *Erweitertes Grundrechtsverständnis*, S. 5.

¹¹ *Schwarze*, NJW 2005, 3459

¹² So *Hoffmann-Riem*, EuGRZ 2002, 473.

¹³ Vgl. *Trechsel*, ZEuS 1998, 371, 381f. und *Hoffmann-Riem*, EuGRZ 2002, 473, 478.

Zwar könnte man der Ansicht sein, dass gegenseitige Rücksichtnahme und freiwillige Kooperation der Gerichtshöfe ausreichen sollte,¹⁴ doch führt dies nicht zu Rechtssicherheit und -klarheit. Diese Unsicherheiten im Rechtsschutz für ihre Bürger zu beseitigen, sollte jedoch Anliegen der Staatengemeinschaft sein. Damit würden sie die 1945 begonnene Entwicklung des Grundrechtsschutzes in Europa zu einem (zumindest vorläufigen) krönenden Abschluss bringen.

¹⁴ So betreffend das Verhältnis *BVerfG*, *EuGH* und *EGMR* *Papier*, *Die ZEIT*, Nr. 25, 2005, S. 9.