



Brüssel, den 16. Juni 2022  
(OR. en)

10360/22

LIMITE

JUR 429  
FREMP 133  
JAI 913  
RELEX 825

## GUTACHTEN DES JURISTISCHEN DIENSTES <sup>1</sup>

---

Absender:	Juristischer Dienst
Empfänger:	Gruppe „Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit“ (FREMP)
Betr.:	Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) – Auslegungserklärung betreffend Artikel 24 Absatz 1 Unterabsatz 2 letzter Satz EUV und Artikel 275 Absatz 1 AEUV (Zuständigkeit des Gerichtshofs im Bereich der GASP) – Vereinbarkeit mit den Verträgen

---

### I. EINLEITUNG

1. In den Sitzungen der Gruppe „Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit“ (FREMP) vom 9. Februar, 26. Februar, 18. März, 6. April und 28. April 2022 erörterten die Delegationen den Ansatz, der bei den Verhandlungen über den Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) in Bezug auf den sogenannten „Korb 4“ zu verfolgen ist. Dies betrifft die Abgrenzung zwischen der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union (Gerichtshof) im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).

---

<sup>1</sup> Die in diesem Dokument enthaltene Rechtsberatung unterliegt dem Schutz nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission und ist vom Rat der Europäischen Union nicht für die Öffentlichkeit freigegeben worden. Der Rat behält sich vor, im Falle einer unerlaubten Veröffentlichung seine Rechte geltend zu machen.

2. In diesen Sitzungen äußerten die Delegationen den Wunsch, diese Beratungen auf der Grundlage eines Entwurfs für eine Auslegungserklärung zur Zuständigkeit des Gerichtshofs im Bereich der GASP zu vertiefen. Am 18. Mai 2022 legte die Kommission in Abstimmung mit dem Vorsitz ein Non-Paper mit einem solchen Textentwurf vor.<sup>2</sup>
3. In einer gemeinsamen Sitzung der Gruppe „Grundrechte, Bürgerrechte und Außenbeziehungen“ und der Gruppe der Referenten für Außenbeziehungen (RELEX) vom 23. Mai 2022 ersuchten die Gruppen den Juristischen Dienst des Rates um ein Gutachten zur Vereinbarkeit einer solchen Auslegungserklärung mit den Verträgen, zu den Auswirkungen einer solchen Erklärung auf die Zuständigkeit des Gerichtshofs und auf das Verfahren, das angewandt werden könnte, falls die Mitgliedstaaten beschließen sollten, eine solche Erklärung anzunehmen.
4. Bevor die rechtliche Prüfung der oben genannten Fragen dargelegt wird, und um den Zusammenhang zu verstehen, in dem diese Erklärung erfolgt, wird in diesem Gutachten eine kurze Zusammenfassung des Hintergrunds des Beitrittsprozesses, insbesondere in Bezug auf „Korb 4“, gegeben.

## **II. HINTERGRUND DES BEITRITTSPROZESSES**

5. In Artikel 6 Absatz 2 EUV ist Folgendes vorgesehen: „Die Union tritt der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei. Dieser Beitritt ändert nicht die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten der Union.“
6. Auf der Grundlage dieser Bestimmung und 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 (ST 10817/10). Am 5. April 2013 wurde bei den Verhandlungen zwischen den Verhandlungsführern eine Einigung über die Entwürfe der Beitrittsinstrumente erzielt. Die Kommission reichte dann einen Antrag auf ein Gutachten des Gerichtshofs auf der Grundlage von Artikel 218 Absatz 11 AEUV über die Vereinbarkeit des Übereinkunftsentwurfs mit den Verträgen ein.

---

<sup>2</sup> Dok. WK 7238/2022

7. In dem daraus folgenden Gutachten 2/13 (Beitritt der Europäischen Union zur EMRK) vom 18. Dezember 2014<sup>3</sup> nannte der Gerichtshof mehrere Aspekte der geplanten Übereinkunft, die er als unvereinbar mit EU-Primärrecht erachtete. Einer dieser Aspekte bezieht sich auf die besonderen Merkmale des Unionsrechts in Bezug auf die gerichtliche Kontrolle im Bereich der GASP.
8. In dieser Hinsicht stellte der Gerichtshof fest, dass er erstens noch keine Gelegenheit gehabt hatte, die Tragweite der Beschränkungen seiner Zuständigkeit, die sich für den Bereich der GASP aus Artikel 24 Absatz 1 EUV und Artikel 275 AEUV ergeben, zu präzisieren. Zweitens vertrat er die Ansicht, dass im Fall des Beitritts, wie er in der geplanten Übereinkunft vorgesehen ist, der EGMR jedoch ermächtigt wäre, 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. Drittens wies der Gerichtshof darauf hin, dass er bereits ausgeführt hat, dass 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 darf. Der Gerichtshof stellt daher abschließend fest, dass die geplante Übereinkunft gegen die besonderen Merkmale des Unionsrechts in Bezug auf die gerichtliche Kontrolle der Handlungen, Aktionen oder Unterlassungen der Union im Bereich der GASP verstößt.

---

<sup>3</sup> Gutachten 2/13 (*Beitritt der Europäischen Union zur EMRK*) vom 18. Dezember 2014, EU:C:2014:2454. Siehe den informatorischen Vermerk des Juristischen Dienstes des Rates, ST 5227/15.

9. Am 7. Oktober 2019 nahm der Rat zusätzliche Verhandlungsrichtlinien (ST 12585/19) im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Verhandlungen an. Die Verhandlungen wurden im Juni 2020 tatsächlich wieder aufgenommen, und der Vorsitz der Gruppe „47+1“ (aus der seitdem die Gruppe „46+1“ geworden ist), die mit den Verhandlungen betraut ist, erstellte ein Leitdokument<sup>4</sup>, mit dem die in dem Gutachten 2/13 genannten Probleme mittels Gruppen oder „Körben“ strukturiert wurden. Das Thema Handlungen der EU im Bereich der GASP wurde in „Korb 4“ gestellt. Im Lauf der sieben Verhandlungsrunden gelang es den Parteien, eine vorläufige Vereinbarung zum „Korb 1“ (EU-spezifische Mechanismen für das Verfahren vor dem EGMR) und „Korb 3“ (Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens zwischen den EU-Mitgliedstaaten) zu erzielen. Die Verhandlungsführer sind im Begriff, Fortschritte beim „Korb 2“ (Bearbeitung von parteiübergreifenden Ersuchen um ein Gutachten gemäß Protokoll Nr. 16) zu machen. Im Gegensatz dazu hat es bei „Korb 4“ bisher keine konkreten Fortschritte gegeben<sup>5</sup>.
10. In den zusätzlichen Verhandlungsrichtlinien bestand der für die Bewältigung der Herausforderungen von „Korb 4“ gewählte Ansatz in dem sogenannten „Neuzurechnungsmechanismus“, wie ihn die Kommission vorgeschlagen hat. Dieser Mechanismus bedeutet im Wesentlichen, dass einzelne Handlungen im Bereich der GASP auf der Grundlage im Voraus festgelegter Kriterien für die Zwecke des EGMR einem oder mehreren Mitgliedstaaten „neu zugerechnet“ würden. Die nationalen Gerichte dieses (oder dieser) Mitgliedstaats/en wären dann für Verfahren zuständig, die Einzelpersonen anstrengen, die geltend machen, dass ihre Grundrechte verletzt sind, und wären damit auch dafür zuständig, Handlungen der EU im Bereich der GASP gerichtlich zu überprüfen und erforderlichenfalls aufzuheben, wenn sie zu der Ansicht gelangen, dass diese mit höherrangigem Unionsrecht unvereinbar sind. Dieser Mitgliedstaat würde auch die internationale Verantwortung gemäß der EMRK für die einzelne Handlung im Bereich der GASP tragen, um die es geht.

---

<sup>4</sup> Paper by the Chair to structure the discussions at the sixth meeting of the CDDH ad hoc negotiation group (47+1) on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Dok. 47+1(2020)2 vom 31. August 2020.

<sup>5</sup> Die Gruppe „46+1“ weiß darum, dass die EU über den besten Ansatz zu „Korb 4“ nachdenkt. Außerdem hat die Türkei Vorschläge für Änderungen der Beitrittsinstrumente vorgelegt, die sich nicht auf das Gutachten 2/13 beziehen (z. B. zu Abstimmungsregeln, wenn das Ministerkomitee die Umsetzung von Urteilen überwacht).

11. Bei den Beratungen in der Gruppe „Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit“ (FREMP) im ersten Trimester 2022 stellte sich jedoch heraus, dass ein solcher dezentraler Ansatz der Kontrolle rechtlicher Handlungen der EU durch nationale Gerichte zu grundsätzlichen juristischen Schwierigkeiten im Hinblick auf die gerichtliche Architektur der Union führen würde. Darüber hinaus haben mehrere Delegationen darauf hingewiesen, dass eine solche Lösung zu praktischen und rechtlichen Schwierigkeiten im nationalen Recht führen würde. Schließlich wurden in der Gruppe „46+1“ Zweifel geäußert, als ihr ein Entwurf des Neuzurechnungsmechanismus vorgestellt wurde. Daher begann die Gruppe „Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit“ mit der Prüfung möglicher Alternativlösungen.
12. Von diesen Lösungen hat sich diejenige als die vielversprechendste herauskristallisiert, mit der das Problem durch eine zwischenstaatliche Auslegungserklärung behoben werden soll, deren Ziel und Zweck darin besteht, das Spannungsverhältnis zwischen der in Artikel 6 Absatz 2 EUV festgelegten Verpflichtung zum Beitritt zur EMRK einerseits und den in Artikel 24 Absatz 1 EUV und Artikel 275 AEUV insbesondere in Bezug auf die gerichtliche Kontrolle durch den Gerichtshof festgelegten besonderen Bestimmungen und Verfahren der GASP andererseits aufzulösen.
13. Der Juristische Dienst des Rates wurde gebeten, zu prüfen, ob eine solche Auslegungserklärung mit den Verträgen vereinbar ist, wie sie sich auf die Zuständigkeit des Gerichtshofs auswirken würde und welches Verfahren angewandt werden könnte, falls sich die Mitgliedstaaten auf eine solche Erklärung einigen.

### III. RECHTLICHE PRÜFUNG

14. Zur Beantwortung dieser Fragen wird in diesem Gutachten zunächst geprüft, ob eine Erklärung in diesem Zusammenhang als Instrument verwendet werden kann (A), und dann der Inhalt der Erklärung im Lichte der Verträge analysiert (B).

#### A. **Der Erklärungsentwurf als Rechtsinstrument**

15. Was die Form betrifft, so handelt es sich bei der geplanten Auslegungserklärung der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, ähnlich wie bei den im Rahmen von Regierungskonferenzen vereinbarten Erklärungen, um ein völkerrechtliches Instrument, mit dem sie sich darüber verständigen, wie sie bestimmte Bestimmungen der Verträge, die sie alle unterzeichnet haben und an die sie alle gebunden sind, verstehen.
16. Die Vereinbarung einer solchen Art von Erklärung ist ein Vorrecht, das das Völkerrecht den Unterzeichnern internationaler Verträge zuerkennt, insbesondere durch Artikel 31 Absatz 3 Buchstabe a des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge von 1969, wonach eine spätere Übereinkunft zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung eines früheren Vertrags Teil des Zusammenhangs ist, der bei der Auslegung dieses Vertrags zu berücksichtigen ist. In Anbetracht der besonderen und einzigartigen Merkmale der EU-Rechtsordnung wird es letztlich in jedem Fall Sache des Gerichtshofs sein, zu entscheiden, ob die Erklärung berücksichtigt werden soll oder nicht, und festzulegen, welche Bedeutung ihr beizumessen ist, wobei zu berücksichtigen wäre, dass sie von den Verfassern der Verträge vereinbart wurde. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass der Gerichtshof bereits akzeptiert hat, dass Erklärungen als Instrumente für die Auslegung der EU-Verträge heranzuziehen sind<sup>6</sup>, obwohl er bestätigt hat, dass er nicht für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit solcher Erklärungen zuständig ist<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 2. März 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, Randnr. 40.

<sup>7</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 16. Juni 2021, Sharpston gegen Rat, C-684/20 P, EU:C:2021:486, Randnr. 45.

17. Es ist zu betonen, dass der Rückgriff auf eine solche Auslegungserklärung nur unter ganz besonderen Umständen und als *Ultima Ratio* erfolgen kann. Im vorliegenden Fall könnte eine solche Erklärung in Betracht gezogen werden, da sie weder eine Änderung der Verträge bewirken noch die für ihre Änderung vorgesehenen Verfahren umgehen würde, sondern sich darauf beschränken würde, die Wechselwirkung zwischen zwei bestehenden Bestimmungen der Verträge in Einklang zu bringen und zu klären, um sicherzustellen, dass beide ihre praktische Wirksamkeit behalten – auch in Bezug auf die Verpflichtung zum Beitritt zur EMRK –, ohne neue Elemente einzuführen, die nicht bereits in den Verträgen enthalten sind. Eine solche Erklärung wäre mit anderen Worten mit dem Wortlaut und dem Geist der Verträge in vollem Umfang vereinbar.
18. Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass das Instrument der Erklärung Teil des politischen Pakets wäre, mit dem der Beschluss des Rates über den Abschluss des Übereinkommens über den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten begleitet wird, der nur „[...] *in Kraft [tritt], nachdem die Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zugestimmt haben*“ (Artikel 218 Absatz 8 AEUV). Dieses besondere verfahrensmäßige Erfordernis weist auf die besondere Bedeutung hin, die die Verfasser der Verträge einem solchen Beschluss des Rates beigelegt haben. In dieser Hinsicht könnte die Verbindung zwischen der Auslegungserklärung und dem Beschluss des Rates über den Abschluss durch eine Bezugnahme auf die Erklärung in dem Beschluss des Rates wiedergegeben werden.<sup>8</sup>
19. Was den Zeitpunkt der Annahme einer solchen Erklärung anbetrifft, so sollte sie bis zu dem Zeitpunkt stattgefunden haben, an dem die Verhandlungen in Straßburg abgeschlossen sind und ein Text auf technischer Ebene vereinbart ist. Die Regierungen der Mitgliedstaaten müssten nämlich ihre Auslegung zum Ausdruck gebracht haben, indem sie sich zuvor auf die Erklärung geeinigt haben. Darüber hinaus würde mit einer früheren Einigung über die Erklärung sichergestellt, dass der Gerichtshof sie gegebenenfalls bereits bei der Entscheidung über ein Gutachten zu dem Übereinkunftsentwurf berücksichtigen kann, wenn er gemäß Artikel 218 Absatz 11 angerufen wird, was sehr wahrscheinlich ist.

---

<sup>8</sup> Gleichwohl würde das nicht beinhalten, dass der Gerichtshof für die Erklärung selbst zuständig wäre. Siehe Fußnote 5.

20. Was das Annahmeverfahren anbelangt, so hätte die Erklärung zwischenstaatlichen Charakter und die Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten müssten sich darauf einigen. Dies könnte z. B. am Rande einer Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten (AStV) geschehen.
21. Abschließend könnte eine Erklärung als ein Instrument in Betracht gezogen werden, mit dem dazu beigetragen wird, die Fragen von „Korb 4“ intern zu behandeln – ohne dass Verhandlungen in Straßburg mit den anderen Mitgliedern des Europarats erforderlich sind.

## **B. Der Inhalt des Erklärungsentwurfs**

22. Was den Inhalt der Erklärung angeht, so folgt aus ihrem Wortlaut, dass mit dem Entwurf einer Auslegungserklärung versucht wird, Artikel 6 Absatz 2 EUV mit Artikel 24 Absatz 1 EUV und Artikels 275 Absatz 1 AEUV in Einklang zu bringen, um die praktische Wirkungskraft aller dieser Bestimmungen zu fördern und zu wahren, während etwaige Spannungen zwischen diesen Bestimmungen ausgeglichen werden.
23. In Nummer 1 wird insbesondere daran erinnert, dass die EU gemäß Artikel 6 Absatz 2 EUV rechtlich verpflichtet ist, der EMRK beizutreten. Nummer 2 ist ein Zitat aus dem Gutachten 2/13 (Randnr. 256), in dem der Gerichtshof feststellt, dass der Beitritt zur EMRK nur möglich ist, wenn die Zuständigkeit für die gerichtliche Kontrolle von Handlungen, Aktionen oder Unterlassungen der Europäischen Union anhand der Grundrechte nicht ausschließlich auf den EGMR übertragen wird. Nummer 3 ist ein Zitat aus dem Urteil des Gerichtshofs vom 28. März 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, Randnr. 66), , in dem der Gerichtshof auf seine ständige Rechtsprechung verweist, wonach mit den Verträgen ein vollständiges System von Rechtsbehelfen und Verfahren geschaffen wurde, das auf der Grundlage der Verträge und der Charta der Grundrechte die Rechtmäßigkeitskontrolle der Unionshandlungen gewährleisten soll, mit der der Unionsrichter betraut wird.

24. Diese drei Nummern enthalten somit den ersten Teil der Gleichung, nämlich die Verpflichtung zum Beitritt – für die keine Vertragsänderung „aktiviert“ werden muss und die für die Union verbindlich ist – und die vom Gerichtshof aufgestellte Bedingung für einen solchen Beitritt.
25. In Nummer 4 werden Artikel 24 Absatz 1 EUV und Artikel 275 AEUV zitiert, nach denen für die GASP besondere Bestimmungen und Verfahren gelten und der Gerichtshof der Europäischen Union weder für die Bestimmungen hinsichtlich der GASP noch für die auf der Grundlage dieser Bestimmungen erlassenen Rechtsakte zuständig ist; hiervon ausgenommen sind die Kontrolle der Einhaltung von Artikel 40 des Vertrags über die Europäische Union und Entscheidungen über die Rechtmäßigkeit von Beschlüssen über restriktive Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen. Nummer 5 ist ein in nachfolgenden Urteilen wiederholtes<sup>9</sup> Zitat aus dem Urteil des Gerichtshofs vom 24. Juni 2014, Parlament gegen Rat (C-658/11, EU:C:2014:2025, Randnr. 70), in dem der Gerichtshof feststellte, dass Artikel 24 Absatz 1 EUV Unterabsatz 2 letzter Satz und Artikel 275 Absatz 1 AEUV eine Abweichung von der Regel der allgemeinen Zuständigkeit einführen, die Artikel 19 EUV dem Gerichtshof zur Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge einräumt, und folglich einschränkend auszulegen sind.
26. Diese beiden Nummern enthalten somit den zweiten Teil der Gleichung, nämlich, dass für die GASP besondere Bestimmungen und Verfahren gelten und die Zuständigkeit des Gerichtshofs sehr begrenzt ist, was eine Abweichung darstellt, die jedoch eng auszulegen ist.

---

<sup>9</sup> Siehe zum Beispiel das Urteil des Gerichtshofs vom 19. Juli 2016, H gegen Rat u. a., C-455/14 P, EU:C:2016:569, Randnr. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung.

27. In Nummer 6 werden beide Teile der Gleichung gemeinsam behandelt, und in dieser Nummer kommt die diesbezügliche Auslegung der Mitgliedstaaten zum Tragen:
- Es wird dargelegt, dass es erforderlich ist, die Kohärenz zwischen den Anforderungen des Artikels 6 Absatz 2 EUV, des Artikels 19 EUV und des Artikels 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union einerseits und den in Artikel 24 Absatz 1 Unterabsatz 2 letzter Satz EUV und in Artikel 275 Absatz 1 AEUV festgelegten Abweichungen andererseits zu gewährleisten.
  - Es wird der Schluss gezogen, dass zur Gewährleistung dieser Kohärenz die Verträge dahingehend ausgelegt werden müssen, dass sie dem Gerichtshof eine Zuständigkeit in Bezug auf Klagen und streng auf diese begrenzt einräumen, die von Klägern erhoben werden, die geltend machen, durch Handlungen, Aktionen oder Unterlassungen der Europäischen Union, die nach dem Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention der gerichtlichen Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte unterliegen würden (strenge Parallelität zwischen der Zuständigkeit der beiden Gerichtshöfe), in ihren Grundrechten verletzt zu sein.
28. Die Erklärung beschränkt sich somit darauf, eine vereinbarte Auslegung wiederzugeben, die durch die Einführung von Artikel 6 Absatz 2 EUV durch den Vertrag von Lissabon notwendig geworden ist, und sie würde weder im Widerspruch zu den Verträgen stehen noch diese ändern.
29. Mit der Erklärung wird daher den Bedenken Rechnung getragen, denen der Gerichtshof in dem Gutachten 2/13 Ausdruck verliehen hat. In diesem Gutachten wies der Gerichtshof in der Tat darauf hin, „*dass beim derzeitigen Stand des Unionsrechts bestimmte im Rahmen der GASP vorgenommene Handlungen der Kontrolle durch den Gerichtshof entzogen sind. Diese Situation ist der in den Verträgen vorgesehenen Ausgestaltung der Zuständigkeiten des Gerichtshofs inhärent und kann als solche allein anhand des Unionsrechts gerechtfertigt werden. 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.*“<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Randnummern 252 bis 254.

30. Was die Wirkung einer solchen Erklärung angeht, so kann einerseits nicht ausgeschlossen werden, dass der Gerichtshof Artikel 24 Absatz 1 EUV und Artikel 275 AEUV wörtlich auslegt und möglicherweise entscheidet, dass eine solche Erklärung nicht ausreicht, um den Beitritt der EU zur EMRK zu ermöglichen.
31. Andererseits hat der Gerichtshof seit dem Gutachten 2/13 seine Zuständigkeit bereits weiter ausgelegt, als es der reine Wortlaut dieser Bestimmungen vermuten lässt. Wie in einem umfassenden informatorischen Vermerk des Juristischen Dienstes des Rates (ST 9498/21) dargelegt wird, hat der Gerichtshof seit diesem Gutachten entschieden, dass er in allen nachfolgenden Rechtssachen, mit denen er sich bisher im Zusammenhang mit Handlungen im Bereich der GASP befasst hat, zuständig war, wenn auch stets aus spezifischen Gründen<sup>11</sup>.
32. In diesem Zusammenhang würde sich die Auslegungserklärung auf den Sinn und Zweck dieser Bestimmungen und auf die systematische Lesart der Bestimmungen der Verträge in Bezug auf seine eigene Zuständigkeit, der der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung seit dem Gutachten 2/13 folgt, stützen. In dieser Hinsicht würde damit der merkwürdige Umstand vermieden, bei dem eine eindeutige Verpflichtung zum Beitritt zur EMRK, wie sie in Artikel 6 Absatz 2 EUV enthalten ist, jeglicher praktischen Wirksamkeit beraubt wäre. Auf diese Weise würde ein ansonsten den Verträgen innewohnendes Spannungsverhältnis aufgelöst und gleichzeitig klargestellt, dass sich die Zuständigkeit des Gerichtshofs im Rahmen der GASP auf Rechtssachen beschränkt, die vor den EGMR zulässig wären.

---

<sup>11</sup> Das schlagendste Beispiel ist das Urteil des Gerichtshofs vom 25. Juni 2020, SATCEN gegen KF (C-14/19, EU:C:2020:492, Randnrn. 83 bis 85), in dem der Gerichtshof feststellte, dass, da im Personalstatut des Satellitenzentrums der Europäischen Union jede gerichtliche Überprüfung sowohl durch die einzelstaatlichen Gerichte als auch durch den Unionsrichter ausgeschlossen sei, „*ein Verzicht des Gerichtshofs und des Gerichts auf die Ausübung der ihnen durch die Art. 263 und 268 AEUV verliehenen Befugnisse [in Bezug auf Anfechtungs- bzw. Schadensersatzklagen], zur Folge [hätte], dass solche Entscheidungen jeglicher gerichtlichen Kontrolle – durch den Unionsrichter oder durch die einzelstaatlichen Gerichte – entzogen wären, ohne dass dieser Verzicht durch das Bestreben gerechtfertigt wäre, die vom AEU-Vertrag vorgesehene Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den Unionsgerichten und den einzelstaatlichen Gerichten zu beachten. Unter diesen Umständen obliegt es aber dem Gerichtshof und dem Gericht, die ihnen durch den AEU-Vertrag verliehenen Befugnisse wahrzunehmen, um eine wirksame gerichtliche Kontrolle [...] zu gewährleisten.*“ Das Gericht hat in seinem Beschluss vom 10. November 2021, KS und KD gegen Rat u. a., T-771/20, der derzeit Gegenstand eines vor dem Gerichtshof anhängigen Rechtsbehelfsverfahrens in den Rechtssachen C-29/22 P und C-44/22 P ist, einen restriktiveren Ansatz gewählt, siehe Fußnote 4 oben.

33. Was die Auswirkungen der Erklärung in der vorgeschlagenen Fassung auf die Zuständigkeit des Gerichtshofs im Bereich der GASP betrifft, so würde mit ihr klargestellt, dass in den Verträgen dem Gerichtshof die Zuständigkeit für den sehr begrenzten und spezifischen Fall von Klagen zuerkannt wird, die von Klägern erhoben werden, die geltend machen, durch Handlungen, Aktionen oder Unterlassungen der Europäischen Union, die nach dem Beitritt der Union zur EMRK einer gerichtlichen Kontrolle durch den EGMR unterliegen würden, in ihren Grundrechten verletzt zu sein.
34. Durch die Verträge, so wie sie durch eine solche Erklärung ausgelegt werden, würde es den Klägern, die beim EGMR beschwerdebefugt sind, ermöglicht, auf der Grundlage von Artikel 263 AEUV (Nichtigkeitsklage) oder Artikel 268 AEUV (Schadensersatzklage) eine Klage vor dem Gericht zu erheben und anschließend ein Rechtsbehelf beim Gerichtshof einzulegen. Da der Text auf eine Zuständigkeit Bezug nimmt, die mit von Klägern erhobenen Klagen in Verbindung steht, wäre es nach den Verträgen, so wie sie mit der Erklärung ausgelegt werden, für nationale Gerichte, die die Handlungen von Mitgliedstaaten überprüfen, mit denen Bestimmungen der GASP umgesetzt werden, auch möglich, beim Gerichtshof Vorabentscheidungsersuchen einzureichen (Artikel 267 AEUV).
35. Der Kreis der betroffenen Kläger wäre auf Kläger begrenzt, die beim EGMR beschwerdebefugt sind. Das ist deshalb der Fall, weil dem Gerichtshof durch die Verträge, wie im Erklärungsentwurf klargestellt, eine solche Zuständigkeit nur insoweit eingeräumt wird, als dies für die Anwendung von Artikel 6 Absatz 2 EUV erforderlich ist, d. h., um sicherzustellen, dass der Gerichtshof die Möglichkeit hat, Handlungen, Aktionen oder Unterlassungen der Europäischen Union im Hinblick auf die Grundrechte gerichtlich zu überprüfen, bevor der EGMR sie überprüft. Eine Zuständigkeit für Fälle, die von Klägern vorgebracht werden, die keine Beschwerdebefugnis vor dem EGMR haben, wäre nicht erforderlich und somit nicht durch die Verträge in der Auslegung der Erklärung abgedeckt.

36. Nach der Rechtsprechung des EGMR können nur natürliche Personen und juristische Personen, die „Nichtregierungsorganisationen“ im Sinne von Artikel 34 der Konvention sind, Beschwerde vor dem EGMR erheben. Regierungsorganisationen sind die zentralen Staatsorgane von Drittländern, aber auch dezentrale Behörden, die „öffentliche Aufgaben“ wahrnehmen, d. h., die an der Ausübung von Regierungsgewalt teilhaben oder eine öffentliche Aufgabe unter staatlicher Kontrolle erfüllen.<sup>12</sup> In der ständigen Rechtsprechung des EGMR wird darauf hingewiesen, dass in der EMRK keine Popularklage, sondern nur die Beschwerdebefugnis von Opfern vorgesehen ist, wobei der Begriff „Opfer“ die Person oder die Personen bezeichnet, welche von der behaupteten Verletzung direkt oder indirekt betroffen sind<sup>13</sup>.
37. Wenn es für zweckmäßig erachtet wird, könnte der Text des Erklärungsentwurfs geändert werden, um die Zulässigkeit vor dem Gerichtshof ausdrücklich mit der Zulässigkeit vor dem EGMR zu verbinden.<sup>14</sup>
38. Da die Erklärung die Verträge nicht ändern würde und kann, würden zudem die in Artikel 263 AEUV festgelegten Zulässigkeitsvorschriften und insbesondere das Erfordernis der unmittelbaren und individuellen Betroffenheit für die Kläger gelten. Auch bei Schadensersatzklagen nach Artikel 268 AEUV ist davon auszugehen, dass der Gerichtshof im Rahmen seiner ordentlichen Rechtsprechung entscheidet, ob eine Handlung zu einem Schadensersatzanspruch führen kann, und dabei insbesondere das Erfordernis einer hinreichend qualifizierten Verletzung einer höherrangigen, dem Schutz des Einzelnen vor Ermessensentscheidungen dienenden Rechtsnorm anwendet.
39. Auch in dieser Hinsicht könnte der Text des Erklärungsentwurfs geändert werden, um ausdrücklich darauf hinzuweisen.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Siehe Register des EGMR, Practical Guide on Admissibility, 30. April 2022, Nummern 9 bis 16, abrufbar unter [https://www.echr.coe.int/documents/admissibility\\_guide\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_eng.pdf).

<sup>13</sup> Siehe Register des EGMR, Practical Guide on Admissibility, 30. April 2022, Nummern 9 bis 16, abrufbar unter [https://www.echr.coe.int/documents/admissibility\\_guide\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_eng.pdf).

<sup>14</sup> Eine mögliche Lösung würde darin bestehen, nach dem Begriff „Kläger“ (applicants) die Formulierung „die vor dem EGMR beschwerdebefugt sind“ (who have standing before the ECtHR) einzufügen.

<sup>15</sup> Eine mögliche Lösung wäre, nach „erhoben“ (introduced) die Formulierung „im Einklang mit den Bestimmungen der Verträge“ (in accordance with the rules of the Treaties) einzufügen.

#### **IV. SCHLUSSFOLGERUNG**

40. In Anbetracht des Vorstehenden vertritt der Juristische Dienst des Rates folgende Auffassung:
- a) Eine Auslegungserklärung ist ein Instrument, das im vorliegenden Fall angesichts der sehr spezifischen Umstände in Betracht gezogen werden könnte, um die Wechselwirkung zwischen zwei bestehenden Bestimmungen der Verträge in Einklang zu bringen und zu klären, damit vermieden wird, dass die in Artikel 6 Absatz 2 EUV festgelegte Verpflichtung jeglicher praktischen Wirksamkeit beraubt wird.
  - b) Eine Einigung über eine solche Erklärung sollte bis zu dem Zeitpunkt erzielt werden, an dem die Verhandlungen in Straßburg abgeschlossen sind und der Text auf technischer Ebene vereinbart ist. Dies könnte am Rande einer Sitzung des AStV geschehen.
  - c) Was den Inhalt des Erklärungsentwurfs angeht, so würde damit klargestellt, dass sich aus den Verträgen in ihrer derzeitigen Fassung im Lichte der bestehenden Rechtsprechung des Gerichtshofs die Zuständigkeit des Gerichtshofs im Bereich der GASP in dem sehr begrenzten und spezifischen Fall von Klagen ergibt, die von Klägern erhoben werden, die geltend machen, durch Handlungen, Aktionen oder Unterlassungen der Europäischen Union in ihren Grundrechten verletzt zu sein, und die die Befugnis zu einer Beschwerde beim EGMR haben.
-