

Rechtliche Rahmenbedingungen des Verhältnisses zwischen EU und Europarat aus der Perspektive des Europarates und die Rolle der Mitgliedstaaten

*Christoph Grabenwarter**

Abstract	420
I. Einleitung: Von <i>Churchills</i> Zürcher Rede 1946 zum <i>Juncker</i> -Bericht 2006	421
II. Der rechtliche Rahmen der Satzung des Europarates	423
1. Das Ziel: Zusammenschluss zur Förderung gemeinsamer Ideale und Grundsätze	423
a) “Closer Association”, not a “Close Association”	424
b) Ideale und Grundsätze	424
c) Die “Begünstigung” wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts	424
2. Die inhaltliche Perspektive: Der Kreis der Aufgaben	425
3. Negative Umschreibung der Aufgaben: Keine Beeinträchtigung der Mitwirkung in anderen Organisationen	426
4. Mitglieder und assoziierte Mitglieder	426
III. Grundprinzipien	427
1. Vorrang und Vorherrschaft des Rechts	428
2. Menschenrechtsschutz	428
3. Demokratie	429
IV. Handlungsformen im Recht des Europarates	429
1. Ausarbeitung und Abschluss von Abkommen	430
2. Standardsetting durch soft law	431
3. Monitoring	431
4. Gerichtsurteile und deren Umsetzung	432
5. Zwischenbilanz	433
V. Ausgewählte aktuelle Fragen im Zusammenhang mit Abkommen	434
1. “Entkoppelungsklauseln” (“disconnection clauses”) in Europaratsabkommen	434
2. Die Ausübung von Stimmrechten	438
3. Der Sonderfall Menschenrechtskonvention	439
VI. Ausblick	443

* Der Autor ist Universitätsprofessor am Institut für Europarecht und Internationales Recht der Wirtschaftsuniversität Wien und Mitglied des österreichischen Verfassungsgerichtshofes.

Abstract

Der Europarat entwickelte sich in den vergangenen 65 Jahren zu einer gesamteuropäischen Organisation, die heute zunehmend auch mit der Europäischen Union in Konkurrenz gerät. Aus diesem Grund stellt sich die Frage der Neubestimmung des Verhältnisses des Europarates zur Europäischen Union im Lichte der über die Jahrzehnte gewachsenen vielfältigen Zusammenarbeit.

Der Beitrag analysiert einleitend die rechtlichen Determinanten der Satzung des Europarates für Ziele, Aufgaben und Handeln des Europarates sowie die Bedingungen der Mitgliedschaft. Sodann werden drei "Grundprinzipien" des Europarates herausgearbeitet, nämlich die Vorherrschaft des Rechts, der Menschenrechtsschutz und die Demokratie.

Nach einer überblicksweisen Darstellung der Handlungsformen des Europarates, von Abkommen über die Erzeugung von soft law bis hin zum Monitoring werden drei für das Verhältnis zwischen EU und Europarat besonders aktuelle Spezialfragen eingehender diskutiert. Abkommen des Europarates enthalten häufig Entkoppelungsklauseln ("disconnection clauses"), die in Bereichen, die in die Zuständigkeit der Europäischen Union fallen, sicherstellen sollen, dass EU-Mitgliedstaaten die Rechte und Pflichten aus der jeweiligen Konvention nicht unmittelbar untereinander geltend machen können. Der Einsatz dieses Instruments wurde zunehmend im Gefolge verstärkten Tätigwerdens der Union im Bereich der Außenbeziehungen als erforderlich erachtet. Das zweite Problemfeld bildet die Beteiligung der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten in Abstimmungsvorgängen im Rahmen von Abkommen. Drittens schließlich wird der in Aussicht stehende Beitritt der Europäischen Union zur EMRK einer Analyse aus der Perspektive der Kooperation von Europarat und EU einer Betrachtung unterzogen.

I. Einleitung: Von *Churchills* Zürcher Rede 1946¹ zum *Juncker-Bericht* 2006²

Vor 70 Jahren, im Jahr 1943 schlug *Winston Churchill* für die Nachkriegszeit die Schaffung eines Europarates vor. In seiner Rede vor Zürcher Studenten am 19.9.1946 präziserte er seine Vorstellungen und er sprach erstmals von den "Vereinigten Staaten von Europa". Knapp drei Jahre später war es soweit, der Europarat wurde von zehn Staaten in London gegründet. Schon die fünfziger Jahre zeigten, dass *Churchills* Idee im Bereich der Europäischen Gemeinschaften ein Stück weit realisiert wurde, während der Europarat eine intergouvernementale Organisation blieb. Zudem verhinderte der Beginn des Kalten Krieges für 40 Jahre, dass der Europarat eine gesamteuropäische Organisation wurde.³

Diese Entwicklung konnte erst nach dem Jahr 1990 sukzessive erfolgen. Die neunziger Jahre zeigten, dass für viele neue Demokratien die Mitgliedschaft im Europarat auch eine wichtige Etappe auf dem Weg in die Europäische Union (EU) war und ist. Gleichzeitig erschloss sich die Europäische Union neue Tätigkeitsfelder, welche die Europäische Union und den Europarat zunehmend in Konkurrenz zueinander geraten ließen. Sinnfälliger Ausdruck dessen war die ausdrückliche Verankerung der Prinzipien des Europarates – Menschenrechte, Vorherrschaft des Rechts und Demokratie – im Recht der Europäischen Union.⁴ Teile der Präambel des Unionsvertrags und Art. 2 sind einzelnen Passagen der Satzung des Europarates zum Verwechseln ähnlich, ebenso wie Europarat und Europäische Union im Außenauftritt wenigstens in der medialen Berichterstattung häufig der Gefahr der

¹ "Rede vor der akademischen Jugend", abrufbar unter <<http://www.coe.int>>.

² *J.-C. Juncker*, Council of Europe – European Union: A Sole Ambition for the European Continent, Report by *Jean-Claude Juncker*, Primeminister of the Grand Duchy of Luxembourg, to the attention of the Heads of State or Government of the Member States of the Council of Europe, vom 11.4.2006, abgedruckt in *J.-C. Juncker*, Europarat – Europäische Union: Eine gemeinsame Ambition für den europäischen Kontinent, in: W. Hummer (Hrsg.), Österreich im Europarat 1956-2006. Bilanz einer 50-jährigen Mitgliedschaft – Teilband II, 2008, 1223 ff.

³ *W. Schwimmer*, Der Europarat: Entstehungsgeschichte. Rolle und Stellenwert für Europa, in: W. Hummer (Hrsg.), Österreich im Europarat 1956-2006. Bilanz einer 50-jährigen Mitgliedschaft – Teilband I, 2008, 55 (56 ff.); *A. Pretenthaler-Ziegerhofer*, A Stopover on the Way to a United Europe: On the Creation of the Council of Europe, in: R. Kicker (Hrsg.), The Council of Europe. Pioneer and Guarantor for Human Rights and Democracy, 2010, 9 ff.

⁴ *W. Hummer*, Der Europarat: Grundlagen, Struktur, Arbeitsweise, Tätigkeitsfelder, Außenbeziehungen, in: W. Hummer (Anm. 3), 1 (4 f.); Zur Demokratie als Grundwert siehe auch *W. Eitmayer*, Das Europäische Modell und der Europarat, in: W. Hummer (Anm. 3), 1171 (1172 ff.).

Verwechslung unterliegen – Straßburg als Sitz des Europarates und des Europäischen Parlaments, die gelben Sterne auf blauem Grund oder die Ode an die Freude als Hymne seien als Beispiele genannt.⁵

Vor diesem Hintergrund begannen Überlegungen für Reformprozesse, die insbesondere auch eine Neubestimmung des Verhältnisses zur Europäischen Union im Lichte der über die Jahrzehnte gewachsenen vielfältigen Zusammenarbeit⁶ zum Gegenstand hatten. Der damalige luxemburgische Premierminister *Jean-Claude Juncker* benannte das Verhältnis zwischen Europäischer Union und Europarat in seinem Bericht an die parlamentarische Versammlung des Europarates im April 2006 wie folgt: “Der Europarat und die Europäische Union waren Produkte derselben Idee, desselben Geistes und derselben Ambition. Sie mobilisierten Energie und Bekenntnis derselben Gründungsväter Europas.”⁷

Der Bericht empfiehlt eine Reihe von institutionellen Maßnahmen, vom Beitritt der EU zur EMRK, zur Anerkennung des Europarates als europaweit gültigen Bezugsrahmen für Menschenrechtsfragen, die institutionelle Beteiligung von Europarat und EU am Kommissar für Menschenrechte sowie an der Europäischen Agentur für Grundrechte, bis hin zur Empfehlung, dass die Europäische Union Mitglied im Europarat werden sollte, und zwar mit der zeitlichen Perspektive des Jahres 2010.⁸

Nun kam es jedenfalls in dem letzten Punkt anders, wenngleich nicht übersehen werden darf, dass eine Reihe von Kooperationen institutioneller und inhaltlicher Natur entweder bereits verwirklicht oder auf gutem Weg sind, hervorzuheben ist der bevorstehende Beitritt der Europäischen Union zur EMRK.

Als vorläufiger Schlusspunkt in dieser Entwicklung kann das Memorandum of Understanding zwischen EU und Europarat genannt werden, das im Mai 2007 (auf der Tagung des Ministerkomitees und vom Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten in der Union) angenommen wurde. Es enthält in insgesamt 55 Ziffern zahlreiche Maßnahmen, die teils inhaltsbezogen gegliedert, teils auf bestimmte Kooperationsformen und institutionelle Aspekte gerichtet, teils auf rein praktische Fragen, wie die Sichtbarkeit der Partnerschaft, fokussiert sind.⁹ Zum großen Teil unterscheidet sich dieser Text nicht von früheren Erklärungen zur Zusammenarbeit der beiden

⁵ Vgl. *W. Schwimmer* (Anm. 3), 72.

⁶ Für einen Überblick *M. Kloth*, Die Zusammenarbeit zwischen Europäischer Union und Europarat, *EuR-Beiheft* 2012, 155 ff.

⁷ *J.-C. Juncker* (Anm. 2), 1224.

⁸ Vgl. *J.-C. Juncker* (Anm. 2), 1213 ff.

⁹ Council of Europe, Memorandum of Understanding between the European Union and the Council of Europe, *CM* (2007) 74, 10.5.2007.

Organisationen. Als wesentlich erscheint aber, dass die Möglichkeiten der Zusammenarbeit und die Verantwortung von der Kommission auf den Rat ausgedehnt werden und dass der Europarat in Ziffer 10 ausdrücklich als "benchmark" für Menschenrechte, die Rechtsstaatlichkeit und die Demokratie bezeichnet wird. Die Schlussklausel der Ziffer 55 enthält eine Verpflichtung zur Evaluierung der Implementierung des Memorandums. Im Lichte dieser Evaluierung sollte im Wege eines "common agreement" eine Entscheidung bis spätestens 2013 fallen, das Memorandum of Understanding, sofern erforderlich, im Hinblick auf neue Prioritäten für die Zusammenarbeit zu ändern.¹⁰

Der folgende Beitrag soll die rechtlichen Rahmenbedingungen aus der Sicht des Europarates und des Völkervertragsrechts beleuchten. Die Analyse nimmt ihren Ausgang bei den rechtlichen Rahmenbedingungen der Satzung des Europarates und führt dann zu speziellen Fragen, insbesondere kollidierender völkervertraglicher Verpflichtungen.

II. Der rechtliche Rahmen der Satzung des Europarates¹¹

Die ersten Artikel der Satzung des Europarates stecken den Rahmen für das Handeln seiner Organe und Mitgliedstaaten ab. Nahezu jede dieser Bestimmungen trägt einerseits die Eierschalen eines Kompromisses zwischen der britischen Sicht, einer Plattform für intergouvernementale Zusammenarbeit,¹² und andererseits der französischen (längerfristigen) Perspektive "Vereinigte Staaten von Europa" auf dem Kopf.

1. Das Ziel: Zusammenschluss zur Förderung gemeinsamer Ideale und Grundsätze

Die Ziele des Europarates werden im Art. 1 der Satzung aufgezählt. Die Bestimmung stellt den engeren Zusammenschluss unter den Mitgliedern an die Spitze und normiert als weitere Ziele den Schutz und die Förderung von Idealen und Grundsätzen aus dem gemeinsamen Erbe, sowie die Begünstigung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts.

¹⁰ Vgl. *V. Taylor*, Die Zusammenarbeit des Europarates mit der Europäischen Union, in: *W. Hummer* (Anm. 2), 1247 (1253 f.); *W. Etmayer* (Anm. 4), 1193 ff.

¹¹ Satzung des Europarates (ETS Nr. 001), vom 5.5.1949.

¹² *F. Benoît-Rohmer/H. Klebes*, Council of Europe Law. Towards a Pan-European Legal Area, 2005, 19.

a) “Closer Association”, not a “Close Association”

Das eingangs erwähnte Spannungsfeld zwischen britischer und französischer Position kommt im Art. 1 lit. a zum Ausdruck, wenn dort dem Europarat nicht der “enge” Zusammenschluss, sondern bloß ein “engerer” Zusammenschluss zur Aufgabe gemacht und damit zu seinem Ziel erklärt wird. Dieser Zusammenschluss ist nicht Selbstzweck, sondern dient näher genannten Idealen und Grundsätzen.

b) Ideale und Grundsätze

Die gemeinsamen Ideale und Grundsätze werden nicht unmittelbar durch eine erschöpfende Aufzählung näher definiert. Vielmehr wird auf das gemeinsame Erbe der Mitgliedstaaten verwiesen. Dieses gemeinsame Erbe lässt sich weitgehend aus der Präambel der Satzung des Europarates erschließen. In der für Präambeln üblichen Sprache werden in den Erwägungsgründen die Friedenssicherung auf Grundlage der Gerechtigkeit und internationalen Zusammenarbeit als Grundlage für die Erhaltung der menschlichen Gesellschaft und der Zivilisation, ebenso wie die Verbundenheit mit den geistigen und sittlichen Werten genannt. Diese sind nicht nur das Erbe der europäischen Völker, sondern auch die Quelle für Freiheit des Einzelnen, politische Freiheit und Herrschaft des Rechts, welche wiederum die Grundlage der Demokratie bilden. Es dürfte kaum auf Widerspruch stoßen, die Friedenssicherung als hervorragendes Ziel zu bezeichnen. Sie steht an der Spitze der Ziele im zweiten Erwägungsgrund der Präambel und muss wohl auch vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte des Europarates mindestens als ein gleichberechtigtes Ziel anerkannt werden.

In Bezug auf die genannten Ideale und Grundsätze formuliert Art. 1 lit. a ein Schutz- und Fördergebot. Wenngleich ein solches Gebot keine vergleichbar scharfen Konturen aufweist, wie etwa grundrechtliche Schutzpflichten im nationalen Recht, so ist damit aber jedenfalls mehr gemeint als ein unverbindliches politisches Bekenntnis; es kann im Einzelfall eine Handlungspflicht der Mitgliedstaaten begründen.¹³

c) Die “Begünstigung” wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts

Diese Verpflichtung wird deutlich, wenn derselbe Artikel im unmittelbaren Anschluss an die Aufgabe des Schutzes und der Förderung von Idealen

¹³ Vgl. hierzu W. Hummer (Anm. 4), 4 f.

und Grundsätzen gleichzeitig den Auftrag gibt, den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt in den Mitgliedstaaten zu begünstigen. Die Formulierung "begünstigen" ist gegenüber dem Fördergebot zurückgenommen und macht deutlich, dass in diesem Bereich ebenfalls nicht das Hauptbetätigungsfeld des Europarates liegen sollte. Die Nennung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts in einem Atemzug mit den Idealen und Grundsätzen und letztlich von Freiheit und Demokratie macht deutlich, dass nach der Satzung des Europarates die politische Demokratie von wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt nicht getrennt werden soll und kann.

2. Die inhaltliche Perspektive: Der Kreis der Aufgaben

Bei der Umschreibung der möglichen Politikfelder des Europarates erweist sich die Satzung als höchst großzügig. Die Satzung nennt als Gebiete gemeinsamen Handelns nacheinander die Gebiete der Wirtschaft, des sozialen Lebens, der Kultur, der Wissenschaft, der Rechtspflege und der Verwaltung. Diese Aufzählung ist so weitgehend, dass sie buchstäblich jede Form der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten erfassen könnte. Gerade mit Blick auf die zehn Gründungsstaaten des Europarates muss jedoch festgehalten werden, dass sie vor, während und unmittelbar nach der Gründungsphase bereits andere Formen wirtschaftlicher Zusammenarbeit eingegangen sind, namentlich im Bereich der OECD oder der EGKS bzw. der Europäischen Gemeinschaft.¹⁴

Betrachtet man die Rechtsharmonisierungskonventionen im Schoß des Europarates, so zeigt sich eine große Vielfalt. Die Liste von Verträgen gliedert sich nach Gegenständen, wie sie das Vertragsbüro des Europarates publiziert, von Arbitration über Au-pair Arbeit bis zu Terrorismus, Testamenten und dem Transfer of Proceedings.¹⁵ Man kommt nicht umhin, eine gewisse Beliebigkeit in den Themen oder das Fehlen eines klaren Fokus zu konstatieren.¹⁶

¹⁴ F. Benoît-Rohmer/H. Klebes (Anm. 12), 21.

¹⁵ Siehe hierzu B. Verschraegen, Gesamtevaluierung der Rechtsharmonisierungskonventionen im Schoß des Europarates aus österreichischer Sicht – Zivilrecht, in: W. Hummer (Anm. 3), 363 ff.; <<http://conventions.coe.int>>.

¹⁶ R. Uerpmann-Witzack, Europarat, in: A. Hatje/P.-C. Müller Graff (Hrsg.), Enzyklopädie des Europarechts, Bd. 1 (im Erscheinen), Rn. 39 ("ausgefranst").

3. Negative Umschreibung der Aufgaben: Keine Beeinträchtigung der Mitwirkung in anderen Organisationen

Art. 1 lit. c enthält eine Art Subsidiaritätsklausel, in der festgehalten wird, dass die Beteiligung der Mitgliedstaaten an den Arbeiten des Europarates, ihre Mitwirkung am Werk der Vereinten Nationen und der anderen Organisationen oder internationalen Vereinigungen, denen sie angehören, nicht beeinträchtigen darf. Diese Regelung könnte bei der Bestimmung der Aufgaben des Europarates auch und gerade im Verhältnis zur Europäischen Union Bedeutung erlangen. Es ist davon auszugehen, dass auch die Europäische Union eine "andere Organisation oder internationale Vereinigung" im Sinne von Art. 1 lit. c ist.¹⁷

Bei diesem Verständnis müsste die Bestimmung der lit. c als ein Gebot der Zurückhaltung in Fällen gesehen werden, in denen Tätigkeiten zum Aufgabenbereich anderer internationaler Organisationen gehören. In der Praxis wird diese Bestimmung jedoch mit größter Flexibilität gehandhabt.¹⁸ Ein heute gänzlich bedeutungsloser Reflex dieses Zurückhaltungsgebots liegt in der Vorschrift des Art. 32 der Satzung, der zufolge Zeitpunkt und Dauer der ordentlichen Tagung der parlamentarischen Versammlung so angesetzt werden müssen, dass jede Überschneidung mit den Tagungen der Generalversammlung der Vereinten Nationen vermieden wird.

Lediglich Fragen der nationalen Verteidigung werden von der Zuständigkeit des Europarates kategorisch ausgeschlossen (Art. 1 lit. d). Ein wesentlicher Grund für diese klare Regelung lag zum einen darin, neutralen Mitgliedstaaten den Beitritt zu erleichtern und zum anderen, um eine klare Abgrenzung zu militärischen Organisationen, die ungefähr gleichzeitig mit dem Europarat oder kurze Zeit später gegründet wurden, zu schaffen.¹⁹

4. Mitglieder und assoziierte Mitglieder

Die Mitgliedschaft im Europarat steht gegenwärtig nur Staaten offen. Damit wird insbesondere eine (volle) Mitgliedschaft der Europäischen Union ausgeschlossen.²⁰

¹⁷ F. Benoît-Rohmer/H. Klebes (Anm. 12), 22.

¹⁸ W. Hummer (Anm. 4), 5.

¹⁹ W. Hummer (Anm. 4), 5 f.

²⁰ Unionsrechtlich wäre der Beitritt nicht ausgeschlossen, vgl. R. Uerpmann-Witzack (Anm. 16), Rn. 72.

Die Satzung des Europarates sieht neben der ordentlichen Mitgliedschaft auch die assoziierte Mitgliedschaft vor.²¹ Für diese gelten eingeschränkte Mitwirkungsrechte in den Organen des Europarates, im Übrigen sind die Unterschiede gering. Neben dem ausdrücklich genannten Status des assoziierten Mitgliedes kennt die bisherige Praxis des Europarates auch den Beobachterstatus, der etwa dem Heiligen Stuhl, den USA, Kanada, Japan und Mexiko gewährt wurde.²² Schließlich hat die parlamentarische Versammlung im zeitlichen Umfeld des Falls des Eisernen Vorhangs einen Sondergaststatus für mittel- und osteuropäische Länder eingeführt. Dabei handelte es sich aber um eine historisch einmalige Situation.

Keine dieser Varianten modifizierter Mitgliedschaft steht daher für die Europäische Union zur Debatte. Wenngleich der Beitritt der Union zum Europarat im *Juncker*-Bericht Erwähnung findet, so dürfte er derzeit nicht angestrebt werden. Die Union ist heute in hohem Maße an der Arbeit des Europarates beteiligt, man spricht vom "full participant" der an den Gremien beteiligt wird, aber kein Stimmrecht hat.²³ Mit dem Beitritt zur EMRK erlangt die Union aber immerhin eine Vertretung im Ministerkomitee des Europarates bei der Urteilsüberwachung;²⁴ die parlamentarische Versammlung soll für die Wahl von EGMR-Richtern um eine Delegation des europäischen Parlaments erweitert werden.

III. Grundprinzipien

Die Grundprinzipien des Europarates werden nicht etwa in der Präambel oder in Art. 1 über die Aufgaben des Europarates definiert, sondern zunächst in Art. 3, welcher die Mitgliedschaft im Europarat regelt. Dort werden der Vorrang des Rechts und der Schutz der Menschenrechte genannt, daneben findet sich ein Verweis auf Art. 1 der Satzung.

²¹ Vgl. z. B. Art. 5 der Satzung des Europarates (ETS Nr. 001), vom 5.5.1949.

²² *F. Benoît-Rohmer/H. Klebes* (Anm. 12), 44 ff.

²³ Siehe hierzu European Commission, Participation of the European Union in the Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO), COM (2012) 604 final, 19.10.2012.

²⁴ *M. Kloth* (Anm.6), 163.

1. Vorrang und Vorherrschaft des Rechts

Vorrang und Vorherrschaft des Rechts können als das primäre Grundprinzip des Europarates bezeichnet werden. Zahlreiche Programme, Aktivitäten und Maßstäbe, die bei der Herausbildung des soft law maßgeblich waren und sind, geben beredtes Zeugnis von der Bedeutung dieses Grundsatzes. Prominente Einrichtungen in diesem Zusammenhang sind nicht zuletzt die Venedig-Kommission mit dem programmatischen Titel "Demokratie durch Recht"²⁵ und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), der bei rechtlicher Selbstständigkeit funktionell und organisatorisch eng mit dem Europarat verbunden ist.

2. Menschenrechtsschutz

Damit ist zum Menschenrechtsschutz übergeleitet, der nicht nur in der Satzung des Europarates besonders hervorgehoben wird, sondern auch praktisch und in der politischen Wahrnehmung besonders prominent in Erscheinung tritt.

Der Menschenrechtsschutz nimmt auch deshalb eine Sonderstellung ein, weil in Gestalt der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gleichsam eine Nebenverfassung geschaffen wurde, für die es mittlerweile auch eine unbedingte rechtliche Verklammerung mit dem Europarat auf der Ebene des Vertragsrechts gibt. Spätestens seit den Beitritten der ehemaligen kommunistischen Staaten Osteuropas ist klar, dass eine Mitgliedschaft im Europarat ohne Beitritt zur EMRK nicht möglich ist. Art. 58 Abs. 3 EMRK enthält die positivrechtliche Grundlage dafür, dass eine Mitgliedschaft in der EMRK ohne Mitgliedschaft im Europarat nicht möglich ist.

Das bedeutet in der Konsequenz, dass die EMRK jenseits aller dienst- und organisationsrechtlichen Verklammerungen in einer völkerrechtlichen Analyse des Rechts des Europarates aus der Sicht der Mitgliedstaaten stets mitgedacht werden muss.

²⁵ Vgl. *F. Matscher*, Die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), in: *W. Hummer* (Anm. 3), 191 ff.; Committee of Ministers, Resolution on a Partial Agreement establishing the European Commission for Democracy through Law, Res (90) 6, 10.5.1990.

3. Demokratie

Es ist bemerkenswert, dass die Demokratie im eigentlichen Text der Satzung des Europarates bis heute nicht ausdrücklich erwähnt wird. Es gab zwar Vorstöße zur Änderung der Satzung in dieser Hinsicht, allerdings blieb es beim Versuch. Lediglich in Erwägungsgrund 3 der Präambel werden Prinzipien genannt (unter ihnen allerdings nicht die Demokratie), welche die Grundlage jeder wahren Demokratie bilden würden.

Ungeachtet dieser dürftigen textlichen Basis kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Demokratie gleichberechtigt mit der Vorherrschaft des Rechts und dem Menschenrechtsschutz als ein Grundprinzip des Europarates anzusehen ist. Eine rechtsdogmatische Ableitung der Demokratie als Grundprinzip nach Art. 3 der Satzung kann sich auf eine doppelte Verweisung stützen: Der zweite Satz des Art. 3 verpflichtet die Mitgliedstaaten an der Verfolgung des in Kapitel I erwähnten Zieles mitzuarbeiten. Wie oben gezeigt, sind die Ideale und Grundsätze, die dem Europarat in Art. 1a zum Ziel gemacht werden, auch unter Heranziehung der Präambel zu ermitteln²⁶ – und hier finden wir wie erwähnt die Demokratie, und zwar nicht irgendeine Demokratie, sondern die “wahre”.

In der Literatur besteht heute Einigkeit, dass die pluralistische Demokratie zu den Prinzipien des Europarates gehört, im Sinne der Präambel wird sogar davon ausgegangen, dass sie das übergeordnete Prinzip sein könnte. Gerade nach 1990 hat dieses Prinzip im Rahmen des Europarates besondere Bedeutung gewonnen.²⁷ Die Rechtsprechung des EGMR ist eine der prominentesten Zeuginnen des Befundes.²⁸

IV. Handlungsformen im Recht des Europarates

Anders als die Ziele des Europarates werden die Handlungsformen der Organe des Europarates und seiner Mitgliedstaaten nicht gesondert in der Satzung aufgezählt. Blickt man auf die Aktivitäten und die Praxis von 65 Jahren, so lassen sich in einer groben Gliederung die Handlungsformen der

²⁶ Vgl. *T. M. Buchsbaum*, Zukunftsweisende Aktivitäten des Europarates im Demokratiebereich – E-Voting, Demokratieforumsforum, E-Democracy, in: *W. Hummer* (Anm. 3), 227 ff.

²⁷ Vgl. nun *H. Klebes*, Demokratieförderung durch den Europarat, in: *U. Holtz* (Hrsg.), 50 Jahre Europarat, 2000, 111 ff.

²⁸ *J. Vidmar*, Multiparty Democracy: International and European Human Rights Law Perspective, *LJIL* 23 (2010), 209 (223 ff.); *C. Grabenwarter*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, *VVDStRL* 60 (2001), 290 (308 ff.).

Ausarbeitung und des Abschlusses von Abkommen, die Erzeugung von soft law, das Monitoring und schließlich, unter Hereinnahme der institutionellen Struktur der Europäischen Menschenrechtskonvention, Urteile des EGMR und deren Durchsetzung aufzählen.

1. Ausarbeitung und Abschluss von Abkommen

Bezogen auf rechtlich verbindliche Instrumente sind die Ausarbeitung und der folgende Abschluss von Abkommen am bedeutsamsten. Wegen der dem Abkommen innewohnenden rechtlichen Verbindlichkeit birgt diese Handlungsform auch das meiste Konfliktpotenzial mit dem Recht der Europäischen Union. Nicht nur die Vielfalt der ausgearbeiteten und abgeschlossenen Abkommen, sondern auch der Kreis der Mitgliedstaaten und die Art und Weise der Konkurrenz mit dem Recht der Europäischen Union sind hier zu nennen.²⁹ Aus der Sicht eines Mitgliedstaates der mittleren Beitrittsgeneration des Jahres 1995, nämlich Österreich, lassen sich folgende Fallgruppen unterscheiden:

- a) Abschluss von Übereinkommen sowohl durch die EG als auch durch den Mitgliedstaat vor dem Beitritt des Mitgliedstaates zur Europäischen Union;³⁰
- b) Abschluss von Übereinkommen durch die EG vor dem Beitritt des Mitgliedstaates, nicht aber durch den Mitgliedstaat;³¹
- c) Abschluss nur durch die EU nach dem Beitritt des Mitgliedstaates;³²
- d) Abschluss von Übereinkommen, die für die EU geöffnet sind, nur durch den Mitgliedstaat.³³

Die dabei auftretenden Konflikte sind höchst unterschiedlich, je nach Art der Parallelaktivität, je nach Kreis der Nicht-EU bzw. EU-Mitgliedstaaten und je nach Art der vertraglich eingegangenen Verpflichtungen. Auf einzelne Konfliktlösungsmöglichkeiten wird in Abschnitt V. eingegangen werden.

Rund 50 der über 200 Europaratsübereinkommen enthalten eine Beitrittsklausel³⁴ für die Europäische Union, unter ihnen durchaus bedeutsame

²⁹ F. Benoît-Rohmer/H. Klebes (Anm. 12), 85 f.

³⁰ Vgl. W. Hummer/A. Schmid, Gesamtdarstellung der (Rechtsharmonisierungs-)Konventionen im Schoß des Europarates – unter besonderer Berücksichtigung der Teilnahme Österreichs, in: W. Hummer (Anm. 3), 283 (323 ff.).

³¹ Vgl. W. Hummer/A. Schmid (Anm. 30), 329 f.

³² Vgl. W. Hummer/A. Schmid (Anm. 30), 325 ff.

³³ Vgl. W. Hummer/A. Schmid (Anm. 30), 326.

³⁴ Vgl. W. Hummer/A. Schmid (Anm. 30), 308 f.

wie etwa die Biomedizinkonvention.³⁵ Die Beitrittspraxis ist jedoch eher ernüchternd, denn nur in rund einem Dutzend von Fällen ist die Union einem Vertrag beigetreten, überwiegend im Bereich Medizinprodukte sowie Tier- und Pflanzenschutz. Die Beitritte der Union betreffen zum Teil ausschließliche Unionskompetenzen, zum Teil Übereinkommen, die auch von allen EU-Mitgliedstaaten ratifiziert wurden. Einer wirklich zentralen Europaratskonvention ist die Union bis heute nicht beigetreten. Die Perspektive des Beitritts zur EMRK bildet hier gewiss einen Sonderfall.³⁶

2. Standardsetting durch soft law

Die Erzeugung von soft law im Zuge des sog. Standardsetting bildet eine typische Tätigkeit des Europarates, wenn nicht gar die typische Tätigkeit schlechthin.³⁷ Besucht man die Internetseiten des Europarates findet man eine nicht überschaubare Anzahl und Vielfalt von Resolutionen, Empfehlungen, Gutachten, Initiativen und Studien verschiedenster Organe und Einrichtungen des Europarates, vor allem auch des Ministerkomitees. Bei aller Verschiedenheit ist ihnen allerdings eines gemeinsam, nämlich der Mangel an Verbindlichkeit.³⁸

3. Monitoring

Auch das Monitoring gilt heute unbestritten als ein Charakteristikum für das Handeln des Europarates.³⁹ Wir unterscheiden dabei verschiedene Arten des Monitoring, nach der Art des Organs oder nach dem Zeitpunkt und Zeitraum der Durchführung des Monitoring. So ist beispielhaft auf den Ausschuss für Monitoring in der Parlamentarischen Versammlung zu ver-

³⁵ Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin: Übereinkommen über Menschenrechte und Biomedizin (ETS Nr. 164), vom 4.4.1997.

³⁶ A. Kumin/P. Bittner, Die gemischten Abkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dritten Völkerrechtssubjekten andererseits, EuR-Beiheft 2012, 75 (81).

³⁷ F. Benoît-Rohmer/H. Klebes (Anm. 12), 127 ff.

³⁸ Dazu J. Polakiewicz, Alternatives to Treaty-Making and Law-Making by Treaty and Expert Bodies in the Council of Europe, in: R. Wolfrum/V. Röben (Hrsg.), Developments of International Law in Treaty Making, 2005, 245 ff.; F. Benoît-Rohmer/H. Klebes (Anm. 12), 108 ff.

³⁹ W. Hummer (Anm. 4), 13 ff.

weisen, der sich zur Aufgabe gemacht hat zu prüfen, inwieweit ein beigetretener Mitgliedstaat den eingegangenen Verpflichtungen nachkommt.⁴⁰ Weniger in der Öffentlichkeit sichtbar ist das Monitoring-Verfahren des Ministerkomitees, welches sich auf alle Mitgliedstaaten erstreckt und bestimmte Themenfelder zum Gegenstand hat.⁴¹ Schließlich gibt es ein – ebenfalls thematisch spezialisiertes – Monitoring durch Expertenorgane.⁴²

Auch hier gilt Ähnliches für die Wirksamkeit: Ob Monitoringergebnisse zu konkreten Schritten und Verbesserungen führen, hängt maßgeblich vom guten Willen des betroffenen Mitgliedstaates ab oder davon, ob sich an das Ergebnis weitere, meist außerhalb des Europarates geknüpfte Folgen anschließen (z. B. Beitrittsverhandlungen mit der EU) oder aber, ob diese vom EGMR aufgegriffen werden.

4. Gerichtsurteile und deren Umsetzung

Die letzte Kategorie umfasst die Urteile des EGMR; hier ist die Situation fundamental verschieden. Die Urteile sind unmittelbar aufgrund der Konvention rechtsverbindlich, und zwar mit Rechtskraftwirkung jedenfalls für den betroffenen Staat, gegen den Beschwerde erhoben wurde. Darüber hinaus wird eine weitergehende Orientierungswirkung von Urteilen angenommen, die sich damit begründen lässt, dass der Staat, der vergleichbare Urteile zu anderen Mitgliedstaaten nicht zur Kenntnis nimmt, Gefahr läuft, selbst wegen des selben oder eines ähnlichen Rechtsproblems künftig als belangter Staat von einer Verurteilung durch den Straßburger Gerichtshof betroffen zu sein.⁴³

⁴⁰ F. Benoît-Rohmer/H. Klebes (Anm. 12), 118 ff.; M. Wittinger, *Der Europarat: Die Entwicklung seines Rechts und der "europäischen Verfassungswerte"*, 2005, 462 ff.; davon zu unterscheiden ist das "Monitoring" von Beitrittskandidaten im Zuge des Beitrittsverfahrens, dazu H. Winkler, *Democracy and Human Rights in Europe. A Survey of the Admission Practice of the Council of Europe*, AJPIIL 47 (1995), 147 ff.

⁴¹ F. Benoît-Rohmer/H. Klebes (Anm. 12), 122 ff.; M. Wittinger (Anm. 40), 474 ff.

⁴² Beispiele sind der Menschenrechtsschutz oder die Bekämpfung von Geldwäsche und Finanzierung des Terrorismus, dazu R. Kicker, *Standardsetting durch Expertenorgane im Menschenrechtsbereich: Die Tätigkeit von Expertenorganen des Europarates in Österreich*, in: W. Hummer (Anm. 2), 1053 ff.; G. Mild, *Spezielles Monitoring-Verfahren zur Bekämpfung von Geldwäsche und Finanzierung von Terrorismus (MONEYVAL)*, in: W. Hummer (Anm. 3), 1087 ff.

⁴³ Vgl. C. Grabenwarter, *Wirkungen eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – am Beispiel des Falls M. gegen Deutschland*, JZ 65 (2010), 857 (861); E. Steiner, *Die besondere Ausprägung des europäischen Menschenrechtsschutzes der Europäischen Konvention für Menschenrechte und Grundfreiheiten – anhand von Beispielen aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte*, in: W. Hummer (Anm.

Art. 46 Abs. 2 EMRK weist die Überwachung der Urteile dem Ministerkomitee zu. In dieser Kompetenz liegt in rechtlicher Hinsicht eine der bedeutendsten Funktionen des Ministerkomitees. Es hat sich von Beginn an eigene Verfahrensregeln gegeben, die im Laufe der Zeit immer weiter verfeinert wurden und insbesondere die Priorisierung in der großen (Über)Last zum Gegenstand haben, die mit jeder Effizienzsteigerung auf Seiten des EGMR nur noch größer wurde.⁴⁴ In der Praxis hat die Tätigkeit große Erfolge mit erheblichem Einfluss auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten zu verzeichnen,⁴⁵ die zwar im Internet nachzulesen sind,⁴⁶ oft von der Öffentlichkeit aber nicht wahrgenommen werden.

5. Zwischenbilanz

Der Versuch einer Zwischenbilanz aus der Sicht der Mitgliedstaaten erbringt das Ergebnis zunehmender Unübersichtlichkeit. Wir finden eine steigende Anzahl von Verträgen, in noch höherem Maße aber mehr und mehr Standardsetting durch Monitoring und Assistance durch ein Mehr an soft law vor. Soft law ist dabei möglichst an vertragliche Grundlagen angelehnt, häufig ist es eine Weiterentwicklung von Vertragsrecht und damit auch eine Erstreckung auf Nicht-Mitgliedstaaten. Wenngleich vieles auf diese Weise unverbindlich bleibt, sobald es in Urteile des EGMR einfließt, erlangt es zunächst in den Grenzen der Rechtskraft der Urteile, später aber durch Fortschreiben der Judikatur, auch rechtliche Verbindlichkeit.⁴⁷ Daneben aber erfahren die Inhalte, welche zunächst aus dem soft law geboren werden

3), 493 (494); W. Obwexer, Der Beitritt der EU zur EMRK unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen EGMR und EuGH, in: G. Hafner/F. Matscher/K. Schmalenbach/K. Wolfram (Hrsg.), *Völkerrecht und die Dynamik der Menschenrechte. Liber Amicorum Wolfram Karl*, 2012, 186 (194); Siehe zur Bindungswirkung und Durchführung von Urteilen des EGMR in der EU, J. Vondung, *Die Architektur des europäischen Grundrechtsschutzes nach dem Beitritt der EU zur EMRK*, 2011, 226 ff.; C. Mayer/H. Wutscher, *Are Austrian Courts Obligated to Consider the Jurisprudence of the European Court of Human Rights when Interpreting the ECHR?*, *Vienna Journal on International Constitutional Law* 8 (2014), 201 ff.

⁴⁴ Zu Einzelheiten vgl. z. B. J. A. Frowein/W. Peukert, *Europäische Menschenrechtskonvention*, 3. Aufl. 2009, Art. 46 Rn. 16 ff.; K. Pabel, *Ministerkomitee und EMRK: Fremdkörper oder noch essentieller Bestandteil?*, in: A. Zimmermann (Hrsg.), *60 Jahre EMRK (im Erscheinen)*.

⁴⁵ J. A. Frowein/W. Peukert (Anm. 44), Art. 46 Rn. 22.

⁴⁶ <<http://www.coe.int>>.

⁴⁷ C. Grabenwarter, *Menschenrechtsschutz und Menschenrechtspolitik durch den EGMR*, in: C. Hillgruber (Hrsg.), *Gouvernement des Juges – Fluch oder Segen*, 2014, 45 (63 ff.).

zusätzliche Legitimität, indem sie mit dem Gütesiegel eines Gerichts ausgestattet werden.⁴⁸ Nicht selten nehmen dann Instrumente des soft law Urteile des EGMR als Grundlagen zum Ausgangspunkt der Erzeugung von neuem soft law.

V. Ausgewählte aktuelle Fragen im Zusammenhang mit Abkommen

1. “Entkoppelungsklauseln” (“disconnection clauses”) in Europaratsabkommen

In einer Reihe von Europaratsabkommen finden sich heute sogenannte Entkoppelungsklauseln (im Englischen “disconnection clauses” oder auch “special relation clauses”). Sie sind darauf gerichtet, Normkonflikte zwischen einem Europaratsabkommen und dem Recht der Europäischen Union zu vermeiden.⁴⁹ So heißt es etwa in Art. 26 Abs. 3 des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus:⁵⁰ “Unbeschadet des Ziels und Zwecks dieses Übereinkommens und seiner uneingeschränkten Anwendung gegenüber anderen Vertragsparteien wenden Vertragsparteien, die Mitglieder der Europäischen Union sind, in ihren Beziehungen untereinander die Vorschriften der Gemeinschaft und der Europäischen Union an, soweit es für die betreffende Frage Vorschriften der Gemeinschaft und der Europäischen Union gibt und diese auf den konkreten Fall anwendbar sind.”

Die Materialien zur Konvention und zu weiteren zwei Konventionen⁵¹ vom selben Tag zeigen, dass es im Vorfeld durchaus kontroverse Diskussionen in diesem Zusammenhang gab. Dem Widerstand einiger Mitgliedstaaten des Europarates, die nicht Mitglieder der EU sind, wurde durch eine Umformulierung der Klausel Rechnung getragen; die Europäische Union sowie

⁴⁸ C. Grabenwarter (Anm. 47), 59 ff.

⁴⁹ Siehe hierzu auch EuGH Rs C-1/03, *Übereinkommen von Lugano*, Slg. 2006, I-1145 Rn. 130; Siehe weiters auch M. Smrkolj, *The Use of the Disconnection Clause in International Treaties: What Does It Tell us about the EC/EU as an Actor in the Sphere of Public International Law?* (2008), abrufbar unter <<http://papers.ssrn.com>>.

⁵⁰ Übereinkommen des Europarates zur Verhütung des Terrorismus (CETS Nr. 196), vom 16.5.2005.

⁵¹ Konvention des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels (CETS Nr. 197), vom 16.5.2005; Konvention des Europarates über Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten (CETS Nr. 198), vom 16.5.2005.

ihre Mitgliedstaaten gaben bei der Verabschiedung des Abkommensentwurfs eine Erklärung ab. Dabei bestätigten sie, dass das Ziel des Verlangens nach der Aufnahme einer Entkoppelungsklausel darin liege, auf die institutionelle Struktur der Union beim Beitritt zu einem internationalen Abkommen Rücksicht zu nehmen, insbesondere dort, wo die Mitgliedstaaten der Union Hoheitsrechte übertragen haben. Ausdrücklich wird festgehalten, dass die Klausel nicht die Rechte von EU-Mitgliedstaaten reduzieren oder gar die Verpflichtungen von Nicht-EU-Staaten gegenüber der EU und ihren Mitgliedstaaten erhöhen möchte. Vielmehr sei die Klausel für jene Teile des Abkommens notwendig, welche in die Zuständigkeit der Union fallen, um deutlich zu machen, dass EU-Mitgliedstaaten die Rechte und Pflichten aus der Konvention nicht unmittelbar untereinander geltend machen und anwenden können.⁵² Gleichsam wird zur Beruhigung hinzugefügt, dass diese Konsequenz nicht vom Umstand abgeht, dass das Abkommen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den anderen Mitgliedstaaten des Abkommens andererseits vollständig anwendbar sei ("fully applies"). Noch einmal wird die Anwendbarkeit und ihre Umsetzung nötigenfalls durch Unionsgesetzgebung betont und der volle Respekt der Abkommensbestimmungen im Verhältnis zu Nicht-EU Staaten erklärt.⁵³

Das Instrument der Entkoppelungsklausel ist nicht ausschließlich spezifisch für das Verhältnis des Europarates zur EU, sondern findet vielmehr auch Erwähnung und Anerkennung im Völkervertragsrecht insgesamt. Art. 30 Abs. 2 WVK sieht vor, dass im Fall, dass ein Vertrag bestimmt, dass er einem früher oder später geschlossenen Vertrag untergeordnet ist oder nicht als mit diesem unvereinbar anzusehen ist, der andere Vertrag Vorrang hat.⁵⁴ Diese Bestimmung, die auch bei der Auslegung von Entkoppelungsklauseln zur Anwendung kommt, trifft keine Aussage zur Gültigkeit von zwei miteinander unvereinbaren Verträgen, sondern verfügt lediglich einen Vorrang.⁵⁵ Eine Klausel kann sich sowohl auf vergangene Verträge, als auch

⁵² Vgl. etwa Committee of Ministers, Proposal aimed at facilitating the conclusion of the negotiations concerning the three draft conventions of the Council of Europe, CM (2005) 58, 6.4.2005; W. Hummer/A. Schmid (Anm. 30), 313 f.; J. Klabbers, Treaty Conflict and the European Union, 2009, 220 f.; J.-C. Juncker (Anm. 2), 1234 f.

⁵³ Erläuternder Bericht zur Konvention des Europarates über Geldwäsche, Terrorismusfinanzierung sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten (CETS Nr. 198), vom 16.5.2005, Rn. 306.

⁵⁴ Dazu mit Diskussion der Rechtsfragen im Verhältnis zu Drittparteien K. Odendahl, in: O. Dörr/K. Schmalenbach (Hrsg.), Vienna Convention on the Law of Treaties, 2012, VCLT, Art. 30 Rn. 18 ff.

⁵⁵ M. E. Villiger, Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, 2009, VCLT, Art. 30 Abs. 2 Rn. 12.

auf zukünftige Verträge beziehen.⁵⁶ Die Reichweite einer Entkoppelungsklausel kann unterschiedlich sein: Sie kann den umfassenden Ausschluss eines anderen Vertrages anordnen, sie kann sich nur auf bestimmte Regelungen eines anderen Vertrages beziehen und schließlich kann sie sich auch auf die vertraglichen Beziehungen der Mitgliedstaaten des anderen Vertrags untereinander beziehen.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund die zu Gunsten der Europäischen Union eingefügten Entkoppelungsklauseln, so zeigt sich, dass diese meist auf die Beziehungen der EU-Staaten untereinander beschränkt sind, allerdings auch Änderungen pro futuro absichern sollen, dies auch in der Absicht, die völkerrechtliche Verantwortlichkeit von EU-Mitgliedstaaten, welche dem EU-Recht Rechnung tragen, dabei aber gleichzeitig eine Abkommensbestimmung verletzt haben, im Fall von Gerichtsverfahren auszuschließen.

Der Einsatz von Entkoppelungsklauseln wurde zunehmend im Gefolge verstärkten Tätigwerdens der Union im Bereich der Außenbeziehungen in Betracht gezogen und als erforderlich erachtet.⁵⁷ In vielen Fällen dürfte sich eine Entkoppelungsklausel aber dennoch als überflüssig und daher auch als unproblematisch erweisen, weil die Anforderungen im Unionsrecht höhere sind, als jene im Übereinkommen, das eine entsprechende Klausel enthält.⁵⁸ Dort aber, wo sie rechtlich bedeutsam ist, begegnet der Einsatz dieses Instruments durchaus berechtigter Kritik.⁵⁹ Die allgemeine völkerrechtliche Kritik liegt darin, dass die Tendenz, supranationales Europarecht gegenüber Völkerrecht abzuschirmen, zu einer Fragmentierung des Völkerrechts führt, auf die *Koskenniemi* in anderem Zusammenhang mit Nachdruck hingewiesen hat.⁶⁰ Dem positiven Effekt aus der Perspektive des Unionsrechts, nämlich Hindernisse völkerrechtlichen Ursprungs für die Weiterentwicklung des Unionsrechts zu beseitigen, steht der Nachteil gegenüber, dass Drittstaaten die EU-Staaten nicht mehr zwingen können, das Abkommen im Verhältnis untereinander anzuwenden. Dazu ist jedoch auch anzumerken,

⁵⁶ Vgl. A. Orakhelashvili, in: O. Corten/P. Klein (Hrsg.), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties*, Bd. I, 2011, VCLT, Art. 30 Rn. 58 ff, m. w. N. aus der Abkommenspraxis.

⁵⁷ Vgl. hierzu M. Ličková, *European Exceptionalism in International Law*, EJIL 19 (2008), 464 (485 f.).

⁵⁸ M. Ličková (Anm. 57), 487.

⁵⁹ Report of the International Law Commission. Fiftyseventh session, UN Doc A/60/10 (2005), Rn. 464 ff.

⁶⁰ Siehe M. Koskenniemi/P. Leino, *Fragmentation of International Law? Postmodern Anxieties*, LJIL 15 (2002), 553 ff.; Report of the Work of the Study Group of the International Law Commission, finalized by M. Koskenniemi, UN-Dok.A/CN.4/L.682 (2006) Rn. 289 ff.

dass Drittstaaten zumeist nicht von den Beziehungen der EU-Mitgliedstaaten untereinander betroffen sind.

Es lässt sich allgemein schwer sagen, was die genauen Effekte, die Vor- und Nachteile eines solchen Vorgehens sind. Man muss mit Sicherheit nach dem Abkommensinhalt differenzieren, es macht einen Unterschied, ob es sich um ein Menschenrechtsinstrument handelt, um ein Abkommen technischer Zusammenarbeit oder um Verfahrensvorschriften. Dennoch muss beachtet werden, dass regelmäßig ein Sonderregime im Rahmen eines allgemeinen multilateralen Vertrages das allgemeine Ziel des Vertrages relativiert, wenn nicht einschränkt. So wenig es dagegen einzuwenden gibt, dass der Menschenrechtsschutz höhere Standards in einer kleineren Gruppe von Mitgliedstaaten fordert, so sehr muss auch gefragt werden, ob damit nicht neuerlich eine bestimmte Hegemonie Platz greift und die ursprüngliche Begründung für die Entkoppelungsklausel, nämlich Konflikte zu vermeiden, gar nicht im Mittelpunkt der Ziele steht.

Aus unionsrechtlicher Sicht sei an dieser Stelle hinzugefügt, dass unionsrechtliche Gründe insoweit für eine Entkoppelungsklausel sprechen, als Abkommen, welche die Union abgeschlossen hat, im Rang über Sekundärrecht stehen und daher die Implementierung von Verordnungen und Richtlinien verhindern könnten. In diese Richtung gehen auch Äußerungen der Kommission im Vorfeld der Annahme der Cyber Crime-Konvention.⁶¹

Kritisch kann und wurde auch eingewendet, dass die Bestimmungen über Inter se-Verträge in Art. 41 der WVK ausreichen würden, um die Ziele von Entkoppelungsklauseln zu erreichen.⁶² Diesem Einwand ist nicht entgegenzutreten, soweit die Entkoppelungsklausel tatsächlich bloß deklaratorisch ist und die Regeln über Inter se-Verträge tatsächlich ausreichen. Wenn aber die Wirkungen der Klausel darüber hinausgehen,⁶³ kommt es zu rechtlichen Veränderungen und es bildet noch keinen durchschlagenden Einwand, dass es problematisch ist, wenn solche Klauseln individuelle Rechte oder Verpflichtungen berühren. Die Mitgliedstaaten des Abkommens, das unter Beteiligung der Europäischen Union mit einer Entkoppelungsklausel geschlossen wird, haben aus freien Stücken oder unter politischem Druck akzeptiert, dass eine Sonderbehandlung von Unionsrecht stattfindet. Aus rechtlicher Sicht ist dagegen nichts einzuwenden.

⁶¹ Commission of the European Communities, Council of Europe Draft Convention on Cyber Crime – Accession on the EC and Disconnection Clause, SEC (2001) 315, 19.2.2001.

⁶² *M. Smrkolj* (Anm. 49), 8 f.

⁶³ Zu den Grenzen insbesondere des Art. 41 Abs. 1 lit. b WVK: *M. E. Villiger* (Anm. 55), Art. 41 Rn. 7 ff.; *K. Odendahl* (Anm. 54), Art. 41 Rn. 13 ff.; *A. Rigaux/D. Simon/J. Spanoudis/E. Weemaels*, in: O. Corten/P. Klein (Hrsg.), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties*, Bd. II, 2011, VCLT, Art. 41 Rn. 30 ff.

Ein Problem bleibt freilich, welches auch wiederholt aus der Perspektive der Drittstaaten zu Recht kritisch angesprochen wurde, nämlich das manchmal Unklarheiten bestehen, wie die Kompetenzlage zwischen Union und Mitgliedstaaten ausgestaltet ist und wie sich das Recht der Europäischen Union genau darstellt. Mit anderen Worten, es ist die Kenntnis des Unionsrechts im Detail erforderlich, um das Ausmaß der völkerrechtlichen Verpflichtungen zu ermitteln. Zu Recht hat daher der Ausschuss der Rechtsberater im Völkerrecht in seinem Bericht aus dem Jahr 2008 die Klarheit, Zugänglichkeit und Vorhersehbarkeit des Rechts der Union für jene Staaten betont, die nicht Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind. Defizite in der Klarheit des Unionsrechts gehen zulasten der Zulässigkeit und Wirksamkeit von Entkoppelungsklauseln.⁶⁴

2. Die Ausübung von Stimmrechten

Ein zweites aktuelles Diskussionsfeld, das aus rechtlicher Sicht der Diskussion bedarf, ist die Ausübung von Stimmrechten durch die Union im Rahmen von Organen, die durch ein Europaratsabkommen geschaffen werden. Die denkbaren Varianten können von einer Stimme neben den Stimmen der 28 Mitgliedstaaten der Union bis hin zu einer alleinigen Mitgliedschaft der Union reichen, welche dann 28 Stimmen als Äquivalent für die Zahl der Mitgliedstaaten der Union führt.⁶⁵ So ist beispielsweise auf das Berner Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wild lebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume⁶⁶ hinzuweisen, welches in Art. 13 Abs. 2 vorsieht, dass die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Rahmen ihrer ausschließlichen Zuständigkeit ihr Stimmrecht im Ausmaß der Zahl ihrer Mitgliedstaaten ausübt, das Stimmrecht jedoch dann nicht ausübt, wenn die Mitgliedstaaten ihrerseits das Stimmrecht ausüben. Gleichlautende Regelungen finden wir in einer Reihe von anderen Übereinkommen.

Die Praxis des Ministerkomitees steht mit dieser Abkommenspraxis nicht im Widerspruch. Wie vorhin im Zusammenhang mit dem Mitgliedschaftsstatus der Union erwähnt, nimmt die Union an intergouvernementalen Sit-

⁶⁴ Committee of Ministers, Report on the consequences of the so-called “disconnection clause” in international law in general and for Council of Europe conventions, containing such a clause, in particular, CM (2008) 164, 27.10.2008.

⁶⁵ Vgl. *J. P. Jacqué*, The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, CML Rev. 48 (2001), 995 (1009 f.).

⁶⁶ Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (ETS Nr. 104), vom 19.9.1979.

zungen des Ministerkomitees auf Basis einer Resolution aus dem Jahr 2011 ohne Stimmrecht teil. Art. 7 dieser Resolution sieht jedoch vor, dass davon abgewichen werden kann.⁶⁷ Dies bedeutet, dass es eine rechtlich fundierte Praxis im Europarat gibt, gleichsam eine Parallelrechnung mit dem Status ante quo vorzunehmen und das Stimmengewicht der Mitgliedstaaten der Union so zu belassen, wie es wäre, wären diese Staaten nicht Mitglieder der Union oder aber wäre die Union am Abkommen nicht beteiligt. Dass im Einzelfall bei der Europäischen Menschenrechtskonvention nun eine abweichende Regelung getroffen wurde, tut dieser Praxis keinen Abbruch.

3. Der Sonderfall Menschenrechtskonvention

Der in Aussicht genommene Beitritt der EU zur EMRK weist in mehrfacher Hinsicht Besonderheiten auf:⁶⁸ Die Europäische Union ist nach Art. 6 Abs. 2 Vertrag über die Europäische Union (EUV) verpflichtet, der Europäischen Menschenrechtskonvention beizutreten. Die Verhandlungen über den Beitritt laufen seit dem Jahr 2010, seit Juni dieses Jahres liegt ein zwischen dem Europarat und der EU abgestimmter finaler Entwurf eines Beitrittsübereinkommens vor.⁶⁹ Auf Seiten der EU wurde durch den Vertrag von Lissabon nicht nur die Verpflichtung zum Beitritt der EU in Art. 6 Abs. 2 EUV eingefügt, sondern es wurden in Art. 218 Abs. 8 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) auch besondere Erfordernisse hinsichtlich des Abschlusses einer Beitrittsübereinkunft festgelegt. Als Ausnahme von der Generalklausel des Art. 218 Abs. 1 erster Satz AEUV, wonach der Rat im Verfahren über den Abschluss internationaler

⁶⁷ Council of Europe, Resolution on Intergovernmental Committees and Subordinate Bodies, Their Terms of Reference and Working Methods, CM/Res (2011) 24.

⁶⁸ Vgl. W. Obwexer, Der Beitritt der EU zur EMRK: Rechtsgrundlage, Rechtsfragen und Rechtsfolgen, EuR 47 (2012), 115 ff.; A. Posch, EMRK-Beitritt der EU, in: F. Leidenmühler/J. Eder/L. Leingartner/C. Winkler (Hrsg.), Grundfreiheiten – Grundrechte – Europäisches Haftungsrecht. Beitrag zum 11. Österreichischen Europarechtstag 2011 in Linz, 2012, 307 ff.; A. Kumin, Die Verhandlungsvorbereitung für den Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention – Ein Erfahrungsbericht, in: S. Stadlmeier (Hrsg.), Von Lissabon zum Raumfahrzeug: Aktuelle Herausforderungen im Völkerrecht. Beiträge zum 35. Österreichischen Völkerrechtstag, 2011, 65 ff.; C. Grabenwarter, Der Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention – Verbesserung des Grundrechtsschutzes durch Erweiterung des Schutzniveaus (im Erscheinen).

⁶⁹ Council of Europe, Fifth Negotiation Meeting between the CDDH Adhoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Appendix I zum Final Report to the CDDH, 47+1(2013)008rev2, 10.7.2013.

Übereinkünfte mit qualifizierter Mehrheit beschließt, bedarf der Beschluss über die Übereinkunft zum Beitritt der Union zur EMRK der Einstimmigkeit. Der Beschluss tritt erst in Kraft, nachdem die Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zugestimmt haben.

Des Weiteren wurde dem Vertrag von Lissabon das Protokoll Nr. 8 beigefügt, in dem die Mitgliedstaaten Anforderungen an die abzuschließende Übereinkunft zum Beitritt der EU zur EMRK aufgestellt haben. So müsse in der Übereinkunft dafür Sorge getragen werden, dass "die besonderen Merkmale der Union und des Unionsrechts erhalten bleiben", vor allem was "besondere Regelungen für eine etwaige Beteiligung der Union an den Kontrollgremien der Europäischen Konvention" und "die nötigen Mechanismen, um sicherzustellen, dass Beschwerden von Nichtmitgliedstaaten und Individualbeschwerden den Mitgliedstaaten und/oder gegebenenfalls der Union ordnungsgemäß übermittelt werden" betrifft.⁷⁰ Die Beitritts-Übereinkunft müsse nach Art. 2 des Protokolls außerdem sicherstellen, dass der Beitritt der Union zur EMRK die Zuständigkeiten der Union und die Befugnisse ihrer Organe unberührt lässt, wobei dieses – von manchen als "klassische Angstklausel"⁷¹ bezeichnete – Erfordernis auch schon in Art. 6 Abs. 2 zweiter Satz EUV zum Ausdruck kommt. Schließlich wird in Art. 3 des Protokolls bestimmt, dass die Übereinkunft den Art. 292 AEUV (Empfehlungen des Rates, Verfahrensregeln außerhalb der Gesetzgebung) nicht berühren darf.

Auf Seiten des Europarates wurden die Weichen für den in Aussicht genommenen Beitritt der EU zur EMRK durch das 14. ZPEMRK gestellt. Dieses ist am 10.6.2010 in Kraft getreten und trägt in Hinblick auf den Beitritt vor allem dem Umstand Rechnung, dass der Beitritt zur EMRK grundsätzlich nur Mitgliedern des Europarates zusteht (Art. 59 Abs. 1 EMRK). Nach Art. 4 der Satzung des Europarates kann nur ein "europäischer Staat" Mitglied des Europarates werden. Durch das 14. ZPEMRK wurde daher ein neuer Abs. 2 in Art. 59 EMRK eingefügt, der der Europäischen Union den Beitritt zur EMRK erlaubt.

Dass der Beitritt einer supranationalen Organisation wie der EU zur EMRK eine Besonderheit darstellt, kommt im erwähnten Entwurf des Beitrittsübereinkommens in mehrfacher Hinsicht zum Ausdruck. Wie dem Erläuternden Bericht zum Entwurf des Beitrittsübereinkommens zu entneh-

⁷⁰ Art. 1 des Protokolls Nr. 8 zu Art. 6 Abs. 2 des Vertrages über die Europäische Union über den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

⁷¹ T. Kingreen, in: C. Calliess/M. Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, EUV, Art. 6 Rn. 29.

men ist, soll durch das Beitrittsübereinkommen einerseits sichergestellt werden, dass allen Individuen, die der Jurisdiktion der Vertragsparteien der EMRK unterliegen, auch nach dem Beitritt der EU zur EMRK die gleichen Rechte zugesichert werden. Andererseits soll der Beitritt der Union zur EMRK ein Beitritt “on an equal footing” sein, d. h. es soll auch die Gleichbehandlung der Vertragsparteien untereinander gewährleistet sein.⁷² Letzteres Prinzip soll vor allem dadurch verwirklicht werden, dass die Kontrollmechanismen der EMRK soweit wie möglich in ihrer bestehenden Form erhalten bleiben und auf die Europäische Union in der gleichen Weise wie auf die anderen Vertragsparteien angewendet werden. Ganz allgemein sollen der EU nach ihrem Beitritt zur EMRK die gleichen Rechte und Pflichten zustehen wie den anderen Vertragsparteien. Das bedeutet insbesondere, dass der EU das Recht zukommt, Kandidaten für das Amt eines Richters am EGMR zu nominieren (Art. 6 Entwurf Beitrittsübereinkommen, Art. 22 EMRK).⁷³ Im Rahmen der Wahl der Richter hat nach dem Entwurf des Beitrittsübereinkommens eine Delegation des Europäischen Parlaments an den Sitzungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarates mit Stimmrecht teilzunehmen. Die Anzahl der Vertreter des Europäischen Parlaments soll dabei der Anzahl der Vertreter jenes Mitglieds des Europarates mit der höchsten Zahl an Vertretern in der Parlamentarischen Versammlung, nach derzeitigem Stand also 18,⁷⁴ entsprechen. Des Weiteren steht der EU nach dem Entwurf des Beitrittsübereinkommens das Recht zu, an Sitzungen des Ministerkomitees des Europarates mit Stimmrecht teilzunehmen, wenn diese Angelegenheiten behandelt, die ihm durch die EMRK übertragen wurden. Dies betrifft vor allem die Überwachung der Durchführung von EGMR-Urteilen nach Art. 46 EMRK und von gütlichen Einigungen nach Art. 39 EMRK und die Einholung von Gutachten des Gerichtshofs nach Art. 47 EMRK.

Ob ein Beitritt der EU zur EMRK auf Augenhöhe mit den übrigen Vertragsparteien gelingen wird, ist fraglich. Im Entwurf des Beitrittsübereinkommens sind Adaptionen des Verfahrens vor dem EGMR vorgesehen, die vor allem in Hinblick auf die Sicherung der Besonderheiten des Unionsrechts vorgenommen wurden. So soll beispielsweise im Rahmen des sogenannten co-respondent mechanism (“Verfahren der Co-Beteiligung”; Art. 3

⁷² Council of Europe, Appendix V – Draft Explanatory Report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms zum Final Report to the CDDH, 47+1(2013)008rev2, Z. 7, 10.7.2013.

⁷³ Vgl. kritisch hierzu *T. Schilling*, Der Beitritt der EU zur EMRK – Verhandlungen und Modalitäten, Humboldt Forum Recht 8 (2011), Rn. 26-28, abrufbar unter <<http://www.humboldt-forum-recht.de>>.

⁷⁴ Siehe Art. 26 der Satzung des Europarates (ETS Nr. 001), vom 5.5.1949.

Entwurf Beitrittsübereinkommen) sichergestellt werden, dass die EU als Partei auf der Seite eines beklagten EU-Mitgliedstaates in das Verfahren eintreten kann, wenn eine Beschwerde gegen einen oder mehrere EU-Mitgliedstaaten gerichtet ist, und sich die Frage stellt, ob eine Konventionsverletzung nur durch die Missachtung von (sekundärem) Unionsrecht vermieden hätte werden können.⁷⁵ Umgekehrt können EU-Mitgliedstaaten einem Verfahren als co-respondents auf der Seite der EU, gegen die die Beschwerde primär gerichtet ist, dann beitreten, wenn Anzeichen vorliegen, dass eine Konventionsverletzung nur vermieden hätte werden können, wenn eine Bestimmung des Primärrechts missachtet worden wäre. Ist die EU in einem Verfahren Co-Beteiligte und fehlt im Hinblick auf die konkrete Beschwerde Rechtsprechung des EuGH zur Vereinbarkeit der in Rede stehenden unionsrechtlichen Bestimmung mit der EMRK, so ist dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) die Gelegenheit zu geben, die Vereinbarkeit des Unionsrechts mit der EMRK mit Blick auf den Beschwerdefall zu prüfen, bevor der EGMR die Beschwerde in der Sache behandelt ("prior involvement" des EuGH, Art. 3 Abs. 6 Entwurf Beitrittsübereinkommen).⁷⁶

Das Verfahren der Mitbeteiligung und die mögliche Einbeziehung des EuGH in dessen Rahmen dienen der Sicherung der Autonomie des Unionsrechts und der Wahrung des Auslegungs- und Verwerfungsmonopols des EuGH. Sie bergen aber auch die Gefahr in sich, dass Sachverhalte, die im Unionsrecht wurzeln, privilegiert behandelt werden. Vor allem die Einbeziehung des EuGH in EGMR-Verfahren wirft die Frage auf, ob der Grundsatz des Beitritts "on an equal footing" ausreichend verwirklicht ist, da eine vergleichbare Einbeziehung von staatlichen Gerichten der Vertragsparteien der EMRK nicht vorgesehen ist.

Ob und wann der vorliegende Entwurf eines Beitrittsabkommens abgeschlossen wird, ist derzeit nicht absehbar. Die weiteren Entwicklungen hängen nicht zuletzt auch von der Beurteilung der Vereinbarkeit des Entwurfs mit dem Unionsrecht durch den EuGH ab, der im Juli 2013 von der Kommission um die Erstattung eines Gutachtens nach Art. 218 Abs. 11 AEUV ersucht wurde und Anfang Mai 2014 in diesem Verfahren eine mündliche Verhandlung durchführte.

⁷⁵ Dazu z. B. *L. Malferrari/C. Kohler*, Um letzte und vorletzte Worte: Zum geplanten Zusammenwirken von EGMR und EuGH nach dem Beitritt der EU zur EMRK, *EuZW* 22 (2011), 849 ff.; *F. Schorkopf*, in: E. Grabitz/M. Nettesheim/M. Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, 52 EL 2014, EUV, Art. 6 Abs. 2 S. 1 Rn. 45.

⁷⁶ Vgl. Council of Europe, *Draft Revised Elements Prepared by the Secretariat on the Introduction of a Co-respondent Mechanism*, CDDH-UE (2010) 16, vom 24.11.2010; *W. Obwexer* (Anm. 68), 115 ff.; *A. Posch* (Anm. 68), 309 ff.; *P. Gragl*, *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, 2013, 138 ff.

VI. Ausblick

Die Qualifikation von Europarat und EU als komplementäre Organisationen im *Juncker*-Bericht bildet eine idealisierende Beschreibung. Jeder der im und mit dem Europarat arbeitet, kann immer wieder von positiven Synergien aus ähnlichen Zielsetzungen beider Organisationen berichten. Das darf keineswegs über die Probleme hinwegtäuschen. Tatsächlich ist die Konkurrenz schärfer geworden, hochqualifizierte Beamte auf beiden Seiten gehen damit professionell um und schaffen es immer wieder, einen Mehrwert aus dem Nebeneinander zu machen, nicht selten wird aus dem Nebeneinander ein Miteinander. Die Konkurrenz ist jedoch ungebrochen, mit jedem neuen Mitgliedstaat in der Union sinkt die Legitimation des Europarates, mit jedem Assoziierungsabkommen gerät ein parallel bestehendes Europaratsabkommen potentiell in den Hintergrund. Ebenso treten Richtlinien der Union in Konkurrenz, es muss nicht immer so dramatisch ablaufen wie im Fernsehbereich, in dem das zuständige Mitglied der Europäischen Kommission den Mitgliedstaaten im Jahr 2009 in einem deutlichen Brief mitteilte, dass sie im Hinblick auf die Kompetenzen der EU keine völkerrechtlichen Verpflichtungen eingehen dürften und sie damit im Ergebnis von der Ratifikation eines Europarats-Abkommens abhielt.⁷⁷

Eine Konsequenz dieser Entwicklungen scheint zu sein, dass sich der Europarat noch mehr als bisher auf die Erzeugung von soft law und das Monitoring verlegt. Was als verständliche Reaktion erscheint, hat jedoch auch gewichtige Nachteile. Wir haben heute schon ein für mitgliedstaatliche Behörden nicht mehr überblickbares Dickicht an Übereinkommen, Resolutionen, Empfehlungen, Initiativen und Gutachten, ganz zu schweigen von der Vielzahl an Urteilen der beiden europäischen Gerichtshöfe. Der Verfassungs- und Europarechtler kann diese Entwicklung begrüßen, sofern er sein Eigeninteresse in den Mittelpunkt stellt – die Arbeit wird ihm nicht ausgehen.

Aus rechtsstaatlich-demokratiepolitischer Sicht ist weniger Euphorie angebracht. Wir sind heute, insbesondere in Österreich, in einer Kultur europarechtsfreundlicher Vollziehung, mit hybrider Rechtserzeugung und mit hybriden Rechtsquellen konfrontiert, deren Heranziehung im Interpretations- und Rechtsanwendungsvorgang deshalb so problematisch ist, weil wir häufig verschiedene Rechtsquellen unterschiedlicher Qualität mit im Detail abweichenden Anforderungen vorfinden. Hier ist die Grundsatzproblematik anzusprechen, nämlich dass wir im Verfassungsrecht vieler

⁷⁷ Vgl. *M. Kogler*, TV (on demand): Europäische Content-Regelungen für Audiovisuelle Mediendienste, 2010, 18 ff.

Mitgliedstaaten ein Demokratieprinzip kennen, dass die demokratische Legitimation jedes Staatshandelns fordert und davon ausgeht, dass die demokratischen Standards aus Anlass des Beitritts zur Europäischen Union zwar modifiziert, im ganzen gesehen aber nicht wesentlich abgesenkt wurden. Soft law, das von Experten in Arbeitsgruppen erzeugt wird, kann in dieser Hinsicht nicht mit einem vom Parlament beschlossenen Gesetz oder Staatsvertrag mithalten. Es bleibt zu hoffen, dass der Beitritt der Union zur EMRK Mut macht, wieder stärker zum Instrument des Völkervertragsrechts zurückzukehren.