

Gemeinsam arbeiten für Europa

Einleitung

Im Rahmen des österreichischen Vorsitzes im Ministerkomitee des Europarates veranstaltete der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes der Republik Österreich im November 2013 eine juristische Fachtagung zum Thema "Gemeinsam arbeiten für Europa". Gegenstand war die Erörterung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit von Europarat und EU. Dabei ging es um Fragen der Kooperation, Koordinierung und Zuständigkeitsverteilung, die anhand der Themenfelder Datenschutz, Gleichbehandlung und Antidiskriminierung, Cyber-Kriminalität sowie Medien und Internet abgehandelt wurden.

Anlass dieser Fachtagung war der Befund, dass die EU in Folge ihres Kompetenzzuwachses vermehrt in Bereichen tätig wird, die bislang als "klassische" Europaratsthemen galten.

Diese Entwicklung führt zu einer wachsenden Bedeutung der EU als Akteur im Rahmen des Europarates und verlangt nach einer Neubestimmung des Verhältnisses der EU zu ihren Mitgliedstaaten in diesem Kontext. Beispielhaft zeigt sich dies an den Verhandlungen über Änderungen des Datenschutzübereinkommens des Europarates,¹ an denen die EU im Ad hoc-Komitee für Datenschutz teilnimmt – ohne selbst Mitglied des Europarates zu sein. In dieser Konstellation stellt sich die Frage, welche Handlungsmöglichkeiten den Mitgliedstaaten verbleiben. In Erinnerung geblieben sind auch die Verhandlungen über ein zweites Zusatzprotokoll zum Europäischen Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen, bei denen sich die EU-Kommission einem allzu eigenständigen Handeln der EU-Mitgliedstaaten – sogar unter Hinweis auf die Möglichkeit von Vertragsverletzungsverfahren – entgegenstellte.²

Vor diesem Hintergrund wird die Klärung der Handlungsmöglichkeiten der EU im Rahmen des Europarates einerseits und der EU-Mitgliedstaaten in ihrer Eigenschaft als Vertragsstaaten des Europarates andererseits zu einer wesentlichen Voraussetzung für das weitere gedeihliche Funktionieren des Europarates. Eine solche Klärung ist nicht nur für die EU-Mitglied-

¹ Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten.

² Vgl. *D. Mac Sithigh*, Death of a Convention: Competition between the Council of Europe and European Union in the Regulation of Broadcasting, <<http://papers.ssrn.com>>.

staaten sondern auch für jene Staaten bedeutsam, die zwar Vertragsstaaten des Europarates, nicht aber Mitglieder der Union sind. Letztere wollen zu Recht wissen, ob ihnen die EU-Mitgliedstaaten im Europarat als einheitlicher Block, der mit der Stimme der EU spricht, oder weiterhin als Einzelakteure gegenüber sitzen.

Rechtlicher Ausgangspunkt all dieser Fragen sind die Kompetenzen der EU zum Abschluss internationaler Übereinkünfte sowohl mit Drittstaaten – etwa den Vertragsstaaten des Europarates – als auch mit Internationalen Organisationen – etwa dem Europarat selbst. Solche Übereinkünfte binden sowohl die EU als auch ihre Mitgliedstaaten.³ Darüber hinaus ist die EU zu einer zweckdienlichen Zusammenarbeit mit dem Europarat angehalten.⁴ Je mehr die EU an Kompetenzen gegenüber ihren Mitgliedstaaten gewinnt, desto geringer wird deren Handlungsspielraum im Europarat.

Soweit es sich bei den Kompetenzen der EU zum Abschluss internationaler Übereinkünfte um *ausschließliche Kompetenzen* handelt, dürfen die EU-Mitgliedstaaten internationale Übereinkünfte – etwa Konventionen im Rahmen des Europarates – nur nach einer entsprechenden Ermächtigung der EU abschließen.⁵ Die Voraussetzungen für das Vorliegen von ausschließlichen Außenkompetenzen der EU wurden durch den Vertrag von Lissabon entlang der in der Rechtsprechung des EuGH entwickelten Linien kodifiziert.⁶

Doch auch im Fall *geteilter Zuständigkeiten* zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten dürfen letztere – etwa im Rahmen des Europarates – nur tätig werden, sofern und soweit die Union nicht selbst ihre Zuständigkeit durch den Erlass von Sekundärrecht oder durch den Abschluss von internationalen Übereinkünften ausübt.⁷ Selbst wenn die Union ihre Kompetenzen nicht ausübt, besteht eine (aus dem Grundsatz der Unionstreue gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV abgeleitete) Kooperationspflicht der Mitgliedstaaten gegenüber den Unionsorganen, um eine möglicherweise später in Anspruch genommene Unionszuständigkeit zu sichern.⁸

³ Art. 216 AEUV; R. Mögele, in: R. Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, AEUV, Art. 216 Rz 12 ff.

⁴ Art. 220 AEUV.

⁵ Art. 2 Abs. 1 AEUV; R. Mögele (Anm. 3), Art. 3 Rz 12.

⁶ Art. 3 Abs. 2 i. V. m. Art. 216 AEUV; R. Streinz, Europarecht, 9. Aufl. 2012, Rz. 1184; T. Eilmansberger/T. Jäger, in: H. Mayer/K. Stöger, Kommentar zu EUV und AEUV, 2. Aufl. 2012, AEUV, Art. 3 Rz 24 f.

⁷ Vgl. Art. 2 Abs. 2 AEUV; E. Vranes, Die EU-Außenkompetenzen im Schnittpunkt von Europarecht, Völkerrecht und nationalem Recht, Juristische Blätter 133 (2011), 11 (14).

⁸ K. Schmalenbach, in: C. Calliess/M. Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, AEUV, Art. 216 Rz. 22.

Aus dem *Grundsatz der Unionstreue* ergeben sich überdies weitere Einschränkungen der Handlungsfreiheit der EU-Mitgliedstaaten in ihren Außenbeziehungen und folglich auch im Europarat. So kann eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten bestehen, vor der Ratifizierung und In-Kraftsetzung von internationalen Übereinkünften mit der Kommission zusammenzuarbeiten oder sich mit ihr abzustimmen.⁹ Die Mitgliedstaaten dürfen ferner keine internationalen Verpflichtungen eingehen, die zur Verwirklichung der Vertragsziele erlassene Unionsvorschriften beeinträchtigen oder in ihrer Tragweite ändern könnten.¹⁰

Eine offene Frage ist, ob all dies auch in Bezug auf die Erarbeitung von "soft law" gilt, dem im Europarat – etwa für Zwecke des "standard setting" – besondere Bedeutung zukommt.

Die folgenden Abhandlungen sollen einen Beitrag zur Klärung dieses Themenkomplexes liefern. Zunächst werden die allgemeinen Grundlagen der Zusammenarbeit von Europarat und EU sowie ihren Vertrags- und Mitgliedstaaten aufbereitet: *Christoph Grabenwarter* (Wirtschaftsuniversität Wien, Mitglied des österreichischen Verfassungsgerichtshofes) behandelt die Seite des Europarates, *Bruno de Witte* (Universität Maastricht und Europäisches Hochschulinstitut Florenz) jene der EU. Es folgen vier Abhandlungen, die das Zusammenspiel dieser Akteure anhand konkreter Themenfelder in rechtlicher und praktischer Hinsicht ausloten: *Astrid Epiney* (Universität Fribourg) nimmt sich dieses Themas im Bereich des Datenschutzes an, *Udo Fink* (Johannes Gutenberg-Universität Mainz) im Bereich der Medienregulierung. *Christa Tobler* (Universitäten Basel und Leiden) untersucht die Unterschiede in der rechtlichen Herangehensweise an das Gleichheits- und Antidiskriminierungsrecht in der EU und im Europarat. Schließlich vergleicht *Susanne Reindl-Krauskopf* (Universität Wien) die Vorgaben der Cybercrime-Konvention des Europarates mit dem einschlägigen Sekundärrecht der Union.

Dominik Haider, Ronald Faber, Matthias Traimer

⁹ Vgl. EuGH Rs C-433/03 Slg. 2005, I-6985 Rn. 73 – *Kommission v. Deutschland*.

¹⁰ EuGH Rs 22/70, Slg. 1971, 263, Rn. 20/22 – *AETR*; *R. Streinz*, in: *R. Streinz*, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, EUV, Art. 4 Rz 72.

