



REPUBLIK ÖSTERREICH
Bundesrat
Der Präsident

Wien, 22. Oktober 2009
GZ. 27000.0040/36-L2.1/2009

Sehr geehrter Herr Präsident!

Der EU-Ausschuss hat in seiner Sitzung am 20. Oktober 2009 im Zuge der Beratungen über die EU-Vorlagen

RAT 11300/09, Preparing the Stockholm Programme – Organisation of discussions in the Council

und

KOM (09) 262 endg., Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger“

folgende Ausschussfeststellung beschlossen:

„I. Stellungnahme an die Europäische Kommission

Der bevollmächtigte EU-Ausschuss des Bundesrates hat das Vorhaben betreffend RAT 11300/09, Preparing the Stockholm Programme – Organisation of discussions in the Council (14684/EU XXIV. GP) am 20. Oktober 2009 und die Mitteilung der Kommission KOM (09) 262 endg., Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat betreffend „Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger“ (15466/EU XXIV.GP bzw. 14104/EU XXIV.GP) am 21. Juli und am 20. Oktober 2009 in öffentlicher Sitzung beraten und kommt zu folgendem Ergebnis:

Die in der Mitteilung vorangestellten politischen Prioritäten der Kommission – insbesondere jene, die Europa als Garant der Grundrechte und Grundfreiheiten definieren – werden ausdrücklich unterstützt. Mit den Grundsätzen der Subsidiarität unvereinbar erscheinen allerdings die Überlegungen betreffend EU-einheitliche Regelungen im Zusammenhang mit Migration und dem Zugang zum Arbeitsmarkt. Zudem sind bei einzelnen Punkten der Mitteilung Bedenken aus grundrechtlicher und datenschutzrechtlicher Sicht angebracht. Diesbezüglich wird grundsätzlich auf die einstimmig beschlossene Stellungnahme des Österreichischen Datenschutzrates verwiesen.

Zu den einzelnen Teilen des Vorhabens gibt der Ausschuss folgende Stellungnahme ab:

- (1) Die politische Priorität "Europa als Garant der Grundrechte und Grundfreiheiten": wird unterstützt, insbesondere der von der Kommission gewählte Ansatz, die BürgerInnen in das Zentrum der Überlegungen zu stellen. In diesem Zusammenhang wird der Vorschlag zum Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention begrüßt. Im Sinne dieses Ansatzes soll die Kommission aufgefordert werden, für die Gleichwertigkeit von Grundrechten und Grundfreiheiten einzutreten. Im Zusammenhang mit dem Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention muss darauf hingewirkt werden, dass sich die Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und jene des Europäischen Gerichtshofes nicht auseinander entwickeln bzw. zu einander in Konflikt geraten.

Das Recht auf Schutz der Privatsphäre muss in Anbetracht neuer Technologien, und des zunehmenden grenzüberschreitenden Datenaustausches gesichert bleiben. Das heißt, dass die von der Kommission angestrebte gegenseitige Nutzung verschiedenster Datenbanken und Register flankierend der Gewährleistung eines hohen Datenschutzniveaus bedarf. Der automatische Austausch von Informationen verlangt Maßnahmen zur Verhinderung der Umgehung der jeweils vorgesehenen Zweckbindung. Die Einrichtung solcher Systeme des Datenaustausches muss daher von Individualrechtsschutzmechanismen auch auf europäischer Ebene begleitet werden, das bedeutet insbesondere auch ein möglichst einfacher Zugang zum Recht für den/die einzelne BürgerIn sowie die Sicherstellung ausreichender Kontrolleinrichtungen auf dem Gebiet des Datenschutzes, die mit den erforderlichen Mitteln ausgestattet sind.

- (2) Die Kommission ist in ihren Bestrebungen, den Kampf gegen Diskriminierung, Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit verstärkt fortzusetzen, zu unterstützen, einschließlich besonderer Formen von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Religion, des Alters, einer Behinderung oder der sexuellen Orientierung (z.B. Homophobie).
- (3) Die Überlegungen der Kommission zur 2. Priorität (Erleichterung für die Bürger: Europa als Raum des Rechts und der justiziellen Zusammenarbeit) werden unterstützt, insbesondere die Erleichterungen des Zugangs zum Recht in allen Mitgliedsstaaten. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von justiziellen Entscheidungen sollte perspektivisch weiter ausgebaut werden, um die Rechtsdurchsetzung auch in einem anderen Mitgliedsstaat ohne zwischengeschaltetes Anerkennungsverfahren zu ermöglichen. Grundvoraussetzung dafür ist – wie die Kommission richtig erkannt hat – jedoch der Aufbau gegenseitigen Vertrauens und gemeinsamer Mindeststandards. Weiters sollte daran gearbeitet werden, die Zusammenarbeit der Behörden zu vereinfachen und zu fördern, auch im Bereich der Beweisverfahren (etwa im Zusammenhang mit der Durchsetzung von arbeits- und sozialrechtlichen Vorschriften im Bereich der Entsendung von ArbeitnehmerInnen). Bei all diesen Maßnahmen – insbesondere wenn sie Bereiche des Strafrechts betreffen – ist der vollständige Schutz der Grundrechte der BürgerInnen sicherzustellen und das Subsidiaritätsprinzip zu beachten.
- (4) Grenzüberschreitende Bedrohungen, wie Terrorismus und organisierte Kriminalität sowie schwere Kriminalitätsformen stellen für die Europäische Union eine zentrale Herausforderung dar, wofür ohne Zweifel eine Strategie der inneren Sicherheit zu entwickeln ist, die im Rahmen der Europäischen Grundrechte den Schutz der Bürger sicherstellt. (Ein Europa, das Schutz bietet).
- (5) Die prioritäre Behandlung der 5 Schwerpunktthemen Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung von Kindern und Kinderpornographie, Cyberkriminalität, Wirtschaftskriminalität und Drogenbekämpfung unter dem Überbegriff „Bekämpfung der organisierten Kriminalität“ im Rahmen der 3. Priorität („Schutz der Bürger – ein Europa, das Schutz bietet“) des Vorschlags der Kommission wird begrüßt. Darüber hinaus sollte

auch dem deutlich wachsenden Problem der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität in Form von Eigentumsdelikten Priorität eingeräumt werden. Wesentlich wäre, die organisierte Begehung von Eigentumsdelikten (Banküberfälle, Einbrüche, Autodiebstähle, Betrug etc.) auch auf europäischer Ebene als schwerwiegende Kriminalitätsform zu definieren und zu bekämpfen. Dies würde den wachsenden Besorgnissen der Bevölkerung und damit dem Postulat des Bemühens um eine verstärkte Bürgernähe der EU entsprechen.

Anerkannt werden muss die Notwendigkeit eines besseren Datenaustausches zwischen den EU-Polizeibehörden, insbesondere zur Terrorismusbekämpfung. Die bisher im Rahmen des Prümmer Vertrags eingeführten Datenaustauschprogramme der Polizeibehörden wären zu evaluieren.

Gleiches gilt für die Beobachtung der Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den Datenschutz in der 3. Säule, d.h. im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Wenn sich herausstellt, dass dessen Bestimmungen nicht ausreichen, um ein gleichmäßig hohes und den besonderen Bedürfnissen einer effektiven Bekämpfung organisierter und schwerer Kriminalität Rechnung tragendes Datenschutzniveau zu gewährleisten, sollten ergänzende Überlegungen in Richtung eines Gesamtkonzepts für den Datenschutz im grenzüberschreitenden Datenverkehr zur Verbrechensbekämpfung und Strafverfolgung vorgenommen werden.

Vertiefender Überlegung bedarf die effektive Bekämpfung und Verfolgung typisch grenzüberschreitender Straftaten, wozu auch Maßnahmen zählen, die verhindern sollen, dass sich Beschuldigte den Untersuchungen und der Strafverfolgung entziehen können. Eine „Europäische Beweisanordnung“ wäre nur vorstellbar, wenn gleichzeitig ein hohes Rechtsschutzniveau und effektiver Zugang zu nationalen Rechtsschutzmechanismen gewährleistet ist.

Beispielsweise im Zusammenhang mit dem europäischen Haftbefehl müssen auch geeignete und angemessene strafrechtliche Entschädigungsregelungen sichergestellt sein bzw. werden, sei es auf Ebene der Mitgliedsstaaten oder auf europäischer Ebene.

Zu diskutieren sind in diesem Zusammenhang insbesondere auch Maßnahmen zur Beschleunigung von Verfahren zur Reduktion von Untersuchungshaft unter gleichzeitiger Sicherstellung der Überprüfung von erteilten Auflagen u.dgl..

Zur besseren Sicherung der EU-Außengrenzen werden neue Kontrollen und Überwachungen (integriertes Grenzmanagement) vorgeschlagen. Die vorgesehene Trennung von Privat- und Geschäftsreisenden an den Grenzübergängen ist zu überdenken. Die Fragen von Zweckmäßigkeit und Kosten müssen jedenfalls geklärt werden.

Rechtsstaatlich zu begrüßen wäre die Schaffung eines rechtlichen Rahmens für Kooperationsvereinbarungen zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den IT-Betreibern zur Bekämpfung der Cyberkriminalität, mit denen grenzübergreifende Ermittlungen und Untersuchungen erleichtert werden. Betont wird, dass die Kriterien für grundrechtsrelevante Eingriffe gesetzlich festgelegt sein müssen. Dadurch und durch einen geeigneten rechtlichen Rahmen für die Kooperationsvereinbarungen ist ein angemessener Rechtsschutz für den Einzelnen sicherzustellen.

- (6) Es wird begrüßt, dass die Kommission in ihrer 4. Priorität „Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts – ein Europa der Solidarität“ feststellt, dass Einwanderung und Bedürfnisse des Arbeitsmarktes enger miteinander verknüpft werden müssen. Im künftigen „Stockholm Programm“ muss insbesondere den langfristigen Auswirkungen von Migration auf den Arbeitsmarkt und dabei auch der sozialen Lage von MigrantInnen entsprechende Aufmerksamkeit erteilt werden.
- (7) Dem Befund der EK, dass die effiziente Steuerung der Migrationsströme zu den größten Herausforderungen, denen sich die Europäische Union zu stellen habe, gehört, wird zugestimmt. Österreich unterstreicht hier die hohe Verantwortung in Bezug auf den künftigen Integrationsbedarf, insbesondere Arbeitsplätze für den Familiennachzug, die Versorgung mit Infrastruktur und Wohnung, sowie der Zugang zu Dienstleistungen und zu Bildung. In die Überlegungen zum künftigen Stockholmer Programm ist der wichtige Konnex von Integration und Immigration mitzubedenken und entsprechend zu formulieren.

- (8) Österreich tritt dafür ein, dass eine verantwortungsvolle Arbeitsmigrationspolitik das Ziel verfolgen muss, MigrantInnen in geeigneter Form gleich zu stellen und zu verhindern, dass sie für Lohn- und Sozialdumping instrumentalisiert werden.
- (9) Die EK sieht bei den bilateralen Beziehungen der EU zu Drittstaaten eine Verschiebung der Schwerpunktsetzung von der Bekämpfung der illegalen Migration zur Regelung der legalen Migration vor. Hier werden insbesondere Maßnahmen der zirkulären Migration als adäquates Instrument angeführt. Das Konzept der EK zur zirkulären Migration (befristete Zulassung für einige Jahre mit obligatorischer Rückkehr und ohne Integration) wird von Österreich aufgrund seiner Erfahrungen abgelehnt. Abgesehen davon, dass eine freiwillige Rückkehr trotz zeitlicher Befristung der Zulassung nicht realisierbar ist, gilt es insbesondere zu bedenken, dass gerade befristet Beschäftigte Gefahr laufen, unter ihrer Qualifikation beschäftigt und Opfer von Lohn- und Sozialdumping zu werden, mit den entsprechenden Auswirkungen sowohl für sie selbst als auch für den Arbeitsmarkt insgesamt. Insgesamt besteht Österreich auf dem Prinzip der Freiwilligkeit bei der Teilnahme an Maßnahmen, insbesondere im Rahmen von Mobilitätspartnerschaftsabkommen.
- (10) Der Befund der Kommission, dass die nationale Kompetenz der Mitgliedstaaten betreffend Zuwanderung und zur Zulassung Drittstaatsangehöriger auf ihren nationalen Arbeitsmarkt „voll und ganz zu achten“ sei, wird begrüßt. Diese Zuständigkeit darf aber auch nicht durch die Nebeneffekte von anderen Maßnahmen auf europäischer Ebene ausgehöhlt werden. Eine Kompetenzgrundlage der EU für eine Erweiterung der Zulassungsmöglichkeiten von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt auf EU-Ebene ist aus Sicht des Ausschusses mit Verweis auf das entsprechende Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates nicht gegeben. Tendenzen, die in diese skizzierte Richtung gehen, wie zum Beispiel aktuelle anstehende Auslegungen im Bereich der Entsendung von ArbeitnehmerInnen oder Überlegungen über einen einheitliche Rechtsstatus für legale Einwanderer aus Drittstaaten, der vergleichbar dem der Gemeinschaftsbürger ist, werden als problematisch eingeschätzt, da sie ebenfalls auf eine Erweiterung der Zulassungsmöglichkeiten in den einzelnen Mitgliedstaaten und letztlich auf eine Beschneidung der nationalen Kompetenzen betreffend Arbeitsmarktzugang von Drittstaatsangehörigen hinauslaufen.

- (11) Jedenfalls sind bei Fragen, die den Arbeitsmarkt betreffen (Arbeitsrecht aber auch sonstige Arbeitsbedingungen und Gewährung von sozialen Rechten), die dafür zuständigen EU-Beschäftigungs- und SozialministerInnen sowie die nationalen Parlamente umfassend einzubinden und auch die Sozialpartner in die Diskussion darüber einzubeziehen.
- (12) Zu den in der Mitteilung angesprochenen Fragen im Zusammenhang mit Asyl wird auf die bereits abgegebene Stellungnahme des Ausschusses vom 3. Februar 2009 zu den entsprechenden Legislativvorschlägen verwiesen.
- (13) Generell gilt, dass bei der Umsetzung aller im zukünftigen „Stockholm Programm“ angedachten Maßnahmen das Europäische und die nationalen Parlamente umfassend eingebunden sein müssen, um die Legitimationsbasis von Maßnahmen in demokratiepolitisch wichtigen Bereichen im höchst möglichen Maß zu garantieren.

(14) Abschaffung des Exequaturverfahrens:

Die EU-weite Anerkennung und Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen ist zweifellos ein Beispiel für die positive Entwicklung der letzten Jahre. Es wurden schon mehrfach Initiativen zur Abschaffung des Exequaturverfahrens ergriffen. Jedenfalls muss sichergestellt werden, dass die jeweiligen Rechtstraditionen und Rechtsgrundsätze der einzelnen Mitgliedstaaten hinreichend berücksichtigt werden. Als Beispiel hierfür sei die Thematik Strafschadenersatz angeführt. „Punitive damages“ werden vor allem in kontinentaleuropäischen Ländern als gegen den *ordre public* verstoßend angesehen. Trotz wiederholter gegenteiliger Beteuerungen werden auch von der Kommission derartig absolut abzulehnende Ansätze in deren Dokumenten immer wieder als einführenswert angeführt.

Auch der einzelne Bürger muss weiterhin die Möglichkeit eingeräumt erhalten, sich wirksam und effektiv gegen allfällige Missbräuche derartig erleichterter Vorgehensweisen schützen zu können.

Auffallend ist allerdings die Diskrepanz dieses Dokuments zu anderen von der Kommission publizierten. Hier wird betont, dass das Exequaturverfahren generell

abgeschafft werden muss. Im Grünbuch zur Überprüfung der EuGVVO wird diese Frage demgegenüber offen gelassen.

(15) Streitsachen mit in Drittländern ansässigen Parteien

Die Erläuterungen zu diesem Punkt sind nicht sehr aussagekräftig, so dass wohl erst die weitere Diskussion wird aufzeigen können, inwieweit eine derartige Ausweitung der Zuständigkeiten der Europäischen Union zulässig und zweckmäßig sein könnte. Insbesondere wird es auch darauf ankommen, mit welchen Drittstaaten eine – wohl wechselseitige – Verbesserung des Schutzes in Streitsachen erreicht werden kann. Die unerlässliche Berücksichtigung der jeweiligen Rechtstraditionen und Rechtsgrundsätze der jeweiligen Mitgliedstaaten wird gerade bei Streitsachen mit Drittlandbezug eine besondere Bedeutung erhalten.

(16) Europa als Raum der justiziellen Zusammenarbeit

Aufgrund der bestehenden, grundrechtlich abgesicherten Rechtslage ist unionsweit keine Konstellation denkbar, in der eine (juristische oder natürliche) Person keine rechtliche Möglichkeit haben soll, ein Gericht anzurufen und zivilrechtliche Ansprüche („civil rights and obligations“) angemessen zu verfolgen. Beim Justizgewährungsanspruch handelt es sich um ein subjektives öffentliches Recht des Einzelnen gegen den Staat auf Entscheidung seines Privatrechtsstreits.

Es kann daher jedermann in der Europäischen Union darauf vertrauen, dass er umfassenden Rechtsschutz genießt und sein Recht im Bedarfsfall grundsätzlich auch durchsetzbar ist. Der Schutz der dem Bürger auch aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsenden Rechte ist daher in wirksamer Weise gewährleistet. Die Einführung zusätzlicher Verfahren, damit Rechte überall in der Union geltend gemacht werden können, ist insoweit abzulehnen, als sie die derzeit geltenden Grundsätze der gerichtlichen Zuständigkeitsregeln verletzen. Abzulehnen ist jede Form von „Gerichtstourismus“ u. dgl. („forum shopping“).

Die jeweiligen nationalen Vertragsrechte bilden zweifellos wesentliche Kerne der nationalen Gesetzeslage. Ein Eingriff in diese Materien hat daher unter Berücksichtigung vor allem des Subsidiaritätsprinzips und im Hinblick auf die Vertragsfreiheit – wenn

überhaupt – nur behutsam zu erfolgen. So haben Eingriffe auf rein innerstaatliche Sachverhalte zu unterbleiben. Auffallend ist allerdings, dass die Europäische Union selbst mitunter die Möglichkeit der Schaffung eines einfachen Standards ablehnt, so z.B. hinsichtlich der Verankerung einer einheitlich geltenden Rücktrittsbelehrung im Rahmen des vorgestellten Entwurfs der Verbraucherrechterichtlinie.

- (17) Die Einführung von Musterverträgen wird kritisch gesehen, da diese dazu neigen rasch zu soft law u.ä.m. zu mutieren. Ganz abgesehen davon, dass schon aufgrund der verschiedensten Divergenzen in den jeweiligen nationalen zivilrechtlichen Vorschriften ein EU-einheitliches Muster sehr rasch an seine Grenzen stoßen könnte, schränkt eine derartige Vorgehensweise zumindest faktisch die Vertragsfreiheit wesentlich und nachhaltig ein.

Unklar ist, was unter „fakultative, rein europäische Regelung für Unternehmen“ gemeint ist. Insoweit damit eine Art z.B. europäisches Unternehmergezbuch verstanden wird, darf nicht übersehen werden, dass weite Bereiche des Rechts bei weitem nicht nur für Unternehmer gelten. Kann keine fugenlose Regelung im Hinblick auf die nicht in einer derartigen Regelung umfassten Materien garantiert werden, ist mehr mit Schwierigkeiten, denn mit Begünstigungen durch eine derartige Regelung zu rechnen – denn wirtschaftliches Handeln passiert nicht nur vollkommen losgelöst vom Alltag.

- (18) bessere europäische Rechtsetzung

Es ist ausdrücklich zu begrüßen, dass die Kommission betont, wie wichtig die Qualität der Rechtsetzung ist, und mögliche Folgen der Vorschläge für die Bürger und ihre Grundrechte, die Wirtschaft oder die Umwelt schon bei ihrer Ausarbeitung bedacht werden müssen.

II.

Der EU-Ausschuss des Bundesrates geht davon aus, dass die zuständigen Mitglieder der Bundesregierung, insbesondere die Bundesministerin für Inneres, die Bundesministerin für Justiz und der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, bei den

Verhandlungen und Abstimmungen betreffend die vorliegenden Vorhaben in Übereinstimmung mit der vorstehenden Stellungnahme an die Europäische Kommission vorgehen werden und – soweit es konkrete Rechtsakte betrifft - ihre Zustimmung von der Erfüllung der oben genannten Punkte abhängig machen.“

Mit freundlichen Grüßen



(Erwin Preiner)

An den
Präsidenten der
Europäischen Kommission
Herrn José Manuel BARROSO

Europäische Kommission
1049 Brüssel
BELGIEN