



Rat Justiz und Inneres in Innsbruck: Horst Seehofer, Herbert Kickl, Matteo Salvini.

Krisenfeste Sicherheitsunion

Das Innenministerium konnte während des EU-Ratsvorsitzes eine Reihe von Erfolgen verbuchen, etwa in den Bereichen Asyl und Migration, Extremismus und Terrorismus.

Österreich hatte im zweiten Halbjahr 2018 zum dritten Mal nach 1998 und 2006 den Vorsitz im Rat der Europäischen Union inne. Es war die erste österreichische Präsidentschaft unter dem rechtlichen Rahmen des Vertrags von Lissabon, der das Europäische Parlament im Bereich Justiz und Inneres zu einem dem Rat nahezu gleichberechtigten Gesetzgeber gemacht hat. Zudem fand die österreichische Ratspräsidentschaft am Ende einer EU-Legislaturperiode statt, was den Druck auf den Rat erheblich erhöht hat, die ausstehenden Dossiers mit dem Europäischen Parlament rechtzeitig zu einem Abschluss zu bringen. Auch die Brexit-Verhandlungen über einen Austrittsvertrag mit dem Vereinigten Königreich stellten ein heikles Dossier dar, das für die Zukunft der EU von nicht zu unterschätzender Bedeutung sein wird. Gerade in Anbetracht dieser herausfordernden Rahmenbedingungen lässt sich ein positives Fazit über den rot-weiß-roten Ratsvorsitz ziehen.

FOTO: GIRD FACHAUER

Schwerpunkte. Ganz nach dem Motto der Präsidentschaft, „Ein Europa, das schützt“, lag der Schwerpunkt der Arbeiten im Bereich Inneres lag der Schwerpunkt der Arbeiten im Bereich Inneres am Kampf gegen illegale Migration, beim Außengrenzschutz und bei der Bekämpfung von Extremismus und Terrorismus. Zur Vorbereitung von Prioritäten für den österreichischen Ratsvorsitz wurde ab Juli 2017 seitens des Bundesministeriums für Inneres ein informeller Diskussionsprozess („Wiener Prozess“) gestartet.

Im Zuge des „Wiener Prozesses“ wurden eine Reihe von Veranstaltungen unter Beteiligung künftiger Ratsvorsitze und Vertreter der EU-Institutionen sowie hochrangiger internationaler Expertinnen und Experten in Wien abgehalten. In den „Wiener Prozess“ eingebunden wurden anfänglich zwölf frühere und künftige Ratspräsidentschaften und zwar jene Mitgliedstaaten, die vom zweiten Halbjahr 2016 bis inklusive zweites Halbjahr 2022 den Vorsitz im

Rat der Europäischen Union innehatten bzw. innehaben werden (Slowakei, Malta, Estland, Bulgarien, Österreich, Rumänien, Finnland, Kroatien, Deutschland, Portugal, Slowenien, Frankreich). Es wurden auch sämtliche „Forum-Salzburg“-Partnerländer eingebunden, was in einer gemeinsamen Ministererklärung des „Forum Salzburg“ und der sonstigen im „Wiener Prozess“ beteiligten Mitgliedstaaten vom 12./13. April 2018 mündete. Im Rahmen des „Wiener Prozesses“ wurden im zweiten Halbjahr 2018 unter Beteiligung aller EU-Mitgliedstaaten auch eine Drittstaatenkonferenz veranstaltet, bei der Themen wie die Kooperation mit Afrika, die Unterzeichnung des Prüm-Abkommens mit den Balkanstaaten und Migration auf der Agenda standen sowie die Konferenz „Europäische Werte – Rechtsstaat – Sicherheit“, die sich mit den Herausforderungen durch unterschiedliche Formen des Extremismus, den politischen Islam und durch Antisemitismus befasste.



Wertekonferenz: Innenminister Herbert Kickl und der belgische Vizepremier und Minister für Inneres und Sicherheit, Jan Jambon.

Weitere Prioritäten. Ein weiterer zentraler Schwerpunkt des österreichischen Vorsitzes war die bessere Vernetzung (Interoperabilität) der Informationssysteme und Datenbanken im Bereich der Migrations- und Sicherheitspolitik. Die effektivere Bekämpfung des Terrorismus durch eine rasche Erkennung und Entfernung terroristischer Online-Inhalte, der Zugang von Strafverfolgungsbehörden zu Finanzdaten sowie der Schutz jüdischer Einrichtungen und der Kampf gegen Antisemitismus stellten weitere wichtige Prioritäten dar. Im Katastrophenschutz, der in die Arbeiten des Rates Justiz und Inneres fällt, konnte eine Einigung zu einem EU-Katastrophenschutzmechanismus erzielt werden.

Außengrenzschutz. Die Europäische Kommission legte am 12. September 2018 einen Vorschlag zur Erweiterung des Mandats der Europäischen Grenz- und Küstenwache (Frontex) vor. Dieser Vorschlag für eine neue Frontex-Verordnung (VO) sah etwa exekutive Befugnisse für die EU-Grenzschützer und eine ständige Reserve von 10.000 Beamten bis 2020 vor. Es folgten Verhandlungen auf Experten- und auf Ministeriebene, bei denen eine Mandatserweiterung zwar mehrheitlich unterstützt, die Schaffung einer ständigen Reserve bis 2020 aber als nicht realistisch bewertet wurde. Der Kompromissvorschlag des Vorsitzes war auf einen Anstieg des Personals bis 2020 auf 5.000 und bis 2027 auf 10.000 Beamte

gerichtet und fand grundsätzliche Unterstützung. Der österreichische Ratsvorsitz verbuchte wichtige Erfolge durch die Stärkung von Frontex in den Bereichen Rückführung und Kooperation mit Drittstaaten, wozu auch die formelle Unterzeichnung eines Statusabkommens zwischen Frontex und Albanien erfolgte. Verhandlungen konnten zudem mit Transitländern wie Mazedonien, Montenegro, Serbien und Bosnien abgeschlossen werden. Statusabkommen erlauben es der EU-Grenzschutzagentur, operative Tätigkeiten im Einvernehmen mit den Behörden der jeweiligen Drittstaaten durchzuführen.

Der Schengener Grenzkodex, der die grundsätzlichen Regeln für den Außengrenzschutz im Schengenraum aufstellt, soll noch in der laufenden Legislaturperiode überarbeitet werden. Bereits 2017 wurde ein Vorschlag zur Einführung der Möglichkeit einer zeitlichen Ausdehnung temporärer Binnengrenzkontrollen vorgelegt, der im zweiten Halbjahr 2018 im Parlament behandelt wurde. Die Verhandlungen zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament werden unter rumänischem Ratsvorsitz fortgeführt. Auch ein Verordnungsvorschlag zur Verbesserung der Sicherheitsmerkmale von Identitätsdokumenten und Aufenthaltskarten von EU-Staatsbürgern und ihren Familienmitgliedern soll unter rumänischem Vorsitz finalisiert werden. Der österreichische Vorsitz erzielte dazu eine Einigung im Rat.

Asyl, Migration, Rückführung, Visapolitik. Bei den Arbeiten im Asylbereich steht seit 2016 die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) im Mittelpunkt. Die Staats- oder Regierungschefs der EU Mitgliedstaaten (der Europäische Rat) verständigten sich bereits 2017 darauf, einen Konsens zur Dublin-Reform zu suchen, der ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Verantwortung und Solidarität vorsehen soll. Aufbauend auf den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28. Juni 2018 setzte sich der österreichische EU-Ratsvorsitz für einen Paradigmenwechsel ein, um alle drei Dimensionen der Asyl- und Migrationspolitik gleichwertig zu behandeln: Außengrenzschutz, externe Aspekte und Reform des GEAS. Als Ergebnis des österreichischen Ansatzes steht nicht mehr die Frage der quotenmäßigen Verteilung im Vordergrund. Vielmehr geht es nun um die Zusammenarbeit mit Drittstaaten, den Schutz der Außengrenzen und die internen Aspekte, ohne Verpflichtung zur Übernahme geschleppter Migranten.

Einige Rechtsakte des GEAS-Pakets sind weiter fortgeschritten als der Vorschlag für eine überarbeitete Dublin-Verordnung, bei der die Staats- und Regierungschefs noch keinen Konsens finden konnten: Beim Neuvorschlag zur Europäischen Asylagentur (EUAA-VO) konnte der österreichische Vorsitz die Arbeiten so weit vorantreiben, dass eine Einigung auf Ebene des Rates wesentlich näher gerückt ist. In Bezug auf die neue EURODAC-VO wurden die Trilogverhandlungen (Verhandlungen zwischen Ratsvorsitz, Parlament und Kommission) mit dem Europäischen Parlament fortgesetzt und wichtige Fortschritte erzielt.

Die Kommission stellte am 12. September 2018 eine Neufassung der Rückführungsrichtlinie vor. Der neue Vorschlag zielt darauf ab, Rückführungen effizienter zu gestalten und eine stärkere Harmonisierung der Rückführungen auf europäischer Ebene zu erreichen. Im Rat wurden Kompromisse zu verschiedenen Fragen wie der Definition von Fluchtgefahr, der Mitwirkungspflicht von Drittstaatsangehörigen im Verfahren und des Gewährens freiwilliger Rückkehr erzielt. Die weiteren Arbeiten werden unter rumänischem Vorsitz fortgeführt. Die Neufassung der VO für Verbindungsbeamte für Einwanderungsfragen (ILO-VO) konnte



EU-Ratsvorsitz – Konferenz zu Sicherheit und Migration: Straßensperren in der Wiener Innenstadt.

auf Ebene des JI-Rates (Justiz und Inneres) im November finalisiert und ein Mandat für die Trilogverhandlungen mit dem Parlament erzielt werden. Auch bei der Überarbeitung des Visa-Informationssystems und der zugrundeliegenden VO konnte der Ratsvorsitz ein Mandat für die weiteren Verhandlungen mit dem Parlament annehmen.

Innere Sicherheit, Interoperabilität, Bekämpfung des Antisemitismus. Im Bereich der inneren Sicherheit wurden unter österreichischer Führung im Rat sowohl auf legislativer als auch auf nicht legislativer Ebene große Fortschritte erreicht und einige bemerkenswerte Erfolge erzielt.

Einen der Schwerpunkte stellte zweifellos das „Interoperabilitätspaket“ dar. Die Kommission legte dazu im Dezember 2017 zwei Verordnungsvorschläge vor. Diese verfolgen das Ziel, die Interoperabilität von Informationssystemen in den Bereichen Sicherheit, Grenzschutz und Migrationssteuerung zu gewährleisten. Dies ist eine politische Forderung des Rates der EU, die insbesondere nach den terroristischen Anschlägen in den Jahren 2015 und 2016 immer lauter wurde. Bei diesen Vorschlägen geht es darum, die Vernetzung von Informationssystemen (SIS, VIS usw.) zu gewährleisten oder Datenbanken wie Eurodac effizienter nutzbar

zu machen, um die Strafverfolgungsbeamten in ihrer täglichen Arbeit zu unterstützen. Gleichzeitig soll auch der Identitätsmissbrauch leichter aufgedeckt bzw. verhindert werden. Dem österreichischen Ratsvorsitz gelang es, nicht zuletzt durch den persönlichen Einsatz von Generalsekretär Mag. Peter Goldgruber, mit dem Europäischen Parlament wichtige Aspekte der Vorschläge zu akkordieren, was einen Abschluss der Arbeiten unter rumänischem Vorsitz ermöglichen sollte.

Die Kommission legte im zweiten Halbjahr 2018 ferner einen Vorschlag für eine VO zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte vor. Ziel dieses Vorschlags ist es, einen EU-weiten einheitlichen Rechtsrahmen zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte zu schaffen. Terroristische Online-Inhalte sollen von den Anbietern von Hosting-Diensten innerhalb einer Stunde nach Erhalt entfernt oder der Zugang zu diesen Inhalten gesperrt werden. Bereits beim JI-Rat am 6. Dezember 2018 konnte dazu eine politische Einigung erzielt werden.

Der im April 2018 vorgelegte Legislativ-Vorschlag für einen besseren Zugang bzw. eine bessere Nutzung von finanziellen und anderen Informationen zur Prävention, Aufspürung, Ermittlung oder Anklage bestimmter Straftaten wurde ebenfalls mit hoher Intensität

verhandelt. Dieser Vorschlag sieht einen vereinfachten EU-weiten Zugriff von Strafverfolgungsbehörden auf zentrale Bankkontenregister vor. Durch die Verwendung finanzieller Informationen soll eine effektivere Vorbeugung und Bekämpfung schwerer und grenzüberschreitender Kriminalität ermöglicht werden. Der österreichische Ratsvorsitz konnte dazu eine Einigung im Rat erreichen und im Zuge der Trilogverhandlungen weite Übereinstimmung mit dem Europäischen Parlament erzielen. Die Arbeiten sollen im 1. Halbjahr 2019 finalisiert werden.

In der Schleppereibekämpfung nahmen die Innenminister beim Rat am 6. Dezember 2018 ein Maßnahmenpaket an, das die operativen und analytischen Instrumente der einschlägigen EU-Einrichtungen (wie Frontex und Europol) und die Kooperation der Mitgliedstaaten verbessern soll. Damit wurde erstmals ein gesamthafter Ansatz mit operativen Maßnahmen außerhalb und innerhalb der EU zustande gebracht.

Ferner wurde eine weitere Priorität des österreichischen Ratsvorsitzes im Bereich Inneres zu einem erfolgreichen Ende geführt: die Schlussfolgerungen des Rates über den „Wiener Prozess“ (Schlussfolgerungen zu strategischen Vorgaben für die innere Sicherheit). Im Wiener Prozess hat sich der österreichi-



Konferenz zu Sicherheit und Migration: Der ungarische Botschafter Andor Nagy, Innenminister Herbert Kickl.

sche Ratsvorsitz mit früheren und künftigen Präsidentschaften auf die Vision einer möglichst bürgernahen, krisenfesten und zukunftsfähigen EU-Sicherheitsunion geeinigt. Zudem wurden verschiedene zukunftsorientierte Diskussionspapiere erarbeitet, die für die nächsten Ratsvorsitze im „Wiener Programm“ zusammengefasst und der rumänischen Ratspräsidentschaft im Rahmen des Innenministerrates am 6. Dezember 2018 übergeben wurden.

Die Innenminister der EU-28 nahmen in ihrer letzten JI-Ratstagung unter österreichischem Vorsitz auch die „Erklärung des Rates zur Bekämpfung von Antisemitismus und zur Entwicklung eines gemeinsamen Sicherheitskonzepts für einen besseren Schutz jüdischer Gemeinschaften und Einrichtungen in Europa“ an. Ausgehend von der langjährigen und sehr guten Zusammenarbeit der österreichischen Strafverfolgungsbehörden mit den jüdischen Gemeinden in Österreich und insbesondere der Israelitischen Kultusgemeinde Wien verfolgte der österreichische Ratsvorsitz das Ziel, die anderen Mitgliedstaaten zu einer Verbesserung des Schutzes der jüdischen Bevölkerung zu verpflichten. Die Annahme der Erklärung durch den

EU-Rat stellt einen großen und vielleicht nicht unbedingt erwarteten Erfolg der österreichischen Ratspräsidentschaft dar, da es sich um die erste spezifische Willenserklärung der EU handelt und ein wichtiges Zeichen gegen Antisemitismus und für den Schutz des Judentums in Europa gesetzt wurde, wobei Maßnahmen im Bereich der operativen Sicherheit, aber auch der Bildung und Integration vorgesehen sind. Bislang war es dem Rat nicht möglich, sich zu einem solchen politischen Commitment durchzuringen, was umso erstaunlicher und bedauerlicher ist, als die jüdische Minderheit in Europa zusehends bedroht wird. Die Bedeutung der Erklärung wird auch durch die Tatsache unterstrichen, dass der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 13./14. Dezember 2018 auf die Ratserklärung verweist und ihre Annahme ausdrücklich begrüßt.

Sonstige Themen. Unter österreichischer Vorsitzführung konnten auch die Verhandlungen zwischen Parlament und Rat über den Vorschlag für einen neuen Katastrophenschutzmechanismus der Union abgeschlossen werden. Der EU-Katastrophenschutzmechanismus

soll unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips eine stärkere gemeinsame Reaktion auf europäischer Ebene über die Entwicklung einer Notfallabwehrkapazität („rescEU“) sicherstellen und dabei die nationalen Kapazitäten ergänzen.

Für die EU sind die Verhandlungen über den nächsten Mehrjahresfinanzrahmen, der von 2021-2027 gelten wird, eines der wichtigsten Dossiers überhaupt. Für den Bereich Inneres wurde unter österreichischem Vorsitz unter anderem an den drei Fonds im Bereich Inneres – am Asyl- und Migrationsfonds, am Fonds zur Inneren Sicherheit und am Instrument für Grenzen und Visa – gearbeitet. Es konnten bereits erste Verhandlungserfolge in Bezug auf mögliche Kompromisse bei den drei genannten Fonds verbucht werden.

Zwar außerhalb des Rates Justiz und Innere, aber dennoch für das Bundesministerium für Inneres von Relevanz wurden die Verhandlungen über eine revidierte Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative (EBI-VO) geführt und erfolgreich beendet. Rat und Parlament konnten sich auf politischer Ebene einigen – die neue EBI-VO soll am 1.1.2020 in Kraft treten.

Antonio-Maria Martino