



EU-Ratsgebäude in Brüssel.

COSI, PEP und Policy Cycle

Die Stärkung der operativen polizeilichen Zusammenarbeit in Europa – Aktivitäten Österreichs im Rahmen der Europäischen Union.

Der Vertrag von Lissabon hat die polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Union auf eine völlig neue Rechtsgrundlage gestellt. Anders als noch unter dem Vertrag von Nizza ist die polizeiliche Zusammenarbeit (genauso wie die Zusammenarbeit in Strafsachen) nicht mehr zwischenstaatlich geregelt, sondern funktioniert nach den Regeln der Supranationalität.

Das hat zur Folge, dass die EU-Institutionen (Europäisches Parlament, Kommission und Rat) und nicht mehr die Regierungen der Mitgliedstaaten die Federführung bei der Ausarbeitung von Maßnahmen im Bereich der früheren „dritten Säule“ (nämlich die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) innehaben. Das bedeutet ferner, dass die Europäische Kommission in der Regel das Initiativmonopol bei der

Einbringung von Gesetzesinitiativen hat, die Beschlüsse im Rat nicht mehr einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden und das Europäische Parlament in fast allen Belangen der polizeilichen Zusammenarbeit ein Mitentscheidungsrecht besitzt.

Eine wesentliche Neuerung des Lissabonner Vertrags ist ferner, dass die polizeiliche Zusammenarbeit der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union unterliegt und daher auch in diesem Bereich die Mitgliedstaaten – etwa im Falle der Nichtumsetzung von EU-Recht – vor dem Gerichtshof auf Vertragsverletzung geklagt werden können.

Die Supranationalität soll die europäische Integration bei der Verbrechensbekämpfung fördern. Beschlüsse können nun leichter gefasst werden und die gerichtlich einklagbare Umset-

zung von Unionsrecht sollte die Mitgliedstaaten zu mehr Disziplin bei der Einhaltung ihrer vertraglichen Verpflichtungen veranlassen. Das alleine reicht jedoch nicht aus, um die operative polizeiliche Zusammenarbeit zu stärken. Aus diesem Grund hat der EU-Gesetzgeber in Artikel 71 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vorgesehen, dass im Rat ein ständiger Ausschuss eingesetzt wird, um sicherzustellen, dass innerhalb der Union die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit gefördert und verstärkt wird.

Der Rat hat im Februar 2010 ein Mandat¹ für den neuen Ausschuss (der nach seiner französischen Bezeichnung mit COSI abgekürzt wird) angenommen, in dem festgelegt wird, dass COSI die Koordinierung der operativen Maßnahmen der für den Bereich der inneren

Sicherheit zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten erleichtern und verstärken soll. Der Ausschuss ist nicht befugt, an der Ausarbeitung von Rechtsakten mitzuwirken. Er kann jedoch eine Bewertung der allgemeinen Ausrichtung und der Effizienz der operativen Zusammenarbeit vornehmen, was eine Diskussion über bestimmte Rechtstexte, die die operative polizeiliche Zusammenarbeit betreffen, nicht ausschließt. Wenn COSI dabei Mängel oder Versäumnisse feststellt, spricht er konkrete Empfehlungen aus. Die eigentliche „legistische“ Arbeit an „operativen“ Rechtstexten wird dann durch andere EU-Gremien wahrgenommen.

Die österreichische Delegation im COSI hat sich ab der ersten Sitzung des neuen Ausschusses, die am 11. März 2010 in Brüssel stattgefunden hat, für eine starke Rolle des COSI bei der Förderung der operativen polizeilichen Zusammenarbeit und der Koordinierung der EU-Aktivitäten bei der Bekämpfung schwerer und organisierter Kriminalität aber auch bei der Umsetzung und Weiterentwicklung der *Strategie für die innere Sicherheit (ISS)* eingesetzt.² Öster-

reich hat gemeinsam mit den übrigen Forum-Salzburg-Staaten (Bulgarien, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn) die Einführung eines systematischen und effizienten Verfahrens für die Einleitung von Polizeioperationen auf europäischer Ebene gefordert.³ Das Anliegen der Forum-Salzburg-Staaten wurde vom Ratsvorsitz aufgegriffen und mündete in ein von Polizeiexperten der 27 Mitgliedstaaten erarbeitetes Handbuch für gemeinsame Polizeioperationen.⁴

Ferner ist Österreich dafür eingetreten, dass COSI jene aktive Rolle bei der Umsetzung der Solidaritätsklausel nach Art. 222 AEUV übernimmt, die diesem Ausschuss gemeinsam mit dem *Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK)* nach dem Willen des EU-Gesetzgebers zukommt. In diesem Sinne hat Österreich unter der Federführung des BM.I ein Papier⁵ über die Umsetzung von Art. 222 AEUV erstellt, das bereits als Ratsdokument veröffentlicht wurde und unter anderem ein Anstoß für eine breite Diskussion über noch offene Fragen der Umsetzung sein soll. Die Solidaritätsklausel verpflichtet die Mitgliedstaaten zu gegenseitiger

solidarischer Unterstützung bei Naturkatastrophen, bei von Menschen verursachten Katastrophen und bei Terroranschlägen. Auch die Union ist verpflichtet, sämtliche ihr zur Verfügung stehende Mittel einzusetzen, um Terroranschläge zu verhindern und die Mitgliedstaaten im Falle von Terroranschlägen und Katastrophen zu unterstützen. COSI und PSK können den Rat der Europäischen Union bei der Ausgestaltung des Beschlusses über die genaue Anwendung der Solidaritätsklausel beraten. Nicht zuletzt auf Betreiben Österreichs fanden unter ungarischem bzw. polnischem Vorsitz 2011 zwei informelle Treffen beider Ausschüsse statt, bei denen erstmals die Umsetzung der Solidaritätsklausel diskutiert wurde.

EU-Politikzyklus. COSI kommt auch die Hauptrolle bei der Überwachung und Koordinierung des EU-Politikzyklus (*Policy Cycle*) zu. Die Stärkung der operativen polizeilichen Zusammenarbeit und die Steigerung der Effizienz bei der Bekämpfung schwerer und organisierter Kriminalität waren die Kernziele dieser Initiative des EU-Rates der Justiz- und Innenminister (JAI). Im-

COSI

Österreichs Vertreter

Die österreichische Delegation im COSI besteht ausschließlich aus Vertretern des Bundesministeriums für Inneres: Der Leiter der Gruppe I/B, Dr. Wilhelm Sandrisser, leitet die Delegation; Mag. Wolfgang Ebner, Leiter der Abteilung II/8 (Grundsatz und Strategie GD), ist Delegationsleiter-Stellvertreter. Das gemäß der Geschäftseinteilung des BM.I für den Ausschuss nach Art. 71 AEUV (COSI) zuständige Referat I/7/b unterstützt unter Beteiligung der jeweils betroffenen Fachabteilungen und Experten der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit die österreichische Delegation bei der Vor- und Nachbereitung. Der zuständige JI-Referent in der Abteilung Inneres in der Ständigen Vertretung Österreichs bei der EU nimmt die Sitzungen der *COSI Support Group* vor, die die Sitzungen des COSI in Brüssel vorbereitet.

Das BM.I ist ferner in einem informellen strategischen Zirkel von hochrangigen COSI-Delegierten vertreten.



Gruppenleiter Wilhelm Sandrisser leitet die österreichische COSI-Delegation; Stellvertreter ist Abteilungsleiter Wolfgang Ebner.

Dieser *Strategic Circle Internal Security* wurde im November 2010 in Wien auf Betreiben von Wilhelm Sandrisser gegründet und umfasst einen engen Kreis hochrangiger Delegierter (aus dem Forum Salzburg, den Benelux-Staaten, den nordischen Staaten sowie aus Deutschland als großes EU-Land), die sich mit verschiedenen strategischen Aspekten der Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit im Allgemeinen und im COSI im Besonderen befassen.

Der EU-Politikzyklus ist in erster Linie ein operatives Projekt, das die Beteiligung der zuständigen Polizeiexperten erforderlich macht. In Österreich ist in erster Linie das Bundeskriminalamt mit Unterstützung der Gruppe I/B zuständig. Dr. Ernst Geiger, Leiter der Abteilung 3 (Ermittlungen, allgemeine und organisierte Kriminalität) im Bundeskriminalamt, ist für die Koordinierung der operativen Umsetzung des *Policy Cycle* federführend; Mag. Günther Sablattnig, Leiter des Referats I/4/c (Bi- und multilaterale Angelegenheiten), unterstützt ihn dabei.

Österreich nimmt als Co-Driver im Projekt über die Bekämpfung der Kriminalität im und aus dem Westbalkan eine proaktive Rolle bei der Umsetzung dieses *Policy-Cycle*-Projekts wahr. In den Projekten über die Bekämpfung der illegalen Migration, des Menschenhandels und der Herstellung von und des Handels mit synthetischen Drogen ist Österreich ebenfalls beteiligt.

FOTOS: ALEXANDER TUMA



Österreich spielt eine wesentliche Rolle in der europäischen Polizeizusammenarbeit.

mer wieder wurden Mängel bei der operativen Umsetzung politischer Prioritäten im Bereich der Bekämpfung schwerer und organisierter Kriminalität sichtbar. Der Europäische Rat (Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten) rief daher im neuen Mehrjahresprogramm („Stockholmprogramm“) für den Politikbereich Justiz und Inneren den Rat und die Europäische Kommission auf, Kohärenz und Komplementarität zwischen der politischen und der operativen Ebene auf dem Gebiet der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sicherzustellen. Die Justiz- und Innenminister der 27 EU-Mitgliedstaaten nahmen am 8. November 2010 Schlussfolgerungen⁶ über die Schaffung und Umsetzung eines „EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität“ an. Mit diesem Vorhaben soll ein mehrjähriger Zyklus und eine klare Methode zur Festlegung, Durchführung und Evaluierung der Prioritäten zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität eingeführt werden.

Der *Policy Cycle* wurde auf Initiative des belgischen Ratsvorsitzes im zweiten Halbjahr 2010 gestartet und stützt sich

auf die Erfahrungen aus einem gemeinsamen Projekt Belgiens, der Niederlande und des Vereinigten Königreichs mit der Beteiligung Europol's (*Project Harmony*).⁷ Das Projekt zielte darauf ab, die Diskrepanz zwischen den europäischen und den nationalen Strategien zur Kriminalitätsbekämpfung und die Kluft zwischen den auf politischer Ebene festgelegten Prioritäten und deren operativer Umsetzung aufzuzeigen und Lösungsmodelle anzubieten. Der EU-Politikzyklus startete daher mit dem Anspruch, ein kohärenter, multidisziplinärer und integrierter Ansatz zu sein, um Einheitlichkeit, Effizienz, Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität zu steigern.

Der erste Politikzyklus ist ein verkürzter Zweijahreszyklus für den Zeitraum 2011 bis 2013, der auf der Grundlage der Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität in der EU (OCTA) 2011 umgesetzt wird. Ab 2013 werden die vierjährigen Zyklen bereits auf der neuen und umfassenden Bedrohungsanalyse S-OCTA aufbauen, die auch die schwere Kriminalität berücksichtigen

soll. Der *Policy Cycle* sieht im Wesentlichen ein vierstufiges Modell vor, das bereits unter österreichischem EU-Ratsvorsitz 2006 unter dem Titel „Architektur der Inneren Sicherheit“⁸ entwickelt und vom Rat verabschiedet wurde. Ausgehend von einer umfassenden Bedrohungsanalyse über die Gefährdung der inneren Sicherheit in Europa durch schwere und organisierte Kriminalität (Europol's OCTA⁹ bzw. ab 2013 S-OCTA¹⁰) soll der Rat der Justiz- und Innenminister regionale und europäische Prioritäten für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität festlegen. Diese Prioritäten sollen in mehrjährige Strategiepläne (*Multiannual Strategic Plans – MASP*) und in jährliche operative Aktionspläne (*Operational Action Plans – OAP*) näher ausgestaltet und umsetzbar gemacht werden. Nach der Umsetzungsphase erfolgt eine Evaluierung, die dem darauffolgenden Zyklus zugutekommen soll.

Gemeinsames Handeln. Der Rat legt für den Zyklus 2011 bis 2013 ein gemeinsames Handeln der EU bei der Bekämpfung folgender Prioritäten fest:

- Schwächung der Kapazitäten von in Westafrika aktiven oder von dort aus

operierenden organisierten kriminellen Gruppen, was die illegale Einfuhr von Kokain und Heroin in die EU und den illegalen Handel mit diesen Drogen in der EU betrifft;

- Abschwächung der Rolle der westlichen Balkanstaaten als Haupttransit- und Hauptlagerzone von für die EU bestimmten illegalen Gütern und als logistisches Zentrum für organisierte kriminelle Gruppen, einschließlich albanisch sprechender organisierter krimineller Gruppen;
- Schwächung der Kapazitäten organisierter krimineller Gruppen, die die illegale Einwanderung in die EU, vor allem über Süd-, Südost- und Osteuropa sowie insbesondere an der griechisch-türkischen Grenze und in Krisengebieten des nordafrikanischen Mittelmeerraums, ermöglichen;
- Reduzierung der Herstellung und des Vertriebs von synthetischen Drogen, einschließlich neuer psychoaktiver Substanzen, in der EU;
- Unterbindung des Schmuggels von illegalen Gütern, einschließlich Kokain, Heroin, Cannabis sowie gefälschter Waren und Zigaretten, in die EU, insbesondere im Containerverkehr;
- Bekämpfung aller Formen des Menschenhandels und der Schleusung durch gezieltes Vorgehen gegen die organisierten kriminellen Gruppen, die derartige Aktivitäten insbesondere in den südlichen, südwestlichen und südöstlichen Kriminalitätsschwerpunktgebieten der EU betreiben;
- Reduzierung der generellen Kapazitäten von mobilen (umherziehenden) organisierten kriminellen Gruppen, sich an kriminellen Aktivitäten zu beteiligen;



Berlaymont-Gebäude in Brüssel: Sitz der Europäischen Kommission.

- verstärkte Bekämpfung der Cyberkriminalität und des kriminellen Missbrauchs des Internets durch organisierte kriminelle Gruppen.¹¹

Für die Umsetzung jeder einzelnen Priorität melden sich auf freiwilliger Basis einzelne Mitgliedstaaten, wobei es möglich und gewünscht ist, dass sich Mitgliedstaaten in verschiedenen Prioritäten entweder als Driver oder Co-Driver oder als „einfache“ Teilnehmer engagieren.

Der erste verkürzte *Policy Cycle* ist als Probelauf zu verstehen. Die Erfahrungen aus diesem ersten Zyklus sollen in den ersten auf vier Jahre ausgelegten Zyklus ab 2014 einfließen.

Ob der *Policy Cycle* tatsächlich einen Mehrwert für die Kriminalitätsbekämpfung in Europa bringt, wird die Zukunft weisen, wobei jetzt schon klar sein dürfte, dass für das Gelingen des gesamten Vorhabens die Möglichkeit einer entsprechenden und effektiven Finanzierung durch den Unionshaushalt ein ganz wesentlicher Aspekt sein wird.

Antonio Martino

¹Beschluss des Rates vom 25. Februar 2010 zur Einsetzung des Ständigen Ausschusses für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (2010/131/EU).

²S. das Saaldokument der österreichischen Delegation im COSI, *The Tasks and the Role of COSI*, DS 1133/10.

³S. *Views of the Forum Salzburg Group regarding the necessary specification of the role of COSI and a procedure for the initiation of joint operations and measures*, Dokument des Rates 9360/10.

⁴*Guide for Joint Police Operations (JPOs)*, Dokument des Rates 16825/10.

⁵*Implementation of Article 222 TFEU (Solidarity Clause) – Views of the Austrian Delegation*, Dokument des Rates 10956/12.

⁶*Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zur Schaffung und Umsetzung eines EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität*, Dokument des Rates 15358/10.

⁷*Harmony Projekt: „Ein allgemeines europäisches Modell der kriminalpolizeilichen Erkenntnisgewinnung – Verknüpfung der bestehenden Instrumente und Stärkung der zentralen Rolle Europol“*, Dokument des Rates 14851/10.

⁸*Architektur der Inneren Sicherheit*, Dokument des Rates 9596/1/06.

⁹Seit 2006 erstellt Europol einen *Organised Crime Threat Assessment*, der nicht wie früher üblich ein deskriptiver Bericht über die Kriminalität in den EU-Mitgliedstaaten, sondern ein innovatives in die Zukunft schauendes Instrument über die aktuelle und zukünftige Kriminalitätsentwicklung sein soll.

¹⁰Ab 2013 soll der auf die organisierte Kriminalität beschränkte OCTA zu einem auch die schwere Kriminalität umfassenden S-OCTA ausgebaut werden.

¹¹*Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates über die Festlegung der EU-Prioritäten für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität in den Jahren 2011–2013*, Dokument des Rates 11050/11, S. 4-5.

POLIZEIZUSAMMENARBEIT

Police Equal Performance

COSI hat im ersten Halbjahr 2011 eine vom Bundeskriminalamt entworfene Initiative für die Stärkung der operativen polizeilichen Kapazitäten der Strafverfolgungsbehörden der Westbalkanstaaten behandelt und ein gemeinsames akkordiertes Konzept zu PEP entwickelt. Da der Westbalkan – wie auch aus dem OCTA 2011 ersichtlich – trotz der in den letzten Jahren von den EU-Mitgliedstaaten und den Staaten in der Region unternommenen Anstrengungen immer noch einen Hotspot der schweren und organisierten Kriminalität dar-

stellt, zielt PEP auf eine weitere starke Verbesserung der Abläufe bei der täglichen Polizeiarbeit der Strafverfolgungsbehörden in der Region ab. Die Anwendung von Instrumenten, Methoden und Arbeitsprozessen in grenzüberschreitenden kriminalpolizeilichen Operationen sowie die grenzübergreifende Bekämpfung der Kriminalität in einem zukünftig grenzkontrollfreien Raum mit vertrauten gemeinsamen Methoden, Instrumenten und operativen Abläufen steht im Mittelpunkt des PEP. Dadurch soll insbesondere die Zerschlagung komplexer krimineller Strukturen erleichtert werden.

Im Zuge der mit dem *Policy Cycle* 2011 bis 2013 beginnenden Implementierung von PEP soll die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden in der Region auf ein Niveau gebracht werden, das die bessere Zusammenarbeit zwischen diesen Behörden und den Behörden der Mitgliedstaaten der EU fördern und erleichtern soll. Damit würde auch ein wichtiger Beitrag für die Kriminalitätsbekämpfung in Österreich geleistet, das von den illegalen Aktivitäten der verschiedenen kriminellen Gruppierungen aus dem Westbalkan aufgrund der geografischen Nähe besonders stark betroffen ist.