



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 23. September 2011 (26.09)
(OR. en)**

14614/11

PARLNAT 208

INFORMATION

des Generalsekretariats des Rates
für die nationalen Parlamente

Betr.: Bericht an das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente über die Beratungen des Ständigen Ausschusses für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit im Zeitraum Januar 2010 – Juni 2011

Der Vorsitz des Rates hat dem Rat den beigefügten Bericht über die Beratungen des Ständigen Ausschusses für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit im Zeitraum Januar 2010 – Juni 2011 übermittelt¹.

Gemäß Artikel 71 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und Artikel 6 Absatz 2 des Beschlusses des Rates zur Einsetzung des Ständigen Ausschusses für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI) übermittelt der Rat diesen Bericht hiermit den nationalen Parlamenten.

¹ Dok. 14126/11.

1. Einleitung

Der vorliegende Bericht ist der erste Bericht des COSI an das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente gemäß Artikel 71 AEUV und Artikel 6 Absatz 2 des Beschlusses des Rates zur Einsetzung des Ständigen Ausschusses für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit¹; in letzterer Bestimmung ist vorgesehen, dass *der Rat das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente über die Beratungen des Ständigen Ausschusses auf dem Laufenden hält.*

Nach der am 25. Februar 2010 erfolgten Annahme des vorgenannten Ratsbeschlusses fand am 11. März 2010 unter spanischem Vorsitz die erste Sitzung des COSI statt. Unter dem Dreivorsitz ES/BE/HU kam der COSI insgesamt neunmal zusammen, wobei pro Vorsitz jeweils drei Sitzungen des Ausschusses stattfanden.

An diesen Sitzungen nahmen hochrangige Vertreter der Mitgliedstaaten, der Kommission und des Generalsekretariats des Rates teil. Vertreter von Europol, Eurojust, Frontex und der EPA waren eng in die Beratungen des Ausschusses eingebunden und nahmen regelmäßig daran teil.

Zur Unterstützung der COSI-Sitzungen wurden verschiedene Sitzungen der JI-Referenten/COSI-Unterstützungsgruppe abgehalten. Die COSI-Unterstützungsgruppe bereitet die COSI-Sitzungen vor und stellt sicher, dass im Anschluss an die verschiedenen vom COSI eingeleiteten Projekte und Aktionen die erforderlichen Folgemaßnahmen ergriffen werden. Im Jahr 2010 kam die COSI-Unterstützungsgruppe elfmal zusammen. Zwischen Januar und Juni 2011 fanden 8 Sitzungen statt. Vertreter von Europol, Eurojust, Frontex und der EPA wurden eng an diesen Sitzungen beteiligt. Ferner war ein Vertreter von Interpol zur Teilnahme an den Beratungen über bestimmte Themen eingeladen.

2. Aufgaben/Arbeitsprogramm

In der Anfangsphase des COSI konzentrierten sich die Beratungen darauf, die **Rolle und die Aufgaben** des Ausschusses auf der Grundlage seines Mandats näher zu umreißen, das in den Artikeln 2, 3, 4 und 5 des Beschlusses des Rates zur Einsetzung des COSI sowie in den Bestimmungen der Strategie der inneren Sicherheit der Europäischen Union² und des Stockholmer Programms³ festgelegt ist; in letzterem Programm ist vorgesehen, dass *die Entwicklung, Verfolgung und Durchführung der Strategie der inneren Sicherheit zu einer der vorrangigen Aufgaben des Ausschusses werden sollte.*

¹ ABl. L 52 vom 3.3.2010, S. 50.

² Dok. 7120/10 JAI CO EUR-PREP 8 JAI 182.

³ ABl. C 115 vom 11.5.2010, S. 1.

In diesen ersten Monaten waren die Mitgliedstaaten, die Kommission und die JI-Agenturen aufgefordert, **Vorschläge für Projekte** zu unterbreiten, bei denen der COSI einen Zusatznutzen in Bezug auf die operative Zusammenarbeit erbringen kann. Ausgehend von diesen Vorschlägen vereinbarte der COSI in seiner Sitzung vom 7. September 2010 ein **Arbeitsprogramm** für den verbleibenden Zeitraum des Dreivorsitzes (Dok. 13084/10 COSI 56), das 14 Themen umfasst: EU-Politikzyklus (Harmony-Projekt), Strategie der inneren Sicherheit, Zusammenarbeit im Hinblick auf das Vorgehen gegen die organisierte Kriminalität, COSPOL (Ergebnisse, Organisation, Themen), Europäischer Pakt zur Bekämpfung des internationalen Drogenhandels, Koordinierungsmechanismus für gemeinsame Aktionen, Bekämpfung des Waffenhandels, Aktionspapiere "PKK", Finanzierung der operativen Zusammenarbeit / Fonds für innere Sicherheit, Koordinierung zwischen Agenturen, Stärkung des Schutzes der Außengrenzen und Bekämpfung der illegalen Einwanderung, Solidaritätsklausel, Wechselwirkung zwischen äußerer und innerer Sicherheit (COPS/COSI) und Schlussfolgerungen der ersten Konferenz der Leiter der Nationalen Zentralbüros (NCB).

Diese 14 Themen spiegelten ein realistisches Arbeitsprogramm wider, das auf dem Grundsatz der Subsidiarität beruht. Wann immer möglich wurden bestimmte Projekte in anderen zuständigen Vorbereitungsgremien des Rates oder JI-Agenturen erörtert, um Doppelarbeit mit dem COSI zu vermeiden. Projekte wurden ferner nur dann eingeleitet, wenn sie einen Zusatznutzen erbrachten.

Es sei darauf hingewiesen, dass diese Themen sich hinsichtlich Art, Umfang, Zeitrahmen, Auswirkungen und Ergebnissen stark voneinander unterscheiden. Folglich fällt auch die Berichterstattung über die Beratungen zu diesen Themen unterschiedlich umfassend aus. Andererseits erörterte der COSI eine Reihe von Dokumenten und Fragen, die nicht zu seinem Arbeitsprogramm gehörten.¹

An der Ausarbeitung von Gesetzgebungsakten war der COSI gemäß seinem Mandat nicht beteiligt.

¹ Was die vollständigen Berichte über die einzelnen Sitzungen anbelangt, so können die Dokumente mit den Beratungsergebnissen der COSI-Sitzungen auf der Website des Rates abgerufen werden.

3. Tätigkeiten

3.1 Methoden/Planung

Der COSI legte eine Reihe von Mechanismen zu einer besseren Planung und Koordinierung laufender oder neuer Aufgaben im Bereich der inneren Sicherheit fest oder verbesserte diese.

Zunächst erörterte der COSI den "M.A.D.R.I.D."-Bericht¹, der dazu beigetragen hat, die Debatte über die innere Sicherheit zu erleichtern, die der Rat im Juni 2010 geführt hat. Dieser Bericht lieferte eine Bewertung der hauptsächlichsten Bedrohungen der inneren Sicherheit in der EU, die von der organisierten Kriminalität und vom Terrorismus ausgehen, und der Herausforderungen bei den Grenzkontrollen und beim Katastrophenschutz. Er beruhte vornehmlich auf drei strategischen Dokumenten – der Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität (OCTA) und dem Bericht über Lage und Tendenzen des Terrorismus in Europa (TE-SAT) von Europol sowie der jährlichen Risikoanalyse (ARA) von Frontex.

In allgemeiner Sicht erörterte der COSI eingehend die Mitteilung der Kommission "**EU-Strategie der inneren Sicherheit**"²; dies führte zu den am 24. Februar 2011 angenommenen Schlussfolgerungen des Rates zu der Mitteilung der Kommission zur EU-Strategie der inneren Sicherheit (Dok. 6699/11). In diesen Schlussfolgerungen wird der COSI beauftragt, im Rahmen seines Mandats³ die Entwicklung und Umsetzung der Strategie der inneren Sicherheit als eine seiner vorrangigen Aufgaben zu koordinieren, zu unterstützen und zu überwachen.

Der Ständige Ausschuss einigte sich am 5. Oktober 2010 auf die Schaffung des **EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität**; dabei handelt es sich um einen mehrjährigen Politikzyklus, bei dem eine präzise Methode zur Festlegung, Durchführung und Evaluierung von Prioritäten bei der Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität vorgegeben wird (Dok. 15358/10).

¹ Für die interne Erörterung bestimmter erster bewertender und beschreibender Hauptbericht (Dok. 10203/10 JAI 473 COSI 35).

² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 22. November 2010 mit dem Titel "EU-Strategie der inneren Sicherheit: Fünf Handlungsschwerpunkte für mehr Sicherheit in Europa" (Dok. 16797/10 JAI 990).

³ ABl. L 52 vom 3.3.2010, S. 50.

Ausgehend von den Ergebnissen der Sitzung der COSPOL-Koordinatoren¹ vom September 2010 und April 2011 einigte sich der COSI in seiner Sitzung vom 1. Juni 2011 auf das überarbeitete **Mandat für die COSPOL-Projekte** (Dok. 10043/2/11 REV 2), mit dem die COSPOL-Projekte in Einklang mit dem EU-Politikzyklus gebracht werden.

Der COSI billigte ferner die bewährten Vorgehensweisen, die aus einem COSPOL-Projekt abgeleitet wurden, das sich mit vietnamesischer organisierter Einwanderungskriminalität (VOIC) befasste (siehe Dok.10047/1/11 REV 1).

Außerdem billigte der COSI eine Überarbeitung des **Koordinierungsmechanismus in Bezug auf gemeinsame Aktionen**, die von der Gruppe "Zusammenarbeit im Zollwesen" und der Gruppe "Strafverfolgung" in ihrer gemeinsamen Sitzung am 5. Oktober 2010 vorbereitet worden war. Ziel des Mechanismus ist es, Gemeinsame Polizeieinsätze, Gemeinsame Zollaktionen, COSPOL-Projekte und Frontex-Tätigkeiten frühzeitig miteinander zu koordinieren, um Überschneidungen oder Unvereinbarkeiten hinsichtlich Thema oder Zeitplan zu vermeiden. Jeder Vorsitz unterrichtet den COSI über die Funktionsweise des Mechanismus.

Zur Umsetzung des Stockholmer Programms und als Folgemaßnahme zu der informellen JI-Ministertagung vom 1. Oktober 2009 bat der schwedische Vorsitz die EPA, Eurojust, Europol und Frontex um Vorlage eines Berichts zu der Frage, wie sie ihre Zusammenarbeit weiter verbessern könnten, einschließlich unter anderem Leitlinien für die strategische und operative Arbeit, gemeinsamer Standards, gemeinsamer Ausbildungsinitiativen, der Entwicklung von Arbeitsmethoden und Routinen im Hinblick auf die praktische Zusammenarbeit.

Anhand von Berichten und Vorschlägen zur **Zusammenarbeit zwischen den JI-Agenturen**, die die EPA, Eurojust, Europol und Frontex gemeinsam verfasst haben (Dok. 5816/10 JAI 87 und 8387/10 JAI 287 COSI 17 + COR 1), vereinbarte der COSI am 25. Juni 2010 eine Arbeitsmethode im Hinblick auf die Umsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit (Dok. 9441/2/10 REV 2 JAI 395 COSI 33) und zur Abhaltung von Sitzungen der Leiter der JI-Agenturen, (siehe Dok. 8387/10 JAI 287 COSI 17 + COR 1).

¹ Die Abkürzung COSPOL steht für "Comprehensive Operational Strategic Planning for the pOLice" (Umfassende operative Strategieplanung für den Polizeibereich). An der Abkürzung wurde wegen ihrer Bekanntheit festgehalten, jedoch liegt der Schwerpunkt – anders als in ihrer Vollform angegeben – künftig nicht mehr auf dem Aspekt der "Planung", sondern auf der Umwandlung der mehrjährigen Strategiepläne in konkrete operative Aktionspläne für jedes Jahr.

Der COSI überwacht derzeit diese Umsetzung mittels der von den Agenturen erstellten Liste und der Berichte über die Sitzungen der Leiter der JI-Agenturen und wird dies auch weiter tun.

Auf die verschiedenen Forderungen nach einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Bereichen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und dem Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts¹ hin erörterte der COSI in den Jahren 2010 und 2011 mehrfach die verschiedenen Möglichkeiten zur Schaffung einer engeren Zusammenarbeit und Koordinierung im Bereich der Sicherheit der EU. Diese Erörterungen führten zu einer Einigung über eine **Arbeitsmethode für eine engere Zusammenarbeit und Koordinierung im Bereich der Sicherheit der EU**, die der Rat am 9. Juni 2011 zur Kenntnis nahm. Diese Arbeitsmethode umfasst unter anderem die Abhaltung regelmäßiger interinstitutioneller Informationssitzungen, die mindestens einmal je Vierteljahr stattfinden und dazu dienen, den Informationsfluss im Bereich der Sicherheit der EU zu verbessern, und die Abhaltung gemeinsamer Sitzungen im Bereich der Sicherheit der EU.

Unter ungarischem Vorsitz fand eine erste informelle Sitzung zwischen dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) und dem COSI statt. Auf dieser Sitzung bekundeten beide Vorbereitungsgremien ihre Unterstützung für den Plan des PSK, einen Fahrplan zu erstellen, in dem die nächsten Schritte bei der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren im Bereich der äußeren und inneren Sicherheit dargelegt werden; die betreffenden Maßnahmen stellen ab auf die Unterstützung im Bereich Informationssammlung und -auswertung, den Informationsaustausch, die Beschlussfassung, die Planung neuer ziviler Krisenbewältigungsmissionen und die Verbesserung der Fähigkeiten der Missionen.

¹ Stockholmer Programm (ABl. C 115 vom 4.5.2010, S. 1); Ein sicheres Europa in einer besseren Welt – Europäische Sicherheitsstrategie, vom Europäischen Rat auf seiner Tagung am 12. Dezember 2003 in Brüssel angenommen; Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie – Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel, Brüssel, 11. Dezember 2008 (Dok. 17104/08); Strategie für die innere Sicherheit der Europäischen Union: "Auf dem Weg zu einem europäischen Sicherheitsmodell", vom Rat am 25. Februar 2010 angenommen und vom Europäischen Rat am 25./26. März 2010 gebilligt (Dok. 7120/10 CO EUR-PREP 8 JAI 182); Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – EU-Strategie der inneren Sicherheit: Fünf Handlungsschwerpunkte für mehr Sicherheit in Europa (Dok. 10797/10); Schlussfolgerungen des Rates zu der Mitteilung der Kommission zur EU-Strategie der inneren Sicherheit, vom Rat am 24./25. Februar 2011 angenommen (Dok. 6699/11); Strategie der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung, vom Europäischen Rat am 15./16. Dezember 2005 angenommen (Dok. 14469/4/05 REV 4).

3.2 Umsetzung

Im Anschluss an die vom Rat am 8./9. November 2010 angenommenen Schlussfolgerungen zur Schaffung und Umsetzung eines **EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität** arbeitete der COSI an der Umsetzung der verschiedenen Maßnahmen für den ersten und den verkürzten zweijährigen Politikzyklus.

Auf der Grundlage der EU-Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität für 2011 (OCTA 2011)¹ legten der COSI und die Kommission insbesondere ein politisches Beratungspapier vor, das der COSI heranziehen kann, um dem Rat einen Entwurf von Schlussfolgerungen über die Festlegung der neuen EU-Prioritäten für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Zeitraum 2011-2013 zu unterbreiten. Über dieses politische Beratungspapier (Policy Advisory Document, PAD), das einen wichtigen Teil des Politikzyklus bildet (Dok. 9225/4/11 REV 4), erzielte der COSI am 1. Juni 2011 Einvernehmen. Auf der Grundlage dieses politischen Beratungspapiers nahm der Rat Schlussfolgerungen über die Festlegung der EU-Prioritäten für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität in den Jahren 2011–2013 an (Dok. 11050/11).

Der COSI hat bereits mit der Vorbereitung der Umsetzung dieser Schlussfolgerungen begonnen und insbesondere die einschlägigen Experten bestimmt, die die strategischen Ziele im Rahmen der einzelnen Prioritäten festlegen.

Eine vom ungarischen Vorsitz geleitete Projektgruppe sammelte Beispiele für **bewährte Vorgehensweisen** aus den EU-Mitgliedstaaten zu der Thematik "**Complementary approaches and actions to prevent and combat organised crime**" (Komplementäre Ansätze und Maßnahmen zur Verhütung und zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität); diese sind in Dok. 10899/11 JAI 380 COSI 44 CRIMORG 77 ENFOPOL 179 dargelegt. Dieses Handbuch mit bewährten Vorgehensweisen wurde dem Rat am 9. Juni 2011 vorgelegt und den einschlägigen Experten zur Verfügung gestellt, insbesondere im Rahmen der Umsetzung des EU-Politikzyklus.

Der spanische Vorsitz führte die sogenannte "**European Global operation**" (Europäische globale Aktion) durch, die im Zeitraum vom 7. bis zum 10. Juni 2010 stattfand (Dok. 11410/10 COSI 43). Hauptziel dieser Aktion war es, die Kapazitäten der Mitgliedstaaten zur Bereitstellung von Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden auf europäischer Ebene mit Schwerpunkt auf einer Reihe krimineller Bedrohungen festzustellen, um einen genauen Überblick über den derzeitigen Stand hinsichtlich der Funktionsweise der Polizei-, Grenz- und Zollkontrollen anhand der insgesamt erreichten operativen Ergebnisse zu erhalten. Dem Rat wurde über die Ergebnisse dieser Aktion Bericht erstattet.

¹ Dok. 8709/11 JAI 217 COSI 19 CORDROGUE 45 CRIMORG 453 JAIEX 355.

Der COSI übernahm die Verwaltung und Weiterverfolgung der **COSPOL-Projekte**. Auf der Grundlage einer Evaluierung der derzeitigen COSPOL-Projekte durch Europol und der Ergebnisse der Sitzung der nationalen COSPOL-Koordinatoren vom 10. September 2010 nahm der COSI eine Reihe von Schlussfolgerungen zu den bestehenden COSPOL-Projekten an, bis die erwarteten Schlussfolgerungen zu dem Politikzyklus 2011-2013 im Hinblick auf weitere diesbezügliche Beschlüsse vorliegen.

Der COSI setzte drei Projektgruppen für die Umsetzung des **Europäischen Pakts zur Bekämpfung des internationalen Drogenhandels** ein: eine Projektgruppe "Kokain", eine Projektgruppe "Heroin" und eine Projektgruppe "Erträge aus Straftaten". Diese Projektgruppen erstatteten dem COSI regelmäßig Bericht über ihre Tätigkeiten, die weitergeführt werden.

Am 24. November 2010 erörterte der COSI anhand des Dokuments 16525/10 COSI 73 JAIEX 89 CORDROGUE 96 CRIMORG 201 COAFR 411 die Straffung bestimmter laufender Tätigkeiten bzw. bestehender Anforderungen hinsichtlich der **Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der von Westafrika ausgehenden organisierten Kriminalität**, insbesondere die Berichterstattung, die Mittelverwendung, die Plattformen für Verbindungsbeamte und den Informationsaustausch. Im Anschluss daran einigte sich der COSI auf einen Bericht über die Koordinierung der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der von Westafrika ausgehenden organisierten Kriminalität, insbesondere des Drogenhandels, und legte dem Rat den Bericht am 24. Februar 2011 vor. In dem Bericht wird der Sachstand im Jahr 2010 in Bezug auf die Durchführung der Empfehlungen und Maßnahmen dargelegt, die auf der Grundlage des Europäischen Pakts zur Bekämpfung des internationalen Drogenhandels (Dok. 8821/10), des maßnahmenorientierten Papiers (Dok. 5069/3/10) und der Schlussfolgerungen des Rates über die Verstärkung der Bekämpfung des Drogenhandels in Westafrika (Dok. 15248/1/09) festgelegt wurden.

Am 30. April 2010 erzielte der COSI Einvernehmen über seine Beteiligung an der Umsetzung von fünf der 29 Maßnahmen, die in den **Schlussfolgerungen des Rates über 29 Maßnahmen zur Stärkung des Schutzes der Außengrenzen und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung** (Dok. 6975/10) dargelegt sind. Die Beteiligung des COSI beschränkt sich auf Maßnahmen mit Auswirkungen im Bereich der inneren Sicherheit und erfolgt nur unter uneingeschränkter Beachtung der Bestimmungen des Beschlusses des Rates zur Einsetzung des COSI und der Befugnisse der sonstigen Einrichtungen, Agenturen und Organe.

Der COSI erörterte einen **Bericht über die justizielle Dimension der Terrorismusbekämpfung**, der vom EU-Koordinator für die Terrorismusbekämpfung erstellt wurde.

Bereits 2010 war der COSI zusammen mit der Gruppe "Terrorismus" an den Beratungen über ein **Verfahren für den Austausch von Informationen über Änderungen der nationalen Bedrohungsstufe** beteiligt; diese führten zu den vom Rat am 2./3. Dezember 2010 angenommenen diesbezüglichen Schlussfolgerungen (Dok. 17303/1/10).

4. Fazit

In diesen ersten Monaten seiner Tätigkeit befasste sich der COSI schwerpunktmäßig mit (seinen) Arbeitsmethoden und Verfahren. Ungeachtet dessen kann der Ständige Ausschuss nun seine Aufmerksamkeit und Ressourcen zunehmend auf die Durchführung der operativen Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit richten.

Der COSI ist der Aufgabe verpflichtet, dafür zu sorgen, dass Kohärenz bei der Durchführung der operativen Maßnahmen gewährleistet ist und dass insbesondere die Maßnahmen im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität weiterhin dem EU-Politikzyklus, d.h. den mehrjährigen Strategieplänen und den jährlichen Plänen für operative Maßnahmen entsprechen, die der Ausschuss auf der Grundlage der Prioritäten des Rates annehmen wird. Mit einer engen und effizienten Zusammenarbeit zwischen dem COSI, den JI-Agenturen und den Akteuren im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik werden sich künftig wesentliche Fortschritte erreichen lassen.