

**Bochumer
Masterarbeiten**

2014

MASTER

**KRIMINOLOGIE UND
POLIZEIWISSENSCHAFT**

Thomas Hartung

CEPOL

**Ein wirksames Instrument der europäischen
Zusammenarbeit?**

E-Book

www.felix-verlag.de



ISBN 978-3-86293-086-9

Ruhr-Universität Bochum

Juristische Fakultät

Lehrstuhl für Kriminologie, Kriminalpolitik und Polizeiwissenschaft

CEPOL

Ein wirksames Instrument der europäischen Zusammenarbeit?

Masterarbeit im Masterstudiengang

„Kriminologie und Polizeiwissenschaft“



Erstgutachter: Prof. Dr. Rainer Schulte

Zweitgutachter: Prof. Dr. Thomas Feltes

Vorgelegt von
Thomas Hartung
Frankfurt am Main
hartungtom@aol.com

Matrikelnummer 108111202278

Frankfurt am Main, im Februar 2014

Inhaltsverzeichnis:

1. Einführung.....	1
1.1 Themendarstellung.....	1
1.2 Fragestellung.....	3
1.3 Methode	4
2. Historie von CEPOL.....	6
2.1 Vorläufer und erste Ideen.....	6
2.2 Amsterdam, Tampere	9
2.3 Der Errichtungsbeschluss, erste Aktivitäten und kritische Punkte	12
2.4 Umwandlung zur EU-Agentur	17
2.5 Haager Programm.....	20
2.6 Lissabon, Stockholm, EU-Policy Cycle	20
2.7 Administrative Probleme	23
2.8 Bewertung der ersten Jahre von CEPOL	26
3. Die aktuelle Organisationsstruktur von CEPOL	27
3.1 Governing Board	27
3.2 Direktor	28
3.3 Sekretariat.....	29
3.4 National Contact Points	29
3.5 Budget.....	30
3.6 Bewertung der Organisationsstruktur	30
4. Arbeitsgebiete von CEPOL	31
4.1 Schulungen.....	31
4.1.1 Schulungen vor Ort.....	32
4.1.2 E-Learning, Webinars.....	33
4.1.3 Common Curricula.....	34
4.1.4 Anerkennung der Bildungsmaßnahmen, Masterprogramm	36
4.2 Exchange Programme	37
4.3 External Relations	37
4.4 Ausführung von EU-Projekten	38
4.5 Research and Science.....	39
4.6 Bewertung der Arbeitsgebiete.....	40
5. Abgrenzung zu anderen Organisationen/Bildungseinrichtungen.....	41
5.1 AEPC.....	41

5.2	MEPA, NPBA.....	43
5.3	Europol.....	44
5.4	Eurojust, EJTN	45
5.5	Frontex.....	45
5.6	Bewertung der Rolle CEPOLs in dieser Zusammenarbeit	46
6.	Notwendigkeiten und Ideen für eine Neuausrichtung von CEPOL	47
6.1	CEPOL Five Year Report	47
6.2	GHK-Studie.....	48
6.3	(L)ETS.....	49
6.4	CEPOL-Mapping of Law Enforcement Training.....	51
6.5	Kündigung Bramshill	52
6.6	Zusammenfassung	52
7.	Diskussion über eine Zusammenlegung von CEPOL und Europol	53
7.1	Die Position der EC.....	53
7.1.1	Umsetzungsvorschlag zur GHK-Studie.....	53
7.1.2	Richtungswechsel	54
7.1.3	Gründe für den Richtungswechsel	58
7.2	Stellungnahme von CEPOL.....	59
7.3	EU-Parlament.....	60
7.4	Reaktionen der nationalen Parlamente.....	61
7.5	Reaktion des RAT	62
8.	Die Zusammenlegung und weitere Diskussionsthemen	63
8.1	Unabhängigkeit der Hochschulen.....	63
8.2	Unterschiedliche Hintergründe beider Organisationen	65
8.3	Eigenständiges Netzwerk oder Ausführung von Kursen.....	66
8.4	Training Needs Assessment	68
8.5	Grants.....	72
8.6	Stimmrecht für die EC im GB	73
8.7	Anmerkungen zum LETS	74
8.8	Polizeiwissenschaft und Politik.....	78
9.	Europäische polizeiliche Zusammenarbeit	79
10.	Alternativer Lösungsansatz	82
11.	Fazit	86
	Abkürzungsverzeichnis	89
	Literaturnachweis	93

CEPOL GB-Sitzungsprotokolle	96
Internetquellen	97
Anlagen	109
Anlage 1 CEPOL Organigramm	109

1. Einführung

1.1 Themendarstellung

Europäische und internationale Zusammenarbeit sind Themen der Polizei in verschiedenen Staaten seit vielen Jahrzehnten. Bereits Ende des 19. Jahrhunderts wurde erkennbar, dass sich eine grenzüberschreitende Kriminalität etabliert hatte, die vor allem von den vielfältigen neuen Reisemitteln profitierte.¹ Da Schmuggel zu den ältesten illegalen Beschäftigungen der Menschheit gehört, ist die grenzüberschreitende Kriminalität bereits seit noch längerer Zeit bekannt. Die Idee, dass neben anderen Maßnahmen auch eine grenzübergreifende Ausbildung zur Bekämpfung dieses Phänomens sinnvoll sein kann, wurde bereits frühzeitig festgehalten. So wurde bei der Gründung der Internationalen Kriminalpolizeilichen Kommission (heutiger Name „Interpol“) im Jahr 1923 im Artikel XII der Statuten die „Unterstützung der Ausbildung von Polizeibeamten durch Studienreisen“² als Ziel der Organisation benannt.

Eine gemeinsame Ausbildung von Polizisten³ aus verschiedenen Staaten als Maßnahme zur Bekämpfung der international agierenden Straftäter, im Bereich der Prävention und der allgemeinen polizeilichen Zusammenarbeit, stand in den folgenden Jahren nicht im Vordergrund. Vorerst wurde zwischen den Staaten beispielsweise über die Verbesserung des Nachrichtenaustausches und der Instrumente der Rechtshilfe verhandelt und entsprechende Maßnahmen umgesetzt. Die Situation änderte sich in den achtziger Jahren. Die Staaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) (später der Europäischen Union (EU)) begannen eine gemeinsame Innenpolitik auch im Bereich der Strafverfolgung zu gestalten.⁴ Dies geschah vor allem vor dem Hintergrund der Diskussionen über den erst geplanten und dann verwirklichten Wegfall der Grenzkontrollen in (West-)Europa und die dadurch prognostizierten Sicherheitsdefizite.⁵ Durch den Fall des „Eisernen Vorhangs“ und den mittelfristig geplanten Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten zur EU wurden neue Aspekte für die Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden relevant.⁶ In diesem Gesamtzusammenhang wurde über die Schaffung europäischer Sicherheitseinrichtungen diskutiert, die auch ein verstärktes Angebot gemeinsamer Ausbildungsmaß-

¹ Vgl. Bresler (1993), S. 25.

² Rupprecht/Hellenthal (1992), S. 145.

³ Aus Gründen der Vereinfachung und besseren Lesbarkeit wird die männliche oder die weibliche Form verwendet. Darin ist das jeweils andere Geschlecht mit einbezogen.

⁴ Vgl. Möllers R. (2010), S. 191.

⁵ Vgl. Rupprecht/Hellenthal (1992), S. 44ff.

⁶ Vgl. Schulte (1992), S. 487.

nahmen bereitstellen sollten. Neben der Gründung von Europol und anderen Behörden wurde eine zentrale Europäische Polizeiführungsakademie gefordert.⁷ Im Jahr 1992 wurde ein Stufenmodell auf dem Weg zu einer solchen Akademie vorgeschlagen. Nach diesem sollte über verschiedene Schritte

1. Koordinierung der internationalen Veranstaltungen
2. Gemeinsame Durchführung von Veranstaltungen
3. Einrichtung eines gemeinsamen Sekretariats
4. Einrichtung einer Europäischen Polizeiführungsakademie

das gemeinsame Ziel erreicht werden.⁸ Dieses Modell wurde in den folgenden Jahren im Prinzip umgesetzt. Parallel zu diesem Prozess wurden in verschiedenen Verträgen der EU Aussagen zur Notwendigkeit der polizeilichen Zusammenarbeit gemacht, die den Stand der Beziehungen der Staaten innerhalb der EU dokumentieren und darauf aufbauend Verbesserungen fordern. Dies wurde wiederholt mit der Forderung nach gemeinsamen Ausbildungsmaßnahmen verknüpft.

So wurde die informell geprägte TREVI-Kooperation im Vertrag von Maastricht aus dem Jahr 1992 „in den europäischen Rahmen integriert und damit aufgewertet.“⁹ Der Vertrag von Amsterdam aus dem Jahr 1997 betonte die Schaffung eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“.¹⁰ Durch diesen Vertrag wurde auch das bis dahin auf zwischenstaatlicher Ebene gültige Schengen Agreement auf EU-Ebene überführt. Mit diesen Entscheidungen wurde ein deutlicher Zuwachs der gesamteuropäischen Verantwortung für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen erreicht. Die Sondertagung des Europäischen Rates¹¹ von Tampere im Oktober 1999 befasste sich dann zentral mit diesem Thema und verabschiedete als Schlussfolgerung des Vorsitzes unter Punkt 47 Folgendes:

„Für die Schulung von hochrangigen Angehörigen der Strafverfolgungsbehörden¹² sollte eine Europäische Polizeiakademie eingerichtet werden. Diese sollte als ein

⁷ Vgl. Rupprecht/Hellenthal (1992), S. 248ff.

⁸ Vgl. Schulte (1992), S. 489f.

⁹ Möllers R. (2010), S. 192.

¹⁰ 1997 EU Vertrag von Amsterdam, S. 7.

¹¹ Der Europäische Rat ist das Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU, davon unterscheidet sich der Rat der Innen- und Justizminister der EU, der in diesem Dokument mit RAT abgekürzt wird.

¹² In den offiziellen Papieren der EU die auf Deutsch vorliegen, wird der englische Begriff „Law enforcement“ mit dem Begriff „Strafverfolgung“ übersetzt. Dies ist unzureichend, da der englische Begriff beispielsweise auch präventive Tätigkeiten umfasst. Es sind damit auch weitere Behörden neben der Polizei, wie Grenzschutz oder Zoll gemeint. In der deutschen Sprache ist keine direkte Übersetzung des englischen Begriffes möglich. Vgl. Failla (2011), S. 29ff.

Netz der bestehenden nationalen Ausbildungseinrichtungen in Angriff genommen werden. Sie sollte auch den Behörden der beitrittswilligen Länder offenstehen.“¹³

Mit Beschluss des Rates der Innen- und Justizminister (RAT) wurde im Jahr 2000 die Einrichtung eines Netzwerkes zwischen den bestehenden nationalen Bildungseinrichtungen verabredet und damit die European Police Academy (EPA) gegründet. Auf französische Initiative hin wurde kurz darauf als offizieller Name CEPOL¹⁴ (Collège Européen de Police) festgelegt. In einem weiteren Beschluss des RAT wurde im Jahr 2005 die Umwandlung von CEPOL zu einer EU-Agentur mit Sitz in Bramshill/UK beschlossen und in der Folge umgesetzt.¹⁵

Parallel dazu verlief in der EU die Entwicklung, die Innenpolitik im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit weiter zu vergemeinschaften. Mit dem Lissaboner Vertrag aus dem Jahr 2007 wurden dem RAT und vor allem der Europäischen Kommission (EC) Zuständigkeiten für die polizeiliche Zusammenarbeit und insbesondere für die gemeinsame Ausbildung übertragen. Gestützt auf diese Grundlage hat die EC ein Europäisches Fortbildungsprogramm für die Strafverfolgungsbehörden erarbeitet. In diesem Zusammenhang wurden im Jahr 2012 die Zusammenlegung von Europol und CEPOL und die Einrichtung einer Europäischen Akademie innerhalb Europolis vorgeschlagen.¹⁶ Dieser Vorschlag befindet sich zurzeit in der Diskussion im Europäischen Parlament (EP), dem RAT und in den nationalen Parlamenten.

1.2 Fragestellung

Diese Arbeit beschäftigt sich mit der Fragestellung, inwieweit CEPOL ein wirksames Instrument der europäischen Zusammenarbeit ist. Es geht dabei nicht um eine Untersuchung der Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen, die CEPOL anbietet. Ziel ist es die Historie, die Einflüsse, die Anforderungen der einzelnen Akteure, die politischen Entscheidungen, die Organisationsstruktur, das Angebot und die verschiedenen Sichtweisen von CEPOL zu analysieren, um auf dieser Grundlage festzustellen, inwieweit die Gesamtausrichtung von CEPOL geeignet ist, ein wirksames Instrument zu sein. Weitere Akteure in der Europäischen polizeilichen Fortbildung werden in ihrer Positionierung im Verhältnis zu CEPOL vorgestellt. Von besonderem Interesse sind die (verschiedenen) Vorstellungen und Erwartungen der EU (EC, RAT, EP) und der Mitgliedstaaten an die europäische Zusammenarbeit und die in diesem Zusammenhang vorgesehene Rolle CEPOLs. Es wird betrachtet, inwieweit

¹³ 1999 RAT Schlussfolgerungen von Tampere, Punkt 47.

¹⁴ In dieser Arbeit wird generell der Begriff „CEPOL“ verwendet. „EPA“ nur wenn er in zitierten Originalquellen so vorkommt.

¹⁵ Vgl. <https://www.cepola.europa.eu/index.php?id=history> (abgerufen am 25.01.14).

¹⁶ Vgl. 2013/172 EC.

CEPOL überhaupt in der Lage ist, diese verschiedenen Erwartungen gleichzeitig zu erfüllen. Durch die aktuell von der EC angestoßene Diskussion über das Law Enforcement Training Scheme (LETS) und die Zusammenlegung von CEPOL und Europol wurden vielschichtige Aspekte öffentlich dokumentiert, die in diese Arbeit eingeflossen sind. Am Ende der Arbeit steht eine auf diesen gesamten Hintergrund gestützte Diskussion zu Themen, die für eine sachgerechte Positionierung und inhaltliche und organisatorischen Weiterentwicklung von CEPOL für die Zukunft relevant sein können.

1.3 Methode

Diese Masterarbeit wurde aufgrund einer Literaturlauswertung von Büchern, Aufsätzen und offiziellen Papieren der EU zur Beantwortung der oben genannten Forschungsfrage erstellt.

Ergänzend wurde eine Reihe von Experteninterviews geführt. Interviewt wurden:

- Der Direktor, Dr. Bánfi, und weitere Mitarbeiter des CEPOL Sekretariats in Bramshill/UK. In den Interviewausschnitten im Text ist der Direktor als „CD“ benannt, die Mitarbeiter als „C1-C3“.
- Ein für das Thema CEPOL/Europol zuständiger Mitarbeiter im Direktorat für Inneres (DG Home) der EC. Im Text „OC“.
- Mitarbeiter von nationalen und internationalen Behörden, die in ihrer Arbeit einen engen Bezug zu CEPOL haben oder hatten. Im Text „E1-E6“.

Für diese Interviews wurden zwei verschiedene Methoden gewählt. Der Direktor von CEPOL, seine Mitarbeiter, ein in Bramshill/UK arbeitender Polizeibeamter, der zum britischen National Contact Point (NCP) von CEPOL gehört und der Mitarbeiter der EC wurden bei Besuchen vor Ort im Rahmen eines leitfadengestützten Interviews mündlich befragt.¹⁷ Der Leitfaden wurde inhaltlich nach einer ersten Durchsicht des schriftlichen Materials zum Thema unter verschiedenen Gesichtspunkten erstellt. Es wurde erfragt, worauf das Expertenwissen zum Thema CEPOL begründet ist. In diesem Zusammenhang wurden auch allgemeine Erfahrungen und Ideen für eine Optimierung der Arbeit von CEPOL abgefragt. Einen weiteren Schwerpunkt bildeten die aktuelle Situation von CEPOL, die Meinung des Einzelnen zu einem möglichen neuen Standort und der vorgeschlagenen Zusammenlegung mit Europol. Außerdem wurde noch erfragt, wie die einzelnen Personen den Schwerpunkt der Arbeit von CEPOL beschreiben würden. Für die beiden längeren mündlichen Interviews mit

¹⁷ Die transkribierten Interviews sind teilweise grammatikalisch nicht korrekt und enthalten andere Fehler. Dies ist begründet in der mündlichen Situation, in denen die Aussagen getroffen wurden.

dem CEPOL-Direktor und dem Mitarbeiter der EC wurde der Leitfaden in diesem Rahmen mit weiteren Detailfragen ergänzt, da es sich um Personen mit besonderem Wissen über CEPOL handelt.¹⁸ Die Fragen des Leitfadens wurden vorab übersandt, um eine Vorbereitung auf das Interview zu ermöglichen. Es sollte nicht die „Stegreiferzählung“¹⁹ eines narrativen Interviews, sondern die reflektierte Meinung eines Experten erfragt werden. Die Leitfadeninterviews wurden als „flexibel eingesetzte teilstandardisierte Interviews“²⁰ durchgeführt. Dadurch wurden unter Orientierung an einem Interviewleitfaden „viele Spielräume in den Frageformulierungen, Nachfragestrategien und in der Abfolge der Fragen eröffnet.“²¹ Die mündlichen Leitfadeninterviews wurden elektronisch aufgezeichnet und anschließend transkribiert. Für die weiteren Experten war es aufgrund der Entfernung zu ihren Arbeitsplätzen an verschiedenen Orten in Europa nicht möglich, sie persönlich aufzusuchen. An diese Personen wurde ein einheitlicher schriftlicher Fragebogen mit offenen Fragen versandt. Die Entscheidung für diese Methode und gegen ein Telefoninterview beruhte auf der Überlegung, dass mit dieser Art von Fragen professionelles Wissen abgefragt wird, das durchaus reflektiert in den Fragebogen eingetragen werden sollte, und es nicht auf eine spontane persönliche Meinungsäußerung ankam.²² Insgesamt wurden sieben Personen schriftlich und sechs Personen mündlich befragt. Eine Kopie der ausgefüllten schriftlichen Fragebögen, der Leitfäden und der Transkriptionen der mündlichen Interviews befinden sich im Anhang.

Die Nutzung dieser Methode der Informationsgewinnung soll keine eigenständige empirische Untersuchung darstellen, sondern geschah in der Ergänzung zu der Literaturschau aus zwei Gründen. Ein Grund ist, dass im Unterschied zu der Vorläufer- und Gründungsphase zum in den letzten Jahren neben den offiziellen Papieren von EU, CEPOL selbst und den nationalen Parlamenten sehr wenig Literatur zum Thema CEPOL veröffentlicht wurde.²³ Die Interviews sollten hier persönliche Meinungen aus verschiedenen Erfahrungshintergründen in die Arbeit einbringen, die normalerweise in der Sekundärliteratur enthalten sind. Der zweite Grund für die Nutzung der Methode ist die Natur der offiziellen Papiere, die aufgrund ihres Hintergrunds häufig entweder keine exakte oder eine politisch geprägte Meinung präsentieren. Hier sollten die Wertungen von Experten ebenfalls das Spektrum der Äuße-

¹⁸ Vgl. Gläser/Laudel (2004), S. 146f.

¹⁹ Hopf (2003), S. 355.

²⁰ Hopf (2003), S. 351.

²¹ ebd.

²² Vgl. Häder (2010), S. 239.

²³ Eine Recherche im COD Dienst des BKA (Computergestütztes Literatur-Dokumentationssystem), im Internetportal der Bibliothek der Universität Frankfurt, in google.de und in google scholar führte nur zu vereinzelt Beiträgen zum Thema CEPOL aus den letzten Jahren.

rungen erweitern. Prägnante Aussagen zu den verschiedenen Themen der Masterarbeit wurden als Zitate in die Arbeit übernommen, in denen sich die Meinung der Experten in einer zugespitzten Form ablesen lässt.²⁴

Dieses Vorgehen ist gestützt auf die Methode der Triangulation. Diese Kombination von verschiedenen Methoden wird als „Strategie auf dem Weg zu einem tieferen Verständnis des untersuchten Gegenstandes und damit als Schritt auf dem Weg zu mehr Erkenntnis und weniger zu Validität und Objektivität in der Interpretation“²⁵ verstanden. Die Erarbeitung der Leitfäden, das Führen der Experteninterviews, die Arbeit des Transkribierens und die Auswertung der Interviews boten eine gute Gelegenheit, das Thema eingehend zu reflektieren und weiterzuentwickeln.

2. Historie von CEPOL

2.1 Vorläufer und erste Ideen

Schon früh gab es einzelne Beispiele einer internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Aus- und Fortbildung. Bereits in den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts wurden einzelne Veranstaltungen der deutschen Polizeiführungsakademie (PFA) für ausländische Teilnehmer geöffnet. Dadurch wurden ein Erfahrungsaustausch und die Diskussion von Möglichkeiten der Zusammenarbeit in die Wege geleitet.²⁶ Eine über die bilateralen Kontakte hinausgehende Zusammenarbeit auf europäischer Ebene wurde erstmals durch die Gründung der TREVI-Kooperation im Jahr 1975 für den Bereich der Terrorismusbekämpfung, später auch für die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität verwirklicht. Bereits im ersten Maßnahmenpaket wurde unter anderem der „Austausch von Polizeibeamten und Verbesserung der Polizeiausbildung“ vereinbart.²⁷ Ein weiteres Aktionsprogramm, TREVI II aus dem Jahr 1985, erwähnte wiederum die polizeiliche Ausbildung einschließlich der Sprachschulung.²⁸ In einem Aktionsprogramm im Jahr 1990 wurde erneut eine verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Ausbildung beschlossen:

„Mit dem Ziel der Entwicklung einer verbesserten gegenseitigen Information über die Organisation und Methoden der Polizeidienste und über die gesetzlichen Bestimmungen sowie Verwaltungsvorschriften der entsprechenden Staaten sollen die Polizeischulen und –Akademien für einen regelmäßigen Austausch von Schülern und

²⁴ Vgl. Gläser/Laudel (2004), S. 266.

²⁵ Flick (2003), S. 311.

²⁶ Vgl. Häseker (1985), S. 288.

²⁷ Siegele (1992), S. 133.

²⁸ Vgl. Rupprecht/Hellenthal (1992), S. 152.

Ausbildern sorgen. Dieser Austausch bezieht sich sowohl auf Programme der Grundausbildung als auch der Fortbildung.²⁹

Eine spezielle Arbeitsgruppe, die sich mit der polizeilichen Bildung befasst hat, wurde 1992 aufgelöst.³⁰ Ein Nachweis darüber, was in diesem Zusammenhang tatsächlich umgesetzt wurde, war anhand der vorliegenden Literatur nicht möglich. Die Öffentlichkeit wurde erst im Jahr 1989 offiziell von der Existenz der TREVI-Kooperation informiert („Palma Dokument“³¹).³²

Die EC wurde als Beobachter zu einzelnen Sitzungen eingeladen, hatte aber aufgrund der fehlenden Kompetenzen für die polizeiliche Zusammenarbeit keine weitere Rolle innerhalb der intergouvernementalen TREVI-Kooperation.³³ Die polizeiliche Zusammenarbeit auf EG-Ebene geschah bis in die neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts teilweise in einer Grauzone ohne gesetzliche Regelungen und ohne die Kontrolle der nationalen Parlamente oder des Europaparlaments.³⁴ Ab dieser Zeit ist eine Veränderung im Charakter der polizeilichen Zusammenarbeit zu beobachten, es „ist der traditionell informelle Charakter der Kooperation seit den 1980er Jahren von einer Phase der Verrechtlichung und Institutionalisierung abgelöst worden.“³⁵

Der Fall des Eisernen Vorhangs war der Startpunkt von Überlegungen, wie man die Polizei aus den Staaten des ehemaligen Ostblocks sowohl fachlich wie auch in der Hinsicht auf Bürger- und Menschenrechte aus- und weiterbilden kann. Dieser Prozess dauerte einige Jahre. Elsen merkt im Jahr 1999 an: „Jedoch kann man zur Zeit kaum bei einem der Kandidatenstaaten feststellen, dass die Voraussetzungen, die wir an moderne und rechtsstaatliche Strafverfolgungs- und Justizsysteme stellen würden vollständig vorliegen.“³⁶ Die westeuropäischen Staaten sahen die Notwendigkeit, die mittel- und osteuropäischen Staaten an gemeinsame Standards heranzuführen. Der Wegfall der Grenzkontrollen als Folge des Schengener Abkommens war der zweite Grund für das Nachdenken über und die Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen. In diesem Zusammenhang wurde eine Diskussion geführt, inwieweit der Wegfall der Grenzkontrollen zu einem Sicherheitsverlust führen wird. Rupprecht/Hellenthal weisen zu Recht darauf hin, dass hier die Diskussion, ob

²⁹ Siegele (1992), S. 136f.

³⁰ Vgl. Failla (2011), S. 27.

³¹ Vgl. Failla (2011), S. 26.

³² Trotz intensiver Recherche waren keine öffentlich zugänglichen Tätigkeitsberichte der Gruppe im Hinblick auf Ausbildungsmaßnahmen aufzufinden.

³³ Vgl. Failla (2011), S. 27.

³⁴ Vgl. Morié/Murck/Schulte (1992), S. 10.

³⁵ Knelangen (2009), S. 19.

³⁶ Elsen (1999), S. 160.

Grenzkontrollen eine wirksame Verhinderung von Straftaten darstellen oder nur zur Vermeidung von Bagatellkriminalität dienen, nicht zielführend ist.³⁷ Der Wegfall der Grenzkontrollen geschieht zu einem Zeitpunkt an dem folgende Situation zu beobachten ist:

„Die Steigerung des internationalen Wirtschaftsverkehrs, die Verbesserung der weltumspannenden Kommunikation, das immer dichtere Netz an schnellen und bequemen Verkehrsmitteln, die ständige Zunahme des Export- und Importvolumens, des internationalen Geld- und Kreditgeschäfts, aber auch das Anwachsen der Ströme von Touristen wie von Flüchtlingen führt zu mehr grenzüberschreitender Kriminalität. Hinzu kommt der qualitative Kriminalitätszuwachs insbesondere der Organisierten Kriminalität mit den besonderen Schwierigkeiten ihrer Verhinderung und Aufklärung.“³⁸

Parallel zu dem Wegfall der Grenzkontrollen war also eine vermehrte Internationalisierung der Kriminalität zu beobachten, die schon für sich gesehen, eine verstärkte internationale polizeiliche Zusammenarbeit notwendig machte. Der Wegfall der Grenzkontrollen war in diesem Zusammenhang nur ein Faktor unter vielen.

Das im Jahr 1992 von Rupprecht und Hellenthal vorgestellte „Programm für eine Europäische Gemeinschaft der Inneren Sicherheit“, das als Reaktion auf die oben beschriebene Situation entwickelt wurde, beinhaltet den Vorschlag für eine „Europäische Polizeiführungsakademie“.³⁹ Wie durch die Namenswahl, Europäische Polizeiführungsakademie (EPFA), deutlich wird, ist dieser Vorschlag eng an das Modell der damaligen deutschen PFA angelehnt. So werden neben einzelnen, kurzzeitigen Fortbildungsangeboten auch mehrmonatige Lehrgänge, in einem späteren Stadium auch ein ganzes Ausbildungsjahr, als Ergänzung zu einer nationalen Ausbildung vorgeschlagen. Dies entsprach dem Angebot der PFA auf nationaler Ebene. Die sehr weitgehende Erwartung an die zu gründende Institution, eine gemeinsame Ausbildung durchzuführen, wurde bisher nicht umgesetzt. In diesem Programm wird auch die Einrichtung einer europäischen Zollführungsakademie vorgeschlagen. Obwohl die europäischen Zollbehörden in einer gemeinsamen Zollunion sehr eng zusammenarbeiten⁴⁰, ist eine solche Akademie bis heute nicht eingerichtet worden.

³⁷ Vgl. Rupprecht/Hellenthal (1992), S. 41ff.

³⁸ Rupprecht/Hellenthal (1992), S. 47.

³⁹ Vgl. Rupprecht/Hellenthal (1992), S. 260f.

⁴⁰ Vgl. http://europa.eu/pol/cust/index_de.htm (abgerufen am 25.01.14).

Durch den im Jahr 1992 verabschiedeten Vertrag von Maastricht⁴¹ wurde die EG von einer Wirtschaftsgemeinschaft in eine politische Union, die EU, transformiert. Dazu wurde die Zusammenarbeit in drei Säulen aufgeteilt: In der 1. Säule die wirtschaftliche Zusammenarbeit in der 2. Säule eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und in der 3. Säule die gemeinsame polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit. Für diese Säule wurde eine intergouvernementale Entscheidungshoheit festgelegt. Die europäischen Institutionen bekamen Beratungs- aber keine Entscheidungsbefugnisse.⁴² In einer auf einen deutschen Vorschlag beruhenden „Erklärung zur polizeilichen Zusammenarbeit“, die als Zusatzerklärung Bestandteil des Vertrages ist, wird vorgeschlagen, bestimmte Zusammenarbeitsgebiete „in Aussicht zu nehmen“, darunter auch „Maßnahmen der beruflichen Fortbildung“.⁴³ Der Vertrag von Maastricht verstärkte trotz des Verbleibs der Entscheidungshoheit der Mitgliedstaaten in der 3. Säule den Einfluss der europäischen Institutionen. So wird durch Artikel K. des Vertrages die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres auf der Ebene der EU etabliert. Es wird ein Koordinierungsausschuss von hohen Beamten der Mitgliedstaaten eingesetzt, bei dem die EC „in vollem Umfang an den Arbeiten beteiligt ist.“⁴⁴ Das EP ist über die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres zu unterrichten, hat das Recht sich dazu zu äußern und kann Anfragen oder Empfehlungen an den RAT richten. Die Zusammenarbeit in der polizeilichen Aus- und Fortbildung wird in diesem Vertrag und seinen Folgedokumenten nicht direkt erwähnt.⁴⁵

2.2 Amsterdam, Tampere

In dem im Jahr 1997 beschlossenen Vertrag von Amsterdam⁴⁶ werden erstmals konkrete Aussagen für einen gemeinsamen polizeilichen Bildungsbereich gemacht. In den Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen wird in Artikel 30 „die Zusammenarbeit sowie gemeinsame Initiativen in den Bereichen Aus- und Weiterbildung“ als Ziel benannt. Im selben Abschnitt wird in Artikel 29 des Vertrages ein von da an zentraler und die Ausrichtung der gemeinsamen Politik der EU im Innenbereich beschreibender Begriff definiert, es „verfolgt die Union das Ziel, den Bürgern in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten, in dem sie ein gemeinsames Vorge-

⁴¹ 1992 EU Vertrag von Maastricht.

⁴² Vgl. <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Lexikon/EUGlossar/V/2005-11-22-vertrag-ueber-die-europaeische-union-maastricht-vertrag-.html> (abgerufen am 25.01.14).

⁴³ 1992 EU Vertrag von Maastricht, Erklärung zur polizeilichen Zusammenarbeit.

⁴⁴ 1992 EU Vertrag von Maastricht, Artikel K.4 (1) und (2).

⁴⁵ Vgl. Elsen (1999), S. 163.

⁴⁶ 1999 EU Vertrag von Amsterdam (konsolidierte Fassung).

hen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen entwickelt.“

Dem Vertrag von Amsterdam folgte der Gipfel des Europäischen Rates im finnischen Tampere am 15./16. Oktober 1999, der sich speziell mit den Themen Justiz und Inneres befasste. Unter der in der Einleitung zitierten Schlussfolgerung hat dieser die Einrichtung einer Europäischen Polizeiakademie beschlossen. Hiermit wurden die bereits seit längerer Zeit bestehenden Überlegungen und Diskussionen zur Ausbildungszusammenarbeit in eine feste Form gegossen. Zur Umsetzung dieses Beschlusses sollte eine Vorstudie erstellt werden. Ein Experte besuchte dazu die Mehrzahl der Mitgliedstaaten und erfasste anhand eines Fragebogens die jeweiligen inhaltlichen und organisatorischen Vorstellungen zur Einrichtung einer Europäischen Polizeiakademie. Als Ergebnis dieser Arbeit wurde im Februar 2000 die Studie⁴⁷ vorgelegt. Zuerst fällt auf, dass darin die neue Einrichtung weder Polizeiakademie noch College genannt wird, sondern der Name „Europäisches Netz der Polizeiakademien (ENPA)“ benutzt wird. Als Ziele der Arbeit der ENPA werden als Resultat der Befragung der Mitgliedstaaten angegeben:

- Die Verbesserung der Kenntnisse und des Verstehens der bestehenden nationalen Strafverfolgungsstrukturen in den einzelnen Mitgliedstaaten
- Die Verbesserung der Kenntnisse der Strafverfolgungsbeamten über Euro-pol und Schengen sowie die Möglichkeiten der Zusammenarbeit in gemeinsamen Teams und die Erfordernisse der zwischenstaatlichen Rechtshilfe
- Die Einbeziehung der Beitrittsstaaten.⁴⁸

In der Zusammenfassung der Studie wird nach der eher gleichrangigen Aufzählung der verschiedenen Ziele in der Studie insbesondere das Ziel „Verbesserung der Kenntnisse über die bestehenden EU-Instrumente“⁴⁹ besonders hervorgehoben.

Organisatorisch werden 3 verschiedene Optionen vorgeschlagen:

- Option 1: Netzwerk mit gemeinsamem Verwaltungsrat ohne gemeinsame Einrichtungen (Sekretariat), Finanzierung durch die Mitgliedstaaten
- Option 2: Netzwerk mit Verwaltungsrat und gemeinsamen Einrichtungen (Sekretariat), Finanzierung durch die Mitgliedstaaten
- Option 3: Netzwerk mit Verwaltungsrat und gemeinsamen Einrichtungen (Sekretariat), Finanzierung aus Gemeinschaftshaushalt.

⁴⁷ 6391/00 RAT.

⁴⁸ Vgl. 6391/00 RAT, S. 12.

⁴⁹ 6391/00 RAT, S. 4.

Aus den Erfahrungen der informellen Netzwerke, der Association of European Police Colleges (AEPC) und der Mitteleuropäischen Polizeiakademie (MEPA), sieht Fehérváry die Gründung eines Netzwerkes ohne zentrale Einrichtungen als schwierig an. Er beschreibt die Notwendigkeit eines zentralen Sekretariats, eines eigenen Budgets für das Sekretariat und für die zentralen Aufgaben und einer gemeinsamen Sprache. Er wendet sich gegen die Einrichtung einer festen europäischen Polizeiakademie mit eigenem Lehrkörper, da ein Netzwerk der Hochschulen die Basis für eine Vielfalt von Ideen für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist.⁵⁰ In der Studie werden im Weiteren die Aufgaben im Vergleich zur AEPC⁵¹ diskutiert, ebenso ein Aufgehen der AEPC in der neuen ENPA.⁵²

Als Programmpunkte, die wenig später verwirklicht wurden und heute noch im Programm von CEPOL sind, werden unter anderem Themen wie die Ausarbeitung und Durchführung von Schulungsmaßnahmen betreffend die kollektive nichtmilitärische Reaktion der EU-Mitgliedstaaten auf internationale Krisen, der Austausch von Polizeibeamten, der auf moderne Kommunikationsmedien gestützte Fernunterricht (eENPA) und die Ausbildung von Ausbildern genannt. Es wird ein aus mehreren Modulen bestehender Lehrgang für (zukünftige) Führungskräfte vorgeschlagen, bei dem über einen längeren Zeitraum verteilt in verschiedenen Staaten Ausbildungsabschnitte stattfinden sollen.⁵³

Ein Themenbereich wird in der Studie vorgestellt, der ab diesem Zeitpunkt ständig in der Diskussion blieb und besonders im Zusammenhang mit dem LETS ab 2011 erneut diskutiert wird:

„Europäische Schulung auf nationaler Ebene versus gemeinsame Schulung auf europäischer Ebene: Wenn die gemeinsame Schulung auf europäischer Ebene nationale Lehrinhalte mit einbezieht, welche einschlägigen Themen können dann noch auf nationaler Ebene unterrichtet werden? Wie kann die gemeinsame Schulung den spezifischen nationalen Besonderheiten (Rechtsvorschriften, Strafverfolgungsstruktur, usw.) Rechnung tragen? Müsste die ENPA zuerst einen europäischen Lehrplan erstellen oder würde die gemeinsame Schulung auf Lehrinhalten beruhen, die von den Mitgliedstaaten eingebracht würden? In welcher Sprache würde sie abgehal-

⁵⁰ Vgl. Fehérváry (2001a), S. 29.

⁵¹ Eine Beschreibung der AEPC befindet sich in Kapitel 5.1,

⁵² Unter den Aufgaben des ENPA gibt es einen Fehler in der deutschen Sprachfassung des Dokuments 6391/00 RAT. Während die englische Sprachfassung im Zusammenhang mit der AECP für die ENPA betont „to create something new not just duplicate the existing situation“ (S. 12) steht hier in der deutschen Fassung „eine neuartige Einrichtung zu schaffen, die lediglich eine Doppelung der bestehenden Einrichtung darstellt.“ (S. 13).

⁵³ Vgl. 6391/00 RAT, S. 21ff.

ten? Es ist auch fraglich, ob das ENPA über ausreichende Finanzmittel verfügen würde, um eine Elf-Sprachen-Regelung anzuwenden.“⁵⁴

Die EC hat auf ihren Zuwachs an Kompetenzen im Bereich Inneres und Justiz durch die Gründung von Institutionen reagiert. Bereits im Jahr 1992, nach dem Vertrag von Maastricht, wurde von der EC eine kleine Task-Force für Justiz und Inneres eingerichtet. Im Jahr 1999 folgte die Gründung einer Generaldirektion für Justiz, Freiheit und Sicherheit. Aufgrund der neuen Rechtslage nach dem Vertrag von Amsterdam übernahm diese vermehrt Funktionen in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit. Dies beinhaltet auch eine Zuständigkeit für die Bildungsarbeit in diesem Bereich.⁵⁵

2.3 Der Errichtungsbeschluss, erste Aktivitäten und kritische Punkte

Nach weiteren Beratungen wurde im Dezember 2000 vom RAT der Beschluss zur Einrichtung der EPA verabschiedet.⁵⁶ Es „wird EPA als ein Netz konstituiert, zu dem sich die nationalen Ausbildungseinrichtungen für hochrangige Führungskräfte der Polizeidienste⁵⁷ der Mitgliedstaaten zusammenschließen; die nationalen Ausbildungseinrichtungen arbeiten zu diesem Zweck eng zusammen.“⁵⁸ Es wurde die Einrichtung eines Verwaltungsrates/Governing Board (GB) aus den Leitern der nationalen Ausbildungseinrichtungen und seine Aufgaben beschlossen. Bei diesen Sitzungen haben die Vertreter der EC und von Europol Anwesenheits- aber kein Stimmrecht. Es soll ein ständiges Sekretariat eingerichtet werden. Die Kosten der Arbeit der EPA werden unter den Mitgliedstaaten aufgeteilt. Zu ihren Zielen wird Folgendes ausgesagt:

„Sie hat folgende Zielsetzungen:

- a) Vertiefung der Kenntnisse über die nationalen Polizeisysteme und -strukturen der anderen Mitgliedstaaten, Europol und die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit in der Europäischen Union;
- b) Verbesserung der Kenntnisse über die internationalen Regelungen, insbesondere denjenigen, die auf der Ebene der Europäischen Union im Bereich der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität bereits bestehen;

⁵⁴ 6391/00 RAT, S. 18.

⁵⁵ Vgl. Lay (2011), S. 67.

⁵⁶ 2000/820/JI RAT.

⁵⁷ In der Einleitung des Beschlusses steht folgende Definition: „der Begriff „Polizeidienste“ ist hier im Sinne von „Law Enforcement Officials“ gemäß Nummer 47 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes von Tampere zu verstehen.

⁵⁸ 2000/820/JI RAT, Artikel 1.

- c) Gewährleistung einer angemessenen Aus- und Fortbildung hinsichtlich der Wahrung der demokratischen Garantien, insbesondere der Verteidigungsrechte;
- d) Förderung der Zusammenarbeit zwischen der EPA und den anderen Einrichtungen für polizeiliche Ausbildung.⁵⁹

Der Beschluss sieht folgenden nicht abschließenden Maßnahmenkatalog für die EPA vor:

- „a) Durchführung von Ausbildungsveranstaltungen für hochrangige Führungskräfte der Polizeidienste auf der Grundlage gemeinsamer Standards;
- b) Beteiligung an der Ausarbeitung harmonisierter Lehrpläne für Kurse zur Ausbildung der Polizeibeamten der Ausführungsebene der Polizeidienste hinsichtlich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Polizeikräften in Europa und Beitrag zur Ausarbeitung geeigneter Fortbildungsprogramme;
- c) Durchführung einer Fachausbildung für Polizeibeamte, die eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität spielen, mit besonderer Beachtung der organisierten Kriminalität;
- d) Entwicklung und Durchführung einer Ausbildung für Ausbilder;
- e) Verbreitung der bewährten Verfahren und der Forschungsergebnisse;
- f) Ausarbeitung und Durchführung von Ausbildungsmaßnahmen, die die Polizeikräfte der Europäischen Union auf ihre Mitwirkung bei der nichtmilitärischen Krisenbewältigung vorbereiten sollen;
- g) Ausarbeitung und Durchführung von Ausbildungsmaßnahmen für die Polizeidienste der EU-Beitrittsstaaten, einschließlich Schulung von Polizeibeamten, die eine Schlüsselrolle innehaben;
- h) Erleichterung des Austauschs und der Abordnung von Polizeibeamten im Rahmen der Ausbildung;
- i) Entwicklung eines elektronischen Netzes, das die EPA bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt, wobei für die Einrichtung der erforderlichen Sicherungsmaßnahmen zu sorgen ist;
- j) Vermittlung angemessener Sprachkenntnisse für hochrangige Polizeibeamte der Mitgliedstaaten.“⁶⁰

Außerdem kann die EPA Beziehungen zu den Ausbildungseinrichtungen von Drittstaaten aufnehmen, insbesondere zu denen der Beitrittsstaaten und von Norwegen

⁵⁹ 2000/820/JI RAT, Artikel 6 Absatz 2.

⁶⁰ 2000/820/JI RAT Artikel 7.

und Island (Schengenstaaten).⁶¹ Nach 3 Jahren soll ein Evaluierungsbericht vorgelegt werden.⁶²

Die französische Ratspräsidentschaft in dieser Zeit setzte durch, dass anstelle von EPA im Sinne der englischen Fassung „European Police Academy“ der Name CEPOL (Collège Européen de Police) als gemeinsame Bezeichnung genutzt wird.⁶³

Nach Gründung von CEPOL verzögerte sich die Einrichtung eines Sekretariats. Im Februar 2002 wurde entschieden, dessen vorläufigen Sitz bei der dänischen Reichspolizei einzurichten. Dänemark handelte von da an rechtlich im Namen von CEPOL, somit war eine zumindest vorläufige Rechtspersönlichkeit gegeben.⁶⁴

Im Juni 2002 wurde der „Jahresbericht der EPA für das Jahr 2001“⁶⁵ veröffentlicht. Getragen von der Finanzierung durch die Mitgliedstaaten und einiger Programme der EU wurden im Jahr 2001 acht Lehrgänge für verschiedene Deliktsbereiche durchgeführt.⁶⁶ Die Heranführung der Beitrittskandidaten Mittel- und Osteuropas an die EU war das Thema verschiedener Seminare und Konferenzen. Für das Jahr 2003 wurden verschiedenste Lehrgänge in den Beitrittsstaaten geplant, wobei der Schwerpunkt auf den Themen „polizeiliche Ethik, Kenntnisse über die nationalen und europäischen Polizeisysteme und das Schengener Übereinkommen sowie die Kontrolle der Migrationsströme“⁶⁷ liegen sollte. Die Betonung der polizeilichen Ethik ist wieder ein Hinweis auf die weiterhin notwendige Heranführung der Beitrittsstaaten an die in Westeuropa geltenden rechtsstaatlichen Standards.

Sterbling führt zu diesem Thema aus: „Wurde bereits beim Fall des Eisernen Vorhangs 10 Jahre zuvor deutlich, welche Defizite die Staaten Mittel- und Osteuropas in Bezug auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit haben, war auch zur Zeit der Gründung von CEPOL mit dem bevorstehenden Beitritt einiger dieser Staaten zur EU klar, dass weiterhin größere Defizite in diesem Bereich bestehen.“⁶⁸

⁶¹ Vgl. 2000/820/JI RAT Artikel 8 Absatz 2.

⁶² Vgl. 2000/820/JI RAT Artikel 9.

⁶³ In dem Errichtungsbeschluss wird in der deutschen Fassung der Name „Europäische Polizeiakademie (EPA)“ benutzt, während die englische Fassung nicht „European Police Academy“ nutzt, sondern von einem „European Police College (CEPOL)“ spricht. CEPOL ist, wie bereits gesagt, aus der französischen Fassung übernommen worden. Die verschiedenen Sprachfassungen dieses Beschlusses sprechen von einer Akademie (DE, IT, DA, EL, NL, PT und SV), Schule (ES) oder College (FR, EN).

⁶⁴ Vgl. 6603/02 RAT.

⁶⁵ 9420/02 RAT.

⁶⁶ Vgl. 9419/02 RAT, S. 18.

⁶⁷ Vgl. 9420/02 RAT, S. 18.

⁶⁸ Sterbling (2003), S. 200.

Nach Ansicht von CD ist diese Phase inzwischen abgeschlossen⁶⁹: „*Today it is not a question if the democratization of the law enforcement agencies should be done, it is done. The former communist countries are operating on the same ethical and legal base and human values as any others. So it is not comparable with the first phase.*“⁷⁰

Außerdem werden im Bericht verschiedene Seminare und Konferenzen aus dem Jahr 2001 aufgeführt, bei denen die Ausgestaltung von CEPOL diskutiert wurde. In dem Bericht wird ein zentrales Problem von CEPOL thematisiert, in dem der RAT aufgefordert wird, den Errichtungsbeschluss zu ändern, um CEPOL eine eigene Rechtspersönlichkeit zuzuerkennen.⁷¹ Ohne diese konnte CEPOL beispielsweise nicht über einen eigenen Haushalt verfügen. Die von Dänemark zur Verfügung gestellte Rechtspersönlichkeit war nur eine Übergangslösung. Im Jahresbericht ist auch vermerkt, dass auf einer Sitzung des GB von CEPOL im Januar 2001 beschlossen wurde, Englisch als die Tagungs- und Arbeitssprache von CEPOL festzulegen.⁷² Gemäß dem Arbeitsprogramm für das Jahr 2003 wurden in diesem Jahr bereits 23 Lehrgänge zu unterschiedlichsten Themen angeboten.⁷³

Im Dezember 2003 wurde ein Dreijahresbericht über die Aktivitäten von CEPOL in den Jahren 2001 bis 2003 durch das GB veröffentlicht.⁷⁴ Darin wird auf eine neue Aufgabe von CEPOL Bezug genommen, die im Rahmen von EU-geförderten Projekten stattfindende Zusammenarbeit mit Beitrittskandidaten und Anrainerstaaten im Schulungsbereich. CEPOL hat im Auftrag der EC Fortbildungsprogramme für zwölf Mittelmeerstaaten (MEDA Projekt) und fünf Balkanstaaten (CARDS Projekt) gearbeitet.⁷⁵ Im Bericht werden neben verschiedenen anderen Entscheidungen und Aktivitäten auch die Anstellung des Schweden Ulf Göransson als Verwaltungsdirektor und die Einrichtung von 5 Vollzeitstellen im Sekretariat aufgeführt. Als Schwierigkeiten werden wiederum die fehlende Rechtspersönlichkeit, der fehlende ständige Sitz und das fehlende ständige Sekretariat benannt. Als Beobachtung aus den bisherigen Aktivitäten werden die Notwendigkeit der Koordination mit nationalen Ausbildungsstellen zur Vermeidung von Überschneidungen oder Lücken im Lehrgangsangebot und die teils mangelhaften Sprachkenntnisse der Lehrgangsteilnehmer angesprochen. Für die weitere Zukunft votierte laut Dreijahresbericht die Mehrzahl

⁶⁹ Eine Übersetzung der englischsprachigen Texte befindet sich in Anlage 2.

⁷⁰ Interview CD, S. 3, Zeile 76-79.

⁷¹ Vgl. 9420/02 RAT, S. 15.

⁷² Vgl. 9420/02 RAT, S. 10.

⁷³ Vgl. 9419/02 RAT, S. 7ff.

⁷⁴ Vgl. 15722/03 RAT.

⁷⁵ Vgl. 15722/03 RAT, S. 5.

der Vertreter der Mitgliedstaaten für die Beibehaltung der Netzwerkstruktur, einige präferierten das Model einer zentralen Polizeiakademie.⁷⁶ Interessanterweise wird darauf hingewiesen, dass die Bildungsmaßnahmen sowohl die Erwartungen der „Professionals“, also der Polizeiexperten bzw. –praktiker, als auch die der EC erfüllen sollen, es wurde also wohl von unterschiedlichen Erwartungen auf beiden Seiten ausgegangen.⁷⁷ Die Harmonisierung der Polizeiausbildung sollte nach Meinung des GB top-down also von europäischer Ebene aus vorgenommen werden, da die Unterschiedlichkeit der verschiedenen Staaten sonst eine Einigung sehr kompliziert machen würde. Wer auf europäischer Ebene die Vorreiterrolle bei der Harmonisierung übernehmen soll - Politik oder Polizeipraxis - wird nicht diskutiert.⁷⁸ Cramwinkel führt dazu aus, dass die Organisation der Zusammenarbeit zwischen den europäischen Polizeihochschulen von Vertretern der Hochschulen als Feld gesehen wurde, das mit einem „bottom-up approach“ von der Ebene der Hochschulen aus und nicht von der politischen Ebene aus organisiert werden sollte. Dieser Standpunkt sei aber Anfang des neuen Jahrtausends aufgeweicht worden und nun würde eine Verbindung der beiden Ebenen angestrebt.⁷⁹

Im Januar 2004 wurde per Beschluss des RAT in Abänderung des Errichtungsbeschlusses Bramshill/UK als Sitz des ständigen Sekretariats von CEPOL festgelegt.⁸⁰ Bezug nehmend auf den Dreijahresbericht hat der RAT im Juli 2004, in Abänderung des Errichtungsbeschlusses, CEPOL eine Rechtspersönlichkeit zuerkannt. Damit konnte CEPOL ein eigenes Budget verwalten. Zum gesetzlichen Vertreter von CEPOL nach außen wurde der Verwaltungsdirektor bestimmt.⁸¹

Im Mai 2004 veröffentlicht die EC einen durchaus kritischen „Bericht über die Fortschritte seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam“.⁸² Darin wird die bisher von CEPOL geleistete Arbeit angesichts schwieriger Bedingungen in den Anfangsjahren ausdrücklich gelobt. Allerdings wird auch eine Weiterentwicklung von CEPOL gefordert. „Eine eingehende Diskussion über die zukünftige EPA-Struktur wäre erforderlich.“⁸³ Als Probleme werden die „Unfähigkeit der einzelnen Polizeischulen, eine angemessene Organisation der Lehrgänge zu gewährleisten“⁸⁴, Sprachprobleme der Teilnehmer und finanzielle Schwierigkeiten einiger Bewerber-

⁷⁶ Vgl. 15722/03 RAT, S. 16f.

⁷⁷ Vgl. 15722/03 RAT S. 31.

⁷⁸ Vgl. 15722/03 RAT S. 33.

⁷⁹ Vgl. Cramwinckel (2001), S. 60f.

⁸⁰ Vgl 5121/04 RAT.

⁸¹ Vgl. 2004/C 1/09 RAT.

⁸² 2004/376 EC.

⁸³ 2004/376 EC, S. 25.

⁸⁴ ebd.

staaten aufgeführt. Das Kapitel zu CEPOL endet mit der folgenden Bemerkung: „Um ihre Aufgaben angemessen wahrnehmen zu können, sollte die EPA Rechtspersönlichkeit besitzen, über ein mit angemessenen personellen Mitteln ausgestattetes Sekretariat verfügen und aus dem EU-Haushalt finanziert werden.“⁸⁵

Durch die Zuerkennung einer Rechtspersönlichkeit, die Festlegung eines ständigen Sitzes und die Einrichtung eines ständigen Sekretariats waren die zentralen Forderungen des GB erfüllt worden. Die Arbeit von CEPOL wuchs kontinuierlich, im Jahr 2004 wurden 42 Schulungsmaßnahmen mit 1038 Teilnehmern durchgeführt.⁸⁶

2.4 Umwandlung zur EU-Agentur

Der Schritt der Umwandlung in eine EU-Agentur, der nun folgte, ist im Gegensatz zu den oben genannten Punkten kein direktes Thema der Berichte des GB oder von anderen Diskussionen gewesen. So wird beispielsweise weder im Jahresbericht 2001⁸⁷ noch im Dreijahresbericht 2001-2003 die finanzielle Situation von CEPOL oder eine mögliche Transformation in eine EU-Agentur diskutiert.⁸⁸ Auch der oben aufgeführte Bericht zum Amsterdamer Programm hat eine Finanzierung durch den EU-Haushalt vorgeschlagen. Allerdings wird eine eingehende Diskussion über den zukünftigen Weg empfohlen und auch in diesem Dokument kein Vorschlag im Sinne einer Umwandlung in eine EU-Agentur gemacht.

Erst im CEPOL Jahresbericht 2004 wird berichtet: „On 22 April 2004, the Commission organised at Brussels a meeting in which all Member States were invited to express their opinion on this initiative aiming at giving CEPOL a full EU body status, comparable to the one granted to 1st pillar agencies.“⁸⁹

Im Oktober 2004 hat die EC dem RAT einen Beschlussvorschlag vorgelegt, in dem die Umwandlung von CEPOL in eine Einrichtung der EU vorgeschlagen wird.⁹⁰ Der dazugehörige Bericht beschreibt eine unsichere Finanzierungsgrundlage für CEPOL, da einzelne Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nicht nachkommen konnten oder wollten. Hier werden allerdings nicht eventuell vorliegende Schwierigkeiten bei der Finanzierung von Lehrgängen, sondern der Aufbau des European Police Learning Net (ELPN) als Beispiel erwähnt, das dann mit Beiträgen einzelner Mitgliedstaaten und durch Mittel aus zwei EU-Programmen (OISIN und AGIS) aufgebaut

⁸⁵ 2004/376 EC, S. 25.

⁸⁶ Vgl. 9132/05 RAT, S. 12.

⁸⁷ 9420/02 Rat.

⁸⁸ Vgl. 15722/03 RAT.

⁸⁹ 9132/05 RAT, S. 7.

⁹⁰ 2004/215 EC.

wurde.⁹¹ Dass die Verwirklichung des ELPN auf die Mittel der EU angewiesen war, weil Mitgliedstaaten nicht zahlen wollten oder konnten, wird hier von der EC als Erklärung angeführt. Es könnte aber auch sein, dass diese Mittel einfach deshalb beantragt wurden, weil sie für solche Zwecke vonseiten der EU in jedem Fall zur Verfügung standen. Es ist nicht klar erkennbar, ob CEPOL tatsächlich finanzielle Probleme hatte, obwohl die Jahresberichte aus dieser Zeit nicht davon berichteten, oder eine vage Begründung für eine schnelle Umwandlung in eine EU-Agentur genutzt werden sollte, die inhaltlich nicht ausdiskutiert war.

Eine weitere Aufgabe für CEPOL in dieser Vorlage betrifft die Vereinheitlichung der Lehrgangsinhalte. „Die EPA sollte sich mithin auf die Entwicklung von gemeinsamen Lehrplänen und Lehrmethoden (einschließlich virtueller Lehrmodule) für vorrangige Bereiche der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung konzentrieren, die in allen nationalen Ausbildungseinrichtungen einheitlich angewendet werden können.“⁹²

Für den neuen rechtlichen Rahmen werden im Entwurf neben den für die Umwandlung in eine EU-Agentur notwendigen Änderungen weitere vorgeschlagen. Die Ziele der Agentur sollen stärker auf die Einrichtungen und Regelungen der EU ausgerichtet werden. Weiter sollen nicht nur Polizeibeamte, sondern ausdrücklich Angehörige aller Strafverfolgungsbehörden beschult werden. Außerdem sollen nicht nur hochrangige Beamte geschult werden, sondern auch solche, die, obwohl sie nicht hochrangig sind, eine Schlüsselrolle in der europäischen Zusammenarbeit einnehmen.⁹³ Im GB soll die EC Stimmrecht erhalten und die Mitgliedstaaten selbst entscheiden, ob weiterhin der Leiter der nationalen Ausbildungseinrichtung oder eine andere Person Mitglied im GB ist. Entscheidungen im GB sollen per Mehrheitsbeschluss und nicht wie bisher einstimmig gefasst werden. Nationale Kontaktstellen (NCPs) sollen eingeführt werden.⁹⁴

In der Folge hat der RAT im September 2005 beschlossen, CEPOL zu einer Einrichtung der Europäischen Union als EU-Agentur umzuwandeln.⁹⁵ Ein zentraler Unterschied im Errichtungsbeschluss, im Vergleich zu der Vorlage der EC, besteht darin, dass unter Artikel 1 praktisch wortgleich zu dem ursprünglichen Beschluss aus dem Jahr 2000 eine klare Betonung des Netzwerkgedankens übernommen wurde. Eine Aussage in dieser Form war im vorher vorgelegten Vorschlag der EC nicht mehr

⁹¹ Vgl. 2004/215 EC, S. 4.

⁹² ebd.

⁹³ Vgl. 2004/215 EC, S. 6.

⁹⁴ Vgl. 2004/215 EC, S. 7.

⁹⁵ 2005/681/JI RAT.

enthalten. Die nationalen Hochschulen wurden im Entwurf nur bei der Zusammensetzung des GB erwähnt. Der Beschluss dagegen hält wie folgt fest: „Unbeschadet künftiger Entwicklungen funktioniert die EPA als Netz, in dem die nationalen Ausbildungseinrichtungen der Mitgliedstaaten, zu deren Aufgaben die Aus- und Fortbildung hochrangiger Führungskräfte der Polizeidienste gehört, zusammengeschlossen sind; die nationalen Ausbildungseinrichtungen arbeiten zu diesem Zweck eng zusammen.“⁹⁶ Der Wortlaut des ursprünglichen Errichtungsbeschlusses hatte noch eine Schulung von Vertretern anderer Sicherheitsbehörden zugelassen.⁹⁷ Die EC hatte dies gemäß ihrem Vorschlag anders gesehen und wollte es nun im neuen Beschluss eindeutiger festhalten. Der endgültige Beschluss des RAT enthält eine ganz neue Position: nur Angehörige der Polizeidienste, Führungskräfte und Experten sollen geschult werden.

Die im Vorschlag der EC geplanten Änderungen wurden im Beschluss nicht oder in veränderter Form übernommen. Die EC bleibt Beobachter im GB ohne Stimmrecht, die Mitgliedstaaten werden „vorzugsweise“ von dem Leiter der nationalen Ausbildungseinrichtung vertreten. Der GB beschließt mit 2/3-Mehrheit und die Mitgliedstaaten „können“ NCPs einrichten. Die Ziele von CEPOL wurden in Artikel 6, wie von der EC vorgeschlagen, an die europäischen Einrichtungen und Regelungen angepasst, allerdings in gegenüber deren Vorschlag abgeänderter Form.

In der durch die EC veröffentlichte Evaluierung des Tampere Programms ist Folgendes vermerkt: „CEPOL must guarantee the European dimension of the programme at national training institutes and promote cooperation between them.“⁹⁸ Dies kann im Vergleich zu den Aufgabenbeschreibungen des Errichtungsbeschlusses durchaus als Aufforderung zum Eingriff in die nationale Programmgestaltung gelesen werden.

Die Abweichungen zwischen Vorschlag der EC und dem Beschluss des RAT sind ein deutliches Anzeichen für unterschiedliche Sichtweisen über CEPOL. Während der RAT weiter den Netzwerkgedanken ins Zentrum rückte, geht die Tendenz der EC hin zu einer eigenständigen, zunehmend von den Mitgliedstaaten unabhängiger agierenden, EU-Agentur. Die Effektivität von CEPOL wurde von da an mit unterschiedlichen Kriterien gemessen - Umsetzung der Ideen des Netzwerkes oder der EC.

⁹⁶ 2005/681/JI RAT, S. 63.

⁹⁷ Vgl. 2000/820/JI RAT, Gründe (1) i.V.m Artikel 7 (1) u. (2).

⁹⁸ 2004/401 EC, S. 14.

2.5 Haager Programm

Für den Zeitraum 2005 bis 2010 hat der RAT in der Fortsetzung des Tampere Programms das Haager Programm verabschiedet. In diesem wird unter Punkt 2.3. Polizeiliche Zusammenarbeit zum Bereich polizeiliche Ausbildung Folgendes ausgesagt:

„Wenn die polizeiliche Zusammenarbeit verstärkt werden soll, muss der Festigung des gegenseitigen Vertrauens und der Vertrauensbildung besondere Beachtung geschenkt werden. In einer erweiterten Union sollten entschiedene Anstrengungen unternommen werden, um die Kenntnisse über die Funktionsweise der Rechtsordnungen und -strukturen der Mitgliedstaaten zu verbessern. Der Rat und die Mitgliedstaaten sollten bis Ende 2005 in Zusammenarbeit mit der EPA Standards und Module für Ausbildungsseminare für die nationalen Polizeibeamten zu praktischen Aspekten der Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung in der EU ausarbeiten. Die EC wird ersucht, in enger Zusammenarbeit mit der EPA bis Ende 2005 systematische Austauschprogramme für die Polizeibehörden auszuarbeiten, die zu einem besseren Verständnis der Funktionsweise der Rechtsordnungen und -strukturen der Mitgliedstaaten führen sollen.“⁹⁹

In der Evaluierung des Haager Programms im Jahr 2009 wird die polizeiliche Ausbildung, obwohl das Thema, wie oben beschrieben, Teil des eigentlichen Programms war, nicht erwähnt.¹⁰⁰

2.6 Lissabon, Stockholm, EU-Policy Cycle

Nach dem Scheitern der europäischen Verfassung wurden im Vertrag von Lissabon viele Aspekte der Verfassung umgesetzt und signifikante Neuerungen eingeführt. So wurde der Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen nach der Auflösung der 3-Säulen-Struktur vergemeinschaftet, entscheidendes Gremium bleibt aber der RAT.¹⁰¹ Die Rolle des europäischen Parlaments als Kontrollinstanz wurde gestärkt.¹⁰² Im Artikel 87 des seit Lissabon gültigen Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) wird die Rolle der EU bei der Aus- und Weiterbildung der Strafverfolgungsbehörden beschrieben:

„(1) Die Union entwickelt eine polizeiliche Zusammenarbeit zwischen allen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich der Polizei, des Zolls und anderer

⁹⁹ 2005/C 53/01 RAT, S. 10.

¹⁰⁰ Vgl. 2009/263 EC.

¹⁰¹ Vgl. Schoppa (2013), S. 50.

¹⁰² Vgl. Schoppa (2013), S. 51.

auf die Verhütung oder die Aufdeckung von Straftaten sowie entsprechende Ermittlungen spezialisierter Strafverfolgungsbehörden.

(2) Für die Zwecke des Absatzes 1 können das Europäische Parlament und der RAT gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen erlassen, die Folgendes betreffen:

[...]

b) Unterstützung bei der Aus- und Weiterbildung von Personal sowie Zusammenarbeit in Bezug auf den Austausch von Personal, die Ausrüstungsgegenstände und die kriminaltechnische Forschung;“

Als Nachfolgeprogramm des Haager Programms wurde im Jahr 2009 das auch zur Umsetzung des Artikels 68 AEUV bestimmte Stockholmer Programm 2010-2014, mit Richtlinien für Innen- und Sicherheitspolitik der EU, von der EC vorbereitet und vom RAT verabschiedet. Im Entwurf der EC wird Folgendes angemerkt: „Schließlich könnte Europol die Schulungsaufgaben der Europäischen Polizeiakademie (EPA) übernehmen.“¹⁰³ Dieser Punkt wurde ins endgültige Programm nicht aufgenommen.

Unter Punkt 1.2.6 wird zur Aus- und Fortbildung Folgendes festgestellt:

„Zur Förderung einer echten europäischen Rechts- und Strafverfolgungskultur ist es von grundlegender Bedeutung, dass die Aus- und Fortbildung zu EU-bezogenen Fragen intensiviert und allen Berufsgruppen, die an der Umsetzung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beteiligt sind, systematisch zugänglich gemacht wird. Hierzu gehören Richter, Staatsanwälte, Justizbedienstete, Polizei- und Zollbeamte sowie Beamte des Grenzschutzes.

Es sollte angestrebt werden, dass systematische europäische Aus- und Fortbildungsprogramme für alle Beteiligten angeboten werden. Ziel der Union und ihrer Mitgliedstaaten sollte es sein, dass eine erhebliche Anzahl an Praktikern bis 2015 an einem europäischen Lehrgang oder an einem Austausch mit Kollegen aus einem anderen Mitgliedstaat teilgenommen hat; diese Lehrgänge oder dieser Austausch könnten Teil bereits bestehender Aus- und Fortbildungsprogramme sein. Zu diesem Zweck sollte insbesondere auf die bestehenden Aus- und Fortbildungseinrichtungen zurückgegriffen werden.

Die Zuständigkeit hierfür liegt in erster Linie bei den Mitgliedstaaten, jedoch muss die Union sie in ihren Anstrengungen – auch finanziell – unterstützen und ferner

¹⁰³ 262/2009 EC, S. 18.

über eigene Mechanismen zur Ergänzung der einzelstaatlichen Anstrengungen verfügen können. Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass Aspekte der Zusammenarbeit auf EU- und auf internationaler Ebene Bestandteil der nationalen Lehrpläne sein sollten. [...] Die EPA und Frontex sollten eine zentrale Rolle bei der Aus- und Fortbildung des Personals von Strafverfolgungsbehörden und von Beamten des Grenzschutzes übernehmen, damit sichergestellt wird, dass die Aus- und Fortbildungsmaßnahmen eine europäische Dimension aufweisen. [...] Im Hinblick auf die Stärkung europäischer Aus- und Fortbildungsprogramme könnten Lösungen auf europäischer Ebene angestrebt werden. Darüber hinaus gilt es, E-Learning-Programme und gemeinsame Lehrmaterialien für die Fortbildung von Angehörigen der einschlägigen Berufe im Bereich der europäischen Verfahren zu entwickeln.

Der Europäische Rat ersucht die EC,

- einen Aktionsplan vorzuschlagen, der darauf abzielt, das Niveau der europäischen Aus- und Fortbildungs- sowie Austauschprogramme in der Union erheblich und systematisch anzuheben. In dem Plan sollte vorgeschlagen werden, wie sichergestellt werden kann, dass einem Drittel aller Polizeibeamten, die an der europäischen polizeilichen Zusammenarbeit beteiligt sind, und der Hälfte der Richter, Staatsanwälte und Justizbediensteten, die an der europäischen justiziellen Zusammenarbeit beteiligt sind, sowie der Hälfte der an der europäischen Zusammenarbeit beteiligten sonstigen Praktiker europäische Aus- und Fortbildungsprogramme angeboten werden können;
- zu prüfen, was als europäisches Aus- und Fortbildungsprogramm definiert werden könnte, und in dem Aktionsplan vorzuschlagen, wie dieser Gedanke weiterzuentwickeln ist, damit er eine europäische Dimension erhält;
- spezifische Austauschprogramme – nach dem „Erasmus“-Modell – einzurichten, an denen Nicht-EU-Mitgliedstaaten und insbesondere Beitrittsstaaten sowie Staaten, mit denen die Union Partnerschafts- und Kooperationsabkommen geschlossen hat, beteiligt werden könnten;
- sicherzustellen, dass über die Teilnahme an gemeinsamen Lehrgängen, Übungen und Austauschprogrammen aufgabenspezifisch und nicht nach sektorspezifischen Kriterien entschieden wird.“¹⁰⁴

In diesem Programm wird im Unterschied zum Haager Programm, in dem der Fokus auf Polizeibeamten lag, eine Ausbildung für Angehörige aller Strafverfolgungsbe-

¹⁰⁴ 17024/09 RAT, S. 8f.

hörden im Sinne der Notwendigkeit der koordinierten Zusammenarbeit zur bestmöglichen Aufgabenerfüllung beschrieben.¹⁰⁵

Aufbauend auf dem Stockholmer Programm, das eine „Strategie für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität“¹⁰⁶ fordert, hat der RAT im November 2010 den „EU-Policy Cycle for organised and serious international crime 2011-2013“ beschlossen.¹⁰⁷ Darin wurden die Priorisierung von acht Kriminalitätsbereichen und ein Bündel von Maßnahmen zur Bekämpfung derselben beschlossen. CEPOL wurde dabei die Aufgabe übertragen, die Schulungsmaßnahmen in diesem Zusammenhang zu organisieren. Diese Aufgaben sollen auch für einen weiteren „EU-Policy Cycle 2014-2017“ von CEPOL übernommen werden.

2.7 Administrative Probleme

Die Effektivität von CEPOL wurde nach der Umwandlung in eine EU-Agentur für mehrere Jahre nicht mit Blick auf das Programm von CEPOL, sondern auf administrative Abläufe bewertet.

Mit der Umwandlung im Jahr 2006 wurden für CEPOL die haushälterischen Regularien der EU für eine EU-Agentur relevant. Bereits vorher wurde CEPOL finanziell von der EU im Rahmen von Projekten unterstützt, wobei die Finanzierung eines Netzwerkes einen Sonderfall für die EU darstellt. Zurzeit sind nur das Europäische Justizielle Netz (EJN) und das European Judicial Training Network (EJTN) von der EU unterstützte Netzwerke im Bereich Justiz und Inneres.¹⁰⁸ Für EU-Agenturen existiert ein festes Regelwerk, das eine gewisse Komplexität hat:

„The common problem that the European agencies face is that the EC’s financial and staff regulations were designed for a large organisation, rather than relatively small entities with very limited administrative resources to handle complex and time-consuming procedures.“¹⁰⁹

Die notwendigen Abläufe wurden in den ersten Jahren von CEPOL nicht vollständig beachtet, sodass der EU-Rechnungshof bei der Prüfung der Jahresabschlüsse in den folgenden Jahren Anmerkungen über Vorgänge gemacht hat, die aus seiner Sicht wegen Unvollständigkeit oder aus anderen Gründen zu beanstanden waren. In einem Vergleich mit anderen neu gegründeten und in der Größe vergleichbaren EU-Agenturen hat CEPOL mit Abstand die meisten Beanstandungen vom EU-

¹⁰⁵ Siehe Fußnote 13.

¹⁰⁶ 17024/09 RAT, S. 44.

¹⁰⁷ 15358/10 RAT.

¹⁰⁸ Vgl. 2008/976 RAT, Artikel 11.

¹⁰⁹ 2011 CEPOL Five Year Report, S. 32.

Rechnungshof im Zeitraum 2006-2009 erhalten.¹¹⁰ Ein zentrales Thema dabei war die haushaltsrechtlich nicht erlaubte Übertragung von Mitteln ins nächste Haushaltsjahr; diese wird in allen Rechnungshofberichten für die Haushaltsjahre 2006 bis 2009 bemängelt.¹¹¹ Ebenso wurde in einzelnen Jahren die Abrechnung von Veranstaltungen als lückenhaft kritisiert. Für das Jahr 2007 wurde die Nutzung von Mitteln für private Zwecke beanstandet.¹¹² Im Bericht für das Haushaltsjahr 2009 wird angemerkt, dass es immer noch Probleme bei der Haushaltsführung gibt, die auf organisatorische Mängel bei CEPOL und „Schwierigkeiten, qualifiziertes und erfahrenes Personal im Finanz- und Rechnungsbereich einzustellen und in den Diensten der Akademie zu halten“¹¹³, zurückzuführen sind.

Ein Grund, der CEPOL dabei behindert haben dürfte sein Budget ordnungsgemäß zu verwalten, ist die verspätete Einführung des elektronischen EU-Buchhaltungssystems ABAC.¹¹⁴ Das System wurde seit 2007 eingeführt, konnte aber erst Ende 2009 vollständig in Betrieb genommen werden.¹¹⁵ CEPOL hat also in den ersten Jahren an der Einführung dieses Systems gearbeitet, und da dieses nicht wie geplant vollständig in Betrieb ging, ein Parallelsystem betrieben und in beiden Systemen gleichzeitig arbeiten müssen. Dies war in der Aufbauphase einer Agentur mit limitierten personellen Ressourcen eine nicht einfache Situation.¹¹⁶

Am 26.05.2009 informierte der CEPOL-Direktor Ulf Göransson das GB, dass er im Januar 2010 seinen Posten aufgeben werde.¹¹⁷ Zum 1. Februar 2010 trat Ferenc Bánfi seinen Posten als neuer Direktor an.¹¹⁸ Die Hintergründe des Rücktritts von Göransson sind in öffentlichen Quellen nicht vollständig recherchierbar, sodass eine abschließende Beurteilung seiner Rolle bei CEPOL und den Gründen für seinen Rücktritt für Außenstehende nicht möglich scheint.

Eine weitere Eskalation trat ein, als das EP auf der Sitzung vom 07.10.2010 die „Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans der Akademie für das Haushaltsjahr 2008 verweigert“ hat.¹¹⁹ Das EP bemängelt die Haushaltsführung und Verwaltung

¹¹⁰ Vgl. 2011 CEPOL Five Year Report, S. 61f.

¹¹¹ Vgl. 15147/07 RAT, S. 5; 15352/08 RAT, S. 5; 16255/09 RAT, S. 7; 16746/10 RAT, S. 7.

¹¹² Vgl. 15352/08 RAT S. 6 u. S. 12.

¹¹³ 16746/10 RAT, S. 7.

¹¹⁴ Vgl. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-05-94_en.htm (abgerufen am 25.01.14).

¹¹⁵ Vgl. CEPOL Annual Report 2009, S. 27.

¹¹⁶ Vgl. CEPOL GB Decision, 21/2010 Multi Annual Action Plan 2011-2014, S. 5

¹¹⁷ Vgl. CEPOL 15/2009/G.B.

¹¹⁸ Vgl. CEPOL 70/2009/Sweden.

¹¹⁹ EP P7_TA(2010)0348.

der Akademie seit dem Jahr 2006 und stellt die Professionalität des früheren Direktors infrage.

Eine in diesem Zusammenhang bemerkenswerte Aktivität der EU ist der „Common Approach on EU decentralised agencies (Common Approach)“, der im Jahr 2012 verabschiedet wurde. Dieser beinhaltet neben einer Prozedur zur Evaluierung von bestehenden EU-Agenturen auch ein detailliertes Programm, wie neu gegründete Agenturen unterstützt werden sollen.¹²⁰ In einer Roadmap dazu sind folgende Maßnahmen vorgesehen:

„Punkt 10- Develop a start-up kit covering the procedures to be followed when an agency is being set up“

und unter

„Punkt 11- Formalise the procedure to second experienced Commission personnel to the newly created agency for the first years of operation.“¹²¹

Dies sind Maßnahmen, die während der Umwandlung von CEPOL in eine EU-Agentur vermutlich hilfreich gewesen wären. Im Rahmen der Diskussionen um die Verweigerung der Entlastung CEPOLs und im Hinblick auf den Prozess, der zur Schaffung des Common Approach führte, hatte die EU-Innenkommissarin Cecilia Malmström bereits im Jahr 2010 bemerkt: „Die Erfahrungen im Zusammenhang mit CEPOL werden von der Arbeitsgruppe, die ihre Arbeiten 2011 abschließen dürfte, berücksichtigt.“¹²²

CEPOL hat im Jahr 2010 erneut auf die Mängel im administrativen Bereich reagiert und einen „Multi Annual Plan 2011-2014“ im GB verabschiedet, um durch ein Bündel von Maßnahmen die Mängel zu beseitigen.¹²³ Des Weiteren wurden die Sitzungen des GB von 4 auf 2 pro Jahr reduziert und die Teilnahme von nur noch zwei Delegierten pro Mitgliedstaat beschlossen. Das GB solle sich mehr strategischen Zielen zuwenden und administrative Aufgaben an den Direktor abgeben.¹²⁴ Abgesagte Lehrgänge sollen nicht mehr ins nächste Jahr verschoben werden und Haushaltsmittel dafür nicht mehr übertragen werden.¹²⁵ Um die Möglichkeit der Evaluierung von Maßnahmen zu verbessern, wurde das „Balanced Scorecard System

¹²⁰ Vgl. http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/index_en.htm (abgerufen am 25.01.14).

¹²¹ 2012 EU Roadmap on the follow up to the common approach on EU decentralised agencies.

¹²² EP P-8937/10DE.

¹²³ CEPOL GB Decision, 21/2010 Multi Annual Action Plan 2011-2014.

¹²⁴ Vgl. EP P7_TA(2012)0167.

¹²⁵ Vgl. CEPOL GB Decision, 33/2010 Adoption of postponement of Activities.

(BSD)“ eingeführt, für das jedes Jahr „Key Performance Indicators“ festgelegt werden.¹²⁶

2.8 Bewertung der ersten Jahre von CEPOL

Das Zusammenwachsen der EU und die Internationalisierung der Kriminalität sind die Grundlage für die Idee, auf EU-Ebene neben einer verstärkten polizeilichen Zusammenarbeit im operativen Bereich auch eine gemeinsame im Bildungsbereich zu etablieren. Dem intergouvernementalen Charakter der polizeilichen Zusammenarbeit folgend wurde auch CEPOL als Netzwerk der Hochschulen der Mitgliedstaaten gegründet. Die Richtungsentscheidung, keine eigenständige europäische Polizeiakademie mit eigenem Lehrkörper zu etablieren, hat eine partnerschaftliche Zusammenarbeit der Staaten ermöglicht, die dem Charakter der polizeilichen Zusammenarbeit entsprach. Die Anforderungen der ersten Jahre waren das Kennenlernen der Polizei in anderen Staaten zu ermöglichen und die Beitrittsstaaten an die EU heranzuführen. Dies ist auch durch die Arbeit von CEPOL gelungen, da heute keine gravierenden Unterschiede mehr in der Arbeit der Polizeien in Europa zu beobachten sind. Die Zahl der Aktivitäten von CEPOL ist in den ersten 10 Jahren ständig angestiegen. Durch die Umwandlung in eine EU-Agentur wurde eine, für die Kontinuität der Arbeit wichtige, finanzielle Sicherheit erreicht. Seit dieser Umwandlung hat auch die EC konkrete Erwartungen an CEPOL, die teils im Gegensatz zu denen der im Netzwerk organisierten Mitgliedstaaten stehen. Diese Erwartungen wurden bereits bei der Umwandlung als Gegensatz gesehen, wofür die Nichterwähnung des Netzwerkes im Entwurf der EC zum neuen Errichtungsbeschluss spricht. Eine Zusammenfassung dieser unterschiedlichen Positionen in eine gemeinsame Position hätte CEPOL ein konzentrierteres Arbeiten auf dieser Basis ermöglicht. So wurde viel Energie in die Diskussion über die Ausrichtung der Arbeit investiert. Ungeachtet dieser Diskussion hat CEPOL in der Praxis die Anforderungen beider Seiten bedient. Vorschläge der Mitgliedstaaten und die Vermittlung von Kenntnissen über die Instrumente der EU wurden in praktische Schulungsmaßnahmen umgesetzt. Die speziellen Inhalte einer Schulung auf europäischer Ebene im Unterschied zu nationalen Schulungsmaßnahmen konnten in dieser Zeit nicht eindeutig definiert werden. Da eine Schulung bei gleichem Inhalt durch einen Teilnehmerkreis aus verschiedenen Staaten automatisch einen anderen Charakter bekommt, sind CEPOL Schulungen auch dann wirksam, wenn es eine „Dopplung“ mit nationalen gibt. Das Stockholmer Programm regt einen konkreten Ausbildungsplan an, dessen praktische Umsetzung abzuwarten bleibt. Sollten zu Anfang der Arbeit CEPOLs Beamte aller

¹²⁶ Vgl. CEPOL GB Decision, 43/2010.

Strafverfolgungsbehörden Zielgruppe sein, wurde zwischenzeitlich eine möglicherweise durch die Gründung von Frontex bedingte Konzentration auf Polizeibeamte vorgegeben. Das Stockholmer Programm erweiterte den Kreis wieder auf alle Strafverfolgungsbehörden. Durch die Umwandlung in eine EU-Agentur musste CEPOL die entsprechenden administrativen Abläufe beachten, dabei kam es zu den beschriebenen Problemen, sodass die Wirksamkeit von CEPOL von außen nach anderen Kriterien gemessen wurde. CD kommentiert in dieser Richtung die ersten Jahre von CEPOL:

„That means not only, that the CEPOL started to be financed by the big budget of the European Union, rather that there was a change also of the internal security area of the European Union. Therefore the second phase was running. But I immediately need to do a remark. Unluckily the foundation of the CEPOL as the EU-Agency was not entirely professional. First and foremost there was not an agreed written and comprehensive strategy elaborated and the transformation of the inter-governmental cooperation into an EU-agency from administrative point of view was not correct. Therefore the CEPOL went in short time into the administrative crisis situation that overshadowed the operational activity of the CEPOL let's say the added values and within the European Union at different institutions, European Parliament, the European Commission even within the council. The negative part of the CEPOL become more visible and the core business, the added values and achievements were in a shadow.“¹²⁷

3. Die aktuelle Organisationsstruktur von CEPOL

Durch die Errichtungsbeschlüsse wurde die heute noch aktuelle Organisationsstruktur festgelegt. Die einzelnen Rollen werden in ihren Kompetenzen und Aufgaben in diesem Rahmen kontinuierlich weiterentwickelt.

3.1 Governing Board

Nach dem Errichtungsbeschluss für CEPOL aus dem Jahr 2000 setzt sich das GB „aus den Leitern der nationalen Ausbildungseinrichtungen für hochrangige Führungskräfte der Polizeidienste zusammen.“¹²⁸ Im Beschluss von 2005 wird hier das Wort „vorzugsweise“ eingefügt.¹²⁹ In der Praxis setzt sich das GB inzwischen aus Hochschulleitern aber auch aus für die Polizeiarbeit zuständigen Ministerialbeamten zusammen.¹³⁰ Den Vorsitz im GB hat das Land, das die Ratspräsidentschaft inne-

¹²⁷ Interview CD, S. 2, Zeile 37-48.

¹²⁸ 2000/820/JI RAT S. 2.

¹²⁹ 2005/681/JI RAT S. 65.

¹³⁰ Vgl. 2011 CEPOL Five Year Report, S. 23.

hat. Die EC und andere europäische Behörden haben Beobachterstatus. Das GB ist das höchste Beschlussgremium für programmatische und inhaltliche Vorgänge und veröffentlicht seine Beschlüsse als „Governing Board decisions“.¹³¹ Im GB vertreten sind die zu CEPOL assoziierten Staaten Island, Norwegen und die Schweiz, Euro-pol und die EC, alle als Beobachter ohne Stimmrecht. An verschiedenen Stellen wurde wiederholt angeregt, die aufgrund der Größe des GB relativ unflexible Arbeit mit einem bei anderen Agenturen üblichen Exekutivkomitee zu unterstützen. Für die Einführung eines solchen wird eine Änderung des Errichtungsbeschlusses benötigt.¹³² OC beschreibt eine vergleichbare Rolle, die die NCP meetings einnehmen: *„And CEPOL also has the meetings of National Contact Points, which prepare the Governing Board meetings and meet between the Governing Board meetings.“*¹³³ Im Rahmen der Umstrukturierung wurde basierend auf der Fünfjahresevaluation vom GB beschlossen, alle Committees, Working Groups, Project Groups und Sub-Groups zum 1. Januar 2012 aufzulösen.¹³⁴ Diese hatten Themen wie beispielsweise Strategie, External Relations, Research und Science behandelt. Danach wurden einzelne Working Groups neu gegründet, die Umstrukturierung ist aktuell noch nicht abgeschlossen.

3.2 Direktor

Der Direktor wird vom GB für einen Zeitraum von vier Jahren mit der Möglichkeit der einmaligen Wiederwahl gewählt. Er hat kein Stimmrecht im GB. Er ist für die Verwaltung von CEPOL, die Erstellung von Vorlagen für das GB, die Erstellung und nach Beschluss durch das GB die Ausführung des Arbeitsprogramms und des Haushaltsplans, das Personal des Sekretariats und die Kontakte zu den Mitgliedstaaten verantwortlich.¹³⁵ Er vertritt CEPOL nach außen gegenüber der EC, dem EP und anderen Partnern. Im Rahmen des Multi Annual Plan 2010-2014 wurden dem Direktor mehr administrative Befugnisse übertragen. Trotzdem wird von verschiedenen Seiten seine Rolle als ungenau beschrieben angesehen, eine weitere Übertragung von Befugnissen für den administrativen, nicht aber für den inhaltlichen Bereich gefordert. Ob dies innerhalb des geltenden Errichtungsbeschlusses geschehen kann oder dieser überarbeitet werden müsste, wird dabei unterschiedlich bewertet.¹³⁶ Der Direktor hat vergleichbar mit dem Europol Direktor seine Entscheidungsbefugnis im Bereich der Verwaltung der Organisation aber nicht im inhaltlichen Bereich. Durch

¹³¹ Vgl. 2005/681/JI, S. 65f.

¹³² Vgl. 2012 EC GHK-Studie, S. 10.

¹³³ Fragebogen OC, S. 1, Zeile 29-31.

¹³⁴ Vgl. CEPOL GB Decision, 24/2011, S. 2, Artikel 1.

¹³⁵ Vgl. 2005/681/JI RAT, S. 66.

¹³⁶ Vgl. 2012 EC GHK-Studie, S. 20.

seine Vertretung der Organisation nach außen, beispielsweise kann das EP ihn einladen um Bericht zu erstatten, geht seine Rolle über den Verwaltungsbereich hinaus.

3.3 Sekretariat¹³⁷

Die Rolle des Sekretariats ist in dem Errichtungsbeschluss sehr knapp beschrieben, es unterstützt CEPOL bei seinen Verwaltungsaufgaben. Zum Personal gehören Personen, die einen Arbeitsvertrag mit CEPOL haben, EU-Beamte und nationale Experten.¹³⁸ Ende des Jahres 2012 arbeiteten beim Sekretariat 32 Angestellte und 5 nationale Experten.¹³⁹ Ein Organigramm des Sekretariats ist in der Anlage beigefügt.

3.4 National Contact Points

Im Errichtungsbeschluss aus dem Jahr 2006 wird festgestellt: „In jedem Mitgliedstaat kann eine nationale EPA-Anlaufstelle eingerichtet werden.“¹⁴⁰ In der Praxis hat jedes Land eine solche Anlaufstelle eingerichtet. Diese sind allerdings unterschiedlich organisatorisch angebunden und verschieden gut mit personellen Ressourcen ausgestattet. Im Jahr 2011 waren 11 NCPs in nationalen Polizeischulen, 10 in Innenministerien und 4 in einer Polizeibehörde angesiedelt.¹⁴¹ Von verschiedenen Mitgliedstaaten wird eine Verbesserung der finanziellen und personellen Situation der NCPs gefordert, außerdem sollen Rolle und Aufgaben der NCPs besser definiert werden.¹⁴² In Staaten mit mehreren Polizeikörpern oder einer föderalen Struktur ist ein solcher zentraler Punkt häufig schwierig festzulegen. E7 stellt die Situation in seinem Land wie folgt dar: „*And the UK with 43 police forces in England and Wales, and in Scotland, there is another police force in Scotland. Everyone of them has got a police college.*“¹⁴³ Durch die im Stockholmer Programm geplante Ausweitung der Aktivitäten auf den weiteren Kreis des „law enforcements“ sind auch die zu den unterschiedlichen Behörden (Zoll, Grenzschutz, etc.) gehörenden, teils separaten, nationalen Hochschulen mit einzubeziehen. Innerhalb der NCPs gibt es noch verschiedene Kontaktstellen für spezielle Arbeitsbereiche, eingerichtet als National Training Coordinator, National Administrator, National e-Net Manager, Research and Science Correspondent und National Exchange Coordinator.¹⁴⁴ Dabei nehmen

¹³⁷ Ein Organigramm des Sekretariats ist als Anlage 1 beigefügt.

¹³⁸ Vgl. 2005/681/JI RAT, S. 66f.

¹³⁹ Vgl. CEPOL Annual Report 2012, S. 14.

¹⁴⁰ 2005/681/JI EC Artikel 14, S. 67.

¹⁴¹ Vgl. 2011 CEPOL Five Year Report, S. 70.

¹⁴² Vgl. 2012 EC GHK-Studie, S. 16.

¹⁴³ Fragebogen E7, S. 2, Zeile 55-57.

¹⁴⁴ Vgl. <https://www.cepol.europa.eu/index.php?id=cepol-organisation> (abgerufen am 25.01.14).

in der Praxis einzelne Personen mehrere dieser Funktionen wahr, wie E7 für sein Land beschreibt: *„My role is, I am the National Contact Point for the UK for CEPOL. I am also the national e-Net manager, I am National Common Curricula Coordinator and I am National 4 or 5 other within CEPOL“*¹⁴⁵

3.5 Budget

CEPOL verfügt über ein jährliches Budget von ca. 8,45 Mio. Euro. Es teilt sich auf ca. 3,5 Mio. Euro für Personalkosten, 0,4 Mio. Euro für Infrastrukturkosten und ca. 4,5 Mio. Euro für Schulungen, Austauschprogramm etc. Die in den Vorjahren häufig kritisierte Übertragung von Budgetmitteln in das Folgejahr und die Nichtausgabe von Haushaltsmitteln wurden in den letzten Jahren deutlich reduziert. Während im Jahr 2008 nur 66,5 % der Budgetmittel tatsächlich ausgegeben wurden, wurde im Jahr 2012 das Budget zu 95,1 % ausgeschöpft.¹⁴⁶ Wohl bedingt durch die kontinuierliche Nichtausschöpfung wurde der Haushalt von CEPOL in den letzten Jahren nicht erhöht und bewegt sich seit dem Jahr 2008 auf einer Höhe von ca. 8 Mio. Euro. Die Nichtausschöpfung betrifft einen bestimmten Bereich der CEPOL-Aktivitäten - die Schulungsmaßnahmen vor Ort. Diese können, obwohl sorgfältig geplant, aus verschiedenen Gründen (Dozenten stehen kurzfristig nicht zur Verfügung, zu wenige Teilnehmer etc.) abgesagt werden. Aufgrund der administrativen Vorschriften können Budgetmittel häufig nicht mehr in anderen Bereichen eingesetzt werden. Eine Erhöhung zugunsten anderer Bereiche, aber auch für den Schulungsbereich, würde, gerade da CEPOL zur Ausweitung seiner Aktivitäten aufgefordert ist, mehr Aktivitäten ermöglichen, auch wenn aus diesem erweiterten Budget wieder Reste verbleiben könnten.

3.6 Bewertung der Organisationsstruktur

Das GB ist weiterhin das zentrale Gremium für inhaltliche Entscheidungen innerhalb CEPOLs. Allerdings können der RAT durch politische Entscheidungen, die EC aufgrund der Budgethoheit und das EP in seiner Kontrollfunktion Einfluss auch auf die inhaltliche Programmgestaltung nehmen. Die Mischung aus Vertretern der Hochschulen und Ministerialbeamten und das Vorhandensein von mehreren Hochschulen in einem Mitgliedstaat bewirkt eine unterschiedliche Anbindung von CEPOL in den Mitgliedstaaten, sodass ein uneinheitliches Netzwerk entsteht. Im Rahmen des Multi Annual Plans wurden viele Gremien geschlossen und Sitzungen eingespart. Es gilt zu prüfen, ob dieser kleinere Rahmen ausreicht oder punktuell neue Gremien oder häufigere Treffen notwendig sind. Der Direktor ist, wie von verschiedenen Sei-

¹⁴⁵ Fragebogen E7, S. 1, Zeile 7-9.

¹⁴⁶ Vgl. CEPOL Annual Report 2012, S. 14f.

ten angemerkt, in einer unklaren Position; eine bessere Definition seiner Rolle wäre hilfreich. Das Sekretariat hat für die vielfältigen Aufgaben, die es versieht, eine angemessene Personalausstattung. Wünschenswert wäre eine Stärkung der NCPs, um dadurch eine verbesserte Reichweite zu weiteren Polizeischulen in den Mitgliedstaaten zu etablieren. Nach Jahren der Stagnation ist eine Budgetsteigerung sinnvoll, da, wie dargestellt, dadurch das Angebot erweitert werden könnte, so nationale Kosten eingespart werden und durch die verbesserte Zusammenarbeit Straftaten verhindert oder besser aufgeklärt werden können. Unabhängig von diesen Möglichkeiten einer Verbesserung ist die Organisationsstruktur in der vorliegenden Form als Unterstützung einer EU-Agentur und des Netzwerkes geeignet. Sie ist dafür verantwortlich, dass das Angebot von CEPOL kontinuierlich verbessert und ausgedehnt wird.

4. Arbeitsgebiete von CEPOL

Auch die einzelnen Arbeitsgebiete von CEPOL wurden bereits im ersten Errichtungsbeschluss definiert, werden aber von ihrer Ausrichtung, vom Inhalt und mit neuen Instrumenten kontinuierlich weiter entwickelt.

4.1 Schulungen

Im Jahr 2013 wurden zu den folgenden 11 Kategorien Schulungsmaßnahmen angeboten: „EU-Policy Cycle instrument and priorities, other organised crime, counter-terrorism, economic crime, law enforcement techniques, EU cooperation, human rights, management, crime prevention, learning and training, research and science.“¹⁴⁷ CEPOL bietet eine breite Palette von Unterrichtsmethoden an. Im Jahr 2012 wurden durch 112 Schulungen vor Ort, 30 Webinare und E-Learning Module ca. 6000 Teilnehmer erreicht.¹⁴⁸ Unter dem EU-Policy Cycle und anderen Oberbegriffen wird eine größere Zahl von Kriminalitätsbereichen (z.B. Drogen, Cybercrime, Menschenhandel etc.) subsumiert. Zielgruppe für die Schulungen sind: Hochrangige Führungskräfte, Experten und seit dem Errichtungsbeschluss von 2006 auch Ausbilder. Im Jahr 2012 gehörten 41 % der Teilnehmer an den Schulungsmaßnahmen von CEPOL zu der ersten Kategorie.¹⁴⁹ Die Definition der richtigen Zielgruppe ist ein Punkt, der an verschiedenen Stellen diskutiert wird. C3 betont die Notwendigkeit Führungskräfte zu trainieren: „*And the training of the senior police officers is a strategic level, because these are the officers in the member states, that actually have*

¹⁴⁷ CEPOL Work Programme 2013, S. 16.

¹⁴⁸ Vgl. CEPOL Annual Report 2012, S. 18.

¹⁴⁹ Vgl. CEPOL Annual Report 2012, S. 16.

*the power to make changes.*¹⁵⁰ E3 beschreibt ein Problem, das durch die teilweise unklare Einteilung entsteht: „*However, some of the current courses seem to be addressed to working level rather than to senior managers. As a result, senior managers are attending courses intended for working level – they will certainly not use their knowledge upon return to their work.*“¹⁵¹ OC sieht kein rechtliches Problem darin, verschiedene Ebenen zu trainieren: „*CEPOL already is doing both the senior management training and also the specialist trainings that we see in the programme on things. And it would not be doing this, unless we – the Commission and CEPOL and the discharge authority – had confidence, that it had legal authority to do this.*“¹⁵²

Eine Beobachtung ist, dass Führungskräfte wenig Zeit für die Teilnahme an längeren Lehrgängen haben und aufgrund ihrer vielfältigen Aufgaben im täglichen Dienst wenig Gelegenheit haben, das erlernte Wissen weiterzugeben (kaskadieren).¹⁵³ Für diese Aufgabe sind Trainer prädestiniert. CEPOL wertet in seiner Strategie den „train-the-trainer-course“ als „flagship“ Kurs.¹⁵⁴ Auch um die Länge der Schulungen findet eine Diskussion statt. Es wird teilweise eine längere Dauer als effektiver angesehen.¹⁵⁵

Bei einer Durchsicht der „Work Programmes“ von CEPOL fällt eine Entwicklung auf. Seit der Umwandlung in eine EU-Agentur werden für die Themenfindung von Schulungen auch die europäischen Strategien und Programme als Grundlage benannt.¹⁵⁶ Über die Jahre sind diese immer weiter ausformuliert worden, während die „Priorities put forward by Member States“¹⁵⁷ als einzelner Satz am Ende der Aufzählung verblieben sind. Nach Meinung von E3 sind gerade das Wissen und die Anregungen aus den Mitgliedstaaten wichtig: „*The added value of CEPOL lies in providing a platform for sharing of knowledge and best practice available in Member States.*“¹⁵⁸

4.1.1 Schulungen vor Ort

Die Kurse finden meist mit einer Dauer von einer Woche in einer nationalen Polizeihochschule oder im CEPOL-Sekretariat statt. Aufgrund der Vielfalt der Kursangebote können hier nur einige beispielhaft benannt werden. So werden neben den Schu-

¹⁵⁰ Interview C3, S. 1, Zeile 25-27.

¹⁵¹ Fragebogen E3, S. 2.

¹⁵² Interview OC, S. 18, Zeile 619-623.

¹⁵³ Vgl. 2011 CEPOL Protokoll GB 23. Sitzung, Item 6.1, S. 7.

¹⁵⁴ CEPOL GB Decision, 31/2010, Multi Annual Strategy 2010-2014, S. 6.

¹⁵⁵ Vgl. 2011 CEPOL Protokoll GB 23. Sitzung, Item 6.1, S. 6.

¹⁵⁶ Vgl. CEPOL Annual Work Programme 2006, S. 2f.

¹⁵⁷ CEPOL Work Programme 2013, S. 10.

¹⁵⁸ Fragebogen E3, S. 1.

lungen zu den oben genannten Kriminalitätsbereichen beispielsweise auch solche zum Thema Schengen, Joint Investigation Teams (JIT) und Zeugenschutz angeboten. CEPOL bietet seit vielen Jahren Schulungen für Polizeibeamte an, die für europäische oder internationale Friedensmissionen vorgesehen sind. Im Programm sind auch Kurse, die über einen längeren Zeitraum und verschiedene Orte verteilt sind, ein „Policing in Europe“ und ein sogenanntes TOPSPOC Training zur Unterstützung der Umsetzung des Stockholm-Programms bei den nationalen Behörden.¹⁵⁹ Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit sowohl Schulungsmaßnahmen im Rahmen der europäischen Programme auszuführen, als auch eigene Vorschläge für die Inhalte zu machen. Für beide Fälle ist seit 2006 ein auf den Regularien für eine EU-Agentur aufbauendes, administratives Verfahren vorgesehen, bei dem die Mitgliedstaaten sich über mehrere Schritte für die Ausführung einer Schulungsmaßnahme bewerben müssen. Einen Effekt den solche Maßnahmen haben, bei denen sich die Teilnehmer persönlich treffen, beschreibt C1: *„When you bring people together who share similar interests, they actually need each other, they create networks. Often police officers are not prepared to give away information just automatically, without knowing the recipient. Police officers often feel more prepared to share information with a person they know and trust.“*¹⁶⁰

4.1.2 E-Learning, Webinars

Bereits im Errichtungsbeschluss aus dem Jahr 2000 ist von der „Entwicklung eines elektronischen Netzes, das die EPA bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt“, die Rede.¹⁶¹ In den Anfangsjahren wurde das daraufhin entwickelte System European Police Learning Net (EPLN) bei der niederländischen Polizeihochschule für CEPOL betrieben und im Jahr 2006 nach Bramshill verlegt.¹⁶² Bestandteile dieses Systems waren eine Wissensmanagement-Datenbank und ein Diskussionsforum.¹⁶³ Im März 2008 wurde das CEPOL e-Net in Betrieb genommen und damit der Zugang zu den unterschiedlichen Diensten vereinheitlicht. Neben einem Diskussionsforum wird seitdem auch ein Live-Chat angeboten.¹⁶⁴ Im Jahr 2009 wurden dann noch weitere Dienste etabliert: Darunter das Dokumenten-Management-System „Workspace“, in dem die Gremien von CEPOL ihre Arbeitsdokumente ablegen können, und die Datenbank „E-Library“, in der Ergebnisse aus Wissenschaft und Forschung abgelegt werden. Eine umfangreiche Lehrgangsverwaltung, E-Learning und weitere

¹⁵⁹ Vgl. CEPOL Training Catalogue 2013, S. 28.

¹⁶⁰ Interview C1, S. 2f., Zeile 69-72.

¹⁶¹ 2000/820/JI RAT Artikel 7 i).

¹⁶² Vgl. CEPOL Annual Report 2006, S. 23.

¹⁶³ Vgl. 10057/04 RAT, S. 14.

¹⁶⁴ Vgl. CEPOL Annual Report 2008, S. 22.

Funktionalitäten werden im Learning Management System (LMS) angeboten.¹⁶⁵ Nachdem die Entwicklung von E-Learning-Modulen bereits seit einigen Jahren vorgesehen war¹⁶⁶, werden nach einem längeren Abstimmungsprozess seit 2011 verschiedene E-Learning-Module angeboten.¹⁶⁷ Dabei ist im Konzept vorgesehen, diese in einem Gesamtzusammenhang einzusetzen. Beispielsweise erhalten Personen, die für einen stationären Kurs registriert werden, damit Zugang zum LMS und können dort ein ihrem Kurs entsprechendes E-Learning-Modul abrufen. Dies dient zur Angleichung des Eingangsniveaus der Teilnehmer und ermöglicht das Kennenlernen von englischem Fachvokabular.¹⁶⁸ Seit 2011 werden sogenannte „Webinars“ von CEPOL zur Verfügung gestellt. Dabei wird zu einem bestimmten Zeitpunkt im Internet ein Seminar durchgeführt. Dafür registrierte Nutzer können sich interaktiv beteiligen. Im Jahr 2012 wurden 21 Sessions¹⁶⁹ angeboten.¹⁷⁰

CD weist auf den Erfolg dieser Maßnahmen hin: *„As to the impact that we have achieved that until 2009, CEPOL had a bit more than 2000, 2300 participants at the training on annual base. In 2012, we had more than 6000. Why and how? Because in the one hand, as I mentioned, we matured our administration. In other hand, we started to implement the new technology, the e-learning. So the webinars and e-learning brought more students into our virtual classes as students at the classroom training that are more expensive.“*¹⁷¹

4.1.3 Common Curricula

Der Errichtungsbeschluss aus dem Jahr 2000 definiert als Maßnahme für CEPOL, „harmonisierte Lehrpläne“¹⁷² auszuarbeiten. Dies wurde in den Beschluss von 2006 wortgleich übernommen. Auch das Haager Programm betont diesen Bereich explizit. Seit Beginn der Arbeit von CEPOL werden sogenannte Common Curricula (CCs) zu verschiedenen Themen¹⁷³ erarbeitet und fortentwickelt. Sinn dieser CCs ist es, wie auch für das e-Net, mit den beschränkten Budgetmitteln, die CEPOL zur Verfügung stehen, eine weit größere Zahl von Personen zu erreichen, als es durch Lehrgänge vor Ort möglich ist.¹⁷⁴ Dabei sollen die CCs einerseits die europäische Dimension bei einzelnen Themen reflektieren, andererseits sollen sie genug Gestal-

¹⁶⁵ Vgl. CEPOL Annual Report 2009, S. 15f.

¹⁶⁶ Vgl. 9132/05 RAT S. 23.

¹⁶⁷ Vgl. CEPOL Annual Report 2011, S. 19.

¹⁶⁸ Vgl. Könn (2009), S. 223.

¹⁶⁹ Vgl. <https://www.cepol.europa.eu/index.php?id=coe-past-webinars> (abgerufen am 25.01.14)

¹⁷⁰ Einzelne Webinars können auch unter www.youtube.com, allerdings ohne die interaktiven Möglichkeiten, aufgerufen werden.

¹⁷¹ Interview CD, S. 4, Zeile 93-98.

¹⁷² 2000/820/JI RAT Artikel 7, S. 3.

¹⁷³ Vgl. Eine aktuelle Themenliste befindet sich im CEPOL Annual Report 2012, S. 21.

¹⁷⁴ Vgl. Fehérváry/Kasecker (2007), S. 477.

tungsraum lassen, um die nationalen Besonderheiten der Mitgliedstaaten in ein auf die CCs aufbauende Schulungen vor Ort einfließen zu lassen.¹⁷⁵ Dass eine ausgewogene Entwicklung von CCs damit sehr schwierig ist, zeigt der Fall eines unter Führung von Großbritannien entwickelten CC zum Thema Terrorismusbekämpfung, das, da es sehr exklusiv auf die britische Situation ausgerichtet war, noch einmal völlig neu entwickelt werden musste.¹⁷⁶ Auch im LETS ist die Entwicklung von CCs vorgesehen.¹⁷⁷

Trotz der schon längeren Existenz dieses Instruments gibt es bis heute nur bruchstückhafte Erkenntnisse über den tatsächlichen Einsatz in den Mitgliedstaaten, da beispielsweise die Nutzung von einzelnen Elementen aus einem CC statistisch schwer nachweisbar ist. Für die Fünfjahresevaluation wurden die Mitgliedstaaten genauer zu Hintergrund und Umsetzung des CC „Trafficking in Human Beings (THB)“ befragt. Dabei berichtete von 18 Mitgliedstaaten nur eines von der Umsetzung dieses CC, vier benutzen Teile, sechs kleine Teile und fünf nutzen es nicht. Eine Nachfrage im Rahmen der Evaluation ergab, dass die meisten nationalen Schulungsprogramme dieses Thema behandeln und dabei vom Inhalt einen besseren Status, als den vom CC vorgegebenen, haben. Es wird von mangelhafter Mitarbeit der Mitgliedstaaten an der Erstellung des CC berichtet und aus verschiedenen Blickwinkeln dieser CC infrage gestellt.¹⁷⁸ Für die CCs insgesamt wird festgestellt, dass einige bisher überhaupt nicht umgesetzt wurden und andere eine jahrelange Bearbeitungszeit haben, bevor sie überhaupt erstmals fertiggestellt werden.¹⁷⁹ Für CD ist eine Nutzung in Teilen eher vorstellbar als eine Nutzung im Ganzen: *„I do not want to talk harmonisation of each of the curriculum on a national level in the different countries. Germany fundamentally differs from Hungary. So no sense to do this, but it could be produced certain training materials to orient and to update the national systems.“*¹⁸⁰ Im GB wurde dies als Unterschied zwischen „implementation“ und „integration“ beschrieben.¹⁸¹ Anscheinend ist die Motivation die CCs zu erstellen nicht immer hoch. So wurde im GB im März 2012 berichtet, dass von neun CCs die ausgeschrieben waren, nur für vier eine Bewerbung der Mitgliedstaaten vorlag, die Ausgestaltung zu übernehmen.¹⁸²

¹⁷⁵ Vgl. CEPOL GB Decision, 29/2006, S. 2ff.

¹⁷⁶ Vgl. Fehérváry/Kasecker (2007), S. 479.

¹⁷⁷ 2013/99 EC, Part 2, S. 18.

¹⁷⁸ Vgl. 2011 CEPOL Five Year Report, S. 47ff.

¹⁷⁹ Vgl. 2011 CEPOL Five Year Report, S. 58f.

¹⁸⁰ Interview CD, S. 9, Zeile 287-289.

¹⁸¹ Vgl. 2012 CEPOL Protokoll GB 27. Sitzung, Item 8.1, S. 13.

¹⁸² Vgl. 2012 CEPOL Protokoll GB 27. Sitzung, Item 8.1, S. 12.

4.1.4 Anerkennung der Bildungsmaßnahmen, Masterprogramm

Ein Manko der Bildungsmaßnahmen von CEPOL ist die nicht formalisierte Anerkennung in den Herkunftsstaaten der Teilnehmer. Sie werden bisher nicht als fester Bestandteil einer nationalen Aus- oder Fortbildung anerkannt, sondern als allgemeine Fortbildungsmaßnahme angesehen. E2 bemerkt dazu: *„Die Bemühungen um Einheitlichkeit der Law Enforcement Fortbildung im europäeischen Bereich durch das Schaffen einheitlicher Standards (Stichworte Zertifizierung, Akkreditierung) wird zukünftig ein immer wichtiger werdender Aspekt der Arbeit von CEPOL sein.“*¹⁸³ Dabei ist zu bedenken, dass die Akkreditierung einzelner Trainingsmodule erst mit der Umsetzung des Bologna-Prozesses in den nationalen Trainingsprogrammen eingeführt wurde. Die Festlegung von abgegrenzten, bewerteten und mit European Credit Transfer System (ECTS) Punkten versehenen Modulen ist erst in den letzten Jahren durchgeführt worden.¹⁸⁴

Ein Schritt, der über die Anerkennung von Einzelmaßnahmen hinausgeht, ist die Einführung eines aus mehreren Modulen bestehenden Kurses, „Policing in Europe“, aus dem Kreditpunkte beispielsweise in einen Masterstudiengang übertragen werden können. Dieser Kurs wurde in Zusammenarbeit mit verschiedenen nationalen Polizeihochschulen entwickelt.¹⁸⁵ Am Ende dieser Entwicklung soll nach den Vorstellungen von CEPOL die Einführung eines kompletten Masterstudiengangs stehen. Dieser Studiengang wird am Anfang vermutlich nur als Zusatzausbildung gewertet werden und keine Anerkennung als Einstieg in eine höhere Polizeilaufbahn ermöglichen, da beispielsweise in Deutschland der Aufstieg innerhalb der Polizeien nur über ein Studium an der Deutschen Hochschule der Polizei (DHPol) möglich ist und nicht durch einen berufsbegleitenden, vergleichbaren Studiengang an einer Universität. Inwieweit ein solches Studium für den Direkteinstieg in eine Polizeilaufbahn anerkannt wird, für den in einigen Staaten studierte Juristen oder andere Studienabsolventen zugelassen werden, wird sich erst noch zeigen. Im Jahr 2012 wurde eine Working Group zum Thema „Einrichtung eines Masterstudiengangs“ eingerichtet.¹⁸⁶

Auch Frontex plant, einen Masterkurs im Strafverfolgungsbereich einzuführen. Dies hat zu beiderseitigen Irritationen geführt, da zum Teil in den Mitgliedstaaten auf dieselben Polizeihochschulen als Partner zugegriffen würde und der Inhalt der Kurse größere Ähnlichkeiten aufweisen dürfte. In diesem Zusammenhang wurde erneut

¹⁸³ Fragebogen E2, S. 1.

¹⁸⁴ Vgl. 2010 CEPOL SEPEB, S. 9.

¹⁸⁵ Vgl CEPOL Annual Report 2011, S. 22.

¹⁸⁶ Vgl. CEPOL GB Decision, 41/2012.

das Bedürfnis einer verbesserten Koordination zwischen den einzelnen EU-Behörden im Ausbildungsbereich betont.¹⁸⁷

4.2 Exchange Programme

Der Austausch von Polizeibeamten bzw. der dienstliche Aufenthalt von Polizisten in anderen Staaten zum Kennenlernen des anderen Landes, seiner Polizeibehörden und zur Bildung eines Netzwerkes wurde auf europäischer Ebene bereits in den 80er Jahren durchgeführt.¹⁸⁸ Von 2006 bis 2009 wurde von CEPOL ein im Rahmen des Haager Programms vorgesehenes¹⁸⁹ Austauschprogramm durchgeführt. Teilnehmen konnten Beamte der Führungsebene oder Trainer.¹⁹⁰ Auf Grundlage des Stockholmer Programms, das für den Strafverfolgungsbereich fordert, „spezifische Austauschprogramme - nach dem „Erasmus“-Modell - einzurichten, an denen Nicht-EU-Mitgliedstaaten und insbesondere Beitrittsstaaten sowie Ländern, mit denen die Union Partnerschafts- und Kooperationsabkommen geschlossen hat, beteiligt werden könnten“¹⁹¹, wird seit dem Jahr 2010 das „European Police Exchange Programme“ (EXPRO) durchgeführt. Dies wird, obwohl auf einem ausdrücklichen Beschluss des RAT basierend¹⁹², ohne zusätzliche Mittelzuweisung aus dem CEPOL-Haushalt finanziert. Die Zahl der Teilnehmer (ca. 300) wurde im Vergleich zu den Vorjahren bis zum Jahr 2012 verdreifacht.¹⁹³ Im Rahmen dieses Programms werden zusätzlich Besuche bei EU-Agenturen aus dem Strafverfolgungsbereich, die Teilnahme von Beamten aus den Staaten des Westbalkans und Studienbesuche in Vorbereitung der Übergabe der Ratspräsidentschaft organisiert.¹⁹⁴ Die Austauschprogramme sind laut der GHK-Studie aus dem Jahr 2012 zusammen mit den Trainingskursen das meistgeschätzte Instrument, das CEPOL anbietet.¹⁹⁵

4.3 External Relations

Die Außenbeziehungen von CEPOL sind inzwischen so vielfältig, dass hier nur auf einige zentrale Punkte eingegangen werden kann. Die Beziehungen zu den Akademien der Anrainerstaaten der EU oder zu weiter entfernt liegenden Staaten ist eine zentrale Intention der AEPC, die CEPOL in den letzten Jahren ebenfalls ins Zentrum ihrer Aktivitäten gerückt hat. Bereits bei der Gründung von CEPOL werden Norwegen, Island, die jeweiligen Bewerberstaaten und seit dem Jahr 2006 die Schweiz als

¹⁸⁷ Vgl. 2012 CEPOL Protokoll GB 28. Sitzung, Item 6, S. 4.

¹⁸⁸ Vgl. Häseker (1985), S. 290.

¹⁸⁹ Vgl. 2005/C 53/01 RAT Haager Programm, S. 10.

¹⁹⁰ Vgl. CEPOL Annual Report 2006, S. 20.

¹⁹¹ 2010/C 115 RAT Stockholmer Programm, S. 7.

¹⁹² 2010 8309/1/10 RAT.

¹⁹³ Vgl. CEPOL Annual Report 2011, S. 25.

¹⁹⁴ Vgl. CEPOL Annual Report 2012, S. 38.

¹⁹⁵ Vgl. 2012 EC GHK-Studie, S. 23.

Beobachter in die entsprechenden Gremien von CEPOL eingeladen, Teilnehmer aus diesen Staaten können an Schulungsmaßnahmen teilnehmen oder diese ausrichten. Weitere Kontakte zu nicht EU-Staaten kamen über die EU-Projekte, die CEPOL zugunsten von verschiedenen Staaten ausgeführt hat, zustande. Der Kontakt zu weiteren Einrichtungen der EU (vor allem Europol, Eurojust und Frontex) wurde im Beschluss von 2006 festgeschrieben und bereits davor aufgenommen. So fanden die ersten Treffen mit Europol, bei denen die Diskussion um eine zukünftige Zusammenarbeit im Mittelpunkt stand, bereits im Jahr 2001 statt.¹⁹⁶ Seit dem Jahr 2006 wurde Kontakt mit weiteren Staaten aufgenommen, so beispielsweise den USA, Russland, Kanada, und Saudi Arabien.¹⁹⁷ Seit dem Jahr 2008 wurde mit Interpol¹⁹⁸ und mit weiteren Organisationen und Staaten ein Kooperationsabkommen unterzeichnet.¹⁹⁹ Mit verschiedenen Staaten außerhalb der EU werden gemeinsame Konferenzen organisiert.

Die Pflege, der „External Relations“ ist eines von vier strategischen Zielen von CEPOL.²⁰⁰ Dies ist auch im Zusammenhang mit der Strategie der EU zu sehen, für die die Innere Sicherheit eine äußere Dimension in der Zusammenarbeit mit Nachbar- und weiteren Staaten hat. CEPOL nimmt in diesem Zusammenhang als EU-Agentur die dazugehörige Rolle in der Zusammenarbeit im Bereich der Aus- und Fortbildung war.²⁰¹ Da alle externen Beziehungen für CEPOL als EU-Agentur in Übereinstimmung mit der offiziellen Position der EU sein müssen, ist teilweise ein langwieriger und komplizierter Prozess zu beobachten, bis es zu einem Partnerschaftsabkommen kommt. Ein Beispiel dafür sind die Verhandlungen mit Russland. Bereits im Jahr 2006 wurden Verhandlungen mit Russland über eine Partnerschaft im Hochschulbereich aufgenommen.²⁰² Nach langwierigen Verhandlungen wurde im März 2013 folgender Status benannt: „The representative of the European Council pointed out that currently cooperation with Russian Federation is blocked in the Council.“²⁰³

4.4 Ausführung von EU-Projekten

CEPOL war in den Jahren 2003 und 2004 in der Ausführung des EU-Programmes CARDS, ein Schulungsprogramm der EU für die Staaten des Westbalkans, beteiligt.

¹⁹⁶ Vgl. 9420/02 RAT, S. 29.

¹⁹⁷ Vgl. CEPOL Annual Report 2006, S. 26.

¹⁹⁸ Vgl. CEPOL Annual Report 2008, S. 27.

¹⁹⁹ Vgl. CEPOLGB decision, 23/2011, S. 13ff.

²⁰⁰ Vgl. 2011 CEPOL Brochure Qualitative Thinking, Qualitative Education, S. 17.

²⁰¹ Vgl. Failla (2011), S. 24.

²⁰² Vgl. CEPOL Annual Report 2006, S. 26.

²⁰³ 2013 CEPOL Protokoll GB 29.Sitzung, Item 20.3, S. 23.

Da CEPOL bis dahin keine eigene Rechtspersönlichkeit hatte, wurde ein Memorandum of Understanding (MoU) mit der AEPC unterzeichnet, worauf diese im Auftrag von CEPOL das Programm zusammen mit den Hochschulen der Mitgliedstaaten durchführte. MEDA war ein Programm der EU für die Mittelmeeranrainerstaaten, in dessen Ausführung CEPOL in den Jahren 2004 bis 2006 Schulungsmaßnahmen koordiniert hat.²⁰⁴ In den Jahren 2007 bis 2010 wurde als Nachfolgeprojekt zu MEDA das Projekt EUROMED II durchgeführt. Auch im Rahmen dieses Projektes koordinierte CEPOL Schulungsmaßnahmen, die von den nationalen Polizeischulen der Mitgliedstaaten ausgeführt wurden.²⁰⁵ Im Jahr 2012 war CEPOL an mehreren Schulungsprojekten der EU beteiligt: China-EU Police Training Project, Euroeast Project und European Police Service Training Project.²⁰⁶

4.5 Research and Science

Die Zusammenarbeit in diesem Bereich wird in den Errichtungsbeschlüssen nur angedeutet. Aufgabe von CEPOL ist demnach die „Verbreitung der bewährten Verfahren und der Forschungsergebnisse“.²⁰⁷ Für diesen Bereich wird auch der Begriff Police Science, also Polizeiwissenschaft verwendet. Bereits von Beginn an ist das Thema Polizeiwissenschaft Teil der Agenda von CEPOL. So wurde bereits im Jahr 2001 der Ausschuss „Forschung und bewährte Verfahren“ als einer von fünf Ausschüssen eingerichtet.²⁰⁸ Ein Meilenstein in dieser Arbeit war die „Projektgruppe zur Entwicklung eines europäischen Ansatzes der Polizeiwissenschaft“, zusammengesetzt aus namhaften Experten aus der Polizeiwissenschaft, die nach 2-jähriger Arbeit im Jahr 2007 ihre Ergebnisse dem GB präsentiert hat.²⁰⁹ Ziel der Arbeit von CEPOL in diesem Bereich war nicht die Forschung an sich, sondern vorerst die Verbreitung von nationalen Forschungsergebnissen auf europäischer Ebene. Zu diesem Zweck wurde eine Datenbank (e-Doc, später e-Library) aufgebaut und die Stelle eines „Research and Knowledge Management Officer“ beim CEPOL-Sekretariat eingerichtet.²¹⁰ CEPOL gibt seit einigen Jahren einen „Police Science and Research Bulletin“ heraus, arbeitet mit verschiedenen Netzwerken und Organisationen aus diesem Bereich zusammen und organisiert einmal jährlich eine Konferenz zu polizeiwissenschaftlichen Themen.²¹¹ In Zukunft soll ein „CEPOL Police Re-

²⁰⁴ Vgl. 9230/06 RAT, S. 11f.

²⁰⁵ Vgl. CEPOL Annual Report 2010, S. 17.

²⁰⁶ Vgl. CEPOL Work Programme 2013, S. 19.

²⁰⁷ 2000/820/JI RAT Artikel 7. d) – praktisch wortgleich (bewährten wird durch vorbildlich ersetzt) in 2005/681/JI RAT Artikel 7. d).

²⁰⁸ Vgl. 9420/02 RAT, S. 15.

²⁰⁹ 2007 CEPOL PGEAPS Final Report.

²¹⁰ Vgl. Fehérváry (2007), S. 243 ff.

²¹¹ Vgl. CEPOL Annual Report 2012, S. 35.

search Award“ vergeben und eine weitere Datenbank für die Sammlung von Kontaktdaten von Polizeiwissenschaftlern, Trainern und Experten eingerichtet werden.²¹²

Ein europäischer Ansatz für die Polizeiwissenschaft ist trotz aller Bemühungen, die im CEPOL-Rahmen unternommen werden, noch nicht deutlich zu erkennen.²¹³ Die CEPOL European Research and Science Conference im Jahr 2012 in Lyon ist erneut auf die Fragen zurückgekommen, die in der Studie von 2007 bereits gestellt wurden - ein Anzeichen, dass dies weiterhin der Status der Diskussionen ist.²¹⁴ CEPOL hat in seiner Strategie unter „Goal 2: CEPOL will be developed into a European law enforcement knowledge base“ einen Schwerpunkt auf die Weiterentwicklung und Bekanntmachung ihrer Instrumente in diesem Bereich gelegt.²¹⁵ Die Notwendigkeit dieser Arbeit, um eine ausgewogene Lagebeurteilung der Kriminalitätssituation in Europa zu erhalten, betont C1: *„Operational threat assessments are fed by operational officers, analysed by operational officers. This operational product deals with current and near future. It is not seriously assessing societal changes in a wider scope. This is the role of scientific research.“*²¹⁶

4.6 Bewertung der Arbeitsgebiete

Die Schulungsmaßnahmen von CEPOL werden von den Teilnehmern mit einer hohen Zufriedenheitsrate (92 %) bewertet.²¹⁷ Es ist insgesamt anerkannt, dass CEPOL verschiedene Ebenen beschult. Der Errichtungsbeschluss enthält die notwendige Grundlage dafür. Es besteht eine Notwendigkeit genauer festzulegen, welcher Teilnehmerkreis für bestimmte Maßnahmen vorzusehen ist. Führungskräfte sind geeignet, um strategische Ideen kennenzulernen und im eigenen Land umzusetzen; Experten und Trainer um Fachwissen zurück in das eigene Land zu transportieren. Noch keine endgültige Form haben die CCs gefunden. Ob dafür aktuell ein tatsächlicher Bedarf besteht ist fraglich, da in nationalen Schulungen die eigene Situation und Sichtweise einfließt und für viele Felder nationale Schulungen bereits bestehen oder bei Bedarf sehr schnell entwickelt werden. Erfolgsversprechender scheint hier die Entwicklung von einzelnen Bausteinen mit einem europäischen Bezug zu sein, die dann in nationalen Maßnahmen verwendet werden können. Das Gleiche trifft für die Idee einer gemeinsamen Ausbildung zu, die mittelfristig hauptsächlich durch nationale Inhalte geprägt sein wird. Die Einrichtung des Masterkurses kann hier vor-

²¹² Vgl. CEPOL Work Programme 2013, S. 24.

²¹³ Vgl. Fehérváry (2007), S. 256.

²¹⁴ Vgl. CEPOL Annual Report 2012, S. 35.

²¹⁵ Vgl. CEPOL GB Decision, 21/2010 Multi Annual Action Plan 2011-2014, S. 7f.

²¹⁶ Interview C1, S. 10, Zeile 340-343.

²¹⁷ Vgl. CEPOL Annual Report 2012, S. 15.

erst eine sinnvolle Zusatzausbildung bieten und auch Bausteine entwickeln, die in eine nationale Ausbildung integriert werden. E-Learning ist das richtige Tool, um mit beschränkten Finanzmitteln eine große Zahl von Teilnehmern zu erreichen. Um Netzwerke zwischen den einzelnen Teilnehmern zu etablieren und einen intensiven Austausch zu ermöglichen, haben Schulungen vor Ort weiterhin ihren Stellenwert. Die Austauschprogramme ermöglichen die Bildung von persönlichen Netzwerken und das Kennenlernen der praktischen Arbeit vor Ort, die sich im Klassenraum in dieser Form nicht komplett nachstellen lässt. Die Ausführung von EU-Projekten durch CEPOL ermöglicht eine koordinierte Teilnahme von verschiedenen EU-Staaten an einem Projekt. Sofern in der Zukunft die Partnerschaften mit Staaten und Organisationen außerhalb der EU weiter zunehmen, stellt sich immer mehr die Frage, wie diese in der Praxis mit Kontakten und Aktivitäten bei der limitierten Personalstärke des CEPOL-Sekretariats unterhalten werden können. Eine Idee wäre, für die jeweilige Partnerschaft „Paten“ innerhalb des Netzwerkes zu benennen, die sich gemeinsam mit dem Sekretariat um die Pflege der Beziehungen kümmern.

5. Abgrenzung zu anderen Organisationen/Bildungseinrichtungen

Neben CEPOL und verschiedenen bilateralen Bildungszusammenschlüssen gibt es noch weitere Akteure im Raum der EU, die eine Zusammenarbeit im Bildungsbereich betreiben.

5.1 AEPC

Der gemeinsamen Idee einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der polizeilichen Aus- und Fortbildung auf europäischer Ebene und dem 4-Phasen-Modell²¹⁸ folgend, wurde im Jahr 1996 ein MoU von Polizeischulen aus 12 der damaligen 15 Mitgliedstaaten der EU unterzeichnet und die AEPC offiziell vonseiten der EC, obwohl die AEPC keine formelle Zugehörigkeit zur EU hat, gestartet. Bereits vor diesem offiziellen Zusammenschluss gab es seit 1979 eine regelmäßig stattfindende europäische Schulleitertagung der Polizeihochschulen in den EG-Staaten.²¹⁹ Die AEPC hat bis heute keine eigene Rechtsform, sondern ist ein informeller Verbund zwischen den einzelnen Hochschulen.²²⁰ Geleitet wird die AEPC von einem sich zweimal jährlich treffenden Verwaltungsrat, zu dem alle Leiter der beteiligten Hochschulen eingeladen sind und einem sich dreimal treffenden kleineren Exekutivkomitee, das von einem gewählten Präsidenten und seinen Stellvertretern geleitet

²¹⁸ Siehe Einleitung.

²¹⁹ Vgl. Häseker (1985), S. 290.

²²⁰ Vgl. 2013 AEPC History, S. 1.

wird.²²¹ Das Sekretariat ist wechselnd an eine nationale Hochschule angegliedert. Im Jahr 2013 waren 50 Polizeihochschulen aus 42 Staaten Mitglied. Zum Programm der AEPC gehört ein gemeinsamer Schulungskalender, in dem bestimmte nationale Lehrgänge veröffentlicht werden, bei denen Teilnehmerplätze für ausländische Teilnehmer reserviert sind.²²² Allerdings beteiligt sich nur ein Teil der Mitgliedshochschulen an diesem Angebot, sodass im Jahr 2013 elf Hochschulen und die MEPA spezielle Kurse in diesem Rahmen angeboten haben, wobei nur die DHPol und das schweizerische Polizeiinstitut eine größere Zahl von Kursen für diesen Zweck geöffnet haben.²²³ Des Weiteren werden jährlich eine Konferenz der Hochschulleiter und weitere Konferenzen organisiert.²²⁴ Die Zusammenarbeit zwischen AEPC und CEPOL findet darin Ausdruck, dass ein Vertreter der AEPC an den GB-Sitzungen von CEPOL teilnimmt.

Es bleibt seit Gründung von CEPOL die Frage offen, ob die AEPC weiter genug eigene Arbeitsfelder hat und ausreichend wichtige Bereiche abdeckt, die CEPOL nicht abdecken kann. Nur dann ist ihre Existenz weiterhin sinnvoll. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen ist in einem MoU aus dem Jahr 2002 geregelt. Ein zentraler Satz in diesem Dokument besagt: „Both institutions agree that whenever CEPOL is in a position to undertake activities previously covered by AEPC, those activities will be implemented by CEPOL and the AEPC will cease to undertake them.“²²⁵ Ein Strategiepapier der AEPC aus dem Jahr 2008 bezeichnet den Kontakt zu Hochschulen in nicht EU-Staaten als zentrale Aufgabe der AEPC in Ergänzung zu dem Arbeitsgebiet von CEPOL.²²⁶ Da CEPOL-Aktivitäten in der Regel einen längeren administrativen Vorlauf haben, wurde von der AEPC Folgendes angeboten: „AEPC could be complementary to CEPOL, and it could be a way of doing things in an emergency or at last minute.“²²⁷ Die AEPC-Zusammenarbeit gilt als informell und wird von den beteiligten Hochschulen finanziert im Gegensatz zu der formelleren von der EU finanzierten CEPOL-Zusammenarbeit.²²⁸ Durch diesen informellen Charakter können wesentlich einfacher Verbindungen zu Polizeihochschulen von Staaten aufgebaut werden, beispielsweise zu Russland oder zur Türkei, für die CEPOL unter Beachtung der offiziellen politischen Linie der EU, einen komplexen Prozess durchlaufen muss.

²²¹ Vgl. <http://www.aepc.net/working-procedures/> (abgerufen am 25.01.14).

²²² Vgl. AEPC Annual Course Calendar 2013.

²²³ Vgl. AEPC Annual Course Calendar 2013.

²²⁴ Vgl. <http://www.aepc.net/annual-head-of-training-conference/> (abgerufen am 25.01.14).

²²⁵ Vgl. 2013 AEPC Strategy Paper.

²²⁶ ebd.

²²⁷ 2012 CEPOL Protokoll GB 27. Sitzung, Item 4.4, S. 4.

²²⁸ Vgl. Göransson (2001), S. 119.

Es wäre sinnvoll, eine Zusammenlegung mit CEPOL oder zumindest eine weitere Annäherung kontinuierlich zu prüfen, da beteiligte Personen und Institutionen in beiden Organisationen tätig sind und bei einem gemeinsamen Vorgehen Synergien erzielt werden können. Bereits im Jahr 2001 war die Überführung der AEPC in CEPOL geplant, dies wurde aber aufgrund des damaligen als fragil eingeschätzten Status von CEPOL zurückgestellt.²²⁹ Offen bleibt, inwieweit CEPOL neben den anderen Aufgaben, die inzwischen festgelegt wurden, wieder verstärkt als Zentrum eines Netzwerkes der Polizeihochschulen operieren kann.

5.2 MEPA, NPBA

Aufbauend auf einer Österreichisch-Ungarischen Initiative wurde im Jahr 1993 die MEPA gegründet. Dies geschah als Reaktion auf die politischen Umwälzungen in dieser Region, die Grenzöffnung und die damit zusammenhängende stark zunehmende Notwendigkeit der Zusammenarbeit im polizeilichen Bereich zwischen den Staaten in der Region.²³⁰ Diese, als Netzwerk aufgestellte Bildungseinrichtung, wurde im Jahr 2001 durch eine gemeinsame Erklärung der Innenminister der beteiligten Staaten bestätigt²³¹ und ist auf der Ebene von Hochschulen und zentralen Polizeibehörden angesiedelt. Aktuell besteht die MEPA aus sieben Teilnehmerstaaten (Deutschland, Österreich, Schweiz, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn). Polen, ein Gründungsmitglied, hat Ende 2012 die Zugehörigkeit zur MEPA beendet.²³² Die Arbeitssprache der MEPA ist Deutsch. Die Kosten werden hauptsächlich von den beteiligten Staaten getragen. Es werden Seminare, Sprachkurse und Hospitationen für Beamte des kriminalpolizeilichen und des grenzpolizeilichen Dienstes angeboten. Schwerpunkt hier sind die mehrwöchigen Hauptkurse für Kriminal- und Grenzschutzbeamte. Darüber hinaus werden jedes Jahr mehrtägige Seminare (im Jahr 2013 zwölf) zu verschiedensten Themen der Kriminalitätsbekämpfung und Nachfolgeseminare zu den Hauptkursen veranstaltet. „Zielgruppe sind überwiegend Experten und Führungskräfte des mittleren Polizeimanagements, die zumindest eine Ausbildung zum gehobenen Polizeivollzugsdienst haben.“²³³ Die MEPA unterhält nationale Verbindungsstellen in allen Teilnehmerstaaten und ein zentrales Koordinationsbüro in Wien. Neben der Weitergabe von Kenntnissen zur Kriminalitätsbekämpfung und dem Kennenlernen der Situation in den Nachbarstaaten geht es bei der MEPA zentral um den Aufbau eines Netzwerkes unter den Polizeibeamten in der Region. Dadurch soll ergänzend zu den offiziellen Kommunikationskanälen eine

²²⁹ Vgl. McDonald (2001), S. 34.

²³⁰ Vgl. Fehérváry /Schulte (1995), S. 283.

²³¹ Vgl. Das MEPA-Buch (2013), S. 1ff.

²³² Vgl. Das MEPA-Buch (2013), S. 7.

²³³ Vgl. Das MEPA-Buch (2013), S. 1.

informelle Zusammenarbeitsebene bereitgestellt werden.²³⁴ Im Unterschied zu CEPOL ist dies bei der MEPA ein ausdrückliches Ziel, während es bei CEPOL nur ein Nebeneffekt ist. Die MEPA wie auch die Nordic Baltic Police Academy (NBPA) werden im Errichtungsbeschluss aus dem Jahr 2000 ausdrücklich als Partner für eine Zusammenarbeit mit CEPOL genannt.²³⁵ Im Beschluss aus dem Jahr 2006 findet sich diese ausdrückliche Benennung nicht mehr. Im Gegensatz zu den Anfangsjahren findet die MEPA in den letzten Jahresberichten von CEPOL keine Erwähnung mehr, sodass davon auszugehen ist, dass die Zusammenarbeit keinen besonderen Stellenwert mehr genießt.

Die im nordisch-baltischen Raum operierende NBPA hatte einen anderen Aufbau als die MEPA. Sie war nicht als partnerschaftliche Akademie aller Teilnehmerstaaten, wie die MEPA, sondern als Koordinierungsgremium im Bildungsbereich für die Unterstützungsleistungen der nordeuropäischen Staaten für die baltischen Staaten tätig.²³⁶ Sie hat mit dem EU-Beitritt der baltischen Staaten im Jahr 2004 ihre Tätigkeit praktisch eingestellt. Die MEPA ist damit zurzeit der einzige regionale polizeiliche Fortbildungszusammenschluss in den EU-Staaten und den Nachbarstaaten. Grundlage für die Arbeit der MEPA ist die Einigung auf eine gemeinsame Arbeitssprache, die von einer großen Zahl der Teilnehmer muttersprachlich gesprochen wird. Für Zusammenschlüsse in anderen Regionen der EU fehlt eine solche Brückensprache.

5.3 Europol

Europol hat im Unterschied zu Frontex als Agentur der EU im Bereich Inneres kein umfangreiches Fortbildungsportfolio. Eigene Schulungsmaßnahmen wurden in den letzten Jahren an CEPOL übergeben, sodass nur noch Schulungen für das Personal von Europol selbst durchgeführt werden.²³⁷

„Eine besonders enge Zusammenarbeit besteht mit dem Europäischen Polizeiamt (Europol), das bei den Sitzungen des EPA-Verwaltungsrates stets mit einem Beobachter vertreten ist. Europol trägt zu den EPA-Maßnahmen bei, indem es Beamte zu EPA-Lehrgängen entsendet, bei der Vorbereitung berät und zu bestimmten Themen, die in seinen Zuständigkeitsbereich fallen, Vorträge beisteuert.“²³⁸

²³⁴ Vgl. Fehérváry (2002), S. 23.

²³⁵ Vgl. 2000/820/JI RAT Artikel 8.

²³⁶ Vgl. Fehérváry (2004), S. 71.

²³⁷ Vgl. 2013 CEPOL Position Paper, S. 7.

²³⁸ 15722/03 RAT, S. 12.

Die Zusammenarbeit findet weiterhin in diesem Rahmen statt. Formalisiert wurde sie mit einem Übereinkommen, das im Jahr 2007 unterzeichnet wurde.²³⁹

5.4 Eurojust, EJTN

Eurojust, das keinen eigenen Schwerpunkt im Bereich Fortbildung hat, unterstützt CEPOL mit der Entsendung von Trainern und der Mitarbeit bei E-Learning-Modulen, Webinars und CCs.²⁴⁰ Unabhängig von Eurojust existiert das EJTN, in dem über verschiedene Gremien und ein Sekretariat in Brüssel die Bildungseinrichtungen für den justiziellen Bereich, also Richter und Staatsanwälte, in den einzelnen Mitgliedsstaaten verbunden sind. In den einzelnen Staaten existiert in der Regel keine zentrale Kontaktstelle; in Deutschland sind beispielsweise auch die Bildungseinrichtungen der Justiz in den Bundesländern Mitglieder in diesem Netzwerk. Das EJTN bietet Austauschprogramme und Lehrgänge an. Die Lehrgänge werden auf nationaler Ebene in der Landessprache veranstaltet. Die Teilnahme an diesen Lehrgängen ist für sprachkundige Teilnehmer aus anderen Staaten offen. Die EU beteiligt sich an einem Teil der Finanzierung dieser Maßnahmen.²⁴¹ Das EJTN arbeitet mit CEPOL bei Seminaren über das Thema JIT zusammen.²⁴²

5.5 Frontex

In den Anfangsjahren wurden durch CEPOL auch Lehrgänge zum Thema Grenzkontrolle durchgeführt, da zu diesem Zeitpunkt keine besondere Einrichtung für die Fortbildung für grenzpolizeiliche Aufgaben bestand.²⁴³ Im Vorfeld der Gründung von Frontex wurde auf Grundlage eines Beschlusses des Europäischen Rates im Jahr 2002 ein Kernlehrplan für die Grenzpolizeien in Europa unter Beteiligung der EU-Staaten, der Beitrittskandidaten und von internationalen Organisationen entwickelt. Dieser Kernlehrplan (Common Core Curriculum) sollte die Grundausbildung der europäischen Grenzpolizeien vereinheitlichen. Mit Verordnung des RAT wurde 2004 die „Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union - Frontex“²⁴⁴ mit Sitz in Warschau gegründet. Im Unterschied zum allgemeinen polizeilichen Bereich, in dem Europol als operative Agentur und CEPOL als Bildungsagentur tätig sind, vereint Frontex beide Rollen. Die Aufgaben im Ausbildungsbereich werden in Artikel 5 der Verordnung beschrieben. Danach erstellt die Agentur einen gemeinsamen zentralen Lehrplan für

²³⁹ CEPOL Annual Report 2007, S. 5.

²⁴⁰ Vgl. Eurojust Jahresbericht 2012, S. 48.

²⁴¹ Vgl. www.ejtn.eu (abgerufen am 25.01.14).

²⁴² Vgl. <http://www.ejtn.eu/en/About/Independent-Seminars/EJTN-CEPOL-Joint-Investigation-Teams-Seminars/> (abgerufen am 25.01.14).

²⁴³ Vgl. 9419/02 RAT, S. 24.

²⁴⁴ 2007/2004 RAT.

die Ausbildung von Grenzschutzbeamten, veranstaltet Schulungen für Ausbilder der nationalen Grenzschutzbeamten, bietet Fortbildungskurse und Seminare im Zusammenhang mit der Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen und der Rückführung für zuständige Beamte der Mitgliedstaaten an.²⁴⁵

Auf Grundlage des auf EU-Ebene gemeinsamen rechtlichen Hintergrunds werden von Frontex seit 2007 CCs entwickelt, die Schulungsinhalte in Europa standardisieren sollen. Die Kurse, die von Frontex selbst ausgeführt werden, bauen ebenfalls auf dieser Grundlage auf. Zielgruppe der Kurse sind, wie oben genannt, nationale Ausbilder, Beamte des „Mid-Levels“ und „High-Levels“.²⁴⁶ Die Kurse werden in sogenannten Partnerakademien, (grenz-)polizeilichen Hochschulen in ganz Europa, veranstaltet. Frontex plant die Einrichtung eines Masterstudiengangs zum strategischen Boardermanagement, hat begonnen E-Learning-Module zu entwickeln und ist bei der Umsetzung des LETS beteiligt.²⁴⁷ Zwischen Frontex und CEPOL besteht seit dem Jahr 2009 ein Cooperation Agreement.²⁴⁸

5.6 Bewertung der Rolle CEPOLs in dieser Zusammenarbeit

Da CEPOL bisher auf den polizeilichen Bereich fokussiert ist, sind EJTN und Frontex keine konkurrierenden Angebote. Allerdings ist eine Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Strafverfolgungsbehörden tägliche Praxis in Europa, sodass auch eine intensive Kooperation im Bildungsbereich sinnvoll ist und stattfindet. Europol ist im Bildungsbereich nicht nach außen tätig. Durch seine Ausrichtung auf die operative europäische Polizeizusammenarbeit ist es ein zentraler Partner für CEPOL. Es existiert kein Ranking der Partnerschaften. Aufgrund der Quantität und Qualität der Kooperation kann man Europol, neben dem Netzwerk der nationalen Polizeihochschulen, als den engsten Partner von CEPOL beschreiben. Ein mit CEPOL vergleichbares Aktionsgebiet für den gesamten EU-Raum hat die AEPC und für einen regionalen Bereich die MEPA. Hier besteht für CEPOL ein erhöhter Koordinationsbedarf, um Dopplungen im Angebot zu vermeiden. Im Zusammenhang mit der AEPC ist die Prüfung einer Zusammenlegung mit CEPOL, für die MEPA eine wieder verstärkte Kooperation sinnvoll. Durch die Forderung des Stockholmer Programms nach gemeinsamen Fortbildungslehrgängen und durch die aus der Praxis resultierende Notwendigkeit einer Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden, ist eine engere Verzahnung mit dem Angebot von Frontex, wie auch mit den Bildungseinrichtungen des Zolls sinnvoll. Die parallele Planung eines Masterkurses ist hier eher

²⁴⁵ Vgl. 2007/2004 RAT, Artikel 5.

²⁴⁶ Vgl. FRONTEX Programme of work 2012, S. 94.

²⁴⁷ Vgl. FRONTEX General Report 2012, S. 22f.

²⁴⁸ CEPOL 19/2009/JB.

kontraproduktiv. Ein langfristiges Ziel könnte sein, die Ausbildung von Strafverfolgungsbehörden innerhalb der EU zu bündeln. CEPOL hat den breitesten Aufgabebereich und die größte Zahl potenzieller Teilnehmer und würde sich als Zentrale anbieten. Eine andere Möglichkeit wäre perspektivisch die gemeinsame Ansiedlung von zentralen Ausbildungsagenturen an einem Ort.

6. Notwendigkeiten und Ideen für eine Neuausrichtung von CEPOL

CEPOL wurde in den letzten Jahren zweimal umfangreich evaluiert. Durch den LETS und das CEPOL Mapping wurden weitere Ideen für eine Weiterentwicklung veröffentlicht. Nach der Kündigung des Standorts Bramshill ist ein Umzug notwendig.

6.1 CEPOL Five Year Report

Wie vom Errichtungsbeschluss vorgesehen²⁴⁹ hat CEPOL im März 2011 eine von einer externen Consulting Firma erstellte Fünfjahresevaluation vorgelegt.²⁵⁰ Dafür wurden verschiedenste Aspekte der Arbeit von CEPOL mithilfe einer Literaturliteraturauswertung und einer Umfrage unter den Mitgliedstaaten untersucht. Die Ergebnisse der Evaluation werden in sieben Recommendations zusammengefasst, die mögliche Verbesserungen der Arbeit von CEPOL beschreiben:

1. Clarify the CEPOL intervention logic
Die Arbeit von CEPOL sollte gezielter auf Themen der grenzüberschreitenden und im europäischen Kontext stehenden Kriminalität fokussiert werden.
2. Streamline governance and rationalise structures
Hier werden Veränderungen wie ein Stimmrecht für die EC im GB, klare strategische Planung, Verkleinerung des GB, Einrichtung eines Exekutivkomitees und eine verstärkte Übernahme von exekutiven Verantwortungen durch den Direktor gefordert.
3. Strengthen the CEPOL Secretariat
Unter diesem Punkt wird die Möglichkeit vorgeschlagen, bestimmte administrative Funktionen gemeinsam mit einer anderen europäischen Behörde zu bearbeiten.
4. Merge capacity building for law enforcement
Die Bildungsmaßnahmen der EU-Behörden im Bereich Inneres soll bei CEPOL konzentriert werden.
5. Assess Member State engagement with CEPOL
6. Concentrate capacity building efforts.

²⁴⁹ Vgl. 2005/681/JI EC, Artikel 21, S. 68.

²⁵⁰ 2011 CEPOL Five Year Report.

CEPOL sollte sich auf bestimmte Themenbereiche konzentrieren, in denen dann ein Paket von verschiedenen Lehrmethoden angeboten wird. Dadurch sollen Qualität, Attraktivität und Einfluss gesteigert werden.

7. Measure results and impacts

Eine detaillierte Evaluation nach Kursen und anderen Maßnahmen wird gefordert.²⁵¹

Das GB hat diese Recommendations vom Inhalt her begrüßt und kurz-, mittel- und langfristige Aktivitäten, die darauf aufbauen, beschlossen.²⁵²

6.2 GHK-Studie

Im April 2012 hat die von DG Home beauftragte Consulting Firma GHK die Ergebnisse einer „Study on the amendment of the Council Decision 2005/681/JHA setting up CEPOL activity (GHK-Studie)“ vorgelegt.²⁵³ Ziel dieser Studie war eine Evaluation der Situation von CEPOL, eine Definition der aktuellen Probleme und eine Vorstellung und Bewertung von Zukunftsoptionen.²⁵⁴ Als Zukunftsoptionen werden folgende Szenarien vorgestellt:

1. Erhalt des Status quo
2. Auflösen von CEPOL oder Überführung in ein zwischenstaatliches Netzwerk
3. Komplette Zusammenlegung von CEPOL mit Europol, mit der zusätzlichen Option einer partiellen Zusammenlegung von Europol und CEPOL im administrativen Bereich, bei Verbleib des inhaltlichen Bereiches in der Hoheit von CEPOL
4. Optimierung von CEPOL ohne Änderung der rechtlichen Grundlagen
5. Verstärkung der EU-Bildungsstrategie durch Optimierung der Rechtsgrundlage von CEPOL.

In einem aufwendigen Verfahren werden Vor- und Nachteile der verschiedenen Szenarien beschrieben.²⁵⁵ Als bevorzugte Strategie wird eine Kombination der Szenarien vorgeschlagen. Dabei wird festgestellt, dass eine Auflösung der Agentur oder eine Zusammenlegung mit Europol keinen positiven Einfluss oder ökonomische Vorteile hätte, die partielle Zusammenlegung aber bedenkenswert sei und letztendlich eine politische Entscheidung notwendig sei. Bestandteil der bevorzugten Strategie sollte ein Gleichgewicht aus Professionalisierung von CEPOL, Verstärkung der

²⁵¹ Vgl. 2011 CEPOL Five Year Report, S. 91ff.

²⁵² Vgl. 2011 CEPOL Five Year Report, S. 109ff.

²⁵³ 2012 EC GHK-Studie.

²⁵⁴ Vgl. 2012 EC GHK-Studie, S. 2.

²⁵⁵ Vgl. 2012 EC GHK-Studie, S. 85-159.

EU-Bildungsstrategie und angemessenen Kosten für die Durchführung von beidem sein. Es wird eine Klarstellung vorgeschlagen, dass CEPOL nicht ausschließlich auf Beamte aus der Führungsebene ausgerichtet sein sollte, sondern „all law enforcement officials working in cross-border/joint matters“ Zielgruppe sein sollten.²⁵⁶ Die Studie enthält einen konkreten Vorschlag, mit welchem Inhalt die einzelnen Artikel der Errichtungsanordnung überarbeitet oder ergänzt werden sollten. Die Stärkung der Rolle CEPOLs soll folgende Auswirkungen haben:

- Möglichkeit für CEPOL das ETS durchzuführen
- Weitere Reichweite von CEPOL durch Ausweitung der Zielgruppe (s.o.)
- Entwicklung von Standards im Sinne einer gemeinsamen Lernkultur in Europa
- Die Einrichtung von CEPOL National Units als Weiterentwicklung der National Contact Points, und vergleichbar mit den Europol National Units, würde die Verbindung mit den einzelnen Mitgliedstaaten stärken.²⁵⁷

Zur Umsetzung dieses Vorschlages werden Kosten von ca. 26 Mio. Euro auf EU-Ebene und ca. 130 Mio. Euro in den Mitgliedstaaten (Einrichtung von National Units und Umsetzung des ETS) für den Zeitraum 2012 bis 2020 kalkuliert. Dagegen werden erhebliche Einsparungen durch eine effektivere Strafverfolgung gegengerechnet.²⁵⁸ In der Studie wird darauf hingewiesen, dass der Vorschlag sehr groß dimensioniert ist und bei der Umsetzung in die Praxis vermutlich auf vielfältige Probleme stoßen würde.²⁵⁹

6.3 (L)ETS

Im September 2011 hat DG Home eine Strategie vorgelegt, um den vom Stockholmer Programm vorgesehenen Aktionsplan für Aus- und Fortbildung der Strafverfolgungsbehörden umzusetzen.²⁶⁰ Darin wird, da Kriminalität zunehmend einen nationalen, europäischen und internationalen Charakter hat, ein gemeinsamer Ausbildungsplan „European Training Scheme (ETS)“ vorgestellt. Im Plan wird besonders herausgestellt, dass die Notwendigkeit besteht, die Rolle und Möglichkeiten von Europol bekannter zu machen, da dies für jeden Beamten einen potenziellen Mehr-

²⁵⁶ Die Errichtungsanordnung von 2005 ist hier nicht ganz eindeutig, da in Artikel 5 von „hochrangigen Führungskräften“ gesprochen wird, während Artikel 7 die „Durchführung einer Fachausbildung für Polizeibeamte, die eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität spielen,“ vorsieht. CEPOL bildet diese unter dem Stichwort „Experten“ kontinuierlich aus.

²⁵⁷ Vgl. 2012 EC GHK-Studie, S. 164ff.

²⁵⁸ Vgl. 2012 EC GHK-Studie, S. 169f.

²⁵⁹ Vgl. 2012 EC GHK-Studie, S. 172.

²⁶⁰ 2011 EC DG Home Proposal for a Communication on the development of a policy on a European Training Scheme for law enforcement official.

wert haben kann. Der Plan soll auch zur Etablierung einer gemeinsamen europäischen Strafverfolgungskultur dienen. Die EC befürwortet die Umsetzung der Strategie unter Federführung von CEPOL und beschreibt die Notwendigkeit CEPOL finanziell und personell zu verstärken.

Für den Plan werden vier verschiedene Schulungsebenen unterschieden:

- Basic level – die Vermittlung des Wissens um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa als Bestandteil der Grundausbildung der Beamten (Strand 1)²⁶¹
- EU Regional or bilateral approaches – die Vermittlung des Wissens über die bilaterale und regionale Zusammenarbeit (Strand 2)
- Specific Criminal or policing thematic areas – die Vermittlung des Wissens über spezielle grenzübergreifende Kriminalitätsbereiche (Strand 3). Dieser Bereich wurde im LETS in „EU-Prioritäten für die Polizeiarbeit“²⁶² umbenannt.
- Common competences mission – die Vermittlung des Wissens für den Einsatz in gemeinsamen Friedensmissionen (Strand 4).

Zur Umsetzung der Strategie werden in dem Papier drei Möglichkeiten gesehen:

- Keine weiteren Aktivitäten auf EU-Ebene, Umsetzung auf nationaler Ebene
- Aktivitäten auf EU-Ebene mit einer verstärkten Rolle von CEPOL
- Politische Aktivitäten auf EU-Ebene ohne CEPOL eine verstärkte Rolle zuzuerkennen und dafür den Mitgliedstaaten die Führungsrolle für die Initiative zu übergeben.

Am 17. April 2012 hat in Brüssel ein Workshop zum ETS „Results of consultation“ stattgefunden.²⁶³ Dieser sollte die Ergebnisse von einem ersten Workshop im Oktober 2011 und von vier anschließenden Expertentreffen zusammenfassen.²⁶⁴ Außerdem sollten die vorläufigen Ergebnisse eines „CEPOL-Mapping of Law Enforcement Training (CEPOL-Mapping)“, das von CEPOL im Auftrag der EC durchgeführt wurde, einfließen. Als Ergebnis wird festgehalten, dass die Aktivitäten in Strand 1 und 2 auf nationaler Ebene finanziert und durchgeführt werden sollen. CEPOL soll zentrale Ausbildungsinhalte definieren. Der Direktor von CEPOL betonte die Notwendigkeit von simultanen Kursen von Richtern, Staatsanwälten, Polizisten, Grenzschüt-

²⁶¹ Der englische Begriff „strand“ kann im Deutschen mit „Schwerpunkt“ übersetzt werden. Da „strand“ ein zentraler Begriff im LETS ist, wird der englische Begriff in dieser Arbeit benutzt.

²⁶² 2013/172 EC, S. 8.

²⁶³ 2012 EC European Training Scheme: Minutes of the workshop “Results of consultation”

²⁶⁴ Zu diesem Workshop und den 4 Expertmeetings liegen nach Auskunft der EC keine öffentlichen Protokolle vor.

zern und Zöllnern. Er betonte auch die Notwendigkeit von Sprachtrainings. CEPOL werde im Rahmen einer neuen Initiative solche anbieten. Für Strand 3 sollte CEPOL mit seinem Netzwerk ein Hauptausführender sein. Dabei sollte CEPOL sich zu einer „European Academy“ als zentrale Einrichtung entwickeln, um mehr Aufmerksamkeit als „centre of excellence“ zu erlangen. Mitgliedstaaten betonten in diesem Zusammenhang den Netzwerkgedanken von CEPOL. Dr. Bánfi warnte davor, alle Aufgaben an CEPOL alleine zu übergeben. Eine Koordination unter den verschiedenen Akteuren sei wichtig. Er stellte die Frage, ob es weiter sinnvoll sei, zwei Bildungnetzwerke (CEPOL und Frontex) zu unterhalten. Weiter gab er zu bedenken, ob die geplanten Ressourcen ausreichend seien.²⁶⁵ Die EC forderte einen Evaluationsmechanismus für die Kurse und Trainer. Verschiedene Staaten betonten die Wichtigkeit des Exchange Programms.²⁶⁶

6.4 CEPOL-Mapping of Law Enforcement Training

Im Juni 2012 wurde das „CEPOL-Mapping of Law Enforcement Training (CEPOL-Mapping)“²⁶⁷ vorgelegt. Für diese Studie wurden Strafverfolgungsbehörden in den Mitgliedstaaten der EU, EU-Institutionen und internationale Organisationen über bereits existierende Schulungen zu grenzüberschreitenden Themen befragt. Durch die Heterogenität der Strafverfolgungsbehörden in den einzelnen Staaten ist die Studie augenscheinlich nicht für alle Behörden aussagekräftig. Die Autoren weisen auch darauf hin, dass die Ergebnisse keine offiziellen Meinungen der Mitgliedstaaten, sondern von einzelnen Strafverfolgungsbehörden sind.²⁶⁸ Im Einzelnen wird Folgendes festgestellt. Die grenzüberschreitende Kooperation ist Lehrinhalt bei der Grund- und Aufstiegsausbildung der Strafverfolgungsbehörden in den meisten Mitgliedstaaten. Auf nationaler Ebene finden bereits Kurse mit bilateralem oder regionalem Inhalt statt; hierbei sind auch internationale Akteure unterstützend tätig. In diesem Bereich werden mehr Schulungen und eine verbesserte Koordinierung gefordert. Zu den Schulungen zu Spezialthemen (Strand 3) ergibt sich in den Mitgliedstaaten der EU ein uneinheitliches Bild. Auch hier wird eine Unterstützung durch die EU gefordert. Als Ergebnis der Studie wird die Erstellung von Lehrmaterial, die Organisation von Schulungen zu grenzüberschreitender Kriminalität und EU-Themen, Train-the-Trainer-Veranstaltungen, Zurverfügungstellen von EU-Trainern, Austauschprogramme und Plattformen für den Erfahrungsaustausch gewünscht. Be-

²⁶⁵ Vgl. 2012 EC European Training Scheme: Minutes of the workshop “Results of consultation”, S7ff.

²⁶⁶ Vgl. 2012 EC European Training Scheme: Minutes of the workshop “Results of consultation”, S.4ff.

²⁶⁷ 2012 CEPOL, Mapping Exercise, Final report, Full version.

²⁶⁸ Vgl. 2012 CEPOL, Mapping Exercise, Final report, Full version, S. 10.

sonders werden die fehlenden Schulungen für Zollmitarbeiter auf EU-Ebene herausgestellt.²⁶⁹

6.5 Kündigung Bramshill

In der Fünfjahresevaluation wird unter anderem der Sitz von CEPOL in Bramshill diskutiert. Dabei wird die Abgelegenheit der National Policing Improvement Agency (NPIA), in der CEPOL beheimatet ist, die schlechte Verkehrsanbindung und die dadurch bedingten hohen Taxikosten betont. All dies wird als Grund angesehen, warum CEPOL Schwierigkeiten hat, qualifiziertes Personal anzustellen und für längere Zeiträume zu binden. Als Lösung dieser Probleme wird auch eine Verlagerung des Sekretariats in Erwägung gezogen.²⁷⁰ Auf der GB-Sitzung im Juni 2011 wurde basierend auf der Evaluierung vonseiten der Niederlande vorgeschlagen, CEPOL an einen anderen Ort zu verlagern. Interessanterweise hat hier der Vertreter Großbritanniens direkt zugestimmt. Er führte an, dass die Situation der NPIA und des Geländes in Bramshill nach dem Jahr 2012 unklar sind. Eine Verlagerung innerhalb Großbritanniens wurde hier nicht thematisiert.²⁷¹ Auf der GB-Sitzung im März 2013 wurde dann bekannt gegeben, dass das Gelände der NPIA im Jahr 2014 verkauft werden soll. Großbritannien merkte an, dass es keinen anderen Sitz für CEPOL anbieten wird.²⁷² Hintergrund des Verkaufs des Geländes in Bramshill sind starke Einsparungen im Budget der britischen Polizei.²⁷³ Großbritannien führt seit einigen Jahren eine Diskussion über einen Ausstieg aus einzelnen EU-Regularien oder einem kompletten Ausstieg aus der EU, in der auch die Zusammenarbeit mit Euro-pol und CEPOL Teil der Diskussion ist.²⁷⁴ Das Interesse, eine EU-Agentur zu beheimaten, scheint vonseiten Großbritanniens nicht mehr vorhanden zu sein.

6.6 Zusammenfassung

CEPOL hat durch zwei gründliche Evaluierungen Anregungen und Aufgaben für eine Reform der inneren Strukturen bekommen. Auch wurde die Notwendigkeit erkannt, durch eine Überarbeitung der Rechtsgrundlage die Position von CEPOL zu klären und die Organisation zu stärken. All dies geschah, nachdem die vorherigen administrativen Probleme durch die Einsetzung eines neuen Direktors und Veränderungen im Management gelöst wurden, im Sinne einer weiteren Optimierung der

²⁶⁹ Vgl. 2012 CEPOL, Mapping Exercise, Final report, Management version, S. 2.

²⁷⁰ Vgl. 2011 CEPOL Five Year Report, S. 31f.

²⁷¹ Vgl. 2011 CEPOL Protokoll GB 24. Sitzung, Item 5, S. 3.

²⁷² Vgl. 2011 CEPOL Protokoll GB 24. Sitzung, Item 8, S. 9.

²⁷³ Vgl. <http://www.bbc.co.uk/news/uk-23358675> (abgerufen am 25.01.14) Budgetkürzung um 20 Prozent.

²⁷⁴ Vgl. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldcom/16/1603.htm> (abgerufen am 25.01.14).

Arbeit von CEPOL. Das (L)ETS und das CEPOL-Mapping haben neue Aufgaben für CEPOL skizziert. Nach der Kündigung von Bramshill steht eine örtliche Veränderung für das Sekretariat an. All diese notwendigen Veränderungen wurden bis zu diesem Zeitpunkt von allen beteiligten Akteuren gemeinsam getragen.

7. Diskussion über eine Zusammenlegung von CEPOL und Europol

Durch einen Richtungswechsel der EC wird die Diskussion um CEPOL um einen zentralen Aspekt erweitert.

7.1 Die Position der EC

7.1.1 Umsetzungsvorschlag zur GHK-Studie

Am 15. Juni 2012 hat die EC in Vorbereitung einer Sitzung des ständigen Ausschusses für die innere Sicherheit des RAT (COSI) ein Papier vorgelegt, das im Zusammenhang steht mit dem ETS und der geplanten Neufassung des CEPOL-Errichtungsbeschlusses, der von der EC für den November 2012 angekündigt wurde. In dem Papier wird vorgeschlagen, dass CEPOL in Zukunft strategische Schulungsbedarfsanalysen im Zusammenhang mit den EU-Prioritätsfeldern der Inneren Sicherheit, dem EU-Policy Cycle und den Policies der EU erarbeiten soll. Darauf aufbauend sollen mehrjährige Lernprogramme entwickelt werden. CEPOL solle in Zukunft nicht nur höhere Polizeibeamte als Zielgruppe haben, sondern unabhängig vom Dienstrang Beamte von Polizei, Zoll und Grenzschutz (in Absprache mit Frontex), die mit schwerer Kriminalität beschäftigt sind.²⁷⁵ Der Vorsitz des GB soll für 18 Monate gewählt und ein Profil für Mitglieder des GB festgelegt werden. Die EC soll Stimmrecht im GB erhalten. Für die National Units sollen Mindestanforderungen festgelegt werden. Die Wahl des Direktors soll entsprechend der geltenden EU-Rechtslage für Agenturen durchgeführt werden, seine Position im Zusammenhang mit strategischen Angelegenheiten soll geklärt werden. Er soll durch einen Stellvertreter unterstützt werden. Ein wissenschaftlicher Beirat soll eingerichtet werden. In finanzieller Hinsicht folgt das Papier der Berechnung der GHK-Studie. Als Frage an die Mitglieder des COSI wird formuliert, ob CEPOL in „Police Academy“ umbenannt werden soll. Die EC sieht das beschriebene Gesamtpaket als bevorzugte Lösung, um das ETS umzusetzen.²⁷⁶ Zu einer Teilzusammenlegung mit Europol wird angemerkt, dass eine bisher unabhängige Agentur nicht von der Verwaltung einer anderen Agentur abhängig gemacht werden kann. Es würde eine zu komplexe Situation entstehen. Für eine Zusammenlegung mit Europol werden mögliche budgetäre Vor-

²⁷⁵ Vgl. 11506/12 RAT, S. 2.

²⁷⁶ Vgl. 11506/12 RAT, European Training Scheme (ETS) and the reform of CEPOL, S. 2ff.

teile benannt. Bei einer Zusammenlegung bestehe die Möglichkeit, dass Schulungsaktivitäten reduziert werden und so das ETS nicht umgesetzt werden kann, da ein höherer politischer Druck besteht, operative Maßnahmen zu priorisieren.²⁷⁷

7.1.2 Richtungswechsel

Mit Datum 27.3.2013 hat die EC die aus ihrer Sicht ab diesem Zeitpunkt notwendigen Änderungen der Aufstellung von CEPOL in drei Papieren zum LETS und zur Zukunft von CEPOL zusammengefasst. Das erste Papier beschreibt das Europäische Fortbildungsprogramm.²⁷⁸ Nach einer ausführlichen Beschreibung des LETS und einer Betonung der Notwendigkeit, alle Strafverfolgungsbehörden in die Schulungsmaßnahmen einzubeziehen, wird in dem Programm konkret die Zusammenlegung von CEPOL mit Europol vorgeschlagen.

„Für das Fortbildungsprogramm soll bei Europol eine neue Direktion (Europol-Akademie) geschaffen werden, die ihr Augenmerk auf Qualitätsstandards richten soll. Bis Rat und Parlament dem Vorschlag zugestimmt haben und CEPOL in der neuen Europol-Direktion aufgegangen ist, soll diese Aufgabe soweit möglich von CEPOL wahrgenommen werden. Die Umsetzung des Fortbildungsprogramms erfordert gemeinsame Anstrengungen vonseiten der nationalen Aus- und Bildungseinrichtungen für Polizei-, Grenz- und Zollbeamte, der Europol-Akademie und anderer Agenturen im Bereich Justiz und Inneres (JI), insbesondere Frontex. Aufgabe der EC wird dabei in erster Linie sein, die Umsetzung des Programms genau zu verfolgen.“²⁷⁹

Hier wird der bereits auf dem Workshop zum ETS geäußerte Vorschlag der Umwandlung CEPOLs in eine Europäische-Akademie in eine Europol-Akademie geändert. Frontex soll für die Fortbildung der Grenzschutzbeamten zuständig bleiben.²⁸⁰ Es wird ein auf das CEPOL-Mapping gestützter Fortbildungsbedarf beschrieben. Dabei solle eine Einsparungsmöglichkeit, wenn Europol anstatt der Mitgliedstaaten Kurse organisiert, bestehen. Solange die Europol-Akademie noch nicht errichtet ist, erhält CEPOL zu allen 4 Strands Aufgaben, um weitere Schritte vorzubereiten. Weiter wird eine alle vier Jahre stattfindende Bedarfsanalyse, ein Qualitätsrahmen, die Anerkennung von im EU-Rahmen erworbenen Kenntnissen für die nationale Karriere und eine effiziente Verwendung von Ressourcen gefordert. Die Europol-

²⁷⁷ Vgl. 11506/12 RAT, European Training Scheme (ETS) and the reform of CEPOL, S. 4.

²⁷⁸ 2013/172 EC.

²⁷⁹ 2013/172 EC, S. 4.

²⁸⁰ Vgl. 2013/172 EC, S. 4f.

Akademie soll eine sehr aktive Rolle für den LETS übernehmen, die nationalen Hochschulen sollen Ausführende sein:

„Die Europol-Akademie wird die Umsetzung des Fortbildungsprogramms in enger Zusammenarbeit mit den anderen EU-Agenturen und dem Netz der nationalen Aus- und Fortbildungseinrichtungen aktiv vorantreiben und koordinieren.“²⁸¹ Nationale Einrichtungen können dabei „für eine bestimmte Zeit den Status eines Kompetenzzentrums erhalten und für die Europol-Akademie auf EU-Ebene Schulungen anbieten.“²⁸²

In einem weiteren Papier wird die Zusammenlegung von CEPOL und Europol genauer beschrieben und in eine konkrete Vorlage für einen neuen Errichtungsbeschluss für Europol gefasst.²⁸³ Der Vorschlag der Zusammenlegung basiert auf dem bereits erwähnten Common Approach. In der dazugehörigen „Road-Map“ wird auf einer Liste von „Action tasks“ für das Jahr 2013 folgende Aktion vorgesehen: „16 Consider merging agencies in cases where their respective tasks are overlapping, where synergies can be contemplated or when agencies would be more efficient if inserted in a bigger structure.“²⁸⁴ Die EC begründet darauf aufbauend ihren Vorschlag wie folgt:

„Durch die Zusammenlegung von Europol und CEPOL zu einer Agentur am derzeitigen Sitz von Europol in Den Haag würden große Synergieeffekte und Effizienzgewinne entstehen. Durch Kombinieren des Fachwissens von Europol auf dem Gebiet der operativen Polizeizusammenarbeit mit dem Fachwissen der CEPOL auf dem Gebiet der Aus- und Fortbildung würden die Verbindungen zwischen diesen beiden Bereichen verstärkt und Synergieeffekte geschaffen. Der Kontakt zwischen dem operativen Personal und den Ausbildern in einer einzigen Agentur würde die Ermittlung des Schulungsbedarfs vereinfachen und eine gezieltere, noch praxisnähere Ausrichtung der von der EU durchgeführten Schulungsmaßnahmen ermöglichen, was der EU-weiten polizeilichen Zusammenarbeit als Ganzem zugute käme. Doppelte Unterstützungsfunktionen würden vermieden und dadurch eingesparte Ressourcen könnten neuen Zwecken zugewiesen (sprich: in Kernaufgaben des operativen bzw. des Schulungsbereichs investiert) werden.“²⁸⁵

²⁸¹ 2013/172 EC, S. 12.

²⁸² 2013/172 EC, S. 13.

²⁸³ 173/2013 EC.

²⁸⁴ 2012 EU Roadmap on the follow up of to the common approach on EU decentralised agencies, S. 5.

²⁸⁵ 2013/173 EC, S. 4.

Weiter wird ausgeführt, „künftig würden – wie zurzeit nach dem geltenden CEPOL-Errichtungsbeschluss der Fall – nicht mehr nur ranghohe Polizeibeamte geschult.“²⁸⁶ Der Verwaltungsrat von Europol soll an die neuen Aufgaben angepasst und ein wissenschaftlicher Beirat eingerichtet werden.²⁸⁷ Die Zusammenlegung von Europol und CEPOL soll laut dem Entwurf Einsparungen von 17,2 Mio. EUR und 14 Stellen ermöglichen, wobei wiederum 12 neue Stellen für die neuen Aufgaben Europol bei der Aus- und Fortbildung benötigt werden.

OC fasst die Vorteile der Zusammenlegung für die Umsetzung des EU-Policy-Cycle und Kosteneinsparungsaspekte aus Sicht der EC zusammen: „*Here Europol has a key role in the operational consequences of the EU-Policy Cycle and for us bringing the CEPOL activity closer to that will bring benefit. That activity can have a very well calibrated support from the training side if the two entities are brought close together or next to each other. And the second element, which I will come back to in a moment when we talk about the merger proposal, is quite simply one of cost savings. CEPOL as a separate entity has to organize all its own cooperate services, it needs to organize a human resource function, it needs to organize an IT department, it needs to organize a financing and budget department with public procurement, to organize accounting staff.*“²⁸⁸

Als drittes Papier wurde von der EC am 27.03.2013 eine Folgeabschätzung veröffentlicht. Diese wurde in zwei Teile aufgeteilt. Der erste Teil beschäftigt sich mit den Verbesserungen des Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten und Europol. Ein Vorhaben, das im Rahmen des neuen Errichtungsbeschlusses für Europol ebenfalls diskutiert wird. Der zweite Teil ist auf die geplante Zusammenlegung von Europol und CEPOL ausgerichtet und beginnt mit einer Beschreibung der Bildung der Polizei in Europa im Bezug zu CEPOL. Darin werden zwei Faktoren beschrieben, die Einfluss auf die Ausbildung der Strafvollzugsbeamten in der EU haben:

„Faktor 1: Höherer politischer Stellenwert der Prioritäten der EU im Bereich der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität

Faktor 2: Rechtliche und politische Entwicklungen in der polizeilichen Zusammenarbeit und der Fortbildung von Polizeibeamten“.²⁸⁹

²⁸⁶ 2013/173 EC, S. 9.

²⁸⁷ Vgl. 2013/173 EC, S. 9.

²⁸⁸ Interview OC, S. 3, Zeile 119-126.

²⁸⁹ 2013/99 EC Part 2, S. 3.

Unter Faktor 2 wird auf die Vorgaben des Stockholmer Programms Bezug genommen. Darauf folgend werden verschiedene Problemstellungen aus Sicht der EC ausgeführt. Es wird auf den Mangel an Kenntnissen über die EU-Dimension der Polizeiarbeit und vor allem auf die eingeschränkte Reichweite der CEPOL-Kurse hingewiesen. Als weiteres Problem wird eine Überschneidung der Kurse zwischen dem Angebot von CEPOL und den nationalen Hochschulen beklagt. Dem GB wird vorgeworfen, nicht strategisch genug zu arbeiten. Es wird die unterschiedliche Performance der NCPs als Problem benannt. Die Mitgliedstaaten würden durch zu späte Entscheidungen die Kurse verzögern und diese dadurch am Jahresende stattfinden. Hier wird ausdrücklich auf die Jahre 2006 bis 2010 Bezug genommen. Es wird eine mangelhafte Bedarfsermittlung beklagt.²⁹⁰ Insgesamt wird eine Reihe von Kritikpunkten geäußert, die CEPOL als sehr mangelbehaftete Organisation darstellen.

Darauf folgend werden im Papier strategische Ziele definiert. Die Aus- und Fortbildungsmaßnahmen sollen gemäß Einzelziel 1 eine Verbesserung der Qualität, Abstimmung und Kohärenz erhalten und für Strafverfolgungsbeamte aus unterschiedlichen Dienstgraden angeboten werden. Einzelziel 2 fordert die „Schaffung eines konkreten Rahmens für die polizeiliche Aus- und Fortbildung unter Beachtung des Schulungsbedarfs auf EU-Ebene gemäß dem gemeinsamen Konzept für die EU-Agenturen.“²⁹¹

Anschließend werden 5 Optionen benannt und bewertet, die sich von denen der GHK-Studie partiell unterscheiden:

1. Erhalt des Status Quo
2. Auflösen von CEPOL und Überführung in ein zwischenstaatliches Netzwerk
3. Wie 2., zusätzlich vollständige Einstellung der finanziellen Unterstützung der Aus- und Fortbildungsmaßnahmen vonseiten der EU
4. a. Gemeinsame Verwaltung mit Europol; Eigenständigkeit bei der Durchführung des Fortbildungsprogramms
b. Zusammenlegung von CEPOL und Europol
5. Stärkung und Straffung von CEPOL.²⁹²

Am Schluss des Papiers wird eine Abwägung der Ziele und Optionen durchgeführt. Dabei werden im Vergleich mit den Zielen die Optionen 1, 2 und 3 ausgeschlossen. Die Option 5 wird, obwohl es sonst die Ziele erfüllt, zurückgestellt, da hier zusätzli-

²⁹⁰ Vgl. 2013/99 EC Part 2, S. 3ff.

²⁹¹ 2013/99 EC Part 2, S. 5.

²⁹² Vgl. 2013/99 EC Part 2, S. 6ff.

che Finanzmittel nötig werden könnten. Option 4 a und b könnten dies gemäß der Aussage des Papiers durch Einsparungen ausgleichen. Option 4 b wird trotz der Notwendigkeit verschiedener Ausgleichsmaßnahmen als sinnvollste Option für die Durchführung des LETS gewertet.²⁹³

In einem Fortschrittsbericht der EC vom April 2013 zum Stockholmer Programm wird erneut die beabsichtigte Zusammenlegung thematisiert. Als Argument wird hier Folgendes angeführt: „Durch die Steigerung der Funktionsfähigkeit von Europol und durch gezielte Schulungsmaßnahmen auf der Grundlage der vorrangigen Bedürfnisse der EU können Mittel auf nationaler Ebene freigesetzt und bei Bedarf umverteilt werden.“²⁹⁴ Wie diese Freisetzung der Mittel möglich werden soll, wird nicht genauer ausgeführt. Es dürfte sich aber um die Ansicht handeln, dass durch das Angebot der Europol-Akademie bestimmte nationale Kurse ersetzt werden können.

7.1.3 Gründe für den Richtungswechsel

CD hat in dem Interview seine Sicht ergänzt, warum die EC im Herbst 2012 ihre Sicht zur Stärkung von CEPOL durch eine neue Rechtsgrundlage zu einer Zusammenlegung mit Europol geändert hat: *„But the same input assessment was available that was available when it was not preferred the merger, no new evidences. Why? Because of the political considerations. It is clear for me that we are moving closer to the European Parliamentary election, obviously it sounds extremely well, that we close down an EU agency or two or three.“*²⁹⁵

Diese Einschätzung scheint nahe an dem tatsächlichen Hintergrund zu sein, denn OC beschreibt: *„It’s as you said, it’s clear it’s on the record, everyone knows that the Commission changed direction. Until certainly in the spring and until early summer the Commission was on the line to present two reform proposals - a CEPOL regulation and a Europol regulation.“*²⁹⁶ OC fährt fort: *„My perception is that, there were 2 things that came in at high levels within the Commission that led to a reflection and a change of view. The first thing was the interinstitutional agreement on the Common Approach.“*²⁹⁷ Er verbindet dieses Argument mit den allgemeinen Sparanstrengungen der EC. *„So this wider, higher level institutional budgetary context linked to the Common Approach coming to its true vision then.“*²⁹⁸ Die Initiative kam augenscheinlich nicht vom DG Home, sondern wurde aus anderen Bereichen der EC vo-

²⁹³ Vgl. 2013/99 EC Part 2, S. 8.

²⁹⁴ 2013/179 EC, S. 18f.

²⁹⁵ Interview CD, S. 15f., Zeile 524-527.

²⁹⁶ Interview OC, S. 9, Zeile 297-299.

²⁹⁷ Interview OC, S. 9, Zeile 301-304.

²⁹⁸ Interview OC, S. 10, Zeile 316-318.

rangetrieben. „*Let two voices within different parts of the Commission saying to DG Home, well have you really looked up on all the possibility properly here.*“²⁹⁹

OC vergleicht den erneuten Vorschlag, CEPOL und Europol zusammenzufassen, mit dem Vorschlag aus dem Jahr 2009: „*The merger came up again and it was an absolutely nothing to do with disfunctionality of CEPOL, no.*“³⁰⁰

Die EC favorisiert also auf einem politischen Hintergrund - im Gegensatz zu vorherigen Positionen - von da an eine Zusammenlegung von CEPOL mit Europol. Dafür werden in den genannten Papieren sachliche Argumente wie die Kostenersparnis und eine verbesserte Effektivität genutzt, die aber nicht vollständig schlüssig erscheinen. Ob beispielsweise Einsparungen an einem Gesamthaushalt von CEPOL, der bisher acht Millionen Euro beträgt, einen tatsächlich relevanten Betrag erbringen würden, wurde in den Papieren nicht überzeugend belegt. Der politische Hintergrund scheint der entscheidende zu sein.

7.2 Stellungnahme von CEPOL

CEPOL hat in einer Stellungnahme diese drei Papiere kommentiert.³⁰¹ Es ist außergewöhnlich, dass eine EU-Agentur in solch scharfer Form öffentlich Stellung zu einem Vorschlag der EC nimmt. Von CEPOL liegen sonst keine Papiere zu anderen Anlässen mit einem ähnlichen Tenor vor. CEPOL widerspricht in der Stellungnahme dem Vorschlag, es mit Europol zusammenzulegen. Dies geschehe gegen eine starke Mehrheit des GB. Es wird ein möglicher Rückgang der Unterstützung von Mitgliedstaaten sowohl für die operativen Strafverfolgungsaufgaben, wie auch für die Schulungsaktivitäten befürchtet. Einsparungen durch die Zusammenlegung werden als unwahrscheinlich angesehen, eher seien Kostensteigerungen zu erwarten. Die vorgeschlagenen Maßnahmen seien weder transparent noch objektiv.³⁰² Die Vertretung von Bildungsangelegenheiten im Management Board von Europol wird als schwierig angesehen. Die Europol National Units (ENUs) und den CEPOL NCPs seien durch die unterschiedliche Anbindung in den Mitgliedstaaten schwierig zusammenzufassen. Die Einsparung von 14 Stellen, wie auch die zusätzlichen 12 Stellen seien nicht ausreichend begründet worden. Die Kernfunktion von CEPOL würde infrage gestellt, es bestehe die Gefahr, dass die nationalen Hochschulen ihre Unterstützung einstellen.³⁰³ Die Übernahme von statistischen Daten aus CEPOL-Berichten oder die GHK-Studie werde in vielen Fällen verkürzt oder falsch darge-

²⁹⁹ Interview OC, S. 10, Zeile 318-319.

³⁰⁰ Interview OC, S. 21, Zeile 732-733.

³⁰¹ 2013 CEPOL Position Paper.

³⁰² Vgl. 2013 CEPOL Position Paper, S. 1.

³⁰³ Vgl. 2013 CEPOL Position Paper, S. 2ff.

stellt.³⁰⁴ Es wird infrage gestellt, ob CEPOL und Europol tatsächlich überlappende Aufgaben haben und deshalb das EU-Programm zur Zusammenlegung von Agenturen überhaupt einschlägig ist. Theoretisch sei hier sogar eine größere Nähe zwischen Frontex und CEPOL zu beobachten, da Frontex intensiver als Europol Bildungsaktivitäten unterhält.³⁰⁵ Es wird darauf hingewiesen, dass im Jahr 2012 die GHK-Studie, wie auch das darauf aufbauende Kommissionspapier, die Zusammenlegung diskutiert haben und im Resultat von beiden die Eigenständigkeit von CEPOL als sinnvollste Lösung gesehen wurde.³⁰⁶ Auf den folgenden Seiten werden die vorgeschlagenen Änderungen an der Europol-Verordnung, die Übereinstimmung mit dem Vertrag von Lissabon und budgetäre Aspekte kritisch betrachtet.³⁰⁷

7.3 EU-Parlament

Mit Datum 21.3.2013 hat das EP die Zusammenfassung der Beschlussfassung zur Ausführung des Haushaltsplans von CEPOL für das Haushaltsjahr 2011 veröffentlicht. Das EP hat die Entlastung von CEPOL ausgesprochen.³⁰⁸ Trotzdem wird erneut die Übertragung von Haushaltsmitteln in das Folgejahr negativ angemerkt. Insgesamt wird anerkannt, dass CEPOL Fortschritte bei der Verwaltung der Finanzmittel und in den sonstigen Abläufen gemacht hat.³⁰⁹ An dieser Stelle fordert das EP auf Basis der von CEPOL im Jahr 2011 vorgestellten Fünfjahresevaluation die EC auf, einen Vorschlag zu erarbeiten, „der darauf abzielt, dass die Akademie nach Den Haag (NL) verlagert wird, wo sich der Sitz des Europäischen Polizeiamts befindet, damit Räumlichkeiten und Dienste geteilt und Synergien ausgeschöpft werden können, wobei darauf zu achten ist, dass die ursprünglich jeder Einrichtung zugeordneten Kernaufgaben und gewährte Eigenständigkeit beibehalten werden.“³¹⁰ Diese Stellungnahme wurde vom Haushaltsausschuss des Parlaments geprägt, für den vermutlich budgetäre und nicht inhaltliche Gründe im Vordergrund standen. Im Anhang des Dokumentes wird eine Stellungnahme des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) zum selben Thema veröffentlicht. Darin wird der RAT bezüglich des CEPOL Sekretariats aufgefordert, „rasch einen neuen Standort für die Einrichtung festzulegen“³¹¹ und die Eigenständigkeit von CEPOL zu erhalten. In einer Anfrage vom 06.06.2013 von zwei Abgeordneten des LIBE an den RAT wird betont, dass CEPOL im Jahr 2010 eine erfolgreiche Restrukturierung

³⁰⁴ Vgl. 2013 CEPOL Position Paper, S. 5ff.

³⁰⁵ Vgl. 2013 CEPOL Position Paper, S. 6f.

³⁰⁶ Vgl. 2103 CEPOL Position Paper, S. 10f.

³⁰⁷ Vgl. 2013 CEPOL Position Paper, S. 11ff.

³⁰⁸ Vgl. A7-0064/2013 EP, S. 4.

³⁰⁹ Vgl. A7-0064/2013 EP, S. 11ff.

³¹⁰ A7-0064/2013 EP, S. 10.

³¹¹ A7-0064/2013 EP, S. 15.

durchgeführt hat und damit die Schwachstellen beseitigt hat, die das EP im Rahmen der Verweigerung des Rechnungsabschlusses für das Jahr 2008 gesehen hatte.³¹² Eine große Mehrheit, auch im LIBE, sei gegen eine Zusammenlegung von CEPOL und Europol. Die EC wird aufgefordert, zwei separate Beschlussvorschläge für die beiden Agenturen vorzulegen.³¹³ Im EP gibt es also zwei Blickwinkel – einen budgetären und einen inhaltlichen.

7.4 Reaktionen der nationalen Parlamente

Die neue Position der EC, die in dem Schreiben vom 27.03.2013 veröffentlicht wurde, ist von verschiedenen nationalen Parlamenten kommentiert worden. Der deutsche Bundesrat hat eine sehr ausführliche Reaktion beraten und an die EC übermittelt.³¹⁴ In seiner Stellungnahme wird der LETS im Grundsatz begrüßt. Es wird allerdings betont, dass „sich das Mandat der EU im Bereich der Aus- und Weiterbildung des Personals der Polizeien der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe b AEUV auf die Erbringung von Unterstützungsleistungen beschränkt und zudem den Grundsätzen der begrenzten Einzelermächtigung sowie der Subsidiarität nach Artikel 5 EUV Rechnung zu tragen ist.“³¹⁵ Der Bundesrat verneint in diesem Zusammenhang ein Gestaltungs- und Kontrollrecht der EU bei der polizeilichen Aus- und Weiterbildung und betont die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für diesen Bereich. Dabei wird auf die Darstellung von Strand 1 (Grundausbildung) Bezug genommen. In dieser wird im Rahmen der Beschreibung der notwendigen Lehrinhalte eine Aussage getroffen, die nach Ansicht des Bundesrates über das bis dahin gültige Prinzip der reinen Unterstützungstätigkeit der EU in der Aus- und Fortbildung von Angehörigen der Strafverfolgungsbehörden hinausgeht. „Die Europol-Akademie wird diese Initiativen auf Ebene der Mitgliedstaaten verfolgen und bewerten.“³¹⁶ In der Stellungnahme wendet sich der Bundesrat auch gegen eine Integration von CEPOL in Europol. Als Gegenargument werden eine mögliche Überlastung von Europol und das Ausbildungsmandat von CEPOL, das über den Mandatsbereich und die Aufgabefelder von Europol hinausgeht, benannt. Es wird die Gefahr einer Vernachlässigung von Bildungsaufgaben diskutiert. Nach Ansicht des Bundesrates habe Europol keine Schulungserfahrung und die Einsparung von Verwaltungskosten sei frag-

³¹² Vgl. P7_TA(2012)0167 EP.

³¹³ Vgl. E-006466-10, EP, 06.06.2013.

³¹⁴ Der Bundesrat wird hier nach Art. 23 Abs. 5 GG aktiv, da dadurch, dass in Deutschland polizeiliche Angelegenheiten Ländersache sind, dem Bundesrat das Recht zur Kommunikation mit der EC zusteht.

³¹⁵ Vgl. 248/1/13 Bundesrat, S. 2.

³¹⁶ 2013/172 EC, S. 7.

lich.³¹⁷ Verschiedene andere Parlamente, beispielsweise die der Niederlande, Österreichs, Spaniens und Tschechiens, haben ebenfalls Stellung zu diesem Vorgang genommen und die Zusammenlegung von CEPOL und Europol für nicht sachgerecht erachtet.³¹⁸

Zu der Stellungnahme des Bundesrates wurde von Seiten der EC eine Antwort veröffentlicht. Danach wird die EU tatsächlich, wie vom Bundesrat gesehen, nur unterstützend tätig werden. Allerdings solle zuvor eine Bewertung der Situation in den Staaten durchgeführt werden. Ob damit das durch CEPOL durchgeführte CEPOL-Mapping gemeint der eine neue Maßnahme geplant ist, wird nicht klar dargestellt. Zur Zusammenlegung von CEPOL und Europol werden die vonseiten der EC bekannten Argumente erneut aufgeführt.³¹⁹

7.5 Reaktion des RAT

Auf seiner Sitzung am 6./7.6.2013 in Luxemburg hat der RAT folgendes Statement beschlossen: „During the debate, a large majority of delegations opposed the merger of CEPOL with Europol. Thus, the Council instructed its experts to work on the proposal on that basis. It also invited the Commission to reconsider its proposal for the merger.“³²⁰

Auf seiner Sitzung am 7./8.10.2013 in Luxemburg hat der RAT folgendes beschlossen: „The Council agreed that as soon as CEPOL moves from Bramshill (United Kingdom) it will be hosted in Budapest (Hungary). [...] In order to remain operational, a provisional arrangement is needed, pending the negotiations on the Commission proposal for a new Regulation on Europol and CEPOL.“³²¹ Am 18. November 2013 haben alle EU-Staaten bis auf Österreich, Großbritannien, Irland und Dänemark, von ihrem Initiativrecht Gebrauch gemacht und einen offiziellen Vorschlag vorgelegt, nachdem der Errichtungsbeschluss von CEPOL in einem Detail abgeändert werden soll, in dem als Sitz anstatt Bramshill/United Kingdom jetzt Budapest/Hungary erscheinen soll.³²²

Dass die EC ihren Vorschlag, Europol und CEPOL zusammenzulegen, vorläufig nicht ändern werde, betont OC: „*To have a change of seat would require to the Council legal frame, the Council CEPOL decisions. This can be done either by a*

³¹⁷ Vgl. 248/1/13 Bundesrat, S. 1ff.

³¹⁸ Stellungnahmen der nationalen Parlamente sind unter www.ipex.eu hinterlegt, sind aber häufig nicht unter einer eigenen Internetadresse (Url.) aufrufbar.

³¹⁹ Vgl. EC C(2013)5327.

³²⁰ 10461/13 RAT, S. 18.

³²¹ 14149/13 RAT, S. 10.

³²² Vgl. 16378/13 RAT, S. 8.

*Commission proposal, well I have just told you, that the Commission has made its proposal and we have no current intention of making a new proposal. Or by an initiative of a quarter of the member states. As you know the member state initiative, which was kept on as a post third pillar relics in this field.*³²³

Der Vorschlag des RAT wird nun den nationalen Parlamenten und dem Europaparlament vorgelegt.³²⁴ In einem weiteren Papier, das gleichzeitig veröffentlicht wurde, wird eine Kostenschätzung für einen Umzug nach Budapest veröffentlicht. Dieser soll ca. 1,875 Mio. Euro kosten.³²⁵ Ein deutliches Argument dafür, dass nach einem Umzug nach Budapest für die nächsten Jahre kein weiterer Umzug möglich sein wird, betont OC: „*So there is another element not just on the operational and staffing aspect, but on the budgetary aspect.*“³²⁶

8. Die Zusammenlegung und weitere Diskussionsthemen

Ob es zu einer Zusammenlegung kommt oder CEPOL weiter als eigenständige Agentur bestehen bleibt, ist eine politische Entscheidung. In Kapitel 7.1 wurden die Gründe für einen Zusammenschluss, die vonseiten der EC in die Diskussion eingebracht wurden, zusammengefasst. Die Reaktionen von CEPOL, EP und RAT und den meisten anderen Akteuren waren ablehnend. Einige Argumente sollen in diesem Kapitel genauer dargestellt werden.

Viele Ideen aus den in den Kapiteln 6 und 7 behandelten Papieren sollten unabhängig von der Diskussion über die Zusammenlegung intensiv reflektiert und für die Arbeit von CEPOL oder einer neuen Behörde genutzt werden. CEPOL hat bereits mit der Umsetzung von einigen Punkten begonnen, die so die Wirksamkeit von CEPOL verbessern.

Über die Diskussion über den Zusammenschluss hinaus gibt es weitere Themen im Zusammenhang mit CEPOL, die ebenfalls kontinuierlich diskutiert werden. Eine Lösung oder zumindest Verbesserung für diese Problemstellungen ist für die Wirksamkeit der Arbeit von CEPOL wichtig. Einige dieser Themen werden im Folgenden ebenfalls dargestellt.

8.1 Unabhängigkeit der Hochschulen

Der Bologna-Prozess, der hauptsächlich für die universitären Einrichtungen kreiert wurde, hat verschiedene Aspekte, die für die Arbeit von CEPOL als Fortbildungsein-

³²³ Interview OC, S. 25, Zeile 854-858.

³²⁴ Vgl. 16378/13 RAT.

³²⁵ Vgl. 16378/13 ADD 2 RAT, S. 8.

³²⁶ Interview OC, S. 26, Zeile 886-888.

richtung auf der Ebene der nationalen Polizeihochschulen relevant sind. Die meisten nationalen Polizeihochschulen vergeben für die Ebene der Führungskräfte inzwischen einen Masterabschluss, für die Ebene darunter den Bachelor.³²⁷ Somit agiert CEPOL im universitären Bereich. Von den zehn Prioritäten, die im Rahmen des Bologna-Prozesses, der die universitäre Bildung in Europa betrifft, für die Jahre 2010-2020 verabschiedet wurden, sind für CEPOL mehrere von Relevanz, so die geforderte Mobilität der Studenten, das ECTS, die Betonung der europäischen Dimension des Studiums und das lebenslange Lernen.³²⁸

Eine zentrale Aussage wurde in der ursprünglichen Erklärung von Bologna im Jahr 1999 festgehalten. Der Bologna-Prozess muss die „Unabhängigkeit und Autonomie der Universitäten gewährleisten, dass sich die Hochschul- und Forschungssysteme den sich wandelnden Erfordernissen, den gesellschaftlichen Anforderungen und den Fortschritten in der Wissenschaft laufend anpassen.“³²⁹ Als logische Konsequenz, die vermutlich nicht in allen Staaten so eingehalten wird, sollten diesem Modell entsprechend die nationalen Polizeihochschulen und –universitäten diese Unabhängigkeit haben. Für die DHPol ist gesetzlich geregelt, dass sie im Rahmen der im Grundgesetz geregelten Freiheit von Wissenschaft, Forschung, Lehre und Studium agieren kann.³³⁰ OC beschreibt die Situation in den Staaten der EU wie folgt: „*Some have training that is quite intuitionally separated from, if I could put it that way, from the national police board or whatever structure the member state has. In others training is more handled at the human resource or personnel management department of the national police structure.*“³³¹ Für die EC als Vertreter der EU und damit als Unterstützer des Bologna-Prozesses³³² sollte es eine Handlungslinie sein, dass CEPOL, das auf dieser Ebene agiert, damit auch diese Unabhängigkeit haben sollte. Dieser Linie folgend ist das GB von CEPOL, mit den Vertretern der Hochschulen als Mitglieder, die passende Aufstellung. Wenn dieses unter politischem Druck und durch Haushaltsvorbehalte nicht mehr entsprechend agieren kann, dann wird die Freiheit der Wissenschaft eingeschränkt. Die Vertretung mehrerer Mitgliedstaaten im GB durch Ministerialbeamte sollte im Sinne der Unabhängigkeit der Hochschulen überdacht werden. Der Verwaltungsrat von Europol würde von seiner Zusammensetzung aus Vertretern der nationalen polizeilichen Zentralbehörden nicht zu der wissenschaftlichen Ausrichtung von CEPOL passen.

³²⁷ Vgl. 2010 CEPOL SEPEB, S. 17ff.

³²⁸ Vgl. http://ec.europa.eu/education/higher-education/bologna_en.htm (abgerufen am 25.01.14).

³²⁹ 1999 EU Bologna Erklärung, S. 2.

³³⁰ §5 DHPolG i.V.m. Art. 5 (3) GG.

³³¹ Interview OC, S. 5, Zeile 158-161.

³³² Vgl. http://ec.europa.eu/education/higher-education/bologna_en.htm (abgerufen am 25.01.14).

In diesem Fall stehen sich zwei EU-Prioritäten gegenüber. Einerseits der Versuch, die EU-Agenturen in relativ gleicher Weise zu behandeln und andererseits die Unabhängigkeit von Bildung und Forschung, die im Bologna-Prozess gefördert werden soll. CEPOL ist als Netzwerk der Hochschulen vermutlich nicht unter einen uniformen Ansatz zu fassen. E5 kommentiert: „Für die Entwicklung einer europäischen Polizei ist auch eine starke, ressourcenunabhängige europäische Polizeiakademie erforderlich.“³³³ CD beschreibt diese notwendige Unabhängigkeit so: „I think we need to have, and this is another aspect of our work, an academic independence to questioning the practices and to looking for the way forward.“³³⁴

8.2 Unterschiedliche Hintergründe beider Organisationen

Die Aufgabenstellung und Funktion einer Agentur legt deren Bewertung der Trainingsnotwendigkeiten fest. Für Europol ist dieser Hintergrund die Informationssammlung („Intelligence and Analysis“), der Informationsaustausch und die Ermittlungsunterstützung. Direkte Kontakte unterhält Europol mit Beamten, die bereits Erfahrungen in der europäischen/internationalen Zusammenarbeit haben (Mitarbeiter in den nationalen Verbindungsbüros bei Europol³³⁵, den Europol National Units³³⁶ und aus den Mitgliedstaaten stammende, bei Europol tätige, Mitarbeiter). Auf diesem Hintergrund ist die Sicht von Europol begründet. Trainingsnotwendigkeiten werden von Europol aus dieser operativen Sicht bewertet. Europol hat in der täglichen Arbeit keinen ständigen Kontakt mit der Polizeiausbildung im Allgemeinen, der Grund- und Aufstiegsausbildung von Polizeibeamten, polizeiwissenschaftlicher Forschung, der Kooperation im Bereich der uniformierten Polizei oder mit Auslandseinsätzen im Rahmen von EU-Missionen. „The survey also shows that there are some priority areas where training is only delivered by CEPOL, e.g. Public Order, Civilian Crisis Management and training for missions. This gives evidence that there is also some clear sole responsibility without duplication of resources.“³³⁷ CEPOL hat diese Kontakte und dafür einen eingeschränkten Kontakt zur operativen europäischen Ebene. Deshalb ist für CEPOL eine Kooperation mit Europol notwendig und wird, seit der Gründung beider Organisationen, in einer großen Breite ausgeführt. „In the Rhodes Vision for Europol (2003 to 2006), the Management Board of Europol also stressed the importance of developing the relationship between these two bodies by stating that activities related to training shall be left to CEPOL as far

³³³ Fragebogen E5, S. 2.

³³⁴ Interview CD, S. 4, Zeil 119-121.

³³⁵ Vgl. Schoppa (2013), S. 207.

³³⁶ Vgl. Schoppa (2013), S. 205.

³³⁷ 2012 CEPOL, Mapping Exercise, Final report, Management version, S. 16.

as possible and that Europol shall, when appropriate, advise CEPOL on the training needs for international co-operation within Europol's field of competency.³³⁸

Es erscheint sinnvoll, dass CEPOL aufgrund der eigenen Ausrichtung Kontakt zu anderen Akteuren aufnimmt. Es sollte nicht, indem es mit einem der anderen Akteure zusammengelegt wird, auf dessen Blickwinkel, der keinen direkten Bezug zu dem breiten Bereich der Aus- und Fortbildung hat, festgelegt werden. Im CEPOL-Mapping wird die unterschiedliche Ausrichtung wie folgt beschrieben: „CEPOL is naturally engaged in the most systematic training, covering most areas of all strands. For Europol and Frontex, while prominent, training is closely linked to their operational mandates.“³³⁹

8.3 Eigenständiges Netzwerk oder Ausführung von Kursen

Wie bereits beschrieben, besteht CEPOL seit der Gründung im Jahr 2000 als ein Netzwerk der nationalen Polizeihochschulen. Am Anfang noch ohne, dann mit provisorischem und seit 2004 mit einem festen Sekretariat. Die Hochschulen führen bis heute den Hauptteil der Schulungsmaßnahmen von CEPOL aus.³⁴⁰ Sie sind über den jeweiligen NCP mit CEPOL verbunden. Ausdruck dieses Netzwerkes ist das GB, das sich aus Vertretern der Hochschulen (in neuer Zeit ergänzend auch von ministeriellen Mitarbeitern) der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Seit 2006 ist CEPOL zusätzlich auch EU-Agentur. Die Entwicklung zu einer EU-Agentur und das Wirken als solche wird häufig als Gegenpol zu der Funktion als Netzwerk gesehen. So wird im MEPA-Buch bezüglich der Umwandlung von CEPOL in eine EU-Agentur ausgeführt: „Der Einfluss der EU-Kommission nimmt seit dieser Zeit permanent zu, während die Bedeutung der Zusammenarbeit der Polizeiakademien stark zurückgegangen ist. Intergouvernementale Zusammenarbeit wird zunehmend durch transnationale Bestrebungen der EU-Kommission und die administrativen Vorgaben aus Brüssel erschwert bzw. ersetzt.“³⁴¹ In der GHK-Studie werden die unterschiedlichen Positionen abgewogen. Demnach sehen einige Mitgliedstaaten CEPOL weiterhin als zwischenstaatliche Organisation, in der die Mitgliedstaaten, vertreten durch das GB, alle strategischen Entscheidungen treffen. Für diese Staaten sind das Sekretariat und der Direktor primär für die Ausführung der Entscheidungen des GB zuständig. Andere Mitgliedstaaten und die EC sehen CEPOL als eine EU-Agentur, die in einer Netzwerkstruktur arbeitet, bei der der Direktor eine wichtige Rolle spielt, indem er dem GB das Arbeitsprogramm und das Budget vorschlägt. Es wird eine Span-

³³⁸ 15722/03 EC, S. 81.

³³⁹ 2012 CEPOL Mapping Exercise, Final report, Management version, S. 16.

³⁴⁰ Vgl. CEPOL Work Programme 2013, S. 18.

³⁴¹ Das MEPA-Buch (2013), S. 36.

nung darin gesehen, dass einige Mitgliedstaaten fürchten, dass zu viel Macht auf eine zentrale Ebene übertragen wird. Die Studie empfiehlt, diese Spannung in der Organisationsstruktur von CEPOL aufzufangen.³⁴²

In den Interviews wurde das Netzwerk ebenfalls in zwei gegensätzlichen Ausprägungen beschrieben. Von der einen Seite wird das Netzwerk heute als Unterstützung der EU-Agentur und die Mitgliedstaaten als Ausführende der Schulungsmaßnahmen gesehen. Die andere Seite sieht das Netzwerk, vertreten durch das GB, weiterhin als zentrales Entscheidungsgremium.

OC beschreibt zuerst die Position der meisten Mitgliedstaaten: *„It is obviously considered by the member states participating in CEPOL as an important aspect and this reflects what the decision currently says in relation to the network. It is considered by the member states training institutes as a very important aspect of CEPOL. They refer to the very strong support, that the national colleagues or institutes give by organizing through the annual process, different training courses, different residential courses.“*³⁴³ Anschließend fasst er die Meinung der EC zusammen *„It is an EU-Agency. It is funded by EU money, and therefore there is a lot to be said, that it should be working to coordinate police training and deliver where appropriate police training in areas that are in line with identified EU-level training needs. And I think sometimes there is a bit of a tension between this sort of a bottom-up network promoted training activities and what could be called the top-down, if you like, the EU identified training needs, training activities and how these are put together in one training programme. There is then the risk that the bottom-up needs start to push out some of the training responding to EU needs.“*³⁴⁴

OC beschreibt die Sicht der EC für CEPOL als EU-Agentur: *„The only difficulty is, that overlooks the thing, that an agency is something quite different from a network. If you want to see a network, go and look at the European Judicial Training network. There you see a network, there the Commission is not part of it, the Commission gives it a grant and is an observer, but the Commission is certainly not sitting in the board of this network and indeed why should it. An agency is different, an agency is a body of the EU. The Commission is the institution of the EU that, for the one side has responsibility for implementing the budget, so we provide money to the agency and as I said at the beginning, one of the roles of the Commission vis-à-vis the*

³⁴² Vgl. 2012 EC GHK-Studie, S. 14.

³⁴³ Interview OC, S. 5, Zeile 168-172.

³⁴⁴ Interview OC, S. 6, Zeile 186-193.

*agency is not to substitute itself for the agencies own implementation of their budget.*³⁴⁵

Auch im Zusammenhang mit der erneuten Diskussion über eine Zusammenlegung der beiden Agenturen wird wieder das Thema des Netzwerkes der Polizeihochschulen aktuell. Wie bereits im Vorschlag der EC zur Errichtungsanordnung aus dem Jahr 2005 wird auch in ihrem Vorschlag zu einer neuen Europol-Verordnung aus dem Jahr 2013 der Netzwerkgedanke nicht mehr erwähnt. Auch bei der Besetzung des nun gemeinsamen Verwaltungsrates von Europol und der Europol Akademie werden die Vertreter der nationalen Hochschulen nicht mehr ausdrücklich erwähnt. Frankreich kommentierte diesen Vorgang im GB sehr scharf: „France was against the merger and pointed out that for seven years the Commission has been trying to get rid of MS within CEPOL activities, now MS are not even mentioned by the Commission. If all MS are involved, a „foretold death“ can be avoided.“³⁴⁶

Beide Seiten sehen die Gefahr, dass die Umsetzung ihrer Intentionen im Netzwerk nicht genügend berücksichtigt wird. Hier wäre ein Kompromiss zur Konfliktlösung sinnvoll. Dies würde zum einen die Wirksamkeit der Arbeit von CEPOL steigern, da Maßnahmen gemeinschaftlich geplant und nach außen vertreten würden. Zum anderen würde auch in der Sicht der Wirksamkeit eine Veränderung eintreten, da die Seiten sich nicht mehr gegenseitig unterstellen, dass die Themenvorschläge der anderen Seite nicht zielführend seien.

8.4 Training Needs Assessment

Welche Schulungsmaßnahmen werden auf europäischer Ebene benötigt? Diese Frage wurde von CEPOL bereits sehr früh bearbeitet. „Was die wichtige Frage der Evaluierung betrifft, so wurde erfolgreich damit begonnen, den Fortbildungsbedarf zu ermitteln und anschließend die Lerninhalte nach Abschluss der Fortbildungsmaßnahmen daran zu messen.“³⁴⁷ Im Errichtungsbeschluss wird kein solcher Evaluierungsmechanismus beschrieben: CEPOL „unterstützt und entwickelt einen europäischen Ansatz für die Hauptprobleme, die sich [...] auf grenzüberschreitender Ebene stellen.“³⁴⁸ Während der Entwicklung des LETS sollten erneut die Trainingsnotwendigkeiten festgestellt werden und CEPOL wurde mit dem CEPOL-Mapping beauftragt. Im LETS ist vorgesehen, in regelmäßigen Abständen die Trainingsnotwendig-

³⁴⁵ Interview OC, S. 19, Zeile 658-666.

³⁴⁶ 2012 CEPOL GB 28.Sitzung, Item 18, S. 19.

³⁴⁷ 2003 15722/03 EC, S. 5.

³⁴⁸ 2005/681/JI RAT, Artikel 6, S. 64.

keiten zu überprüfen.³⁴⁹ Auch CEPOL selbst beschäftigt sich kontinuierlich mit diesem Thema, wobei wiederholt ein verbessertes Training Needs Assessment gefordert wird.

Wie werden aktuell die Schulungsinhalte von CEPOL festgestellt? Dafür werden die sogenannten „Influencing Policies“ eingesetzt.³⁵⁰

C2 beschreibt den Prozess so: *„The way that CEPOL is working at the moment is that the training programme is developed together with the member states. So there is input from the member states. There is input from other organisations, other institutions and around this the training areas are developed and these training areas are then given back to the member states to be implemented in the form of grant.“*³⁵¹

Auch im GB werden mögliche Schulungsinhalte benannt: Cultural heritage, environmental crime,³⁵² falsified medicine³⁵³. In den Interviews wurden weitere Trainingsthemen benannt. C1 führt an: *„For example, policy makers often consider community policing as a national matter, but today it is not.“*³⁵⁴ Für E7 hat ein weiteres Thema grenzüberschreitende Relevanz: *„I will give you an example - theft of metal. Sounds really low level crime, theft of metal, but it is organized criminals that are doing thefts.“*³⁵⁵ C2 regt an: *„So I believe that as an example I think, that football security training could very well be here in the future.“*³⁵⁶ OC berichtet: *„OLAF as a service of the Commission has prepared a communication about cigarette smuggling and so we were the intermediate to see with CEPOL what contribution they could make, in a forthcoming action programme in relation to cigarette smuggling.“*³⁵⁷

Bereits im Jahr 2001 weist Fehérváry darauf hin, dass es neben der Organisierten Kriminalität (OK), neben Fällen der Eigentums-, Vermögens- und Gewaltkriminalität auch auf den ersten Blick lokale Kriminalitätsformen gibt, die einen grenzüberschreitenden Charakter haben können. „Es sind auch die Erscheinungsformen der sogenannten Massen- und Bagatelkriminalität (z.B. Ladendiebstahl, Taschendiebstahl, Kreditkartenbetrug), wo zunehmend ein internationaler Austausch von polizeilichen

³⁴⁹ Vgl. 2013/172 EC, S. 8.

³⁵⁰ Vgl. CEPOL Work Programme 2013, S. 8ff.

³⁵¹ Interview C2, S. 1, Zeile 23-27.

³⁵² Vgl. 2011 CEPOL Protokoll GB 25. Sitzung, Item 12.1, S. 12.

³⁵³ Vgl. 2011 CEPOL Protokoll GB 26. Sitzung, Item 4, S. 3.

³⁵⁴ Interview C1, S. 4, Zeile 111-112.

³⁵⁵ Fragebogen E7, S. 5, Zeile 138-139.

³⁵⁶ Interview C2, S. 6, Zeile 183-184.

³⁵⁷ Interview OC, S. 2, Zeile 40-43.

Erfahrungen und Informationen, ein Abgleich der polizeilichen Reaktionen und eine Zusammenarbeit der Kontrollinstanzen notwendig sind.“³⁵⁸

Auffallend ist, dass es für viele Themen, die auf den ersten Blick eher national sind, doch gelingt zu begründen, dass sie eine europäische Dimension haben können. Schwierig scheint es zu sein, Themen festzulegen, die eine rein nationale Dimension haben. C2 beschreibt: „if 14 member states say, this is important, even so there might not be a substantial European dimension in it, they might be in favour of providing such a training portfolio. I would not be able to be in a position to tell you, we will definitely not do this in the future.“³⁵⁹

Zur Schaffung einer gemeinsamen europäischen Polizeikultur ist die Angleichung der polizeilichen Praxis bei allen Kriminalitätsformen sinnvoll, sodass dies sogar für Lehrgangsangebote zu nicht grenzüberschreitender Kriminalität spricht. C1 betont die Notwendigkeit in den Schulungen entsprechende Inhalte zu vermitteln: „If a European citizen is turning to the police in one country or another, they should be able to receive comparable services.“³⁶⁰

Der Budgetanteil von „Internal Crime“ in den Jahren 2007-2009 wird in der Fünfjahresevaluation auf 3,1 % des Gesamtbudgets summiert, sodass dieser Bereich zwar behandelt wurde, aber keinen Schwerpunkt darstellte. Ein noch geringerer Budgetanteil (1,1 %) wurde für die ebenfalls teilweise kritisch gesehene Sprachausbildung investiert.³⁶¹

Wie bereits dargestellt, wird heute die Auswahl der Themen in einem aufwendigen Prozess mit vielen Einflussfaktoren getroffen. Der Erfolg der Umsetzung ist allerdings von weiteren Faktoren abhängig, die nicht unbedingt etwas mit dem eigentlichen Thema zu tun haben. Es gibt Fälle, in denen sich kein Mitgliedstaat bereit erklärt, die Kurse umzusetzen. Dies kann mit dem Inhalt zu tun haben, aber auch mit dem Fehlen von Ressourcen oder dem Zurückschrecken vor dem administrativen Prozess der Umsetzung eines Kurses im CEPOL-Rahmen. Im GB wurde zu diesem Thema angemerkt: „If 22 activities were not applied for, maybe we should question ourselves on the quality of the programme that we offer? Usually activities are implemented to fulfil the needs of MS – perhaps the programme is not in line with MS needs?“³⁶² Auch die Zahl der Teilnehmer an den Kursen ist nur bedingt ein Indikator, wie gut die Kurse ankommen. Es ist beispielsweise nicht mit Sicherheit festzu-

³⁵⁸ Fehérváry (2001b), S. 38.

³⁵⁹ Interview C2, S. 7, Zeile 193-197.

³⁶⁰ Interview C1, S. 7f., Zeile 245-246.

³⁶¹ Vgl. 2011 CEPOL Five Year Report, S. 35f.

³⁶² 2012 CEPOL Protokoll GB 28. Sitzung, Item 22, S. 24.

stellen, ob alle infrage kommenden Teilnehmer von dem Angebot erfahren. Auch ist nicht klar, ob sie dienstlich nicht freigestellt werden können oder die finanziellen Ressourcen zur Teilnahme nicht vorhanden sind. Durch die zwischenzeitlich begonnene Übernahme der Flugkosten sind nun die Kurse besser ausgelastet: „75% oversubscription to course was expected to be linked to the new flight booking policy.“³⁶³ Durch diese neue Regelung wird es nicht einfacher festzustellen, welche Kurse tatsächlich benötigt werden. Jetzt können auch Teilnehmer entsendet werden, einfach weil die finanziellen Mittel vorhanden sind, unabhängig davon, ob der Kurs notwendig ist oder nicht. Gefragt nach dem Anteil der Kurse, der sich nach einem besseren Training Needs Assessment ändern würde, antwortet C2: „I do not think it would be a very dramatic, but I do think that there will be some change also on priorities.“³⁶⁴ Aus seiner Sicht von außen bewertet E1 das heutige Schulungsangebot „mit knapp hundert Veranstaltungen in breitgefächerten Gebieten „rund““³⁶⁵

Ein anderes Problem als die Auswahl der Themen ist die Auswahl der Teilnehmer. E3 bemerkt: „From my point of view one of the main issues lies in the selection of participants: they should be better linked to the actual business needs, i.e. participants at the right level (working level or managers), with the required skills (previous experience or knowledge if required), who can make direct use of their newly acquired knowledge at their work places.“³⁶⁶

Von beiden Seiten, EU und Mitgliedstaaten, werden die jeweiligen Trainingsnotwendigkeiten wiederholt als Gegensatz gesehen. Praktisch greifbar wird das Problem im Jahr 2012, als sich für zehn Kurse im Zusammenhang mit dem EU-Policy Cycle keine Veranstalter gefunden haben. „There are 17 activities for which no grants have been awarded (16 where no application was received and 1 unsuccessful application). [...] 10 are related to Operational Action Plans (OAP) where CEPOL has promised to deliver training.“³⁶⁷

Dadurch entsteht die Frage, warum die Schulungsmaßnahmen, die aus den europäischen Programmen entstehen, in manchen Teilen nicht mit dem Bedarf übereinstimmen, den die Akademien der Mitgliedstaaten sehen und umgekehrt? Hintergrund ist schließlich dieselbe Kriminalitätssituation. Sicher gibt es auch Abweichungen in den Bekämpfungsansätzen zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten, selten wird aber ein genereller Gegensatz gesehen. Es wird an verschiedenen Stellen an-

³⁶³ 2013 CEPOL Protokoll GB 29. Sitzung, Item 5, S. 4.

³⁶⁴ Interview C2, S. 5, Zeile 135-136.

³⁶⁵ Fragebogen E1, S. 1.

³⁶⁶ Fragebogen E3, S. 1.

³⁶⁷ 2012 CEPOL Protokoll GB 27.Sitzung, Item 8, S. 10.

gemerkt, dass der europäische Rahmen mehr ist, als eine Addition der Mitgliedstaaten und trotzdem sollten für die Mehrheit der Beteiligten die unterschiedlichen Aspekte als Ergänzung und nicht als Gegensatz ersichtlich sein. Dies ist natürlich nicht per Anordnung möglich, sondern nur durch Überzeugungsarbeit. Die Diskussion über die Zusammenlegung von CEPOL und Europol hat den Gegensatz eher verstärkt.

Es spricht nichts dagegen Themen oder Teilnehmerauswahl ständig zu überprüfen, zu verändern und zu verbessern. In den 28 Staaten der EU sind lokale und regionale Situation, Ausbildung der Polizisten, Trainingsbedürfnis etc. so unterschiedlich, dass ein uniformes Angebot kaum vorstellbar ist. Da bereits eine Vielfalt von Möglichkeiten besteht das Trainingsbedürfnis zu evaluieren, ist vermutlich keine neue Evaluierungsmöglichkeit notwendig, die dann nur eine weitere unter den anderen wäre. Die Wirksamkeit der Schulungsmaßnahmen von CEPOL zu steigern sollte ein ständiges Ziel sein. Dies ist mit den vorhandenen Prozeduren möglich.

8.5 Grants

Nach der Festlegung der Schulungsinhalte ist der nächste Schritt die Organisation der Kurse. Dies ist seit Bestehen von CEPOL und insbesondere seit der Umwandlung in eine EU-Agentur ein Feld, in dem bisher keine dauerhafte Lösung gefunden wurde. Mit der Umwandlung von CEPOL in eine EU-Agentur war hier eine administrative Regelung notwendig, die den finanziellen Vorgaben für eine solche Agentur entspricht. Dies führte in den ersten Jahren zu Problemen, die sich vor allem, wie oben beschrieben, in der Übertragung von nicht abgerufenen Mitteln im Schulungsbereich in das folgende Jahr zeigte. Zur Erfüllung der Anforderungen wurde ein mehrstufiges Ausschreibungsverfahren entwickelt. Dabei wird zuerst der Kursinhalt festgelegt. Dann werden die einzelnen Schulungsmaßnahmen ausgeschrieben, worauf sich die Polizeihochschulen der Mitgliedstaaten um die Ausführung bewerben können. Diese Bewerbungen werden nach einem festgelegten System bewertet und der Gewinner führt dann die Schulung durch. Dieses Verfahren wird immer wieder als kritisch angesehen. Es wird kritisiert, dass bereits sehr frühzeitig der Schulungsinhalt feststehen muss und so keine Möglichkeit besteht, auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren. „Almost 70% activities were granted to the MS who was the cheapest.“³⁶⁸ Es wird damit unterstellt, dass dadurch die Qualität der Kurse gefährdet wird. E6 kommentiert: *„Durch das unglückliche Ausschreibungsverfahren für die CEPOL-Ausbildungsaktivitäten in den Mitgliedsländern gibt es heute Konkurrenz unter den Polizeiakademien. Dies entspricht nach meiner Einschätzung nicht der*

³⁶⁸ 2013 CEPOL Protokoll GB 29.Sitzung,Item 15.1, S. 19.

*Grundidee, die zur Einrichtung von CEPOL führte.*³⁶⁹ Es wird auch eine zu späte Festlegung, welche Kurse tatsächlich stattfinden sollen, beklagt. „Planned calendar is not good – 6 January is too late to find out whether a grant will be given. It will not be possible to organise activities before March, and this will increase the risk that there will be competition between activities.“³⁷⁰ Ein weiteres Problem ist, dass sich für im Programm festgelegte Kurse keine Ausrichter finden, wie oben beschrieben.

Ein neuer Vorschlag zur Organisation der Schulungsmaßnahmen ist im Work Programme 2013 vermerkt. Dabei wird mit der Feststellung, dass mit dem vorhandenen Instrumentarium nicht für alle Fälle, in denen eine Schulung zu organisieren ist, eine administrativ passende Finanzierungsmöglichkeit vorliegt, die Einführung eines „Procurement Plan“ diskutiert. Damit soll eine vereinfachte und trotzdem den Regularien der EU entsprechende Finanzierung von Schulungsmaßnahmen erreicht werden. In dieselbe Richtung geht ein Vorschlag, den die EC im Zusammenhang mit den Reformvorschlägen zu CEPOL vom März 2013 gemacht hat. Danach wird in dem Vorschlag für einen neuen Errichtungsbeschluss für Europol als Nachfolger von CEPOL eine vereinfachte Gewährung von Finanzhilfen vorgeschlagen.³⁷¹ Ein weiterer Vorschlag das Verfahren zu ändern wurde im März 2013 im GB vorgestellt. Danach soll in einem Pilotprojekt die Organisation eines Kurses an eine externe Firma vergeben werden, sodass die Polizeischule nur für den inhaltlichen Teil zuständig wäre. Dadurch würde der Kostenvergleich zwischen den einzelnen Veranstaltern entfallen.³⁷²

Es wird also der Einsicht folgend, dass die Finanzierungsabläufe für die Mitgliedstaaten sehr kompliziert sind, über vereinfachte Regeln nachgedacht. „The Secretariat does not like using the current system as it is very laborious, but we do not have an alternative.“³⁷³ Dass alle Schulungsaktivitäten bedarfsgerecht geplant werden und dann auch tatsächlich umgesetzt werden, ist eine Notwendigkeit für eine effektive Arbeit von CEPOL.

8.6 Stimmrecht für die EC im GB

Ein anderes wiederholt diskutiertes Thema hängt mit der Rolle der EC in der Zusammenarbeit mit CEPOL zusammen. Ein Punkt dabei ist das fehlende Stimmrecht der EC im GB von CEPOL. Ein einfaches Stimmrecht wäre, unter 28 Stimmen der

³⁶⁹ Fragebogen E6, S. 2.

³⁷⁰ 2011 CEPOL Protokoll GB 26. Sitzung, Item 9.1, S. 7.

³⁷¹ Vgl. EC 2013/173 EC Artikel 63 Abs. 2 i.V.m. Artikel 190 Absatz 1 Buchstabe d der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 1268/2012.

³⁷² Vgl. 2013 CEPOL Protokoll GB 29. Sitzung, Item 15.3, S. 20.

³⁷³ Vgl. 2012 CEPOL Protokoll GB 27. Sitzung, Item 8, S. 10.

Mitgliedstaaten, nur eine weitere Stimme. Eine größere Reichweite hätte das Stimmrecht, wenn dem Vorschlag des EP gefolgt würde, der im Rahmen der Diskussionen über den Haushaltsabschluss für das Jahr 2008 gemacht wurde: „Überprüfung der Position der EC in dem Sinne, dass ihr ein Stimmrecht und eine Sperrminorität bei den Beschlüssen bezüglich der Bewirtschaftung in den Bereichen Haushalt, Finanzen und Verwaltung der Agentur und bei den übrigen Agenturen der Union eingeräumt wird.“³⁷⁴ Bisher wurde über die Erteilung des Stimmrechts noch nicht endgültig beschlossen. Frankreich hat beispielsweise wiederholt im GB den Sinn eines solchen Stimmrechts hinterfragt.³⁷⁵ Die EC hat normalerweise ein solches im GB einer EU-Agentur - so bei Europol.

Den Hintergrund und die mögliche Funktion eines Stimmrechtes für die EC beschreibt OC: „*There was not always a period where the governing board was paying sufficient attention to what the Commission was saying. And the Commission as a voting member, could have been for example in a position at least to put into a record, that there were minority voices on the governing board.*“³⁷⁶ Er erklärt, warum die Forderung nach zwei Vertretern durchaus vertretbar wäre: „*The Common Approach even sets the direction that the Commission should have two voting members in the management board of an EU agency to reflect the two different sides of its involvement, the operational activity and the budgetary administrative support functions.*“³⁷⁷

Das GB ist zumindest langfristig für ein volles Stimmrecht der EC.³⁷⁸ Dafür muss allerdings der Errichtungsbeschluss geändert werden, da dort das Stimmrecht geregelt ist. In der teilweise von gegenseitigen Vorbehalten geprägten Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und EC ist die Erteilung des Stimmrechts eine Maßnahme, eine klarere Beziehung zwischen der EC und den Mitgliedstaaten zu gestalten, da die EC damit ihre Meinung im GB deutlicher machen kann.

8.7 Anmerkungen zum LETS

CEPOL und später die Europäische/Europol-Akademie soll ein zentraler Akteur für den LETS werden. Somit bietet sich eine Betrachtung an, inwieweit der LETS geeignet ist, die europäische Zusammenarbeit zu fördern.

³⁷⁴ P7_TA(2012)0167 EP, S. 23.

³⁷⁵ Vgl. 2011 CEPOL Protokoll GB 24. Sitzung, Item 4, S. 3.

³⁷⁶ Interview OC, S. 20, Zeile 680-683.

³⁷⁷ Interview OC, S. 19, Zeile 647-649.

³⁷⁸ Vgl. 2011 CEPOL Five Year Report, S. 110.

Dass Europol und andere europäische Instrumente nicht in dem Umfang genutzt werden, der möglich wäre,³⁷⁹ wird an vielen verschiedenen Stellen bestätigt. Eine Möglichkeit dies zu verbessern ist, im Rahmen von Schulungsmaßnahmen verstärkt auf die Vorteile der Nutzung dieser Instrumente hinzuweisen. Dies ist also eine der Grundlagen des LETS. Die Darstellung des Programms vonseiten der EC beinhaltet einige diskussionswürdige Inhalte. So wird im LETS betont: „Trotz der Anstrengungen nationaler, europäischer und internationaler Akteure und ihrer gemeinsamen Bemühungen klafft in der EU nach wie vor eine erhebliche Lücke zwischen Fortbildungsbedarf und Fortbildungsangebot.“³⁸⁰ Dabei wird Bezug auf das CEPOL-Mapping genommen. Dort heißt es an entsprechender Stelle zu Strand 1: „The survey demonstrates that relevant knowledge concerning European cross-border law enforcement cooperation is already largely included in the curricula of initial and promotion training of police and border guards in most Member States.“³⁸¹ Für die anderen 3 Strands werden vergleichbare Aussagen getroffen. Die Vorstellung des LETS beschreibt im Folgenden: „Die Programme der Mitgliedstaaten vermitteln zwar in der Regel Grundkenntnisse über EU Instrumente und die EU-Dimension der Polizeiarbeit im Alltag, weisen aber nicht unbedingt immer die gleiche Qualität auf.“³⁸² Auch diese Aussage ist nicht durch die Ergebnisse des CEPOL-Mapping zu begründen, es wird auch keine andere Fundstelle genannt. In diesem Zusammenhang wird vonseiten der EC ein Fortbildungsstand, der, wie bereits gesagt, im Grunde immer ausbaufähig ist, in nicht nachvollziehbarer Weise negativ überzeichnet. Die Kenntnis der europäischen Instrumente scheint vorhanden zu sein, die Nichtnutzung könnte unterschiedliche Gründe, politische, organisatorische oder andere haben. Die Diskussion dieser Gründe ist nicht Gegenstand dieser Arbeit.

Ein weiteres Darstellungsproblem ist die verkürzte Darstellung bisher stattfindender Schulungen. Während im CEPOL-Mapping in großer Breite von den Maßnahmen und Inhalten auf nationaler Ebene berichtet wird, wird im LETS fast ausschließlich von Schulungen auf europäischer Ebene gesprochen. Als Beispiel für den Schwerpunkt internationale und europäische Zusammenarbeit in nationalen Ausbildungsmaßnahmen kann für Deutschland beispielsweise das Modul 19 der Ausbildung der DHPol für den höheren Polizeidienst benannt werden. In diesem wird mit einem Zeitaufwand von 120 Stunden das Thema „Europäische polizeiliche Kooperation

³⁷⁹ Vgl. 2013/172 EC, S. 2.

³⁸⁰ 2013/172 EC, S. 6.

³⁸¹ 2012 CEPOL Mapping Exercise, Final report, Management version, S. 13.

³⁸² 2013/172 EC, S. 6.

und internationale Polizeiarbeit“ unterrichtet.³⁸³ Die Bachelorausbildung des Bundeskriminalamtes (BKA) behandelt ein vergleichbares Thema in Modul 18³⁸⁴, die kriminalpolizeiliche Bachelorausbildung in Hessen im Modul 6.2.³⁸⁵ Schulungen zu speziellen Kriminalitätsphänomenen ist Bestandteil der Aus- und Fortbildung in allen Staaten der EU.

Zum Ausbildungsbedarf, der in diesem Bereich besteht, wird vom LETS eine große Zahl von Polizeibeamten angegeben: „Jeder der fast 1,9 Millionen Strafverfolgungsbeamten in der EU kann damit rechnen, dass er irgendwann im Laufe seiner Dienstzeit einen Fall bearbeiten muss, der Verbindungen zu einem anderen Mitgliedstaat aufweist.“³⁸⁶ Für die Polizeibeamten, die Teil dieser Gesamtzahl der Strafverfolgungsbeamten sind, sind sowohl Schutz- wie auch Kriminalpolizeibeamte beinhaltet. Es dürfte in Europa eine weitaus höhere Zahl von Schutzpolizeibeamten, die nur sehr selten internationale Aspekte bearbeiten müssen, als Kriminalbeamten geben.³⁸⁷ Zentraler ist die internationale Zusammenarbeit bei der Ermittlung von (schweren) Straftaten, die in den allermeisten Fällen von der Kriminalpolizei vorgenommen wird. Unklar bleibt die Zahl der Beamten, die geschult werden soll bei einem Vergleich von Stockholmer Programm, LETS und der Folgeabschätzung zur Zusammenlegung. Das Stockholmer Programm betont, dass sichergestellt werden soll, „dass einem Drittel aller Polizeibeamten, die an der europäischen polizeilichen Zusammenarbeit beteiligt sind“³⁸⁸, ein europäisches Aus- oder Fortbildungsprogramm angeboten werden kann. Außer der Aussage von 1,9 Millionen Polizeibeamten in Europa sind im LETS überhaupt keine Angaben, wie viele Beamte erreicht werden sollen. In der Folgeabschätzung wird die geringe Reichweite von CEPOL beklagt, ohne zu sagen, wie viele Beamte tatsächlich geschult werden sollten.³⁸⁹ An keiner Stelle dieser Papiere wird genauer definiert, um wie viele Beamte es sich handelt, die im täglichen Dienst in Themen der europäischen Zusammenarbeit eingesetzt sind. Eindeutig ist, dass an der europäischen Zusammenarbeit Beamten auf allen Hierarchieebenen beteiligt sind, was CEPOL durch die Schulung von Führungskräften als Entscheidungsträgern, Experten und Trainern seit Jahren auf-

³⁸³ Vgl. DHPol Modulhandbuch 2013, S. 6.

³⁸⁴ Vgl. http://www.bka.de/nn_194270/DE/Berufsperspektive/FHBWiesbaden/BachelorStudiengang/bachelorStudiengang_node.html?__nnn=true (abgerufen am 25.01.14).

³⁸⁵ 2013 VFH Hessen, Das Modulbuch für den Studiengang Bachelor of Arts „Kriminalpolizei“, S. 92 ff.

³⁸⁶ 2013/172 EC, S. 7.

³⁸⁷ Vgl. Behr (2001), S. 111.

³⁸⁸ 17024/09 RAT, S. 7.

³⁸⁹ Vgl. 2013/99 Part 2 EC, S. 4.

nimmt.³⁹⁰ Eine einseitige Kritik, dass nur ein geringer Anteil des höheren Dienstes in Europa durch das Angebot von CEPOL erreicht wird, greift hier zu kurz.

Das Stockholmer Programm erwähnt die Schulungsmaßnahmen auf nationaler Ebene, bezieht sie aber in das Trainingsprogramm nur insofern ein, dass die Wichtigkeit betont wird, entsprechende europäische Inhalte darin zu vermitteln. Im Rahmen des LETS sollte genauer herausgearbeitet werden, was bereits auf allen Ebenen in der Aus- und Fortbildung geschieht. Daran können dann die tatsächlichen Lücken identifiziert werden. Das CEPOL-Mapping beinhaltet dafür einiges Material, das augenscheinlich bisher nicht genutzt wurde. Für CEPOL besteht ständig die Herausforderung, mehr Beamte zu erreichen als bisher, was aufgrund des limitierten Budgets sehr schwierig ist. Es kommt aber nicht allein auf die Quantität an, sondern auch, die richtigen Personen zu erreichen.

Ein komplett uniformer Anspruch an die europäische Zusammenarbeit übersieht die regionalen Besonderheiten. Schleusung in Süd- und Osteuropa, Mafia in Italien, Rocker in Nordeuropa, die Droge „Ice“ aus Tschechien, sind regionale Phänomene, die sicher auch Auswirkungen auf das übrige Europa haben, allerdings keine gesamteuropäischen Erscheinungen sind. Die Bekämpfung dieser Phänomene geschieht überwiegend über nationale Stellen oder eine regionale Zusammenarbeit, es besteht keine Notwendigkeit eines gesamteuropäischen Ansatzes.³⁹¹ Da im Strand 2 auch eine regionale Komponente benannt wird, sollte über den Aufbau und die Aufwertung von regionalen Kooperationen, wie der MEPA, nachgedacht werden.

Der LETS basiert, wie auch das Stockholm-Programm, auf einer gemeinsamen Diskussion auf europäischer Ebene. OC betont den gemeinsamen Prozess bei der Erstellung der Dokumente:

„It was not the Commission making this up, because we are few and we are not experts, we go and try and find a process to pull in that knowledge and experience from the experts. But they work on the national level and we somehow try to bring this up and put that into a European frame.“³⁹²

Hier einseitig die EC zu kritisieren, wäre zu kurz gegriffen. Die Programme und Verträge der EU werden in der Regel von allen EU-Gremien gemeinsam verabredet, dann aber nicht von allen Seiten in gleicher Weise umgesetzt. Die Papiere vom 27.03.13 sind von der EC erstellt worden, für diese muss sie sich der Kritik stellen.

³⁹⁰ Vgl. CEPOL GB Decision, 31/2010 Multi Annual Strategy 2010-2014, Goal 1.1. und 1.2., S. 3f.

³⁹¹ Vgl. Albrecht (1999), S. 51.

³⁹² Interview OC, S. 16, Zeile 536-539.

Die Umsetzung des LETS befindet sich noch in der Planung, sodass noch keine Aussage über die Wirksamkeit der Maßnahmen CEPOLs in diesem Zusammenhang möglich ist. CEPOL ist bereits sehr aktiv und hat mit dem CEPOL-Mapping ein für die weitere Planung des LETS zentrales Dokument erstellt.

8.8 Polizeiwissenschaft und Politik

Diese Arbeit beinhaltet neben dem für die Polizeiwissenschaft wichtigen Aspekt der polizeilichen Ausbildung auch eine Vielzahl von politischen Aspekten. Die Vermischung von politischen und wissenschaftlichen Aspekten macht eine Analyse der Situation schwieriger, entspricht aber der Realität. Die Polizei ist in praktisch allen Staaten der EU einer politischen Führung unterstellt. Neben rechtlichen Voraussetzungen, wie dem Strafverfolgungszwang, werden gerade auf europäischer Ebene politische Einflüsse deutlich. Ein Beispiel dafür ist der EU-Policy Cycle, der auf einer polizeilichen Auswertung, dem SOCTA, basierend, in einem politischen Abstimmungsprozess strategische Leitlinien für die Strafverfolgung festlegt und politische Mittel nutzt, diese umzusetzen.³⁹³ CEPOL wurde von der Grundidee her auf einem polizeilichen, von den Hochschulen geprägten, Hintergrund gegründet. Spätestens seitdem CEPOL eine EU-Agentur geworden ist, wurde auch die Politik ein wichtiger Einflussfaktor auf die Arbeit von CEPOL. Der oben beschriebene Ablauf zeigt dies deutlich. Polizeiwissenschaft kann, da sie sich mit einem sehr praktischen und lebensnahen Objekt, der Polizei, beschäftigt, nicht im wissenschaftlichen Bereich verbleiben, sondern steht aufgrund des Politikbezugs der Polizei auch in diesem.

Die Politisierung der Strafverfolgung und für CEPOL der polizeilichen Bildungsarbeit durch den Einfluss der europäischen Politik (LETS, COSI, EU-Policy Cycle etc.) ist auch von polizeiwissenschaftlichem Interesse. Wie entwickelt sich eine Polizei, deren Arbeit in Teilen nicht mehr ausschließlich an den präventiven und repressiven Auftrag gebunden ist, sondern auch dem Einfluss von politischen Initiativen folgen soll? Die politischen Programme sind auf die Praxis ausgerichtet, wie passt aber beispielsweise die Priorisierung, die durch den EU-Policy Cycle auf bestimmte Kriminalitätsbereiche vorgenommen wird,³⁹⁴ zum Strafverfolgungszwang in Deutschland? Was ist, wenn ein Nachbarland keine Kapazitäten für eine Zusammenarbeit in einem Fall hat, da es sich verstärkt um die priorisierten Bereiche kümmert? Wie die Polizei die limitierten Ressourcen aufteilt, ist neben einer juristischen auch eine polizeiwissenschaftliche Fragestellung. Auch der LETS hat polizeiwissenschaftliche Aspekte, da beim LETS von einem gemeinsamen polizeilichen Hintergrund und

³⁹³ Vgl. 2010 EC Council conclusions on the creation and implementation of a EU-Policy Cycle.

³⁹⁴ Vgl. 2011 15386/1/11 Rat.

einer gemeinsamen Strafverfolgungskultur ausgegangen wird, wobei zu hinterfragen ist, inwieweit diese Voraussetzungen tatsächlich gegeben sind.

9. Europäische polizeiliche Zusammenarbeit

Die Beschreibung, was europäische Zusammenarbeit ist, steht an dieser Stelle der Masterarbeit, da sie als Reflexion auf dem bisher Gesagten aufbaut.

Die europäische Zusammenarbeit ist in den letzten Jahrzehnten sehr vielfältig geworden und bedient sich verschiedenster Mittel. Seit Mitte der neunziger Jahre ist auch die EU, über den RAT hinaus auch durch die EC und vermehrt auch durch das EP in diesem Bereich engagiert. Verschiedenste Verträge wurden auf regionaler oder europäischer Ebene geschlossen und Initiativen gestartet. Gemäß dem Vertrag von Lissabon ist sie eine gesamteuropäische Aufgabe:

„Die Union entwickelt eine polizeiliche Zusammenarbeit zwischen allen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich der Polizei, des Zolls und anderer auf die Verhütung oder die Aufdeckung von Straftaten sowie entsprechende Ermittlungen spezialisierter Strafverfolgungsbehörden.“³⁹⁵

Ergänzend gibt es weiterhin die auf traditionelle Grundlagen, wie der Rechtshilfe, dem Interpolweg und der Zusammenarbeit mit Nachbarstaaten, gestützte Zusammenarbeit. Bei dieser Vielfalt gibt es häufig mehrere Wege und Möglichkeiten eine Aufgabe in der Zusammenarbeit zu erledigen. Dabei entstehen eine Konkurrenz zwischen den einzelnen Wegen und ein Informationsverlust, da Vorgänge nicht vollständig auf einem Weg abgearbeitet werden und keine zentrale Informationssammlung stattfindet. OC beschreibt die Sicht der EC auf den Informationsausstausch:

*„At the moment we have the impression, that in some member states this is very well structured and all levels know very well how they should use the different communication channels and when a national high level or a Europol level should be informed. We do have the impression, in other member states this is not so well structured.“*³⁹⁶

CD beschreibt auch ein Problem der verschiedenen Instrumente auf europäischer Ebene: *„Therefore the added value in future by the European Police College is to contribute to a better use of the instruments available. This is a sickness of the*

³⁹⁵ 2010 EU Vertrag von Lissabon (konsolidierte Fassung) Artikel 87 (1).

³⁹⁶ Interview OC, S. 16, Zeile 527-531.

*European Union that we are developing certain tools and techniques and we are ready to forget it.*³⁹⁷

Die Zusammenarbeit im Bildungsbereich ist ein Teilaspekt der allgemeinen Zusammenarbeit und wird gemeinsam mit dieser in Verträgen und Initiativen erwähnt. Die Polizeihochschulen sind nicht in der alltäglichen operativen Zusammenarbeit involviert. Eine Verbindung auf nationaler Ebene besteht darin, dass die Polizeihochschulen die Beamten ausbilden, die dann im Bereich der internationalen Zusammenarbeit in den jeweiligen Behörden eingesetzt werden. Grundlage dafür, dies sachgerecht zu tun, ist der Einsatz von Dozenten an den Hochschulen, die Erfahrungen im operativen Bereich haben, und der Erfahrungsaustausch mit operativen Beamten in Fortbildungsmaßnahmen. Hier bleibt trotzdem eine gewisse Distanz zwischen Lehre und Praxis. Dafür kann durch die Unabhängigkeit der Lehre die operative Zusammenarbeit kritisch reflektiert und hinterfragt werden. An dieser Stelle setzt die Arbeit von CEPOL auf europäischer Ebene an, indem einerseits durch eine Nähe zur operativen Ebene praxisgerecht ausgebildet wird, andererseits aber eine wissenschaftliche Distanz gehalten wird.

Es gibt also eine alltägliche Aufgabe für CEPOL, die allgemeine polizeiliche Zusammenarbeit zu unterstützen und zu verbessern. Darüber hinaus hat sich die EU ein gemeinsames Ziel gegeben, die Zusammenarbeit mit auf die Grundlage einer gemeinsamen Strafverfolgungskultur (die an anderer Stelle auch als Polizeikultur oder im Englischen als „Law enforcement Culture“ beschrieben wird) zu stellen. Auf diese gemeinsame Kultur soll die Aus- und Fortbildung hinarbeiten.³⁹⁸ E5 merkt dazu an: *„CEPOL spielt eine wichtige Rolle innerhalb Europas, um ein gemeinsames Polizeiverständnis und eine gemeinsame Polizeikultur zu entwickeln. Weiter soll CEPOL Themenführerschaft bei Ausbildungsinhalten mit europäischer Dimension haben.“*³⁹⁹

Dass dies ein langfristiges Ziel ist, zeigt die Äußerung von Rupprecht/Hellenthal aus dem Jahr 1992:

„Es wäre unrealistisch anzunehmen, ein Staat würde im Hinblick auf die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit mit anderen EG-Mitgliedstaaten und von Ausgleichsmaßnahmen für den Wegfall von Grenzkontrollen seine Wertordnung oder bestimmte kulturelle Traditionen ändern. Das gilt beispielsweise im Spannungsverhältnis zwischen individuellen Freiheitsrechten und der Gemeinschaftsbezogenheit

³⁹⁷ Interview CD, S. 3f., Zeile 104-107.

³⁹⁸ Vgl. 17024/09 RAT, S. 8.

³⁹⁹ Fragebogen E5, S. 1.

der Bürgerrechte, in der Gewichtung des staatlichen Strafverfolgungsanspruchs oder etwa in der Frage der Auslieferung eigener Bürger. Nur sehr allmählich sind hier Annäherungen möglich.⁴⁰⁰

Wie beispielsweise der Sachverhalt der Auslieferung von eigenen Bürgern, die mit Einführung des Europäischen Haftbefehls möglich wurde, oder die Angleichung der Rechtsordnung durch Rahmenbeschlüsse und Richtlinien zeigen, wird eine Annäherung tatsächlich vorgenommen, braucht aber Zeit und wird vermutlich nicht alle Bereiche umfassen.

Was kann CEPOL unternehmen, um die gemeinsame Kultur voranzubringen? Die gemeinsame Fortbildung von Führungskräften führt zum Austausch von Ideen, die Teilnehmer der Schulungsmaßnahmen mit nach Hause nehmen und die eine Annäherung beispielsweise in der Organisationsform von einzelnen Dienststellen oder größeren Polizeikörpern bewirken können. Der geplante Masterkurs von CEPOL ist ein logischer Schritt in diese Richtung. Polizeiforschung im Rahmen von CEPOL kann hier Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den europäischen Staaten fundiert herausarbeiten, sie so ins Bewusstsein bringen und Überlegungs- und Änderungsprozesse initiieren. CD hält die gemeinsame Ausbildung der zukünftigen Führungskräfte für notwendig: *„Another issue with regard to the added values and the future of the CEPOL is, that today, we do not educate and train the future leadership of the European Union.“*⁴⁰¹ Für die Experten auf Arbeitsebene geht es in den Schulungsmaßnahmen schwerpunktmäßig darum, sich bereits vorhandene Gemeinsamkeiten bewusst zu machen. OC schlägt vor: *„But it could be also interesting too for them, when they learn their national law to also know, that this is part of an EU wide minimum. And this could also be part of building the common European culture that they see that.“*⁴⁰² Eine Schwierigkeit ist die stark unterschiedliche Dauer der Grundausbildungen der Polizeien in Europa zwischen 4 und 48 Monaten.⁴⁰³ Auf dieser Grundlage eine gemeinsame Kultur zu schaffen, ist nicht einfach. Eine längere Grundausbildung in verschiedenen EU-Staaten wäre hierfür eine Voraussetzung.

Die Schaffung einer gemeinsamen Polizeikultur ist ein nicht endender Prozess, da diese ständig an die sich ändernden äußeren Umstände angepasst werden muss. Diese Anpassung ist auch für die polizeiliche Zusammenarbeit notwendig, da neue Kriminalitätsphänomene auftreten und Zusammenarbeitsformen verändert werden.

⁴⁰⁰ Rupprecht/Hellenthal (1992), S. 187.

⁴⁰¹ Interview CD, S. 4, Zeile 108-110.

⁴⁰² Interview OC, S. 17, Zeile 581-583.

⁴⁰³ Vgl. 2006 CEPOL SEPE, S. 64.

Die Schaffung einer Strafverfolgungskultur ist eine Aufgabe aus dem von allen EU-Staaten beschlossenen Stockholmer Programm und anderen gemeinsamen Initiativen. Es ist also eine gemeinsame Aufgabe von allen Partnern in der EU.

Eine Schwierigkeit bleibt, festzustellen, wie gut die europäische Zusammenarbeit ist: „Finally, the evaluator could not identify comprehensive statistics on cooperation between Member States or Member State engagement with EU Agencies and INTERPOL. In general, publicly available information is presented for all Member States as a whole but not by individual Member State.“⁴⁰⁴ Die Zusammenarbeit findet auf vielen verschiedenen Ebenen statt und ist mit verschiedensten Rechtsrahmen und Institutionen verknüpft. Eine detaillierte Aussage wie eine Zusammenarbeit zu bewerten ist, ist auch eine politische Aussage, sodass auf diese, um Kontroversen zwischen den Mitgliedstaaten zu vermeiden, meist verzichtet wird. Allein die Tatsache, dass Kriminalität im europäischen Rahmen existiert, teils zunimmt und sich wandelt, begründet die Notwendigkeit einer ständigen, sich ebenfalls wandelnden und verbessernden polizeilichen Zusammenarbeit für alle beteiligten Partner. Ein Indikator, dass CEPOL hier auf dem richtigen Weg ist, ist das Ergebnis einer Umfrage des GB unter den Mitgliedstaaten, in der bescheinigt wird, dass CEPOL einen starken Einfluss auf die Verbesserung der Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten hat. Der Einfluss auf die Verbesserung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit den europäischen Institutionen und INTERPOL wird ebenfalls festgestellt, allerdings in einem geringeren Maße als auf die Kontakte unter den Mitgliedstaaten.⁴⁰⁵

10. Alternativer Lösungsansatz

An verschiedenen Punkten ist deutlich geworden, dass CEPOL seit längerer Zeit zwischen verschiedenen Polen operiert. Das Netzwerk der Hochschule sieht sich selbst, wie es in der Gründung von CEPOL auch festgeschrieben wurde, als gestaltendes Element von CEPOL. Die EC und auch Teile des CEPOL-Sekretariats sehen CEPOL als EU-Agentur, die die politischen Vorgaben und Programme der EU ausführt. Die Hochschulen werden hier als Ausführende der Schulungsmaßnahmen gesehen. Beide Positionen, Netzwerk und EU-Agentur, sind vom Errichtungsbeschluss abgedeckt, scheinen aber in der Praxis zu ständigen Konflikten zu führen.

Ursprünglicher Bezugspunkt für CEPOL sind die nationalen Polizeihochschulen der EU-Mitgliedstaaten. Als Netzwerk dieser Einrichtungen wurde CEPOL 2001 gegrün-

⁴⁰⁴ 2011 CEPOL Five Year Report, S. 81.

⁴⁰⁵ Vgl. 2011 CEPOL Five Year Report, S. 84f.

det und von der EU finanziell unterstützt. Die Überführung in eine EU-Agentur brachte eine engere Verbindung zur EC mit sich. Die Hintergründe der Umwandlung sind, wie oben beschrieben, lückenhaft öffentlich dokumentiert. Festzuhalten ist, dass sie sehr schnell durchgeführt wurde und dabei eine genauere Ausgestaltung der neuen Verbindungen vermutlich unterblieben ist. Dies ist eine mögliche Erklärung für Probleme, die seitdem im Zusammenhang mit CEPOL entstanden sind. Im Vergleich dazu wurde über die Umwandlung von Europol in eine EU-Agentur über viele Jahre beraten. Für CEPOL ist eine solche intensive Beratung allein schon wegen der fehlenden zeitlichen Komponente unterblieben. Wie könnte eine alternative Organisationsform aussehen, bei der die unterschiedlichen Sichtweisen besser abgebildet und wieder zusammengeführt wären?

Als alternativer Lösungsansatz ist folgender Vorschlag denkbar: CEPOL könnte zwei Trainingsdirektorate unter einem Dach erhalten. Ein Direktorat würde zusammen mit den Hochschulen der Mitgliedstaaten die Kurse ausführen, die von den europäischen Programmen gefordert werden. Diese Arbeit würde, wie bisher, aus dem EU-Budget finanziert. Ein weiteres Direktorat wäre für das Netzwerk der Hochschulen zuständig. Die Hochschulen könnten in diesem Zweig von CEPOL gemeinsame Schulungen planen und ausführen. Aufgaben wie E-Learning, Common Curricula wären federführend in dem „Europa“-Direktorat beheimatet, das „Netzwerk“-Direktorat und die darin vertretenen Hochschulen könnten sich hier unterstützend einbringen. Externe Aufgaben, wie die von der EU finanzierten Trainingsprojekte für Drittstaaten, sollten eine gemeinsame Aufgabe von beiden Direktoraten sein.

Wie könnte die Finanzierung des „Netzwerk“-Direktorates aussehen? Die administrativen Kosten könnten, sofern es die EU Regularien zulassen, ebenfalls von der EU getragen werden. Wenn dieses Direktorat als Sekretariat eines Netzwerkes gesehen wird, wäre vielleicht auch eine Aufstellung und Finanzierung analog dem EJTN möglich. Für die Schulungsmaßnahmen ist eine Finanzierung über Grants oder durch Mittel der Mitgliedstaaten möglich. Dieses Direktorat könnte die Verbindung zu MEPA und AEPC übernehmen, wobei hier im Sinne eines horizontalen Ansatzes auch eine Zusammenarbeit mit dem anderen Direktorat möglich sein sollte. Für die AEPC bestünde auch die Möglichkeit, Ihr Sekretariat an dieses Direktorat anzubinden oder zumindest eng mit diesem zusammenzuarbeiten. Eine Aufgabe des GB oder des neu zu schaffenden Exekutivkomitees wäre die Koordination des Angebots der beiden Direktorate. Damit soll vermieden werden, dass sich Schulungen überschneiden. Nach einigen Jahren könnte überprüft werden, ob sich diese Aufteilung bewährt hat, ob sie beibehalten, die Trainingsaktivitäten wieder unter

einem Dach zusammengefasst oder ein komplett neuer Weg eingeschlagen werden soll. Diese Lösung wäre eine Möglichkeit, wie in der GHK-Studie beschrieben, diese Spannung als Kompromiss der beiden gegensätzlichen Ansätze, in der Organisationsform von CEPOL aufzufangen.⁴⁰⁶

Mit dieser Lösung würden beide Bereiche, EU-Programmatik und Netzwerk, deutlicher zur Geltung kommen. Abstimmungen zwischen den beiden Bereichen, die seit der Umwandlung in eine EU-Agentur unterblieben sind, könnten hier nachgeholt werden. Finanziell dürften durch diese Lösung eher höhere Kosten als Einsparungen entstehen. Da die Mittel in die notwendige Polizeiausbildung investiert werden und durch beide Direktorate nationale Einsparungen möglich sind, ist diese Lösung auch ein finanziell verantwortbarer Ansatz.

Diese Lösung wäre eine für den Rahmen der EU-Agenturen vermutlich ungewöhnliche Aufstellung. OC beschreibt die besondere Aufstellung von CEPOL und Europol: *„CEPOL and Europol have really some exceptional features in their basic acts coming from their different pasts. Europol from the intergovernmental convention and CEPOL from the network that was transformed. For different reasons they have legal basis that do not really fall into the normal EU-agency frame and this I think is another element of the Common Approach is indeed this kind of bringing home the former third pillar agencies into a Lisbonized single agency concept.“*⁴⁰⁷

Eine besondere Aufstellung ist im Bereich der Innenbehörden der EU allerdings eher die Regel als die Ausnahme. So wurde für Europol ein besonderer Weg gewählt. Es ist seinem eigenen Personal als eigenständige Behörde aktiv, die sowohl die Mitgliedstaaten unterstützt, aber auch die Strategien der EC umsetzt. Teile dieses Personals sind Beamte aus den Mitgliedstaaten, die für eine bestimmte Zeit abgeordnet werden. Für das Netzwerk der Mitgliedstaaten und anderer Partner sind bei Europol Verbindungsbeamte, sogenannte Europol Liaison Officers (ELOs), als Angehörige ihrer Heimatdienststelle tätig.⁴⁰⁸ Die Einführung eines neuen Direktorats bei CEPOL würde das nachbilden, was bei Europol bereits durch das Haus der Verbindungsbeamten besteht – einen direkten Kontakt zwischen EU-Agentur und Mitgliedstaaten. Europol bietet über diese Einrichtung eine Plattform für die Mitgliedstaaten um bilateral, mit mehreren Staaten und mit dem Europol-Stamppersonal zusammenzuarbeiten. Damit wird neben dem Angebot, das Europol an sich bietet,

⁴⁰⁶ Vgl. 2012 EC GHK-Studie, S. 14.

⁴⁰⁷ Interview OC, S. 22f., Zeile 769-774.

⁴⁰⁸ Vgl. Europol Homepage- About us : <https://www.Europol.europa.eu/content/page/about-us> (abgerufen am 25.01.14).

den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, einen sehr unmittelbaren Kontakt zu diesem Angebot, aber auch zu den anderen Mitgliedstaaten zu halten. Eine entsprechende Einrichtung bei CEPOL könnte in dem dortigen Rahmen ebenfalls für die Akzeptanz unter den Mitgliedstaaten sorgen und die Möglichkeit einer sehr direkten Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten und mit dem CEPOL-Stammpersonal bieten. CEPOL wäre als Vertretung des Netzwerkes deutlich erkennbarer. Eine vergleichbare Organisationsform könnte für CEPOL bedeuten, dass im Sekretariat Vertreter der Hochschulen der Mitgliedstaaten angesiedelt werden müssten. Dies dürfte sowohl personell als auch organisatorisch schwierig werden, da die nationalen Hochschulen in der Regel schwächer aufgestellt sind als die hinter den Verbindungsbüros bei Europol stehenden nationalen Behörden. Immerhin könnten Vertreter aus dem Hochschulbereich einzelner großer Staaten oder Regionen gemeinsam hier direkt vertreten sein. Die wiederholt geforderte Stärkung der Rolle der NCPs würde sich auch hier auswirken. Auch eine Regionalisierung wäre in diesem Direktorat über eine Zusammenarbeit mit festen Zusammenschlüssen, wie der MEPA aber auch durch ad hoc Kooperationen möglich. Damit würde der Strand 2 des LETS „Effektive bilaterale und regionale Zusammenarbeit“ unterstützt.⁴⁰⁹

Ein zweites Trainingsdirektorium würde auch der Organisationsform ähnlich sein, die Eurojust hat. Das Personal von Eurojust besteht aus nationalen Vertretern, die gemeinsam für die Zwecke von Eurojust, aber auch ihres eigenen Landes tätig sind.⁴¹⁰ Eurojust beheimatet das Sekretariat für das EJN. Dieses Netzwerk verbindet Kontaktstellen in den einzelnen Mitgliedstaaten, wobei mehr als nur eine Kontaktstelle pro Land möglich ist. Zurzeit gibt es 300 Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten.⁴¹¹ Auch für CEPOL wäre es eine sinnvolle Erweiterung, wenn das Netzwerk über die NCPs verstärkt auf weitere Polizeischulen in den Mitgliedstaaten ausgeweitet würde, um so einen direkteren Kontakt zu einem größeren Kreis von Trainern und Teilnehmern zu bekommen. In einer CEPOL-Studie aus dem Jahr 2006 wurden für 22 EU-Staaten 110 Polizeischulen gezählt.⁴¹² Ein weiteres Ziel, das aufbauend auf zwei Direktoraten verwirklicht werden könnte, ist, was E1 als Zukunft von CEPOL sieht: *„Aufbau europäischer Wissenszentren (Fakultäten) hin zu einer Kern-Universität bei Beibehaltung der (komplementären) Netzwerkstruktur.“*⁴¹³

⁴⁰⁹ Vgl. 2013/172 EC, S. 7.

⁴¹⁰ Vgl. <http://eurojust.europa.eu/Pages/languages/de.aspx> (abgerufen am 25.01.14).

⁴¹¹ http://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/EJN_StaticPage.aspx?Bread=2 (abgerufen am 25.01.14).

⁴¹² Vgl. 2006 CEPOL SEPE, S. 24.

⁴¹³ Fragebogen E1, S. 1.

11. Fazit

Eine polizeiliche Zusammenarbeit der EU-Staaten in allen Bereichen ist notwendig, denn: „der moderne Staat ist auch in Fragen der inneren Sicherheit immer stärker mit den Prozessen von Europäisierung, Globalisierung und Internationalisierung konfrontiert.“⁴¹⁴ Es werden „die zentralen politischen Leitlinien für die Arbeit der Polizei nicht mehr allein – in einzelnen Segmenten vielleicht nicht einmal mehr in erster Linie – im nationalen Rahmen, sondern jenseits des Nationalstaats – auf internationaler Ebene und insbesondere in der Europäischen Union – gesetzt.“⁴¹⁵

Diese wird von den EU-Staaten so gesehen und durch die fortschreitende Vergemeinschaftung der polizeilichen Zusammenarbeit auch so umgesetzt. Die Probleme liegen im Detail. Denn obwohl auf EU-Ebene der Lissaboner Vertrag, das Stockholmer Programm, Europol, CEPOL, Frontex und andere gemeinsame Programme und Initiativen mit Zustimmung aller Mitgliedstaaten, EU Parlament und EC eingerichtet wurden, wird doch immer wieder vonseiten der Mitgliedstaaten dies als Gegensatz zu der eigenen Position gesehen.⁴¹⁶ Die EC als europäischer Gegenpart der Nationalstaaten ist bestrebt, die gemeinschaftliche Politik durchzusetzen, hat dabei aber augenscheinlich auch eigene Interessen.

CEPOL ist in einem anderen Bereich als dem operativen tätig. Es agiert dort, wo es nicht direkt um den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit in operativen Fällen geht, sondern im Bildungsbereich. Auch dieser Bereich wird verstärkt von der Politik innerhalb der EU beeinflusst. So ist, wie oben dargestellt, an der Historie und dem aktuellen Geschehen erkennbar, wie CEPOL in seiner Möglichkeit, ein wirksames Instrument der Zusammenarbeit zu sein, durch die äußeren Umstände unterstützt, aber auch gehindert wurde und wird. Der Gegensatz zwischen EU-Politik, vor allem der Ausführung derselben durch die EC und der politischen Ansichten der Mitgliedstaaten, wirkt sich auf die Arbeit von CEPOL aus. Dabei sind mehrere Probleme zu beobachten. Auf der Seite der EC ist festzustellen, dass diese an manchen Stellen über den Rahmen der EU-Politik hinaus eine eigene Position durchzusetzen versucht, die nicht unbedingt im Einklang mit dieser Politik steht, sondern den Anschein erweckt, dass die EC eine eigene politische Position und Macht anstrebt. „Stattdessen dient diese Verwaltungspolitik auf EU-Ebene vornehmlich einer Stärkung der Kommission und Ausweitung ihrer Kompetenzen innerhalb der Macht-

⁴¹⁴ Knelangen (2009), S. 16.

⁴¹⁵ Knelangen (2009), S. 17.

⁴¹⁶ Vgl. Failla (2011), S. 22.

balance zwischen den EU-Organen.“⁴¹⁷ Aufseiten der Mitgliedstaaten ist zu beobachten, dass nationale Ressentiments zum Ausdruck kommen. So wertet der Bundesrat in seiner Stellungnahme zur Zusammenlegung und zum LETS sehr genau das Vorgehen der EC, lässt nur die im Lissaboner Vertrag geltende Unterstützung gelten und untersagt jede weitere Einmischung der EC. „Insofern ist ein Mehrwert der vorgesehenen europaweiten einheitlichen Regelung nicht erkennbar.“⁴¹⁸ Dies ist faktisch richtig, die Ausrichtung der gemeinsam von allen Ebenen beschlossenen EU-Verträge und Initiativen geht aber eigentlich in Richtung eines Mehr an gemeinsamer Aktion und nicht in ein Beibehalten des Status quo. Was von außen gesehen auf Seiten der EC fehlt, ist die Anerkennung, dass die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Netzwerk eine bilaterale, regionale und auch europäische Dimension hat. Vonseiten der Mitgliedstaaten müsste mehr beachtet und auch eingefordert werden, dass die EC eigentlich eine gemeinsame Politik umsetzt.

E3 beschreibt eine ausgewogene Sicht auf CEPOL: „*The network is an efficient and unbureaucratic way of communicating. It is excellent because joint activities will result in better understanding and bring the academies closer to each other. By agreeing on joint priorities and activities the network can support activities to combat crime in the EU. This is particularly relevant in the context of EMPACT/EU-Policy Cycle.*“⁴¹⁹

CEPOL ist ohne Frage grundsätzlich ein wirksames Instrument der europäischen Zusammenarbeit. Dies ergibt sich bereits aus dem Aufbau und der Anbindung CEPOLs an die Organe der Europäischen Union, an die nationalen Polizeihochschulen, die europäischen Polizeibehörden, die Partner im Bildungsbereich der Polizei und aus dem Angebot von CEPOL. Die Organisationsstruktur ist etabliert und arbeitsfähig. Verschiedene Probleme und Fragen sind in den nächsten Jahren zu bearbeiten. Die Rolle des Direktors, die Zusammensetzung des GB und die Einführung eines Exekutivkomitees sind in der Diskussion.

Die Zusammenlegung mit Europol wird aktuell zum zweiten Mal diskutiert. Durch den Widerstand der Mitgliedstaaten und die zumindest vorläufige Entscheidung für Budapest wird eine Zusammenlegung auch diesmal vermutlich nicht durchsetzbar sein. Was bleibt ist das Ansinnen der EC, CEPOL als ausführendes Organ ihrer Prioritäten gerne intensiver in die Pflicht nehmen zu wollen. Auf der anderen Seite haben die Mitgliedstaaten, vor allem die Polizeihochschulen, ihren Anspruch an das

⁴¹⁷ Fleischer (2007), S. 245.

⁴¹⁸ 2013 Bundesrat 346/1/13.

⁴¹⁹ Fragebogen E3, S. 3.

Netzwerk. Ein unlösbarer Konflikt, eine ständige Überforderung von CEPOL? Ist so eine effiziente Arbeit für alle Seiten überhaupt möglich? Mit der aktuellen Organisationsform, in der von beiden Seiten ein intensiveres Eingehen auf die eigenen Anforderungen gewünscht und eine Akzeptanz der anderen Seite, wenn überhaupt, dann nur in Teilen vorhanden ist, wahrscheinlich nicht.

Diese Arbeit ist von der aktuellen Situation rund um CEPOL geprägt. Es wird aktuell diskutiert, was CEPOL besser oder zumindest anders machen sollte, also wie es ein effektiveres Instrument der europäischen Zusammenarbeit sein könnte. Alle Seiten sehen CEPOL in seiner Rolle in der Zusammenarbeit, die genaue Ausrichtung ist jedoch umstritten. Wünschenswert wäre eine gemeinsame Lösung, die einen Kompromiss zwischen den einzelnen Vorstellungen darstellt, da CEPOL dann am effektivsten arbeiten könnte. Eine einseitige Ausrichtung nur am Netzwerk oder den europäischen Programmen würde einen Teil dieser Wirksamkeit nehmen.

Für CEPOL wird es in den nächsten Jahren durch die Auflösung des Standortes in Bramshill Veränderungen geben. Zurzeit sieht es nach einem Umzug nach Budapest aus. Dadurch wird die Arbeit sicher leiden, da Personalwechsel im Sekretariat zu erwarten sind und die Abwicklung des Umzuges Arbeitszeit binden wird. CEPOL wird auch mit dieser Schwierigkeit fertig werden und ein effektives Instrument in der europäischen Zusammenarbeit bleiben. Wenn die einzelnen Beteiligten einen Weg zur besseren Kooperation finden - umso mehr.

Abkürzungsverzeichnis

ABAC	Accrual Based Accounting - EU-Buchhaltungssystem
AEPC	Association of European Police Colleges
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGIS	Programme for Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters
BKA	Bundeskriminalamt
C1-C3	Mitarbeiter von CEPOL
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation for the Western Balkan countries
CEPOL	Collège Européen de Police (Europäische Polizeiakademie)
CEPOL-Mapping	CEPOL-Mapping of Law Enforcement Training in the European Union
CC	Common Curricula
CD	CEPOL Director
Common Approach	Common Approach on EU decentralised agencies
COSI	Ständiger Ausschuss für innere Sicherheit
DA	Dänisch
DE	Deutsch
DG Home	Directorate-General Home Affairs
DHPol	Deutsche Hochschule der Polizei
DHPolG	Deutsche Hochschule der Polizei Gesetz
E1-E6	Experten
ebd.	ebenda
EC	European Commission (Europäische Kommission)
ECTS	European Credit Transfer System
eENPA	elektronisches Europäisches Netz der Polizeiakademien
EG	Europäische Gemeinschaft
EJN	European Judicial Network

EJTN	European Judicial Training Network
EL	Griechisch
ELO	Europol Liaison Office
EN	Englisch
eNET	Internetgestütztes Netzwerk von CEPOL
ENPA	Europäisches Netz der Polizeiakademien
ENU	Europol National Unit
EP	European Parliament (Europäisches Parlament)
EPA	Europäische Polizeiakademie (European Police Academy)
EPFA	Europäische Polizeiführungsakademie
EPLN	European Police Learning Net
Erasmus	EU Programm im Bereich der Hochschulen
ES	Spanisch
etc.	et cetera
ETS	European Training Scheme auch genannt Law Enforcement Training Scheme (LETS)
EU	Europäische Union
EU-Policy Cycle	EU-Policy Cycle for organised and serious international crime 2011-2013
EUROMED 2	Fortsetzungsprogramm von MEDA in den Jahren 2007-2010
EXPRO	European Police Exchange Programme
FR	Französisch
Frontex:	Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union)
GB	Governing Board CEPOL (Verwaltungsrat)
GHK-Studie	„Study on the amendment of the Council Decision 2005/681/JHA setting up CEPOL activity“
Hrsg.	Herausgeber
Interpol	Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (IKPO)

IT	Italienisch
i.V.m	in Verbindung mit
JHA	Justice and Home Affairs
JIT	Joint Investigation Team
LETS	Law Enforcement Training Scheme auch genannt European Training Scheme (ETS)
LIBE	Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des EP
LMS	Learning Management System
MEDA	Finanzierungsinstrumentarium der EU für die Implementierung der euro-mediterranen Zusammenarbeit
MEPA	Mitteuropäische Polizei Akademie
MoU	Memorandum of Understanding
MS	Member States
NBPA	Nordic Baltic Police Academy
NL	Niederländisch
NCP	CEPOL National Contact Point
NPIA	National Policing Improvement Agency
OAP	Operational Action Plan (Maßnahme im Zusammenhang mit dem EU-Policy Cycle)
OC	Officer European Commission
OISIN	Förderung von Projekten im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen -Nachfolgeprogramm ist AGIS
OK	Organisierte Kriminalität
OLAF	Office européen de lutte antifraude – Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung.
PFA	Polizeiführungsakademie (Vorläufer der DHPol)
PHARE	Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies - Programm zur Unterstützung der Mittel- und Osteuropäischen Beitrittskandidaten
PT	Portugiesisch

RAT	In diesem Dokument als Abkürzung für den Rat für Justiz und Inneres (JI-RAT), der sich aus den Ressortministern der Mitgliedstaaten der EU zusammensetzt. Der Europäische Rat ist die Versammlung aller Regierungschefs der EU.
SOCTA:	Serious Organized Crime Threat Assessment (Europol Publikation)
SV	Schwedisch
THB	Trafficking in Human Beings
TOPSPOC	Trainingsprogramm von CEPOL
TREVI	Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence , International
Vgl.	Vergleiche
z.B.	zum Beispiel

Literaturnachweis

- Albrecht, Hans-Jörg (1999): Die Europäisierung des Strafrechts und die Innere Sicherheit in Europa. In: Bundeskriminalamt (Hrsg.): Kriminalitätsbekämpfung im zusammenwachsenden Europa. Luchterhand, Neuwied, S. 39 – 63.
- Behr, Rafael (2001): Vom Nachtwächter zum Weltpolizisten. Ein soziologischer Blick auf die Zukunft der Polizei. In: Fehérváry, János/Stangl, Wolfgang (Hrsg.): Polizei zwischen Europa und den Regionen. Analysen disparater Entwicklungen. Schriftenreihe der Sicherheitsakademie, Bd. 3, Universitätsverlag, Wien, S. 100-115.
- Bresler, Fenton (1993): Interpol. Goldmann Verlag, München.
- Cramwinckel, Marcel N. (2001): Police co-operation in a European context: learning by cooperating. In: Oudenhoven Pierre/van Viersen, Dirk J. (Hrsg.): Learning throughout Europe. AEPC, Dutch National Police Selection and Training Institute, S. 51-62.
- Elsen, Charles (1999): Die Zusammenarbeit im Bereich „Justiz- und Inneres“ nach Amsterdam. In: Kriminalitätsbekämpfung im zusammenwachsenden Europa, BKA-Arbeitstagung 1999, Wiesbaden, S. 157-169.
- Failla, Stefano (2011): The evolution of the home affairs policy area and the implications for law enforcement training: (N)ever a closer union?. In : CEPOL, European Police Science and Research Bulletin. Issue 6- Winter 2011/2012, CEPOL-Secretariat, Bramshill/UK.
<https://www.cepola.europa.eu/index.php?id=science-research-bulletin>
- Fehérváry, János/Schulte, Rainer (1995): Mitteleuropäische Polizeiakademie. In: Kriminalistik, Heidelberg, Heft 4/95, S. 283-288.
- Fehérváry, János (2001a): AEEP and MEPA Successful Networks in Police Education. In: Oudenhoven Pierre/van Viersen, Dirk J. (Hrsg.): Learning throughout Europe. AEPC, Dutch National Police Selection and Training Institute, S. 15-29.
- Fehérváry, János (2001b): Europäisierung der Polizeiarbeit. Ein Resultat polizeilicher Kooperation. In: Fehérváry, János/Stangl, Wolfgang (Hrsg.): Polizei zwischen Europa und den Regionen. Analysen disparater Entwicklungen. Schriften der Sicherheitsakademie, Universitätsverlag, Wien, S. 36-84.
- Fehérváry, János (2002): MEPA und AEEP. In: Deutsches Polizeiblatt, Ausgabe 2/2002, Boorberg, Stuttgart, S. 21-26.
- Fehérváry, János/Kasecker, Rainer (2007): „Common Curricula“ der CEPOL. In: Kriminalistik, Ausgabe 7/2007, Heidelberg, S. 476-480.
- Fehérváry, János (2007): Polizeiwissenschaft im CEPOL-Netzwerk. In: Schriftenreihe der Deutschen Hochschule der Polizei. Sonderheft: Polizeiwissenschaft an der Polizei-Führungsakademie und der Deutschen Hochschule der Polizei - Eine Zwischenbilanz. Münster, S. 230-256.

- Fleischer, Julia (2007): Die europäischen Agenturen als Diener vieler Herren? Zur Steuerung und Rolle von EU-Agenturen. In: Jann, Werner/Döhler, Marian (Hrsg.): Agenices in Westeuropa. VS-Verlag, Wiesbaden, S. 212-252.
- Flick, Uwe (2003): Triangulation in der qualitativen Forschung. In: Flick,Uwe/von Kardsdorff, Ernst/Steinke, Ines (Hrsg.): Qualitative Forschung – Ein Handbuch. Rowohlt, Hamburg, S. 309 – 318.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2004): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Göransson, Ulf (2001): Two networks in Europe – similar but still so different: Observations of a chair. In: Oudenhoven Pierre/van Viersen, Dirk J. (Hrsg.): Learning throughout Europe. AEPC, Dutch National Police Selection and Training Institute, S. 119-124.
- Häder, Michael, (2010): Empirische Sozialforschung.-Eine Einführung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Häseker, Wolfgang (1985): Die Auslandbeziehungen. In Schriftenreihe der Polizeiführungsakademie. Ausgabe „40 Jahre Hilstrup“ 1985, Münster, S. 288-290.
- Hopf, Christel (2003): Qualitative Interviews – Ein Überblick. In: Flick,Uwe/von Kardsdorff, Ernst/Steinke,Ines (Hrsg.): Qualitative Forschung – Ein Handbuch. Rowohlt, Hamburg, S. 349-360.
- Knelangen, Wilhelm (2009): Dimensionen von Europäisierung und Internationalisierung der Polizei. In: Möllers, Martin H.W./van Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.): Europäisierung und Internationalisierung der Polizei 1. 3. Aufl., Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt am Main, S. 15-33.
- Könn, Elmar (2009): E-Learning und Wissensmanagement in Europa am Beispiel der Europäischen Polizei Akademie (CEPOL).In: Die Polizei, Heft 8/2009, Carl Heymann Verlag, Köln, S.221-225.
- Lay, Friederike (2011): Das Europäische Parlament in der Justiz- und Innenpolitik der europäischen Union. Verlag Peter Lang, Frankfurt a.M.
- McDonald, Ian D. (2001): Albert Goedendorp. In: Oudenhoven Pierre/van Viersen, Dirk J. (Hrsg.): Learning throughout Europe. AEPC, Dutch National Police Selection and Training Institute, S. 31-35.
- Möllers, Rosalie (2010): Von Tampere nach Stockholm: Der Weg zu einer europäischen inneren Sicherheit. In: Möllers, Martin H.W.; van Ooyen, Robert Chr. (Hrsg.): Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2010/2011. 2. Halbband, Verlag für Polizeiwissenschaften, Frankfurt am Main, S. 191-212.
- Morié, Rolf/Murck, Manfred & Schulte, Rainer (1992): Für eine Polizei der Bürger Europas. In: Morié, Rolf/Murck, Manfred & Schulte Rainer (Hrsg.): Auf dem Weg zu einer europäischen Polizei. Boorberg, Stuttgart, S. 7-18.

- Niggemeyer, Bernhard (1960): Wesen und Bedeutung der internationalen Verbrechensbekämpfung. In: Bundeskriminalamt (Hrsg.) Internationale Verbrechensbekämpfung. Arbeitstagung im Bundeskriminalamt Wiesbaden vom 14.3. bis 19.3.1960 über Internationale Verbrechensbekämpfung. BKA Wiesbaden, S. 11-17.
- Rupprecht, Reinhard/Hellenthal, Markus (1992): Programm für eine Europäische Gemeinschaft der Inneren Sicherheit. In: Rupprecht, Reinhard/Hellenthal, Markus (Hrsg.): Innere Sicherheit im Europäischen Binnenmarkt – Strategien und Optionen für die Zukunft Europas. Grundlagen 10, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 23-320.
- Schoppa, Katrin (2013): Europol im Verbund der Europäischen Sicherheitsagenturen. Berlin, Dunker & Humboldt.
- Schulte, Rainer (1992): Brauchen wir eine Europäische Polizei-Führungsakademie – Zur Notwendigkeit einer gemeinsamen Aus- und Fortbildung der Polizei in Europa. In: Kriminalistik, Heft 8-9/1992, Heidelberg, S. 487-490.
- Siegele, Gerhard (1992): Von TREVI bis Europol – Die Entwicklung der zwischenstaatlichen Kooperation im Bereich der öffentlichen Sicherheit. In: Morié, Rolf/Murck, Manfred & Schulte Rainer (Hrsg.): Auf dem Weg zu einer europäischen Polizei. Boorberg, Stuttgart, S.132-147.
- Sterbling, Anton (2003): EU-Osterweiterung – Herausforderung für die innere Sicherheit. In: Kühne, Eberhard (Hrsg.): Die Erweiterung der Europäischen Union. Perspektiven und Aufgaben. Rothenburger Beiträge. Schriftenreihe der Fachhochschule für Polizei Sachsen (Band 14), Rothenburg/Oberlausitz, S. 195-211.
- Weidenfeld, Werner (1992): Die innere Sicherheit als europäische Politik. In:Rupprecht, Reinhard/Hellenthal, Markus (Hrsg.): Innere Sicherheit im Europäischen Binnenmarkt – Strategien und Optionen für die Zukunft Europas. Grundlagen 10, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 1992, S. 7-21.
- Wittkämpfer, Gerhard/Krevert, Peter & Kohl, Andreas (1996): Europa und die innere Sicherheit. BKA-Forschungsreihe, Band 35, Bundeskriminalamt (Hrsg.), Wiesbaden.
- Zentrales Koordinationsbüro der Mitteleuropäischen Polizeiakademie (2013): Das MEPA-Buch, Wien.

CEPOL GB-Sitzungsprotokolle

Anmerkung: Alle CEPOL Dokumente sind in der Regel über die Internetseite von CEPOL verfügbar. Solche, die dort nicht eingestellt werden, können beim CEPOL-Sekretariat angefordert werden. Grundlage dafür ist Art. 15 (3) AEUV, der einen Zugang zu EU-Dokumenten regelt. Auf dieser Grundlage wurden vom CEPOL-Sekretariat die Protokolle der GB-Sitzungen angefordert und von dort übersandt.

2011 CEPOL Protokoll GB 23.Sitzung

2011 CEPOL Protokoll GB 24. Sitzung

2011 CEPOL Protokoll GB 25. Sitzung

2011 CEPOL Protokoll GB 26. Sitzung

2012 CEPOL Protokoll GB 27. Sitzung,

2012 CEPOL Protokoll GB 28. Sitzung

2013 CEPOL GB Protokoll 29. Sitzung

Internetquellen

EU (Europäische Union)

1992

EU Vertrag von Maastricht

<http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> (abgerufen am 25.01.14)

EU Vertrag von Maastricht, Erklärung zur polizeilichen Zusammenarbeit

<http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0108000052> (abgerufen am 25.01.14)

1997

EU Vertrag von Amsterdam

<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-de.pdf> (abgerufen am 25.01.14)

1999

EU Vertrag von Amsterdam (konsolidierten Fassung)

<http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0145010077> (abgerufen am 25.01.14)

Schlussfolgerungen von Tampere

http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm# (abgerufen am 25.01.14)

Bologna Erklärung EU

http://www.bmbf.de/pubRD/bologna_deu.pdf (abgerufen am 25.01.14)

2010

EU Vertrag von Lissabon (konsolidierte Fassung)

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:DE:HTML2012> (abgerufen am 25.01.14)

2012

Roadmap on the follow up of to the Common Approach on EU decentralised agencies

http://europa.eu/agencies/documents/2012-12-18_roadmap_on_the_follow_up_to_the_common_approach_on_eu_decentralised_agencies_en.pdf (abgerufen am 25.01.14)

Delegierten Verordnung (EU) Nr. 1268/2012

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:362:0001:0111:DE:PDF> (abgerufen am 25.01.14)

RAT (Europäischer RAT für Justiz und Inneres)

2000

6391/00 RAT, Europäisches Netz der Polizeiakademien

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%206391%202000%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fde%2F00%2Fst06%2Fst06391.de00.pdf> (abgerufen am 25.01.14)

2000/820/JI RAT, BESCHLUSS DES RATES vom 22. Dezember 2000 über die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:336:0001:0003:DE:PDF> (abgerufen am 25.01.14)

2002

9420/02 RAT, Jahresbericht der EPA für das Jahr 2001

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%209420%202002%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fde%2F02%2Fst09%2Fst09420.de02.pdf> (abgerufen am 25.01.14)

6603/02 RAT, Vorläufige Lösung der Managementfrage für die Europäische Polizeiakademie (EPA)

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%206603%202002%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fde%2F02%2Fst06%2Fst06603.de02.pdf> (abgerufen am 25.01.14)

9419/02 RAT, Jährliches Arbeitsprogramm 2003 (EPA)

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%209419%202002%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fde%2F02%2Fst09%2Fst09419.de02.pdf> (abgerufen am 25.01.14)

9420/02 RAT, Jahresbericht der EPA für das Jahr 2001

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%209420%202002%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fde%2F02%2Fst09%2Fst09420.de02.pdf> (abgerufen am 25.01.14)

2003

15722/03 RAT, Dreijahresbericht über den Betrieb und die weitere Entwicklung der Europäischen Polizeiakademie

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2015722%202003%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fde%2F03%2Fst15%2Fst15722.de03.pdf> (abgerufen am 25.01.14)

2004

2007/2004 RAT, VERORDNUNG (EG) Nr. 2007/2004 DES RATES vom 26. Oktober 2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:DE:PDF>
(abgerufen am 25.01.14)

5121/04 RAT, Initiative des Vereinigten Königreichs zur Annahme eines Beschlusses des Rates zur Änderung des Beschlusses 2000/820/JI des Rates über die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA)

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%205121%202004%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fde%2F04%2Fst05%2Fst05121.de04.pdf> (abgerufen am 25.01.14)

10057/04 RAT, CEPOL Annual Report for the year 2003

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2010057%202004%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fen%2F04%2Fst10%2Fst10057.en04.pdf> (abgerufen am 25.01.14)

2004/C 1/09 RAT, Initiative Irlands zur Annahme eines Beschlusses des Rates zur Änderung des Beschlusses

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:001:0008:0008:DE:PDF>
(abgerufen am 25.01.14)

2005

9132/05 RAT, EPA-Tätigkeitsbericht für das Jahr 2004

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2010518%202005%20COR%201&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fde%2F05%2Fst10%2Fst10518-co01.de05.pdf> (abgerufen am 25.01.14)

2005/681/JI RAT, BESCHLUSS 2005/681/JI DES RATES vom 20. September 2005 zur Errichtung der Europäischen Polizeiakademie und zur Aufhebung des Beschlusses 2000/820/JI

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:256:0063:0070:DE:PDF>
(abgerufen am 25.01.14)

2005/C 53/01 RAT, HAAGER PROGRAMM ZUR STÄRKUNG VON FREIHEIT, SICHERHEIT UND RECHT IN DEREUROPÄISCHEN UNION

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:DE:PDF>
(abgerufen am 25.01.14)

2006

9230/06 RAT, CEPOL Annual Report 2005

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%209230%202006%20INIT> (abgerufen am 25.01.14)

2007

15147/07 RAT, Bericht über den Jahresabschluss 2006 der Europäischen Polizeiakademie zusammen mit den Antworten der Akademie

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2015147%202007%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fde%2F07%2Fst15%2Fst15147.de07.pdf> (abgerufen am 25.01.14)

2008

2008/976 RAT, BESCHLUSS 2008/976/JI DES RATES vom 16. Dezember 2008 über das Europäische Justizielle Netz

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0130:0134:DE:PDF> (abgerufen am 25.01.14)

15352/08 RAT, Report on the annual accounts of the European Police College for the financial year 2007 together with the College's replies

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2015352%202008%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fen%2F08%2Fst15%2Fst15352.en08.pdf> (abgerufen am 25.01.14)

2009

16255/09 RAT, Bericht über den Jahresabschluss 2008 der Europäischen Polizeiakademie zusammen mit den Antworten der Akademie

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2016255%202009%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fde%2F09%2Fst16%2Fst16255.de09.pdf> (abgerufen am 25.01.14)

17024/09 RAT, Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2017024%202009%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fde%2F09%2Fst17%2Fst17024.de09.pdf> (abgerufen am 25.01.14)

2010

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

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2015358%202010%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fde%2F10%2Fst15%2Fst15358.de10.pdf> (abgerufen am 25.01.14)

16746/10 RAT, Bericht über den Jahresabschluss 2009 der Europäischen Polizeiakademie zusammen mit den Antworten der Akademie

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2016746%202010%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fde%2F10%2Fst16%2Fst16746.de10.pdf> (abgerufen am 25.01.14)

8309/1/10 RAT, Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zu dem Austauschprogramm für Polizeibeamte in Anlehnung an das Erasmus-Modell

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%208309%202010%20REV%201&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fde%2F10%2Fst08%2Fst08309-re01.de10.pdf> (abgerufen am 25.01.14)

2010/C 115/01 RAT, Das Stockholmer Programm.

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:de:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:de:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:de:PDF)
(abgerufen am 25.01.14)

2010 RAT, Council conclusions on the creation and implementation of a EU-Policy Cycle for organised and serious international crime

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/4_council_conclusions_on_the_policy_cycle_en.pdf)

[do/policies/pdf/4_council_conclusions_on_the_policy_cycle_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/4_council_conclusions_on_the_policy_cycle_en.pdf) (abgerufen am 25.01.14)

2011

15386/1/11 RAT, Amending the COSPOL framework into [EMPACT]

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st15/st15386-re01.en11.pdf>

(abgerufen am 25.01.14)

2012

11506/12 RAT, European Training Scheme (ETS) and the reform of CEPOL

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2011506%202012%20INIT> (abgerufen am 25.01.14)

2013

10461/13 RAT, Press release Council meeting Luxembourg 6./7.06.2013

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=en&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2010461%202013%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fde%2F13%2Fst10%2Fst10461.de13.pdf> (abgerufen am 25.01.14)

14149/13 RAT, Press release Council meeting Luxembourg 7/8.10.2013

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/138925.pdf
(abgerufen am 25.01.14)

16378/13 RAT, Initiative Belgiens, Bulgariens, der Tschechischen Republik, Deutschlands, Estlands, Griechenlands, Spaniens, Frankreichs, Kroatiens, Italiens, Zyperns, Lettlands, Litauens, Luxemburgs, Ungarns, Maltas, der Niederlande, Österreichs, Polens, Portugals, Rumäniens, Sloweniens, der Slowakei, Finnlands und Schwedens für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Beschlusses 2005/681/JI über die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA)

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2016378%202013%20INIT&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fde%2F13%2Fst16%2Fst16378.de13.pdf> (abgerufen am 25.01.14)

16378/13 ADD 2 RAT, Initiative Belgiens, Bulgariens, der Tschechischen Republik, Deutschlands, Estlands, Griechenlands, Spaniens, Frankreichs, Kroatiens, Italiens,

Zyperns, Lettlands, Litauens, Luxemburgs, Ungarns, Maltas, der Niederlande, Österreichs, Polens, Portugals, Rumäniens, Sloweniens, der Slowakei, Finnlands und Schwedens für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Beschlusses 2005/681/JI über die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA)-Folgenabschätzung

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2016378%202013%20ADD%202&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fde%2F13%2Fst16%2Fst16378-ad02.de13.pdf> (abgerufen am 25.01.14)

EP (Europäisches Parlament)

2010

P7_TA(2010)0348 EP, Beschluss des Europäischen Parlaments vom 7. Oktober 2010 betreffend die Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans der Europäischen Polizeiakademie für das Haushaltsjahr 2008 (C7-0198/2009 – 2009/2127(DEC))

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0348&language=DE#BKMD-10> (abgerufen am 25.01.14)

EP P-8937/10DE

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2010-8937&language=DE> (abgerufen am 25.01.14)

2012

P7_TA(2012)0167 EP, Beschluss des Europäischen Parlaments vom 10. Mai 2012 betreffend die Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans der Europäischen Polizeiakademie für das Haushaltsjahr 2010 (C7-0290/2011 – 2011/2230(DEC))

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0167+0+DOC+XML+V0//DE> (abgerufen am 25.01.14)

2013

A7-0064/2013 EP, Vorschlag für einen Beschluss des europäischen Parlaments betreffend die Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans der Europäischen Polizeiakademie für das Haushaltsjahr 2011

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0064&language=DE> (abgerufen am 25.01.14)

E-006466-13, EP, 06.06.2013, Parliamentary Question, Tabling of a legislative proposal for the reform of CEPOL

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2013-006466+0+DOC+XML+V0//EN&language=de> (abgerufen am 25.01.14)

EC (Europäische Kommission)

2004

2004/215 EC, Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (EPA) als Einrichtung der Europäischen Union

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0623:FIN:DE:PDF> (abgerufen am 25.01.14)

2004/376 EC, Bericht über die Fortschritte seit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam ii. Verbesserungsvorschläge

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0376:FIN:DE:PDF> (abgerufen am 25.01.14)

2004/401 EC, Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0401:FIN:DE:PDF> (abgerufen am 25.01.14)

2009

2009/262 EC, Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0262:FIN:DE:PDF> (abgerufen am 25.01.14)

2009/263 EC, Justiz, Freiheit und Sicherheit in Europa seit 2005: Evaluierung des Haager Programms und des Aktionsplans

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0263:FIN:DE:PDF> (abgerufen am 25.01.14)

2011

2011 EC DG Home Proposal for a Communication on the development of a policy on a European Training Scheme for law enforcement official

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/docs/2012_home_005_training_scheme_law_enforcement_en.pdf (abgerufen am 25.01.14)

2012

2012 EC GHK Studie, Study on the amendment of the Council Decision 2005/681/JHA setting up CEPOL activity

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/pdf/policies/police_cooperation/cepol_final_report_100512.pdf (abgerufen am 25.01.14)

2012 EC, European Training Scheme: Minutes of the workshop „Results of consultation“

<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=5487&no=1.a> (abgerufen am 25.01.14)

2013

2013/98 Part 2 EC, IMPACT ASSESSMENT on merging the European Police College (Cepol) and the European Police Office (Europol) and implementing a European police training scheme for law enforcement officials

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0098%2852%29:FIN:EN:PDF> (abgerufen am 25.01.14)

2013/172 EC, Über ein Europäisches Fortbildungsprogramm für den Bereich Strafverfolgung

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0172:FIN:DE:PDF> (abgerufen am 25.01.14)

2013/173 EC, VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit und die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI und 2005/681/JI des Rates

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0173:FIN:EN:PDF> (abgerufen am 25.01.14)

2013/179 EC, Zweiter Bericht über die Durchführung der EU-Strategie der inneren Sicherheit

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0179:FIN:DE:PDF> (abgerufen am 25.01.14)

C(2013)5327 EC, Stellungnahme der Europäischen Kommission zum Beschluss des Bundesrates [...] über ein Europäisches Fortbildungsprogramm für den Bereich Strafverfolgung

http://www.bundesrat.de/cln_319/SharedDocs/Drucksachen/2013/0201-300/zu248-13_28B_29,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/zu248-13%28B%29.pdf (abgerufen am 25.01.14)

CEPOL

2006

CEPOL Annual Work Programme 2006

<https://www.cepola.europa.eu/fileadmin/website/newsroom/publications/workprogram/AWP2006.pdf> (abgerufen am 25.01.14)

CEPOL GB Decision 29/2006

https://www.cepola.europa.eu/fileadmin/website/About_CEPOL/Governing_Board/Governing_Board_Decisions/2006/2006_29A.pdf (abgerufen am 25.01.14)

CEPOL SEPE, Survey on European Police Education And Training, Final Report

https://www.cepola.europa.eu/fileadmin/website/TrainingLearning/Publications/SEPE_Final_Report.pdf (abgerufen am 25.01.14)

2007

CEPOL Annual Report 2006

https://www.cepola.europa.eu/fileadmin/website/newsroom/publications/2007_09PD.pdf (abgerufen am 25.01.14)

CEPOL PGEAPS Final Report

https://www.cepola.europa.eu/fileadmin/website/Research_Science/PGEAPS_Final_Report.pdf (abgerufen am 25.01.14)

2008

CEPOL Annual Report 2007

https://www.cepola.europa.eu/fileadmin/website/newsroom/publications/Annual_Report_2007.pdf (abgerufen am 25.01.14)

2009

CEPOL Annual Report 2008

https://www.cepola.europa.eu/fileadmin/website/newsroom/publications/Annual_Report_2008.pdf (abgerufen am 25.01.14)

CEPOL 15/2009/G.B., Announcement on behalf of CEPOL Governing Board

[https://www.cepola.europa.eu/index.php?id=news-details&tx_ttnews\[tt_news\]=140&cHash=45bf5725c21bd79fa74ef373644d9d2d](https://www.cepola.europa.eu/index.php?id=news-details&tx_ttnews[tt_news]=140&cHash=45bf5725c21bd79fa74ef373644d9d2d) (abgerufen am 25.01.14)

CEPOL 19/2009/JB, Frontex and CEPOL sign cooperation agreement

[https://www.cepola.europa.eu/index.php?id=news-details&tx_ttnews\[tt_news\]=147&cHash=eb2bd89c7c0f5ac66b9c97ad5bc51ca5](https://www.cepola.europa.eu/index.php?id=news-details&tx_ttnews[tt_news]=147&cHash=eb2bd89c7c0f5ac66b9c97ad5bc51ca5) (abgerufen am 25.01.14)

CEPOL 70/2009/Sweden, Press Release - New CEPOL Director Selected

[https://www.cepola.europa.eu/index.php?id=news-details&tx_ttnews\[tt_news\]=223&cHash=29284f31e6577a7d7b98120aa8a13377](https://www.cepola.europa.eu/index.php?id=news-details&tx_ttnews[tt_news]=223&cHash=29284f31e6577a7d7b98120aa8a13377) (abgerufen am 25.01.14)

2010

CEPOL Annual Report 2009

https://www.cepola.europa.eu/fileadmin/website/newsroom/publications/Annual_Report_2009.pdf (abgerufen am 25.01.14) (abgerufen am 25.01.14)

CEPOL GB, Decision 21/2010 Multi Annual Action Plan 2011-2014

https://www.cepola.europa.eu/fileadmin/website/About_CEPOL/Governing_Board/Governing_Board_Decisions/2010/2010_21.pdf (abgerufen am 25.01.14)

CEPOL GB, Decision 31/2010 Multi Annual Strategy 2010-2014

https://www.cepola.europa.eu/fileadmin/website/About_CEPOL/Governing_Board/Governing_Board_Decisions/2011/2011_31.pdf (abgerufen am 25.01.14)

CEPOL GB, Decision 33/2010 Adoption of postponement of Activities

https://www.cepola.europa.eu/fileadmin/website/About_CEPOL/Governing_Board/Governing_Board_Decisions/2010/2010_33.pdf (abgerufen am 25.01.14)

CEPOL GB, Decision 43/2010 Adopting the CEPOL strategy and Balanced Scorecard

https://www.cepola.europa.eu/fileadmin/website/About_CEPOL/Governing_Board/Governing_Board_Decisions/2010/2010_43.pdf (abgerufen am 25.01.14)

2010 CEPOL SEPEB, Survey on European Police Education and Bologna

https://www.cepola.europa.eu/fileadmin/website/TrainingLearning/Publications/SEPEB_Final_Report.pdf (abgerufen am 25.01.14)

2011

2011 CEPOL Five Year Report

https://www.cepola.europa.eu/fileadmin/website/newsroom/publications/CEPOL_5_Year_Evaluation.pdf (abgerufen am 25.01.14)

CEPOL Annual Report 2010

https://www.cepola.europa.eu/fileadmin/website/newsroom/publications/Annual_Report_2010.pdf (abgerufen am 25.01.14)

GB Decision 23/2011, Amending CEPOL's external Relations Policy

https://www.cepola.europa.eu/fileadmin/website/About_CEPOL/Governing_Board/Governing_Board_Decisions/2011/2011_23.pdf (abgerufen am 25.01.14)

GB Decision 24/2011, Rationalising CEPOL activities and amending decision 10/2007

https://www.cepola.europa.eu/fileadmin/website/About_CEPOL/Governing_Board/Governing_Board_Decisions/2011/2011_24.pdf (abgerufen am 25.01.14)

2011 CEPOL Brochure Qualitative Thinking, Qualitative Education

<https://www.cepola.europa.eu/fileadmin/website/newsroom/publications/promotional/Qualitative-thinking-Qualitative-education.pdf> (abgerufen am 25.01.14)

2012

CEPOL Annual Report 2011

https://www.cepola.europa.eu/fileadmin/website/Publications/AR_2011/index.html (abgerufen am 25.01.14)

2012 CEPOL Mapping Exercise, Final Report Management Version

„Mapping exercise into law enforcement training of the Member States“

https://www.cepola.europa.eu/fileadmin/documents/LETS/LETS_Management_Summary.pdf (abgerufen am 25.01.14)

2012 CEPOL: European Training Scheme, Final report Full version

Mapping of Law Enforcement Training in the European Union. Final report Full version

https://www.cepola.europa.eu/fileadmin/documents/LETS/LETS_Final_Report.pdf (abgerufen am 25.01.14)

GB Decision 41/2012 Establishing a working group for the elaboration of the master course 'Policing in Europe'

https://www.cepola.europa.eu/fileadmin/website/About_CEPOL/Governing_Board/Governing_Board_Decisions/2012/41-2012-

[GB Establishing WP for Master Course Policing in Europe.pdf](#) (abgerufen am 25.01.14)

2013

CEPOL Annual Report 2012

https://www.cepola.europa.eu/fileadmin/website/newsroom/publications/Annual_Report_2012.pdf#zoom=100 (abgerufen am 25.01.14)

CEPOL Work Programme 2013

https://www.cepola.europa.eu/fileadmin/website/About_CEPOL/Governing_Board/Governing_Board_Decisions/2013/01-2013.pdf (abgerufen am 25.01.14)

CEPOL Training Catalogue 2013

https://www.cepola.europa.eu/fileadmin/website/Publications/2013/Training_Catalogue_2013.pdf (abgerufen am 25.01.14)

2013 CEPOL Position Paper, CEPOL Position Paper European Commission Package on the creation of a European Agency for Law

<http://www.statewatch.org/news/2013/may/eu-cepola-position-paper-europola-merger.pdf> (abgerufen am 25.01.14)

Anmerkung: Das Papier war ab April 2013 auf der CEPOL Internetseite abrufbar, ist inzwischen dort aber nicht mehr abrufbar.

Frontex

2012

Frontex Programme of work 2012

http://www.Frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Work_programme/2012/Frontex_pow_2012.pdf (abgerufen am 25.01.14)

Frontex General Report 2012

http://www.Frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2012/EN_General_Report_2012.pdf (abgerufen am 25.01.14)

AEPC

2013

AEPC Annual Course Calendar 2013

<http://www.aepc.net/wp-content/uploads/2008/11/130212AEPC-Annual-Course-Calendar-2013.pdf> (abgerufen am 25.01.14)

AEPC History

http://www.aepc.net/wp-content/uploads/2010/11/20120308AEPC_history.doc (abgerufen am 25.01.14)

AEPC Strategy Paper

http://www.aepc.net/wp-content/uploads/2008/12/20081217_strategy-paper-2008.pdf (abgerufen am 25.01.14)

DHPol

2013

DHPolG

<http://www.dhpol.de/de/medien/downloads/dhpolg.pdf> (abgerufen am 25.01.14)

DHPol Modulhandbuch 2013

http://www.dhpol.de/de/medien/downloads/modulhandbuch_2013_2015.pdf (abgerufen am 25.01.14)

Eurojust

2013

Eurojust Jahresbericht 2012

<http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202012/Annual-Report-2012-DE.pdf> (abgerufen am 25.01.14)

VFH Hessen

2013

Das Modulbuch für den Studiengang Bachelor of Arts „Kriminalpolizei“ Polizei Hessen,

http://www.vfh.hessen.de/irj/VFH_Internet?cid=a63d9b9118d2bfc2f0bf6ce6ef7da58a (abgerufen am 25.01.14)

Bundesrat

2013

Bundesrat 248/1/13

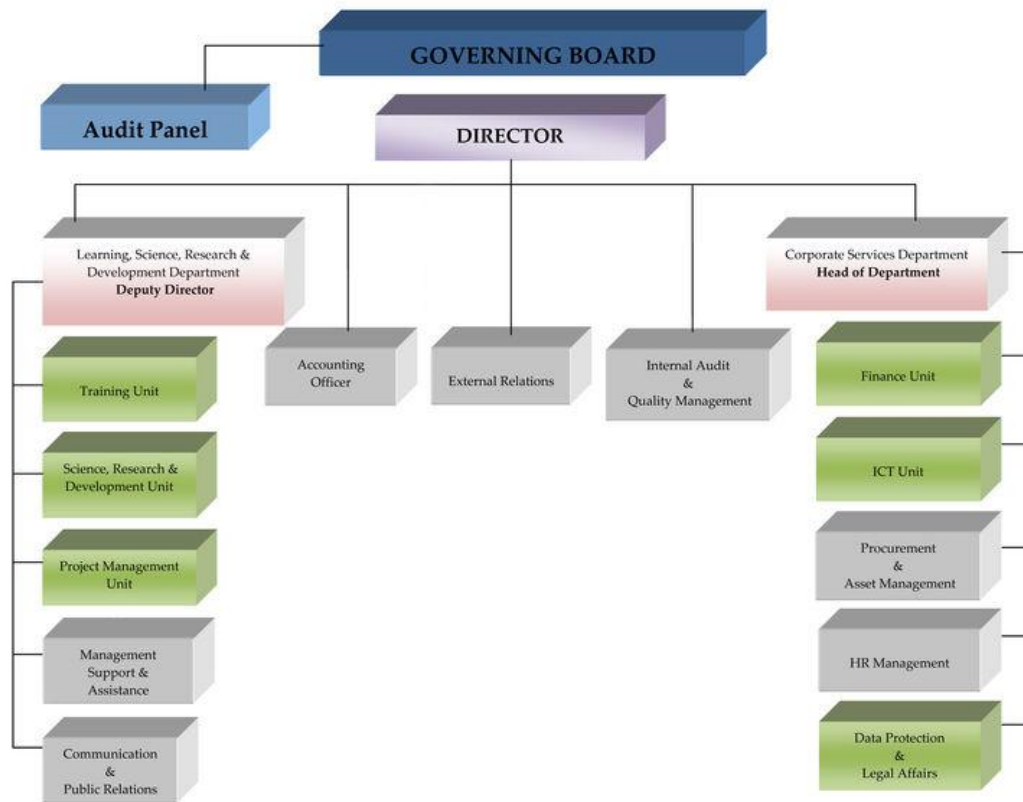
http://www.bundesrat.de/cln_319/SharedDocs/Drucksachen/2013/0201-300/248-1-13.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/248-1-13.pdf (abgerufen am 25.01.14)

Bundesrat 346/1/13

http://www.bundesrat.de/cln_319/SharedDocs/Drucksachen/2013/0301-400/346-1-13.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/346-1-13.pdf (abgerufen am 25.01.14)

Anlagen

Anlage 1 CEPOL Organigramm



Abgerufen am 08.01.2014