



Fehérváry, János

Wissenschaft und Forschung in der CEPOL. Neue Rechtsgrundlage

SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (2/2016),
4-14.

doi: 10.7396/2016_2_A

Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:

Fehérváry, János (2016). Wissenschaft und Forschung in der CEPOL. Neue Rechtsgrundlage, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (2), 4-14, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2016_2_A.

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2016

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAK-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 9/2016

Wissenschaft und Forschung in der CEPOL

Neue Rechtsgrundlage



JÁNOS FEHÉRVÁRY,
ehemaliger Leiter des Zentrums
für internationale Angelegenheiten
in der Sicherheitsakademie des
Bundesministeriums für Inneres.

Am 25.11.2015 wurde mit einer neuen Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates (VO 2015) ein langwieriger Prozess zur Gestaltung der neuen Rechtsgrundlage für die Europäische Polizeiakademie (CEPOL) abgeschlossen (EU 2015). Damit wurde der bislang geltende Beschluss des Rates vom 20.09.2005 (EU 2005), mit dem die Europäische Polizeiakademie als EU-Agentur eingerichtet wurde, ersetzt und aufgehoben. Die Implementierung der wesentlichen Bestimmungen der VO 2015 erfolgt mit 01.07.2016. In der VO 2015 wird der Auftrag der CEPOL für den Bereich Wissenschaft und Forschung, im Vergleich zur bisherigen Rechtsgrundlage, deutlich erweitert. Neu ist auch die Möglichkeit der Errichtung eines wissenschaftlichen Beirats. Für den Fall, dass ein derartiges Gremium tatsächlich eingerichtet wird, sind in der VO dafür die allgemeinen Bestimmungen sowie die Beschreibungen des Zieles und der Aufgaben des Beirats vorgegeben. Im EU-Gesetzgebungsverfahren waren die Erweiterung des Aufgabenbereichs sowie insbesondere die Errichtung eines wissenschaftlichen Beirats sehr umstritten. Nach einer kontroversen Diskussion einigte man sich schlussendlich auf schwammige Kompromisse, die es den Organen der CEPOL sehr schwer machen werden, diese umzusetzen. Es wird sich wohl erst zeigen, ob innerhalb der CEPOL tatsächlich ein wissenschaftlicher Beirat in naher Zukunft eingerichtet werden kann und inwiefern den erweiterten Aufgaben entsprochen wird.

1. ENTWICKLUNGEN 2001–2015

Die CEPOL wurde im Jahr 2001 als intergouvernementales Netzwerk eingerichtet, in dem die nationalen Ausbildungseinrichtungen für hochrangige Führungskräfte der Polizeidienste der Mitgliedstaaten zusammengeschlossen wurden. Im Beschluss zur Einrichtung des Netzwerks (EU 2000) wurde der CEPOL als eine ihrer Aufgaben die „Verbreitung der bewährten Verfahren und der Forschungsergebnisse“ zuerkannt.¹ In der Ratsentscheidung von 2005 (EU 2005) wurde dieser Auftrag nicht geändert.² In der Zeit von 2001 bis 2015 gab

es beachtliche Anstrengungen der CEPOL, um diesem Auftrag zu entsprechen – wobei dies, bedingt durch sehr bescheidene Ressourcen und administrative Regularien der EU, zunehmend mühseliger wurde und zuletzt deutliche Einschränkungen notwendig waren.

1.1 Struktur/Organisation

Im ersten Halbjahr 2001 wurde im CEPOL-Verwaltungsrat zu seiner Unterstützung die Schaffung von fünf Komitees beschlossen. Eines davon hatte sich der „Forschung und Wissenschaft“ zu

widmen. Im ersten Meeting dieses Komitees im August 2001 wurde ein ambitionierter Aktionsplan für die nächsten Jahre (CEPOL R&S Committee 2001) entwickelt, an dessen Umsetzung in der Folge konsequent gearbeitet wurde.

Nach der EU-Erweiterung 2004 wurde eine neue Organisationsstruktur für die CEPOL notwendig, um alle neuen Mitgliedsländer aktiv in die Gestaltung der CEPOL einzubinden und gleichzeitig die Strukturen zu straffen. Mit Beginn des Jahres 2005 wurde ein „Komitee für Training und Forschung“ eingerichtet, in dem die Aufgaben von zwei früheren Komitees zusammengeführt wurden.

2004 wurde im CEPOL-Sekretariat ein Mitarbeiter mit dem Aufgabenbereich „Wissenschaft, Forschung und Wissensmanagement“ angestellt, der u.a. auch das genannte Komitee zu betreuen hatte.

Weil sich herausstellte, dass das Aufgabenfeld des „Komitees für Training und Forschung“ viel zu groß war, um in diesem alle Kernaufgaben der CEPOL behandeln zu können, wurde 2007 in diesem Komitee eine „Arbeitsgruppe für Forschung und Wissenschaft“ eingerichtet, die sich speziell den Aktivitäten der CEPOL im genannten Aufgabenbereich zu widmen hatte.

Nach der CEPOL-Strukturänderung 2012, bei der alle bestehenden Komitees und Arbeitsgruppen abgeschafft worden waren, wurde für die Jahre 2013 und 2014 eine neue „Arbeitsgruppe für die Implementierung und Evaluation der CEPOL Aktivitäten im Bereich Forschung und Wissenschaft zwecks Wissenstransfer“ eingerichtet (CEPOL 2012b).

Seit 2015 gibt es in der CEPOL einen einzigen „Research and Knowledge Management Officer“, jedoch kein spezielles Gremium mehr, in dem sich Experten der Mitgliedsländer zu den Aktivitäten der CEPOL im Bereich Forschung und

Wissenschaft einbringen können. Es gibt lediglich für die Redaktionsarbeiten des „European Police Science and Research Bulletin“ einen aus drei Redakteuren bestehenden Redaktionsausschuss (CEPOL 2015a).

Bereits 2004 wurde ein Netzwerk nationaler Korrespondenten für Forschung und Wissenschaft als eine Verbindungsclammer zwischen CEPOL und den Mitgliedstaaten für den CEPOL-Aufgabenbereich „Forschung und Wissenschaft“ eingerichtet. Die nationalen Korrespondenten treffen sich seither einmal jährlich zum Erfahrungs- und Wissensaustausch. Leider ließen sich für die Meetings der letzten Jahre nur Tagesordnungen, aber keine Sitzungsprotokolle finden, an Hand derer nachvollziehbar wäre, was in den Arbeitstreffen vereinbart wurde und die Korrespondenten tatsächlich leisten.

1.2 Aktivitäten

Als Grundlage für eine gedeihliche Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsländer im Bereich relevanter Forschung und Wissenschaft für die polizeiliche Aus- und Fortbildung von hochrangigen Polizeibediensteten und damit der weiteren CEPOL-Aktivitäten in diesem Bereich wurde in einer ersten Untersuchung der Istzustand polizeilicher Forschung und Wissenschaft – insbesondere in den Polizeiakademien – in den EU-Mitgliedsländern erhoben, analysiert und dargestellt (Hanak/Hofinger 2005). Seit vielen Jahren wird in Fachkreisen, insbesondere im Zusammenhang mit dem fortschreitenden Bologna-Prozess, eine Aktualisierung der Studie gefordert. Eine Umsetzung scheitert an fehlenden Ressourcen.

CEPOL veranstaltet seit 2003 jährlich eine „Police Research and Science Conference“. Die wesentlichen Beiträge zu den ersten drei Konferenzen wurden in einem Sammelband veröffentlicht (Fehérváry

et al. 2006). Bedeutsame Beiträge zu den Konferenzen 2006 bis 2012 werden in einem weiteren Sammelband im Sommer 2016 in elektronischer Form auf der CEPOL-Website veröffentlicht. Da Beiträge zu diesen Konferenzen im Volltext über das Kapitel „Science and Research/Research & Science Conferences“ der CEPOL-Website nur vereinzelt abrufbar sind, können nunmehr viele exzellente Beiträge einem breiteren Fachpublikum zugänglich gemacht werden. Die Beiträge zur Konferenz 2013 werden ebenfalls 2016 und somit mit dreijähriger Verspätung publiziert. Gründe für die Verzögerung der Publikationen sind in der Übersiedelung des CEPOL-Sekretariats von Bramshill nach Budapest im Jahr 2014 und den limitierten Arbeitskapazitäten zu sehen.

Nach einer Absage der 2014 in Großbritannien geplanten Konferenz gab es 2015 wieder eine gut besuchte Konferenz in Lissabon. Diese widmete sich dem aktuellen Thema: „Evidence-based policing. New perspectives of cooperation between practice, education and police science“. Die während der Konferenz vorgestellten PowerPoint-Präsentationen wurden auf der CEPOL-Homepage eingestellt³, sind aber für Nichtteilnehmer an der Konferenz schwer nachvollziehbar. Redetexte wären verständlicher und wertvoller.

Bereits 2003 wurde mit dem Aufbau einer elektronischen Wissenschafts- und Forschungsdatenbank begonnen, in welcher polizeiwissenschaftliche Fachliteratur und Forschungsprojekte systematisch erfasst werden. Die so genannte „e-Library“ ist ein integrierter Teil der elektronischen Internetplattform von CEPOL. Nutzer der Datenbank sollten Lehrer und Trainer der nationalen polizeilichen Ausbildungseinrichtungen sowie Wissenschaftler nationaler Polizeiforschungsstellen, aber auch von Universitäten und Forschungsinstituten sein, die sich mit Themen der Polizei-

wissenschaft beschäftigen. Die Aufnahme von Beiträgen für die Datenbank erfolgt über die nationalen Wissenschafts- und Forschungskorrespondenten nach einem vorgegebenen Workflow. Nach einer viel versprechenden Anfangsphase mit vielen Neueinträgen und Nutzern ist in den letzten Jahren eine Stagnation eingetreten. Der Gesamtbestand der erfassten Literatur und Projekte wächst sehr langsam. Einzelne Mitgliedsländer liefern nur gelegentlich neuen Input. Die Datenbank ist weit davon entfernt, den Gesamtbestand von aktueller Fachliteratur in Europa und Forschungsprojekten zu erfassen. Angesichts der erkannten Probleme wären grundsätzliche Überlegungen für eine Neukonzipierung, für eine zentrale und stets aktuelle Datenbank wissenschaftlicher Literatur und Projekte in der EU zur Nutzung in Lehre und Forschung anzustellen. Dabei sollte die bestehende „e-Library“ jedoch nicht eingestellt werden. Sie sollte vielmehr zu einem benutzerfreundlicheren und unkomplizierteren Instrument weiterentwickelt werden. Dabei sollten insbesondere auch einfache Querverbindungen zu den vielen bestehenden Datenbanken von Bibliotheken an Universitäten, Forschungsinstituten, Fachverlagen und Internetplattformen eingerichtet werden.

Seit 2009 wird die periodische Fachzeitschrift „European Police Science and Research Bulletin“ von CEPOL herausgegeben. Zweck ist die Verbreitung von Forschungsergebnissen und vorbildlicher Verfahren im Sinne der vorgegebenen Zielsetzungen für CEPOL. Bis Anfang 2016 wurden 13 Ausgaben veröffentlicht. Alle Ausgaben erscheinen in Papierform und sind auch elektronisch über die CEPOL-Homepage unter dem Kapitel „Science and Research“ abrufbar. Die Zeitschrift wird von einem Redaktionsausschuss gestaltet. Im Verwaltungsrat wurden genaue Richtlinien für die Zeitschrift vereinbart.⁴

Mit den „e-Journals“ wird nur registrierten Nutzern der CEPOL-Internetplattform „e-Net“ die Möglichkeit des Zugriffs auf Fachartikel von 18 internationalen polizeiwissenschaftlichen Fachzeitschriften gegeben. Bei den meisten dieser Zeitschriften sind neben den Kurzbeschreibungen auch die Volltexte der Fachartikel abrufbar. Eine Erweiterung der verfügbaren Fachzeitschriften auf nicht bloß englischsprachige Fachzeitschriften, jedoch mit englischen Kurzbeschreibungen der Fachartikel, wäre zweckmäßig.

Links zu Fachzeitschriften mit polizeiwissenschaftlichen Artikeln aus neun EU-Ländern sind über die CEPOL-Homepage unter dem Kapitel „Science and Research/Journals/More police science journals“ zu finden. Eine Erfassung und Verlinkung zu entsprechenden Fachzeitschriften aller EU-Länder wäre wünschenswert.

Ein kartografisches Verzeichnis von Forschungsinstitutionen der EU-Mitgliedsländer, in denen polizeiliche Themen behandelt werden, wurde 2010 von der österreichischen Sicherheitsakademie entwickelt und der CEPOL zur Verfügung gestellt. Dieses findet sich auf der Homepage unter dem Kapitel „Science and Research/European Police Research Institutions“. Bedauerlicherweise fehlt eine laufende Aktualisierung. Die nationalen Korrespondenten könnten dafür die nötigen Informationen liefern.

Ende 2004 wurde die Einrichtung einer Projektgruppe „European Approach to Police Science“ beschlossen. In den folgenden Jahren haben sechs namhafte Wissenschaftler aus unterschiedlichen Ländern herauszufinden versucht, ob es in Europa ein gemeinsames Verständnis von Polizei und Policing sowie von Polizeiwissenschaft gibt. Außerdem sollte diese Expertengruppe Fragen der Integration von Polizeiwissenschaft und polizeilicher Praxis, Theorie und Praxis, Forschung und

Ausbildung behandeln. Der Endbericht dieses Projekts erschien 2009 in Form des Buches „Police Science Perspectives: Towards a European Approach“ (Del Barrio et al. 2009). Dieser Forschungsbericht findet in Fachkreisen große Beachtung und wird sehr häufig in Fachpublikationen zitiert. Von Anfang an wurde klar gemacht, dass die Vorlage des Endberichts nur der Beginn einer intensiven weiteren Diskussion des Themas in einem viel breiteren Rahmen sein sollte. Dabei sollten interne und externe Experten verschiedener Wissenschaftsdisziplinen sowie der polizeilichen Ausbildung und Praxis aus allen europäischen Ländern und auch anderer Kontinente zu Wort kommen. Die Weiterarbeit an diesem Thema ist nach der Abschaffung der für den Bereich von Wissenschaft und Forschung zuständigen und insgesamt sehr produktiven Arbeitsgruppe sowie angesichts sehr begrenzter Ressourcen in Vergessenheit geraten.

Die Einrichtung eines Forschungspreises zur Prämierung herausragender Forschungsarbeiten wird in der CEPOL seit Jahren diskutiert. 2011 wurde von der ehemaligen Arbeitsgruppe für Forschung und Wissenschaft ein Entwurf für eine Entscheidung des Verwaltungsrats vorgelegt. Das Vorhaben konnte jedoch mangels entsprechender Ressourcen bislang nicht umgesetzt werden.

1.3 Ressourcen

In den CEPOL-Budgets 2016 (CEPOL 2015d) und 2017 (CEPOL 2015e) sind Budgetmittel für folgende Aktivitäten im Bereich Wissenschaft und Forschung vorgesehen:

- ▶ European Police Research and Science Conference (66.000 Euro),
- ▶ European Police Science and Research Bulletin (12.500 Euro),
- ▶ Reisekosten für Redaktionsausschuss (6.000 Euro),

- ▶ Weiterführung der e-Library (6.000 Euro),
- ▶ Meeting der nationalen Forschungs- und Wissenschaftskorrespondenten⁵.

Im Rahmen der Personalausgaben sind nur die Kosten für einen Bediensteten vorgesehen, nämlich den „Research and Knowledge Management Officer“ in der Besoldungsgruppe AD-5. Nicht vermehrt wurden und werden vorerst die Ressourcen, um die Erweiterung der Organisation der CEPOL durch die Errichtung eines wissenschaftlichen Beirats umsetzen sowie die neuen Aufgaben erfüllen zu können.

1.4 Strategische Zielsetzungen

Gemäß dem Strategieplan der CEPOL für die Jahre 2010–2014 (CEPOL 2012a, 16; CEPOL 2011a, 7–8) sollte CEPOL zu einer europäischen Wissensbasis für den Bereich der Strafverfolgung weiterentwickelt werden.

Folgende fünf Ziele wurden in diesem Plan definiert:

- ▶ Erweiterung der Wissensbasis durch kontinuierlichen weiteren Ausbau der elektronischen Bibliothek,
- ▶ Orientierung und Unterstützung für die Forschung; Förderung von Forschern und Wissenschaftlern,
- ▶ Bereitstellung von Diskussionsforen, Austausch von Forschungsergebnissen und Moderation des Dialogs zwischen Führungskräften aus der polizeilichen Praxis und Forschern,
- ▶ Aufbau und Pflege einer europäischen Datenbank für Forscher und Wissenschaftler, die auf dem Gebiet der Strafverfolgung tätig sind,
- ▶ Gruppen und Einzelpersonen, die durch herausragende Leistungen und exzellente Arbeit zur Unterstützung und Förderung der europäischen Polizeiausbildung und der wissenschaftlichen Arbeit unter dem Dach der CEPOL beitragen, finden Anerkennung und Würdigung ihrer Arbeit.

Diese ehrgeizigen Ziele konnten bis 2015 bei Weitem nicht vollständig umgesetzt werden. Gründe dafür finden sich teils in den fehlenden Ressourcen innerhalb der CEPOL, teils in einer mangelhaften Lieferung von Daten an die CEPOL durch die Mitgliedstaaten und teils durch mangelhafte Aktualisierung und Nutzung von bereitgestellten Instrumenten sowie relativ geringem Interesse daran.

Die kurzfristige CEPOL-Strategie für 2014–2017 vom November 2014 sieht im Aktionsplan zur Zielvorgabe 1 ausdrücklich für die Jahre 2016–2017 vor: „To raise the profile of CEPOL’s role in disseminating research by establishing formal Research Award scheme and other visibility initiatives“ (CEPOL 2015b, 5). Bereits wenige Monate später wurde die kurzfristige Strategie geändert (CEPOL 2015c, 5). Im entsprechenden Aktionsplan wurde der Hinweis auf die Rolle von CEPOL im Forschungsbereich ersatzlos gestrichen.

Der EU-Kommission ist diese Entwicklung offensichtlich nicht verborgen geblieben, weshalb sie von der VO 2015 und den darin definierten Neuerungen für den Bereich Wissenschaft und Forschung wieder etwas mehr Schwung erwartet.

2. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT

Die EU-Kommission hat in ihrem Vorschlag vom 16.07.2014 für eine neue CEPOL-Rechtsgrundlage (EU-Kommission 2014) die Errichtung eines „wissenschaftlichen Beirats für Aus- und Fortbildungsmaßnahmen“ vorgesehen.⁶ Sie begründete die Initiative zur Einrichtung eines wissenschaftlichen Beirats zur Unterstützung des CEPOL-Direktors und Beratung des Verwaltungsrats wie folgt:⁷

„Um die wissenschaftliche Qualität der CEPOL-Arbeit zu gewährleisten, sollte als unabhängiges Beratungsgremium ein wissenschaftlicher Beirat eingesetzt wer-

den, der sich aus unabhängigen Personen zusammensetzt, die in den in dieser Verordnung behandelten Themenbereichen höchstes Ansehen auf akademischer oder fachlicher Ebene genießen.

Die CEPOL sollte sicherstellen, dass die von ihr angebotenen Schulungsmaßnahmen relevanten Forschungsentwicklungen Rechnung tragen und engere Partnerschaften zwischen Hochschulen und Aus- und Fortbildungseinrichtungen für Strafverfolgungsbedienstete in den Mitgliedstaaten fördern.“

Die Ziele und Aufgaben des wissenschaftlichen Beirats wurden im Artikel 15 des vorgelegten Vorschlags für die neue Verordnung definiert.⁸

In den nachfolgenden Beratungen in den Gremien des Europäischen Rats war der von der Kommission vorgeschlagene wissenschaftliche Beirat heftig umstritten. Nur wenige Mitgliedsländer gaben dem Vorschlag ihre volle Zustimmung und verwiesen auf den Mehrwert des Beirats für CEPOL insgesamt. Elf Mitgliedstaaten haben sich gegen die Einrichtung eines derartigen Beirats ausgesprochen, wobei primär finanzielle Gründe genannt wurden. Auf der Suche nach einem Kompromiss wurde von einigen Ländern vorgeschlagen, die Einrichtung eines wissenschaftlichen Beirats dem Verwaltungsrat zu übertragen, wobei dieser die fachlichen und finanziellen Bedingungen berücksichtigen sollte.

In einem Positionspapier der CEPOL (CEPOL Position Paper 2014, 3) wurde festgestellt: „Such a body could indeed bring benefit to the scientific quality“⁹. Gleichzeitig wurde auf die fehlenden Ressourcen hingewiesen, um dem Beirat die nötige Unterstützung durch CEPOL gewähren zu können.

Die Mitgliedstaaten konnten im Rat keine Einigung erzielen. Um eine Lösung der unterschiedlichen Standpunkte in Form eines Kompromisses zu finden, wurde das strit-

tige Thema im Rahmen eines informellen Trilogverfahrens in mehreren Meetings sehr detailliert behandelt. Schließlich gab es eine Einigung auf vage Formulierungen, mit denen sich die zahlreichen Skeptiker zufrieden geben konnten, die jedoch gewiss dazu beitragen werden, dass eine kurzfristige Umsetzung eines wissenschaftlichen Beirats unwahrscheinlich ist.

2.1 Ergebnisse des Gesetzgebungsverfahrens

Für die Errichtung des wissenschaftlichen Beirats wurde folgende Kompromissformel gefunden:¹⁰

„Sofern angemessen und unter Berücksichtigung sowohl der Erfordernisse der Organisation als auch der finanziellen Ressourcen beschließt der Verwaltungsrat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder die Errichtung eines wissenschaftlichen Beirats für Aus- und Fortbildungsmaßnahmen. Das gleiche Verfahren gilt im Falle des Widerrufs dieser Errichtung.“

Die allgemeinen Bestimmungen, das Ziel und die Aufgaben eines wissenschaftlichen Beirats sind im Art. 16 der VO 2015 geregelt.¹¹ Auch in dieser Gesetzesstelle gibt es diverse Abweichungen zum ursprünglichen Textvorschlag der Kommission, gegen den es seitens vieler Mitgliedstaaten bis zur endgültigen Beschlussfassung erhebliche Widerstände gab.

Während es hinsichtlich der Aufgaben des Beirats keine wesentlichen Änderungen zwischen dem Vorschlag der Kommission und der VO gibt, sind die folgenden Unterschiede hinsichtlich der Zusammensetzung und organisatorischen Gestaltung des Beirats erwähnenswert:

- ▶ Im Vorschlag der Kommission ist vorgesehen, dass sich der Beirat aus elf Personen zusammensetzt, die hinsichtlich jener Themenbereiche, die im Aufgabenfeld der CEPOL liegen, höchstes Ansehen auf akademischer oder fach-

licher Ebene genießen. In der VO wird dagegen nicht auf die wissenschaftliche oder fachliche Reputation der Mitglieder abgestellt. Die VO bestimmt, dass sich der Beirat aus ranghohen Akademikern und im Bereich der Strafverfolgung Tätigen zusammensetzen hat, wobei keine bestimmte Personenzahl genannt ist.¹²

- ▶ Im Vorschlag der Kommission ist vorgesehen, dass der Beirat viermal jährlich von seinem Vorsitzenden einberufen sowie von einem von ihm ausgewählten und vom CEPOL-Direktor ernannten Sekretär unterstützt wird. Die Amtszeit der Mitglieder sollte fünf Jahre betragen und nicht verlängerbar sein. In der VO wird auf diese wesentlichen Details für die Funktionsfähigkeit des Beirats nicht eingegangen. Es wird vielmehr pauschal festgelegt: „Der Verwaltungsrat legt bei der Einsetzung des wissenschaftlichen Beirats für Aus- und Fortbildungsmaßnahmen dessen Zusammensetzung, die Amtszeit seiner Mitglieder, die Häufigkeit seiner Sitzungen und seine Geschäftsordnung, einschließlich der Abstimmungsregeln, fest.“¹³

Damit sind zentrale Entscheidungen für die Umsetzung und das Funktionieren des Beirats dem Verwaltungsrat der CEPOL und damit letztlich wieder den Mitgliedsländern überlassen, die sich im Gesetzgebungsverfahren gegen die Einrichtung des wissenschaftlichen Beirats ausgesprochen haben.

Es ist deshalb wohl kaum zu erwarten, dass in naher Zukunft im CEPOL-Verwaltungsrat eine Zweidrittelmehrheit für einen wissenschaftlichen Beirat gefunden werden kann. Dazu kommt noch ein insgesamt recht bescheidenes CEPOL-Budget, in dem Kosten von ca. 90.000 Euro für die Treffen des wissenschaftlichen Beirats nicht vorgesehen sind. Es ist zu erwarten, dass in den nächsten Jahren große Bemühungen auf verschiedenen

Ebenen erforderlich sein werden, um den Verwaltungsrat von der Notwendigkeit, der Zweckmäßigkeit, den zu erwartenden Leistungen und dem Nutzen des wissenschaftlichen Beirats zu überzeugen und bestehende Zweifel auszuräumen.

2.2 Unklarheiten

In der VO 2015 wird sehr allgemein definiert, dass der wissenschaftliche Beirat für Aus- und Fortbildungsmaßnahmen die wissenschaftliche Qualität der Tätigkeiten der CEPOL im Bereich der Aus- und Fortbildung gewährleisten soll. Er hat sich aus ranghohen Akademikern und Praktikern aus dem Bereich der Strafverfolgung zusammensetzen, die mit den Aufgaben der CEPOL vertraut sind. Angesichts dieser Vorgaben ist nicht klar, warum auf ranghohe Akademiker und nicht auf Personen mit einer besonderen internationalen wissenschaftlichen Reputation abgestellt wurde. Es ist doch bekannt, dass insbesondere in polizeilichen Bildungseinrichtungen mit „akademischem Anstrich“ in einigen Mitgliedsländern ranghohe Akademiker beschäftigt sind, die über keine wissenschaftliche Reputation – nicht einmal in den eigenen Ländern – verfügen.

Nichts wird auch darüber ausgesagt, welchen Wissenschaftsdisziplinen die Akademiker zuzuordnen sein sollten. Soll es sich bei den Akademikern um Erziehungswissenschaftler – etwa mit Schwerpunkt Berufs- und Erwachsenenbildung – Wissenschaftsethiker, Rechtswissenschaftler, Psychologen, Soziologen, Kriminologen, Polizeiwissenschaftler, Wirtschaftswissenschaftler, Naturwissenschaftler oder Politologen handeln? All die entsprechenden Wissenschaftsdisziplinen haben Bedeutung für die Aktivitäten der CEPOL. Auch ist unklar, welche besonderen Qualifikationen Praktiker der Strafverfolgung haben müssen, außer dass sie mit den Aufgaben der CEPOL vertraut sein sollten. Nichts ist

in der VO über das Verhältnis von Akademikern und Praktikern im Beirat ausgesagt.

All diese Unklarheiten haben in den Mitgliedstaaten zur Skepsis gegenüber einem wissenschaftlichen Beirat beigetragen. Es gibt deshalb Zweifel, ob dieses Gremium die ihm zugeschriebenen Aufgaben in effizienter Form erfüllen kann. Die Ungewissheiten sind Grund für die Bedenken am tatsächlichen Nutzen des Beirats im Verhältnis zu den Kosten. Dazu kommen mitunter auch Erfahrungen mit derartigen Beiräten in nationalen Polizeiakademien, wo diesen nicht mehr als eine Alibifunktion zukommt und sie wenig Einfluss auf die Qualität der Aktivitäten der Akademien haben.

Offensichtlich besteht in einigen zuständigen Ministerien jener Mitgliedstaaten, die den Wissenschaftsbeirat ablehnen und ihren Repräsentanten in den EU-Ratsgremien diesbezügliche Vollmachten gaben, die Überzeugung, Mitglieder des Verwaltungsrats verfügen über die erforderlichen akademischen, wissenschaftlichen und methodischen Kompetenzen, um die Aktivitäten der CEPOL entsprechend aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse gestalten und damit höchste Qualität erreichen zu können. Ein zusätzlicher Mehrwert von Empfehlungen unabhängiger Wissenschaftler für eine gelungene Gestaltung und Fortentwicklung der CEPOL wird nicht gesehen bzw. bezweifelt. Möglicherweise sind es nationale Erfahrungen, die zu dieser Einschätzung führen. Sicherlich ist es jedoch eine übermäßige Überschätzung der polizeiwissenschaftlichen Kompetenzen der meisten Mitglieder des Verwaltungsrats. Es ist wohl eine Anmaßung, trotz aller dargestellten Bedenken, die tatsächlichen Möglichkeiten eines wissenschaftlichen Beirats zu bezweifeln und dem Verwaltungsrat zuzumuten, er könne auf Grund der Fähigkeiten, Erfahrungen und Kenntnisse seiner Mitglieder die im Artikel 16 Abs. 3

der VO definierten Aufgaben des wissenschaftlichen Beirats selbstständig erfüllen.

2.3 Mögliche Empfehlungen

Der wissenschaftliche Beirat soll keineswegs eine neue Arbeitsgruppe sein, wie es sie bis 2014 gegeben hat. Dennoch können von ihm wichtige Impulse für die laufenden Aktivitäten (siehe Pkt. 1.2) und neuen Aufgaben erwartet werden. Dies könnten etwa (fürs Erste) konkrete Empfehlungen und Anregungen zur Stärkung der internen CEPOL-Strukturen für den Bereich Forschung und Wissenschaft darstellen. Insbesondere sollten es aber auch Empfehlungen zur Umsetzung folgender Aktivitäten sein:

- ▶ Durchführung einer Studie zum aktuellen Zustand polizeilicher Forschung in Europa und Bedeutung für die polizeiliche Ausbildung,
- ▶ Schwerpunktthemen und methodische Gestaltung der jährlichen Konferenzen,
- ▶ Neuausrichtung und Belebung der e-Library,
- ▶ Inhaltliche Gestaltung des Bulletins und Beschaffung von Beiträgen,
- ▶ Erweiterung der Zeitschriftensammlung auf nicht bloß englischsprachige Fachzeitschriften nach Prüfung von Für und Wider,
- ▶ Umsetzung eines Forschungspreises,
- ▶ Wiederaufnahme der Arbeiten an der Vision „European Approach to Police Science“,
- ▶ Konzeptualisierung von Partnerschaften mit Universitäten, Forschungsinstituten und Fortbildungseinrichtungen,
- ▶ Stärkung des Netzwerks der nationalen Korrespondenten für Forschung und Wissenschaft.

3. NEUE AUFGABEN

In der Ratsentscheidung von 2005 wurde der CEPOL als Aufgabe zur Verwirklichung ihrer Ziele im Bereich von Wissen-

schaft und Forschung lediglich die „Verbreitung der vorbildlichen Verfahren und der Forschungsergebnisse“ zuerkannt.¹⁴ Es war ihr nicht möglich, Forschungsprojekte selbstständig durchzuführen, zu initiieren oder zu fördern. Dies hat wiederholt zu angeregten Diskussionen innerhalb der CEPOL-Gremien geführt und „Kunstkniffe“ nötig gemacht – etwa bei der Studie über die Umsetzung des Bologna-Prozesses im polizeilichen Ausbildungsbereich (Ferreira et al. 2010).

Entsprechend der VO 2015 hat die CEPOL nunmehr den Auftrag, neben der Verbreitung von Forschungsergebnissen auch Forschungsarbeiten zu unterstützen und zu ermutigen, die für die Aus- und Fortbildungsmaßnahmen im Rahmen der CEPOL-Ziele relevant sind. Dazu kann die CEPOL entsprechende Untersuchungen durchführen und Verzeichnisse über die verfügbare Forschung anlegen sowie den Bedarf an Aus- und Fortbildungsmaßnahmen im Bereich der Strafverfolgung ermitteln.¹⁵

Neu ist auch, dass die CEPOL nunmehr Partnerschaften mit Einrichtungen der Union sowie mit öffentlichen oder privaten Hochschuleinrichtungen fördern und schließen kann sowie gegebenenfalls zu engeren Partnerschaften zwischen Hochschulen und Aus- und Fortbildungseinrichtungen im Bereich der Strafverfolgung in den Mitgliedstaaten ermutigen kann.¹⁶ Bedauerlicherweise nicht erfasst sind außeruniversitäre Forschungsinstitute. In diversen Ländern Europas wird jedoch gerade in solchen Instituten unabhängige Polizeiforschung betrieben.

Die CEPOL verfügt nur über einen einzigen Mitarbeiter für den Bereich Wissenschaft und Forschung, der schon jetzt mit Arbeiten überbelastet ist. Auch verfügt sie über äußerst bescheidene Finanzmittel für Wissenschafts- und Forschungsaktivitäten. Es wird sich in Zukunft zeigen, ob

und wie die zusätzlichen Aufträge ohne zusätzliche Ressourcen erfüllt werden können. Unklar ist, ob deshalb der Begriff „gegebenenfalls“ in den Gesetzestext aufgenommen wurde oder was sonst dahinter steht. Auf jeden Fall wird eine sehr enge Zusammenarbeit mit den Partnerinstitutionen der CEPOL in den Mitgliedsländern und deren Forschungseinrichtungen bzw. Wissenschaftlern von Nöten sein.

4. FAZIT

Die CEPOL ist seit Anbeginn ihres Bestehens infolge unklarer und unvollständiger Rechtsgrundlagen, einer stets sehr bescheidenen budgetären Ausstattung¹⁷ sowie sehr restriktiver Regularien der EU von einer „Praxis des Durchwurschtelns“ geprägt. Zwar wird versucht, mit Hilfe aufwändiger Management-Methoden¹⁸ die strategischen Ziele zu erreichen. Tatsächlich können diese Methoden kaum Fortschritte im polizeilichen Bildungsbereich bewirken. Dafür wären vielmehr permanente Forschungsarbeiten und die konsequente Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse von Nöten. Da im letzten Strategieplan der CEPOL Aktivitäten im Bereich von Wissenschaft und Forschung nicht vorgesehen sind, kann mit echten Fortschritten nicht gerechnet werden – da helfen auch die besten Management-Methoden wenig. Wichtig wäre, die Strategie der stiefmütterlichen Behandlung von Wissenschaft und Forschung rasch und nachhaltig zu beenden.

Zwar spricht man in der CEPOL von einem Prozess der schrittweisen Umsetzung der neuen Rechtsgrundlage (CEPOL 2015d, 9), doch angesichts des Umgangs mit Wissenschaft und Forschung in den letzten Jahren ist nicht zu erwarten, dass diesem Aufgabenbereich in diesem Prozess eine hohe Priorität zukommt.

Bisherige Erfolge der CEPOL in ihrem Kernaufgabenbereich sind primär einem

hohen Engagement von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und überzeugten Kolleginnen und Kollegen in den nationalen Partnerinstitutionen zu danken, die sich bei ihren Bemühungen auf Erkenntnisse der Wissenschaft und Forschung stützen oder zumindest sehr offen für diese sind.

Die Bestimmungen der VO 2015 für den Bereich Wissenschaft und Forschung geben keine Rechtssicherheit. Im Gegenteil, vor einer eventuellen Realisierung

des wissenschaftlichen Beirats und der Erfüllung der neuen Aufgaben wäre ein schwieriger und langwieriger Dialog zu führen, um den Verwaltungsrat zu überzeugen. Es wird wohl wiederum am Engagement einzelner Experten, Idealisten und „Querdenker“ von Partneereinrichtungen der CEPOL liegen, die folgendem Motto folgen, um Fortschritte zu erzielen: „In der Mitte von Schwierigkeiten liegen die Möglichkeiten“¹⁹.

¹ Beschluss (EU) 2000/820/JI, Art. 7e.

² Beschluss (EU) 2005/681/JI, Art. 7d.

³ CEPOL-Homepage: www.cepol.europa.eu: Kapitel: Science and Research/ Research & Science Conferences/Latest conference/presentations.

⁴ CEPOL 2015 GB.

⁵ Ein exakter Betrag für dieses Meeting ist im „Single Programming Document, Year 2016–2018“ nicht genannt. Für alle Netzwerkmeetings ist ein Betrag von 70.000 Euro vorgesehen. Dazu zählen zwei „National Contact Point Meetings“, das „Research and Science Correspondents Meeting“, das „National e-Net Managers Meeting“ sowie das „Framework Partners' Meeting“.

⁶ EU Kommission 2014, Abschnitt 3, Art. 15.

⁷ EU Kommission 2014, Vorwort mit Gründen Ziff. 11 und 12, Seite 11.

⁸ EU Kommission 2014, Art. 15.

⁹ CEPOL Position Paper 2014, 3.

¹⁰ VO (EU) 2015/2219, Art. 15.

¹¹ VO (EU) 2015/2219, Art. 16.

¹² VO (EU) 2015/2219, Art. 16 Abs. 2.

¹³ VO (EU) 2015/2219, Art. 16 Abs. 4.

¹⁴ EU 2005: Art. 7d.

¹⁵ VO (EU) 2015/2219, Art. 5 Abs. 1.

¹⁶ VO (EU) 2015/2219, Art. 5 Abs. 2.

¹⁷ Das CEPOL-Jahresbudget 2016 (Ent-

wurf 2017) beläuft sich ohne die Ausgaben für das Sonderprogramm „Middle East and North Africa Counter-Terrorism Training Partnership“ auf insgesamt 8,641 Mio. Euro (8,813 Mio.), wobei nur 4,537 Mio. Euro (4,627 Mio.) für operative Ausgaben vorgesehen sind (d.s. 52,5 % des Gesamtbudgets).

¹⁸ Balanced Scorecard und Key Performance Indicators.

¹⁹ Zitat von Albert Einstein.

Quellenangaben

CEPOL 2011a. Governing Board Decision 31/2011/GB vom 25.10.2011. Updated (Multi-Annual) Strategy Plan 2010–2014. Online: https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/website/About_CEPOL/Governing_Board/Decisions/2011/2011_31.pdf.

CEPOL 2011b. Governing Board Decision 32/2011/GB vom 25.10.2011. Functioning of working groups. Online: https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/website/About_CEPOL/Governing_Board/Decisions/2011/2011_32.pdf.

CEPOL 2012a. Qualitätsorientiertes Denken – Qualitätsorientierte Ausbildung. Online: https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/DE_Qualitative%20thinking.pdf.

[eu/sites/default/files/DE_Qualitative%20thinking.pdf](https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/DE_Qualitative%20thinking.pdf).

CEPOL 2012b. Governing Board Decision 42/2012/GB vom 13.11.2012. Establishing the working group on the implementation and evaluation of CEPOL research and science activities for knowledge transfer. Online: https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/website/About_CEPOL/Governing_Board/Decisions/2012/42-2012-GB_Establishing_WP_on_CEPOL_Research_and_Science.pdf.

CEPOL 2015a. Governing Board Decision 8/2015/GB vom 06.02.2015. Further continuation of the CEPOL European Police Science and Research Bulletin. Online: <https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/08-2015-GB.pdf>.

CEPOL 2015b. Governing Board Decision 10/2015/GB vom 12.11.2014. Revision of the Short-term Strategy for the Transition of CEPOL (2014–2017). Online: <https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/10-2015-GB.pdf>.

CEPOL 2015c. Governing Board Decision 18/2015/GB vom 20.05.2015. Updated Short-term Strategy (2014–2017). Online: <https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/18-2015-GB.pdf>.

- CEPOL 2015d. *Governing Board Decision 33/2015/GB vom 17.11.2015. Single Programming Document: Years 2016-2018. Online: <https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/33-2015-GB.pdf>.*
- CEPOL 2015e. *Governing Board Decision 31/2015/GB vom 17.11.2015. Single Programming Document: Years 2017–2019. Online: <https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/31-2015-GB.pdf>.*
- CEPOL Position Paper 2014. *Comments on the new CEPOL legal basis (09.09.2014).*
- CEPOL R&S Committee 2001. *Minutes of the first meeting of the Research and Science Committee, 27 August 2001, Templemore.*
- Del Barrio, Francisco Romero et al. (Hg.) (2009). *Police Science Perspectives: Towards a European Approach, Frankfurt a.M.*
- EU 2000. *Beschluss des Rates vom 22.12.2000 über die Errichtung der Europäischen Polizeiakademie (2000/820/JI); Abl. L 336, 1 vom 30.12.2000. Online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000D0820&from=DE>.*
- EU 2005. *Beschluss 2005/681/JI des Rates vom 20.09.2005 zur Errichtung der Europäischen Polizeiakademie und zur Aufhebung des Beschlusses 2000/820/JI; Abl. L 256, 63 vom 01.10.2005. Online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005D0681&from=DE>.*
- EU 2015. *VO (EU) 2015/2219 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11.2015 über die Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (EPA) und zur Ersetzung sowie Aufhebung des Beschlusses 2005/681/JI des Rates; Abl. L 319, 1 vom 04.12.2015. Online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R2219&from=DE>.*
- EU-Kommission 2014. *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (CEPOL) und zur Aufhebung und Ersetzung des Beschlusses 2005/681/JI des Rates, Brüssel, 16.07.2014; Dokument: COM(2014) 465 final, 2014/0217 (COD). Online: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/DE/1-2014-465-DE-F2-1.pdf>.*
- Fehérvári, János et al. (Hg.) (2006). *Theory and Practice of Police Research in Europe, Bramshill.*
- Ferreira, Eduardo et al. (2010). *Survey on European Police Education and Bologna – SEPEB, Bramshill. Online: https://www.cepol.europa.eu/sites/default/files/SEPEB_Final_Report.pdf.*
- Hanak, Gerhard/Hofinger, Veronika (2005). *Police Science and Research in the European Union, Wien.*