



Willi, Wolfgang

## **CEPOL – von der Council Decision zur CEPOL-Verordnung. Neue Herausforderungen für die Europäische Polizeiakademie**

SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (4/2016), 62-76.

doi: 10.7396/2016\_4\_G

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

Willi, Wolfgang (2016). CEPOL – von der Council Decision zur CEPOL-Verordnung. Neue Herausforderungen für die Europäische Polizeiakademie, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (4), 62-76, Online: [http://dx.doi.org/10.7396/2016\\_4\\_G](http://dx.doi.org/10.7396/2016_4_G).

© 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: 3/2017

# CEPOL – von der Council Decision zur CEPOL-Verordnung

## Neue Herausforderungen für die Europäische Polizeiakademie



**WOLFGANG WILLI,**  
*Leiter des Zentrums für internationale Angelegenheiten der Sicherheitsakademie des Bundesministeriums für Inneres.*

Die Europäische Polizeiakademie CEPOL war und ist in mehrfacher Hinsicht einem Transformationsprozess unterworfen. Im Herbst 2014 erfolgte ein Wechsel des Amtesitzes der Agentur, zudem trat mit 1. Juli 2016 die neue CEPOL-Verordnung in Kraft. Der nachstehende Beitrag beschäftigt sich mit den daraus resultierenden Aspekten und Problemstellungen, die für die Zukunft der Akademie eine entscheidende Weichenstellung bedeuten.

### **EINLEITUNG**

Der vormalige Leiter des Zentrums für internationale Angelegenheiten im Bundesministerium für Inneres, Janos Fehérváry, hat sich in der zweiten Ausgabe des SIAK-Journals mit den Anfängen der CEPOL und insbesondere mit der besonderen Bedeutung der wissenschaftlichen Aufgaben dieser Agency auseinandergesetzt.<sup>1</sup> Eine Analyse dieses Beitrags sowie ein eigener kritischer Befund ergeben, dass seine Schlussfolgerungen, insbesondere seine Kernaussagen (leider) zutreffend sind und der Verfasser die darin enthaltenen Gedanken teilt.

Dieser Aufsatz unternimmt den Versuch, die „Transformation“ von CEPOL, sowohl was ihre Rechtsgrundlage betrifft, aber auch die Vorgänge rund um die Verlegung des Sitzes der Agentur von Bramshill (UK) nach Budapest (HU) näher zu beleuchten und dabei auch auf die geänderten Rahmenbedingungen, insbesondere auf die relevanten Grundlagen für die Organe der Agentur, somit für das Management Board<sup>2</sup> (welches das

bisherige Governing Board<sup>3</sup> ablöste), die CEPOL National Units (vormals: „Contact Points“), das Sekretariat, das Scientific Committee for Science and Research<sup>4</sup> sowie den Executive Director<sup>5</sup> einzugehen.

Als im Jahr 2012 die ersten Überlegungen getroffen wurden, CEPOL neu zu positionieren, standen dabei mehrere Überlegungen im Vordergrund. Zum einen beruhte CEPOL gemäß der „Council Decision of 20 September 2005 establishing the European Police College (CEPOL) and repealing Decision 2000/820/JHA“<sup>6</sup> auf einem Rechtsakt, der vor Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon mit 1. Dezember 2009 geschlossen wurde. CEPOL sollte also – neben den erforderlichen inhaltlichen Anpassungen „lissabonisiert“ werden. Durch einen Rechtsakt der „Co-Legislators“, i.e. dem Rat der Europäischen Union sowie dem Europäischen Parlament, sollte dabei eine verstärkte demokratische Legitimation herbeigeführt werden. Freilich ging der diesbezügliche ursprüngliche Entwurf<sup>7</sup> der Europäischen Kommission<sup>8</sup> in seinen Ausprägungen in

wesentlichen Punkten, auf die noch später einzugehen sein wird, in eine andere Richtung als dann die letztlich verabschiedete Verordnung – „Regulation (EU) of the European Parliament and the Council on the European Union Agency<sup>9</sup> for Law Enforcement Training (CEPOL) and replacing and repealing Council Decision 2005/681/JHA“<sup>10</sup>.

### **WOZU IST ES ALSO EBEN NICHT GEKOMMEN?**

Der erwähnte Commission Proposal sah in seiner ursprünglichen Fassung vor, dass eine „Regulation [...] on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation and Training (Europol)“ verabschiedet werden sollte.

Schon aus dem Titel des Entwurfs ergab sich somit, dass CEPOL als eigenständige Agentur der Europäischen Union in dieser Form nicht mehr weiterbestehen, sondern als Teileinheit in Europol aufgehen sollte. Dies wird auch aus den Ausführungen der einleitenden Bemerkungen deutlich, wonach auf den Common Approach Bezug genommen wird, der in Punkt I.5. seines Annexes vorsieht, dass „[...] merging agencies should be considered in cases where their respective tasks are overlapping [...]“. Dabei wurden insbesondere die synergetischen Effekte hervorgehoben, die aus dieser Zusammenführung entstünden.<sup>11</sup> An dieser Stelle sei auch schon vorab erwähnt, dass das von Fehérváry in seinem Beitrag angesprochene Scientific Committee im Commission Proposal als interne Entität (von Europol) erwähnt wurde.<sup>12</sup>

Hauptaugenmerk wurde im Commission Proposal auf den Aspekt gelegt, dass CEPOL hinkünftig für die Implementierung des Law Enforcement Training Scheme<sup>13</sup> (mit-)verantwortlich ist. Um diesbezügliche Ressourcen personeller wie auch finanzieller Natur für die neuen

Aufgaben bzw. das erweiterte Mandat von CEPOL „freizuspüren“, wurde ins Treffen geführt, dass ein „merger“ einen Einsparungseffekt von 14 FTE<sup>14</sup> bedeutete, so dass nicht nur die benötigten zusätzlichen Personalkapazitäten von 12 FTE im Trainingsbereich, sondern unter einem auch die im Kommunikationspapier der EK betreffend „Programming of human and financial resources for decentralised agencies 2014–2020“<sup>15</sup> vorgesehene Personalreduktion von 5 %<sup>16</sup> bewerkstelligt werden kann<sup>17</sup>. Letztere Einsparung wurde durch die Entscheidung des GB auf seinem 30. Meeting in Vilnius erzielt, wobei ein Bediensteter aus dem Verwaltungsbereich (accounting officer) abgezogen und diese Funktion direkt der EK überbunden wurde.<sup>18</sup> Gemäß diesem Dokument ist CEPOL eine „cruising speed“ Agentur<sup>19</sup> mit „new tasks“ ausgewiesen.

Ein Kerngedanke des ursprünglichen Commission Proposal war – wie oben bereits erwähnt – die Zusammenführung der Aufgaben von CEPOL mit jenen von Europol. Die nach diesem Entwurf das polizeiliche Training regelnden Bestimmungen finden sich in Kapitel III, Artikel 9 bis 11 des Entwurfes, wobei von der Europol Academy – als Nachfolgeorganisation von CEPOL – als „Department“ gesprochen wird. Demzufolge wäre die Europol Academy als Zuwachs in Form eines vierten Departments zu den bereits bestehenden drei (operations, governance and capabilities) gewesen und somit von der hierarchischen Zuordnung als direkt dem ED unterstellt geworden. Etwas fragwürdig mutet die im Art. 13 Abs. 3 vorgesehene Bestimmung an, wonach das „alternate member“ im MB aus dem Trainingsbereich stammen sollte; als Wertigkeitsfrage befremdet der Automatismus, dass dem Trainingsbereich nur die Ersatzmitgliedsfunktion zugestanden werden sollte, doch ein wenig. Ebenfalls im Entwurf vorge-

sehen war die Einrichtung eines „Scientific Committee for Training“ in Art. 20, wobei diese Bestimmung wortident in den Entwurf der CEPOL-Verordnung<sup>20</sup> in Art. 15 übernommen wurde. Bezüglich der Übergangsregelungen für das GB von CEPOL wurde bestimmt, dass dessen Agenden bereits mit dem Tag des Inkrafttretens der neuen Europol-Verordnung enden, demgegenüber das (bisherige) MB von Europol erst mit dem Wirksamkeitsdatum der Verordnung seine Funktion verliert, aber zwischen dem Datum des Inkrafttretens und dem Wirksamkeitsdatum die Funktionen des (neuen) MB ausüben soll. Dem Director von CEPOL sollte für die Übergangsphase die Rolle eines Deputy ED von Europol zukommen.

#### **DIE CEPOL REGULATION VS. DER COUNCIL DECISION**

Bereits im Titel der Verordnung fällt eine wesentliche Erweiterung auf: Zwar wird das Akronym CEPOL beibehalten, allerdings im vollen Wortlaut als „European Union agency for law enforcement training“ neu bezeichnet.

#### **ANWENDUNGSBEREICH**

Damit ist zunächst einmal die programmatische Aussage verbunden, dass die Rechtsnachfolgerin der „alten“ CEPOL einen wesentlich weiteren Kreis von Bediensteten umfasst, also neben der Polizei i.e.S. (gemäß dem jeweiligen nationalen Normengefüge) auch die Zollwache, aber auch „other relevant services, as defined by the Member States“<sup>21</sup>. Damit ist im Sinne des EU-verfassungsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips<sup>22</sup> festgelegt, dass es den Mitgliedstaaten obliegt, jene Behörden und Institutionen zu bestimmen, die im Bereich von „law enforcement“ tätig sind. Man denke hier – auf Österreich bezogen – etwa an den finanzbehördlichen, richterlichen oder staatsanwaltschaftlichen Bereich.

Gänzlich autonom bei dieser Festlegung sind die Mitgliedstaaten dabei allerdings nicht, werden doch in Art. 2 Par. 1 lit. a und b jene Bereiche aufgezählt, die in den Anwendungsbereich der Norm fallen<sup>23</sup>. Interessant dabei ist auch der Umstand, dass nicht nur Strafverfolgungsorgane der Mitgliedstaaten, sondern auch solche der Union miteinbezogen werden.

Damit wurde eine wesentliche Erweiterung des Adressatenkreises geschaffen, war doch die Council Decision nur darauf ausgelegt, Training für hochrangige Polizeifunktionäre bereitzustellen, auf die Entwicklung abgestimmter Programme für das mittlere Polizeimanagement hinzuwirken bzw. Spezialistenwissen zu vermitteln<sup>24</sup>.

Somit ist festzustellen, dass damit das Akronym CEPOL von seiner Terminologie her nicht mehr uneingeschränkt zutreffend ist, zumal unter dem Suffix „-POL“ ein eingeschränkter Anwendungsbereich zu vermuten wäre. Dies wurde auch im Rahmen der Sitzungen der Ratsarbeitsgruppe Law Enforcement Working Party<sup>25</sup> mehrfach hervorgehoben<sup>26</sup>.

Auch die Zielsetzungen der CEPOL haben eine erhebliche Erweiterung erfahren: Waren nach Art. 6 der Council Decision explizit nur die Bewusstseinsbildung in Bezug auf die Polizeisysteme anderer Staaten, der Funktionsweise der Organe der EU und Europol und Eurojust bzw. die Vermittlung von grundrechtlichen Belangen angeführt, so sind in der CEPOL Regulation, Art. 3, ganz allgemein die Unterstützung, Implementierung<sup>27</sup> und die Koordination der Fortbildung von Strafverfolgungsorganen normiert, wobei im Zuge des Gesetzgebungsprozesses eine spezifische Betonung der Wichtigkeit der Grundrechte erfolgte<sup>28</sup>. Demnach sind die Aufgaben von CEPOL nunmehr dahingehend definiert, dass die Agentur die Mitgliedstaaten bei der Bewusstseinsbildung

über die EU-Institutionen und Agenturen und den Informationsaustausch im nationalen Kontext unterstützt, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im regionalen bzw. bilateralen Bereich fördert, die EU-Politik im Bereich der polizeilichen Kriminalitätsbekämpfung – soweit Trainingsagenden betroffen sind – mitgestaltet, die Ausbildung für den Einsatz in Drittstaaten mitträgt und zur Trainer-Trainer-Ausbildung beiträgt.

Daneben liegt der Fokus der CEPOL auf der Erstellung von Unterrichtsmitteln und -methoden unter dem Gesichtspunkt des lebenslangen Lernens im Polizeibereich.

Dem Netzwerkgedanken der CEPOL wird – so wie in Art. 1 der Council Decision – besonderes Gewicht beigemessen und er wird um den ausdrücklichen Verweis auf die Nationale Verbindungsstelle in den Mitgliedstaaten ergänzt.<sup>29</sup>

Diese nunmehr gegenüber der Council Decision demonstrativ gefasste Aufzählung der Agenden der CEPOL<sup>30</sup> hat ihren Ursprung im bereits erwähnten LETS, welches ursprünglich in Art. 3 der Draft Regulation explizit genannt wurde. Seitens der Mitgliedstaaten wurden dabei jedoch Bedenken geäußert, dass die Aufnahme eines ausschließlich von der EK erstellten Dokuments in ein legislatives Werk der Co-Gesetzgeber als – nach der verfassungsrechtlichen innerstaatlichen Terminologie – „dynamische Verweisung“ zu betrachten ist, zumal es der EK durch eine allfällige Änderung des LETS möglich ist, auch den Inhalt der CEPOL Regulation der Normsetzungsorgane entsprechend zu verändern.<sup>31</sup> Unter diesem Aspekt wurde der ausdrückliche Verweis aus dem Verordnungstext gestrichen und lediglich ein Hinweis in den Recitals zur CEPOL Regulation vorgenommen<sup>32</sup>. Inhaltlich entsprechen die angeführten Aufgabenbeschreibungen freilich dem LETS, sind aber von diesem nunmehr legislatisch

klar abgegrenzt, sodass dessen allfällige Änderung keine Auswirkungen auf den Anwendungsbereich der CEPOL Regulation auszuüben vermag. Ein Verweis auf das LETS findet sich in Punkten 3. und 5. der Recitals der CEPOL Regulation, was jedoch unschädlich erscheint, zumal die Recitals nicht dem normativen Bereich einer Regulation unterliegen.

In Art. 4 der CEPOL Regulation werden die Aufgaben von CEPOL neu definiert: Beschränkte sich der Wirkungsbereich der Agency gemäß der Council Decision (Art. 7) bislang lediglich auf die Management- und die Spezialistenebene, so wird diese Unterscheidung nunmehr nicht mehr getroffen. Die CEPOL Regulation spricht ebenso von der Vorbereitung mehrjähriger strategischer Ausbildungsbedarfsanalysen und mehrjähriger Lernprogramme.<sup>33</sup> Auch werden nunmehr ganz allgemein, d.h. nicht auf den oben angeführten Adressatenkreis beschränkte Trainingsprogramme postuliert, ebenso Trainings in der europäischen Dimension, des Weiteren die Erstellung von common curricula<sup>34</sup>, der Austausch und die Sekundierung von Bediensteten der Mitgliedstaaten<sup>35</sup>, sowie Trainingsmodule mit unterschiedlichem Schwierigkeitsgrad, wobei diese entweder auf eine bestimmte geografische Region, ein spezifisches (kriminalitätsbezogenes) Thema oder die Vermittlung bestimmter Fertigkeiten hindeuten<sup>36</sup>.

Gegenüber der Draft Regulation, wo ein entsprechender Verweis (wohl versehentlich) unterblieb, wurde in Par. 3 die Bedeutung des elektronischen Netzwerkes bei der Aufgabenerfüllung durch CEPOL hervorgehoben.<sup>37</sup>

Ein weiteres, im Wesentlichen neues Betätigungsfeld kommt CEPOL im Außenverhältnis zu Drittstaaten zu. Nach der Council Decision erstreckte sich diese Agenda grundsätzlich nur auf Beitrittskandidaten<sup>38</sup>; nunmehr erfolgte eine er-

hebliche Ausdehnung des Mandates in Bezug auf Drittstaaten in Bezug auf EU-Missionen bis hin zur Verwaltung von Geldmitteln aus dem External Assistance Bereich<sup>39</sup>.

Auf wenig Gegenliebe stieß der Entwurf des Par. 5 der Draft Regulation, der als Aufgabe von CEPOL die Förderung der wechselseitigen Anerkennung von Ausbildungen in den Mitgliedstaaten, unter Bedachtnahme auf die bestehenden europäischen Qualitätsstandards, benannte. Dies wurde im Wege der Beratungen der Mitgliedstaaten in der RAG LEWP als zu weitgehend abgelehnt, vor allem unter dem Gesichtspunkt des bereits wiederholt erwähnten Subsidiaritätsprinzips.<sup>40</sup> Dabei ging die Befürchtung dahin, dass das LETS gleichsam „durch die Hintertüre“ wieder in den normativen Bereich der CEPOL Regulation Eingang finden würde. Deshalb wurde der Entwurf an dieser Stelle durch den ausdrücklichen Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip, unter Weglassung der europäischen Qualitätsstandards, abgeschwächt.

Schließlich befasst sich Par. 6 mit dem Thema der Öffentlichkeitsarbeit von CEPOL als neuem Betätigungsfeld, was in einer ersten Stufe im „rebranding“ von CEPOL seinen Niederschlag fand.<sup>41</sup>

Wissenschaftliche Arbeit wurde bereits in der Council Decision als Aufgabe von CEPOL genannt.<sup>42</sup> Auch hier erfolgte durch die CEPOL Regulation eine Erweiterung. Im Gegensatz zum Entwurf, der spezifische Forschungsagenden im Wesentlichen auf die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität sowie der grenzüberschreitenden Kriminalität beschränkte, wurde in der letztlich verabschiedeten Fassung der CEPOL Regulation ein genereller Verweis auf die in Art. 3 Par. 1 genannten Agenden vorgenommen, wobei auch die Bedeutung der Veröffentlichung solcher Ergebnisse erwähnt wurde. Zu

diesem Zweck ist CEPOL dazu berufen, Umfragen durchzuführen und einen entsprechenden Wissensspeicher aufzubauen.

Die bereits in der Council Decision angeführte Zusammenarbeit auf dem Ausbildungssektor<sup>43</sup> wurde um die Bereiche der Kooperation im Bereich akademischer Einrichtungen bzw. der Partnerschaft zwischen Universitäten und Trainingseinrichtungen im Bereich der Strafverfolgung erweitert. In diesem Zusammenhang ist auch die Bestimmung des Art. 34 zu erwähnen, der eine Zusammenarbeit von CEPOL mit anderen Institutionen, insbesondere auch Drittstaaten und internationalen Organisationen vorsieht.

Die Bestimmung des Art. 5 Par. 1 war in den Diskussionen der RAG LEWP nicht unumstritten, wurde darin doch von den Gegnern des SC ein deutlicher Hinweis auf die Einrichtung eines solchen Organs gesehen.

## ORGANISATION VON CEPOL

### CEPOL National Units

Signifikante Erweiterungen haben auch die Bestimmungen über die nationalen „Contact Points“<sup>44</sup> durch ihre Umwandlung in „CEPOL National Units“ gemäß Art. 6 der CEPOL Regulation erfahren<sup>45</sup>. In Par. 1 wird dazu bestimmt, dass in jedem Land eine (einzige, vgl. Art. 3 Par. 3) Entität eingerichtet werden soll<sup>46</sup>; dies ist im Hinblick auf die neuen Aufgaben von CEPOL insofern von Interesse, als diese nun nicht zwingend bei der Polizei, sondern etwa auch im Bereich der Finanzverwaltung oder der Gerichtsbarkeit eingerichtet werden könnte. Im Hinblick auf die überragende Bedeutung der polizeilichen Ausbildungsagenden im klassischen Sinn wird für die nationale Anbindungsstelle – zumindest für Österreich – ohne Zweifel davon ausgegangen, dass diese im Bundesministerium für Inneres zu verbleiben

hat. Im Zuge der Beratungen wurde in Par. 1 allerdings die auch in Art. 14 der Council Decision enthaltene Bestimmung gestrichen, wonach die Leitung der National Unit dem Vertreter des Landes im MB übertragen werden soll(te), dies unter Beachtung auf die Souveränität der Mitgliedstaaten im eigenen Wirkungsbereich. Dies erschließt sich letztlich auch aus Par. 4 des genannten Artikels.

War in Par. 2 der Draft Regulation allerdings noch eine abschließende Aufzählung der Agenden der National Unit vorgesehen<sup>47</sup>, so wird in der Endfassung der CEPOL Regulation neben der den National Units explizit auferlegten Verpflichtungen (arg. „responsible“) eine auf einen demonstrativen Charakter hindeutende Aufzählung getroffen<sup>48</sup>. Auffallend ist dabei der Umstand, dass in den lit a bis h des Par. 2 lediglich Pflichten der National Unit gegenüber CEPOL aufgezählt werden, wohingegen eine Anführung von Rechten unterblieb. Spezifische Gründe hierfür sind nicht ersichtlich, wohl kann aber aus der allgemeinen Steuerungskompetenz des MB abgeleitet werden, dass die Rechte der National Units auf diesem Weg gewährleistet werden.

Auch die Einberufungsmöglichkeiten der National Units wurden institutionalisiert, wobei die in Par. 3, 2. Satz, enthaltene Regelung (nach Meinung des Verfassers legislativ nicht ganz systemkonform) generelle Aufgabenzuweisungen trifft.<sup>49</sup>

In Art. 7 der CEPOL Regulation werden die CEPOL-seitigen Organe taxativ aufgezählt: Demnach sind bei CEPOL ein MB<sup>50</sup>, ein ED<sup>51</sup>, weiters „where appropriate“<sup>52</sup> ein SC sowie andere Beratungsgremien entsprechend den Vorgaben des MB einzurichten. Nicht für CEPOL vorgesehen ist die Einrichtung eines Executive Committee, wie es im Common Approach benannt wird.<sup>53</sup> Dies ist wohl der Größe der Organisation von CEPOL geschuldet,

um die Agentur nicht mit zusätzlichen Agenden zu überfrachten.

### Management Board

Was nun die Regelungen des (neuen) MB nach der CEPOL Regulation gegenüber dem (bisherigen) GB nach der Council Decision angeht, so ist auf Folgendes zu verweisen:

Das MB folgt den Regeln des bereits zitierten Common Approach, d.h. es ist von seiner Struktur her im Wesentlichen mit den MB der anderen Agenturen vergleichbar. Neu ist dabei zunächst, dass nicht nur Delegierte der Mitgliedstaaten, sondern auch die EK Sitz und Stimme im MB hat.<sup>54</sup>

Was die Vertreter der Mitgliedstaaten im MB betrifft, so sollen<sup>55</sup> diese Erfahrungen im Bereich des Trainings von Strafverfolgungsbehörden aufweisen und auch nach ihren einschlägigen Management- und Verwaltungskennnissen ausgewählt werden. Diese Bestimmung wird wohl rechtskonform nur so zu interpretieren sein, dass die Auswahl bei den Mitgliedstaaten gelegen ist. Was die im selben Absatz statuierte Geschlechtergleichbehandlung bei der Auswahl angeht, so kann sich diese – wenn überhaupt – nur an den jeweiligen Mitgliedstaat richten, zumal logischerweise keinem Mitgliedstaat eine Mitsprache bei der Auswahl der Vertreterin oder des Vertreters eines anderen Mitgliedstaates zukommen kann. Hier erscheint die Bestimmung zwar vom Grundsatz her nachvollziehbar, inhaltlich aber als überschießend. Ein Vergleich mit der Council Decision in diesem Punkt ergibt, dass damit vom Grundsatz abgegangen wurde, wonach bislang die Leiter nationaler Ausbildungseinrichtungen vorzugsweise<sup>56</sup> als Repräsentanten in das GB zu berufen sind.

Einen vorsichtigeren Ton schlägt die CEPOL Regulation hinsichtlich der zeitlichen Dauer des Mandates an: Während

die Council Decision eine solche gar nicht kannte, ist nunmehr nach der CEPOL Regulation eine solche von vier Jahren vorgesehen.<sup>57</sup> Während die Draft Regulation noch undifferenziert die Mandatsperiode festlegte, ist die CEPOL Regulation hier auf die nationalen Bestellungsmodalitäten bedacht; letztlich macht es keinen Sinn, eine Person im MB als Delegierten festgeschrieben zu haben, der nicht mehr im Bereich des polizeilichen Trainings Verwendung findet.<sup>58</sup>

Ebenso wurde die Bestellung des Vorsitzes im MB gegenüber dem GB wesentlich umgestaltet. War Vorsitz des GB gleichsam automatisch eine Funktion der Präsidentschaft und damit auf sechs Monate begrenzt<sup>59</sup>, so war in der Draft Regulation noch eine (freie) Wahl des Vorsitzenden des MB aus dem Kreis seiner Mitglieder für die Dauer von vier Jahren vorgesehen. In den weiteren Beratungen der LEWP wurde diese Regelung dahingehend modifiziert, dass der Vorsitz bzw. die Stellvertretung aus dem Kreis jener drei Mitgliedstaaten gewählt werden sollen, denen die Erstellung des 18-Monats-Programmes des Rates zukommt<sup>60</sup>, mit anderen Worten, der Vorsitz wurde auf die Dauer von 18 Monaten erweitert und nicht jede Präsidentschaft bekommt dadurch die Gelegenheit, den Vorsitz zu stellen. Dies mag zwar aus nationalstaatlicher Sicht gelegentlich nicht erfreulich erscheinen, aus Gründen der Kontinuität wurde allerdings solchermaßen eine wichtige Weichenstellung getroffen.<sup>61</sup> Dabei endet die Funktion als Vorsitzender oder Stellvertreter mit dem Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem MB.<sup>62</sup> Im Übrigen handelt es sich bei der Wahl der Führung des MB um einen der wenigen Fälle, wo das Board mit Zweidrittelmehrheit zu entscheiden hat.<sup>63</sup> Darauf wird noch später einzugehen sein.

Was die Einberufung des MB angeht, so ist grundsätzlich ein zweimaliges Zu-

sammentreten<sup>64</sup> pro Jahr vorgesehen. Die Meetings sind vom Vorsitzenden einzu-berufen, dies gilt – für außerordentliche Meetings – auf Verlangen der EK oder eines Drittels der Mitglieder oder des Vorsitzenden selbst.

Wesentliche Neuerungen betreffen auch die Abstimmungsmodalitäten des MB. War für das GB als Regel eine Zweidrittelmehrheit<sup>65</sup> und für manche, besonders bedeutende Angelegenheiten, wie etwa den Budgetentwurf, Einstimmigkeit erforderlich<sup>66</sup>, so genügt nunmehr grundsätzlich die einfache Mehrheit für die Beschlussfassung<sup>67</sup>; lediglich für besonders bedeutsame Entscheidungen, wie etwa die Beschlussfassung über das Budget und die Arbeitsprogramme, den Vorsitz im MB, die Einrichtung eines SC sowie das Sprachenregime für CEPOL soll eine Zweidrittelmehrheit gelten. Diese Ausnahmen sind in der CEPOL Regulation taxativ umschrieben<sup>68</sup>.

Damit ist klargestellt, dass es auch bei besonders bedeutsamen Entscheidungen kein Sperrrecht eines einzigen Mitgliedstaates mehr gibt bzw. auf den Ausweg über ein „abstain from voting“ verzichtet werden kann. Dies erscheint auch im Hinblick auf die große Meinungsvielfalt bei derzeit (noch) 28 Mitgliedstaaten als durchaus sinnvoll.

Was die Aufgaben des MB angeht, so sind diese in Art. 9 Par. 1 in den lit a bis t der CEPOL Regulation umschrieben.

Folgende Aufgaben sollen dabei besonders hervorgehoben werden:

Wesentliche Aufgaben, vergleichbar dem bisherigen GB:

- ▶ Die Verabschiedung des Mehrjahresarbeitsprogramms und des jährlichen Arbeitsprogramms.<sup>69</sup>
- ▶ Die Annahme des Budgets.<sup>70</sup>
- ▶ Der Jahresbericht.<sup>71</sup>
- ▶ Die Bestellung und Abberufung des ED.<sup>72</sup>



- ▶ Die Annahme von Trainingscurricula.<sup>73</sup>
- ▶ Der Abschluss von Arbeitsübereinkommen.<sup>74</sup>

Daneben obliegen dem MB insbesondere folgende Aufgaben:

- ▶ Die Erstellung der Haushaltsregelungen in Übereinstimmung mit Art. 21 der CEPOL Regulation<sup>75</sup> bzw. Regelungen für die Vermeidung von Betrugshandlungen<sup>76</sup> und Interessenskonflikten<sup>77</sup>.
- ▶ Die Wahrnehmung der Personalzuständigkeiten sowie die Erlassung von Durchführungsbestimmungen zum Personalstatut<sup>78</sup>, wobei Par. 2 eine grundsätzliche Delegationsregel für die Übertragung der Personalverantwortung an den ED bzw. an eine von ihm bestimmte Person vorsieht. Eine Rücknahme dieses Delegationsrechtes sieht Par. 3 vor.
- ▶ Die Einrichtung eines SC.<sup>79</sup>

### Executive Director

Die wesentlichen Bestimmungen über die Funktion des ED sind in den Art. 14 und 23 geregelt.

Hinsichtlich der Rechtsgrundlagen wird zunächst festgehalten, dass der ED dem Personalstatut für die sonstigen Bediensteten der EU unterliegt<sup>80</sup>, wobei er Vertragsbediensteter (Temporary Agent) nach Art. 2 Punkt a des Statutes ist. War in der ursprünglichen Draft Regulation noch vorgesehen, dass der ED über Vorschlag der EK vom MB zu ernennen ist<sup>81</sup>, so wurde diese Bestimmung im Zuge der Beratungen der LEWP dahingehend geändert, dass das MB auf Grund eines Dreivorschlages<sup>82</sup> aus einer „shortlist“ zu entscheiden hat. Dieser Dreivorschlag ist von einem Selection Committee zu erstellen, welches vom MB und der EK zu beschicken ist. Die Aufgabe des Selection Panels ist somit die Erstellung der shortlist, die allerdings alle geeigneten Kandidaten anzuführen hat, welche von der EK in transparenter Weise vorab nach den Ausschreibungskriterien

identifiziert wurden. Gleichzeitig wurde der EK die Verpflichtung auferlegt, dem Auswahlkomitee sämtliche Bewerbungen vorzulegen.<sup>83</sup> Damit wurde die ursprünglich sehr weitgehende Einflussnahme der EK auf die Bestimmung des ED nicht unwesentlich beschränkt, gleichwohl der EK im ersten Auswahlschritt erhebliches Gewicht zukommt.<sup>84</sup>

So wie bisher<sup>85</sup> wird die Funktion für die Dauer von vier Jahren vergeben, nach derer die EK im Zusammenwirken<sup>86</sup> mit dem MB eine Evaluierung der Leistungen des ED vorzunehmen hat und auf Basis der solchermaßen getroffenen Feststellungen über eine Amtsverlängerung über weitere vier Jahre zu entscheiden hat<sup>87</sup>. Damit wurde in der Endfassung die gegenüber der ursprünglichen Draft Regulation bestimmte Weiterbestellungsfrist von fünf auf vier Jahre reduziert, gleichzeitig auch im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage<sup>88</sup> klarere Bestimmungen für die Weiterbestellung getroffen.

Über die Entscheidungen bezüglich der Bestellung, der Verlängerung im Amt bzw. der Abberufung von dieser Funktion hat das MB mit Zweidrittelmehrheit zu entscheiden.<sup>89</sup>

Keine Regelung wurde in den Beratungen über die allfällige Schaffung der Funktion eines stellvertretenden Exekutivdirektors getroffen. Begründet wurde dies mit der Größe der Agentur.<sup>90</sup>

Hinsichtlich der Funktion selbst ergeben sich in formeller Hinsicht – bezogen auf die Erweiterung des Mandates von CEPOL – keine gravierenden Änderungen gegenüber der Council Decision<sup>91</sup>. Neu hinzugekommen ist die Aufgabe des ED, Vorschläge an das MB bezüglich der internen Verwaltungsstrukturen zu erstatten.<sup>92</sup> Hieß es in der Council Decision noch, dass der Director das GB zu unterstützen hatte<sup>93</sup>, so ergibt sich für diese Funktion nunmehr die – zwar schon nach der Council

Decision bestehende, aber nunmehr explizit genannte – Verpflichtung, die Beschlüsse des MB umzusetzen<sup>94</sup>. Freilich ergibt sich eine Unterstützungspflicht der „Chairperson“ des MB aus Art. 14 Par. 5 Punkt m, ausdrücklich bezogen auf die Vorbereitung der Treffen des MB. Neu hinzugekommen ist ebenso die Verpflichtung des ED, entsprechende Durchführungsbestimmungen zu den Staff Regulations<sup>95</sup> zu konzipieren und diese dem MB zur Beschlussfassung vorzulegen.

#### **Scientific Committee**

Über das SC hat bereits Fehérváry grundlegende und absolut zutreffende Aussagen getroffen<sup>96</sup>, sodass der Verfasser dieses Artikels nur auf einige Teilaspekte näher eingehen möchte. Das SC ist keine eigenständige „Erfindung“ für CEPOL als Agency, wie sich aus dem Kontext vermuten ließe, sondern entspricht ebenso dem Konzept des Common Approach. Demnach ist grundsätzlich für jede Agentur ein solches Gremium vorgesehen. Bereits der Erstentwurf des Commission Proposal<sup>97</sup> sah in seinem Art. 20 eine solche Institution vor. Auf Grund des fehlenden Konsenses über den „merger“ von Europol mit CEPOL wurde diese Bestimmung zunächst wortident in die erste Fassung der Draft Regulation übernommen.<sup>98</sup> Aus eigener Betrachtung des Verfassers auf Grund der Teilnahme an den beratenden Sitzungen der RAG LEWP ist zu bemerken, dass das SC bereits von Beginn an von Teilen der Mitgliedstaaten vehemente Ablehnung begegnete.<sup>99</sup> In Kritik gezogen wurde dabei insbesondere die Art seiner Zusammensetzung – Art. 15 Par. 2 der Draft Regulation sah diesbezüglich vor, dass sich dieses Gremium aus elf besonders qualifizierten Personen aus dem akademischen Bereich bzw. der polizeilichen Praxis zusammensetzen sollte. Hier wurden Vorschläge eingebracht, die von einer

erheblichen Verkleinerung bis hin – wenig verwunderlich – zu einer Ausweitung auf bis zu 28 Personen reichten. Ein weiterer Kritikpunkt – den man als zutreffend erachten mag – war das Korsett, in welches das Komitee eingebettet werden sollte; so waren doch bereits durch die Draft Regulation ein Vorsitzender und eine Stellvertretung mit einer fünfjährigen Funktionsperiode und eine Einberufung bis zu vier Mal pro Jahr vorgesehen, daneben auch noch außerordentliche Treffen auf Verlangen von vier Mitgliedern. Dies führte zu Diskussionen über die Kosten des Gremiums, die zunächst mit € 70.000, im Gefolge mit € 90.000 beziffert wurden. Ebenso wurde die Heranziehung eines Mitarbeiters von CEPOL für administrative Belange kritisch beurteilt, dies bei der ohnedies angespannten Personalsituation der Agentur. Insgesamt sah es längere Zeit so aus, dass sich die RAG LEWP mehrheitlich gegen diesen Entwurfspunkt aussprechen würde. Welche negativen Auswirkungen damit verbunden gewesen wären, hat Fehérváry ausführlich dargestellt.<sup>100</sup>

Letztlich kam dann als kleinster gemeinsamer Nenner eine nur als stark verwässert zu bezeichnende Bestimmung zu Stande, wonach über die Einrichtung dieser Institution das MB mit Zweidrittelmehrheit zu entscheiden hat<sup>101</sup>. Ob sich das MB in der nächsten Zeit überhaupt mit dieser Frage befassen wird bzw. die erforderliche Zweidrittelmehrheit aufgebracht werden kann, erscheint – nicht zuletzt im Hinblick auf die allseits beklagte angespannte Finanzlage von CEPOL – aus heutiger Sicht als äußerst fraglich. Dies entspricht schon der Textierung des Art. 15, wo eine sehr weiche, um nicht zu sagen zögerliche, Diktion getroffen wurde.<sup>102</sup> Demnach sind die Zusammensetzung des SC, die Anzahl seiner Mitglieder, die Amtsperiode und die Verfahrensregelungen in das Ermessen des MB gestellt.<sup>103</sup>

In den Beratungen der RAG LEWP wurde diesbezüglich nicht zuletzt auf die Bestimmung des Art. 7 Punkt d der CEPOL Regulation verwiesen, wonach das MB auch andere beratende Gremien einsetzen kann. Es steht zu erwarten (bzw. zu befürchten), dass auf diesem Weg möglicherweise eine Art „Scientific Committee light“ eingeführt wird.

### **Sekretariat**

Aus institutioneller Sicht erscheint auch noch ein anderer Aspekt als erwähnenswert: War das CEPOL-Sekretariat und dessen Personal in den Art. 12 f der Council Decision noch explizit als eigenständige Einrichtung mit bestimmten Funktionen<sup>104</sup> erwähnt, so findet sich in der CEPOL Regulation nunmehr in Art. 12 Par. 6 der lapidare Verweis „CEPOL shall provide the secretariat for the Management Board“. Damit erscheint eine Redefinition des Wirkungsbereiches des Sekretariates angesprochen: nach Art 12 f der Council Decision war das Sekretariat CEPOL „beigeordnet“<sup>105</sup>; nunmehr wird präzisiert, dass das Sekretariat die Gesamtheit der Bediensteten von CEPOL darstellt.<sup>106</sup> Inwieweit sich dies auf den Netzwerkgedanken von CEPOL niederschlägt bzw. welche praktischen Auswirkungen mit dieser wohl eher als semantisch zu bezeichnenden Redefinition verbunden sind, soll an dieser Stelle dahingestellt bleiben.

### **Multi-Annual Programming Document und Annual Programming Document**

War in der Council Decision ein „Work programme“ an mehreren Stellen zwar erwähnt<sup>107</sup>, jedoch nicht inhaltlich definiert<sup>108</sup>, werden nunmehr in Art. 10 der CEPOL Regulation die in der Überschrift genannten Dokumente näher ausgeführt<sup>109</sup>. Das Mehrjahresprogramm soll demnach Richtlinien für die strategische Planung, die erwarteten Resultate und Messgrößen

sowie die dafür erforderlichen Ressourcen beinhalten. Das Programm wird vom ED dem MB vorgelegt, welches es mit Zweidrittelmehrheit zu beschließen hat. Im Gegensatz zum work programme, welches lediglich an die EK zu kommunizieren und dem Rat der EU zur Beschlussfassung vorzulegen war, ist nun primäres Genehmigungsorgan das MB. Auf Grund dieses Programms werden dann die einzelnen Jahresarbeitsprogramme erstellt. Sollten sich dabei im Verlauf eines Jahres Änderungen ergeben, so sieht Par. 5 des Art. 10 ein Verfahren vor, das den allgemeinen Regeln für die Annahme der Programme folgt.<sup>110</sup>

### **Die „Relocation“ und damit verbundene Auswirkungen**

Auf Grund einer Entscheidung, die von Großbritannien als dem ehemaligen Sitzstaat von CEPOL bereits im Jahr 2012 getroffen wurde, sollte Bramshill hinkünftig einer neuen Verwendung zugeführt werden und nicht länger Sitz von CEPOL bleiben.<sup>111</sup> Rechtsgrundlage bildet die Regulation 543/2014, mit welcher der Sitz von CEPOL rechtlich neu festgelegt wurde.

Obzwar die Entscheidung somit bereits geraume Zeit im Raum stand, wurde mit den operativen Vorarbeiten von CEPOL erst im Jahr 2013 mit Nachdruck begonnen. Auf dem GB Meeting in Vilnius im November 2013 wurde diesbezüglich die Entscheidung getroffen, eine Working Group<sup>112</sup> mit dem Ziel der Entwicklung einer Short-Term Strategy für die Jahre 2015 bis 2016<sup>113</sup> einzurichten. Der Verfasser dieses Artikels war Mitglied dieser WG, zuständig im Wesentlichen für den Bereich Corporate Governance.

Hauptsächliches Ziel der Arbeitsgruppe war es, für den für September<sup>114</sup> bis November 2014<sup>115</sup> vorgesehenen Kernzeitraum der Übersiedelung von Bramshill nach Budapest Rahmenbedingungen zu

definieren, dies für die Bereiche der Kernprodukte, der Ausrichtung von CEPOL sowie der logistischen und personellen Herausforderungen. Zu bedenken war dabei insbesondere, die Zeit der notwendigerweise erzwungenen Inaktivität so kurz wie möglich zu halten; der Betrieb der Agency sollte auch für diese Phase weitestgehend aufrechterhalten bleiben.<sup>116</sup>

Besondere Erwähnung verdienen hier zunächst die Vorarbeiten, die von ungarischer Seite erbracht wurden. Der Verfasser hatte im Mai 2014 selbst die Gelegenheit, das für CEPOL vorgesehene Gebäude zu besichtigen, welches zum damaligen Zeitpunkt einem Torso glich. Bis September 2014 gelang es jedoch, daraus ein repräsentatives und mit allen Funktionalitäten ausgestattetes Gebäude zu gestalten. Ein weiterer entscheidender Faktor ist in dem Umstand gelegen, dass Ungarn sich auf zehn Jahre verpflichtete<sup>117</sup>, wesentliche Teile der Infrastruktur kostenfrei zur Verfügung zu stellen – was angesichts des sehr knapp bemessenen Etats von CEPOL eine wesentliche Entlastung bedeutet.

Nachdem – wie eingangs geschildert – der „merger“ von Europol mit CEPOL aus verschiedensten Gründen nicht zu Stande kam, wurde die Frage der Finanzierung der neuen Aufgaben nochmals schlagend: Waren diese im Falle des „merger“ mit dem Argument der gemeinsamen Verwaltung der bis dahin autonomen Agenturen als abgedeckt bezeichnet worden, so wurde nunmehr eine neue Überlegung besonders hervorgehoben: wenn schon keine Einsparung bei der Anzahl des nicht mehr für Verwaltungszwecke erforderlichen Personals, so eine Einsparung durch Kostenreduktion beim vorhandenen Personal. Dazu sei in Erinnerung gerufen, dass es für das EU-Personal einen länderspezifischen „Correction Coefficient“ bei den Bezügen gibt. Dieser beträgt als Ausgangsbasis für Brüssel 100, für andere

Länder wird ein Faktor festgesetzt, wie z.B. für Österreich mit 106,2, für das Vereinigte Königreich 147,8 bzw. für Ungarn 78,3.<sup>118</sup> Daraus ergibt sich, dass – bei gleichbleibendem Budget – die Personalkosten in Ungarn um rund 47 % unter jenen des Vereinigten Königreiches liegen. Nun kann durchaus davon ausgegangen werden, dass die Lebenshaltungskosten in Ungarn mit jenen im Vereinigten Königreich nicht verglichen werden können. Andererseits darf aber auch nicht unberücksichtigt bleiben, dass das Preisniveau in Budapest über die Jahre hinweg nicht unwesentlich gestiegen ist und für viele Bedienstete unveränderbare Fixkosten auflaufen, wie etwa die Erhaltung eines Wohnsitzes im Heimatland oder Heimflüge zur Familie, wenn diese nicht nach Ungarn mitübersiedelt ist.<sup>119</sup>

Dies erkennend, wurde vom Direktor von CEPOL der Versuch unternommen, die besoldungsrechtlichen Schlechterstellungen insbesondere dadurch abzufedern, dass mit der Übersiedelung nach Budapest eine (automatische) Beförderung verbunden sein sollte<sup>120</sup> – ein Wunsch, der mit Verweis auf das Beamtenstatut der EU von der EK rechtskonform abgelehnt werden musste. Bedauerlicherweise ist hier festzustellen, dass CEPOL verabsäumt hat, auf eine Beförderungspolitik zu drängen. Dies mag in dem hohen Correction Coefficient von Bramshill seine Begründung finden; unbeschadet dessen ist diese Frage nunmehr für Budapest umso mehr von Relevanz. Deswegen ist für die nächsten Jahre vorgesehen, entsprechend den Vorgaben der Art. 45 und 110 der Staff Regulations ein Aufholen bei den Bewertungen bzw. Beförderungen zu erreichen, zumal sonst die Gefahr besteht, dass Mitarbeiter von CEPOL bestrebt sind, über den Inter-Agency Job Market eine Funktion in einer anderen Agentur zu finden.

Dass all dies zu einer gewissen Unruhe in der Mitarbeiterschaft geführt hat, ist naheliegend. Demzufolge haben Teile der Mitarbeiterschaft von CEPOL rechtliche Schritte ergriffen, um sich gegen diese Versetzung zur Wehr zu setzen. Vier Verfahren endeten diesbezüglich mit einem Vergleich auf Initiative des Civil Service Tribunals, die Kosten wurden mit rund € 100.000 beziffert.<sup>121</sup> Drei Verfahren wurden vor dem Civil Service Tribunal ausgetragen, wobei die Klagsbegehren insbesondere auf die Beurteilung der Frage der Verpflichtung zur Befolgung der Versetzung nach Budapest bzw. Ansprüche auf allfällige, aus dieser Versetzung erfließende nachteilige bezugsrechtliche Folgen gerichtet waren. Das Civil Service Tribunal ging in seiner Entscheidung vom 11. April 2016 davon aus, dass die gegebenen Rechtsgrundlagen<sup>122</sup> dem ED keinen Handlungsspielraum einräumten, sodass die Klagsbegehren ab- bzw. zurückzuweisen waren. Das Verfahren ist momentan beim General Court der EU anhängig.

Zwischenzeitlich wurde die Situation dadurch verschärft, dass der Correction Coefficient für Budapest auf 69,00 % herabgesetzt wurde.<sup>123</sup>

Mit welchen Implikationen all dies verbunden sein wird, bleibt abzuwarten.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Als eine der kleineren Agenturen der EU hatte CEPOL bereits in der Vergangenheit ein großes Arbeitspensum zu bewältigen. Es kann als gesichert angenommen werden, dass sich diese Belastung durch die derzeit erfolgende Implementierung der CEPOL Regulation weiter steigern wird. Unterbleibt eine Erhöhung der dafür erforderlichen Ressourcen, so stellt dies ein nicht zu negierendes Risiko für die Organisation dar. Ob dabei die ursprüngliche Intention, durch synergetische Effekte zusätzliches Personal und Finanzen für den Bereich der polizeilichen Ausbildung mit dem „merger“ mit Europol hätte erreicht werden können, muss naturgemäß dahingestellt bleiben. Die Finanzierung der zusätzlichen Aufgaben durch Einsparungen im Personalaufwand kann sich zwar als kurzfristiger Zwischenschritt bewähren, auf lange Sicht gesehen steht zu vermuten, dass ein Nachziehen beim Personal durch Beförderungen und Reklassifikation von Arbeitsplätzen diese Kostenreduktion aufsaugen wird.

Dagegen ist die Übersiedelung der Organisation von Bramshill nach Budapest erfolgreich vonstatten gegangen, dies nicht zuletzt auf Grund der Anstrengungen auf ungarischer Seite, wo innerhalb kürzester Zeit alle erforderlichen Maßnahmen im infrastrukturellen Bereich umgesetzt wurden.

<sup>1</sup> Vgl. Fehérváry 2016.

<sup>2</sup> In der Folge kurz: MB.

<sup>3</sup> In der Folge kurz: GB.

<sup>4</sup> In der Folge kurz: SC.

<sup>5</sup> In der Folge kurz: ED.

<sup>6</sup> In der Folge kurz: Council Decision. Dabei handelte es sich um eine (aus-schließliche) Entscheidung des Rates der

EU, basierend auf einem Vorschlag der EK und nach Einholung einer Stellungnahme bzw. Meinung des Europäischen Parlaments.

<sup>7</sup> „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Law Enforcement and Training (Europol) and

repealing Decisions 2009/371/JHA and 2005/681/JHA“, Brüssel, 27. März 2013, COM(2013) 173 final 2013/0091 (COD), in der Folge kurz: Commission Proposal.

<sup>8</sup> In der Folge kurz: EK.

<sup>9</sup> Diese Promulgationsformel entspricht dem „Joint Statement of the European Parliament, the Council of the EU and the

European Commission on decentralised agencies" vom 19. Juli 2012, Seite 3, Punkt I.1. In der Folge kurz: *Common Approach*.

<sup>10</sup> In der Folge kurz: *CEPOL Regulation*. Schon im Titel der Verordnung fällt also auf, dass es sich hierbei um einen gemeinsamen Rechtsakt des Rates der EU und des Europäischen Parlaments handelt – ein wesentlicher Aspekt der „Lissabonisierung“. Vgl. zur Gesetzgebung im Bereich der EU insbesondere Art. 294 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV (OJ, Nr. C 326, Seite 47).

<sup>11</sup> Seiten 3 f des *Commission Proposal*.

<sup>12</sup> Seite 7 des Entwurfes. Dies entspricht dem *Common Approach* in seinem Punkt II.20.

<sup>13</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM(2013) 172 final, Brüssel, 27. März 2013, in der Folge kurz: *LETS*.

<sup>14</sup> *Full Time Equivalent*.

<sup>15</sup> *Dokument COM(2013) 519 final*, Brüssel, 10. Juli 2013. In der Folge kurz: *Programming resources*.

<sup>16</sup> *Ebd.*, Seiten 5 f, dies soll die Schaffung eines „redeployment pool“ ermöglichen.

<sup>17</sup> Seite 10 des *Commission Proposal*.

<sup>18</sup> Vgl. Dok 10.4. der TO des 30. GB Meetings.

<sup>19</sup> Im Gegensatz zu einer „start-up“ Agentur, vgl. Seiten 5 und 17 des Dokuments.

<sup>20</sup> *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Union agency for law enforcement training (Cepol), repealing and replacing Council Decision 2005/681/JHA*, COM(2014) 465 final 2014/0217 (COD). In der Folge kurz: *Draft Regulation*.

<sup>21</sup> *CEPOL Regulation*, Art. 2 Punkt a.

<sup>22</sup> Art. 5 Par. 3 des EUV.

<sup>23</sup> Benannt werden hier etwa die Schwerkriminalität, Terrorismusbekämpfung, Krisenmanagement, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung insbesondere bei Großereignissen bzw. ganz allgemein Kriminalitätsformen, die in einem besonderen Interessensverhältnis zur EU-Politik stehen.

<sup>24</sup> Art. 7 der *Council Decision*, Punkte a bis c.

<sup>25</sup> In der Folge kurz: *RAG LEWP*.

<sup>26</sup> Der Titel der Agentur lautet in deutscher Sprache: *Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (EPA)*.

<sup>27</sup> Hier wiederum unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 5 EUV.

<sup>28</sup> Vgl. die Fassung des Art. 3 Par. 1 der *Draft Regulation*.

<sup>29</sup> Art. 3 Par. 3 der *CEPOL Regulation*.

<sup>30</sup> Arg. „in particular“ sowie „more specifically“ in Art. 3 Par. 1.

<sup>31</sup> Das Wesen einer „dynamischen Verweisung“ besteht darin, dass ein Normsetzungsorgan auf Normen anderer Normsetzungsorgane oder Dritter verweist. Wenn – nach nationalem Recht – der einfache Bundesgesetzgeber auf eine Norm des Landesrechtes verweist, so tritt bei einer Änderung der diesbezüglichen Norm des Landesrechtes gleichzeitig auch eine Änderung des Bundesrechtes ein. MaW: Der Landesgesetzgeber ändert nicht nur sein eigenes, sondern auch Bundesrecht, was ihm nach der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung (im Wesentlichen Art. 10 bis 15 Bundes-Verfassungsgesetz [B-VG]) verwehrt ist. Verfassungsrechtlich unbedenklich sind sog. „statische Verweisungen“, die auf eine Norm in einer bestimmten Fassung verweisen und lediglich eine Art von „copy-and-paste“ Prozedur darstellen.

<sup>32</sup> Punkte 3. und 5. der *Recitals*.

<sup>33</sup> Die *Council Decision* hingegen lediglich von einem „work programme“, vgl. Art. 10 Par. 9 Punkt d sowie Art. 11 Par. 4 Punkt c.

<sup>34</sup> Bisher erwähnt in Art. 10 Par. 9 Punkt a der *Council Decision*; Art. 4 Par. 2 Punkt b der *CEPOL Regulation*.

<sup>35</sup> Wortgleich Art. 7 Punkt g der *Council Decision*, Par. 2 Punkt d.

<sup>36</sup> Art. 4 Par. 2 der *CEPOL Regulation*.

<sup>37</sup> In der *Council Decision* wurde demgegenüber noch von der Entwicklung eines elektronischen Netzwerkes gesprochen, vgl. Art. 7 Punkt h leg.cit.

<sup>38</sup> Art. 7 Punkt f.

<sup>39</sup> Vgl. Art. 4 Par. 4 Punkt a bis d.

<sup>40</sup> Art. 5 EUV.

<sup>41</sup> Vgl. TOP 15 der 34. Sitzung des GB am 17. und 18. November 2015.

<sup>42</sup> Art. 7 Punkt d.

<sup>43</sup> Vgl. Art. 8 Par. 1 und 2; diese bezog sich v.a. auf die Kooperation mit anderen Einrichtungen der EU bzw. Ausbildungseinrichtungen in Drittstaaten, wobei Norwegen, Island und die Schweiz explizit genannt wurden.

<sup>44</sup> Art. 14 der *Council Decision*.

<sup>45</sup> Da die *CEPOL Regulation* in diesem Zusammenhang von Kooperation spricht, sind die *National Units* nicht unmittelbare Organe von *CEPOL*, werden aber mit diesen auf Grund der inhaltlichen Überschneidungen gemeinsam behandelt.

<sup>46</sup> Oder genauer: einzurichten ist; das in der *Council Decision* erwähnte „may“ wurde durch ein „shall“ ersetzt.

<sup>47</sup> Im einleitenden Satzteil: „The *National Units* shall: [...]“.

<sup>48</sup> Arg.: „They shall, in particular [...]“.

<sup>49</sup> Diese wären eher in Par. 2 zu verorten.

<sup>50</sup> Das den Rechtsnachfolger des *Governing Board* nach der *Council Decision* darstellt, vgl. auch Art. 37 der *CEPOL Regulation*.

<sup>51</sup> Der den *Director* nach der *Council Decision* ablöst, vgl. Art. 38 der *CEPOL Regulation*.

<sup>52</sup> Was durch eine Beschlussfassung des Management Board zu entscheiden ist, vgl. Art. 9 Par. 1 Punkt o.

<sup>53</sup> Vgl. Seite 5, Punkt II.10.

<sup>54</sup> In der Draft Regulation war noch vorgesehen, dass die EK über zwei „representatives“ mit „voting rights“ verfügen sollte. Dies stieß in der RAG LEWP auf den (verständlichen) Widerstand vieler Mitgliedstaaten.

<sup>55</sup> Bzw. müssen: arg.: „shall“ in Art. 8 Par. 3 1. Satz.

<sup>56</sup> Arg.: „preferably“ in Art. 10 Par. 2 der Council Decision.

<sup>57</sup> Dies entspricht Punkt II.10. des Common Approach.

<sup>58</sup> Art. 8 Par. 4 der CEPOL Regulation.

<sup>59</sup> Vgl. Art. 10 Par. 2 zweiter Satz der Council Decision.

<sup>60</sup> Am Rande sei hier festzuhalten, dass Österreich auf Grund des „BREXIT“ an die dritte Stelle des nächsten Ratstrios im zweiten Halbjahr 2018 gerückt ist.

<sup>61</sup> Art. 11 Par. 1 der CEPOL Regulation.

<sup>62</sup> Eine Abberufung aus dieser Funktion ist allerdings nicht vorgesehen.

<sup>63</sup> Art. 11 Par. 2 der CEPOL Regulation.

<sup>64</sup> Art. 12 Par. 3 der CEPOL Regulation, die Council Decision sprach in diesem Punkt noch von „at least two meetings“, vgl. Art. 10. Par 6.

<sup>65</sup> Art. 10 Par. 7 der Council Decision.

<sup>66</sup> Art. 10 Par. 9 Punkt c.

<sup>67</sup> Art. 13 Par. 1 der CEPOL Regulation.

<sup>68</sup> Ebd. Auch im Common Approach wird auf die Abstimmungsverhältnisse im MB eingegangen, vgl. Punkt II.13.

<sup>69</sup> Art. 9 Par. 1 Punkt a der CEPOL Regulation, in weiterer Folge mit näherer Ausführung in Art. 10, vgl. Art. 10 Par. 9 Punkt d der Council Decision.

<sup>70</sup> Art. 9 Par. 1 Punkt b der CEPOL Regulation, vgl. Art. 10 Par. 9 Punkt c der Council Decision.

<sup>71</sup> Art. 9 Par. 1 Punkt c, der CEPOL Regulation, vgl. Art. 10 Par. 9 Punkt e der

Council Decision.

<sup>72</sup> Art. 9 Par. 1 Punkt m der CEPOL Regulation, vgl. Art. 10 Par. 9 Punkt b. der Council Decision.

<sup>73</sup> Art. 9 Par. 1 Punkt s der CEPOL Regulation, vgl. Art. 10 Par. 9 Punkt a der Council Decision.

<sup>74</sup> Art. 9 Par. 1 Punkt r der CEPOL Regulation, vgl. Art. 8 Par. 3 der Council Decision.

<sup>75</sup> Art. 9 Par. 1 Punkt d der CEPOL Regulation.

<sup>76</sup> Art. 9 Par. 1 Punkt e der CEPOL Regulation.

<sup>77</sup> Art. 9 Par. 1 Punkt f der CEPOL Regulation.

<sup>78</sup> Art. 9 Par. 1 Punkt i und j der CEPOL Regulation bzw. den „Staff Regulations and the Conditions of Employment of other Civil Servants of the EU“.

<sup>79</sup> Mit Zweidrittelmehrheit, Art. 9 Par. 1 Punkt o der CEPOL Regulation.

<sup>80</sup> Conditions of Employment of Other Civil Servants; im Sprachgebrauch der EU: „CEOS“, Art 23. Par. 1.

<sup>81</sup> „The Executive Director shall be appointed by the Management Board, from a list of candidates proposed by the Commission, following an open and transparent selection procedure“, Art. 22 Par. 2 der Draft Regulation.

<sup>82</sup> Bzw. klarer gesagt: einem Vorschlag, der mindestens drei geeignete Kandidaten enthält.

<sup>83</sup> Art. 23 Par. 2.

<sup>84</sup> Weswegen auch auf Grund der diesbezüglichen Beratungen der RAG LEWP die verpflichtende Bekanntgabe aller in Betracht kommenden Bewerbungen an das Selection Panel in den CEPOL Regulation-Text inkludiert wurde.

<sup>85</sup> Art. 11 Par. 1 der Council Decision.

<sup>86</sup> Im Commission Proposal war im diesbezüglichen Punkt noch vorgesehen, dass die Leistungsbeurteilung ausschließlich von der EK durchzuführen ist.

<sup>87</sup> Art. 23 Par. 3 und 4 der CEPOL Re-

gulation.

<sup>88</sup> Vgl. Art. 11 Par. 2 der Council Decision.

<sup>89</sup> Im Entwurf war diesbezüglich vorgesehen, dass die Abberufung des Exekutivdirektors lediglich auf Vorschlag der EK erfolgen kann.

<sup>90</sup> Hier ist auf die Subdelegationsermächtigungen des ED, wie etwa in Art. 9 Par. 2 vorgesehen, zu verweisen.

<sup>91</sup> Vgl. Art. 14 der CEPOL Regulation vs. Art. 11 Par. 4 der Council Decision.

<sup>92</sup> Art. 14 Par. 5 Punkt b.

<sup>93</sup> Art. 11 Par. 4, 2. Satz der Council Decision.

<sup>94</sup> Art. 14 Par. 5 Punkt c der CEPOL Regulation.

<sup>95</sup> Im Sinne des Art. 110 des Personalstatutes, Art. 14 Par. 5 Punkt f.

<sup>96</sup> Fehérváry 2016.

<sup>97</sup> COM(2013) 173 final 2013/0091 vom 27. März 2013.

<sup>98</sup> Vgl. Art. 15 in der Fassung des Entwurfes vom 16. Juli 2014, COM(2014) 465 final, 2014/0217 (COM).

<sup>99</sup> Bereits in der ersten Diskussionsrunde wurde diese Bestimmung von fünf Mitgliedstaaten explizit abgelehnt, wobei weitere im Gefolge „an Bord geholt wurden“.

<sup>100</sup> Fehérváry 2016.

<sup>101</sup> Art. 15 Par. 1 CEPOL Regulation.

<sup>102</sup> Vgl. den Wortlaut des Art. 15: „Where appropriate, and taking into consideration business requirements and financial resources, the Management Board shall decide, by a majority of two thirds of its members, to establish a Scientific Committee for Training. The same procedure shall apply to a decision revoking such establishment.“

<sup>103</sup> Vgl. Art. 16 Par. 4 der CEPOL Regulation.

<sup>104</sup> Art. 12 der Council Decision im Wortlaut: „The CEPOL Secretariat shall assist CEPOL with the administrative tasks necessary for it to function and implement the annual programme and, where appropriate,

*the additional programmes and initiatives.*“

<sup>105</sup> Arg.: „*The CEPOL Secretariat shall assist CEPOL [...]*“.

<sup>106</sup> Vgl. auch: <https://www.cepola.europa.eu/media/news/new-cepola-regulation-published-official-journal-european-union>, 30.08.2016.

<sup>107</sup> Wie etwa in Art. 10 Par. 9 Punkt d.

<sup>108</sup> Wobei Art. 15 der Council Decision auf ein Naheverhältnis zum Budget schließen lässt.

<sup>109</sup> Die legistische Positionierung dieser Bestimmungen in der Abfolge der CEPOL Regulation kann kritisch gesehen werden, da sie von den Regelungen über das GB eingeschlossen ist und damit im organisationsrechtlichen Teil der Regulation eine inhaltliche Norm getroffen wurde.

<sup>110</sup> Inwieweit die letztgenannte Bestimmung praktikabel ist, muss hinterfragt werden: Das zu Grunde liegende Verfahren sieht vor, dass das MB per 30. November eines jeden Jahres den entsprechenden Beschluss zu fassen hat – wenn dies *ceteris paribus* auch für Änderungen gelten soll, so wird diese Regelung „[...] adopted by the same procedure as that applicable to the adoption of the initial annual work programme“ weitgehend unanwendbar bleiben, es sei denn man interpretiert nur das Verfahren sinngemäß und nicht den Zeitpunkt.

<sup>111</sup> Vgl. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=PE%2059%202014%20INIT>, 04.08.2016.

<sup>112</sup> In der Folge kurz: MB.

<sup>113</sup> Wobei auch ein Ausblick auf das Jahr 2017 skizziert wurde.

<sup>114</sup> Physische Relokation, vgl. auch <https://www.cepola.europa.eu/media/news/european-police-college-bids-farewell-united-kingdom>, 04.08.2016.

<sup>115</sup> Offizielle Eröffnungsfeier, vgl. auch <https://www.cepola.europa.eu/media/news/cepola-officially-inaugurates-its-new-headquarters-budapest>, 04.08.2016.

<sup>116</sup> Zeitweilig wurden die Agenden von CEPOL

von beiden Orten aus wahrgenommen.

<sup>117</sup> Vgl. CEPOL Decision 18/2014/GB vom 4. Juli 2014, Seite 18.

<sup>118</sup> Vgl. die „Regulation (EU) No 423/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 adjusting with effect from 1 July 2012 the remuneration and pensions of officials and other servants of the European Union and the correction coefficients applied thereto“, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0423&qid=1470293762041&from=EN>, 04.08.2016.

<sup>119</sup> CEPOL hat auf Grund der gegenüber dem Vereinigten Königreich ungünstigeren Flugverbindungen ex Budapest den Grenzbetrag für Flüge von € 400 auf € 490 angehoben. Vgl. in diesem Zusammenhang auch die CEPOL GB Decision 18/2014/GB vom 4. Juli 2014, Seiten 13 f.

<sup>120</sup> Der Multi-Annual Staff Policy Plan, wie er dem GB anlässlich der Sitzung in Athen 2014 vorgelegt wurde, sah vor, dass im Zuge der Relocation allen Bediensteten eine automatische Beförderung über zwei Gehaltsgruppen hinweg gewährt werden sollte, wobei diese aus den Einsparungen beim Correction Coefficient zu finanzieren wäre, vgl TOP 8.3. der Agenda.

<sup>121</sup> FK v CEPOL F-41/15, EU:F:2015:119 vom 8. Oktober 2015. Vgl. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=F-41/15%20DISS%20I>, 03.08.2016.

<sup>122</sup> Staff Regulations der EU, Regulation betreffend die Verlegung des Sitzes von CEPOL.

<sup>123</sup> Vgl. <https://www.cepola.europa.eu/sites/default/files/budget-finance-assistant-vacancy-notice.pdf>, 03.08.2016.

### **Quellenangaben**

Fehérváry, Janos (2016). *Wissenschaft und Forschung in der CEPOL. Neue Rechtsgrundlage, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis* (2), 4–14.