

051303/EU XXIV.GP  
Eingelangt am 11/05/11

**DE**

**DE**

**DE**



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 11.5.2011  
KOM(2011) 255 endgültig

**BEWERTUNGSBERICHT DER KOMMISSION ZUR VORLAGE BEIM  
EUROPÄISCHEN PARLAMENT UND DEM RAT**

**Bericht über die Zwischenbewertung des Programms „Strafjustiz“**

## INHALTSVERZEICHNIS

1.	EINLEITUNG.....	3
1.1.	GEGENSTAND DES BERICHTS .....	3
1.2.	ÜBERBLICK .....	3
1.3.	HINTERGRUND .....	5
1.4.	AKTUELLER KONTEXT .....	5
2.	DURCHFÜHRUNG DES PROGRAMMS .....	6
2.1.	INITIATIVEN DER KOMMISSION (ÖFFENTLICHE AUFTRÄGE).....	6
2.2.	FINANZHILFEN (AUFFORDERUNG ZUR EINREICHUNG VON VORSCHLÄGEN).....	7
<b>2.2.1.</b>	<b>MASSNAHMENBEZOGENE FINANZHILFEN – AUFFORDERUNG ZUR EINREICHUNG VON VORSCHLÄGEN FÜR ALLGEMEINE MASSNAHMEN .....</b>	<b>7</b>
<b>2.2.2.</b>	<b>MASSNAHMENBEZOGENE FINANZHILFEN – AUFFORDERUNG ZUR EINREICHUNG VON VORSCHLÄGEN FÜR SPEZIFISCHE MASSNAHMEN .....</b>	<b>9</b>
<b>2.2.3.</b>	<b>BETRIEBSKOSTENZUSCHÜSSE .....</b>	<b>9</b>
<b>2.2.4.</b>	<b>MASSNAHMENBEZOGENE FINANZHILFEN- PARTNERSCHAFTSRAHMENVEREINBARUNG .....</b>	<b>10</b>
<b>2.2.5.</b>	<b>FINANZHILFEN FÜR EINRICHTUNGEN MIT MONOPOLSTELLUNG ...</b>	<b>11</b>
3.	BEWERTUNGSERGEBNISSE .....	11
3.1.	RELEVANZ.....	11
3.2.	EFFEKTIVITÄT.....	12
3.3.	EFFIZIENZ - KOSTEN-NUTZEN-VERHÄLTNIS .....	13
3.4.	NACHHALTIGKEIT UND AUSWIRKUNGEN .....	13
3.5.	KOHÄRENZ.....	14
3.6.	EUROPÄISCHER MEHRWERT.....	14
4.	SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	15
4.1.	FESTLEGUNG DER VORRANGIGEN BEREICHE .....	16
4.2.	EUROPÄISCHER MEHRWERT.....	16
4.3.	VEREINFACHUNG DER VERFAHREN.....	16
4.4.	WERBUNG UND SICHTBARKEIT DES PROGRAMMS.....	17

## **1. EINLEITUNG**

### **1.1. GEGENSTAND DES BERICHTS**

Am 12. Februar 2007<sup>1</sup> verabschiedete der Rat den Beschluss 2007/126/JI zur Auflegung des spezifischen Programms „Strafjustiz“ als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“ für den Zeitraum 2007 bis 2013.

In Artikel 16 Absatz b dieses Beschlusses ist vorgesehen, dass die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens zum 31. März 2011 einen Zwischenbewertungsbericht über die erzielten Ergebnisse sowie über die qualitativen und quantitativen Aspekte der Durchführung des Programms vorlegt. Der Bericht wird als Grundlage für die Mitteilung über die Fortführung des Programms dienen, die die Kommission nach Artikel 16 Absatz c bis spätestens 30. August 2012 dem Parlament und dem Rat vorlegen muss.

Der Zwischenbewertungsbericht enthält einen Überblick über die bislang erzielten Ergebnisse sowie über die qualitativen und quantitativen Aspekte der Durchführung des Programms. Die Bewertung wurde von den Dienststellen der Kommission durchgeführt. Die Kommission hat die Stärken und Schwächen des Programms analysiert und sich dabei an folgenden Fragen orientiert:

- (1) Wie lässt sich die Durchführung des Programms für die restliche Laufzeit verbessern?
- (2) Wie lässt sich die Konzeption des oder der Folgeprogramme verbessern?

Im Mittelpunkt der Bewertung standen folgende Aspekte:

- (a) die Relevanz des Programms: Es wurde untersucht, in welchem Maße die Ziele des Programms dem zu deckenden Bedarf und den zu lösenden Problemen entsprechen;
- (b) die Effektivität des Programms: Es wurde untersucht, in welchem Maße die Programmziele erreicht wurden;
- (c) die Effizienz des Programms: Es wurde untersucht, ob die Ergebnisse zu vertretbaren Kosten erzielt wurden.

### **1.2. ÜBERBLICK**

Ziel des Programms „Strafjustiz“ ist es, durch Intensivierung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen auf dem Grundsatz gegenseitiger Anerkennung den europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu festigen.

Mit dem Programm werden folgende allgemeine Ziele verfolgt:

---

<sup>1</sup> ABl. L 58 vom 24.2.2007, S. 13.

- (a) Förderung der justiziellen Zusammenarbeit als Beitrag zur Schaffung eines echten europäischen Rechtsraums in Strafsachen auf der Grundlage gegenseitiger Anerkennung und gegenseitigen Vertrauens;
- (b) Förderung der Kompatibilität der in den Mitgliedstaaten geltenden Vorschriften, soweit zur Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit erforderlich. Förderung des Abbaus bestehender rechtlicher Hindernisse für das reibungslose Funktionieren der justiziellen Zusammenarbeit im Hinblick auf eine verstärkte Koordinierung der Ermittlungen und eine bessere Kompatibilität der bestehenden Justizsysteme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, damit angemessene Folgemaßnahmen zu den Ermittlungen von Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten getroffen werden können;
- (c) Verbesserung der Kontakte sowie des Austauschs von Informationen und bewährter Praktiken zwischen den Justiz- und Verwaltungsbehörden und den Rechtsberufen, d. h. Rechtsanwälten und anderem an der Rechtspflege beteiligtem Fachpersonal, sowie Förderung der Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten im Hinblick auf die Vertiefung des gegenseitigen Vertrauens;
- (d) weitere Vertiefung des gegenseitigen Vertrauens im Hinblick auf die Gewährleistung des Rechtsschutzes von Opfern und Beschuldigten.

Zur Verwirklichung der allgemeinen Ziele werden im Rahmen des Programms vier Arten von Maßnahmen unterstützt:

- spezifische Maßnahmen der Kommission, die Gegenstand von öffentlichen Aufträgen sind und die u. a. Studien und Forschungsarbeiten umfassen sowie die Ausarbeitung und Durchführung spezifischer Projekte im Informatikbereich, die den Austausch und die Verbreitung von Informationen erleichtern;
- Finanzhilfen (maßnahmenbezogene Finanzhilfe) für spezifische länderübergreifende Projekte von Interesse für die Europäische Union, die von mindestens zwei Mitgliedstaaten oder von mindestens einem Mitgliedstaat und einem anderen Land, bei dem es sich entweder um einen beitretenden Staat oder um ein Bewerberland handeln kann, entsprechend bestimmten Bedingungen eingereicht werden;
- Finanzhilfen (Betriebskostenzuschuss) zur Unterstützung der Tätigkeiten von Nichtregierungsorganisationen oder anderen Vereinigungen, die Ziele von allgemeinem europäischen Interesse im Bereich Strafjustiz verfolgen;
- Betriebskostenzuschüsse zur Kofinanzierung von Ausgaben im Zusammenhang mit dem fortlaufenden Arbeitsprogramm des Europäischen Netzes für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten;

Für den Zeitraum 2007-2013 betragen die Gesamtmittel im Rahmen der operativen Ausgaben des Programms „Strafjustiz“ **196,85** Mio. EUR. Dieser Betrag entspricht der Summe der von der Haushaltsbehörde festgelegten jährlichen Mittelbeträge für 2007-2011 und der im Rahmen der Finanzplanung 2012 und 2013 vorgesehenen Mittel.

Die größte finanzielle Unterstützung entfiel auf die maßnahmenbezogenen Finanzhilfen und die Finanzhilfen im Allgemeinen erhalten (zwischen 75 % und 95 % in den fünf Jahren). Somit wurde der Mindestprozentsatz von 65 % eingehalten, der laut Basisrechtsakt für Finanzhilfen vorzusehen ist.

### **1.3. HINTERGRUND**

Das Programm „Strafjustiz“ ist das Nachfolgeprogramm des Rahmenprogramms für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (AGIS<sup>2</sup>) des Zeitraums 2003 - 2007, das der Europäische Rat am 22. Juli 2002 verabschiedet hat.

2005 hatte die Kommission ein neues Rahmenprogramm<sup>3</sup> mit dem Titel „Grundrechte und Justiz“ vorgeschlagen, mit dem vier spezifische Ziele verfolgt werden sollten. Eines der Ziele war die Förderung der justiziellen Zusammenarbeit, um die Schaffung eines Rechtsraums in Strafsachen voranzubringen. Es handelte sich hierbei um die logische Folge des Haager Programms (November 2004), das u.a. betont, dass ein Europa der Bürger die Errichtung eines europäischen Rechtsraums auf der Grundlage gegenseitiger Anerkennung und gegenseitigen Vertrauens voraussetzt, in dem die Durchführung von Gerichtsverfahren und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen nicht mehr durch die Landesgrenzen behindert werden. Im Rahmen des Programms „Strafjustiz“ sollte auch die Einrichtung eines elektronischen Austauschs von Strafregisterauszügen ermöglicht werden. Der größte Teil der Mittel des Rahmenprogramms (36 %) wurde für den Bereich Strafjustiz veranschlagt.

### **1.4. AKTUELLER KONTEXT**

Das 2007 verabschiedete Rahmenprogramm wurde auf der Grundlage der zu diesem Zeitpunkt geltenden Verträge abgefasst; es wurde allerdings darauf geachtet, dass der Aufbau des Programms einen Übergang zu dem mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 geschaffenen neuen institutionellen Gefüge der Union ermöglicht. Die rechtliche Grundlage des spezifischen Programms „Strafjustiz“ sieht in Absatz 1 des Artikels 12 „Komplementarität“ vor, dass Synergieeffekte und Komplementarität mit anderen Unionsinstrumenten, u. a. mit dem spezifischen Programm „Ziviljustiz“ als Teil der Generellen Programme „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ und „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ anzustreben sind.

- Im Zeitraum 2007 - 2010 wurden 14 Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen zu dem Programm ausgeschrieben, von denen 11 eine Zuschlagserteilung erhalten haben und für die in der Folge eine Finanzierungsvereinbarung unterzeichnet

---

<sup>2</sup> Beschluss 2002/630/JI des Rates (ABl. L 203 vom 1.8.2002, S. 5).

<sup>3</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament vom 6.4.2005 - KOM(2005) 122.

wurde. Es handelt sich um die Aufforderungen der Jahre 2007, 2008 und 2009.<sup>4</sup> Da die Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für das Jahr 2010 noch läuft, ist sie nicht Gegenstand dieses Berichts.

## **2. DURCHFÜHRUNG DES PROGRAMMS**

### **2.1. INITIATIVEN DER KOMMISSION (ÖFFENTLICHE AUFTRÄGE)**

Das jährliche Arbeitsprogramm enthält eine Beschreibung der spezifischen Maßnahmen der Kommission, die aus den jährlichen Haushaltsmitteln zu finanzieren sind. Die spezifischen Maßnahmen umfassen u.a. Studien, Forschungsarbeiten, die Einführung eines elektronischen Austauschs von Strafregisterauszügen, Konferenzen und Sachverständigensitzungen sowie Analyse-, Follow-up- und Bewertungstätigkeiten.

Im Zeitraum 2007 - 2010 hat die Kommission u.a. folgende Maßnahmen finanziert:

- Die Entwicklung des europäischen e-Justiz-Portals, Informationskampagnen und Durchführbarkeitsstudien im Zusammenhang mit diesem Portal.
- Die Organisation (im Rahmen des Rechtsforums) des Preises „Kristallwaage“. Dieser von der Europäischen Kommission und dem Europarat gemeinsam ausgelobte Preis wird verliehen, um auf innovative und wirksame Justizleistungen sowohl in Bezug auf die Gerichtsorganisation als auch die Gerichtsverfahren aufmerksam zu machen und um diese zu fördern.
- Organisation und regelmäßige Zusammenkünfte des Rechtsforums<sup>5</sup>, das 2008 eingerichtet wurde, um den Dialog zwischen der Kommission und den Einrichtungen und Personen zu fördern, die sich fachlich mit den Rechtssystemen der Mitgliedstaaten auseinandersetzen, um die bewährten Vorgehensweisen zu fördern, um im Verhältnis zwischen Rechtsanwendern und Kommission vertrauensbildend zu wirken und zu einem besseren Verständnis der Rechtsanwender untereinander beizutragen.
- Studien und IT-Entwicklung im Zusammenhang mit der Vernetzung von Strafregistern und Informationsaustausch zwischen Justizbehörden auf europäischer Ebene über frühere Verurteilungen sowie Unterstützung für die Entwicklung der erforderlichen Software in den Mitgliedstaaten und für die Entwicklung der Verknüpfungssoftware (Umsetzung gemeinsamer Referenzen) sowie interne Unterstützung für die Kommission. Diese umfasst auch sämtliche Vorbereitungsarbeiten für die Durchführung von ECRIS im Jahr 2012.

Im Zeitraum 2007 - 2010 waren weitere Studien und Seminare zu aktuellen Strafrechtsfragen Gegenstand von Verträgen.

---

<sup>4</sup> Die Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarungen erfolgt in dem Jahr nach der Veröffentlichung der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen. Die in diesem Bericht angegebenen Daten sind die Daten, an denen die Vereinbarungen über die Betriebskostenzuschüsse und die maßnahmenbezogenen Finanzhilfen geschlossen wurden.

<sup>5</sup> Mitteilung der Kommission über die Einrichtung eines Forums zur Erörterung der EU-Rechtspolitik und Praxis – KOM(2008) 38 endg.

Insgesamt wurden 64 Verträge mit einem Gesamtwert von 8,3 Mio. EUR geschlossen. Gemessen an den vorgesehenen Mitteln in Höhe von 13,8 Mio. EUR entspricht dies einer Ausschöpfungsrate von 60 % der vorgesehenen Mittel.

## **2.2. FINANZHILFEN (AUFFORDERUNG ZUR EINREICHUNG VON VORSCHLÄGEN)**

### **2.2.1. MASSNAHMENBEZOGENE FINANZHILFEN – AUFFORDERUNG ZUR EINREICHUNG VON VORSCHLÄGEN FÜR ALLGEMEINE MASSNAHMEN**

Im Zeitraum 2008 - 2010 waren jährlich durchschnittlich 31 Projekte Gegenstand einer Finanzhilfevereinbarung, d.h. 94 Projekte in drei Jahren.

Die Ausschöpfungsrate der Finanzmittel hat in dem Dreijahreszeitraum insgesamt 81,42 % erreicht, was für ein relativ junges Programm in einem Bereich, in dem die Mitgliedstaaten eher unzugänglich sind, ein zufriedenstellendes Ergebnis darstellt. Pro Jahr wurden im Schnitt Beträge zwischen 170 000 EUR und 260 000 EUR gewährt. Ein Drittel der finanzierten Projekte hat einen Wert von weniger als 100 000 EUR.

Die Maßnahmen haben eine durchschnittliche Laufzeit von 18 bis 24 Monaten. 85 % der Projekte von 2008 sind abgeschlossen; die restlichen Projekte laufen 2011 aus. Für 2009 beträgt dieser Prozentsatz 55 %.

- **ANALYSE NACH VORRANGIGEN BEREICHEN**

Die nachstehende Tabelle ist nach vorrangigen Bereichen gegliedert. Es ist eine eindeutige Konzentration der Finanzhilfen (63 %) auf den vorrangigen Bereich „Zusammenarbeit und Austausch bewährter Vorgehensweisen“ festzustellen. Allerdings spiegeln diese Zahlen die Realität nicht vollständig wider, da zum Bereich „Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten“ die Beträge hinzuzufügen sind, die dem Europäischen Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten gewährt wurden. Das Netz erhält jährlich eine Finanzhilfe in Höhe von 800 000 EUR, wodurch sich der Finanzierungsanteil am Bereich „Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten“ auf 23 % des Gesamtprogramms erhöht.



Vorrangige Bereiche – Jahr der Mittelbindung	2008		2009		2010		Insgesamt	%
	Anzahl	Betrag in EUR	Anzahl	Betrag in EUR	Anzahl	Betrag in EUR	Betrag in EUR	
Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten	7	1 488.060	3	307 554	7	821 574	2 617 188	13,59
Austausch bewährter Vorgehensweisen/Zusammenarbeit in Strafsachen	25	4 722 286	19	4 225 843	20	3 259 102	12 207 231	63,38
Unterstützung der Opfer	5	1 093 185	2	599 962	3	794 363	2 487 510	12,91
Informationsaustausch			1	1.376.364	2	573.395	1.949.760	10,12
Insgesamt	37	7 303 531	25	6 509 724	32	5 448 434	19 261 689	
Finanzmittel		8 000 000		6 800 000		8 900 000	23 700 000	

- ANALYSE NACH DEN KATEGORIEN DER FINANZHILFEEMPFÄNGER

Der Großteil der finanzierten Projekte (83 %) wurde von den Justizministerien der Mitgliedstaaten und den Abteilungen Hochschulforschung eingereicht.

Allerdings gingen durchschnittlich 30 % der im Rahmen der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für maßnahmenbezogene Finanzhilfen und für Betriebskostenzuschüsse gewährten Finanzhilfen an Nichtregierungsorganisationen.

- GEOGRAFISCHE AUFTEILUNG

- Während des Berichtszeitraums wurden für insgesamt 160 Projekte Finanzhilfeanträge eingereicht. 94 Projekte, d.h. ein ziemlich niedriger Prozentsatz (60 %) wurden für eine Finanzierung ausgewählt.
- Sechs Mitgliedstaaten haben noch nie ein Projekt eingereicht. Diese sind Dänemark, Irland, Litauen, Schweden, die Slowakei und Zypern. Eine gründliche Bewertung dürfte Aufschluss über das mangelnde Interesse dieser Länder geben.
- Trotz einiger Versuche haben vier Mitgliedstaaten (Finnland, Griechenland, Luxemburg und Polen) niemals eine Finanzhilfe erhalten.

Sechs Mitgliedstaaten sind sehr aktiv und haben 64 % aller Vorschläge eingereicht und 68 % der Finanzhilfen für ihre jeweiligen Projekte erhalten. Dies sind nach der Höhe der ihnen gewährten Finanzhilfen: Spanien, das Vereinigte Königreich, Italien, Deutschland, Belgien und die Niederlande.

Die Anzahl der im Dreijahreszeitraum eingereichten Finanzhilfeanträge und finanzierten Projekte ist mehr oder weniger gleichbleibend.

### **2.2.2. MASSNAHMENBEZOGENE FINANZHILFEN – AUFFORDERUNG ZUR EINREICHUNG VON VORSCHLÄGEN FÜR SPEZIFISCHE MASSNAHMEN**

Im Zeitraum 2008-2010 wurden im Rahmen des Programms spezifische Projekte im Zusammenhang mit der Vernetzung der Strafregister auf europäischer Ebene unterstützt. Die Finanzhilfe für Projekte im Zusammenhang mit der 2010 gestarteten Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für e-Justiz-Projekte läuft erst seit 2011 und ist daher nicht Gegenstand dieser Bewertung.

Um die Verfahren zur Übermittlung justizieller Informationen über Verurteilungen in der Europäischen Union zu verbessern, müssen diese Informationen innerhalb kürzester Zeit zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht werden können. Dies erfolgt u.a. mithilfe der Einrichtung eines computergestützten Informationssystems. Im Zeitraum 2008-2010 beliefen sich die für Kofinanzierungen in diesem spezifischen Bereich bereitgestellten Mittel auf 32 Mio. EUR; damit sollten die nationalen Strafregister für den elektronischen Austausch mit anderen Mitgliedstaaten aufgerüstet werden.

Nur die nationalen Behörden im Sinne von Artikel 1 des Beschlusses 2005/876/JI des Rates vom 21. November 2005 über den Austausch von Informationen aus dem Strafregister<sup>6</sup> sind berechtigt, Finanzhilfen für Projekte des vorrangigen Bereichs „Vernetzung der Strafregister“ zu beantragen.

Während des Zeitraums 2007-2009 konnten 22 % der für die Vernetzung der Strafregister bereitgestellten Mittel nicht genutzt werden; das bedeutet, dass innerhalb von drei Jahren ein Betrag in Höhe von 7 Mio. EUR der Strafjustiz nicht zugute gekommen ist. Während einige Mitgliedstaaten (Belgien, Bulgarien und Dänemark) in diesem Bereich kein Projekt eingereicht haben, haben fünf Mitgliedstaaten (Litauen, Österreich, Rumänien, Ungarn und das Vereinigte Königreich) 52 % der Finanzhilfen erhalten.

Seit 2010 wurde dieser vorrangige Bereich in die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für allgemeine Maßnahmen aufgenommen und ist damit nicht mehr Gegenstand der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für spezifische Maßnahmen.

### **2.2.3. BETRIEBSKOSTENZUSCHÜSSE**

Im Unterschied zu den maßnahmenbezogenen Finanzhilfen, die auf die Kofinanzierung von Maßnahmen zielen, mit denen die Verwirklichung eines Ziels gefördert wird, das Teil einer Politik der Europäischen Union ist, zielen die Betriebskostenzuschüsse auf die Kofinanzierung des Betriebs von Einrichtungen oder Netzen, die Ziele verfolgen, die von allgemeinem europäischem Interesse oder Teil einer Politik der Europäischen Union sind. Hinter diesem Konzept steht der Gedanke, dass die Kommission die Einrichtung von europäischen Netzen finanziert, die zur Verbreitung der Politik der Europäischen Union beitragen.

---

<sup>6</sup> ABl. L 322 vom 9.12.2005, S. 33.

Der Betriebskostenzuschuss dient der Unterstützung des Bestands und Betriebs einer Einrichtung während eines Zeitraums, der ihrer Rechnungslegungsperiode entspricht; die Einrichtung schlägt im Gegenzug in ihrem jährlichen Arbeitsprogramm eine Reihe von Tätigkeiten vor.

- Die Erfahrung zwischen 2007 und 2010 hat gezeigt, dass diese Art von Finanzierung bei der Zielgruppe nicht auf das erwartete Interesse gestoßen ist. Obwohl es drei Aufforderungen zur Einreichung von europäischen Projekten gegeben hat, haben nur 18 Einrichtungen Betriebskostenzuschüsse erhalten; nur 51 % der vorgesehenen Mittel konnten gebunden werden.
- Es ist festzustellen, dass die gleichen Einrichtungen häufig mehrere Jahre in Folge einen Antrag stellen und die entsprechenden Finanzhilfen erhalten, während es nur wenig neue Empfänger gibt. Das angestrebte Ziel - die Förderung der Einrichtung von europäischen Netzen - wurde bislang nicht erreicht.
- Die niedrigen Teilnahme- und Erfolgsraten sind u.a. darauf zurückzuführen, dass es für die teilnehmenden Einrichtungen schwierig ist, eine europäische Dimension ihrer Projekte nachzuweisen.

#### **2.2.4. MASSNAHMENBEZOGENE FINANZHILFEN- PARTNERSCHAFTSRAHMENVEREINBARUNG**

Um Projekte in bestimmten vorrangigen Bereichen des Programms „Strafjustiz“ umzusetzen, beschlossen die Dienststellen der Kommission 2007, Partnerschaftsrahmenvereinbarungen mit den wichtigsten Akteuren des Bereichs „Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten“ zu schließen; Voraussetzung dafür war u.a. das Interesse der Akteure an einer regelmäßigen Zusammenarbeit mit der Einrichtung in den genannten Bereichen und an der Schaffung eines Rahmens für eine langfristige Zusammenarbeit. Diese Partnerschaften setzen voraus, dass die Kommission und ihre Partner ein gemeinsames Interesse und gemeinsame Ziele teilen und dass die Projekte regelmäßig und beständig mit einem Netz aus Empfängern festgelegt und beschlossen werden.

Nach der Aufforderung zur Einreichung von Projekten wurden Partnerschaftsrahmenvereinbarungen mit der Europäischen Rechtsakademie (ERA), dem Europäischen Netzwerk für die Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten (EJTN) und dem Europäischen Institut für öffentliche Verwaltung (EIPA) geschlossen. Diese Vereinbarungen laufen im Juli 2011 aus.

Es war vorgesehen, im Zeitraum 2007 - 2009 einen Höchstbetrag von 8,9 Mio. EUR im Rahmen der Partnerschaftsrahmenvereinbarungen bereitzustellen. Tatsächlich wurden aber nur Mittel in Höhe von insgesamt 2 Mio. EUR gebunden.

- Das Partnerschaftsverfahren hat im Vergleich zu den Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für allgemeine Projekte keinen Mehrwert erzeugt. Das Verfahren hat es auch nicht ermöglicht, ein Netz von wichtigen Ansprechpartnern einzurichten, mit denen die Kommission regelmäßige und beständige Kontakte mit Blick auf die wirksame Durchführung der Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten pflegen kann. Die Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten ist derzeit Gegenstand

einer gesonderten Bewertung, anhand derer voraussichtlich die geeignetsten Finanzierungsinstrumente und -modalitäten ermittelt werden.

### **2.2.5. FINANZHILFEN FÜR EINRICHTUNGEN MIT MONOPOLSTELLUNG**

Im Lichte der Erfahrungen mit dem Austauschprogramm für Richter in den Jahren 2004, 2005 (Pilotprojekt) und 2006 (vorbereitende Maßnahme) und der Zusammenarbeit mit dem Europäischen Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten (EJTN), das bislang den Austausch und die Treffen von Aus- und Fortbildungseinrichtungen für Richter und Staatsanwälte organisierte, hat der Rat beschlossen, das EJTN in den Basisrechtsakt des Programms „Strafjustiz“ aufzunehmen. Nach Artikel 4 Absatz d des Basisrechtsakts kann ein Betriebskostenzuschuss zur Kofinanzierung von Ausgaben im Zusammenhang mit dem fortlaufenden Arbeitsprogramm des Europäischen Netzes für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten gewährt werden.

Das EJTN wurde im Jahr 2000 nach belgischem Recht als internationale Organisation ohne Erwerbszweck (AISBL) gegründet, in der die meisten europäischen Ausbildungsstätten für Richter und Staatsanwälte zusammengeschlossen sind. Derzeit gehören dem EJTN juristische Aus- und Fortbildungseinrichtungen aus den 27 Mitgliedstaaten an.

Der Betriebskostenzuschuss wird nach Eingang eines entsprechenden Antrags des EJTN vergeben, sobald feststeht, dass die Einrichtung die Ausschlusskriterien erfüllt und ihr Vorschlag mit dem vom Programm „Strafjustiz“ verfolgten Ziel der juristischen Aus- und Fortbildung vereinbar ist. Damit der Betriebskostenzuschuss gewährt werden kann, wird offiziell eine Vereinbarung über die Gewährung einer Finanzhilfe geschlossen.

Die Austauschprogramme dienen einem zweifachen Ziel: Dem Austausch unter Mitgliedern des Richterstandes zur Vermittlung von Kenntnissen über die jeweiligen justiziellen Verfahren und der Schaffung eines Bewusstseins für die Zugehörigkeit zu einem gemeinsamen Rechtsraum.

Im Zeitraum 2007 – 2010 hat das EJTN von dem in den Haushaltsmitteln vorgesehenen jährlichen Höchstbetrag von 9,5 Mio. EUR einen Betrag in Höhe von 7 152 071,31 EUR erhalten, das heißt 75 % der veranschlagten Finanzmittel. Seit 2007 haben 667 Richter und Staatsanwälte an kurzen oder längeren Austauschprogrammen teilgenommen.

## **3. BEWERTUNGSERGEBNISSE**

### **3.1. RELEVANZ**

#### **Inwieweit entsprechen die Ziele des Programms dem zu deckenden Bedarf und den zu lösenden Problemen?**

Die Zwischenbewertung zeigt, dass das Programm durch die Förderung konkreter Maßnahmen zur Zusammenarbeit in Strafsachen auf der Grundlage gegenseitiger Anerkennung zur Schaffung und Festigung des europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beigetragen hat.

Die finanzierten Maßnahmen fördern den systematischen elektronischen Informationsaustausch, stärken die grenzüberschreitende Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten, fördern die Verbreitung bewährter Vorgehensweisen zwischen den Mitgliedstaaten und leisten einen Beitrag zum Opferschutz.

Die stetige Zunahme der Zahl der Anträge auf maßnahmenbezogene Finanzhilfe zeigt ein wachsendes Interesse an dem Programm, das seinen optimalen Umfang wahrscheinlich noch nicht erreicht hat. Die Länder, die kaum oder gar nicht vertreten sind, haben ein großes Entwicklungspotenzial. Es müssen weitere Anstrengungen zur Förderung des Programms unternommen und Instrumente entwickelt werden, mit denen sich die Qualität der Vorschläge verbessern lässt. Im April 2010 hat ein Informationstag stattgefunden, an dem etwa 100 Personen teilgenommen haben.

Drei Jahre nach Einführung des Programms ist festzustellen, dass die Betriebskostenzuschüsse und die Partnerschaftsvereinbarungen nicht auf die erwartete Resonanz treffen, wodurch die Relevanz dieser Art von Finanzhilfe und ihre Eignung zur Erreichung der Programmziele in Frage gestellt werden.

Im Falle der Betriebskostenzuschüsse lässt sich das darauf zurückführen, dass der Betriebskostenzuschuss im Gegensatz zur maßnahmenbezogenen Finanzhilfe, die der Kofinanzierung einer punktuellen Maßnahme für einen bestimmten Zeitraum und mit einem für diese Maßnahme spezifischen Mittelumfang (unabhängig von anderen Tätigkeiten der betreffenden Einrichtung) dient, der finanziellen Unterstützung der Betriebskosten einer Einrichtung dient. In finanzieller Hinsicht ist es zur getrennten Nachverfolgung und Kontrolle dieser beiden Arten von Tätigkeiten (Arbeitsprogramm einerseits, Maßnahme andererseits) unbedingt erforderlich, dass die Einrichtung über Verwaltungs- und Rechnungslegungsinstrumente zur zuverlässigen und überprüfbaren Verwaltung ihrer Tätigkeiten verfügt. Die vom Empfänger zu tragenden Kosten der Durchführung der verschiedenen Tätigkeiten müssen verursachungsgerecht entweder seinem Betriebsbudget oder seinem Budget für die spezifische Maßnahme zugerechnet werden.

Es sind Synergien mit den anderen Programmen zur Förderung ähnlicher Tätigkeiten (Ziviljustiz, Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung, Daphne) anzustreben.

### **3.2. EFFEKTIVITÄT**

#### **In welchem Maße wurden die Programmziele erreicht?**

Der Anteil der während des Berichtszeitraums finanzierten Projekte an den für das Programm vorgesehenen Finanzmitteln war nicht zufriedenstellend. Dieser Trend kehrte sich 2010 um, als sich die Anzahl der Anträge auf eine maßnahmenbezogene Finanzhilfe im Vergleich zu 2009 verdoppelte. Diese geringe Effektivität des Programms ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen:

Mangelnde Kenntnis des Programms, ein als zu niedrig eingestuftes Interventionsprozentsatz, der ein zu großes Kofinanzierungsniveau erfordert, eine zu komplexe Durchführung, Rechtsunsicherheit und schwerfällige Verwaltung.

Die positive Entwicklung der letzten Zeit hinsichtlich der Anzahl der Finanzierungsanträge ist wahrscheinlich das Ergebnis der Informationskampagnen, die

die Kommission 2009 und 2010 durchgeführt hat, um das Programm in den Mitgliedstaaten bekanntzumachen.

Sie kann auch auf bessere Finanzierungsbedingungen zurückzuführen sein (die Vorfinanzierung wurde von 70 % auf 80 % erhöht; die verlangte Kofinanzierungsrate wurde von 30 % auf 20 % bzw. im besonderen Fall der Aufforderung 2010 zur Einreichung von Vorschlägen für e-Justiz-Projekte sogar auf 10 % reduziert).

Die Einführung eines neuen Systems zur Online-Registrierung und -Bewertung der Vorschläge (PRIAMOS) hat den Zugang zum Programm sehr erleichtert und das Bewertungsverfahren beschleunigt.

### **3.3. EFFIZIENZ - KOSTEN-NUTZEN-VERHÄLTNIS**

#### **Wurden die Ergebnisse zu vertretbaren Kosten erzielt?**

Während des Berichtszeitraums wurden 11 Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen abgeschlossen und 155 Finanzhilfen gewährt, d.h. im Schnitt 14 Finanzhilfen pro Aufforderung. Im Vergleich zu anderen Programmen mit einem ähnlichen Umfang ist diese „Effizienzrate“ niedrig. Im Rahmen des Programms Daphne beispielsweise wurden 2009 43 Projekte finanziert, nachdem lediglich eine einzige zwei Haushaltsjahre umfassende Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen veröffentlicht worden war.

Im Vergleich zu anderen Programmen ist die Vertragsabschlussfrist, d.h. der Zeitraum zwischen der Zuschlagserteilung durch den Anweisungsbefugten und dem Inkrafttreten der Verträge, lang (durchschnittlich 5-6 Monate).

Die einzelnen Finanzhilfen, die während des Berichtszeitraums gewährt wurden, betragen durchschnittlich 380 000 EUR für die maßnahmenbezogenen Finanzhilfen und 128 000 EUR für die Betriebskostenzuschüsse. Dieser ziemlich niedrige Durchschnitt dürfte in Zukunft aufgrund der zunehmenden Finanzierung kostenintensiver Informatikprojekte zur Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten ansteigen.

### **3.4. NACHHALTIGKEIT UND AUSWIRKUNGEN**

#### **Welche Auswirkungen wird das Programm langfristig haben? Werden diese Auswirkungen nachhaltig sein?**

Bei dem Programm „Strafjustiz“ handelt es sich um ein neues Programm, dessen langfristige Auswirkungen schwer zu messen sind. Allerdings hat es einigen wichtigen Akteuren der europäischen Strafjustiz – so dem europäischen Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten – ermöglicht, ihre Tätigkeiten auszuweiten und neue Projekte in Angriff zu nehmen. Dank des Programms konnten die Mitgliedstaaten einen Teil der Kosten im Zusammenhang mit der Vernetzung der Strafregister mit Blick auf eine langfristige Zusammenarbeit finanzieren. Die Entwicklung und regelmäßige Aktualisierung des europäischen e-Justiz-Portals fördert die Entstehung eines europäischen Rechtsraums.

Die Ziele und Akteure des Programms „Strafjustiz“ sowie die Art der finanzierten Maßnahmen ähneln stark denen des Programms „Ziviljustiz“<sup>7</sup>, wodurch es zu Überschneidungen, unnötiger Konkurrenz zwischen den beiden Programmen und möglicherweise ungleichen Behandlungen kommen kann. Durch den Wegfall des dritten Pfeilers wird das Programm wahrscheinlich übersichtlicher. Künftig müssen die Programme „Ziviljustiz“ und „Strafjustiz“ nicht mehr jeweils eigene Rechtsgrundlagen haben.

Zu den gewünschten Ergebnissen zählt eine intensivere justizielle Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren des Programms. Mit den Projekten zur Förderung einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen mindestens zwei Mitgliedstaaten wird dieses Ziel verfolgt. Das Streben nach partnerschaftlicher Zusammenarbeit muss durch aktive Maßnahmen seitens der Kommission (ein verbesserter Internetauftritt, regelmäßige Aktualisierung der Programm-Webseite und regelmäßige Veröffentlichungen der Neuigkeiten zum Programm) gefördert werden.

### **3.5. KOHÄRENZ**

#### **In welchem Maße kann die Kommission die Ziele ihrer Justizpolitik mithilfe der finanzierten Projekte verwirklichen?**

Die Kommission trägt dafür Sorge, dass die ausgewählten Vorschläge mit den vorrangigen Bereichen des jährlichen Arbeitsprogramms in Einklang stehen. Allerdings wurde die Verbindung zwischen jedem Projekt und/oder Auftrag und der Priorität, für die eine Finanzhilfe gewährt wird, noch nicht systematisiert. Die Überwachung dieser Verbindung müsste perfektioniert werden, um u.a. die vorrangigen Bereiche der künftigen jährlichen Arbeitsprogramme besser festlegen und die ihnen gewidmeten Finanzhilfen besser bewerten zu können. In diesem Sinne könnte das System zur Online-Registrierung und -Bewertung der Vorschläge (PRIAMOS) stärker als statistisches Hilfsmittel genutzt werden, denn dank dieses Systems kann der Grad der Erfüllung jedes vorrangigen Bereichs bewertet werden.

### **3.6. EUROPÄISCHER MEHRWERT**

#### **In welchem Maße stellen das Programm und die finanzierten Projekte im Vergleich zu gleichartigen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten einen Mehrwert dar?**

Zum Zeitpunkt der Abfassung des Basisrechtsakts war die Bedeutung der europäischen Dimension in der Strafjustiz nicht abzusehen, mittlerweile wird sie aber immer deutlicher. Während die Zahl der am Programm teilnehmenden Einrichtungen zunimmt, stagniert die Zahl der teilnehmenden NRO. Im besonderen Bereich „Strafjustiz“ ist das Konzept des europäischen Mehrwerts noch schwammig, und es ist schwer, festzulegen, in welchem Maß die Europäische Union intervenieren sollte (angemessenes Interventionsniveau). Zur Erörterung dieser Begriffe ist eine breitere Debatte zwischen den verschiedenen Akteuren notwendig.

Der europäische Mehrwert ist eines der Zuschlagskriterien, doch dieses Kriterium wird in den verschiedenen Programmen der GD Justiz nicht einheitlich ausgelegt. So muss

---

<sup>7</sup> Beschluss Nr. 1149/2007/EG vom 25.9.2007 – ABl. L 257 vom 3.10.2007 S.16.

beispielsweise in den Programmen Daphne<sup>8</sup>, Grundrechte<sup>9</sup> und Ziviljustiz der Nachweis erbracht werden, dass der europäische Mehrwert in einer großen Zahl von Ländern zum Tragen kommt, damit einen Betriebskostenzuschuss gewährt werden kann. Im Programm „Strafjustiz“ hingegen wird dieser Nachweis nicht verlangt.

Das Kriterium „europäischer Mehrwert“ hat bei der Bewertung der Zuschlagskriterien nur ein geringes Gewicht (15 % aller Zuschlagskriterien); ihm könnte ein größeres Gewicht verliehen werden.

Eines der Zulassungskriterien sieht ausdrücklich vor, dass die Vorschläge von mindestens zwei Mitgliedstaaten oder von mindestens einem Mitgliedstaat und einem anderen Land, bei dem es sich entweder um einen beitretenden Staat oder um ein Bewerberland handeln kann, vorgelegt werden müssen. Dahinter steht der Gedanke, dass Partnerschaften, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und der Austausch bewährter Vorgehensweisen gefördert werden sollen. Fast 80 % der Finanzierungen fließen in grenzüberschreitende Projekte. Im Rahmen des Programms können unter bestimmten Bedingungen auch so genannte nationale Projekte eingereicht werden; Bedingung ist allerdings, dass jedes Projekt eine europäische Dimension hat.

#### **4. SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Im Rahmen des Programms „Strafjustiz“ konnten seit seiner Einrichtung im Jahr 2007 155 Projekte und 64 Verträge finanziert werden. Bei der Bewertung des Programms wurde festgestellt, dass diese Finanzierungen fortzusetzen sind, da die finanzierten Maßnahmen zur Lösung ganz bestimmter, konkreter Probleme beitragen und die nationalen Maßnahmen in diesem Bereich positiv ergänzen.

Allerdings traten bei der Bewertung auch einige Unzulänglichkeiten zutage, die behoben werden müssen, um mit den Förderinstrumenten der EU bessere Ergebnisse erzielen zu können.

Die separate Durchführung der Programme „Ziviljustiz“, „Strafjustiz“ und anderer Programme führt dazu, dass Synergien nicht optimal genutzt und unter Umständen sogar unnötige Überschneidungen verursacht werden.

Das Programm sollte unter dem Ziel „Förderung der justiziellen Zusammenarbeit“ Maßnahmen zur Unterstützung der Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen vereinen, um eine bessere Abstimmung zwischen diesen beiden Bereichen zu gewährleisten, da mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 die durch das Drei-Säulen-Modell bedingte Trennung der Zuständigkeitsbereiche aufgehoben wurde. Eine Abstimmung des Programms mit anderen Programmen der GD Justiz (z.B. Daphne und Grundrechte) wäre denkbar.

Es ist nicht erwiesen, dass das Programm das geeignetste Instrument zur Unterstützung der Projekte ist, die den Erwerb von Geräten zur Vernetzung der Strafregister umfassen.

---

<sup>8</sup> Beschluss Nr. 779/2007/EG vom 20.6.2007.

<sup>9</sup> Beschluss Nr. 2007/252/JI – ABl. L 110 vom 19.4.2007, S. 33.



Angesichts ihrer hohen Kosten und ihrer nationalen Ausrichtung könnten Projekte dieser Art angemessener aus Mitteln der Strukturfonds gefördert werden.

Ausgehend von den Erkenntnissen des Bewertungsberichts kann eine Liste mit Empfehlungen erstellt werden:

#### **4.1. FESTLEGUNG DER VORRANGIGEN BEREICHE**

Das Follow-up der jährlich festgelegten vorrangigen Bereiche ließe sich dank intensiverer Nutzung des Systems zur Online-Registrierung und -Bewertung der Vorschläge (PRIAMOS) verbessern; PRIAMOS ermöglicht es, eine Rangfolge der Vorschläge nach vorrangigen Bereichen zu erstellen und so den konkreten Bedarf vor Ort zu ermitteln. Anhand dieser statistischen Daten können die für ein Jahr geltenden vorrangigen Bereiche festgelegt werden.

#### **4.2. EUROPÄISCHER MEHRWERT**

Die Untersuchung hat gezeigt, dass es im Bereich Strafjustiz eine zunehmende Anzahl von Projekten mit einem europäischen Mehrwert gibt. Allerdings ist es für die teilnehmenden Einrichtungen nach wie vor schwierig, diesem Kriterium zu genügen. Es wird innerhalb der GD Justiz nicht einheitlich ausgelegt und hat im Vergleich zu den anderen Zuschlagskriterien nur ein geringes Gewicht (15 %).

Die Kommission wird eine Debatte zu diesem Thema fördern, um dieses Kriterium besser zu definieren und das angemessene Interventionsniveau im Vergleich zu den nationalen Finanzierungsinstrumenten festzulegen. Es könnte ins Auge gefasst werden, dem Kriterium „europäischer Mehrwert“ im Auswahlverfahren mehr Gewicht zu verleihen.

#### **4.3. VEREINFACHUNG DER VERFAHREN**

Um die Effektivität des Programms bei gleichbleibender Mitarbeiterzahl zu erhöhen, wird die Kommission die Leitlinien (jährliche Aktualisierung eines Leitfadens für Antragsteller), die Finanzhilfeanträge und die Bewertungskriterien weiter vereinheitlichen und vereinfachen.

Die vorläufigen Zeitpläne für die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen müssen möglichst früh veröffentlicht werden, und die Kommission muss darauf achten, dass alle vorgesehenen Fristen eingehalten werden.

Die Antragsteller sollten möglichst früh und unzweideutig über die geltenden Verfahren informiert werden; im Anschluss daran sollten sie über eine ausreichende Frist zur Vorbereitung ihres Vorschlags verfügen.

Um die Anzahl der pro Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen finanzierten Projekte zu erhöhen, wird die Kommission nur noch alle zwei Jahre eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für maßnahmenbezogene Finanzhilfen veröffentlichen.

Es wird erwägt, keine Betriebskostenzuschüsse mehr zu gewähren, da diese Form der Finanzhilfe nicht die gewünschte Wirkung gezeigt hat.

In dem Bemühen, Größenvorteile zu erzielen, wird die Kommission ihre Finanzhilfe neu ausrichten und umfangreichere Projekte unterstützen.

In dem Bemühen um Einheitlichkeit aller Programme der GD Justiz und um eine effiziente Programmverwaltung zu gewährleisten, werden einige Aufgaben (z.B. Bewertung der Zuschlagskriterien) im Rahmen des Möglichen nach außen vergeben werden.

#### **4.4. WERBUNG UND SICHTBARKEIT DES PROGRAMMS**

Der Internetauftritt des Programms muss verbessert werden, um die Sichtbarkeit des Programms zu erhöhen; dies könnte u.a. mittels Benachrichtigungen an die Partner des Programms erfolgen (z.B. ehemalige Empfänger, Mitglieder von Programmausschüssen, aktive Netzwerke). Auf diese Weise ließen sich die Ergebnisse der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen, die neuen Aufforderungen und die Liste der Einrichtungen, die Projektpartner werden können, leichter verbreiten.

Die Kommission wird angemessene Anstrengungen unternehmen müssen (z.B. Informationsveranstaltungen, Einrichtung einer Rubrik „Häufig gestellte Fragen (FAQ)“, die sich an die am Programm unzulänglich beteiligten Mitgliedstaaten (CY, DK, EE, FI, GR, IR, LT, LU, PL, S, SK) richten und die dazu beitragen, den Bekanntheitsgrad des Programms und die Qualität der Vorschläge zu erhöhen.

Um die Entstehung und Stärkung einer so genannten Zivilgesellschaft des Strafrechts zu fördern, sollten verstärkt Anstrengungen in Richtung der NRO unternommen werden, da deren Teilnahmerate am Programm unzureichend ist.

Abstimmungen mit den anderen Programmen der GD Justiz sind ins Auge zu fassen, um eine kritische Größe und damit auch einen größeren Bekanntheitsgrad des Programms zu erreichen.

Mit dem Europarat, der OECD und anderen Einrichtungen, die sich in ihrem Tätigkeitsbereich einen Namen erworben haben, sollten andere Formen der Zusammenarbeit (z.B. Partnerschaften oder gemeinsame Verwaltung) angestrebt werden.