



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 8. März 2017  
(OR. en)

7084/17

JAI 210  
COPEN 71  
DROIPEN 25  
FIN 179

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	7. März 2017
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2017) 115 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT Ex-post-Bewertungsbericht zum Programm Strafjustiz (2007-2013)

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2017) 115 final.

---

Anl.: COM(2017) 115 final



Brüssel, den 7.3.2017  
COM(2017) 115 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE  
PARLAMENT**

**Ex-post-Bewertungsbericht zum Programm Strafjustiz (2007-2013)**

## INHALTSVERZEICHNIS

1	EINLEITUNG .....	3
1.1	ZIEL DES BERICHTS.....	3
1.2	METHODOLOGIE UND INFORMATIONQUELLEN .....	3
1.3	ÜBERBLICK ÜBER DAS PROGRAMM.....	3
2	ERGEBNISSE DER BEWERTUNG .....	8
2.1	RELEVANZ DES PROGRAMMS .....	8
2.2	KOHÄRENZ UND KOMPLEMENTARITÄT .....	11
2.3	EFFEKTIVITÄT .....	12
2.4	NACHHALTIGKEIT UND ÜBERTRAGBARKEIT .....	16
2.5	EFFIZIENZ UND MÖGLICHKEIT FÜR VEREINFACHUNG .....	19
2.6	EUROPÄISCHER MEHRWERT .....	24
3	SCHLUSSFOLGERUNGEN .....	29



# 1 EINLEITUNG

## 1.1 ZIEL DES BERICHTS

Der Beschluss zur Auflegung des Programms „Strafjustiz“ (JPEN) verpflichtet die Kommission zur Vorlage einer *ex post*-Bewertung der Jahre 2007-2013.<sup>1</sup> Diese *ex post*-Bewertung<sup>2</sup> erfolgte durch einen unabhängigen externen Bewerter, der durch Mitarbeiter der Kommission unterstützt wurde.

Der vorliegende Bericht basiert auf dieser Bewertung. Der Bericht ist den Hauptbewertungskriterien und dazugehörenden Fragen entsprechend strukturiert. Bewertet wurden Relevanz, Kohärenz und Komplementarität, Wirksamkeit, Auswirkung und Nachhaltigkeit, die Effizienz und die Möglichkeit zur Vereinfachung sowie der Mehrwert für Europa.

## 1.2 METHODOLOGIE UND INFORMATIONSQUELLEN

Die endgültige Bewertung des JPEN basiert auf Folgendem:

- einer umfassenden Prüfung der verfügbaren Dokumentation für 284 maßnahmenbezogene Finanzhilfen und 50 Betriebskostenzuschüsse, die in der Zeit von 2007-2013 von dem Strafjustizprogramm 2007-2013 finanziert wurden;
- einer Prüfung der Programmdokumentation, wie etwa des Gründungsbeschlusses, der jährlichen Arbeitsprogramme und der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für Zuschüsse und öffentliche Aufträge;
- einer Prüfung der EU-Politikdokumente, Beschlüsse zur Auflage einschlägiger EU-Programme usw.;
- einer quantitativen Analyse von 334 JPEN-Projekten (maßnahmenbezogene Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüsse);
- einer Analyse von 97 Reaktionen auf die Online-Umfrage von Zuschussempfängern;
- den Ausarbeitungen von 33 Follow-up-Interviews mit Koordinatoren von Projekten/Organisationen, die Zuschüsse unter dem JPEN 2007-2013 erhalten und auch auf die Online-Umfrage reagiert haben;
- Interviews mit Vertretern der Kommission, die an dem Programm beteiligt waren.

## 1.3 ÜBERBLICK ÜBER DAS PROGRAMM

Das JPEN wurde im Rahmen des Beschlusses 2007/126/JI des Rates vom 12. Februar 2007 als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“ aufgelegt. Das Programm hatte einer Laufzeit von sieben Jahren, d. h. von 2007 bis 2013. Es handelt sich um eine Fortführung des Rahmenprogramms für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (AGIS) (2003-2007).

JPEN befasste sich mit einem der vier Ziele des Programms „Grundrechte und Justiz“, d. h. der Notwendigkeit, die justizielle Zusammenarbeit zu fördern und einen echten Rechtsraum in Strafsachen auf der Grundlage gegenseitiger Anerkennung zu schaffen. Es wurde auch eingeführt, um ein EDV-System für den Austausch von Strafregisterauszügen einzurichten.

<sup>1</sup> Artikel 16 Absatz 3 Buchstabe d) des Beschlusses 2007/126/JI des Rates vom 12. Februar 2007 zur Auflegung des spezifischen Programms „Strafjustiz“ als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“ für den Zeitraum 2007 bis 2013. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1481105274944&uri=CELEX:32007D0126>

<sup>2</sup> Der *ex post*-Bewertungsbericht des externen Bewerter ist hier veröffentlicht: Hauptbericht: [http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf), Anhänge: [http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_annex\\_1\\_quantitative\\_analysis.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_annex_1_quantitative_analysis.pdf), [http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_annex\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_annex_2.pdf)

Der Bericht über die Zwischenbewertung des externen Bewerter ist hier veröffentlicht: [http://ec.europa.eu/justice/funding/jpen/interim\\_evaluation\\_report\\_2011\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice/funding/jpen/interim_evaluation_report_2011_de.pdf)

Die fünf allgemeinen Ziele des JPEN laut Artikel 2 des Beschlusses sind:

- Förderung der justiziellen Zusammenarbeit als Beitrag zur Schaffung eines echten europäischen Rechtsraums in Strafsachen auf der Grundlage gegenseitiger Anerkennung und gegenseitigen Vertrauens;
- Förderung der Kompatibilität der in den Mitgliedstaaten geltenden Regeln, soweit zur Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit erforderlich;
- Förderung eines Abbaus bestehender rechtlicher Hindernisse für das gute 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;
- Verbesserung der Kontakte sowie des Austauschs von Informationen und bewährter Praktiken zwischen den Justiz- und Verwaltungsbehörden und den Rechtsberufen (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;
- weitere Vertiefung des gegenseitigen Vertrauens im Hinblick auf die Gewährleistung des Rechtsschutzes von Opfern und Beschuldigten.

Die spezifischen Ziele des JPEN laut Artikel 3 des Beschlusses sind:

- Förderung der justiziellen Zusammenarbeit;
- Verbesserung der gegenseitigen Kenntnis der Strafrechtssysteme und der Rechtspflege der Mitgliedstaaten in Strafsachen sowie Förderung und Stärkung der Vernetzung, der Zusammenarbeit, des Austauschs und der Verbreitung von Informationen, Erfahrungen und bewährten Praktiken;
- Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Umsetzung der Rechtsakte der Union im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sowie seiner korrekten und effektiven Anwendung und Bewertung;
- bessere Information über die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten und über den Zugang zum Recht;
- Förderung der Aus- und Fortbildung von Richtern, Staatsanwälten, Rechtsanwälten und sonstigem an der Rechtspflege beteiligtem Fachpersonal auf dem Gebiet des Gemeinschafts- und des Unionsrechts;
- Bewertung der allgemeinen Voraussetzungen für die Entwicklung gegenseitigen Vertrauens;
- Entwicklung und Einführung eines Systems für den elektronischen Austausch von Strafregisterauszügen und Unterstützung von Studien zur Entwicklung anderer Formen des Datenaustauschs.

Um diese Ziele zu erreichen, finanzierte das Programm Aktivitäten durch drei verschiedene Arten finanzieller Unterstützung: maßnahmenbezogene Finanzhilfen; Betriebskostenzuschüsse und Auftragsvergabe.<sup>3</sup>

maßnahmenbezogene Finanzhilfen wurden vergeben für bestimmte länderübergreifende Projekte, die für die gesamte EU von Interesse waren; für nationale Projekte, die zur Vorbereitung von länderübergreifenden Projekten oder von Maßnahmen der Union dienen oder diese ergänzen; sowie für nationale Projekte, die zur Entwicklung innovativer Methoden und/oder Technologien beitragen, die sich übertragen lassen.

Betriebskostenzuschüsse wurden NRO oder anderen Organen, die Ziele von allgemeinem europäischem Interesse im Bereich der Strafjustiz verfolgten, oder dem Europäischen Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten (EJTN) speziell zur Kofinanzierung von Ausgaben in Zusammenhang mit seinem permanenten Arbeitsprogramm für die juristische Ausbildung gewährt.<sup>4</sup>

Die Kommission verwendete die JPEN-Finanzierung zudem zur Schaffung bestimmter Maßnahmen, die für die Kommission von Bedeutung waren. Dazu zählten Studien, Forschungsarbeiten sowie die Schaffung und Durchführung spezifischer IT-Projekte zur Förderung des Austauschs und der Verbreitung von Informationen.

Das jährliche Arbeitsprogramm 2010 umfasste spezifische maßnahmenbezogene Finanzhilfen zur Kofinanzierung europäischer e-justice-Projekte. Im Jahr 2013 wurde eine spezifische Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen gestartet, um Projekte für die juristische Ausbildung zu finanzieren.

Das Programm zielte auf die Unterstützung folgender Zielgruppen ab: Angehörige der Rechtsberufe; Vertreter von Einrichtungen der Opferhilfe; sonstiges an der Rechtspflege beteiligtes Fachpersonal; nationale Behörden sowie die Unionsbürger insgesamt.

Der geplante Haushalt für das JPEN im Zeitraum Januar 2007 bis Dezember 2013 betrug insgesamt 196 Mio. EUR (siehe Tabelle 1-1 Aufschlüsselung des geplanten Haushalts für das JPEN 2007-2013).<sup>5</sup>

**Tabelle 1-1 Aufschlüsselung des geplanten Haushalts für das JPEN 2007-2013**

	Maßnahmenbezogene Finanzhilfen	Betriebskostenzuschüsse <sup>6</sup>	Auftragsvergabe	Gesamt
	Wert (€)	Wert (€)	Wert (€)	Wert (€)
2007	22 000 000	5 900 000	1 300 000	29 200 000
2008	18 800 000	6 000 000	5 000 000	29 800 000
2009	14 900 000	8 500 000	7 000 000	30 400 000
2010	17 000 000	5 000 000	4 000 000	26 000 000
2011	14 500 000	6 500 000	6 000 000	26 500 000

<sup>3</sup> Artikel 7 des Beschlusses 2007/126/JI des Rates vom 12. Februar 2007 zur Auflegung des spezifischen Programms „Strafjustiz“ als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“ für den Zeitraum 2007 bis 2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0126&from=DE>

<sup>4</sup> Artikel 6 des Beschlusses 2007/126/JI des Rates vom 12. Februar 2007 zur Auflegung des spezifischen Programms „Strafjustiz“ als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“ für den Zeitraum 2007 bis 2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0126&from=DE>

<sup>5</sup> Artikel 13 des Beschlusses 2007/126/JI des Rates vom 12. Februar 2007 zur Auflegung des spezifischen Programms „Strafjustiz“ als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“ für den Zeitraum 2007 bis 2013 besagt: „Die Haushaltsmittel für die in dem Programm vorgesehenen Maßnahmen werden im Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union als jährliche Mittelbeträge ausgewiesen. Die Haushaltsbehörde legt innerhalb der in dem Finanzrahmen vorgegebenen Grenzen fest, welche Mittel im betreffenden Haushaltsjahr zur Verfügung stehen.“

<sup>6</sup> Die für Betriebskostenzuschüsse vorgesehenen Beträge umfassen auch Beträge, die Monopolen und Rahmenpartnerschaftsverträgen zugewiesen sind.

	Maßnahmenbezogene Finanzhilfen	Betriebskostenzuschüsse <sup>6</sup>	Auftragsvergabe	Gesamt
	Wert (€)	Wert (€)	Wert (€)	Wert (€)
2012	13 450 000	7 500 000	6 000 000	26 950 000
2013	15 210 000	7 660 000	4 640 000	27 510 000
<b>Gesamt</b>	<b>114 860 000</b>	<b>49 560 000</b>	<b>31 940 000</b>	<b>196 360 000</b>

Quelle: JPEN-Programm – jährliche Arbeitsprogramme (2007-2013)

Der größte Teil der finanziellen Unterstützung im Rahmen des Haushalts des JPEN wurde den maßnahmenbezogenen Finanzhilfen zugewiesen (64 %). Betriebskostenzuschüsse zur Kofinanzierung des jährlichen Arbeitsprogramms der NRO und der Ausgaben in Zusammenhang mit dem permanenten Arbeitsprogramm des EJTN stellten 20 % des gesamten Programmhaushalts dar. Der verbleibende Anteil des Haushalts wurde öffentlichen Aufträgen zugewiesen.<sup>7</sup>

Wie oben beschrieben wurde die JPEN-Finanzierung durch maßnahmenbezogene Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüsse, Partnerschaftsrahmenverträge und öffentliche Aufträge zur Verfügung gestellt. Tabelle 1-2 fasst die Anzahl der verschiedenen Maßnahmen zusammen, die in jedem Jahr der Programmlaufzeit finanziert wurden. Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für maßnahmenbezogene Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüsse wurden auf die Jahre 2011 und 2012 aufgeteilt.

Tabelle 1-2 Anzahl der pro Jahr finanzierten Maßnahmen

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012	2013	GESAMT
<b>Maßnahmenbezogene Finanzhilfen</b>	56	41	32	49	53	-	49	280	
<b>Spezifische maßnahmenbezogene Finanzhilfen</b>	-	-	2	-	2	-	-	4	
<b>Betriebskostenzuschüsse</b>	5	7	13	8	-	10	7	50	
<b>GESAMT</b>	<b>61</b>	<b>48</b>	<b>47</b>	<b>57</b>	<b>55</b>	<b>10</b>	<b>56</b>	<b>334</b>	

**Hinweis:** Die Tabelle unterscheidet sich von der Anzahl der Projekte, die im Rahmen dieser Bewertung analysiert wurden, da nicht für alle Projekte Dokumentation zur Verfügung stand.

JPEN-Projekte wurden vor allem durch nationale Behörden wie etwa Justiz-/Innenministerien (22 % der federführenden Organisationen) geführt. Darauf folgen nationale NRO/Plattformen/Netzwerke (18 %), europäische Netzwerke/Plattformen/Foren (17 %) und andere Aus- und Fortbildungsinstitute (10 %).

Dies entspricht den Feststellungen aus dem Gründungsbeschluss, dem zufolge Organisationen Zugang zu dem Programm erhalten.

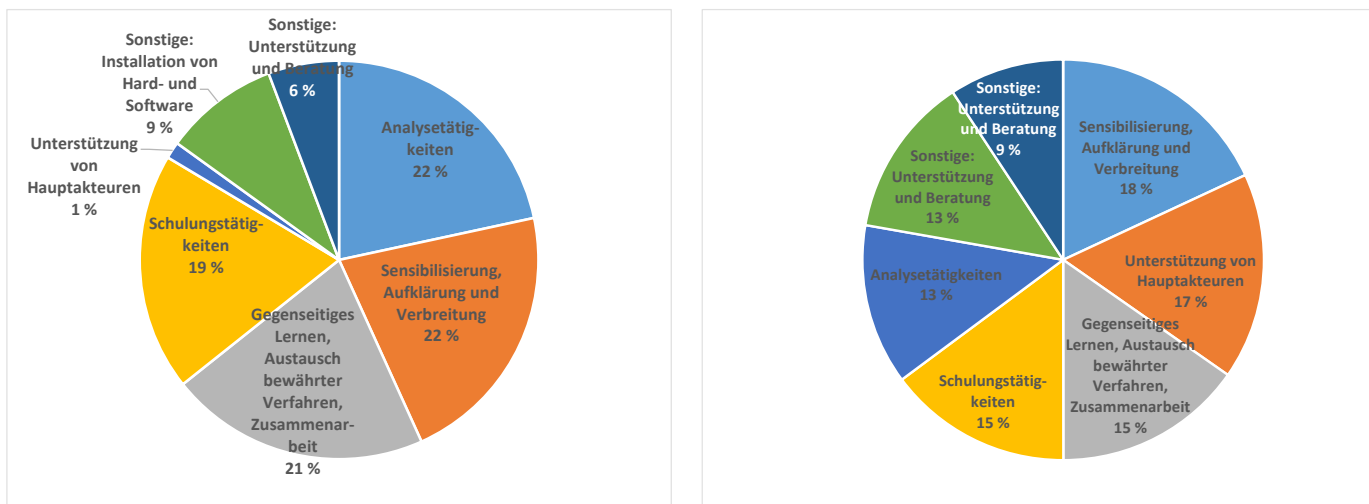
<sup>7</sup> Ex post-Bewertung von fünf Programmen, die im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 umgesetzt wurden. Spezifische Programmbewertung: Programm Strafjustiz (JPEN), ICF, 28. Juli 2015, S. 2  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf)



Maßnahmenbezogene Finanzhilfen wurden Organisationen gewährt, die partnerschaftlich zusammenarbeiten. Die Zusammensetzung der Partnerschaften zeigt, dass die häufigsten Partner nationale NRO waren, einschließlich nationaler Plattformen und Netzwerke, Universitäten und nationaler Behörden. Solche Partner machten 19 %, 16 % bzw. 15 % des Gesamtanteils aus. Die Zusammensetzung der Partnerschaften wird im Gründungsbeschluss nicht speziell erwähnt.<sup>8</sup>

Abbildung 1-1 unten zeigt die wichtigsten Arten von Maßnahmen, die durch die maßnahmenbezogenen Finanzhilfen (links) und -Betriebskostenzuschüsse (rechts) gefördert werden. Die meisten mit maßnahmenbezogenen Finanzhilfen finanzierten Projekte konzentrierten sich auf Aktivitäten zur Sensibilisierung, Information und Verbreitung (22 %), gefolgt von analytischen Aktivitäten (22 %), gegenseitigem Lernen, dem Austausch bewährter Verfahren, Zusammenarbeit (21 %) sowie Ausbildungsaktivitäten (19 %).

Die Hauptaktivitäten, die durch Betriebskostenzuschüsse umgesetzt wurden, waren Aktivitäten zur Sensibilisierung, Information und Verbreitung (18 %), gefolgt von Unterstützung durch wichtige Akteure (17 %), gegenseitigem Lernen, dem Austausch bewährter Verfahren, Zusammenarbeit (15 %) sowie Ausbildungsaktivitäten (15 %).



**Abbildung 1-1 JPEN-maßnahmenbezogene Finanzhilfen nach Hauptaktivität (links) und JPEN-Betriebskostenzuschüsse nach Hauptaktivität (rechts)**

Öffentliche Aufträge konzentrierten sich auf drei Hauptaktivitäten wie Studien, Organisation von Ereignissen und Sitzungen sowie IT-Bereitstellung.

Öffentliche Aufträge wurden ferner für die Pflege der e-Justice-Website verwendet. Die Auftragsvergabe für Dienstleistungen umfasste auch Fachdienstleistungen im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens für Rumänien und Bulgarien.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Ebd., S. 4.

<sup>9</sup> Ebd., S. 4

## 2 ERGEBNISSE DER BEWERTUNG

### 2.1 RELEVANZ DES PROGRAMMS

Die Relevanz eines Programms wird anhand des Umfangs bewertet, in dem mit den Maßnahmen des Programms die jeweiligen Ziele, die allgemeinen politischen Anliegen der EU und die Bedürfnisse des Zielpublikums logisch angegangen werden.

Die Analyse der Ziele und Prioritäten des Programms zeigt, dass diese größtenteils zwar spezifisch, erreichbar und realistisch, jedoch nicht messbar und (in den meisten Fällen) nicht zeitlich festgelegt waren. In den Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen wurden zunehmend mehr Einzelheiten zu den an die finanzierten Projekte gestellten Erwartungen angegeben (in Bezug auf unterschiedliche Prioritäten). Die Ziele der meisten prioritären Bereiche waren, insbesondere in der zweiten Hälfte des Programms, an den Zielen und politischen Maßnahmen der EU ausgerichtet.<sup>10</sup>

Die Relevanz für diese Ziele und die weiter gefassten Prioritäten der EU-Politik war in jeder Aufforderung zur Einreichung von Bewerbungen für Maßnahmen- und Betriebskostenzuschüsse ein zentrales Auswahlkriterium. Eine Bewertung der operativen Ziele der Empfänger von Maßnahmen- und Betriebskostenzuschüssen zeigt eine Übereinstimmung der operativen Ziele der Projekte und der Programmziele. Weiterhin zeigt die Analyse der Maßnahmen- und Betriebskostenzuschüsse, dass alle durch maßnahmenbezogene Finanzhilfen finanzierten Maßnahmen und der Großteil der durch Betriebskostenzuschüsse finanzierten Maßnahmen klar an den Prioritäten des Programms ausgerichtet waren.<sup>11</sup>

Zudem waren die Arten von Aktivitäten, die in den Anwendungsbereich des Programms fallen, für die Programmziele von hoher Bedeutung und standen im Einklang mit Artikel 4 („Förderfähige Maßnahmen“) des Beschlusses 2007/126/JI des Rates über das JPEN. Eine große Anzahl von Maßnahmen, die zwischen 2007 und 2013 für Zuschüsse oder Auftragsvergaben ausgewählt wurde, fiel in die folgenden Kategorien:

- *Ausbildungsaktivitäten*, vor allem für Angehörige der Justiz und der Rechtsberufe;
- *gegenseitiges Lernen/Austausch* zwischen Behörden/Organisationen in Mitgliedstaaten (z. B. durch Symposien, Seminare und die Verbreitung bewährter Verfahren);
- *Entwicklung und/oder Installation von Hardware/Software* zur Vereinfachung juristischer Verfahren und für Zugriff auf justizielle Informationen auf EU- und/oder nationaler Ebene (e-Justice);
- *Unterstützungs- und Beratungsleistungen* (einschließlich Informationen und Beratungs-Websites);
- *Forschung und Analysen* zur Bewertung der Anwendung des EU-Rechts in den Mitgliedstaaten oder der abgebildeten nationalen Gesetzgebungsrahmen, um die Kompatibilität mit der Gesetzgebung der EU zu bewerten. Im Rahmen solcher Aktivitäten wurden auch Methoden für die Umsetzung verschiedener Arten von Justiz (z. B. restorative Justiz oder Alternativen zur Haft) erforscht und/oder Hindernisse für die Justiz in der EU analysiert. Einige umfassten Bewertungen von Hindernissen im Hinblick auf die Umsetzung des EU-Rechts und gegenseitiges Vertrauen.<sup>12</sup>

Weiterhin erhielten viele an der Förderung des gemeinsamen europäischen Rechtsraums beteiligte Schlüsselorganisationen Zuschüsse. Beispielsweise gingen Zuschüsse an große europäische Netzwerke und NRO, die in den Bereichen Ausbildung (z. B. EJTN); Bewährung (Confederation of European Probation — CEP); gesetzliche Rechte (Advice on Individual Rights in Europe — AIRE);

<sup>10</sup> Ebd., S. 5

<sup>11</sup> Ebd., S. 7

<sup>12</sup> Beispielsweise befasste sich das Projekt „Legal Experts Advisory Panel“ mit Hindernissen für die Zusammenarbeit der Justiz/das gegenseitige Vertrauen in der EU und empfahl Mittel zu deren Verbesserung.

Opferhilfe (Victim Support Europe — VSE); Schutz von Verdächtigen und Angeklagten (Fair Trials) sowie restorative Justiz (European Forum for Restorative Justice — EFRJ)<sup>13</sup> aktiv waren.

Da sich das JPEN auf die Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit und des gegenseitigen Vertrauens konzentrierte (und die Schaffung eines EU-weiten Justizbereichs unterstützen sollte), war es auch entscheidend, dass die Programme Partner und Endnutznießer aus unterschiedlichen EU-Mitgliedstaaten umfassten. Das JPEN umfasst auch nationale Maßnahmen (40 von 284 maßnahmenbezogenen Finanzhilfen, siehe unten, 2.6.2 Mehrwert für die EU und für Zuschussempfänger). Dies waren für das Programm relevante Maßnahmen.

### 2.1.1 In den Aufforderungen und ausgewählten Maßnahmen gesetzte Prioritäten und ihre Relevanz für die Politik

Die wesentlichen gesetzgebenden Instrumente, die während des besagten Zeitraums vorhanden waren und eingeführt wurden, umfassten Instrumente, die die *gegenseitige Anerkennung der gerichtlichen Entscheidungen der Mitgliedstaaten* vorsahen; Instrumente, die *Alternativen zur Haft* vorsahen; Instrumente, die die *gerichtliche Zusammenarbeit für die Bereitstellung von Beweisen* für andere Mitgliedstaaten unterstützen; Instrumente, die Bestimmungen zu *Verfahrensrechten* einführen; sowie Instrumente zur *Unterstützung der Opfer und zum Sicherstellen ihrer Rechte*.

Die Jahresprioritäten des JPEN spiegeln Änderungen der EU-Politik zur Strafjustiz wider.<sup>14</sup>

Die Kommission implementierte und förderte verschiedene praktische Instrumente, um die wichtigsten gesetzgebenden Instrumente zu unterstützen. Das Ziel war die Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit und der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen sowie die Verbesserung des Zugangs der Öffentlichkeit zur Justiz. Diese praktischen Instrumente umfassten:<sup>15</sup>

- *Das europäische e-Justice-Portal* – eine Informationswebsite, die sich an die Öffentlichkeit, Unternehmen und Angehörige der Rechtsberufe und der Gerichte richtet und Informationen zu Rechten, verfügbaren Leistungen und Tools umfasst, die auf die einzelnen Bedürfnisse abgestimmt sind;
- *Das Europäische Strafregisterinformationssystem (ECRIS)* – ein computergestütztes System, das einen effizienten Austausch von Informationen zu strafrechtlichen Verurteilungen zwischen EU-Ländern gewährleisten sollte;
- *Das Europäische Justizielle Netz (EJN)* – ein Netzwerk für die Förderung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zwischen den EU-Staaten;
- *Juristische Ausbildung*.

Ab 2010 wurden die Prioritäten wie in den Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und Arbeitsprogrammen beschrieben „SMARTer“, indem sie die erwarteten Inhalte der auf die Prioritäten ausgerichteten Projekte spezifischer vorgaben. Sie reagierten auch besser auf Politik und Gesetzgebung. Diese Verbesserungen waren das Ergebnis institutioneller Veränderungen der Kommission nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, der der Kommission im Bereich Justiz und Inneres mehr Vollmachten verlieh. Weiterhin wurde 2010 die Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit (GD JLS) in die GD Inneres und die GD Justiz aufgeteilt (wobei das JPEN unter die neue GD Justiz fiel). Beide Generaldirektionen erhielten mehr Verantwortung.<sup>16</sup>

Die Maßnahmen, die durch maßnahmenbezogene Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüsse finanziert wurden, zielten vor allem auf die Unterstützung der Umsetzung bestehender Gesetze ab.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> *Ex post*-Bewertung von fünf Programmen, die unter der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 umgesetzt wurden. Spezifische Programmbewertung: Programm Strafjustiz (JPEN), ICF, 28. Juli 2015, S. 9  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf)

<sup>14</sup> Ebd., S. 11

<sup>15</sup> Ebd., S. 10-11

<sup>16</sup> Ebd., S. 11

<sup>17</sup> Ebd.

Ausgewählte Aktionen unterstützen auch indirekt neue politische Entwicklungen, indem sie den Ideenaustausch und die Diskussion über Hindernisse für die Justiz/Zusammenarbeit zwischen Justizministerien und Mitgliedern der Justiz/Rechtsberufe in der EU erleichterten. 16 der 334 Zuschüsse bezogen sich auf die Darstellung und Erstellung von Empfehlungen für die Politik.<sup>18</sup>

Da die prioritären Bereiche der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen mit einer Beschreibung der erwarteten Inhalte der Projekte einhergingen, wurden sie spezifischer. Zuschussantragsteller konnten so besser sicherstellen, dass ihre Projekte für die Ziele der EU von Bedeutung waren. Weiterhin war es im Rahmen der ausgewählten Maßnahmen leicht, diese Ziele ebenfalls anzustreben, da die prioritären Bereiche den Programmzielen und den Zielen der Politik der EU so eng folgten.

Fast alle Organisationen, die solche Ergebnisse hervorbrachten, waren wichtige europäische Plattformen oder NRO mit einer führenden Rolle bei der Überwachung bestimmter Aspekte der Strafjustiz in der EU, vor allem die Confederation of European Probation (CEP); der Rat der Europäischen Anwaltschaften (CCBE); die European Organisation of Prison and Correctional Services (EuroPris); Fair Trials International (FTI); das International Juvenile Justice Observatory; VSE sowie der Irish Council for Civil Liberties.

Da die obigen Gremien Netzwerke mit einem Überblick über die EU sind und in ihren Bereichen etabliertes Fachwissen besitzen, sind sie gut aufgestellt, um politische Empfehlungen auszusprechen.

Vergebene Aufträge für Leistungen, die über JPEN finanziert wurden, waren ebenfalls für das Programm und die breiteren EU-Ziele von Bedeutung, da sie sich vor allem auf die Entwicklung des e-Justice-Portals und seiner Module oder Folgenabschätzungen und andere Studien zur Unterstützung der weiteren Entwicklung von Rechtsvorschriften und Politiken konzentrierten, die einen Bereich der gemeinsamen Strafjustiz in der EU schaffen sollten.<sup>19</sup>

### **2.1.2 Bedeutung des Programms für die Bedürfnisse der Zielgruppen**

70 von 97 Teilnehmern an der Online-Umfrage gaben an, dass sie Bedarfsbewertungen ausführten, um Ausgestaltung und Entwicklung ihrer Projekte zu unterstützen. Eine weitere Analyse der Projektdokumentation von sechzehn Antragsformularen zeigte jedoch, dass nur sechs davon auf Grundlage einer Bedarfsbewertung entwickelt wurden. Zugegebenermaßen waren die Durchführung und Nachweise zur Unterstützung einer Bedarfsbewertung keine spezifische Vorgabe. Hätten Zuschussantragsteller dies jedoch getan, hätte es einen viel klareren Hinweis auf die Relevanz ihrer Projekte gegeben, die Qualität ihrer Studien verbessert und eine Grundlage für die Bewertung des Projekterfolgs zu einem späteren Zeitpunkt bereitgestellt. Projekte, die nicht auf einer Bedarfsbewertung basieren, können für die Bedürfnisse der Zielgruppen dennoch relevant sein. Wird jedoch keine Bedürfnisbewertung durchgeführt, besteht das Risiko, dass relevantere Methoden oder Mittel zur Unterstützung der Zielgruppen hätten entwickelt werden können.<sup>20</sup>

69 der 97 Teilnehmer an der Onlinestudie (81,2 %) gaben an, dass sie ein positives Feedback von ihrer/ihrer Zielgruppe(n) zur Relevanz des Projekts erhalten hätten. Einer der Gründe für die hohen Anteile (81 %) positiver Rückmeldungen der Zielgruppen kann sein, dass der (sogenannte) Umsetzer des Projekts gleichzeitig der Nutznießer war. Insbesondere lässt sich annehmen, dass Mitglieder der Justiz, Rechtsberufe usw. Ausbildungen für ihre eigenen Kollegen zusammen mit denen anderer Mitgliedstaaten beantragten oder Meetings mit Kollegen/Fachleuten aus anderen Mitgliedstaaten halten wollten. In vergleichbarer Weise beantragten nationale Behörden Zuschüsse, um das Einrichten eines strafrechtlichen Dokumentationssystems zu unterstützen, das mit ECRIS und/oder anderen e-

<sup>18</sup> Ebd.

<sup>19</sup> Ebd., S. 5

<sup>20</sup> Ebd., S. 13-14

justice-Einrichtungen kompatibel war, um ihre Justizsysteme mit denen anderer Mitgliedstaaten zu harmonisieren.<sup>21</sup>

## 2.2 KOHÄRENZ UND KOMPLEMENTARITÄT

### 2.2.1 Komplementarität mit anderen EU-Programmen

Artikel 12 des Beschlusses 2007/126/JI des Rates zur Festlegung des JPEN beschreibt den Umfang der Schaffung von Komplementarität und Synergien mit anderen EU-Finanzinstrumenten, namentlich des Programms „Ziviljustiz“ (JCIV), des Programms „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ (ISEC), des Programms „Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken“ (CIPS-Programm), des Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ (bekannt als der „SOLID-Fonds“) sowie des Statistischen Programms der Gemeinschaft.

Andere potenziell mit dem JPEN komplementäre oder sich überlappende EU-Instrumente umfassten das Programm Daphne III, das Programm „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ (FRC), das Programm für lebenslanges Lernen (LLP), das Siebte Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (FP7) sowie das Programm Horizon 2020, das neue EU-Programm für Forschung und Innovation.

Diese Programme waren im Hinblick auf ihre Ziele und Themen mit dem JPEN vergleichbar. Da die Ziele des JPEN spezifisch waren, wurde es leichter, Überlappungen mit anderen Programmen der GD Justiz zu vermeiden, die sich vom JPEN in folgenden Bereichen unterschieden:

- Bereich der abgedeckten Gesetze – das JPEN befasst sich mit Strafrecht, das JCIV mit Zivilrecht und das FRC mit Grundrechten;
- Fokus – Alle konzentrierten sich auf die Opfer, aber das Programm „Drogenprävention und -aufklärung“ (DPIP) und Daphne III bezogen sich auf spezielle Opfergruppen und konzentrierten sich auf das Verhindern von Schäden und die Hilfe nach entstandenen Schäden. DPIP und Daphne III konzentrierten sich auch stärker auf die Behandlung und den Schutz als das JPEN. Dieses Programm war mehr auf den Weg des Opfers durch das Strafjustizsystem bezogen;
- Zielgruppen oder Ergebnisse – wie bei ISEC, Daphne III und DPIP.

Die Ziele der Programme von GD-CONNECT und des FP7 stehen ebenfalls in Einklang mit den Zielen des JPEN, obwohl nicht unbedingt eine Überlappung gegeben ist.<sup>22</sup>

Das Programm PROGRESS und der Europäische Sozialfonds (ESF) finanzierten ebenfalls die Ausbildung von Justizpersonal, aber jeweils ergänzend zum JPEN: PROGRESS finanzierte Ausbildung im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter und gegen Diskriminierung (im Gegensatz zu den anderen Justizprogrammen); Der ESF finanzierte vor allem nationale Ausbildungen.

Im Gegensatz dazu war der Mehrwert der vom JPEN finanzierten Ausbildung, dass sie immer transnational aufgestellt war (da Teilnehmer davon profitierten, über andere Mitgliedstaaten und von erhöhter transnationaler Zusammenarbeit zu lernen).

Tabelle 2-1 zeigt nachfolgend den Umfang der Kohärenz und Komplementarität der Ziele des JPEN und der thematischen Bereiche mit den ausgewählten EU-Finanzierungsprogrammen auf.

**Tabelle 2-1 Umfang für Komplementarität und Überlappung von Zielen: JPEN und EU-Programme**

Justizielle Zusammenarbeit	Förderung der Kompatibilität der	Austausch von Informationen und bewährten Praktiken	E-Justice	Ausbildung in der Justiz	Schutz der Rechte von Opfern und	Strafjustiz
----------------------------	----------------------------------	---	-----------	--------------------------	----------------------------------	-------------

<sup>21</sup> Ebd., S. 14

<sup>22</sup> Ebd., S. 16

	Gesetzgebung	(in der Strafjustiz)			Angeklagten	
JPEN	JPEN	JPEN	JPEN	JPEN	JPEN	JPEN
JCIV	JCIV		JCIV	JCIV		
FRC				FRC		
		ISEC			ISEC	ISEC
			GD Connect	Daphne III	Daphne III	
		FP7 / Horizon 2020				

Bei der Vorbereitung der jährlichen Arbeitsprogramme wurde die Komplementarität und Kohärenz zwischen den Programmen der GD Justiz durch leistungsübergreifende Beratungen und leistungsübergreifende Gruppen der Kommission erhöht, wobei Komplementarität und mögliche Überlappungen der Programmierung mit anderen GDs besprochen wurden. Die Kommission stellte das jährliche Arbeitsprogramm und dessen Prioritäten dem Programmkomitee vor, sodass die Mitgliedstaaten Probleme mit der Komplementarität und Kohärenz mit anderen EU- oder nationalen Initiativen feststellen konnten.<sup>23</sup>

### 2.2.2 Komplementarität auf Projektebene

Während der Projektauswahl, der Überwachungs- und Berichtsstadien des Programmzyklus wendete die Kommission keine Mechanismen an, um die Komplementarität zu verbessern, mit Ausnahme des Teilens von Ressourcen (d.h. e-Justice-Portal) mit dem Programm „Ziviljustiz“ (JCIV).

Auf Projektebene wollten die Zuschussempfänger Synergien mit Kollegen oder anderen Organisationen schaffen, die vom JPEN oder anderen EU-Programmen finanzierte Projekte umsetzen; und/oder mit Projekten, die durch nationale und internationale Mechanismen finanziert wurden.

Fast zwei Drittel der Teilnehmer an der Onlineumfrage gaben an, dass gewisse Synergien mit anderen Projekten unter dem JPEN (29 %), anderen EU-Programmen (20 %), nationalen Programmen (20 %) oder internationalen Programmen (5,5 %)<sup>24</sup> geschaffen wurden. Es gaben jedoch nicht alle Teilnehmer Beispiele für die geschaffenen Synergien an, sodass es nicht immer möglich war, die gemeldeten Informationen zu belegen.

Zuschussempfänger wollten die Auswirkungen ihrer JPEN-finanzierten Projekte erhöhen, indem sie auf den Ergebnissen anderer Projekte aufbauten; Aufbau des Projekts basierend auf bewährten Praktiken, die unter anderen Programmen festgestellt wurden; sowie die Verbreitung der Ergebnisse der Projekte in Netzwerken, die unter anderen Projekten eingerichtet wurden.

Ein Empfänger meldete die Verbreitung der Projektergebnisse bei Endnutzermeeetings eines anderen Projekts, das über das FP7-Programm der GD Forschung finanziert wurde. Ein weiterer Teilnehmer erklärte, dass ein Teil der unter einem vom LLP finanzierten Projekt entwickelten Tools verwendet wurde. Ergebnisse der JPEN-Projekte wurden auch bei Konferenzen verbreitet, die mit Finanzierung anderer EU-Programme organisiert wurden.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Ebd., S. 20

<sup>24</sup> 26 Umfrageteilnehmer (oder 27 % der Gesamteilnehmer) gaben an, dass keine Synergien geschaffen wurden, und 11 antworteten „weiß nicht“. Bei diesen Daten gibt es ein kleines methodologisches Problem: Nicht alle Teilnehmer hatten die Möglichkeit, mit „nein“ oder „weiß nicht“ zu antworten, da diese beiden Optionen erst hinzugefügt wurden, nachdem die Umfrage bereits angelaufen war. 17 der Teilnehmer aus diesem Bericht hatten diese Option nicht. Daher hätten von den 33, die diese Frage nicht beantwortet haben, 17 mit „nein“ oder „weiß nicht“ antworten können, wenn sie die Option gehabt hätten.

<sup>25</sup> Ex post-Bewertung von fünf Programmen, die unter der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 umgesetzt wurden. Spezifische Programmbewertung: Programm Strafjustiz (JPEN), ICF, 28. Juli 2015, S. 21  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf)

## 2.3 EFFEKTIVITÄT

Die Effektivität eines Programms bemisst sich daran, inwieweit es seine Ziele erreichen konnte. Der Erfolg des JPEN lässt sich ebenfalls anhand des Ausmaßes bewerten, in dem einzelne JPEN-Projekte ihre eigenen Ziele erreicht haben.

### 2.3.1 Programmsergebnisse

Insgesamt gesehen waren die durchgeführten Vorhaben auf die Ziele des Programms ausgerichtet, insbesondere die speziellen Ziele der Ausbildung in der Justiz und der justiziellen Zusammenarbeit. Inwieweit die anvisierten Projektergebnisse tatsächlich erreicht wurden, ist schwer zu beurteilen. Die Voraussetzung für Zuschussantragsteller, ein messbares Ziel für ihre Ergebnisse zu identifizieren, wurde erst gegen Ende des Programms eingeführt. Basierend auf den Eigenberichten der Zuschussempfänger scheint es, dass die meisten Projekte (ca. 70 %) weitgehend und fast zwei Drittel vollständig die vorgesehenen Ergebnisse erreichen konnten.<sup>26</sup>

Insgesamt zeitigten die maßnahmenbezogenen Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüsse positive Ergebnisse und Auswirkungen insbesondere in Bezug auf:<sup>27</sup>

- Ausbildung in der Justiz, was zur Verbesserung des gegenseitigen Vertrauens beitrug, auch wenn der Umfang nicht messbar war; immerhin nahmen fast 26 000 Richter, Staatsanwälte und andere Fachleute aus fast allen Mitgliedstaaten an aus dem JPEN finanzierten Maßnahmen teil;
- Verbesserte Zusammenarbeit zwischen der Justiz und den Justizministerien der Mitgliedstaaten, mit fast eintausend neu geschaffenen, zumeist bilateralen Partnerschaften;
- Stärkere Kompatibilität der Regeln (oder besseres Verständnis der Unterschiede) durch Studien, gemeinsames Lernen und Förderung von bewährten Praktiken mit dem Ziel der Harmonisierung von Regeln. Dies wirkte sich auch positiv auf die (bessere) Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften aus, da auch die Kenntnisse jener erweitert wurden, die sie auf nationaler Ebene anwenden;
- Behandlung der unterschiedlichen Hindernisse für die aktuelle justizielle Zusammenarbeit durch Entwicklung geeigneter Serviceleistungen, Forschung, gemeinsames Lernen und Vernetzung. Die behandelten Hindernisse umfassten: fehlendes Verständnis und Wissen, Kommunikationskanäle und Zusammenarbeitsplattformen, sprachliche Barrieren usw.;
- Stärkung der Leistungsfähigkeit von Organisationen, die Opfer und Angeklagte unterstützen.

Das JPEN wirkte sich spürbar auf die Verbesserung der *justiziellen Zusammenarbeit* zwischen der Justiz und den Justizministerien der Mitgliedstaaten aus, nicht zuletzt aufgrund der Anzahl der geschaffenen bilateralen Partnerschaften. Mindestens 947 Partnerschaften entstanden, 826 davon zwischen Mitgliedstaaten. Zu den Leistungen und Ergebnissen transnationaler Projekte zählten:<sup>28</sup>

- die verbesserte bilaterale Zusammenarbeit zwischen den Staatsanwaltschaften von Mitgliedstaaten in gemeinsamen Ermittlungsteams bei grenzüberschreitenden Fällen;
- besseres Fachwissen zum Umgang mit EU-Bürgern, die in einem anderen Mitgliedstaat eines Verbrechens beschuldigt werden;
- einen Dialog über gemeinsame Probleme, auch durch Schaffung von EU-übergreifenden Arbeitsgruppen wie dem Legal Experts Advisory Panel.

Das JPEN förderte eindeutig die *justizielle Zusammenarbeit und die Kompatibilität* zwischen den Regeln der Mitgliedstaaten und trug dazu bei, einige gesetzliche Hindernisse zu verringern.

Das Programm förderte die Kompatibilität der Regeln zwischen den Mitgliedstaaten durch:<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Ebd., S. 22

<sup>27</sup> Ebd., S. 45

<sup>28</sup> Ebd., S. 26

<sup>29</sup> Ebd., S. 27

- Verbesserung des Wissens um die Unterschiede zwischen Rechtsvorschriften/Verfahren der Mitgliedstaaten und Identifizierung möglicher Lösungen zur Verringerung dieser Unterschiede;
- Förderung bewährter Praktiken und besserer Harmonisierung;
- Verbesserung des Dialogs zwischen denen, die für den Erhalt und die Ergänzung der Regeln zur Strafjustiz zuständig sind, einschließlich der Schaffung von Arbeitsgruppen zwischen Mitgliedstaaten, um Lösungen für Hindernisse bei der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften zu erörtern und zu identifizieren;
- Förderung der (besseren) Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften durch Erhöhung des einschlägigen Wissens der Mitgliedstaaten sowie ihrer Kapazität für die Umsetzung.

Um sprachliche Hindernisse zu verringern, ermittelte das JPEN Zugang zu Dolmetschdiensten als Priorität für die Finanzierung, vergab Zuschüsse für Sprachtraining von Richtern und Staatsanwälten und die Bewertung von Sprachdiensten in Mitgliedstaaten. Aufgrund des geringen Umfangs dieser Sprachschulung ist es unwahrscheinlich, dass sie sich wesentlich auf den Abbau von Sprachbarrieren auswirkte. Sie trug jedoch zur *Aus- und Fortbildung in der Justiz* bei und förderte die sprachliche Ausbildung in den Rechtsberufen<sup>30</sup>, was eine Priorität der Kommission darstellt.<sup>31</sup>

Eine der wichtigsten finanzierten Maßnahmenarten (47 maßnahmenbezogene Finanzhilfen plus 10 Vergabeverträge in Höhe von insgesamt 4,2 Mio. EUR) sollte die Mitgliedstaaten beim Anpassen ihrer Systeme zur strafrechtlichen Aufzeichnung unterstützen, um sie auf EU-Ebene kompatibel zu machen und den Austausch von Aufzeichnungen durch ECRIS zu ermöglichen. Auch wenn die Projektpartner einige Probleme bei der Umsetzung des Aufbaus von ECRIS in Mitgliedstaaten vorfanden, wurde ECRIS 2012 erfolgreich eingerichtet. Die Maßnahmen des JPEN in diesem Bereich waren also zumindest teilweise erfolgreich.<sup>32</sup>

Soweit die Maßnahmen des JPEN die Verbesserung des *Dialogs und Austauschs zwischen Mitgliedstaaten* und den Aufbau einer justiziellen Zusammenarbeit unterstützten, hat das Programm die Kontakte und den Informationsaustausch sowie die bewährten Praktiken zwischen den Rechts-, Justiz- und Verwaltungsbehörden verbessert. Mindestens 187 finanzierte Aktionen (von 334) bezogen gegenseitiges Lernen, den Austausch bewährter Praktiken und Zusammenarbeit in ihre Projekte ein. Diese Aktionen trugen zum Austausch von Informationen und zur Verbesserung der Kontakte zwischen nationalen Mitgliedern der Justiz bei. Die nationalen Behörden aus 21 Mitgliedstaaten<sup>33</sup> führten einen oder mehrere JPEN-Zuschüsse. Dazu gehörten 15 Justizministerien. Viele dieser Zuschüsse wurden verwendet, um nationale Strafregistersysteme auszubauen, um sie mit dem europäischen System (ECRIS) kompatibel zu machen.<sup>34</sup>

Neben Maßnahmen, die durch Zuschüsse finanziert wurden, wurden JPEN-Finanzierungen verwendet, um Verträge mit Beratern zu vergeben, die das e-Justice-Portal entwickeln und pflegen sollten.<sup>35</sup>

Insgesamt 93 JPEN-Zuschüsse mit einem Umfang von mehr als 44 Mio. EUR (26 % des gesamten geplanten Haushalts für das Programm 2007-2013) gingen speziell an die Ausbildung in der Justiz und Angehörige der Rechtsberufe. Insgesamt durchliefen 25 863 Richter, Staatsanwälte und andere Fachleute im bewerteten Zeitraum die Ausbildung – ein Jahresdurchschnitt von 3695. Abb. 2-1 zeigt die Anzahl der Angehörigen der Rechtsberufe an, die in jedem Jahr an diesen Schulungen teilnahmen.

<sup>30</sup> Ebd., S. 27-28

<sup>31</sup> Siehe 2011 Mitteilung zur Förderung des Vertrauens in eine EU-weite Rechtspflege: Eine neue Dimension der justiziellen Aus- und Fortbildung auf europäischer Ebene <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0551:FIN:DE:PDF>.

<sup>32</sup> *Ex post*-Bewertung von fünf Programmen, die unter der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 umgesetzt wurden. Spezifische Programmbewertung: Programm Strafjustiz (JPEN), ICF, 28. Juli 2015, S. 28 [http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf)

<sup>33</sup> Alle außer Belgien, Dänemark, Zypern, Ungarn, Malta, der Slowakei und Schweden.

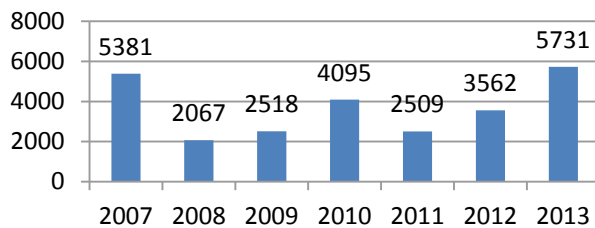
<sup>34</sup> *Ex post*-Bewertung von fünf Programmen, die unter der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 umgesetzt wurden. Spezifische Programmbewertung: Programm Strafjustiz (JPEN), ICF, 28. Juli 2015, S. 27 [http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf)

<sup>35</sup> Ebd., S. 28



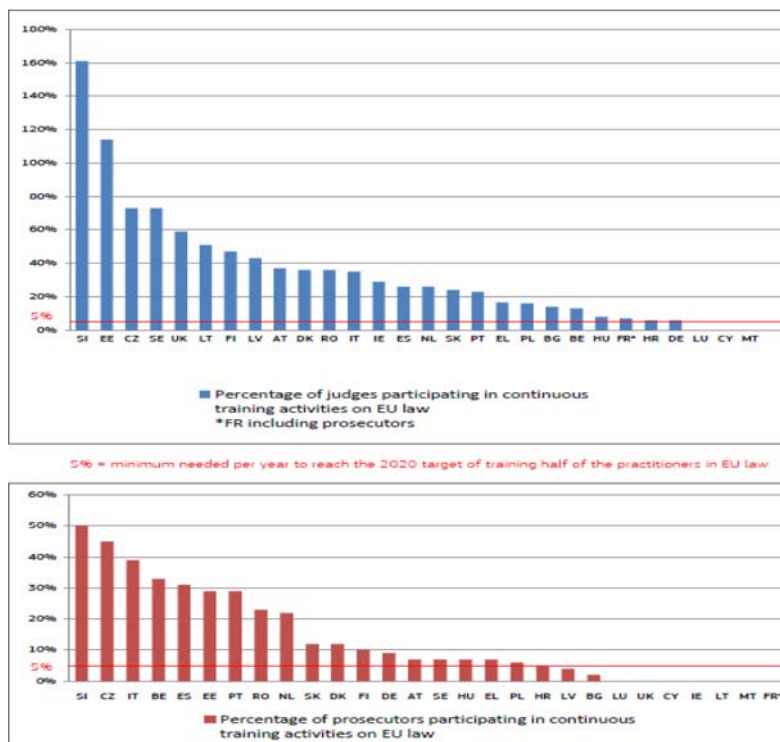
Dies umfasst Schulungen, die durch maßnahmenbezogene Finanzhilfen finanziert wurden, Partnerschaftsrahmenverträge und Betriebskostenzuschüsse zum EJTN.

Abb. 2-1 Anzahl der Teilnehmer, die von 2007-2013 von JPEN-finanzierter Rechtsausbildung in der EU profitierten



Die Kommission hat Vorgaben festgelegt, um bis 2020 die Hälfte aller Angehörigen der Rechtsberufe in der EU (geschätzt 700 000) auszubilden. Dazu müssen bis 2020 pro Jahr mindestens 5 % aller Angehörigen der Rechtsberufe in jedem Mitgliedstaat geschult werden – unabhängig davon ob die Schulungen lokal, national oder auf europäischer Ebene stattfinden oder durch Personen auf lokaler, nationaler oder EU-Ebene organisiert werden.<sup>36</sup> Ein Bericht der Kommission zur europäischen Justizausbildung aus dem Jahr 2014 zeigte, dass das Ziel für die Richter 2013 erreicht wurde (siehe obere Grafik in Abb. 2-2), während die Anzahl der jährlichen Schulungen für Staatsanwälte in 19 Mitgliedstaaten erreicht wurde.

Abb. 2-2 Anzahl der Richter und Staatsanwälte, die 2013 an Fortbildungen in ihrem eigenen Mitgliedstaat und (für Staatsanwälte) im Ausland teilnahmen



Quelle: European Judicial Training 2014. Die Zahlen umfassen Schulungen, die durch andere EU-Programme oder EU-Behörden finanziert wurden, wie etwa die Programme PROGRESS, Ziviljustiz und Grundrechte und Unionsbürgerschaft.

Ein großer Anteil der JPEN-Zuschüsse ging an Projekte, die sich direkt oder indirekt auf die Rechte der Opfer und Angeklagten konzentrierten. Eine der Hauptmethoden, mit denen JPEN zum Aufbau

<sup>36</sup> KOM(2011) 551 endg. „Förderung des Vertrauens in eine EU-weite Rechtspflege: Eine neue Dimension der justiziellen Aus- und Fortbildung auf europäischer Ebene: [http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/2011-551-judicial-training\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/2011-551-judicial-training_de.pdf)

gegenseitigen Vertrauens in die Rechte der Opfer und der Angeklagten in der EU beitrug, ist die Finanzierung von in diesen Bereichen aktiven Plattformen auf EU-Ebene, insbesondere:

- Fair Trials International, mit dem Ziel, unter anderem „eine internationale Bewegung [Netzwerk] von Verteidigern [von Menschenrechtsfachleuten] in fairen Verfahren zu beteiligen und zu unterstützen“; und
- Victim Support Europe (VSE), ein Netzwerk der nationalen Opferhilfsorganisationen, das den Aufbau und die Entwicklung der Opferrechte und Leistungen überall in Europa fordert.<sup>37</sup>

### 2.3.2 Projekterfolge

Die meisten Projekte (ca. 70 %) waren erfolgreich im Erreichen ihrer vorgesehenen Ergebnisse und der Projektziele. Annähernd ein Drittel war jedoch nicht erfolgreich, weil nicht alle Ziele erreicht wurden (siehe Tabelle 2-2). Nur eine Handvoll Fälle (ca. 5 % aller finalisierten Projekte) zeigten hier eine wesentliche Auswirkung auf die Erreichung der operativen Projektziele. Auch wenn einige der auftretenden Hindernisse aufgrund von unerwarteten externen Faktoren entstanden, hätten einige als Teil der Risikobewertungsstrategie identifiziert und abgeschwächt werden können.

**Tabelle 2-2 Faktoren für die in den Projekten auftretenden Umsetzungsprobleme**

<b>Faktor</b>	<b>Anz. betroffener Projekte</b>
Ausscheidende Mitarbeiter/ungereichende Mitarbeiterzahl	5
Nicht genug Zeit	21
Unerwartete (externe) Hindernisse	17
Finanzielle Probleme/keine Finanzierung	12
Technische Gründe (z. B. Probleme mit digitalen Systemen, der Funktion der e-Justice-Software)	5
Umstände, die als Teil des Logikmodells hätten erkannt werden sollen (z. B. fehlende Daten, fehlende Aufnahme durch die Empfänger, Probleme mit dem Timing, Kohärenz bei Entwicklungen von Richtlinien usw.)	15
Verzögerungen durch die Europäische Kommission	2
Änderungen des Logikmodells	7

Quelle: Gesamte Projektdokumentation wie abgebildet durch ICF (n = 334)

Mehr als zwei Drittel der finalisierten Projekte wurden genau wie geplant umgesetzt, während ein Drittel zumindest einige Änderungen an der Art der Umsetzung der Projekte/Arbeitsprogramme im Vergleich zum ursprünglichen Design vornahm.<sup>38</sup>

## 2.4 NACHHALTIGKEIT UND ÜBERTRAGBARKEIT

Die Bewerter analysierten, ob die Ergebnisse, Erfolge und Auswirkungen der Projekte über den Finanzierungszeitraum des Projekts hinaus nachhaltig waren. Drei Ebenen der Nachhaltigkeit wurden in der Bewertung identifiziert:

<sup>37</sup> Ex post-Bewertung von fünf Programmen, die unter der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 umgesetzt wurden. Spezifische Programmbewertung: Programm Strafjustiz (JPEN), ICF, 28. Juli 2015, S. 28  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf)

<sup>38</sup> Ebd., S. 31

1. kurzfristige Nachhaltigkeit, vornehmlich erreicht durch die Verbreitung der Projektergebnisse;
2. mittelfristige Nachhaltigkeit, was ein Fortdauern der Projektergebnisse und/oder Partnerschaften andeutet;
3. längerfristige Nachhaltigkeit, erreicht vornehmlich durch Übertragung der Projektergebnisse auf andere Zusammenhänge, Organisationen und Mitgliedstaaten mit wenig oder ganz ohne zusätzliche Finanzierung.

#### 2.4.1 Fortdauer der Projektaktivitäten und Ergebnisse sowie Verteilung

Von den 121 finalisierten Projekten, die in ihren Endberichten gewisse Hinweise auf Nachhaltigkeit enthielten, gaben 39 (32 %) in ihren Endberichten an, dass das Projekt vollständig fortgesetzt würde, da eine Nachfolgefinanzierung gefunden werden konnte. Diese 39 Projekte bezogen sich auf die Entwicklung von Tools wie ECRIS, Opferhilfsdienste und Programme der opferorientierten Justiz. Entsprechend befassten sie sich mit Systemen oder Leistungen, die entwickelt wurden und für ihre weitere Umsetzung auch weitere Finanzierung benötigten. Dies war jedoch nicht bei allen JPEN-Projekten der Fall. Wo sich ein Maßnahmenzuschuss oder Betriebskostenzuschuss auf Forschung bezog, benötigten die Projekte für ihre Fortsetzung nicht unbedingt weitere Finanzierung. Analog dazu benötigten Projekte, die sich auf Schulung oder gegenseitiges Lernen konzentrieren, nur dann weitere Finanzierung, wenn die Schulungen auf neue Teilnehmer ausgeweitet werden sollten.<sup>39</sup>

Bei weiteren 28 Projekten wurde in den Abschlussberichten angegeben, dass das Projekt teilweise fortgeführt würde, wenn beispielsweise einzelne Aspekte der Ausbildung fortgeführt oder Ergebnisse aus dem Projekt zur Entwicklung oder als Beitrag für neue Projekte verwendet würden. In diesen Fällen kann angenommen werden, dass eine Finanzierung für die teilweise Fortführung gefunden wurde. Die Ergebnisse der Onlinestudie legten den Schluss nahe, dass die meisten Zuschussempfänger (71 % bzw. 61 von 86 Umfrageteilnehmern) weitere Finanzierung benötigten, um die Projekte/Aktivitäten fortzusetzen. In Follow-up-Interviews gaben 25 der 33 befragten Personen an, dass weitere Finanzierung notwendig war, um nachfolgende Aspekte der Projekte wie Ausbildung und Übersetzungen auszuführen; Prüfung der entwickelten Produkte; und Umsetzung der Methodologien.

20 von 33 Befragten gaben jedoch auch an, dass Punkte wie Aktivitäten zur Verbreitung und Sensibilisierung ohne weitere Finanzierung fortgesetzt werden konnten.<sup>40</sup>

Insgesamt war die Verbreitung der Projektergebnisse durch die Kommission begrenzt, da sich diese vornehmlich darauf verließ, dass die Empfänger ihre Ergebnisse direkt an die Zielgruppen weitergaben, während sich das eigene Personal vor allem auf das finanzielle Management beschränkte. Es gab einige Veröffentlichungen von Schulungsmaterial, und der Überwachung der Projektausgaben und -budgets wurde Priorität vor der Überwachung der Ergebnisse eingeräumt. Nur ein Teil der Ergebnisse von Ausbildungsprojekten wurde im e-Justice-Portal veröffentlicht. Die Schulungsunterlagen wurden nur dann auf das e-Justice-Portal hochgeladen, wenn die Produkte umfassend und relevant waren und Abdeckungsdefizite ausgeglichen (vor allem Seminare des European Institute of Public Administration [EIPA], Links zum EJTN und Websites des Projekts „Building Mutual Trust“<sup>41</sup> ).<sup>42</sup>

Die Verbreitung war im Rahmen der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen vorgeschrieben und wurde von der Kommission gefördert. Bei der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für maßnahmenbezogene Zuschüsse hatten die Antragsteller einen Plan zur Verbreitung

<sup>39</sup> Ebd., S. 36

<sup>40</sup> Ebd.

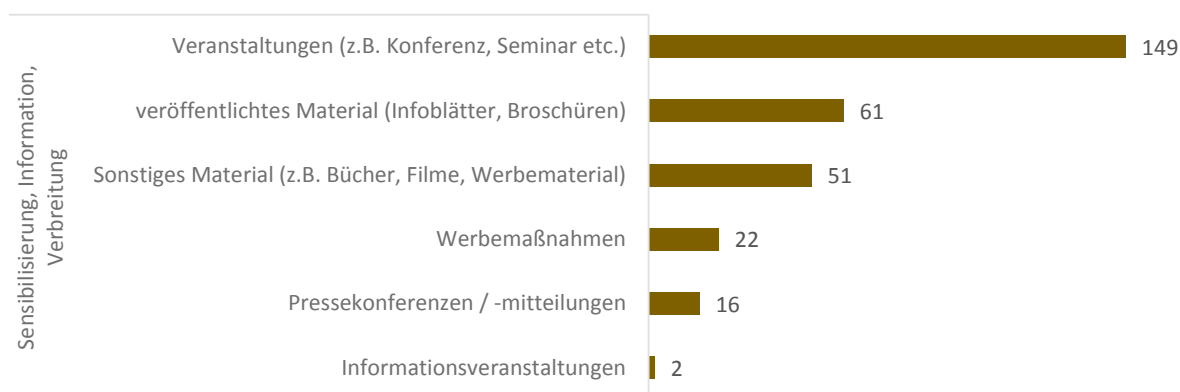
<sup>41</sup> Das Projekt unterstützt die sprachliche Ausbildung für Angehörige der Rechtsberufe.

<sup>42</sup> *Ex post*-Bewertung von fünf Programmen, die unter der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 umgesetzt wurden. Spezifische Programmbewertung: Programm Strafjustiz (JPEN), ICF, 28. Juli 2015, S. 33-34  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf)

vorzulegen. In den Anträgen auf Betriebskostenzuschüsse war keine Strategie zur Verbreitung zu beschreiben. Aus den 95 Teilnehmern an der Onlineumfrage erklärten 92 % (87 Befragte), dass sie einen klaren Plan zur Verbreitung der Ergebnisse ihres Projekts/ihrer Aktivitäten hatten. Eine Analyse von 12 Antragsformularen für maßnahmenbezogene Finanzhilfen aus allen prioritären Bereichen und allen Jahren des Programms zeigt, dass sich die Verbreitungsstrategien qualitativ unterschieden.<sup>43</sup>

Die quantitative Analyse der Dokumentation von 334 JPEN-Zuschüssen zeigt, dass mindestens 197 (59 %) aller Zuschussempfänger als Teil ihrer Projekte/Arbeitsprogramme Maßnahmen zur Erhöhung der Bekanntheit oder Verbreitung umsetzten. Die Analyse der Projektergebnisse (siehe Abb. 2-3), die in den Endberichten der Zuschussempfänger gemeldet werden, zeigt, dass die Haupt-Tools für die Verbreitung Events, Newsletter oder Broschüren und andere Leistungen waren. Einige Zuschussempfänger erstellten auch Websites zum Verbreiten der Projektinformationen. Zum Zeitpunkt der Bewertung wurde jedoch festgestellt, dass nicht alle Projektwebsites weiter gepflegt wurden, nachdem die Projektfinanzierung abgeschlossen war.

**Abb. 2-3 Ergebnisse der Maßnahmen zur Verbreitung und Erhöhung der Bekanntheit (n=221)**



Quelle: Analyse von 221 Zuschüssen, für die Endberichte zur Verfügung standen.

Dass solche Aktivitäten effektiv die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger auf sich zogen und den Kontakt zwischen Behörden unterschiedlicher Mitgliedstaaten erhöhten, deutet darauf hin, dass die Verbreitung zumindest teilweise erfolgreich war. Insgesamt meldeten 44 Teilnehmer an der Onlinestudie, dass sie bereits erfolgreich Ergebnisse in anderen als dem eigenen Mitgliedstaat umgesetzt hatten. 29 meldeten außerdem, dass die Ergebnisse des Projekts/der Aktivitäten in politische Aktivitäten in einem oder mehreren Ländern eingeflossen waren.<sup>44</sup>

#### 2.4.2 Fortdauer der Partnerschaften nach Abschluss des Projekts

Basierend auf Informationen aus Abschlussberichten wurden 17 Partnerschaften zur Umsetzung von JPEN-Zuschüssen ganz oder teilweise nach dem Ende des Projekts fortgesetzt. Wahrscheinlich war jedoch die Anzahl der fortgesetzten Partnerschaften höher, da 71 der 91 Teilnehmer an der Onlinestudie (78 %) angaben, dass ihre Partnerschaft bereits fortgesetzt wurde oder nach Abschluss des Projekts fortgesetzt werden dürfte. Ein weiterer Faktor war, dass befragte und an der Onlinestudie teilnehmende Zuschussempfänger positiv über den Nutzen der unter dem JPEN gegründeten

<sup>43</sup> Ebd., S. 34

<sup>44</sup> Ebd., S. 35

Partnerschaften berichteten. Erkenntnisse aus den Follow-up-Interviews mit Zuschussempfängern wiesen darauf hin, dass einige dieser Partnerschaften bereits vor Beginn des Projekts gestartet wurden. Die Erfahrung mit der vorherigen Partnerschaft half bei der Teambildung, der Teamkommunikation und der Problemlösung und machte es leichter, anfängliche Kontakte innerhalb des neuen Projekts zu schaffen.<sup>45</sup> Es wurden keine Daten zu den Gründen gesammelt, warum Partnerschaften nicht fortgesetzt wurden.

### **2.4.3 Potenzielle Nachhaltigkeit und Übertragbarkeit der Ergebnisse**

Die Verbreitung von Leistungen und Ergebnissen für ein breites Publikum kann die Nachhaltigkeit erhöhen. Viele Ergebnisse wurden bereits zur Verwendung auf EU-Ebene vorgesehen (z. B. war die justizielle Aus- und Fortbildung des EJTN für Teilnehmer aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten und das e-Justice-Portal für die Verwendung durch Teilnehmer aus allen Mitgliedstaaten vorgesehen). Einige, die nicht für die EU-übergreifende Anwendung vorgesehen waren, waren anderweitig so aufgebaut, dass sie auf andere Mitgliedstaaten übertragen werden konnten.

Für die Zuschussempfänger war es schwer, die Nachhaltigkeit ihrer Projekte in den Abschlussberichten nachzuweisen. Dies lag daran, dass nur zwei oder drei Monate zwischen dem Projektabschluss und dem Berichtstermin lagen, was nicht wirklich ausreicht, um Nachhaltigkeit nachzuweisen.

Viele der Projektpartner, die für die Beurteilung befragt wurden, gaben an, dass sie ihre Projekte um klare Produkte oder Ergebnisse herum aufgebaut hatten, von denen viele auf andere Mitgliedstaaten übertragen würden bzw. werden könnten. Insgesamt brachten 70 von 89 Teilnehmern an der Onlinestudie ebenfalls zum Ausdruck, dass alle oder ein Teil der Leistungen unverändert in mehr als einem Land verwendet werden konnten, während weitere 22 meldeten, dass die Ergebnisse mit geringen Änderungen in mehr als einem Land übernommen werden konnten. Mehr als zwei Drittel (61 Teilnehmer) erklärten außerdem, dass die Ergebnisse des Projekts/der Aktivitäten in politische Aktivitäten in einem oder mehreren Ländern einfließen konnten.<sup>46</sup>

Faktoren, die ein Hindernis für die vollständige Übertragbarkeit der Ergebnisse darstellen können, wurden durch die befragten Personen ebenfalls genannt. Dies umfasste die Anpassung an die spezielle Gesetzgebung der Länder; notwendige Übersetzungen; die Reife der Rechtssysteme anderer Mitgliedstaaten; die Höhe der Priorität eines bestimmten Themas in der Agenda eines bestimmten Mitgliedstaats; die Notwendigkeit eines bestimmten Projektergebnisses (d.h. Schulungstool oder -Methode).

## **2.5 EFFIZIENZ UND MÖGLICHKEIT FÜR VEREINFACHUNG**

Dieser Abschnitt bewertet die Effizienz des Programms bezüglich:

- Hinlänglichkeit und Wirksamkeit der zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen;
- Angemessenheit der ausgegebenen Beträge im Vergleich zur erreichten positiven Wirkung;
- Ausmaß, in dem die Mittelzuweisung unter den unterschiedlichen Finanzierungstools angemessen und ausreichend war, um die Projektziele zu erreichen.

Dieser Abschnitt betrachtet darüber hinaus die Verwaltungseffizienz der Kommission und prüft, ob Raum für die Vereinfachung des Programmmanagements besteht.

<sup>45</sup> Ebd., S. 36

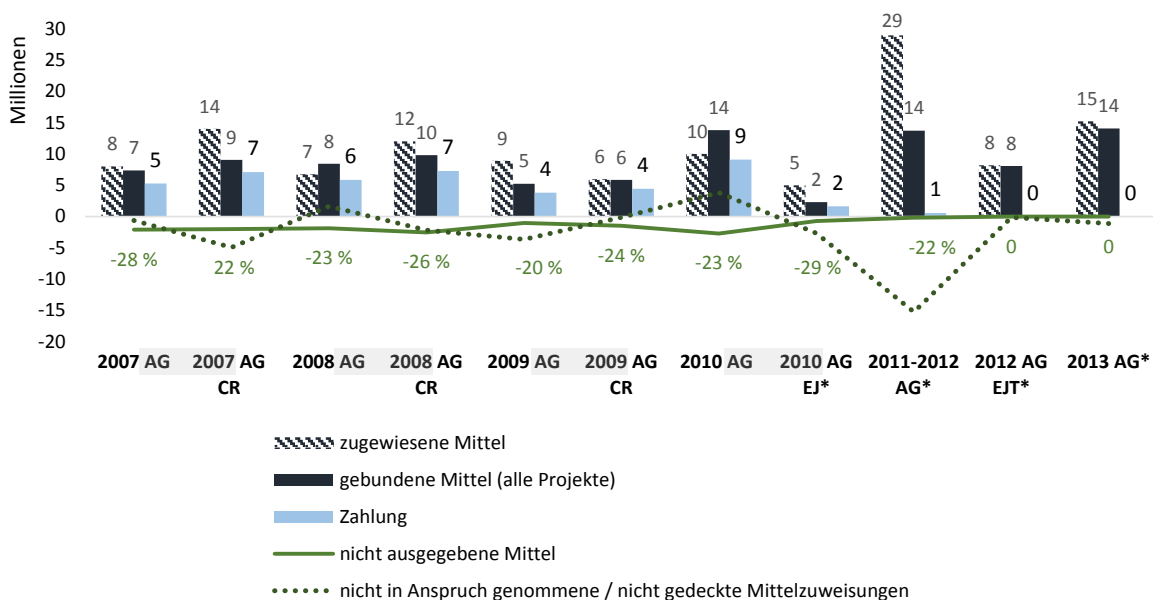
<sup>46</sup> Ebd., S. 37

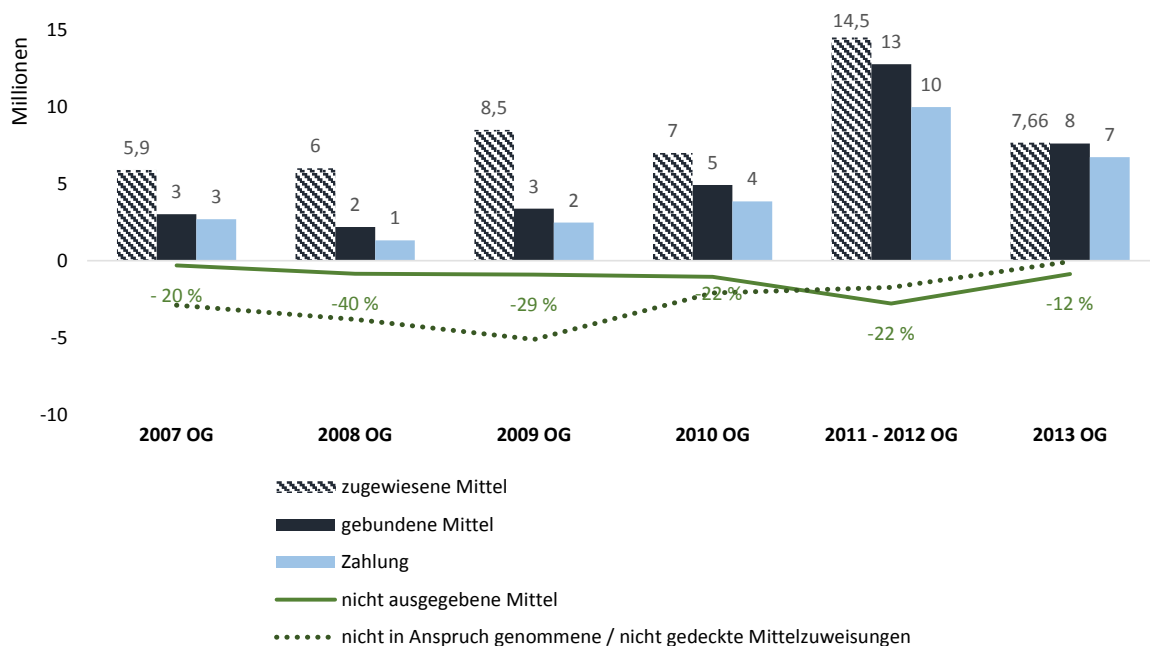
### 2.5.1 Hinlänglichkeit und Effizienz der verfügbaren finanziellen Ressourcen

Die Analyse zeigte, dass das zur Erreichung der Ziele zur Verfügung gestellte Budget ausreichte, da die Programmziele gut ausgedrückt und nie zu hoch gesteckt waren. Zuschussempfänger meldeten ebenfalls, dass die Zuschüsse allgemein ausreichend waren, um die Ziele umzusetzen und in ihrem Bereich etwas zu erreichen.

Ein Vergleich der zugeordneten Mittel mit (endgültig) zugesagten Mitteln weist darauf hin, dass Projekte gegen Anfang des Programms häufig weniger als geplant ausgaben: Die Zusagen pro Aufforderung lagen systematisch unter den anfänglichen Zuweisungen, was sich jedoch bei späteren Aufforderungen zu einem gewissen Grad verbesserte (siehe Abb. 2-4). Der Grund für diese anfängliche Abweichung war, dass JPEN ein neues Programm darstellte, das sich an eine Interessengruppe wandte, die relativ wenig Erfahrung mit Finanzierungsanwendungen hatte. Die verwendeten Finanzierungstools folgten einer klaren Logik und wurden allgemein effizient eingesetzt.

**Abb. 2-4 Unter JPEN insgesamt zugewiesene, zugesagte und bislang bezahlte Beträge und zu hohe/zu niedrige Zuweisungen und zu geringe Ausschöpfungen nach Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen (maßnahmenbezogene Finanzhilfen oben, Betriebskostenzuschüsse unten)**





*Hinweis: Die Finanzierungszahlungen für Betriebskostenzuschüsse umfassen auch die Partnerrahmenverträge und Betriebskostenzuschussmonopole. Zahlen zu Zuweisungen und Projekten, die 2011-2012 finanziert wurden, wurden kombiniert. Zu geringe Ausgaben wurden als Differenz zwischen zugesagter und gezahlter Finanzierung für alle abgeschlossenen Projekte berechnet. \* Nicht alle Projekte wurden abgeschlossen (die Zahlen zu Ausgaben und zu geringen Ausgaben beziehen sich nur auf abgeschlossene Projekte). AG-maßnahmenbezogene Finanzhilfen, OG-Betriebskostenzuschüsse, CR-Strafregister, EJ-justice, EJT-European Judicial Training.*

## 2.5.2 Ausgegebenes Geld im Vergleich zur erreichten Wirkung

Das JPEN stellte 131 Mio. EUR zur Finanzierung von 334 zumeist transnationalen Projekten zur Verfügung, in denen mehr als 1200 Führungs- und Partnerorganisationen vertreten waren<sup>47</sup>. Schließlich finanzierte das JPEN mit zusätzlichen 21 Mio. EUR 174 vergebene Projekte. Dies trug auch zu den allgemeinen und spezifischen Zielen des Programms bei, zum Beispiel durch Unterstützung der Vorbereitung von Gesetzen; das Zusammenbringen von Fachleuten zum Besprechen bestimmter Hindernisse sowie die Kommunikation der wichtigsten Aspekte.<sup>48</sup>

Die erwarteten Auswirkungen des JPEN bezogen sich auf den Beitrag zur Schaffung eines echten europäischen Rechtsraums in Strafsachen auf der Grundlage gegenseitiger Anerkennung und gegenseitigen Vertrauens. Die erwarteten Ergebnisse bezogen sich auf die Verstärkung der justiziellen Zusammenarbeit, die Unterstützung für europäische Netzwerke, die zur Förderung der EU-Strafjustiz arbeiteten, die Weiterentwicklung von grenzüberschreitenden Schulungen für Fachleute sowie die Stärkung des gegenseitigen Vertrauens zum Schutz der Rechte von Opfern und Beschuldigten.<sup>49</sup>

Während die erwarteten Auswirkungen ohne Frage ambitioniert und herausfordernd waren, trugen die JPEN-Ressourcen zu einem gewissen Grad, der jedoch schwer zu bemessen ist, zum breiteren EU-Ziel des Aufbaus eines europäischen Rechtsraums bei, indem ein spezieller Finanzierungsstrom zur Ergänzung einer Reihe anderer Mittel aufgebaut wurde (z. B. Gesetzgebung, Politik, EU-Behörden). Das Programm half der Kommission außerdem bei der Umsetzung mehrerer EU-Ziele, die Teil des

<sup>47</sup> Bei dieser Zahl bleibt unberücksichtigt, dass Organisationen, die mehr als einen Zuschuss erhalten haben, doppelt gezählt werden.

<sup>48</sup> Ex post-Bewertung von fünf Programmen, die unter der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 umgesetzt wurden. Spezifische Programmbewertung: Programm Strafjustiz (JPEN), ICF, 28. Juli 2015, S. 45  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf)

<sup>49</sup> Ebd., S. 45

europäischen Rechtsraums sind.<sup>50</sup> Die Analyse der abgeschlossenen Projekte, für welche Informationen bereitgestellt wurden zeigt, dass nicht weniger als 73 % der abgeschlossenen<sup>51</sup> Maßnahmen- und Betriebskostenzuschüsse mit Nachweisen der erreichten Ergebnisse und Auswirkungen verbunden sind, während nur 16 % keine Nachweise aufwiesen.<sup>52</sup>

Auch wenn die als Teil der Bewertung erfassten Nachweise noch immer nicht ausreichen, um eindeutig darzulegen, dass die für das Programm ausgegebenen Ressourcen im Verhältnis zu den Ergebnissen und erreichten Wirkungen angemessen waren<sup>53</sup>, weisen die identifizierten Ergebnisse und Auswirkungen mit Blick auf die Erfolge des Programms, die bereits unter dem Kriterium „Effektivität“ erklärt wurden, darauf hin, dass die Ausgaben angemessen waren.<sup>54</sup>

### **2.5.3 Angemessenheit der Zuweisung von Mitteln unter den unterschiedlichen Finanzierungstools**

Den jährlichen Arbeitsprogrammen entsprechend betragen die Zuweisungen für die Umsetzung des JPEN von 2007-2013 196 Mio. EUR, was im Schnitt 28 Mio. EUR pro Jahr entspricht. Der größte Anteil der Finanzierung wurde den maßnahmenbezogenen Finanzhilfen (115 Mio. EUR oder 58 % des Gesamtprogrammwertes) zugewiesen, gefolgt von den Betriebskostenzuschüssen (50 Mio. EUR oder 25 %). Für die öffentliche Auftragsvergabe waren anfänglich 32 Mio. EUR oder 16 % des Gesamtprogrammwerts zugewiesen. Bei einem Blick auf die Beträge, die durch die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen zugewiesen wurden, zeigt sich, dass maßnahmenbezogene Finanzhilfen von insgesamt 123 Mio. EUR vergeben wurden, d.h. ca. 8 Mio. EUR mehr als der anfänglich geplante Betrag aus den Jahresarbeitsprogrammen (siehe Tabelle 1-1 und Tabelle 1-2).<sup>55</sup>

Die relativ geringen Zahlen der Anträge pro Aufforderung und die hohen Erfolgsraten insbesondere für die ersten Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für maßnahmenbezogene Finanzhilfen (67 % für maßnahmenbezogene Finanzhilfen 2007, 87 % für maßnahmenbezogene Finanzhilfen für CR-Strafregister 2007, 48 % für maßnahmenbezogene Finanzhilfen 2008 und 77 % für CR-maßnahmenbezogene Finanzhilfen 2008) weisen erneut auf die relativ geringe anfängliche Sichtbarkeit des Programms und mögliche Probleme dabei hin, Interessenträger zum Einreichen von Anträgen zu bringen (siehe Abb. 2-5).

#### **Abb. 2-5 Ausgewählte Zuschüsse als Anteil der Gesamtanträge pro Aufforderung**

<sup>50</sup> Ebd.

<sup>51</sup> Insgesamt sind 210 Maßnahmenzuschüsse und 50 Betriebskostenzuschüsse als fast oder vollständig abgeschlossen zu betrachten.

<sup>52</sup> Für die verbleibenden Projekte lagen keine klaren Nachweise vor, oder es wurden keine Informationen angegeben.

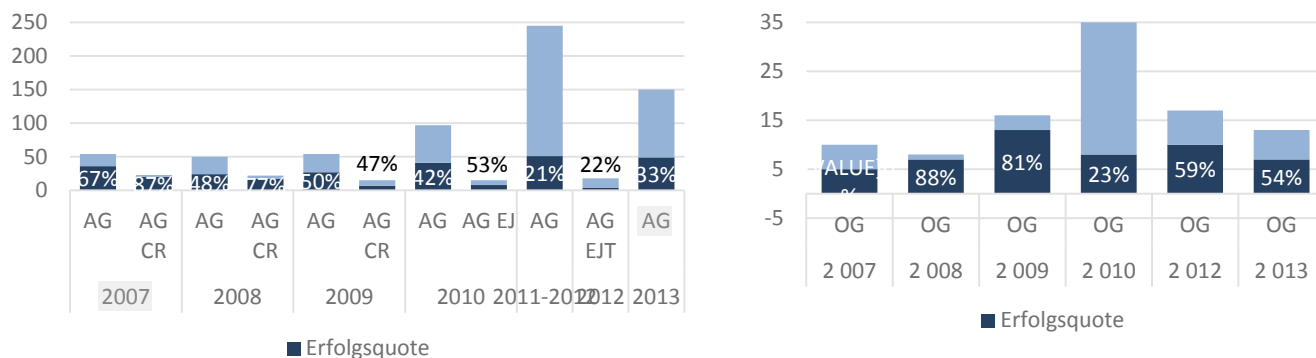
<sup>53</sup> Dabei wird auch beachtet, dass etwa ein Drittel der finanzierten Aktionen noch abgeschlossen werden muss und es eine Zeit lang dauert, bis bestimmte Ergebnisse und Auswirkungen umgesetzt werden.

<sup>54</sup> *Ex post*-Bewertung von fünf Programmen, die unter der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 umgesetzt wurden. Spezifische Programmbewertung: Programm Strafjustiz (JPEN), ICF, 28. Juli 2015, S. 45

[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf)

<sup>55</sup> Ebd., S. 40





AG-maßnahmenbezogene Finanzhilfen, OG-Betriebskostenzuschüsse, CR-Strafregister, EJ-e-justice, EJT-European Judicial Training

Mit Blick auf die Ausschöpfungsquote der Maßnahmen- und Betriebskostenzuschüsse (d.h. Zahlungen als Anteil der Zusagen) scheint es, dass die gewährten Budgets insgesamt etwas höher lagen als das, was der Zuschussempfänger ausschöpfen und umsetzen konnte. Die durchschnittliche Ausschöpfungsquote betrug 76 % für maßnahmenbezogene Finanzhilfen und 80 % für Betriebskostenzuschüsse. Die Betriebskostenzuschüsse zeigten auch gewisse Verbesserungen im Laufe der Zeit und daher ein geringeres Aufkommen von zu niedrigen Ausgaben. Bei der Auftragsvergabe zeigten die Daten, dass 21 Mio. EUR von den anfänglich zugewiesenen 32 Mio. EUR vergeben wurden. Dies weist darauf hin, dass die insgesamt zur Verfügung gestellte Finanzierung ausreichte.<sup>56</sup>

Weiterhin besteht mit Blick auf die speziell betroffenen Interessengruppen das Risiko, dass bei dieser Art von Finanzierung die „volle Aufnahmekapazität“ erreicht wird. Dafür gibt es zwei Gründe:

- die relativ „beschränkte“ Anzahl solcher Interessenträger (im Gegensatz zu Programmen wie Daphne III, für die aufgrund der größeren Vielseitigkeit und höheren Anzahl von betroffenen Interessenträgern ein viel höherer Bedarf besteht);
- für viele ist die Verwendung des Zuschusses etwas, das neben dem „Tagesgeschäft“ erledigt wird.

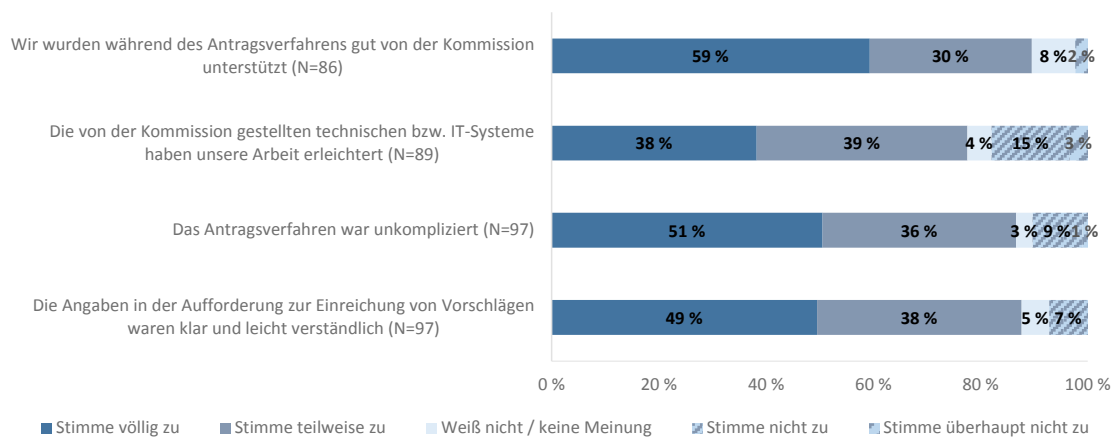
#### 2.5.4 Verwaltung durch die Kommission und Möglichkeiten zur Vereinfachung

Basierend auf den Ergebnissen der Onlinestudie wurden die Voraussetzungen für Antragsteller, um eine JPEN-Finanzierung zu erhalten, als allgemein angemessen betrachtet, wie nachfolgend in Abb. 2-6 dargestellt.

Abb. 2-6 Reaktionen zu der Onlinestudie bezüglich der Wahrnehmung der Unterstützung der Kommission während des Antragsprozesses

<sup>56</sup> Ex post-Bewertung von fünf Programmen, die unter der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 umgesetzt wurden. Spezifische Programmbewertung: Programm Strafjustiz (JPEN), ICF, 28. Juli 2015, S. 42

[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf)



*Quelle: Studie für die Ex-post-Bewertung der fünf Programme der GD Justiz 2007-2013. Frage 36: Bitte kommentieren Sie die folgende Aussage bezüglich des Managements der Kommission für die fünf Programme, einschließlich der Überwachung durch die Kommission und der Bewertung Ihres Projekts/Ihrer Aktivitäten: [Aussagen in der Grafik]*

Die Informationen aus den Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen waren über den gesamten Finanzierungszeitraum hinweg geradlinig und umfassten Erklärungen zu den unterschiedlichen Elementen bezüglich der Anwendung. Das Dokument wurde jedoch im Lauf der Zeit länger, was teils die in dem Antragsformular verlangte Detailstufe, die Anzahl der vorgelegten Prioritäten und die Einführung des IT PRIAMOS-Systems 2008 widerspiegelte. Die Informationen aus den Aufforderungen waren laut den meisten Teilnehmern an der Onlinestudie klar und leicht verständlich (d.h. 87 % der Teilnehmer sagten bei beiden Aussagen „stimme stark zu“ oder „stimme zu“). Für die Aufforderung 2013 gab es eine einheitliche Anleitung für Antragsteller, die die fünf Programme der GD Justiz sowie ISEC und PROGRESS abdeckte. Die einheitliche Anleitung trug zur Vereinfachung und Effizienz für Antragsteller bei, die Vorschläge für unterschiedliche Projekte vorlegten.<sup>57</sup>

Die Antragsteller hatten das Projekt im Antragsformular während des gesamten Programms im Hinblick auf die allgemeinen Projektinformationen zu beschreiben; Umsetzung; Finanzmanagement; Ergebnisse; Bewertung; und Verbreitung.

Weiterhin wurde von den Antragstellern verlangt, Formulare zur Budgetschätzung, Mitarbeiterkostenanalysen und eine Partnerschaftserklärung auszufüllen. Ab 2010 wurden Antragsteller auch gebeten, Indikatoren für die Bewertung der Ergebnisse bereitzustellen, Nachweise für Erfahrung aus vorherigen Programmen vorzulegen und mehr Einzelheiten zu den Partnern und Arbeitsabläufen anzugeben.

Dies erhöhte das Potenzial für die Qualität in den Projekten, motivierte die Antragsteller zur Entwicklung eines genaueren Plans und einer genaueren Kostenschätzung für sämtliche Aktivitäten.

Die überwiegende Mehrzahl der Teilnehmer schien mit dem Antragsprozess zufrieden gewesen zu sein (d.h. mit dem Einreichen des Antrags und den Informationen aus den Aufforderungen). Wenn Teilnehmer jedoch gefragt wurden, ob sie Hilfe von Personen mit spezifischer Erfahrung und Wissen zu den Verfahren erbeten hätten, stimmten nur 45 % stark oder teilweise nicht zu. 35 % der Teilnehmer wussten von Organisationen/Projekten/Praktikern, die nicht auf die Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen reagierten, weil die Anforderungen zu komplex/kompliziert waren. Dagegen erklärten lediglich 21 %, dass sie solche Organisationen/Projekte/Praktiker nicht kannten. Insgesamt wurden die Berichtsanforderungen (für die finanziellen Aspekte und die nicht finanziellen Aspekte der Projekte) durch die überwiegende Mehrheit der Teilnehmer (81 von 95 oder 85 %) für angemessen gehalten.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Ebd., S. 49

<sup>58</sup> Ebd.

Die Überwachungsvorkehrungen der Kommission wurden von ca. 79 % der Teilnehmer an der Onlinestudie (71 von 90 oder 79 %) zumindest teilweise als gut und hilfreich für die Umsetzung des Projekts/der Aktivitäten betrachtet, während 21 % nicht vollständig zufrieden waren (Gründe sind, dass die finanziellen Regeln sehr komplex sind, sodass die Finanzberichterstattung für Empfänger kompliziert wird, und dass der Überwachungsprozess zu bürokratisch ist. Die Mitarbeiter der Kommission gaben während der Projektlaufzeit manchmal abweichende Antworten). Die Ausschreibung 2011-2012 enthielt die Anforderung, einen Fortschrittsbericht vorzulegen. Dies machte die Berichterstattung effizienter. Die endgültige Berichterstattung war eine relativ einfache Übung, die aus einer Beschreibung der Projektergebnisse sowie der vorgefundenen Probleme und der angewandten Methoden bestand.<sup>59</sup>

Allgemein wurde das Management der Kommission im Lauf der Zeit durch folgende Maßnahmen effizienter: Einrichtung einer einheitlichen Anlaufstelle, die sich um das Programmmanagement kümmerte, Veröffentlichung eines Handbuchs für Beamte der Kommission sowie indirekt durch die Verbreitung einer Projektmanagementanleitung mit der Aufforderung von 2011.

Allgemein war die Erfahrung der Zuschussempfänger bei der Zusammenarbeit mit der Kommission positiv. Die Voraussetzungen für einen Zuschussantrag beinhalteten einen ähnlichen Verfahren wie für andere Programme, die zentral durch die Kommission verwaltet wurden, und benötigten ab der Aufforderung 2010 ausführlichere Informationen, was für die Qualität der Anträge und Projekte hilfreich war. Die Änderungen an der Berichterstattung führten auch zu einem ausgeglicheneren Ansatz zwischen finanzieller Rechtfertigung einerseits und der Bewertung/Beurteilung der tatsächlichen Ergebnisse und potenziellen Auswirkungen auf die Projekte andererseits.<sup>60</sup>

## 2.6 EUROPÄISCHER MEHRWERT

Der EU-Mehrwert bezieht sich auf das Ausmaß, in dem die EU-Ausrichtung des Programms Werte für ihre Interessenträger schafft, sowie den Umfang, in dem die EU einen vergleichbaren Vorteil gegenüber nationalen und internationalen Akteuren hat, die in dem Bereich aktiv sind. Zunächst werden der EU-Bezug des Programms und seine geografische Abdeckung behandelt. Dies ist ein Ausgangspunkt für die Identifizierung eines EU-Mehrwerts. Der EU-Mehrwert wird dann nach Leistungen bewertet, die Werte für die EU und die Empfänger geschaffen haben. Es war jedoch noch nicht möglich, EU-Mehrwert bezüglich der Auswirkungen zu identifizieren und zu messen.

Das JPEN wies eine starke transnationale Dimension auf. Dies wird durch die Ziele des Programms und die Arten der als zulässig betrachteten Maßnahmen gestützt, wie in dem Beschluss des Rates von 2007 betont wurde. In Artikel 4 des Beschlusses heißt es, dass das JPEN „spezifische länderübergreifende Projekte von Interesse für die Union unterstützt, 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, [...] eingereicht werden“. Das JPEN umfasste auch eine große Anzahl an EU-Plattformen. Förderfähige Aktionen umfassten auch nationale Projekte.

### 2.6.1 Geografische Abdeckung und Beteiligung der Mitgliedstaaten

Alle Mitgliedstaaten nahmen am JPEN teil. Allgemein gab es eine recht gute geografische Abdeckung der Aktivitäten in der gesamten EU. Einige Mitgliedstaaten erhielten eine höhere Anzahl von Zuschüssen und beteiligten sich an mehr finanzierten Partnerschaften als andere.

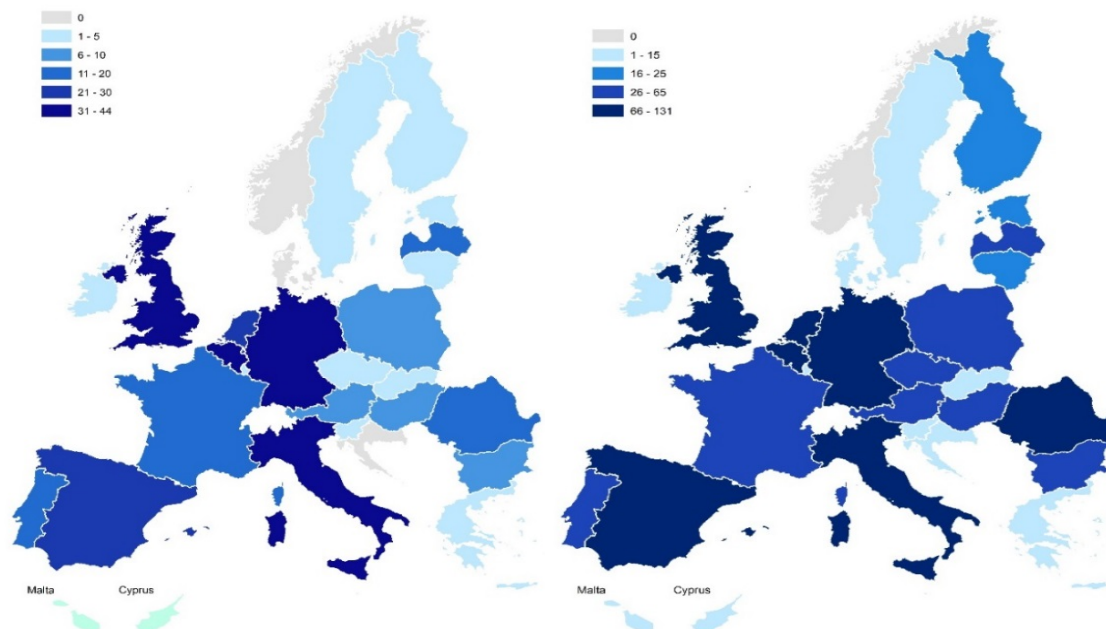
Abb. 2-7 unten zeigt die geografische Verteilung der Organisationen, die an JPEN-Projekten pro Mitgliedstaat teilnahmen. Führende Organisationen befinden sich vor allem innerhalb von vier Mitgliedstaaten: Belgien, Deutschland, Italien und Vereinigtes Königreich. Zusammen leiteten diese Mitgliedstaaten 48 % (161) aller Projekte. Viele EU-Netzwerke/Plattformen sind in Belgien

<sup>59</sup> Ebd., S. 39

<sup>60</sup> Ebd.

eingetragen. Es wurden keine Projekte von in Kroatien ansässigen Organisationen geführt. Bei einem Blick auf die Partnerorganisationen ist die Teilnahme der Mitgliedstaaten gleichmäßiger verteilt: 15 der Mitgliedstaaten nahmen teil, und mehr als 25 Partnerorganisationen waren beteiligt.

**Abb. 2-7 Gesamtanzahl der Organisationen pro Mitgliedstaat, die an JPEN teilnahmen, einschließlich führender Organisationen (links) und Partnerorganisationen (rechts)**



Weiterhin entwickelten führende Organisationen im Schnitt zwar mehr Partnerschaften mit Organisationen aus ihrem eigenen Mitgliedstaat als mit Organisationen aus anderen EU Mitgliedstaaten<sup>61</sup>, es wurden jedoch bis zu 826 transnationale Partnerschaften aufgrund des Programms entwickelt.<sup>62</sup> Die durchschnittliche Anzahl transnationaler Partnerschaften pro Mitgliedstaat lag knapp unter 32, wobei Organisationen aus Belgien, Deutschland, Spanien, Italien und dem Vereinigten Königreich jeweils Partnerschaften mit mehr als 100 Organisationen aus anderen EU Mitgliedstaaten eingingen.

Bezüglich der Partnerschaftsstruktur waren Belgien, Deutschland, Italien, Spanien und das Vereinigte Königreich die Mitgliedstaaten, deren Organisationen Partnerschaften mit Organisationen in den meisten unterschiedlichen Mitgliedstaaten eingingen. Jedes dieser Länder hatte Organisationen mit Partnerschaften mit Peer-Organisationen in 21-26 unterschiedlichen EU Ländern.<sup>63</sup>

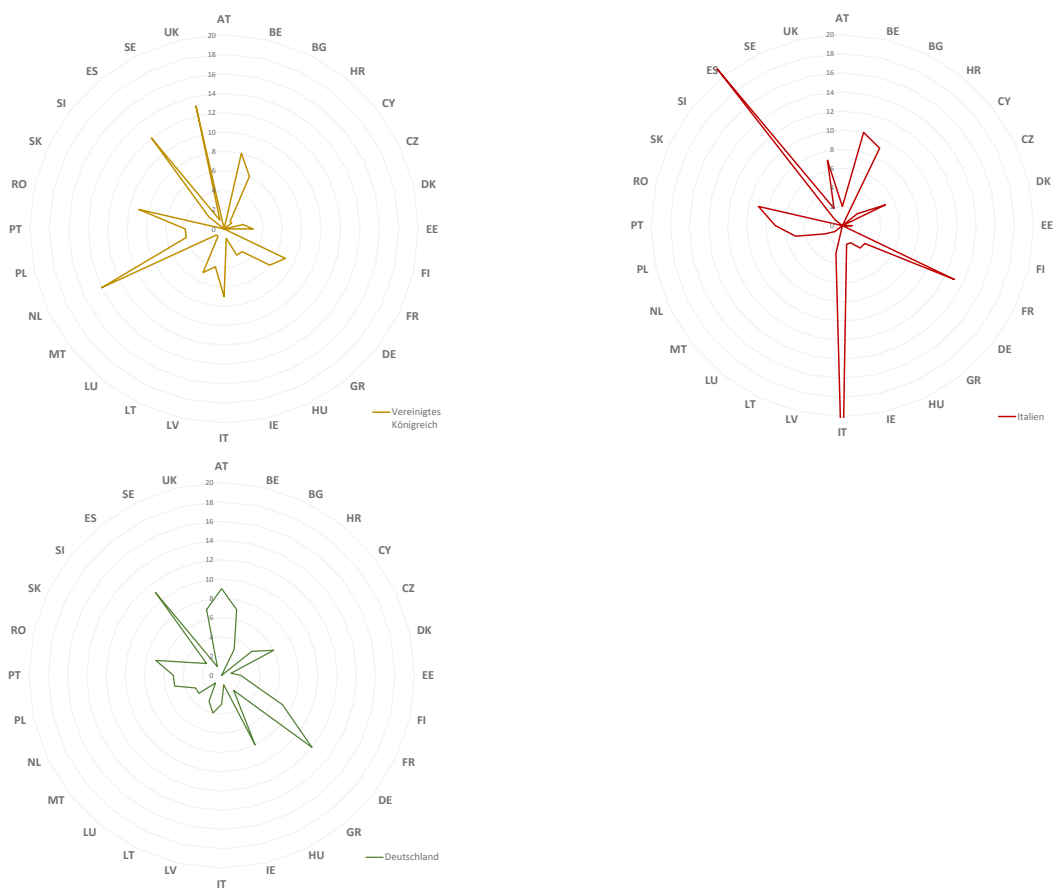
Abb. 2-8 unten zeigt die Partnerschaftsstruktur für von Deutschland, Italien und dem Vereinigten Königreich geführte Projekte, da dies die drei Mitgliedstaaten mit der höchsten Anzahl von Führungsorganisationen waren. Deutsche Führungsorganisationen unterhielten Partnerschaften mit 26 verschiedenen EU-Mitgliedstaaten (außer Deutschland), während Organisationen aus dem Vereinigten Königreich und Italien jeweils Partnerschaften mit 23 und 21 anderen Mitgliedstaaten unterhielten.

<sup>61</sup> Dies ist für Italien besonders beachtenswert. Beispielsweise hatten italienische Führungsorganisationen 28 italienische Partner, 21 spanische Partner und 13 französische Partner. Führungsorganisationen aus dem Vereinigten Königreich hatten 14 niederländische Partner, 13 Partner aus dem Vereinigten Königreich und 12 spanische Partner. Deutsche Führungsorganisationen hatten 12 deutsche Partner, 11 spanische Partner und 9 österreichische Partner.

<sup>62</sup> Basierend auf einer Berechnung der Anzahl der nicht nationalen Partner jeder Führungsorganisation. Diese Zahl ist vermutlich zu hoch, da sie nicht in Betracht zieht, dass Partnerschaften mit denselben Organisationen für mehr als ein Projekt verwendet werden konnten.

<sup>63</sup> *Ex post*-Bewertung von fünf Programmen, die unter der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 umgesetzt wurden. Spezifische Programmbewertung: Programm Strafjustiz (JPEN), ICF, 28. Juli 2015, S. 54  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf)

**Abb. 2-8 Partnerschaftsstruktur für die drei ersten Mitgliedstaaten bezüglich der Führungsorganisationen**



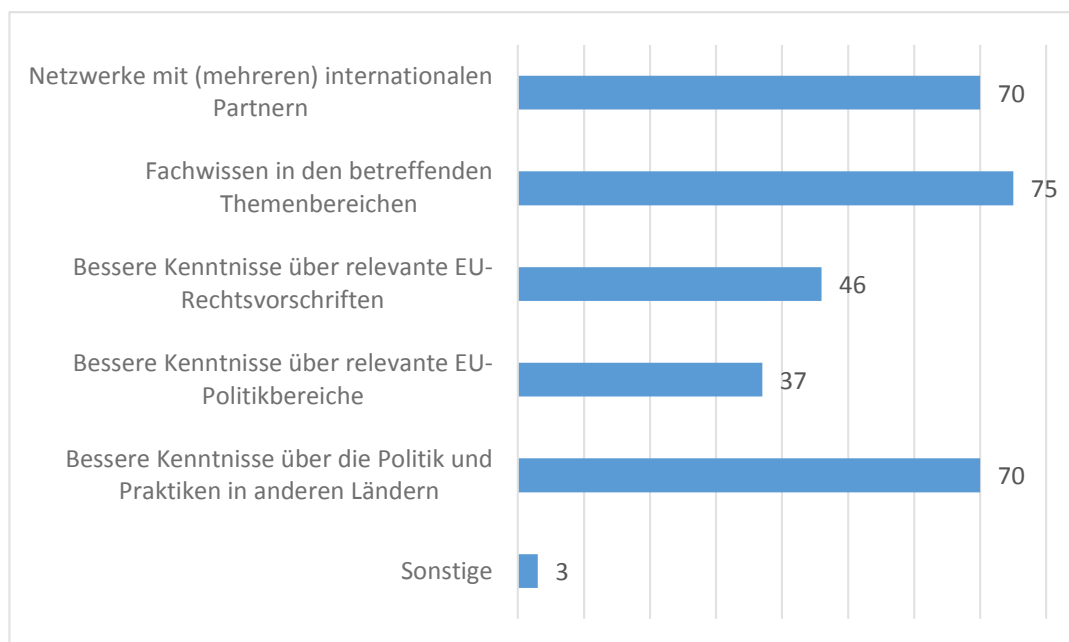
### 2.6.2 Mehrwert für die EU und für Zuschussempfänger

Der EU-Mehrwert des Programms für die Zuschussempfänger lag darin, dass sie Zugang zu Finanzierung erhielten, um sie bei der Umsetzung ihrer Pflichten gemäß den EU-Rechtsvorschriften zu unterstützen, z. B. durch Ausbildung, Tools und Forschungsarbeiten zur Feststellung, wie Hindernisse für die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften verringert werden könnten, aber auch, um das notwendige Wissen über bewährte Praktiken zu erlangen, die ihren Empfängern auf der unteren Ebene helfen konnten. Das Programm unterstützte auch die Zusammenarbeit in der Justiz, was den nationalen Behörden und Mitgliedern der Justiz hilft, die ggf. an transnationalen Fällen oder Fällen bezüglich des EU-Strafrechts arbeiten. Das Programm unterstützte auch gegenseitiges Lernen zwischen den Mitgliedstaaten.<sup>64</sup>

Abb. 2-9 zeigt die Ergebnisse der Onlinestudie bezüglich der Meinungen der Zuschussempfänger zu den Vorteilen der transnationalen Partnerschaften im Rahmen des JPEN.

**Abb. 2-9 Aspekte, die die transnationale Partnerschaft Organisationen nahe gebracht hat, die JPEN-Projekte umsetzen**

<sup>64</sup> Ebd., S. 57



*Quelle: Studie für die Ex-post-Bewertung der fünf Programme der GD Justiz 2007-2013. N=59. Frage 29c: Was brachte die transnationale Partnerschaft Ihrer Organisation? (bitte alles Zutreffende auswählen)*

Die transnationale Dimension des JPEN hing ebenfalls zu einem gewissen Grad von den guten Arbeitsbeziehungen ab, die innerhalb der Partnerschaften eingerichtet wurden. Die Konsultation zeigte, dass die Partner allgemein mit der Partnerschaft zufrieden waren, die im Zusammenhang mit den JPEN-Projekten gebildet wurde. Insbesondere waren die Teilnehmer mit der Aufgabenverteilung zwischen den Partnern, der Anzahl der an der Umsetzung von Projekten beteiligten Organisationen, dem Austausch von Erfahrungen und Lektionen sowie der Gesamtkommunikation zufrieden. Mehr als die Hälfte der Befragten (62 %) gaben an, dass es sachdienlich gewesen wäre, mehr Organisationen aus anderen Mitgliedstaaten einzubeziehen – dies hätte die nützlichen Auswirkungen vervielfachen können.

Von den 282 maßnahmenbezogenen Finanzhilfen waren 40 national. Davon konzentrierten sich 33 auf das Aufstellen von Strafregistersystemen, die mit ECRIS kompatibel wären. Drei Projekte zielten darauf ab, innovative Methoden für den Umgang mit EU-Problemen zu schaffen (d.h. eine ständige Unterstützungsstruktur für Richter, die mit europäischen Haftbefehlen arbeiten, neue Methoden für die Auslegung von EU-Verurteilungen und Ordnungswidrigkeiten sowie ein System zum Verhindern von Suizid in Gefängniseinrichtungen); vier waren Studien, die die Anwendung der EU-Rechtsvorschriften oder Ausbildung abbildeten. Die Ergebnisse wurden in der gesamten EU verbreitet und besaßen einen klaren Wert für die EU.<sup>65</sup>

Schließlich lässt sich annehmen, dass ein wesentlicher Teil der unter dem JPEN entwickelten Aktivitäten nicht entwickelt worden wäre, wenn das Programm nicht existiert hätte, da das Programm einen Bedarf an neuen Aktivitäten geschaffen hatte. Die beteiligten Organisationen hatten vor allem nach der jüngsten Wirtschafts- und Finanzkrise Probleme, nationale Finanzierungsgelegenheiten zu finden, um ihre Aktivitäten aufrechtzuerhalten oder andere Projekte im Bereich der Justiz zu entwickeln. Die meisten Projekte/Aktivitäten erhielten keine weiteren Finanzmittel aus anderen Instrumenten. Außerdem gaben 77 % der Teilnehmer an der Onlinestudie an, dass das Projekt/die Aktivitäten ohne die EU-Mittel nicht umgesetzt worden wären. Nur sechs Personen (6 %) erklärten,

<sup>65</sup> Ebd.

dass die Projekte auch ohne die erhaltenen EU-Mittel umgesetzt worden wären.<sup>66</sup>

<sup>66</sup> Ebd., S. 57-58

### 3 SCHLUSSFOLGERUNGEN

#### *Relevanz des Programms*<sup>67</sup>

- Die spezifischen Ziele und Prioritäten des Programms waren größtenteils spezifisch, erreichbar und realistisch, aber nicht immer messbar oder zeitgebunden.
- Da die prioritären Bereiche der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen mit einer Beschreibung der erwarteten Inhalte der Projekte einhergingen, wurden sie spezifischer. Zuschussantragsteller konnten so besser sicherstellen, dass ihre Projekte für die Ziele der EU von Bedeutung waren. Weiterhin war es im Rahmen der ausgewählten Maßnahmen leicht, diese Ziele ebenfalls anzustreben, da die prioritären Bereiche den Programmzielen und den Zielen der Politik der EU so eng folgten.
- Leistungen, die über JPEN-Finanzierungen beauftragt wurden, waren ebenfalls sehr relevant für das Programm und die weiteren Ziele der EU, da sie sich größtenteils auf die Entwicklung von e-Justice-Tools (vor allem das e-Justice-Portal und seine Module) oder auf Forschung zur Unterstützung der Entwicklung von Rechtsvorschriften und Politiken bezogen.
- Eine Analyse der Zuschussantragsformulare und Informationen, die über Besprechungen mit Zuschussempfängern eingeholt wurden, zeigt, dass viele Zuschussempfänger entweder ihre Projekte nicht auf Grundlage einer Bedarfsbewertung entwickelt hatten, oder im Zuschussantragsformular nicht ausreichend Nachweise einreichten, um ihre Bedarfsbewertung zu untermauern. Daher besteht die Möglichkeit, dass relevantere oder nützlichere Ansätze für die Projektziele verfügbar gewesen wären.
- Dennoch weisen die Berichte der Zuschussempfänger darauf hin, dass die Endempfänger positiv auf die Projekte reagierten und erklärten, dass sie die Maßnahmen für relevant hielten. Dies lässt sich jedoch nicht bestätigen, ohne die unabhängigen Ansichten der Endempfänger einzuholen.

#### *Kohärenz und Komplementarität*

- Die Komplementarität des JPEN mit anderen EU-Programmen und Interventionen wurde fast vollständig erreicht, auch sich wenn einige wenige Projekte mit den Aktivitäten anderer EU-Interventionen überlappen könnten.
- Die Komplementarität wurde durch Mechanismen erreicht, die die Kommission in der Phase des Entwurfs des Programms und der Aufforderungen einführte.
- Während der Projektauswahl, der Überwachungs- und Berichtsstadien des Programmzyklus wandte die Kommission keine Mechanismen an, um die Komplementarität zu verbessern, mit Ausnahme des Teilens von Ressourcen (d.h. e-Justice-Portal) mit dem Programm „Ziviljustiz“ (JCIV).

#### *Effektivität*

- Allgemein bezogen sich die umgesetzten Maßnahmen auf die Programmziele, darunter insbesondere die spezifischen Ziele der Ausbildung in der Justiz und die justizielle Zusammenarbeit.
- Projekte, die politische Entscheidungsträger durch Konsultationen im Entwurfsstadium, durch Briefings, Meetings oder Vertretung im Lenkungsausschuss in das Projekt einbezogen, trugen dazu bei, das vorgesehene Ergebnis des Programms zu erreichen, dem zufolge politische Entscheidungsträger die Projektergebnisse verwenden sollten, um neue Richtlinien oder Rechtsvorschriften zu schaffen oder bestehende anzupassen.
- Inwieweit Projektergebnisse erreicht wurden, ist schwer zu beurteilen (im Vergleich zu den geplanten Ergebnissen). Dies lag daran, dass die Anforderung für die Zuschussanträge zur Identifizierung eines messbaren Ziels für die Ergebnisse erst gegen Programmende von der Kommission eingeführt wurde und die Abschlussberichte für diese Projekte noch nicht zur Verfügung stehen.

<sup>67</sup> Ebd., S. 59-61



- Basierend auf dem Eigenbericht der Zuschussempfänger (in Abschlussberichten und durch für diese Bewertung durchgeführte Konsultationen) scheint es jedoch, dass die meisten Projekte (ca. 70 %) effektiv die vorgegebenen Ergebnisse erreichten. Fast ein Drittel war jedoch weniger effektiv, da diese Projekte nicht alle gesetzten Ziele erreichten.

### **Nachhaltigkeit**

- Allgemein waren die Anstrengungen der Kommission zur Verbreitung der Ergebnisse der Projekte beschränkt, mit Ausnahme der Schulungsmaterialien, von denen einige auf der e-Justice-Website veröffentlicht wurden. Die Kommission verließ sich zumeist darauf, dass die Empfänger ihre Ergebnisse direkt an die Zielgruppen weitergaben, und das eigene Personal sich vor allem auf das finanzielle Management beschränkte.
- Es ist schwer, die Wirksamkeit der Verbreitungsmaßnahmen der Zuschussempfänger vollständig zu bewerten, ohne die Zielgruppen zu befragen: Angaben zur Anzahl der erreichten Benutzer und Zielgruppen in den Abschlussberichten sind nicht umfassend, da Berichte über diese Informationen unter dem Programm nicht verpflichtend waren. Dennoch deutet die Tatsache, dass solche Aktivitäten effektiv die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger auf sich zogen und den Kontakt zwischen Behörden unterschiedlicher Mitgliedstaaten erhöhten, darauf hin, dass die Verbreitung zumindest teilweise erfolgreich war.
- Von den 219 abgebildeten maßnahmenbezogene Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüssen, für die Abschlussberichte vorlagen, wiesen 121 (55 %) einen gewissen Grad der Nachhaltigkeit nach. Dies lag daran, dass entweder weitere Projektfinanzierungen beschafft worden waren, bestimmte Aktivitäten und die Partnerschaft (ganz oder teilweise) fortgesetzt oder die Leistungen und Ergebnisse des Projekts weiter verwendet wurden.
- Der Anteil der Projekte (32 %), die weitere Mittel zum Fortführen des Projekts nannten (laut den Abschlussberichten), wird als besonders positiv betrachtet. Dies ist möglicherweise nicht überraschend, da die Ergebnisse aufgrund der JPEN-Projekte oft auf nationale Behörden und öffentliche Dienstleistungen abzielten, die gut platziert sind, um Nachfolgefinanzierungen für nützliche Ergebnisse zu identifizieren.

### **Effizienz**

- Die JPEN zur Verfügung gestellten Mittel waren ausreichend und hätten möglicherweise für die Maßnahmen- und Betriebskostenzuschüsse geringer sein können, da es sich um ein „neues“ Programm handelte, das sich auf eine „neue“ und relativ unerfahrene Reihe von Interessengruppen bezog. Die Zusagen lagen systematisch unter den ursprünglichen Zuweisungen, wobei sich hier einige Verbesserungen zeigten.
- Basierend auf den zur Finanzierung verfügbaren Informationen scheint es, dass ausreichende Beträge verfügbar waren, damit die Zuschüsse ihre Ziele erreichen konnten.
- Bezüglich der Möglichkeiten für eine Vereinfachung wurde das Management der Kommission im Lauf der Zeit effizienter, und die Erfahrung der Zuschussempfänger mit der Zusammenarbeit mit der Kommission war positiv.
- Der im Antragsformular geforderte Detailgrad stieg ab der Aufforderung 2010 an, was der Kommission (bezüglich Qualität und Nützlichkeit der Berichte) und den Antragstellern (Möglichkeit der genaueren Planung und Schätzung ihrer Aktivitäten) gleichermaßen half. Diese höhere Detailstufe umfasste die Einführung von Arbeitsabläufen. Die Berichtsanforderungen (für die finanziellen und nicht finanziellen Aspekte der Projekte) wurden von der überwiegenden Mehrheit der Teilnehmer (85 %) für angemessen gehalten. Die Überwachungsvorkehrungen der Kommission wurden während der Umsetzung des Projekts/der Aktivitäten von ca. 79 % der Teilnehmer an der Onlinestudie zumindest teilweise für gut und hilfreich angesehen.

## **EU-Mehrwert**

- Der EU-Bezug des JPEN kam durch eine starke transnationale Dimension unter Beteiligung aller EU-Mitgliedstaaten zustande.
- Die transnationalen Partnerschaften trugen ebenfalls zum Erreichen der Programmziele bei; so führten sie z.B. zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, trugen zur Erarbeitung und Verbreitung bewährter Praktiken bei und, in einem geringeren Ausmaß, zu mehr Wissen über die relevanten EU-Rechtsvorschriften und -Politikbereiche.
- Der EU-Mehrwert des Programms kam auch dadurch zum Ausdruck, dass das Programm Finanzmittel bereitstellte, die den Zuschussempfängern die Erfüllung ihrer Pflichten gemäß dem EU-Recht erleichterte. Es war angemessen, dass die EU die Erfüllung dieser Verpflichtungen – und das Erreichen der EU-Ziele – durch diesen Fonds mit Anreizen versehen und unterstützt hat.

## **Wichtige Empfehlungen**

- Bessere Definition der Prioritäten: Die Kommission sollte mehr Zeit und Personal in den Prozess der Prioritätensetzung investieren und so sicherstellen, dass die Prioritäten angemessen innerhalb eines vorgesehenen Budgets erreicht werden können.
- Realistische Bewertung der Projektrisiken und bessere Strategien zur Verringerung von Risiken: Die Kommission sollte die Risiken während der Projektdauer besser beobachten, etwa durch Einfordern kurzer Fortschrittsberichte mit potenziellen Risiken, die während der Umsetzung des Projekts auftreten.
- Stärkerer Fokus auf der Bewertung der Auswirkungen auf allen Ebenen, und nicht nur auf die Ergebnisse, was Kontrolle und Bewertung betrifft. Dies geht Hand in Hand mit der Notwendigkeit, objektive und unabhängige Nachweise einzuholen, zu analysieren und zu verwenden, um Projekt- und Programmbewertungen durchzuführen. Verstärkter Fokus auf der Bewertung der Bedürfnisse, die die einzelnen Projekte abdecken sollen.
- Auslotung von Wegen zur Verbesserung der Verwertung der Projektleistungen, Ergebnisse und bewährter Praktiken anderer Organisationen, auch in anderen Mitgliedstaaten, einschließlich größerer Ressourcen für Übersetzungen, Kommunikation und Verbreitung.
- Schärfen der Interventionslogik des Programms. Neben dem Umfang des Programms und seinen allgemeinen und spezifischen Zielen und Prioritäten, Aktions- und Interventionsarten sowie Implementierungsmaßnahmen sollte die Kommission versuchen, auch die Interventionslogik zu schärfen<sup>68</sup>. Dabei sollte die Wechselwirkung zwischen Begründung, Zielen, Input, Output, Empfängern, erwarteten Ergebnissen und Auswirkungen in künftigen Fortsetzungen des Programms präzise formuliert und konkretisiert werden.

<sup>68</sup> Siehe etwa *Ex post*-Bewertung von fünf Programmen, die unter der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 umgesetzt wurden. Spezifische Programmbewertung: Programm Strafjustiz (JPEN), ICF, 28. Juli 2015, S. 1-2  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jpen\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf).