



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 19.5.2005
KOM(2005) 195 endgültig

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

**Mitteilung zur gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen
und zur Stärkung des Vertrauens der Mitgliedstaaten untereinander**

{SEC(2005)641}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Mitteilung zur gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Strafsachen und zur Stärkung des Vertrauens der Mitgliedstaaten untereinander

1. EINLEITUNG

1. Der 1999 in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere als „Eckstein“ der justiziellen Zusammenarbeit bezeichnete Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, der auch in den Verfassungsvertrag Eingang fand, wurde im Haager Programm als wesentliches Prinzip bestätigt, dessen Weiterentwicklung in engem Zusammenhang mit der Stärkung des Vertrauens der Mitgliedstaaten untereinander steht.
2. Fast fünf Jahre nach Annahme des Maßnahmenprogramms durch Rat und Kommission, mit dem die Vorgaben des Europäischen Rates von Tampere umgesetzt werden sollten, legt die Kommission in dieser Mitteilung dar, wie sie sich die weiteren Arbeiten zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung in Anbetracht der bisherigen Erfahrungen vorstellt und wie ein Aktionsprogramm zur Stärkung des Vertrauens der Mitgliedstaaten untereinander aussehen könnte.
3. Diese Mitteilung ist Teil der Arbeiten der Kommission an einem Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms. Die Kommission stellt bei den in groben Zügen für die kommenden fünf Jahre skizzierten Vorhaben (siehe SEK(2005) 641) vor allem auf die erste Realisierungsphase (2005-2007) ab, da nach Inkrafttreten der Verfassung eine Halbzeitüberprüfung angezeigt sein wird. Schließlich wird auch im Haager Programm darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, die Umsetzung der Zielvorgaben zu evaluieren und den Evaluierungsergebnissen Rechnung zu tragen, die eine Neuausrichtung der Schwerpunkte bewirken könnten.

2. DIE UMSETZUNG DES GRUNDSATZES DER GEGENSEITIGEN ANERKENNUNG WEITER BETREIBEN

4. Im Bereich der Strafjustiz ist die Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung seit einigen Jahren einer der wichtigsten und zweifellos einer der viel versprechendsten Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union. Nach vierjähriger Anwendung des im Dezember 2000 angenommenen Programms sind zu etwa der Hälfte der geplanten Maßnahmen Rechtsakte erlassen oder vorgeschlagen worden. Von den bereits erlassenen Rechtsakten ist die Umsetzungsfrist allerdings erst für den Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten¹ abgelaufen.

¹ ABl. L 190 vom 18.7.2002, S. 1.

5. Die vorliegende Mitteilung konzentriert sich auf die noch nicht umgesetzten Aspekte des Maßnahmenprogramms, um anhand der Vorgaben des Haager Programms und der ersten abgeschlossenen Arbeiten die Prioritäten für die nächsten Jahre neu festzulegen.

2.1. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung in der Phase vor dem Strafverfahren

2.1.1. Beweiserhebung und gegenseitige Anerkennung²

6. Im Haager Programm wird der Rat aufgefordert, den Vorschlag für eine Europäische Beweisanordnung noch im Jahr 2005 anzunehmen. Nach dem Rahmenbeschluss über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen³ ist dieser Vorschlag ein erster entscheidender Schritt zur Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung in der Phase der Beweismittelerhebung vor dem eigentlichen Strafprozess. Die Beweisanordnung erstreckt sich jedoch nicht auf die gesamte Beweispalette. Rechtsinstrumente zur Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennungen sollten auch Ermittlungshandlungen wie die Vernehmung von Verdächtigen, Zeugen und Sachverständigen oder die Überwachung von Kontobewegungen sowie des Telekommunikationsverkehrs einschließen. Ziel ist letztendlich die Einführung eines einzigen Rechtsinstruments zur Erleichterung der Beweismittelerhebung in Strafsachen, unabhängig davon, wo diese Beweiserhebung in der Europäischen Union stattfindet. Die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung in diesem Bereich hat nach Auffassung der Kommission zur Folge, dass der Anordnungsstaat Herr der Ermittlungen ist, da der Vollstreckungsstaat die Entscheidung, welche Art von Beweis zu erheben ist, nicht in Frage stellen kann. Vor allem aus diesem Grund befürwortet die Kommission daher, in allen Angelegenheiten, die mit der Beweismittelerhebung zusammenhängen, vom Grundsatz der doppelten Strafbarkeit abzurücken. Was die Modalitäten der Beweiserhebung anbelangt, so müssen die in dem jeweiligen Mitgliedstaat für die betreffende Ermittlungshandlung geltenden innerstaatlichen Bestimmungen eingehalten werden, es sei denn, der Vollstreckungsmitgliedstaat wendet im Einklang mit Artikel 4 Absatz 1 des Übereinkommens vom 29. Mai 2000 bestimmte vom Anordnungsmitgliedstaat ausdrücklich bezeichnete Form- oder Verfahrensvorschriften an. Der Erlass gemeinsamer Mindestvorschriften für die Beweiserhebung (vgl. 3.1.1.2) dürfte dazu beitragen, dass die im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats erhobenen Beweise vor den Gerichten der anderen Mitgliedstaaten verwertet werden können.

7. Wird der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung auf den gesamten Bereich der Beweiserhebung ausgeweitet, stellt sich die Frage, was mit dem Übereinkommen vom 29. Mai 2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union⁴ und seinem Protokoll aus dem Jahr 2001⁵ geschehen soll, die im Übrigen beide noch nicht in Kraft sind, da sie nicht von einer ausreichenden

² Siehe hierzu auch das Grünbuch der Kommission zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, KOM(2001) 715 endg. vom 11.12.2001.

³ ABl. L 196 vom 2.3.2003, S. 45; Umsetzungsfrist: 2. August 2005.

⁴ ABl. C 197 vom 12.7.2000.

⁵ ABl. C 326 vom 21.11.2001.

Zahl von Mitgliedstaaten ratifiziert worden sind. In Ergänzung zu einem umfassenden Rechtsinstrument zur Regelung der Beweismittelerhebung auf der Grundlage des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung ist nach Inkrafttreten der Verfassung die Übernahme der verbleibenden Bestimmungen des Übereinkommens und seines Protokolls in Form eines Europäischen Gesetzes oder Rahmengesetzes zu erwägen.

8. Über die hier festgestellten Schwierigkeiten hinaus ist auch auf die unterschiedlichen Kompetenzen der Justiz- und Polizeibehörden in den Mitgliedstaaten hinzuweisen. Diese Unterschiede erschweren die Abgrenzung zwischen den verschiedenen Kooperationsformen, die sich zwar ergänzen, aber dennoch unterschiedlichen Regeln folgen. Die Kommission wird hierzu im Rahmen ihrer Arbeiten zur Umsetzung des Grundsatzes der Verfügbarkeit von Informationen im Bereich der Strafverfolgung Vorschläge ausarbeiten.

2.1.2. Die gegenseitige Anerkennung von Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug im Ermittlungsverfahren

9. Im August 2004 veröffentlichte die Kommission ein Grünbuch über die gegenseitige Anerkennung von Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug im Ermittlungsverfahren⁶. Ausgehend von der Erkenntnis, dass die Überfüllung der Gefängnisse unter anderem auf die zu häufige Anordnung von Untersuchungshaft zurückzuführen ist und die im innerstaatlichen Recht vorhandenen Alternativen häufig nicht zum Zuge kommen, wenn der Betroffene seinen Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat hat, werden im Grünbuch verschiedene Lösungswege aufgezeigt. Nach Abschluss des Konsultationsprozesses wird die Kommission 2005 entsprechende Legislativvorschläge ausarbeiten.

2.2. Gegenseitige Anerkennung rechtskräftiger Entscheidungen

10. Die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung führt dazu, dass eine in einem Mitgliedstaat rechtskräftige Entscheidung in den anderen Mitgliedstaaten gewisse Rechtsfolgen nach sich zieht. Abgesehen vom Europäischen Haftbefehl wurden zwei Aspekte dieser Problematik bereits in den Rahmenbeschlussvorschlägen zur Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen⁷ und Einziehungsentscheidungen⁸ behandelt. Daneben sind jedoch weitere grundlegende Aspekte klärungsbedürftig.

2.2.1. Gegenseitige Unterrichtung über strafrechtliche Verurteilungen

11. Voraussetzung für die gegenseitige Anerkennung strafrechtlicher Verurteilungen ist zunächst ein reibungsloser Informationsfluss zwischen den Mitgliedstaaten. Im Haager Programm, in dem ein Vorhaben aufgegriffen wird, das bereits in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25./26. März 2004 zur Sprache gekommen war, wird die Kommission aufgefordert, Vorschläge für einen verstärkten Austausch von Informationen aus den einzelstaatlichen Registern zur Erfassung von Verurteilungen und Rechtsverlusten, insbesondere bei Sexualstraftätern, vorzulegen,

⁶ KOM(2004) 562 endg.

⁷ ABl. L76 vom 22.3.2005 S.16

⁸ ABl. C 184 vom 2.8.2002.

damit sie vor Ende 2005 vom Rat angenommen werden können. Im Januar 2005 hat die Kommission ein Weißbuch vorgelegt, in dem sie die wesentlichen Schwierigkeiten analysiert, die dem Austausch von Informationen über strafrechtliche Verurteilungen entgegenstehen, und Vorschläge zur Einrichtung eines elektronischen Datenaustauschs formuliert. Im Anschluss an die ersten Erörterungen im Rat werden hierzu im Jahre 2005 Vorschläge vorgelegt werden.

2.2.2. *Ne bis in idem*

12. Nach Artikel 50 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union darf „niemand [...] wegen einer Straftat, derentwegen er bereits in der Union nach dem Gesetz rechtskräftig verurteilt oder freigesprochen worden ist, in einem Strafverfahren erneut verfolgt oder bestraft werden“. Der Geltungsbereich des Grundsatzes ‚ne bis in idem‘ wird in der Charta auf das gesamte Gebiet der Europäischen Union ausgedehnt, was einen Fortschritt gegenüber dem Protokoll Nr. 7 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) darstellt, das den Geltungsbereich auf das Hoheitsgebiet jedes Unterzeichnerstaats beschränkte.
13. Dieser Grundsatz wurde in zwei wegweisenden Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften⁹ anhand des Schengener Durchführungsübereinkommens, das sich in seinen Artikeln 54 bis 58 mit diesem Grundsatz auseinandersetzt, inhaltlich präzisiert. Erste Arbeiten zur Anwendung des Grundsatzes ‚ne bis in idem‘ fanden auf der Grundlage einer Initiative Griechenlands statt¹⁰. Sie wurden jedoch aufgrund des engen Zusammenhangs mit dem Problem der Kompetenzkonflikte ausgesetzt (siehe unten). Beiden Fragen wird die Kommission 2005 ein Grünbuch und anschließend 2006 in einen Legislativvorschlag widmen.

2.2.3. *Berücksichtigung von in anderen Mitgliedstaaten ergangenen Verurteilungen in neuen Strafverfahren*

14. In den meisten Mitgliedstaaten können frühere strafrechtliche Verurteilungen in einem neuen Strafverfahren zum Tragen kommen: Eine frühere Verurteilung kann beispielsweise die Anwendung anderer Verfahrensvorschriften oder eine andere strafrechtliche Einordnung des Tatbestands bewirken oder häufiger noch die Art der Strafe und das Strafmaß beeinflussen. Die Kommission hat vor kurzem einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur Berücksichtigung der in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ergangenen Verurteilungen vorgelegt, wonach die Mitgliedstaaten eine in einem anderen Mitgliedstaat ergangene Verurteilung grundsätzlich mit denselben Wirkungen versehen wie eine im Inland ergangene Verurteilung. In diesem Vorschlag wird darüber hinaus geregelt, wie diese Grundregel im Einzelnen anzuwenden ist. Die Anerkennung der Rückfälligkeit wurde überdies bereits im Zusammenhang mit dem Rahmenbeschluss vom 6. Dezember 2001 über den Schutz des Euro¹¹ bestätigt. Dieser neue Vorschlag leistet einen wichtigen Beitrag zur Regelung der gegenseitigen Anerkennung rechtskräftiger Entscheidungen.

⁹ EuGH 11. Februar 2003, verb. Rs. C-187/01 und C-385/01, *Gözütok und Brügger*, sowie Rs. C-469/03 *Miraglia* vom 10. März 2005.

¹⁰ ABl. C 100 vom 26.4.2003, S. 24.

¹¹ ABl. L 329 vom 14.12.2001, S. 3.

2.2.4. *Vollstreckung strafrechtlicher Verurteilungen*

15. Eine in einem Mitgliedstaat ergangene Verurteilung muss überall im Gebiet der Europäischen Union vollstreckt werden können. Im April 2004 hatte die Kommission auf der Grundlage eines Grünbuchs eine Konsultation zu Fragen der Angleichung, der gegenseitigen Anerkennung und der Vollstreckung strafrechtlicher Sanktionen durchgeführt¹². Österreich, Schweden und Finnland haben eine Initiative unterbreitet, wonach eine in einem anderen Mitgliedstaat verhängte Haftstrafe im Staatsangehörigkeits- oder Wohnsitzmitgliedstaat vollstreckt werden kann. Diese Initiative dürfte auch die Anwendung bestimmter Vorschriften zum Europäischen Haftbefehl erleichtern, wonach die Übergabe versagt werden kann, wenn die Strafe im Vollstreckungsstaat vollstreckt wird.
16. Auf die Vollstreckung von Überwachungsmaßnahmen ohne Freiheitsentzug oder Bewährungsstrafen wird allerdings nicht eingegangen, ebenso wenig wie auf deren etwaigen Widerruf aufgrund einer in einem anderen Mitgliedstaat verhängten Strafe. Hierzu wird die Kommission 2007 Legislativvorschläge ausarbeiten.

2.2.5. *Gegenseitige Anerkennung von Rechtsverlusten*

17. Strafrechtliche Verurteilungen ziehen häufig Rechtsverluste nach sich (Berufsverbote z. B. in Bezug auf die Arbeit mit Kindern, Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge, Fahrverbote usw.), die je nach Mitgliedstaat kraft Gesetz eintreten oder durch Gerichts- oder Verwaltungsbeschluss angeordnet werden. Diese Frage ist besonders heikel - zum einen weil die Rechtsverluste sehr unterschiedlicher Natur sein können und zum anderen wegen des unzureichenden Informationsflusses. Erste größere Fortschritte werden sich hier durch Einrichtung eines elektronischen Datenaustausches erzielen lassen, der für eine reibungslose Übermittlung von Informationen über strafrechtliche Verurteilungen sorgen wird. Die Kommission schlägt vor, in diesem Bereich generell nach Art der strafbaren Handlung zu unterscheiden; sie wird 2005 eine Mitteilung hierzu herausgeben. Belgien hat bereits im November 2004 eine Initiative betreffend die gegenseitige Anerkennung von Berufsverboten aufgrund von Verurteilungen wegen Sexualstraftaten gegen Kinder vorgelegt. Diese Arbeiten werden 2006 mit einem Vorschlag zur gegenseitigen Anerkennung von Fahrverboten fortgesetzt.

3. **STÄRKUNG DES VERTRAUENS**

18. Die Stärkung des Vertrauens der Mitgliedstaaten untereinander ist für die erfolgreiche Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung unerlässlich. So lautet eine wichtige Botschaft des Haager Programms, mit der zum einen Legislativmaßnahmen einhergehen, um ein hohes Schutzniveau für Personenrechte im Gebiet der EU zu gewährleisten, sowie eine Reihe praktischer Maßnahmen für Angehörige der Rechtsberufe, um ihnen stärker das Gefühl zu vermitteln, dass sie einer „gemeinsamen Rechtskultur“ angehören.

¹² KOM(2004) 334 endg.

3.1. Stärkung des Vertrauens durch Legislativmaßnahmen

19. Die ersten Schritte zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung, insbesondere der Europäische Haftbefehl, haben eine Reihe von Schwierigkeiten zutage gefördert, die sich teilweise im Wege einer EU-weiten Harmonisierung der Rechtsvorschriften überwinden ließen. Mit diesen Legislativmaßnahmen könnte zum einen dafür gesorgt werden, dass gerichtliche Entscheidungen, die unter den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung fallen, hohen Anforderungen in Bezug auf den Schutz der Personenrechte genügen, und zum anderen, dass die Gerichte, die diese Entscheidungen ausgesprochen haben, tatsächlich hierzu am besten befähigt waren. Soll die gegenseitige Anerkennung weiter vorangebracht werden, so könnte dies auch bedeuten, dass über eine weitere Angleichung des materiellen Strafrechts nachgedacht wird.

3.1.1. Harmonisierung des Strafprozessrechts

3.1.1.1. Besserer Schutz der Verfahrensrechte

20. Im April 2004 legte die Kommission einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren innerhalb der Europäischen Union vor¹³. Dieser soll gewährleisten, dass in Strafverfahren für die Betroffenen in allen Mitgliedstaaten der Union bestimmte Mindestrechte gelten, insbesondere in Bezug auf die Beiziehung eines Rechtsbeistands, Dolmetschers oder Übersetzers, die konsularische Unterstützung, die Belehrung über ihre Rechte sowie in Bezug auf schutzbedürftige Personen. Der Europäische Rat hat die Annahme dieses Rahmenbeschlusses vor Ende 2005 gefordert.
21. Dies ist nur ein erster Schritt. Die Arbeiten in diesem Bereich müssen in den kommenden Jahren fortgesetzt werden. Sie werden die Weiterentwicklung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung begleiten. Die Arbeiten müssen sich insbesondere auf drei Themenbereiche konzentrieren: die Unschuldsvermutung, die Beweiserhebung in Strafverfahren und Abwesenheitsurteile¹⁴. Zu jedem dieser drei Themen sind umfangreiche Untersuchungen und Konsultationen sowohl mit den 25 Mitgliedstaaten als auch mit den Vertretern der Strafjustiz erforderlich, um Problemfelder einzugrenzen und unter Berücksichtigung der Rechtstradition der Mitgliedstaaten Lösungsmöglichkeiten zu erarbeiten.

3.1.1.2. Stärkung der Unschuldsvermutung

22. Die Unschuldsvermutung ist eine wesentliche Prämisse des Strafrechts. Diese Prämisse, die in Artikel 6 EMRK und Artikel 48 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert ist, findet sich in allen Mitgliedstaaten, ist inhaltlich jedoch nicht überall deckungsgleich. Die Kommission wird 2005 ein Grünbuch hierzu veröffentlichen, in dem untersucht wird, was dieser Begriff inhaltlich umfasst, wie ihm zu mehr Geltung verholfen werden kann und welche Grenzen eventuell bestehen.

¹³ KOM(2004) 328 endg.

¹⁴ Siehe hierzu auch das Grünbuch der Kommission zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, KOM(2001) 715 endg. vom 11.12.2001.

3.1.1.3. Ausarbeitung von Mindestnormen für die Beweiserhebung

23. In einer Streitsache mit Auslandsberührung geht es u. a. darum, dass die in einem Mitgliedstaat sichergestellten Beweismittel in einem anderen Mitgliedstaat verwendet werden können. Die Achtung der Verteidigungsrechte gebietet jedoch, dass bei der Beweiserhebung überall in der Union bestimmte Mindestvorschriften eingehalten werden. Die Kommission wird 2006 auf der Grundlage einer Studie¹⁵ ein Grünbuch herausgeben, in dem gemeinsame Mindestnormen für die Beweiserhebung und -verwertung sowie etwaige Ausnahmen vorgeschlagen werden.
24. Nach eingehender Konsultation auf der Grundlage der beiden vorgenannten Grünbücher wird die Kommission einen Rahmenbeschluss zur Unschuldsvermutung und zu Mindestnormen für die Beweiserhebung vorschlagen.

3.1.1.4. Regelung für Abwesenheitsurteile

25. Die Problematik der Abwesenheitsurteile ist in der EU häufig diskutiert worden und kehrt regelmäßig im Zusammenhang mit bereits erlassenen Rechtsinstrumenten wieder. Wie die Erfahrungen in der Praxis und in der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs zeigen, treten im Zusammenhang mit Abwesenheitsurteilen immer wieder Probleme auf. Die Kommission wird 2006 ein Grünbuch vorlegen, dem gegebenenfalls Legislativvorschläge folgen werden, um diese Schwierigkeiten zu überwinden und die Rechtssicherheit zu stärken.

3.1.1.5. Klare Festlegung des zuständigen Gerichts

26. Wenn in einer Strafsache mehrere Mitgliedstaaten zuständig sind, kann dies zu parallelen Ermittlungen und Verfolgungsmaßnahmen führen. Eine solche parallele Strafverfolgung kann die Personenrechte und die Effizienz der Strafverfolgung ernsthaft in Mitleidenschaft ziehen. Es ist somit zunehmend geboten, ein Verfahren vorzusehen, mit dem sich der für die Strafverfolgung am besten geeignete Ort bestimmen lässt. Auf diese Weise wird auch die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung wesentlich erleichtert. Dieses Verfahren dürfte sowohl die Beweiserhebung vor dem eigentlichen Strafverfahren vereinfachen (die Mitgliedstaaten haben sich bereits im Vorhinein über den Ort des Verfahrens verständigt, nach dem sich auch das anwendbare Recht bestimmt) als auch die Vollstreckung der Entscheidung (die Mitgliedstaaten haben im Vorhinein anerkannt, dass die Sache an dem am besten geeigneten Ort verhandelt wurde). Überdies dürfte damit in einem Teil der Fälle die Anwendung des Grundsatzes ‚ne bis in idem‘ vermieden werden.
27. Die Kommission wird 2005 ein Grünbuch zu Kompetenzkonflikten und zum Grundsatz des ne bis in idem herausgeben, in dem, ohne an die innerstaatlichen Verfahren zur Bestimmungen der gerichtlichen Zuständigkeit zu rühren, Lösungen zur Regelung positiver Kompetenzkonflikte in der Europäischen Union angeboten werden, insbesondere unter Berücksichtigung der Rolle von Eurojust nach Artikel III-273 der Verfassung und der im Haager Programm in dieser Hinsicht formulierten Forderungen.

¹⁵ “Study of the laws of evidence in criminal proceedings throughout the EU” Oktober 2004.

3.1.2. *Die Angleichung des materiellen Strafrechts weiter verfolgen*

28. In den vergangenen Jahren hat die Rechtsangleichung in diesem Bereich enorme Fortschritte gemacht. Die Arbeiten müssen fortgesetzt und u. a. auf die Förderung stärker diversifizierter Sanktionsarten in der EU gerichtet werden, die sich nicht nur auf Freiheitsstrafen beschränken. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Evaluierung der bereits erlassenen Rechtsinstrumente, deren erste Ergebnisse nach ihrer Umsetzung bislang enttäuschend sind, sowie der Anwendung der Positivliste, die eine Kontrolle der doppelten Strafbarkeit bei den dort aufgeführten Straftatbeständen entbehrlich macht, mit dem Ziel, etwaige festgestellte Probleme nach Möglichkeit zu lösen.
29. Erste Überlegungen zu der Notwendigkeit einer EU-weiten Definition von Begriffen wie Haftung juristischer Personen oder zur Annäherung von Geldbußen und Geldstrafen wurden bereits im Grünbuch „Sanktionen“ angestellt. Die Kommission wird hierzu 2007 im Anschluss an das Grünbuch einen Rahmenbeschlussvorschlag vorlegen.

3.2. **Stärkung des Vertrauens durch praktische Begleitmaßnahmen**

3.2.1. *Stärkere Betonung der Evaluierung*

30. Eine Evaluierung der Umsetzung sowie der Auswirkungen der einzelnen Maßnahmen ist nach Auffassung des Europäischen Rats für die Wirksamkeit von Unionsmaßnahmen von wesentlicher Bedeutung. Die Weiterentwicklung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung im Strafrecht muss in Zukunft eng mit der Evaluierung verknüpft werden. Mit einer Evaluierung sollte es möglich sein, zwei Ziele methodologischer Art zu erreichen, die sich von einer Überprüfung der ordnungs- und fristgemäßen Umsetzung von EU-Rechtsakten unterscheiden:
- Bewertung des konkreten Bedarfs der Justiz vor Erlass neuer Rechtsakte, insbesondere Ermittlung potenzieller Hemmnisse und
 - Bewertung der Umsetzung von EU-Rechtsakten in praktischer Hinsicht, insbesondere im Hinblick auf bewährte Praktiken und im Hinblick auf ihre Eignung, dem zuvor ermittelten Bedarf zu genügen.

Diese beiden Ziele sollten für die Bewertung aller Rechtsinstrumente gelten. Hierzu müssen die Evaluierungskapazitäten der Kommission verstärkt werden.

31. Das dritte Ziel, d. h. allgemein die Umstände zu bewerten, unter denen gerichtliche Entscheidungen zustande kommen, um sicherzustellen, dass sie hohen Qualitätsanforderungen genügen, die geeignet sind, das Vertrauen in die einzelstaatlichen Rechtssysteme zu stärken, ohne das die gegenseitige Anerkennung keine Basis hätte, erfordert ein umfassenderes und auf längere Sicht ausgerichtetes Vorgehen. Im Haager Programm wird der Grundsatz bestätigt, wonach das gegenseitige Vertrauen auf der Gewissheit beruhen muss, dass alle europäischen Bürger Zugang zu einem Justizwesen haben, das hohe Qualitätsnormen erfüllt. Gefordert wird ferner ein System zur objektiven und unparteiischen Evaluierung der Umsetzung der justizpolitischen Maßnahmen der EU unter uneingeschränkter Achtung der Unabhängigkeit der Justiz. Soweit es darum geht, das Vertrauen durch die Gewissheit zu stärken, dass das Justizwesen, das Entscheidungen erlässt, die

überall in der Union vollstreckbar sind, hohen Qualitätsnormen genügt, muss eine solche Evaluierung die Beurteilung der einzelstaatlichen Justizsysteme in ihrer Gesamtheit erlauben. Die Glaubwürdigkeit und Leistungsfähigkeit eines Justizwesens muss Gegenstand einer Gesamtwürdigung sein, die sich sowohl auf institutionelle Abläufe als auch auf prozedurale Aspekte bezieht. Dies ist zweifellos ein heikles Unterfangen, da nicht nur die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu beachten sind, sondern auch die Unabhängigkeit der Justiz. Im Rahmen einer solchen Evaluierungspolitik muss eine regelmäßige Berichterstattung unter strikter Gewährleistung von Unabhängigkeit und Transparenz und besonderer Ausrichtung auf bewährte Praktiken möglich sein.

32. Das Europäische Parlament hat hierzu im Februar 2005¹⁶ eine Empfehlung angenommen. Die Kommission wird 2006 nach eingehender Konsultation der Justizbehörden und –verbände eine Mitteilung zur Bewertung der Qualität des Justizwesens ausarbeiten.

3.2.2. *Unterstützung eines Netzwerks für die Angehörigen der Rechtsberufe und Förderung der Juristenausbildung*

33. Im Haager Programm wird nachdrücklich darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, das Verständnis der Justizbehörden untereinander sowie die Kenntnis der verschiedenen Rechtssysteme zu verbessern. Hierzu wird zunächst empfohlen, den Aufbau von Netzen nach dem Vorbild des Netzes der Räte für das Justizwesen sowie des Europäischen Netzes der obersten Gerichtshöfe, mit denen die Kommission eine enge Zusammenarbeit wünscht, zu unterstützen. Diesen Netzen, denen auch Rechtsanwälte angeschlossen sein sollten, kommt eine Schlüsselrolle auf dem Weg zur Schaffung einer „gemeinsamen Rechtskultur“ zu, da sie nicht nur Begegnungen zwischen Angehörigen verschiedener Rechtskreise fördern, sondern auch Überlegungen zur Umsetzung der EU-Rechtsakte und die Auseinandersetzung mit Themen von multidisziplinärem Interesse wie die Qualität des Justizwesens.
34. Des Weiteren wird im Haager Programm der Beitrag der Ausbildung zur Vertiefung des gegenseitigen Vertrauens hervorgehoben. Auf Ersuchen des Europäischen Parlaments betreibt die Kommission seit 2004 in Ergänzung zum Programm AGIS ein Pilotprojekt für den Austausch von Richtern. Dieses Projekt wird 2005 fortgeführt und 2006 einer Bewertung unterzogen, bevor auf dieser Grundlage Vorschläge ausgearbeitet werden.
35. Die Weiterentwicklung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung hat zur Folge, dass gerichtlichen Entscheidungen Wirkungen verliehen werden, die weit über die Landesgrenzen hinausreichen. Die europäische Dimension des Justizwesens muss daher auf allen Stufen der Richterlaufbahn im Lehrprogramm berücksichtigt werden. Für Organisation und Inhalt der Juristenausbildung sind innerstaatliche Einrichtungen zuständig. Diese sind in einem Netz zusammengeschlossen, das heute Vereinsstatus hat. Im Haager Programm wird die Stärkung dieses Netzes gefordert, um daraus eine leistungsfähige Einrichtung für den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden zu machen. Nach Konsultation wird

¹⁶ Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zur Qualität der Strafjustiz und zur Harmonisierung des Strafrechts in den Mitgliedstaaten, A6-0036/2005.

die Kommission Ende 2005 eine Mitteilung zur Juristenausbildung in der Europäischen Union vorlegen.

3.2.3. *Förderung einer allen Qualitätsansprüchen genügenden Justiz*

36. Für die nächste Finanzielle Vorschau (2007-2012) wird die Kommission drei Aktionsprogramme vorschlagen, zu denen auch ein Programm „Strafjustiz“ gehört. Dieses Programm soll den Beitrag der EU zur justiziellen Zusammenarbeit, zur Weiterentwicklung der gegenseitigen Anerkennung und zur Stärkung des Vertrauens unter den Mitgliedstaaten erhöhen. Wesentliche Ziele des Programms sind die Förderung der Kontakte und des Austausches unter Juristen, der Juristenausbildung sowie des Zuganges der Bürger zum Recht.