



**RAT DER  
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 7. Juli 2008 (22.07)  
(OR. en)**

**11549/08**

**LIMITE**

**JAI 369**

**VERMERK**

---

des	Vorsitzes
für den	AStV/ Rat (Justiz und Inneres)
Betr.:	Hochrangige Beratende Gruppe zur Zukunft der Europäischen Justizpolitik - Lösungsvorschläge für das künftige Programm der EU im Justizbereich

---

Die Delegationen erhalten beiliegend den Bericht der Hochrangigen Beratenden Gruppe zur Zukunft der Europäischen Justizpolitik.

Hochrangige Beratende Gruppe  
zur Zukunft der Europäischen Justizpolitik

**Lösungsvorschläge für  
das künftige Programm der EU im Justizbereich**

**Juni 2008**

## INHALT

I. EINLEITUNG .....	4
II. QUERSCHNITTSTHEMEN .....	8
III. HERAUSFORDERUNGEN .....	17
1. BESSERER SCHUTZ DER BÜRGER.....	17
1.1. Rechte der Bürger in der Europäischen Union .....	17
1.2. Kinderschutz in der Europäischen Union .....	24
1.3 Aufgaben der Strafverfolgungsbehörden und Schutz personenbezogener Daten.....	28
1.4 Opferrechte .....	30
2. MEHR RECHTSSICHERHEIT IM FAMILIEN-, HANDELS- UND ZIVILRECHT .....	33
2.1. Ein familienfreundliches Europa.....	33
2.2. Eine bessere Justiz für Bürger und Unternehmen.....	37
3. ZUGANG ZUR JUSTIZ UND JUSTIZIELLE ZUSAMMENARBEIT .....	41
3.1. EUROJUST und Justizielle Netze .....	41
3.2. E-Justiz.....	46
3.3. Strafregister .....	48
3.4. Mobilisierung von Akteuren des Rechts.....	50
4. BEKÄMPFUNG DER ORGANISIERTEN KRIMINALITÄT, EINSCHLIESSLICH DES TERRORISMUS — IM RAHMEN DES RECHTSSTAATS .....	52
5. DIE EXTERE DIMENSION DES EUROPÄISCHEN RECHTSRAUMS .....	57
ZUSAMMENFASSUNG.....	63

## I. EINLEITUNG

### 1. Ausgangspunkt

Immer mehr Bürger profitieren von den neuen Freiheiten in Europa. Sie werden über die Grenzen ihres eigenen Landes hinaus aktiv. Sie erwarten, ob sie nun über Grenzen hinweg reisen, kaufen oder heiraten, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Mit dem Tampere-Programm wurde im Jahre 1999 erstmals in größerem Stil damit begonnen, Fortschritte im Justizbereich zu erzielen. Es war ein Schritt in die richtige Richtung für die Zukunft Europas und für unsere Bürger. Das Haager Programm (2004) und der zugehörige Aktionsplan (2005) wiesen in dieselbe Richtung. Im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Straf- und Zivilsachen wurden Grundprinzipien erarbeitet. Die Europäische Union ist auf dem Weg zu einer engeren justiziellen Zusammenarbeit und der Angleichung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften bereits ein großes Stück vorangekommen. Der Europäische Haftbefehl und Eurojust einerseits sowie die unterschiedlichen Instrumente in grenzübergreifenden Zivilverfahren wie das Europäische Mahnverfahren andererseits sind gute Beispiele für substanziellen Fortschritt.

### 2. Neue Herausforderungen und weiteres Vorgehen

Das Haager Programm läuft nunmehr aus. Der Zeitpunkt ist daher günstig, um zu analysieren, was erreicht wurde und welche neuen Herausforderungen sich im Justizbereich stellen.

Wir sollten nach bürgernahen Lösungen suchen, auch wenn die Unterschiede zwischen den Rechtssystemen in den Mitgliedstaaten groß sind; dies gilt insbesondere hinsichtlich der Unterschiede zwischen den angelsächsischen ("Common Law") und den kontinentaleuropäischen Rechtssystemen (deutsches BGB, österreichisches ABGB, Code Civil etc.).

Bei einem "Post-Haager"-Programm ist den neuen Herausforderungen an die Justizpolitik (und den Zugang zur Justiz), u.a. den Möglichkeiten und Vorteilen des Einsatzes von Informationstechnologie, Rechnung zu tragen und zugleich der neue institutionelle Rahmen zu berücksichtigen, der sich aus dem Vertrag von Lissabon ergibt<sup>1</sup>. Der Vertrag von Lissabon wird der Europäischen Union neue Mittel und Möglichkeiten eröffnen, mit denen sie bei der Gewährleistung von Freiheit, Sicherheit und Recht noch positivere Ergebnisse für ihre Bürger erzielen kann.

### 3. Hochrangige Beratende Gruppe zur Zukunft der Europäischen Justizpolitik

Der portugiesische Vorsitz hat die Initiative ergriffen, eine Hochrangige Beratende Gruppe zur Zukunft der Europäischen Justizpolitik (Zukunftsgruppe Justiz) unter gemeinsamem Vorsitz mit der Europäischen Kommission ins Leben zu rufen. Aufgabe der Zukunftsgruppe Justiz ist es, herauszufinden, welches die neuen Herausforderungen im Justizbereich sind, und Lösungsvorschläge für ein künftiges Programm der EU in diesem Bereich auszuarbeiten.

Der Gruppe gehören ad personam sechs Justizminister der beiden Dreiervorsitze (Deutschland/Portugal/Slowenien sowie Frankreich/Tschechische Republik/Schweden) sowie ein Vertreter des dritten Dreiervorsitzes (Spanien/Ungarn/Belgien) an. Die Gruppe hat Irland als Vertreter der Mitgliedstaaten mit "Common Law"-System zur Teilnahme an den Erörterungen eingeladen.

Die Gruppe wird vom Vorsitz des Rates der Europäischen Union und vom Vizepräsidenten der Europäischen Kommission geleitet. Zudem ist das Europäische Parlament dazu eingeladen, an den Erörterungen der Minister teilzunehmen. Die Mitglieder des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres sowie des Rechtsausschusses des Europäischen Parlaments haben beträchtlich zur Arbeit der Zukunftsgruppe Justiz beigetragen.

---

<sup>1</sup> Die Gruppe nimmt den derzeitigen Stand der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon zur Kenntnis und erklärt ihre Bereitschaft, im Einklang mit den diesbezüglichen Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 19./20. Juni 2008 und eventuellen künftigen Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zum Vertrag von Lissabon konstruktiv daran mitzuwirken, dass ein reibungsloser, gangbarer Weg gefunden wird. Die Teile des Berichts, die sich auf den Vertrag von Lissabon beziehen, sollten unter diesem Blickwinkel gesehen werden.

Die Gruppe hat ihre Arbeit im September 2007 aufgenommen. Die erste Ministertagung fand am 26./27. November 2007 in Cascais (Portugal) statt, die zweite wird am 19./20. Mai 2008 in Portorož (Slowenien) folgen. Die Tagungen wurden durch eine Reihe von Treffen der von den einzelnen Teilnehmern benannten "Sherpas" vorbereitet.

Transparenz und Offenheit waren Voraussetzungen für die Arbeit der Gruppe. Der portugiesische und der slowenische Vorsitz haben daher großen Wert auf offene Aussprachen gelegt. Die nicht der Gruppe angehörenden Justizminister des Rates (JI) wurden auf der Tagung des Rates (JI) im Dezember 2007 kurz über die Arbeit und die Ergebnisse während des portugiesischen Vorsitzes unterrichtet. Eine Zusammenfassung der ersten Erörterungen wurde auf dieser Tagung verteilt.

Zudem setzte der slowenische Vorsitz die Arbeiten und die Themen für ein künftiges Programm auf die Tagesordnung für die informelle Tagung der Justiz- und Innenminister am 25./26. Januar 2008 in Brdo. Die übrigen Mitgliedstaaten wurden gebeten, auf dieser Tagung eigene Ideen für ein künftiges Programm im Justizbereich im Hinblick auf die Arbeit der Gruppe zu unterbreiten. Inzwischen haben Finnland, das Vereinigte Königreich, Estland, die Niederlande und die Visegrad-Staaten sehr substantielle Beiträge geliefert, die von der Gruppe sehr begrüßt wurden.

#### 4. Hauptziele

Das Haager Programm ist bereits in vielen Punkten verwirklicht; Vieles bleibt aber noch zu tun. Vor der Ausarbeitung eines neuen Programms war somit als Erstes eine Bestandsaufnahme vorzunehmen. In einem zweiten Schritt ermittelte die Gruppe neue Herausforderungen und eventuelle Lösungen.

Während der Arbeit der Zukunftsgruppe Justiz wurde deutlich, dass die Abfassung eines neuen Programms eine eingehende Analyse des Status Quo der derzeitigen Justizpolitik auf europäischer Ebene erforderlich macht, und zwar im Hinblick auf die Evaluierung des bestehenden Rechtsrahmens im Bereich der Justizpolitik und auf die eher technische, aber wichtige Frage, wie die Arbeit des Rates (JI) effizient gestaltet werden kann.

Als Zweites wurden dann die wichtigsten Herausforderungen ermittelt, bezüglich deren die derzeitigen Politiken fortgesetzt oder neue Politiken entworfen werden sollten. Nach Ansicht der Zukunftsgruppe Justiz betreffen diese Herausforderungen die folgenden fünf Bereiche:

- Besserer Schutz der Bürger (Verbesserung des Schutzes der Bürger)
- Größere Rechtssicherheit im Familien-, Handels- und Zivilrecht
- Zugang zur Justiz (Verbesserung des Zugangs zur Justiz in der EU, z. B. durch Einsatz von Informationstechnologie)
- Bekämpfung der organisierten Kriminalität (Verbesserung der Bekämpfung der organisierten Kriminalität)
- Außendimension des Europäischen Rechtsraums (künftige Herausforderungen an die Außendimension der Justizpolitik).

Eventuell sind weitere Themen zu erörtern. Nach Ansicht der Gruppe ist die Verwirklichung dieser Ziele die Hauptaufgabe einer künftigen Justizpolitik nach 2009.

## 5. Zeitraumen

Die Zukunftsgruppe Justiz legt diesen Bericht den Mitgliedstaaten zur Erörterung vor. Er sollte einen Ausgangspunkt bei der Festlegung der Ziele für ein künftiges Programm im Justizbereich ab 2010 darstellen.

Im Bereich der Innenpolitik wurde Anfang 2007 die Hochrangige Beratende Gruppe zur Zukunft der Europäischen Innenpolitik eingesetzt.

Die Ergebnisse der Arbeit beider Gruppen werden unter dem künftigen französischen Vorsitz dem Rat (JI) auf seiner informellen Tagung am 7./8. Juli 2008 vorgelegt werden. Der Bericht wird dann unter französischem Vorsitz auf einer förmlichen Tagung des Rates (JI) erörtert werden, damit die Diskussionen über die wichtigsten Punkte eines künftigen JI-Programms für die Zeit ab 2010 beginnen können. Die Europäische Kommission hat erklärt, dass sie die Berichte bei der Vorlage des Entwurfs des neuen JI-Programms für die kommenden Jahre berücksichtigen wird.

## II. QUERSCHNITTSTHEMEN

Es gibt eine Reihe horizontaler Themen, die für die weiteren Entwicklungen im Bereich Justiz und Inneres wichtig sind. Dazu gehören die künftige Rolle und die Arbeitsmethoden des Rates in der Formation "Justiz und Inneres" (JI). Ein neuer institutioneller Rahmen wäre eine gute Gelegenheit, erneut über die Arbeitsmethoden des Rates (JI) zu beraten. Weitere Themen sind die Bedeutung einer positiveren und überzeugenderen Kommunikation der Ergebnisse in der Öffentlichkeit, die Bedeutung der Qualität der Rechtsvorschriften und einer verständlichen Sprache, eine bessere Umsetzung und Folgenabschätzung und schließlich die finanziellen Rahmenbedingungen.

### 1. Rolle, Struktur und Arbeitsmethoden des Rates (Justiz und Inneres)

#### 1.1. Der aktuelle Stand

Die Gesamtverantwortung für die Weiterentwicklung und Steuerung des Bereichs Justiz und Inneres hat nach wie vor der Rat in der Formation "Justiz und Inneres" (JI). Der Rat (JI) tritt gegenwärtig drei Mal während jedes Vorsitzes zusammen. Üblicherweise findet ferner während jedes Vorsitzes auch eine informelle Tagung des Rates statt.

Die Unterstützungsstruktur im Bereich Justiz und Inneres wurde vom AStV im Jahr 1999 nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam beschlossen. Er hat damals beschlossen, dass die Arbeit zwischen drei wichtigen hochrangigen Ausschüssen aufgeteilt werden sollte: dem Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SAEGA), dem Ausschuss für Zivilrecht und dem Ausschuss "Artikel 36". Der SAEGA und der Ausschuss "Artikel 36" haben in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen eine Koordinierungsrolle, was in der Praxis bedeutet, dass Vorschläge diese Ausschüsse durchlaufen, bevor sie dem AStV vorgelegt werden; dadurch wird eine viergliedrige Struktur geschaffen. Auf dem Gebiet des Zivilrechts gibt es mit dem Ausschuss für Zivilrecht, der je nach Themenbereich in unterschiedlichen Formationen als Arbeitsgruppe, aber auch als Lenkungsgruppe zusammentritt und unmittelbar dem AStV Bericht erstattet, eine dreigliedrige Struktur.

Es liegt indessen auf der Hand, dass die gegenwärtige Struktur und die gegenwärtigen Arbeitsmethoden verbessert werden könnten, damit bessere Ergebnisse erzielt werden. Ratstagungen, die für zwei Tage angesetzt sind, werden oftmals auf einen Tag verkürzt, da es an Beratungsthemen fehlt.



Die Erfahrung hat ferner gezeigt, dass zumindest die erste Ratstagung eines jeden Vorsitzes selten eine volle Tagesordnung hat. Es sind Anstrengungen unternommen worden, um die Tagesordnungen für die Ratstagungen zu straffen. Die Vorsitze neigen jedoch nach wie vor dazu, Punkte, die bisweilen von geringem politischen Interesse sind, auf die Tagesordnung zu setzen, nur um eine volle Tagesordnung zu gewährleisten.

Die Ratstagungen gelten bisweilen als ineffizient. Auf verschiedenen Ebenen wird über die gleichen Themen beraten, ohne dass dabei nach technisch-fachlichen Funktionen, Koordinierungsfunktionen und politischen Funktionen differenziert wird. Auf den Tagesordnungen des Rates stehen oft Dossiers, die für politische Beratungen, die zur Verabschiedung führen würden, noch nicht weit genug gediehen sind.

Es geschieht allzu häufig, dass Dossiers erst einen Tag oder zwei Tage vor einer Ratstagung vom AStV, von den JI-Referenten oder sogar auf Ebene der Arbeitsgruppen erörtert werden. Dokumente, die für die Ratstagung bestimmt sind, werden daher erst sehr spät verteilt. Dadurch kommt es für die Delegationen bei der Vorbereitung der Ratstagung zu Schwierigkeiten und wird möglicherweise auch die Chance auf eine Einigung auf der Ratstagung verringert, wodurch das gesamte Beschlussfassungsverfahren weniger effizient ist, als es eigentlich sein könnte.

Die Zahl der an den Ratstagungen teilnehmenden Minister ist nicht immer erfreulich. Möglicherweise ist der Mangel an Möglichkeiten, wirklich politische Themen zu erörtern, die von Tragweite sind, einer der Gründe dafür. Ein weiterer Grund könnte in der bisweilen etwas undurchschaubaren Planung der Ratstagungen liegen, bei der es zu oft geschieht, dass die Reihenfolge der Tagesordnungspunkte oder Themen für die Beratungen während des Mittagessens usw. zu einem sehr späten Zeitpunkt noch geändert werden, was zu Schwierigkeiten und Irritationen in den Hauptstädten bei den dortigen Vorbereitungen führt.

Die Beratungen des Rates (JI) werden außerdem manchmal künstlich zwischen zivilrechtlichen und strafrechtlichen Fragen und zwischen justiz- und innenpolitischen Fragen aufgeteilt, was zu unnötigen Spannungen innerhalb des Rates führt. Einige sind auch der Auffassung, dass der Justiz-Rat Befugnisse zugunsten anderer Ratsformationen verloren hat. Bestimmungen zum Strafrecht und zur zivilrechtlichen Haftung werden heute in anderen Ratsformationen erörtert. Diese Situation könnte zu mangelnder Kohärenz führen, wenn keine Abstimmung sichergestellt ist.

Die Struktur der Arbeitsgruppen im JI-Bereich funktioniert nicht immer einwandfrei. Die Aufgabenverteilung zwischen einigen der jetzigen Gruppen ist unklar. Zwischen einigen Gruppen kann es bisweilen an Abstimmung mangeln. Manchmal fehlt es den Gruppen an der Gesamtübersicht.

## 1.2. Vorschläge

Einige Ideen und Vorschläge zu der Frage, wie die Lage in Zukunft verbessert werden kann, sind Ergebnis der Beratungen der Zukunftsgruppe.

Vorschläge zur Verbesserung der Effizienz:

- Die Zahl der förmlichen Tagungen des Rates (JI) während jedes Vorsitzes sollte von der tatsächlichen Arbeitslast abhängen und nicht einer automatisch vorgegebenen Tagungshäufigkeit folgen.
- Die Planung und die Vorbereitungen für die Ratstagungen müssen verbessert werden. Die Vorsitze müssen die Beratungen so planen, dass genügend Zeit zwischen der letzten Tagung des AStV und der Ratstagung verbleibt, damit noch Vorbereitungen auf nationaler Ebene und Konsultationen zwischen den Mitgliedstaaten erfolgen können. Die Dokumente müssen daher rechtzeitig verteilt werden. Praktische Einzelheiten wie die Reihenfolge der Tagesordnungspunkte, während des Mittagessens zu erörternde Punkte und die Aufteilung zwischen Fragen aus dem Bereich Justiz und aus dem Bereich Inneres während einer für zwei Tage angesetzten Ratstagung sollten so früh wie möglich mitgeteilt werden. Kurzfristige Änderungen der Planung sollten vermieden werden.
- Die gegenwärtige Struktur ist zu bereinigen, d.h. die Zahl der Arbeitsgruppen ist zu verringern, und die Arbeitsgruppen sind gegebenenfalls nach allgemeinen Themen unabhängig von den unterschiedlichen Rechtsgrundlagen zu ordnen.
- Es muss neu geprüft werden, wie bestimmte Themen behandelt werden können, wenn sie den Zuständigkeitsbereich mehrerer Ratsformationen berühren. Gegenwärtig gibt es mehrere Modelle für die Koordinierung, beispielsweise das Modell von Konsultationen zwischen Arbeitsgruppen oder das Modell horizontaler Gruppen usw.
- Die politischen Prioritäten jedes Vorsitzes sollten besser koordiniert werden, unter anderem durch Dreivorsitze, und die Planung sollte verbessert werden; die Fünfjahresplanung hat sich nämlich bisweilen als nicht flexibel genug für eine Reaktion auf unvorhergesehene Ereignisse erwiesen.
- Die Dauer des Rechtsetzungsverfahrens sollte verkürzt werden, sobald die Anforderungen von Bürgern und Unternehmen eindeutig ermittelt wurden.

Vorschläge zur Stärkung der politischen Rolle des Rates:

- Die Tagesordnungen des Rates (JI) müssen noch weiter gestrafft und stärker auf politische Themen und Dossiers konzentriert werden, die für die Minister von Belang und von Interesse sind.
- Auf der Tagesordnung des Rates sollten nur Dossiers stehen, die für eine politische Debatte weit genug gediehen sind. Rein technisch-fachliche und redaktionelle Fragen sollten den Ministern nicht vorgelegt werden. Der Rat (JI) sollte sich mehr auf politische Aussprachen konzentrieren und stärker als Diskussionsgremium fungieren. Es könnte in Erwägung gezogen werden, mehr thematische Ratstagungen abzuhalten, damit wichtige politische Fragestellungen, die die Aufmerksamkeit der Minister mehr als heute in Anspruch nehmen könnten, weiter in den Mittelpunkt gerückt werden.
- In Dokumenten, die dem Rat vorgelegt werden, könnten deutlicher als zur Zeit politische Fragestellungen benannt werden, die zu erörtern sind.
- Die informellen Tagungen der Minister sind nach wie vor ein sehr nützliches Instrument für politische Beratungen über bestimmte wichtige Themen in einer weniger förmlichen Atmosphäre. Dies gilt jedoch nur, wenn die informelle Atmosphäre erhalten bleiben kann.

## 2. Kommunikation mit der Öffentlichkeit

### 2.1. Der aktuelle Stand

Die im JI-Bereich erzielten Ergebnisse sind im Allgemeinen von realer Bedeutung für die Bürger, die Wirtschaft und die Fachkreise. Allerdings werden ihnen die Ergebnisse nicht angemessen und auf zufrieden stellende Weise vermittelt. Die Kenntnisse darüber, was die EU im JI-Bereich tut und bereits erreicht hat, sind einfach nicht gut genug. Dies lässt sich möglicherweise zum Teil dadurch erklären, dass es bei vielen der Dossiers, obwohl mit ihnen sehr konkrete Schwierigkeiten, die in der heutigen Gesellschaft bestehen, überwunden werden sollen, um technisch-fachliche Rechtsvorschriften geht und dass die Vermittlung der Ergebnisse bei diesen Dossiers zuweilen mehr auf juristische und technische Aspekte als auf die konkreten Probleme, die mit dem Rechtsakt gelöst werden sollen, konzentriert wird. Außerdem gibt es ein "Sprachproblem", da bisweilen der "EU-Jargon" anstelle einer eindeutigen und verständlichen Sprache verwendet wird.

## 2.2. Vorschläge

- Die Verantwortung für die Kommunikation der Ergebnisse im JI-Bereich in der Öffentlichkeit wird zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Organen geteilt.
- Die Ergebnisse in diesem Bereich müssen überzeugender dargestellt werden; dabei ist eine klare und verständliche Sprache zu verwenden.
- Die Rechte und die Vorteile, die sich für die Bürger und die Wirtschaft ergeben, wenn neue Rechtsvorschriften angenommen werden, könnten in einem Begleittext zu dem Rechtsakt erläutert werden.
- Eine Möglichkeit könnte darin bestehen, dass in dem Europäischen Justizportal eine Rubrik für "Ergebnisse, die den Bürgern und Unternehmen das Leben erleichtern", geschaffen wird.

## 3. Qualität der Rechtsvorschriften und Notwendigkeit einer klaren Sprache

### 3.1. Der aktuelle Stand

Der Besitzstand im JI-Bereich ist immer schwieriger zu verwalten, auf einigen Gebieten kommt es daher zu Überschneidungen und fehlt es an Kohärenz. Zugleich könnte die Qualität der Rechtsvorschriften der EU und der Sprachgebrauch in einigen der Rechtsakte besser sein. Insbesondere die Rechtsakte müssen prägnant sein, und ihr Inhalt muss trotz der Herausforderungen, die sich durch Verhandlungen und Absprachen zwischen den Organen ergeben, möglichst schlüssig sein. Alle Organe sollten sich darum bemühen, dass am Ende des Rechtsetzungsverfahrens Texte vorliegen, die eindeutig, leicht verständlich und präzise formuliert sind. Offenheit und Transparenz in der öffentlichen Verwaltung können deutlich verbessert werden, wenn amtliche Dokumente in einer klaren und benutzerfreundlichen Sprache verfasst werden, so dass sie der Bürger auch verstehen kann. In einer Demokratie sollte es selbstverständlich ein natürliches Ziel sein, dass für Offenheit und Klarheit in der öffentlichen Verwaltung gesorgt wird. Der Grundsatz des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten lässt sich weniger gut verwirklichen, wenn Dokumente schwer verständlich sind. Man könnte sagen, dass eine einfache Sprache zu den Grundvoraussetzungen für Offenheit gehört.

### 3.2. Vorschläge

- Bei der Formulierung neuer Rechtsvorschriften sollte stärker darauf geachtet werden, dass das geltende Recht und neue Initiativen analysiert werden, damit Rechtsinstrumente mit ähnlichem Inhalt, sofern möglich, zusammengeführt werden und auf diese Weise eine Überregulierung vermieden wird. Ziel sollte es sein, Vorschriften zu vereinfachen, indem die in den bestehenden Bestimmungen enthaltenen Verfahren harmonisiert und aufgesplitterte Rechtsvorschriften gestrafft werden.
- Eine horizontale Überprüfung der angenommenen Rechtsakte sollte in geeigneten Fällen geprüft werden, damit die Kohärenz der Rechtsvorschriften hervorgehoben wird. Die Konsolidierung sollte gefördert werden. Dabei ist auf begriffliche und rechtliche Kohärenz abzu zielen.
- Bessere Rechtsetzung und Gesetzgebungsgrundsätze sollten während des gesamten Beschlussfassungsverfahrens stärker zum Tragen kommen. Die zwischen den drei Organen der EU getroffene interinstitutionelle Vereinbarung über die Vereinfachung des Regelungsumfelds sollte uneingeschränkt angewendet werden.
- Alle Organe sollten sich auf allen Stufen des interinstitutionellen Verfahrens darum bemühen, dass die Rechtsvorschriften der EU in einer eindeutigen Sprache, die für den Bürger verständlich ist, verfasst werden.

## 4. Umsetzung, Folgenabschätzung und Evaluierung

### 4.1. Der aktuelle Stand

Die Entwicklung des Bereichs Justiz und Inneres ist zwar durchaus beeindruckend, weist aber Unzulänglichkeiten auf. Mehrere Fortschrittsanzeiger weisen darauf hin, dass die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften durch die Mitgliedstaaten unzureichend ist. Es ist ferner darauf hingewiesen worden, dass es in den Mitgliedstaaten gewissermaßen eine "Umsetzungsmüdigkeit" gibt, die auf die hohe Zahl der in den letzten Jahren angenommenen Rechtsakte zurückzuführen ist; diese hohe Zahl ist wiederum dadurch bedingt, dass dieser relativ neue Politikbereich auf EU-Ebene immer weiter wächst.

Einige haben erklärt, dass es einer "Auszeit" bedarf, in der das bislang Erreichte evaluiert wird, und dass keine neue Rechtsvorschriften angestrebt werden sollten, bis eine umfassende Bewertung des Sachstands erfolgt ist. Der Mehrwert sollte weiterhin das Kriterium für die Beurteilung des Handlungsbedarfs auf EU-Ebene sein.

Aufgrund des sich wandelnden Rahmenumfelds wird es noch weiter einen Bedarf an neuen Initiativen und zukunftsgerichteter Planung geben. Rechtsvorschriften sind nicht von ewiger Dauer und bisweilen nach einigen Jahren nicht mehr angebracht. Überprüfungsklauseln reichen nicht immer aus. Es ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen, die zu bestimmten Rechtsvorschriften geführt haben, noch zutreffen.

Der Leitgedanke dabei sollte die weitere Verbesserung der bestehenden Zusammenarbeit sein; ein unerlässlicher Faktor in diesem Prozess ist die Entwicklung wissensbasierter Maßnahmen. Wie bereits 2004 im Haager Programm erklärt wurde, ist die Evaluierung der Umsetzung sowie der Auswirkungen der vom Rat beschlossenen Maßnahmen für die Wirksamkeit des Vorgehens der EU unerlässlich.

Ausgehend von dem Konsens darüber, dass sich die EU vorbehaltlos einer Konsolidierung, Anwendung und Evaluierung des bislang Erreichten verpflichtet fühlen muss, hat die Kommission im Jahr 2006 eine Mitteilung vorgelegt, in der die Einrichtung eines kohärenten und umfassenden Evaluierungsmechanismus empfohlen wird. Dieser Mechanismus soll bewährte Verfahren für die Überwachung der Umsetzung sowie die Entwicklung qualitativer und quantitativer Indikatoren für die Messung der Ergebnisse (Folgen und Wirksamkeit) beinhalten und es auf diese Weise ermöglichen, als Grundlage für die weitere Entwicklung der Politik die getroffenen Maßnahmen zu evaluieren.

Der Vertrag von Lissabon sieht ein neues horizontales Instrument vor, das der Ausgangspunkt für ein Gesamtkonzept auch im JI-Bereich sein sollte. Darüber hinaus sollten Evaluierung und Konsolidierung in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten fortgesetzt werden, die während des Evaluierungsprozesses einen großen praktischen Beitrag leisten können. Die Ergebnisse sollten dem Rat (JI) zur politischen Erörterung vorgelegt werden.

Ein Verfahren zur Überwachung und Evaluierung der getätigten Ausgaben würde der Forderung der Bürger nach Rechenschaftspflicht und greifbaren Ergebnissen entgegenkommen. Politische Entscheidungen sollten sorgsam abgewogen werden und auf den bei den Bürgern wahrgenommenen Bedürfnissen sowie auf der objektiven Kenntnis der Probleme und der Lösungsmöglichkeiten beruhen. Neue Vorschläge sollten mehr noch als bisher durch konkreten Bedarf und die Antwort auf die Frage gerechtfertigt sein, wie gut sie mit bestehenden Initiativen vereinbar sind.

Bestehende Evaluierungsmechanismen müssen konsolidiert und weiterentwickelt werden. Dafür müssen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten zunächst Ressourcen bereitgestellt werden. Dabei sollte jedoch grundsätzlich gelten, dass sich Evaluierungen auf Bereiche konzentrieren, die für die Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene als erforderlich betrachtet werden, dass sie klar definiert sind und dass es für die Mitgliedstaaten nicht zu aufwändig ist, die Informationen zu sammeln.

Vereinbarungen darüber, welche Faktoren bei der Überprüfung der Umsetzung weiter zu verfolgen sind und welche Indikatoren zur Messung der Folgen und der Wirksamkeit zu verwenden sind, sollten Bestandteil eines jeden Beschlusses sein; dadurch würde vermieden, dass Ressourcen für komplizierte Beratungen über Ad-hoc-Bewertungen der Umsetzung und der Folgen aufgewendet werden müssen.

#### 4.2. Vorschläge

- Es sollte verstärkt auf die uneingeschränkte und wirksame Durchführung der Umsetzung bereits bestehender Rechtsakte geachtet werden. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erhält die Kommission Überwachungs- und Durchsetzungsfunktionen im gesamten JI-Bereich, und der Europäische Gerichtshof wird schließlich in vollem Umfang zuständig sein.
- Die Wirkungsweise geltender Rechtsvorschriften muss – unter Einbeziehung der Mitgliedstaaten – besser überprüft und evaluiert werden, damit diejenigen Bereiche besser ermittelt werden können, in denen eindeutig ein konkreter Bedarf an Rechtsvorschriften auf EU-Ebene besteht. In Anbetracht der Ergebnisse der Evaluierung sollten dann die Bereiche festgelegt werden, in denen zusätzliche Rechtsvorschriften erforderlich sind; dabei sollte von ihrem Mehrwert, ihrer Notwendigkeit für die Sicherstellung eines einheitlichen europäischen Rechtsraums und ihrer politischen Konsensfähigkeit ausgegangen werden. Eine Reaktion auf Bedürfnisse der Bürger und der Wirtschaft muss schneller erfolgen.
- Grundsätzlich sollte Rechtsetzungsvorschlägen eine geeignete Folgenabschätzung beigelegt werden. Solche Folgenabschätzungen sollten auf zufrieden stellende Weise die Notwendigkeit und den Mehrwert der vorgeschlagenen Rechtsvorschriften belegen. Bei wesentlichen Änderungen, die sich während der Verhandlungen über den Rechtsetzungsvorschlag ergeben, könnte eine erneute Folgenabschätzung erforderlich sein. Die Rechtsvorschriften sollten grundsätzlich detaillierte Angaben über die durchzuführende Ex-post-Evaluierung und deren Ziele sowie die Methoden und Indikatoren für die Messung der Umsetzung, der Ergebnisse und der Wirksamkeit der Rechtsvorschriften sowie eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Übermittlung der erforderlichen Grunddaten enthalten.
- Eines der Hauptziele muss sein, für den JI-Bereich einen umfassenden Evaluierungsmechanismus zu entwickeln – einschließlich Informationen über die Umsetzung sowie die Ergebnisse und Wirksamkeit von Maßnahmen. Die Wirksamkeit von Maßnahmen auf Unionsebene kann nur verbessert werden, wenn bei künftigen Entscheidungen die in der Praxis gemachten Erfahrungen berücksichtigt werden.

## 5. Finanzielle Voraussetzungen

### 5.1. Der aktuelle Stand

Recht, Freiheit und Sicherheit ist ein relativ neuer Politikbereich, der noch im Begriff ist, sich auf Unionsebene zu etablieren. Maßnahmen in diesem Bereich haben sich in den letzten Jahren schnell entwickelt und waren Reaktion auf gestiegene Bedürfnisse und zum Teil tragische äußere Ereignisse.

Finanzierungsinstrumente müssen politische Prioritäten wirksam fördern und sich ihrer Entwicklung anpassen.

Durch den Einsatz von Mitteln aus den Finanzierungsrahmenprogrammen "Grundrechte und Justiz", "Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte" sowie "Solidarität und Steuerung der Migrationsströme" für den Zeitraum 2007 bis 2013 ist bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie Projekten auf Unionsebene eine Zunahme zu verzeichnen.

Schwerpunkte des Rahmenprogramms "Grundrechte und Justiz", insbesondere der spezifischen Programme "Strafjustiz" und "Ziviljustiz", sind die justizielle Zusammenarbeit sowie Themen über Opfer von Straftaten, Ausbildung und Austausch von Richtern und Staatsanwälten sowie der Einsatz von Informationstechnologie. Die Jahresarbeitsprogramme sind von entscheidender Bedeutung für die Ermittlung und Festlegung der (thematischen und speziellen) Prioritäten für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Initiativen der Kommission.

Nach Artikel 16 des Programms "Strafjustiz" und des Programms "Ziviljustiz" unterbreitet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich ein Exposé über die Durchführung des jeweiligen Programms und spätestens zum 31. März 2010 (Strafjustiz) bzw. 31. März 2011 (Ziviljustiz) einen Zwischenevaluierungsbericht über die erzielten Ergebnisse sowie die qualitativen und quantitativen Aspekte der Durchführung der Programme.

Zusätzlich zu den Programmen im JI-Bereich könnte als Finanzierungsmöglichkeit für große Forschungsvorhaben das 7. Rahmenprogramm für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration erwähnt werden; bisher ist es allerdings wenig genutzt worden.

Parallel zur Entwicklung und Evaluierung der JI-Programme soll 2009 mit der Gesamtüberprüfung des EU-Haushaltsplans begonnen werden.



## 5.2. Vorschläge

- Die Formen der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten bei den Jahresarbeitsprogrammen sollten weiter ausgebaut werden, um die Umsetzung des Haager Programms, eines "Post-Haager"-Programms sowie grenzüberschreitender Projekte allgemein zu fördern.
- Das Forschungs-Rahmenprogramm könnte bei der Förderung insbesondere horizontaler und langfristiger Forschungsvorhaben auch im Justizbereich eine größere Rolle spielen.
- Sowohl die jährlichen Exposés als auch die Zwischenevaluierungsberichte sollten nützliche Hilfsmittel bei der Analyse der Folgen und der Wirksamkeit der Programme sein. Sie werden auch eine Grundlage für Überlegungen darüber sein, wie die Mittel besser absorbiert, der Zugang erleichtert und Anträge vereinfacht bzw. die Überprüfungszeit verkürzt werden könnten usw.
- Erfahrungen auf europäischer wie auch auf nationaler Ebene sollten berücksichtigt werden, um Antragstellern und anderen Beteiligten die bestmögliche Information und Unterstützung bezüglich der Finanzierungsprogramme zukommen zu lassen.

## **III. HERAUSFORDERUNGEN**

### **1.1. 1. BESSERER SCHUTZ DER BÜRGER**

#### **1.1. Rechte der Bürger in der Europäischen Union**

##### **1.1.1. Der aktuelle Stand**

Europas gemeinsames Ziel besteht darin, zu einem einheitlichen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu werden. So steht es in unseren europäischen Verträgen, dies erwarten unsere Bürger und darauf sind unsere politischen Anstrengungen für ein "Post-Haager"-Programm ab 2010 gerichtet.

Seit der Annahme des Programms von Tampere im Jahr 1999 lag der Schwerpunkt der Arbeiten im Justizbereich bei der Entwicklung eines europäischen Rahmens für Zivil- und Handelssachen mit grenzüberschreitenden Auswirkungen. Was den europäischen Raum der Strafjustiz angeht, so standen hier die Harmonisierung bestimmter Strafrechtsvorschriften und der Ausbau der Zusammenarbeit der Justizbehörden im Mittelpunkt. Das Haager Programm (2004) hat die Sicherung der Bürgerrechte als zusätzlichen Schwerpunkt festgelegt. Gleichberechtigt neben der Sicherung von Freiheit und Sicherheit stehen die Sicherung der Rechtsstaatlichkeit und damit insbesondere der Schutz und die Gewährleistung der Bürgerrechte.

Es gehört zu den zentralen Aufgaben der Justizminister der Europäischen Union, den Bürgerrechtsschutz zu stärken. Die Sicherung der Rechte der Bürger bezieht sich auf verschiedenste Aspekte:

- Gewährleistung eines hohen Niveaus beim Schutz ihrer Rechte in Ermittlungs- und Strafverfahren in ganz Europa – unabhängig davon, ob sie als Opfer, als Tatverdächtige oder Zeugen beteiligt sind;
- Verbesserung des Zugangs der Bürger zum Recht, indem sie befähigt werden, ihre Rechte über die nationalen Grenzen hinweg wirksam geltend zu machen;
- Schutz der Grundrechte durch den Europäischen Gerichtshof.

#### 1.1.1.a) Bestehende Schwierigkeiten

Die Arbeiten im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit scheinen viel schneller voranzugehen als die im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Einer der Gründe dafür mag darin liegen, dass bei der polizeilichen Zusammenarbeit die Auswirkungen auf die nationalen Rechtssysteme viel geringer zu sein scheinen als bei der justiziellen Zusammenarbeit, insbesondere in Strafsachen. Während bei der polizeilichen Zusammenarbeit der möglichst breite Informationsaustausch im Vordergrund steht, wirft die justizielle Zusammenarbeit grundsätzlichere Fragen auf, für die die Mitgliedstaaten äußerst unterschiedliche Antworten gefunden haben. Als Stichwort sind beispielsweise die Zulässigkeit von Beweismitteln in Gerichtsverfahren nach einem Austausch von Informationen und die Rechte von Zeugen und Beschuldigten im Ermittlungsverfahren zu nennen.

Die Sicherung der Bürgerrechte ist die Basis unserer rechtsstaatlichen Grundordnungen – auf nationaler wie auf europäischer Ebene. Sie zeigt sich deshalb in praktisch allen Lebenssachverhalten, insbesondere aber im Bereich der staatlichen Einflussnahme – beispielsweise in strafrechtlichen Ermittlungsverfahren – und im Bereich der Schaffung von Justizverfahren zur Durchsetzung privatrechtlicher Forderungen sowie zur Gewährleistung des Schutzes der Grundrechte durch die Gerichte.

Auf europäischer Ebene haben wir zum Schutz der Bürgerrechte nur in Teilbereichen Erfolge erzielt: Der erfolgreiche, wenn auch sehr schwierige Abschluss der Arbeiten am Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit hat ein politisch wichtiges Zeichen gesetzt. Die Beratungen über den Rahmenbeschluss zur Stärkung der Rechte des Beschuldigten im Strafverfahren haben aber gezeigt, dass wir noch weit entfernt von unserem Ziel sind, unseren Bürgern einen effektiven Minimalschutz im Strafverfahren in ganz Europa zu sichern.

#### 1.1.1.b) Wo stehen wir heute?

Bisher haben wir uns auf europäischer Ebene darauf konzentriert, das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung als Grundlage der justiziellen Zusammenarbeit umzusetzen. Wir haben inzwischen einen einheitlichen Raum geschaffen, in dem Urteile und Gerichtsentscheidungen in Zivil- und Handelssachen anerkannt und vollstreckt werden und somit frei zirkulieren können.

Für die Fragen des anzuwendenden Rechts haben wir mit Gemeinschaftsrechtsakten vor kurzem Lösungen gefunden. Eine Reihe von wichtigen Verfahren wurde verabschiedet – das Europäische Mahnverfahren und das Verfahren für geringfügige Forderungen, für die jetzt eine elektronische Plattform zu schaffen ist.

Dies sind wichtige Erfolge. In der Strafrechtspflege ist der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl das wohl wichtigste Beispiel für den Fortschritt der bisherigen europäischen Justizpolitik. Die Arbeiten im Bereich der (Mindest-)Harmonisierung haben sich auf die Definition von wenigen Straftatbeständen und die Festlegung von Schwellen für Mindesthöchststrafen für diese Straftaten beschränkt.

Eine Einigung über den Rahmenbeschluss über Mindestrechte im Strafverfahren, zu denen auch das Recht auf einen Dolmetscher und einen Strafverteidiger gehören, ist uns nicht gelungen, obwohl wir alle davon ausgehen, dass wir die Rechte des Bürgers auf einen "fairen Prozess" in unseren Staaten in größtem Maße gewährleistet haben. Im Augenblick gibt es keinen durch die Europäische Union bestimmten festen Kanon von ausformulierten Prozessrechten, die als Minimalansatz für jeden europäischen Bürger gelten sollten und müssen. Dagegen ist in Zukunft mit weiteren EU-Rechtsinstrumenten über die gegenseitige Anerkennung zu rechnen, die weitere sensible Bereiche wie die elektronische Datenübermittlung erfassen werden. Das Haager Programm (2004) hatte hierzu eine Reihe von Einzelvorhaben umrissen. Aus dieser Liste ist noch kein einziges Dossier verabschiedet worden; viele Dossiers liegen noch nicht einmal vor, weil sich der Rat nicht über den Rahmenbeschluss über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren einigen konnte.

Inzwischen ist klar, dass die bloße Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung von gerichtlichen Entscheidungen oder Entscheidungen der Ermittlungsbehörden nicht ausreicht, um einen wirklichen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen.

- Was hilft es einer effektiven Strafverfolgung, wenn zwar Informationen zwischen den Ermittlungsbehörden möglichst schnell und frei ausgetauscht werden, wenn im nachfolgenden Gerichtsverfahren aber Beweismittel wegen Verstoßes gegen Grundsätze der nationalen Prozessordnungen nicht zugelassen werden?
- Was hilft es, wenn die Bürger zwar über die Grenzen reisen können, sich aber bei einem Ermittlungsverfahren nicht einmal schnell über die Strafverteidiger informieren können, die die Sprache des Bürgers sprechen?
- Was hilft es, wenn Waren in einem anderen Mitgliedstaat gekauft werden, die Durchsetzung von Gewährleistungsansprüchen in anderen Mitgliedstaaten aber schwierig ist?

#### 1.1. 2. Der Mehrwert europäischen Handelns

Das "Post-Haager"-Programm ab 2010 sollte das gegenseitige Vertrauen in die Rechtssysteme der anderen Mitgliedstaaten auch durch die Schaffung von Mindestrechten – die Basis für das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung – weiter stärken.

Für die Zeit ab 2010 sollten wir – insbesondere nach der Verabschiedung des Vertrags von Lissabon – konkrete Schritte festlegen, um den Bürgerrechtsschutz auf europäischer Ebene zu stärken. Die Bürger werden ansonsten die Europäische Union oft nur noch als Institution wahrnehmen, die Rechte beschneidet, sie aber nicht garantiert.

Gegenseitiges Vertrauen schaffen heißt auch, über das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung und dessen Ausgestaltung immer wieder neu nachzudenken. In der Praxis hat sich gezeigt, dass beispielsweise die Liste der Delikte, bei denen keine Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit mehr erfolgt, interpretationsfähig ist. Dies ist umso erstaunlicher, als wir uns in einem Bereich bewegen, bei dem es um den schärfsten Eingriff in die Rechte eines Bürgers geht, nämlich die Entziehung der Freiheit des Einzelnen. Jeder Bürger muss aber von vornherein erkennen können, aufgrund welcher Delikte er ohne Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit ausgeliefert und in Haft genommen werden kann. Diese Unklarheiten sind nicht nur theoretischer, sondern auch praktischer Art; sie können daher Misstrauen auch zwischen Justizbehörden begründen, das wir abbauen müssen.

Im Bereich der zivilrechtlichen Zusammenarbeit haben wir wesentliche Fortschritte erreicht – jetzt wird es darum gehen, den Bürgern die Durchsetzung ihrer Ansprüche über die nationalen Grenzen hinweg noch weiter zu erleichtern. Die Schaffung eines Europäischen Erbscheins, der die Legitimität eines Erben in allen Mitgliedstaaten sicherstellt, könnte hierfür ein gutes Beispiel sein.

Der Europäische Gerichtshof erkennt in ständiger Rechtsprechung eine Verpflichtung der Gemeinschaft zur Achtung der Grundrechte an, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention – EMRK) gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben. Auf der Grundlage dieser Formulierung, die sich in Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union findet, hat der Gerichtshof die Grundrechte richterrechtlich als allgemeine Rechtsgrundsätze entwickelt.

Mit dem Vertrag von Lissabon soll auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union rechtsverbindlich werden. Damit werden die in der Charta proklamierten Grundrechte nicht nur für die Organe und Einrichtungen der Europäischen Union und die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Gemeinschaftsrecht verbindlich, sondern sind auch vom Gerichtshof anzuwenden und auszulegen. Dies wird zu einer Intensivierung des europäischen Grundrechtsschutzes beitragen.

Der Gerichtshof könnte sich daher im Hinblick auf den einheitlichen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts häufiger und schneller mit Grundrechtsfragen auseinandersetzen. In sehr dringenden Fällen wird dies besonders in Vorabentscheidungsverfahren rasche Entscheidungen erfordern. Auch dafür muss Vorsorge getroffen werden. Mit Artikel 104 b der Verfahrensordnung des Europäischen Gerichtshofs ist für diese Fälle Vorsorge getroffen worden.

Der Mehrwert einer europäischen Regelung besteht darin,

- den Bürgern ein Mindestmaß an einheitlichem Schutz in Straf- und Ermittlungsverfahren zu garantieren und diesen Schutz auch auf EU-Ebene justiziabel zu machen,
- einheitliche Verfahren zur Verfügung zu stellen, um die Durchsetzung von Forderungen in grenzüberschreitenden Fällen möglichst einfach zu gestalten, beispielsweise auch durch einen "Europäischen Erbschein",
- den effektiven Schutz der Bürgerrechte in besonders dringlichen Fällen durch ein schnelles und effizientes Eilvorlageverfahren zu gewährleisten.

### 1.1.3. Empfehlungen

#### 1.1.3.a) Stärkung der Bürgerrechte im Strafprozessrecht

Der Vertrag von Lissabon bietet jetzt auch eine Grundlage für das weitere Handeln im Bereich der Mindeststandards im Strafprozessrecht. Wir sind uns alle einig darüber, dass es dabei nicht um eine Vollharmonisierung der nationalen strafprozessrechtlichen Vorschriften oder gar ihre Abschaffung gehen sollte. Es sollte vielmehr darum gehen, dass allen Bürger in der Europäischen Union ein Grundkanon von Rechten als Mindestgarantien zur Verfügung steht, wenn sie strafrechtlichen Ermittlungen ausgesetzt sind. Wir sollten deshalb die folgenden Schritte unternehmen und dabei prüfen, ob

in einem ersten Schritt zumindest die Rechte aus dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur Stärkung der Rechte des Beschuldigten im Strafverfahren aufgegriffen werden (Recht auf Information über die eigenen Verfahrensrechte, Recht auf einen Strafverteidiger, Recht auf einen Dolmetscher und auf Übersetzung der wesentlichen Verfahrensdokumente) und wir uns dann weiteren Schritten zur Sicherung der Bürgerrechte zuwenden, beispielsweise Mindestregeln bei der Unschuldsvermutung.

### 1.1.3.b) Verbesserung der Durchsetzung der Ansprüche über die nationalen Grenzen hinweg

Die Durchsetzung privatrechtlicher Ansprüche hängt entscheidend auch davon ab, ob den Bürgern die Durchsetzung ihrer Rechte über die Grenzen der EU-Mitgliedstaaten hinweg erleichtert wird.

Die EU hat hier schon wichtige Fortschritte erreicht – weitere Schritte sollten beispielsweise sein:

- Schaffung eines einheitlichen Europäischen Erbscheins,
- Vernetzung bestehender nationaler Testamentsdatenbanken,
- Schaffung der Möglichkeit, auf elektronischem Wege seine Klage über die Grenzen hinweg einzureichen.

Bei der Harmonisierung der Vorschriften über das anwendbare Recht sollten wir die Möglichkeit prüfen, begrenzte Rechtswahlmöglichkeiten für die Parteien zu schaffen, ohne den Schutz der Beteiligten, der gerade im Familienrecht wichtig ist, zu vernachlässigen.

### 1.1.3.c) Stärkung des Grundrechtsschutzes durch den Europäischen Gerichtshof

Mit dem Vertrag von Lissabon wird der Bezug zur EU-Grundrechtecharta gestärkt. Der Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) wird ebenfalls eine Stärkung des Schutzes der Grundrechte in Europa bewirken.

Damit wird nicht nur der Schutz der Grundrechte beim unmittelbaren Handeln von EU- und EG-Institutionen gestärkt. Es geht dabei immer auch darum, das Handeln der Mitgliedstaaten zu kontrollieren, wenn sie Gemeinschafts- und Unionsrecht ausführen. Der Europäische Gerichtshof wird damit in Zukunft über die Anwendung und Auslegung der EU-Grundrechtecharta – etwa im Rahmen von Vorabentscheidungsverfahren – zu entscheiden haben. In dringlichen Fällen ist es dabei besonders wichtig, dass über solche Verfahren schnell entschieden werden kann.

Gerichte können jetzt besonders dringliche Verfahren – unter Wahrung der Rechte aller nach den Verträgen zu beteiligenden Parteien – so rasch wie möglich zu einer Entscheidung führen. Gleichzeitig sollte ein enger Dialog zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten, etwa auf Ebene der obersten Fachgerichte oder der Verfassungsgerichte, fortgesetzt werden, um grundrechtsrelevante Vorabentscheidungsersuchen in dringlichen Fällen zu beschleunigen.

## 1.2. Kinderschutz in der Europäischen Union

### 1.2.1. Der aktuelle Stand

Der Schutz von Kindern ist eine der wichtigen Herausforderungen für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten.

Dieses Ziel spiegelt die wachsende Besorgnis ihrer Bürger wider, die immer stärkere Garantien für einen verbesserten Schutz verlangen, und wird von allen Mitgliedstaaten geteilt.

Die Sicherstellung einer wirksamen und funktionierenden Kinderschutzregelung bringt verschiedene zivilrechtliche und strafrechtliche Aspekte mit sich. Es handelt sich mithin um eine Frage, die einen horizontalen übergreifenden Ansatz erfordert, der von den üblichen Abgrenzungen zwischen diesen Rechtsgebieten weit abweicht.

Die Kommission hat im Juni 2006 eine Mitteilung im Hinblick auf eine EU-Kinderrechtsstrategie vorgelegt.

Alle Mitgliedstaaten sind sich darin einig, dass sich mit der Förderung weiterer Rechtsvorschriften das Problem nicht lösen lässt. Die Gemeinschaftsinstrumente müssen angewendet und die im Rahmen der Haager Konferenz für internationales Privatrecht oder des Europarats angenommenen Übereinkünfte müssen unterzeichnet und ratifiziert werden. Sie sollten im Rahmen einer globalen Politik der Union denjenigen Nachbarstaaten zur Kenntnis gebracht werden, denen ihre Existenz unbekannt ist; erforderlichenfalls sollte die Inanspruchnahme bestimmter finanzieller, wirtschaftlicher oder politischer Vorteile von der Bereitschaft zu einer entsprechenden Bewusstseinsbildung abhängig gemacht werden. Europa muss in der Praxis beweisen, dass die beschlossenen Maßnahmen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union tagtäglich umgesetzt werden.

Die Handlungsoptionen, die auf rechtlichem Gebiet in den nächsten Jahren zur Verfügung stehen sollten, sollten sich auf vier Eckpunkte konzentrieren:



## I. Mehr Sicherheit durch gemeinsame Kooperationsinstrumente

Wir wissen, dass das Misstrauen europäischer Bürger gegenüber Europa und seinen Institutionen durch konkrete Maßnahmen abgebaut werden kann, deren Wirkung für jedermann nachvollziehbar ist.

### a) Möglichkeit eines netzgestützten Alarmsystems für vermisste Kinder

Der Aufbau eines europaweiten netzgestützten Alarmsystems für vermisste Kinder könnte eine Möglichkeit für eine solche Zusammenarbeit bieten, in die dann Polizei und Justiz, die Medien und Angehörige der Öffentlichkeit — je nachdem, ob sie sich daran beteiligen — eingebunden wären. Darüber hinaus sollte das System der Zentralen Behörden nach dem Haager Übereinkommen für die Fälle, in denen ein Kind von einem Elternteil entführt wurde, ausgebaut werden.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass komplexe und schwerfällige Mechanismen eingeführt werden sollen; vielmehr sollten pragmatisches Vorgehen und Flexibilität das Gebot der Stunde sein. Das erst kürzlich in Frankreich eingeführte Alarmsystem für Kindesentführungen ist ein sehr anschauliches Beispiel für die bestehenden Schwierigkeiten. Ein Kind war in dem drei Kilometer von der belgischen Grenze entfernten Ort Roubaix verschwunden. Der Umstand, dass Nachrichten nicht in Nachbarländern verbreitet werden können und den Polizeikräften, der Gendarmerie und den Justizbehörden keine Möglichkeiten der Zusammenarbeit zur Verfügung stehen, lässt sich schwerlich nachvollziehen und akzeptieren.

Wenn sich Fortschritte bei der Stärkung regionaler und grenzüberschreitender Mechanismen erzielen lassen, die es ermöglichen, die Suche nach einem entführten Kind in zwei oder drei Nachbarländern durchzuführen, und wenn Nachrichten auf beiden Seiten einer Grenze verbreitet werden können, dann haben wir unseren politischen Willen gezeigt, voranzukommen. Synergien zwischen bestehenden Informationssystemen sollten dabei genutzt werden.

Ein entsprechender politischer Wille setzt implizit voraus, dass die Staaten ein wie auch immer geartetes netzgebundenes Alarmsystem für vermisste Kinder einrichten und dann auf die eine oder andere Weise mit den unmittelbaren Nachbarländern zusammenarbeiten.

## b) Eurojust: Bekämpfung der Pädophilie durch Zerschlagung von Netzen

Eine verstärkte Zusammenarbeit setzt voraus, dass die Rolle von Eurojust so gestärkt wird, dass dieses Organ der justiziellen Zusammenarbeit kriminelle Pädophilenringe — besonders, wenn diese über das Internet agieren — wirksam bekämpfen kann.

Eurojust könnte in seinem Jahresbericht spezielle Tätigkeitsfelder — wie etwa die Bekämpfung des "Grooming" (bei dem Kinder mittels Kontaktaufnahme über das Internet dazu gebracht werden, sich an verschiedenen Orten mit bestimmten Personen zu treffen) — benennen, zu denen alle Mitgliedstaaten mit der Weitergabe ihrer bewährten Verfahren auf dem betreffenden Gebiet beitragen könnten.

## II. Erfahrungsaustausch: Bekämpfung gewohnheitsmäßiger Sexualstraftäter

Selbstverständlich ergeben sich in den Mitgliedstaaten ähnliche Situationen, wenn Sexualstraftäter nach Verbüßung ihrer Strafe aus der Haft entlassen werden. Sie stellen nach ihrer Freilassung möglicherweise auch weiterhin eine Gefahr für die Gesellschaft dar. Alle Mitgliedstaaten sind darauf bedacht, zu verhindern, dass diese Personen erneut straffällig werden, und die Gesellschaft, insbesondere Kinder, vor weiterem Missbrauch durch diese Personen zu schützen. In den Mitgliedstaaten werden bereits verschiedene Überwachungssysteme eingesetzt oder erprobt, und sie sind sich bewusst, dass sich diese Fragen an der Schnittstelle zwischen Medizin und Recht bewegen. Die Mitgliedstaaten wissen, dass jede bereits umgesetzte oder vorgeschlagene Lösung zu einer gesellschaftlichen Debatte geführt hat bzw. führen wird, insbesondere über die Frage, die vom Rechtsstaat garantierten individuellen Freiheitsrechte zu achten und gleichzeitig der Notwendigkeit Rechnung zu tragen, die Gesellschaft zu schützen und dafür zu sorgen, dass geeignete Maßnahmen für den Umgang mit gefährlichen Einzelpersonen getroffen werden.

Die Kommission hat eine Bestandsaufnahme der verschiedenen Maßnahmen angekündigt, die die Mitgliedstaaten zur Lösung dieses Problems getroffen haben. Dies ist ein wichtiger Schritt, um den Mitgliedstaaten die Informationen zu vermitteln, die sie zur Überprüfung und eventuellen Verbesserung ihrer Systeme benötigen.

Die Ergebnisse der Erhebung der Kommission sollten sorgfältig ausgewertet werden, um den Mitgliedstaaten Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer nationalen Systeme aufzuzeigen.

III. Wie kann Kindern das Gefühl der Zugehörigkeit zur Union vermittelt werden?  
Indem sie am Aufbau Europas beteiligt werden.

Kinder wissen oft mehr über Europa als ihre Eltern. Sie sind in der Zeit aufgewachsen, in der die Union im Zuge der verschiedenen Erweiterungen selbst größer geworden ist.

Es bedarf konkreter Maßnahmen, um unsere Kinder darin zu bestärken, sich selbst als Teil der großen europäischen Familie zu sehen. Hierzu sollte der Schwerpunkt auf die neuen Technologien gelegt werden, zu deren wichtigsten Nutzern sie gehören, damit sie Wissen über die Rechtsordnungen ihrer eigenen Länder und derjenigen der anderen europäischen Länder erwerben, und ihnen gezeigt wird, was ein Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts eigentlich bedeutet.

Zur Kinderrechtsstrategie gehört auch die Einrichtung einer kinderfreundlichen Website.

Von dieser kinderfreundlichen Website, die an das Zugangportal der Europäischen Union angeschlossen wird, sollte Gebrauch gemacht werden, und junge Menschen sollten ermuntert werden, diese Website aufzusuchen.

Ein besserer Kinderschutz in der Europäischen Union ist in erster Linie die Aufgabe der Eltern, die angesichts der vielen Gefahren, denen ihre Kinder in der heutigen Zeit ausgesetzt sind, wachsam sein sollten. Es ist aber auch die Aufgabe der Politiker, hierzu ihren eigenen Beitrag zu leisten.

IV. Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern im Internet-Bereich

Dem Schutz des Kindes und der Bekämpfung von Material über sexuellen Kindesmissbrauch kommt eine sehr wichtige Rolle bei der allgemeinen Strategie der Kommission zur Bekämpfung der Internetkriminalität zu. Die insgesamt positive und rasche Entwicklung des Internet und anderer elektronischer Kommunikationssysteme hat leider auch die nachteilige Auswirkung, dass Material über den sexuellen Missbrauch von Kindern in zunehmendem Maße zugänglich wird und Pädophile eine neue und einfache Möglichkeit gefunden haben, mit Kindern Kontakt aufzunehmen in der Absicht, sie sexuell zu missbrauchen (sogenanntes "Grooming").

In Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, Europol, internationalen Organisationen und privaten Betreibern unterstützt die Kommission aktiv die Entwicklung von Instrumenten, mit denen der Austausch von Informationen und bewährten Verfahren im Bereich der Bekämpfung von Material über den sexuellen Missbrauch von Kindern und Kindesmisshandlung, die zügige grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung (auch mit Drittstaaten) und die Zusammenarbeit mit den Internetanbietern und anderen privaten Betreibern bei der Strafverfolgung solcher illegaler Inhalte verbessert werden sollen.

### **1.3. Aufgaben der Strafverfolgungsbehörden und Schutz personenbezogener Daten**

Der Schutz personenbezogener Daten und das Recht auf Privatleben stellen in einer demokratischen Gesellschaft eine Grundsatzfrage dar. Die Behörden müssen im Hinblick auf den Schutz dieses Rechts verstärkt Wachsamkeit walten lassen, weil die Informationstechnologie sich kontinuierlich entwickelt und es ermöglicht, die zunehmende Vielfalt und den Umfang personenbezogener Informationen, die die Merkmale, Gewohnheiten oder ein einmaliges Verhalten von Personen offenbaren, zu erfassen, zu speichern und auszuwerten. Elektronische Medien ermöglichen ein zeitlich fast unbegrenztes Speichern von Informationen sowie den Abgleich mit anderen Datenbanken.

Diese Möglichkeit sowie der zunehmende Rückgriff auf biometrische Daten und die Videoüberwachung mag die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden erleichtern. Andererseits sind die Erhebung der Daten für andere Zwecke als denjenigen, für den sie erfasst worden sind, sowie der unbegrenzte Abgleich für den Einzelnen und die Gesellschaft insgesamt bedrohlich. Daher sind bei der Erhebung von Daten für Strafvollstreckungszwecke der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und ein hohes Schutzniveau für die Grundrechte zu wahren.

Diese Situation ergibt sich einerseits aus dem Bedarf der Strafverfolgungsbehörden an modernen Vorgehensweisen und andererseits aus der Notwendigkeit, geeignete Maßnahmen gegen neue Formen der Kriminalität zu ergreifen. Die Praxis hat gezeigt, dass diese Methoden insbesondere eine angemessene Reaktion auf die terroristische Bedrohung und das zunehmende Ausmaß der Großkriminalität sein können. Wenn der Schutz der Sicherheit der Bürger als wesentlicher Beitrag zur Wahrung demokratischer Werte angesehen wird, ist der rechtmäßige Einsatz der Informationstechnologie im Hinblick auf die Erreichung dieses Ziels eindeutig anzuerkennen.

Gleichwohl sind die Behörden dafür verantwortlich, für einen effektiven Ausgleich zwischen den Sicherheitsmechanismen, die sie genehmigen, und dem wirksamen Schutz von Grundrechten und Freiheiten, einschließlich des Schutzes personenbezogener Daten und des Rechts auf Privatleben, fortwährend Sorge zu tragen.

Die zunehmende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten, die den Grundsatz der Verfügbarkeit von Informationen schrittweise umsetzt, liegt im Rahmen dieses anspruchsvollen Konzepts.

Ein Instrument, das innerstaatliche Gesetze zum Schutz personenbezogener Daten, die zwischen den Mitgliedstaaten erfasst oder ausgetauscht werden, harmonisiert, wird derzeit im Rahmen dieser Zusammenarbeit beschlossen und stellt einen wichtigen Schritt in diesem Bereich dar. Das Bemühen um die Angleichung innerstaatlicher Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten kann und sollte fortgesetzt werden, um ihre Vereinbarkeit schrittweise zu verbessern und sie zugleich den jeweiligen Gegebenheiten anzupassen. Dies kann geschehen, ohne die Strafverfolgungsbehörden bei der Wahrnehmung legitimer Aufgaben zu behindern. Der Schutz, der den in der Europäischen Union lebenden Bürgern zuteil wird, soll verstärkt werden, unabhängig davon, an welchem Ort ihre personenbezogenen Daten verarbeitet werden. Ebenso sollen gemeinsame Rechtsvorschriften durch die Erhöhung der Transparenz hinsichtlich der Art der Datenverarbeitung und des verfügbaren anwendbaren Schutzes dessen Legitimität erhöhen.

An einen wirksamen Datenschutz werden in diesem Zusammenhang insbesondere fünf zentrale Anforderungen gestellt:

- Datenschutzregeln sind für jeden speziellen Bereich erforderlich.
- Datenschutzregeln müssen angemessen und möglichst genau formuliert sein. Insbesondere müssen diese Vorschriften die spezielle Eingriffsintensität in die Grundrechte bei der Datenerhebung und Datenverwendung für Strafverfolgungszwecke angemessen berücksichtigen.
- Darüber hinaus ist stets sicherzustellen, dass die Betroffenen ein wirksames Recht auf Auskunft, Berichtigung, Löschung, Sperrung und Entschädigung haben.
- Es muss eine unabhängige Datenschutzaufsichtsbehörde mit angemessener Personal- und Sachmittelausstattung sowie wirksamen Befugnissen geben.
- Schließlich müssen die personenbezogenen Daten wirksam geschützt werden, um unbefugten Zugang und Nutzung durch Dritte zu verhindern.

Darüber hinaus hat die globale Dimension der Sicherheitsbedenken die Union einerseits und die Behörden und privaten Stellen der Mitgliedstaaten andererseits veranlasst, die Datenübermittlung an Drittländer – bisweilen extrem – zu steigern. Vor diesem Hintergrund sollte die Union das Augenmerk besonders auf den wirksamen Schutz der in der Europäischen Union lebenden Bürger vor der Gefahr der übermäßigen oder rechtswidrigen Verwendung ihrer personenbezogenen Daten richten.

Eine Sicherheitsgarantie für die in der Europäischen Union lebenden Bürger bei gleichzeitiger Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für ihr Privatleben stellt zweifelsohne eine der wesentlichen Herausforderungen dar, die der Rat (JI) bei der Umsetzung des Vertrags von Lissabon bewältigen muss.

Insofern muss dieses Kernthema Gegenstand einer kollektiven gründlichen und methodischen Reflexion in enger Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament sein mit dem Ziel, einen Katalog der Maßnahmen zu erstellen, die zu treffen sind, um auch in Zusammenarbeit mit Drittstaaten schrittweise geeignete europäische Rechtsvorschriften einzuführen.

Das Recht auf Privatsphäre, einschließlich des speziellen Bereichs des Datenschutzes, sollte nicht den Notwendigkeiten der Strafverfolgung geopfert werden. Die Grundprinzipien, die im Übereinkommen 108 des Europarates, der Datenschutzrichtlinie und im Rahmenbeschluss Datenschutz festgeschrieben sind, sollten wegen der Notwendigkeit, der globalen Bedrohung durch den Terrorismus und das organisierte Verbrechen zu begegnen, nicht aus der Rechtsordnung ausgeschlossen werden. Die wahre Herausforderung besteht darin, Kriminalität im Rahmen einer demokratischen Gesellschaft zu verhüten und zu bekämpfen. Die Einführung neuer Sicherheitsinstrumente wird von demokratischen Institutionen akzeptiert, wenn sie mit einer eingehenden Überwachung durch Organe der Rechtspflege, gesetzgebende Körperschaften und unabhängige Kontrollorgane einhergeht.

Ein wirksamer Ausgleich zwischen den Grundrechtsprinzipien und Sicherheitsregeln und -grundsätzen ist von Fall zu Fall nach einem allgemeinen Grundsatz herzustellen: Lösungen, die mit einem unzureichenden Schutz der Privatsphäre und des Datenschutzes einhergehen, sollten nicht umgesetzt werden. Ein angemessener Ausgleich zwischen den Rechten bedeutet nicht, dass der Rechtsschutz unter bestimmten gesetzlich definierten Umständen völlig fallen gelassen werden kann.

#### **1.4. Opferrechte**

Bereits vor 10 Jahren wurde erkannt, dass wir uns auf Unionsebene mit den Bedürfnissen der Opfer von Straftaten befassen müssen, aber es liegt noch ein langer Weg vor uns.

Der Rahmenbeschluss des Rates aus dem Jahr 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren (nachstehend "Rahmenbeschluss") war ein erster Schritt. Ziel dieses Rahmenbeschlusses war, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, die Dienste für Opfer von Straftaten und deren Familien zu verbessern. Das Neue an dem Rahmenbeschluss war die Pflicht der Mitgliedstaaten, Schutz für die "am meisten gefährdeten" Opfer vorzusehen. Mit der vom Rat 2004 erlassenen Richtlinie 2004/80/EG zur Entschädigung der Opfer von Straftaten in grenzüberschreitenden Fällen (nachstehend "Richtlinie") wurde ein System der Zusammenarbeit eingeführt, das sicherstellen soll, dass Opfer von Straftaten in der EU unabhängig davon, an welchem Ort in der EU die Straftat begangen wurde, Anspruch auf eine gerechte und angemessene Entschädigung sowie Zugang zu Unterstützung bei der Beantragung der Entschädigung durch eine Behörde in ihrem Wohnsitz-Mitgliedstaat haben.

Die Kommission ist dabei, die Umsetzung des Rahmenbeschlusses zu bewerten; ein umfassender Bericht soll noch in diesem Jahr vorgelegt werden; aber anhand der vorliegenden Informationen ist bereits erkennbar, dass es um die Umsetzung des Rahmenbeschlusses schlecht bestellt ist. Weitere Informationen über die rechtliche und praktische Umsetzung des Rahmenbeschlusses sowie über nationale Rechtsvorschriften, Maßnahmen und Praktiken werden zwei derzeit laufende Untersuchungen liefern, die von der Kommission finanziert werden. Außerdem untersucht die Kommission die Anwendung der Richtlinie und wird bis Januar 2009 einen Bericht darüber annehmen. Wenn sich herausstellt, dass die Richtlinie nicht hinreichend umgesetzt worden ist, sollte eine Maßnahme in Aussicht genommen werden, um die Mitgliedstaaten zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen anzuhalten. Es könnte sogar ratsam sein, die Möglichkeit einer Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Richtlinie durch ein neues Instrument zu prüfen.

In jedem Fall sollte der Hilfe für Opfer von Straftaten in der EU höhere Priorität zukommen. Die Sicherheit der Bürger zu gewährleisten, gehört zu den zentralen Aufgaben eines Staates. Gelingt dies nicht, so muss es für uns eine politische Priorität sein, dafür zu sorgen, dass wir alles in unserer Macht Stehende tun, um den von Straftaten Betroffenen so weit wie möglich zu helfen, indem wir während des Strafprozesses bzw. davor und danach und auch außerhalb des Strafprozesses Unterstützung leisten und Schutzmaßnahmen treffen. Ganz wesentlich dabei ist der Versuch, den Schaden, der dem Opfer zugefügt wurde, wieder gutzumachen, indem auf seine Bedürfnisse in der bestmöglichen Weise eingegangen wird, auch durch das Angebot einer Entschädigung für erlittene Verluste.

Zweitens sollten wir ausschließen, dass es Verfahren gibt, die die Situation für die Opfer unnötig erschweren, und wir sollten Menschen davor schützen, dass sie erneut zu Opfern werden. Besondere Aufmerksamkeit sollte dabei dem Problem der mehrfachen Viktimisierung zukommen. Es gibt einen kleinen Teil der Bevölkerung, der mehrfach Opfer wird und deshalb besonderer Aufmerksamkeit bedarf.

Drittens sollten wir Opfern die Unterstützung gewähren, die sie im Verlauf des Prozesses benötigen. Hierbei sollte unsere besondere Aufmerksamkeit den schutzbedürftigsten Gruppen gelten. Wir sollten jedem ermöglichen, im Prozess angehört zu werden, insbesondere aber denjenigen, die sich nur schwer Gehör verschaffen können, wie z.B. Kindern. Wir wären in diesem Zusammenhang dafür, konkrete technische Maßnahmen wie Vernehmungen per Videokonferenz, um ein Zusammentreffen mit dem Täter/der Öffentlichkeit zu vermeiden, oder die Einrichtung kindgerechter Räume zu fördern.

Ein weiteres wichtiges Thema ist die Schaffung und der weitere Ausbau der Opferhilfe. Wir sollten die nationalen Einrichtungen der Opferhilfe dabei unterstützen, EU-weit einen guten Dienst anzubieten. Außerdem sollten wir Mitarbeiter im Justiz- und Polizeidienst im Umgang mit Opfern schulen und die Öffentlichkeit im Allgemeinen sensibilisieren.

Auch das Potenzial einer restitutiven Justiz im Strafverfahren sollte gebührend berücksichtigt werden. Nach dem Rahmenbeschluss von 2001 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, bei Straftaten, die sie hierfür für geeignet halten, eine Schlichtung zu fördern und dafür Sorge zu tragen, dass im Rahmen dieser Schlichtung erreichte Vereinbarungen zwischen Opfer und Täter berücksichtigt werden können. Die wirksame Umsetzung dieser Bestimmung durch die Mitgliedstaaten scheint noch in Frage zu stehen und weiterer Verbesserungen zu bedürfen.

Generell sollte eine Überprüfung und Konsolidierung der Rechtsvorschriften in diesem Bereich in Betracht gezogen werden. Mit einer Neuregelung sollten die Stellung des Opfers während des gesamten justiziellen Verfahrens unter Einbeziehung von Maßnahmen vor und nach dem Prozess verbessert und folgende Punkte behandelt werden:

- Entschädigung (u.a. durch mögliche Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Richtlinie, um ein wirksameres Entschädigungssystem vorzusehen)
- Schutz
- Hilfe
- Spezielle Bestimmungen in Bezug auf gefährdete Opfer unter besonderer Berücksichtigung kindlicher Opfer
- Unterstützung der Tätigkeit von Einrichtungen der Opferhilfe auf nationaler oder regionaler Ebene, z.B. durch Fortbildung von Mitarbeitern im Justiz- und Polizeidienst sowie aller anderen Mitarbeiter in entsprechenden Stellen, die mit Opfern in Kontakt kommen.



## 2. MEHR RECHTSSICHERHEIT IM FAMILIEN-, HANDELS- UND ZIVILRECHT

### 2.1. Ein familienfreundliches Europa

#### 2.1.1. Der aktuelle Stand

Durch die zunehmende Mobilität in einem Raum ohne Binnengrenzen kommt es immer häufiger vor, dass Staatsangehörige aus verschiedenen Mitgliedstaaten heiraten oder andere Bindungen miteinander eingehen oder dass diese Paare sich in einem Mitgliedstaat niederlassen, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen. Die Zahl der grenzüberschreitenden Ehescheidungen und Trennungen ist ebenfalls gestiegen. Der Zerfall einer Familie bringt vielfältige rechtliche Probleme mit sich, wenn ein internationaler Kontext zugrunde liegt. Auch arbeiten immer mehr Menschen in anderen Ländern und lassen ihre Kinder und Familienmitglieder zurück, was zum Anstieg der grenzüberschreitenden Unterhaltsansprüche beigetragen hat. Dies alles hat zur Folge, dass das Familienrecht in Europa an praktischer Bedeutung gewinnt und Lösungen gefunden werden müssen, die das Leben unserer Bürger erleichtern.

In den letzten Jahren wurden im Bereich des Familienrechts bereits einige Fortschritte erzielt. Die 2000 bzw. 2003 angenommenen Verordnungen "Brüssel I" und "Brüssel IIa" enthalten internationale Verfahrensvorschriften für Unterhaltspflichten, Ehesachen und Fragen der elterlichen Verantwortung. Solche Verfahrensregeln führen zu mehr Rechtssicherheit und einer Beschleunigung der Verfahren. Die kürzlich angenommene Mediations-Richtlinie ist ein weiteres sinnvolles Instrument, da sie die Parteien dazu ermutigen wird, Streitigkeiten gütlich beizulegen.

Zwei weitere Instrumente werden noch in den zuständigen Arbeitsgruppen des Rates der Europäischen Union diskutiert: Die Verordnung über Unterhaltspflichten und die Verordnung über das Ehescheidungsrecht, die von der Kommission im Dezember 2005 bzw. Juli 2006 vorgeschlagen wurden.

Die Vorschläge der Kommission sehen erstmals auch Regelungen zur Vereinheitlichung der Kollisionsnormen in diesen Bereichen vor. Ferner wird in der vorgeschlagenen Verordnung über Unterhaltspflichten angestrebt, die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu stärken und die noch vorhandenen Hindernisse beim Verfahren zur Anerkennung und Vollstreckung zu beseitigen (sog. Abschaffung des Exequaturverfahrens) sowie die Vollstreckung in der Praxis zu stärken. Diesbezüglich soll die Verordnung weiter gehen als das im November 2007 angenommene Haager Übereinkommen über die internationale Geltendmachung und das zugehörige Protokoll über das anzuwendende Recht.

### 2.1.2. Kurzfristige Perspektive

Bevor die mittel- oder langfristigen Perspektiven im Bereich des Familienrechts umrissen werden, erscheint eine Betrachtung der kurzfristigen Perspektive angebracht; dies beinhaltet eine kurze Bewertung des aktuellen Stands der Verhandlungen über die oben erwähnten Vorschläge. Das Ergebnis dieser Verhandlungen wird es ermöglichen, genauer einzuschätzen, was noch erforderlich und was machbar ist.

Hinsichtlich beider Vorschläge zeigen die laufenden Diskussionen im Rat, dass es noch einige Probleme zu lösen gibt. Diese Probleme spiegeln die Tatsache wider, dass gerade das Familienrecht in den Mitgliedstaaten durch die nationalen Kulturen und Traditionen geprägt ist. Empfindlichkeiten in Bezug auf Ehe und Familie betreffen den Kern der Traditionen und Überzeugungen der Mitgliedstaaten und nicht ohne Grund ist in diesem Bereich immer noch Einstimmigkeit im Rat erforderlich – und wird es auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon sein.

Daraus folgt, dass schnelle Fortschritte im Bereich des Familienrechts nur schwer zu erzielen sind. Es bleibt abzuwarten, wie der Inhalt der künftigen Instrumente aussehen wird. Die in der Unterhaltsverordnung vorgesehene Abschaffung des Exequaturverfahrens könnte einen weiten oder engen Anwendungsbereich haben. So könnte sie auf Entscheidungen über Unterhaltsansprüche für Kinder beschränkt werden oder auch andere Berechtigte einschließen (Ehepartner, frühere Ehepartner, gleichgeschlechtliche Lebens- oder Ehepartner, Eltern, Verschwägerter, Verwandte in der Seitenlinie etc.). Die bestehenden Vorschriften der Mitgliedstaaten zu der grundlegenden Frage, welche Personen unterhaltsberechtigt sein können, sind sehr unterschiedlich.

Der erwartete Vorschlag für eine Verordnung über das Ehegüterrecht ist ebenfalls der kurzfristigen Perspektive zuzuordnen. Da dieser Vorschlag von der Kommission jedoch noch nicht vorgelegt wurde, können seine Erfolgsaussichten derzeit noch nicht eingeschätzt werden.

### 2.1.3. Weitere Perspektiven

In Anbetracht der unterschiedlichen Wertvorstellungen in den Mitgliedstaaten ist das Familienrecht zwar ein sensibler Bereich, aber diese Vorstellungen ändern sich auch – in den vergangenen Jahrzehnten sogar erheblich. Das allein ist Grund genug, um die Arbeit in diesem Bereich des Rechts fortzusetzen.

Zunächst ist wichtig einzuschätzen, in welchen Bereichen weitere gesetzgeberische Maßnahmen notwendig sind. Wichtiger noch als das Vorantreiben zusätzlicher Rechtsvorschriften ist jedoch das ordnungsgemäße Funktionieren der bereits bestehenden Instrumente. Die Gemeinschaftsinstrumente müssen in den Mitgliedstaaten ordnungsgemäß angewendet und die Übereinkünfte, die im Rahmen der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht angenommen wurden, müssen gegebenenfalls unterzeichnet, ratifiziert und umgesetzt werden.

Was die künftige gesetzgeberische Arbeit angeht, sollte die Abschaffung des Exequaturverfahrens ein generelles Ziel sein. Allerdings sollte die Abschaffung des Exequaturverfahrens nur auf die Bereiche der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen ausgeweitet werden, in denen die Regeln zum anwendbaren Recht harmonisiert worden sind, und erst erfolgen, wenn ihre Auswirkungen eingehend untersucht worden sind. Darüber hinaus erforderlich sind ausreichende rechtliche Garantien, z.B. Mindeststandards oder gemeinsame Vorschriften zu bestimmten Aspekten des Zivilverfahrens sowie entsprechende Kollisionsnormen.

Zu Schwierigkeiten führen insbesondere Entscheidungen über die elterliche Verantwortung, die von einem Gericht in einem Mitgliedstaat erlassen wurden. Daher ist eine gründliche Prüfung erforderlich, bevor weitere Schritte, wie der freie Verkehr solcher Entscheidungen innerhalb der EU, in Betracht gezogen werden können.

Ferner sollte festgestellt werden, welche Hindernisse einer zügigen Anerkennung von Eheschließungen und anderen den Personenstand betreffenden Verwaltungsakten in den Mitgliedstaaten entgegenstehen und welche Maßnahmen ergriffen werden könnten, um – unter Berücksichtigung der Kollisionsnormen und aller zur Verfügung stehenden internationalen Instrumente – die Anerkennung einfacher zu machen. Im Hinblick auf die Sensibilität dieses Bereichs ist dazu keine Harmonisierung des materiellen Rechts erforderlich.

Vielleicht noch wichtiger als das Vorantreiben zusätzlicher Rechtsvorschriften sind die Anwendung und das ordnungsgemäße Funktionieren der bereits bestehenden Instrumente.

Besonderes Gewicht sollte der Einrichtung und Überwachung der gemeinsamen Organe der Zusammenarbeit (z.B. zentrale Behörden), die aufgrund des EU-Rechts und/oder internationaler Übereinkommen eingeführt wurden, sowie anderen Formen der Zusammenarbeit beigemessen werden. Solche Mechanismen können einen wichtigen Mehrwert für die EU-Bürger bieten, in allgemeiner Hinsicht und insbesondere auch im Bereich des Familienrechts, wo durch den Zerfall des Familienverbands Ehepartner in eine schwache Position und Kinder in Gefahr geraten können. Wenn in einer solchen Situation noch Probleme hinzukommen, wie sie mit dem Einreichen einer Klage in einem anderen Mitgliedstaat oder der Konfrontation mit einer in einem anderen Mitgliedstaat eingereichten Klage verbunden sind, könnten sie überfordert sein. Deshalb sollte auf der Grundlage einer engen Zusammenarbeit zwischen den zentralen Behörden beider Staaten eine reibungslose Zusammenarbeit und ein reibungsloser Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen den Praktikern (Rechtsanwälte und Richter) gewährleistet werden, um das Leben unserer Bürger zu erleichtern. Pragmatismus und Flexibilität sollten dabei die Richtschnur sein (Anregungen könnte das SOLVIT-Netz geben ebenso wie die bestehenden und künftigen Instrumente der Haager Konferenz: iChild, INCASTAT und iSupport).

Die justizielle Zusammenarbeit in Familiensachen ist nicht nur innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union wichtig. Deshalb sollten Beziehungen zu Bewerberländern und potenziellen Bewerberländern wegen der Aussicht auf eine solche Zusammenarbeit als privilegierte Beziehungen gesehen werden.

Es wird ein hoher Anstieg der Mobilität in diesen Ländern erwartet; deshalb sollten die Rechtsgrundlagen geprüft werden, insbesondere dahin gehend, ob sie im Hinblick auf unterschiedliche familienrechtliche Strukturen hinreichend sind. Besonderes Augenmerk sollte auch auf die Frage der Funktionsweise der zentralen Behörden und anderer Unterstützungsmaßnahmen bei derartigen Strukturen gerichtet werden.

Darüber hinaus sollten Familiensachen einer der wichtigen Schwerpunkte in den Beziehungen zu Drittländern sein. Das Ausmaß und die Mittel der Zusammenarbeit hängen von den historischen, soziologischen, geographischen, wirtschaftlichen und politischen Beziehungen mit dem jeweiligen Land ab. Ohne die Möglichkeiten bilateraler Übereinkünfte auszuschließen, scheint der am besten geeignete Rahmen für diese Beziehungen die Haager Konferenz über das Internationale Privatrecht mit ihren bestehenden und möglichen neuen internationalen Übereinkünften zu sein, die gute Grundlagen schaffen und Brücken zu anderen Ländern, vor allem auf anderen Kontinenten, bauen könnten.

Abschließend sollte hervorgehoben werden, dass die Entwicklung der familienrechtlichen Instrumente und Praktiken auf beiden Ebenen, also sowohl innerhalb der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten als auch in den Beziehungen zu Drittländern, die besten Ergebnisse für die Bürger bringen wird, und zwar nicht nur in der EU, sondern weit darüber hinaus.

## **2.2. Eine bessere Justiz für Bürger und Unternehmen**

Europa sollte weniger Bürokratie bedeuten, um die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen zu stärken. Das EU-Recht sollte darauf abstellen, das Leben der Bürger zu erleichtern. Dank neuer Technologien können viele administrative Verpflichtungen, die den Alltag europäischer Unternehmen und Bürger belasten und unnötige Kosten verursachen, drastisch reduziert werden.

In naher Zukunft sollte es möglich sein, EU-Recht und Informationstechnologien aufeinander abzustimmen, um Lösungen anzubieten, die für Bürger und Unternehmen einen Mehrwert bedeuten. Gemeinsames Ziel sollte es sein, die Justiz dem Binnenmarkt anzunähern, anstatt den Binnenmarkt durch Berufung auf die Rechtsprechung des EuGH mit der Justiz in Übereinstimmung zu bringen.

Wir sehen den Bedarf an binnenmarktfreundlichen Maßnahmen in zwei Bereichen: bei der Vollstreckung von Entscheidungen und vorläufigen Maßnahmen sowie beim Kollisionsrecht.

### 2.2.1. Vollstreckung von Entscheidungen und vorläufige Maßnahmen

In mehreren unabhängigen internationalen Berichten wurde bestätigt, dass Zahlungsverzögerungen das ordnungsgemäße Funktionieren eines Marktes behindern, weil sie Liquiditätsprobleme verursachen, zur unerwünschten Kreditaufnahme zwingen und damit die Gesamtbetriebskosten erhöhen (vgl. Europäischer Zahlungsindex 2007). Wirksame Maßnahmen zur grenzüberschreitenden Vollstreckung einschließlich Maßnahmen für eine bessere Aufklärung über nationales Recht und grenzüberschreitende Zusammenarbeit oder die sinnvolle Nutzung von E-Justiz-Instrumenten können Möglichkeiten darstellen, die Insolvenz verhindern.

Das Ziel des Binnenmarkts wird gefährdet, wenn für eine ausländische Entscheidung geltende Vollstreckungsvorschriften bisweilen unnötig schwerfällig sind. Derzeit lassen die Grundfreiheiten eine schnelle unkomplizierte grenzüberschreitende Vermögensübertragung zu. Der bedauerlichste Nachteil besteht gleichwohl darin, dass Schuldner die Möglichkeit haben, ihr Vermögen beiseite zu schaffen und bisweilen langwierige innerstaatliche Vollstreckungsverfahren zu durchlaufen. Es wäre daher hilfreich, die mit den Kosten und der Dauer grenzüberschreitender Verfahren zusammenhängenden Probleme anzugehen. Jede Verbesserung im Hinblick auf eine Senkung der Verfahrenskosten, die die Justiz effizienter gestaltet, wirkt sich positiv auf die Lage der europäischen Bürger und Unternehmen aus.

Obwohl Angelegenheiten, die mit der Vollstreckung von Entscheidungen und vorläufigen Maßnahmen zusammenhängen, in den Schlussfolgerungen von Tampere aus dem Jahre 1999 und im Programm zur gegenseitigen Anerkennung von 2000 bereits als Teil der zweiten Umsetzungsphase enthalten sind, sind sie trotz ihrer praktischen Bedeutung für die Bürger noch unterentwickelt.

Der aktuelle Stand:

Zum EU-Besitzstand gehören Vorschriften über Insolvenzverfahren und die Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr (Harmonisierung des materiellen Rechts).

Die Kommission hat durch Grünbücher über "Vorläufige Kontopfändung" und "Transparenz des Schuldnervermögens" Vorhaben zur effizienteren Vollstreckung von Entscheidungen initiiert. Diese werden entsprechend weiterverfolgt.

Die Rechtsetzung in diesem Bereich stößt auf gewisse Schwierigkeiten. Vollstreckung hängt eng mit der Ausübung innerstaatlicher hoheitlicher Gewalt zusammen. Hinzu kommt, dass die Anerkennung vorläufiger Vollstreckungsmaßnahmen heikel ist, weil vor dem Erlass einer Entscheidung insbesondere sicherzustellen ist, dass die Interessen des Beklagten gebührend und hinreichend berücksichtigt worden sind. Wir haben es mit verschiedenen Vollstreckungssystemen zu tun; bei innerstaatlichen Gerichtsverfahren ist der Einsatz moderner Technik nicht gegeben. Schließlich sind Datenschutzfragen zu berücksichtigen.

Weiteres Vorgehen:

In einigen Punkten sind Entwicklungen möglich; hierzu gehören

- die Verbesserung des Rückgriffs auf nicht der Gesetzgebung unterliegende Instrumente, die aktuelle Probleme aufdecken und bewährte Praktiken aufzeigen können;
- die Bereitstellung von Online-Informationendiensten über innerstaatliche Vollstreckungsmaßnahmen und vorläufige Maßnahmen für Praktiker aus verschiedenen Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Inhalts, der sich bereits auf der Website des Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen befindet (E-Justiz über das E-Portal);
- die Förderung der IT-gestützten Umsetzung von EU-Instrumenten wie der Verordnung über das Europäische Mahnverfahren und der Verordnung über geringfügige Forderungen zur Verbesserung des grenzübergreifenden Zugangs zum Recht;
- die Förderung der Zusammenarbeit der Justizbehörden, z. B. des Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen;
- die Förderung des Zugriffs auf Online-Register in anderen Mitgliedstaaten und die direkte Zusammenarbeit zwischen den Registern auf elektronischem Wege (E-Justiz);
- die Bewertung und erforderlichenfalls Überarbeitung bestehender Instrumente, die Prüfung des geltenden Rechts der Mitgliedstaaten und auf dieser Grundlage die Unterbreitung von Vorschlägen für neue Rechtsinstrumente (einschließlich der Änderungsklauseln der bestehenden Instrumente), wobei die Sensibilität des Themas und der grenzübergreifende Charakter des geplanten Instruments zu berücksichtigen sind.

### 2.2.2. Kollisionsnormen

Die Probleme in diesem Bereich betreffen die Rechtssicherheit. Vor dem Hintergrund der Niederlassungsfreiheit (Artikel 49 EGV) hat der EuGH einer Gesellschaft das Recht zuerkannt, in einem Staat Rechtsfähigkeit zu erlangen und die Geschäftsleitung in einem anderen Staat anzusiedeln.

In den untersuchten Einzelfällen schien der Gerichtshof den Grundsatz des "Ortes der Erlangung der Rechtsfähigkeit" zu befürworten. Es ist unklar, ob der Grundsatz des "tatsächlichen Sitzes" aufrechterhalten werden kann, weil dies zu großer Rechtsunsicherheit führt und deshalb die Risiken und damit verbundenen Kosten für die Gesellschaften erhöht.

Die Uneinheitlichkeit des Rechts der Mitgliedstaaten hat sich in verschiedenen thematischen Bereichen auf das Gemeinschaftsrecht ausgewirkt. Deshalb werden in verschiedenen Rechtsgebieten unterschiedliche Kriterien angewandt:

- In Insolvenzverfahren wird aufgrund des Konzepts des "Schwerpunkts der Interessen" vom Ort des eingetragenen Sitzes ausgegangen.
- Im Rahmen des auf vertragliche und außervertragliche Schuldverhältnisse anwendbaren Rechts (Verordnungen "Rom I" und "Rom II") ist der Ort der Hauptverwaltung das Hauptkriterium für die Bestimmung des Gesellschaftssitzes.
- Im Hinblick auf die gerichtliche Zuständigkeit in Zivil- und Handelssachen (Verordnung "Brüssel I") wurden verschiedene Kriterien festgelegt, die es dem Kläger erlauben, die Gesellschaft an jedem der genannten Orte zu verklagen. Gleichwohl wurde der jeweilige Geltungsbereich der einzelnen EU-Verordnungen in diesen selbst und schließlich durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs genau und eindeutig festgelegt, um für Kohärenz zu sorgen und die gezielte Auswahl des günstigsten Gerichtsstands bzw. Rechts zu vermeiden.
- Steuerrechtlich bestimmt sich der fiskalische Wohnsitz einer Gesellschaft von wenigen möglichen Ausnahmen abgesehen grundsätzlich nach dem Ort, an dem die tatsächliche Geschäftsleitung belegen ist.

Die Rechtsetzung in diesem Bereich stößt auf gewisse Schwierigkeiten. Jedes System birgt Vor- und Nachteile, und die Mitgliedstaaten sind bisher anscheinend nicht bereit, in diesem Bereich Kompromisse einzugehen. Zudem ist die Frage der Sitzverlegung zu heikel und kann möglicherweise nicht in Angriff genommen werden.

Weiteres Vorgehen:

Mit Blick auf die Rechtsprechung des EuGH wird früher oder später zu klären sein, ob und inwieweit die beiden bestehenden Konzepte zur Gesetzeskollision Geltung behalten können und wie dies gegebenenfalls mit den Erfordernissen des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarktes in Einklang gebracht werden könnte. Das Problem der in diesem Bereich anwendbaren Kollisionsnormen sollte ernsthaft untersucht werden. Vorliegende Untersuchungen sollten berücksichtigt werden.



### 2.2.3. Arbeiten an dem gemeinsamen Referenzrahmen auf dem Gebiet des Vertragsrechts

Das Vertragsrecht und insbesondere das Verbraucherschutzrecht werden seit mehreren Jahren im Hinblick auf europäische Lösungen sorgfältig erörtert und wissenschaftlich geprüft. Die Arbeit sollte fortgeführt werden, um ein höheres Maß an Kohärenz und eine bessere Qualität des Gemeinschaftsrechts zu erreichen.

### 2.2.4. Andere Maßnahmen

Auch einige Nebengebiete der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen müssen künftig noch genauer geregelt werden, um ein solides Umfeld für die grenzüberschreitende Tätigkeit von Unternehmen zu fördern; hierzu gehören die Zustellung von Schriftstücken, Auskünfte über ausländisches Recht und den Nachweis darüber sowie die Prozesskostenhilfe. Vorhandene EG-Instrumente wie die Prozesskostenhilferichtlinie oder internationale Übereinkünfte wie die Haager Übereinkommen oder Europaratsübereinkommen sollten berücksichtigt werden.

## **3. ZUGANG ZUR JUSTIZ UND JUSTIZIELLE ZUSAMMENARBEIT**

### **3.1. EUROJUST und Justizielle Netze**

Die grenzüberschreitende Verbrechensbekämpfung in der Europäischen Union ist eines der wichtigsten Ziele des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Die Entwicklung neuer Rechtsinstrumente zur Erleichterung und Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen stand daher in den letzten Jahren im Zentrum der gesetzgeberischen Arbeit der Europäischen Union, und trotz der beträchtlichen Fortschritte, die hierbei erzielt wurden, bleibt noch viel zu tun.

Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen erfolgte traditionell auf der Grundlage zweiseitiger Abkommen über Auslieferung und Rechtshilfe in Strafsachen. Durch einige multilaterale Übereinkommen – wie beispielsweise die Übereinkommen des Europarates – ist die Zusammenarbeit verbessert worden. Mit der Festlegung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung als Eckstein der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen hat die Europäische Union jedoch radikale Veränderungen bei dieser Zusammenarbeit eingeführt, zu denen insbesondere gehört, dass Entscheidungen, die in den verschiedenen Stadien des gerichtlichen Verfahrens getroffen werden, zwischen den EU-Mitgliedstaaten unmittelbar anerkannt und vollstreckt werden.

Das erste Beispiel für diese neue Zusammenarbeit war der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl, dem eine Reihe anderer Rahmenbeschlüsse folgte, von denen einige von den Mitgliedstaaten noch umgesetzt werden müssen.

### 3.1.1. Der aktuelle Stand

Die gesetzgeberische Arbeit auf der europäischen Ebene wird nur dann Erfolg haben, wenn die Mitgliedstaaten und ihre für die Strafverfolgung zuständigen Organe der Rechtspflege die bestehenden Instrumente zur Bekämpfung insbesondere der organisierten Kriminalität nutzen. Darüber hinaus setzt das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung ein gegenseitiges Vertrauen der Mitgliedstaaten voraus.

Einer der Eckpunkte zur Erreichung beider Ziele bestand darin, die Kommunikation zwischen den Justizbehörden zu verbessern. Manchmal sind gerichtliche Verfahren an fehlenden Informationen beispielsweise über Anschriften oder Telefonnummern gescheitert. Für die aktuelle praktische Arbeit über die Grenzen hinweg ist es unerlässlich, erforderliche Informationen schnell zu empfangen und in eiligen Fällen Hilfe zu erhalten, ohne die diplomatischen Kanäle bemühen zu müssen, wobei der gesamte Vorgang aber auf der Justizebene zu belassen ist.

Durch die Errichtung des Europäischen Justiziellen Netzes in Strafsachen wurden nationale Kontaktstellen in die Lage versetzt, die gegenseitige Rechtshilfe über unmittelbare Kontakte zwischen den zuständigen Justizbehörden zu ermöglichen und so die zuständige vollstreckende Justizbehörde zu ermitteln. Das Europäische Justizielle Netz stellt daher einen Eckstein für die praktische Zusammenarbeit dar, insbesondere für die Anwendung solcher europäischer Instrumente wie des Europäischen Haftbefehls.

Die zweite Säule der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen wird von Eurojust gebildet. Der Errichtung von Eurojust lag die Idee zugrunde, die justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten durch eine Erleichterung der Koordination von Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen, die mehr als einen Mitgliedstaat betreffen, wirksam zu verbessern. Eurojust erleichtert die Durchführung der internationalen Rechtshilfe und die Erledigung von Auslieferungsersuchen und unterstützt die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, damit deren Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen effizienter werden.

Eurojust spielt bei der Erleichterung unmittelbarer bilateraler oder multilateraler Kontakte zwischen den an grenzüberschreitenden Fällen beteiligten Justizbehörden eine wichtige Rolle und schafft dadurch einen Mehrwert, dass der Austausch beschleunigt und Lösungen gefunden werden. Eurojust hilft den Mitgliedstaaten auch bei der Herstellung von Kontakten mit Drittstaaten, einschließlich derer, mit denen es eine Kooperationsvereinbarung geschlossen hat, und verbessert die Koordination mit EU-Einrichtungen wie OLAF und FRONTEX.

Der Vertrag von Lissabon bestätigt die wichtige Rolle von Eurojust bei der justiziellen Zusammenarbeit sowie die möglichen künftigen Entwicklungen hinsichtlich seiner Aufgaben und Strukturen. Gleichzeitig wird darin festgestellt, dass förmliche Prozesshandlungen von den zuständigen nationalen Behörden vorgenommen werden.

### 3.1.2. Problem

Das Europäische Justizielle Netz in Strafsachen stützt sich auf die enge Zusammenarbeit zwischen den Kontaktstellen und ihre Fähigkeit, schnell zu reagieren, wenn die Justizbehörde eines anderen Mitgliedstaates in einem bestimmten Fall rechtliche und praktische Informationen und Unterstützung benötigt. Eine unmittelbare und zügige Zusammenarbeit ist nur möglich, wenn die Kontaktstellen auf ein gut funktionierendes und sicheres Telekommunikationsnetzwerk zurückgreifen können und das Netzwerk aktuelle Hintergrundinformationen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit liefert.

Nach den ersten schwierigen Arbeitsjahren hat Eurojust mittlerweile eine Position erreicht, bezüglich deren immer mehr Mitgliedstaaten und ihre Justizbehörden anerkennen, dass Eurojust bei der grenzüberschreitenden Bekämpfung der organisierten Kriminalität eine wichtige Rolle spielt. Die Fallzahl hat sich beträchtlich erhöht (auf über 1.000 im Jahre 2007). Dennoch wird das Potenzial von Eurojust noch nicht ausgeschöpft. Es daher sehr wichtig, dass die Mitgliedstaaten und ihre Justizbehörden Eurojust für die Koordinierung der Strafverfolgung nutzen und Eurojust genügend Informationen zur Verfügung stellen, um die Koordination und Kommunikation in Fällen, die viele Staaten betreffen, zu verbessern. Der Informationsfluss von den Mitgliedstaaten und ihren Behörden an Eurojust und von Europol an Eurojust ist immer noch zu gering.

Darüber hinaus sollte die Arbeitsweise von Eurojust selbst verbessert werden. Der Status der nationalen Mitglieder von Eurojust und die Unterstützung durch die Mitgliedstaaten stellen sich sehr unterschiedlich dar. Die nationalen Mitglieder sollten in die Lage versetzt werden, bei Eurojust ständig eine aktive Rolle zu spielen.

### 3.1.3. Empfehlungen

Um eine effiziente und – soweit möglich – unmittelbare justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, können folgende Schritte ins Auge gefasst werden:

- **Europäisches Justizielles Netz in Strafsachen:** Dem EJM sollten die erforderlichen Mittel zur Erreichung dieses Ziels zur Verfügung gestellt werden. Was die personellen Ressourcen angeht, müssen die Mitgliedstaaten eine sorgfältige Auswahl und Ausbildung der EJM-Kontaktstellen gewährleisten, damit das Netz der wachsenden Komplexität im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit gerecht werden kann.

Das Sekretariat des EJM muss über eine hinreichende finanzielle und technische Ausstattung verfügen, damit es seine Funktionen für das Netzwerk erfüllen kann. Unter Wahrung seiner autonomen Rolle und seiner Funktion als vorrangiges Instrument für die Unterstützung der justiziellen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in bilateralen Fällen ist ein wirksamer Mechanismus für die Kommunikation und die Kooperation mit Eurojust zu entwickeln, damit sichergestellt wird, dass auf Einzelfallbasis die richtigen Entscheidungen getroffen werden, je nachdem, ob Eurojust oder das EJM für die Bearbeitung bestimmter Fälle am besten geeignet ist. Es müssen hinreichende Informations- und Kommunikationssysteme und -werkzeuge zur Verfügung stehen, um einen wirksamen Informationsaustausch zwischen den EJM-Kontaktstellen und Eurojust zu gewährleisten. Das EJM muss insbesondere sicherstellen, dass Informationen über die einschlägigen Instrumente im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und über das Recht und die Praxis der Mitgliedstaaten sowie relevante Daten zu den zuständigen Behörden regelmäßig aktualisiert werden. Zu diesem Zweck muss das EJM den Schwerpunkt vor allem auf die Entwicklung entsprechender Werkzeuge für die jüngst angenommenen Instrumente im Bereich der gegenseitigen Anerkennung legen.

- **Europäisches Justizielles Netz im Zivil- und Handelsrecht:** Seit 2001 gibt es das Europäische Justizielle Netz für Zivil- und Handelssachen, dessen Hauptziel es ist, die justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in Zivil- und Handelssachen wirksam zu verbessern, zu vereinfachen und zu beschleunigen. Es besteht aus von den Mitgliedstaaten benannten Kontaktstellen, in Gemeinschaftsrechtsakten vorgesehenen Zentralstellen, Verbindungsrichtern und anderen Justizbehörden.

Obwohl die Arbeit des EJM für Zivil- und Handelssachen als Erfolg angesehen werden kann, ist sie immer noch verbesserungsfähig. Im Rahmen der Bemühungen um eine Konsolidierung des gemeinsamen Besitzstands und seine vollständige Umsetzung sollten der Anwendungsbereich und die Rolle des EJM für Zivil- und Handelssachen erweitert werden. Die Kommission wird hinsichtlich des EJM in naher Zukunft einen Vorschlag unterbreiten.

- **Eurojust:** Eurojust sollte weiter gestärkt werden, damit es seine Aufgaben zur Erleichterung der justiziellen Zusammenarbeit und zur Förderung und Verbesserung der Koordinierung strafrechtlicher Ermittlungen zwischen den zuständigen Justizbehörden in den Mitgliedstaaten wirksamer erfüllen kann. Zu diesem Zweck sollte der Status der nationalen Mitglieder verbessert werden. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass ihre nationalen Verbindungsbüros bei Eurojust ständig voll funktionsfähig sind. Die nationalen Mitglieder sollten durch einen Stellvertreter und weitere Mitarbeiter unterstützt werden, damit das nationale Verbindungsbüro auch bei Abwesenheit des nationalen Mitglieds arbeitsfähig ist. Die Benennung der nationalen Mitglieder, Stellvertreter und Mitarbeiter durch die Mitgliedstaaten sollte eine wirksame Ausübung ihrer Aufgaben bei Eurojust gewährleisten. Eurojust muss sicherstellen, dass alle nationalen Mitglieder (bzw. ihre Stellvertreter oder Mitarbeiter) in dringenden Fällen rund um die Uhr erreichbar sind. Zu diesem Zweck sollte Eurojust die notwendigen Systeme einrichten und das entsprechende Personal zur Verfügung stellen. Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass ihr jeweiliges nationales Mitglied (bzw. dessen Stellvertreter oder Mitarbeiter) auch in dringenden Fällen geeignete Maßnahmen treffen oder diese von den zuständigen Justizbehörden in seinem Mitgliedstaat erbeten kann.

Zusätzlich sollten die Mitgliedstaaten ihre Justizbehörden dazu ermutigen, von Eurojust in seiner Funktion als Koordinierungsorgan größeren Gebrauch zu machen. Eurojust sollte die erforderlichen Informationen von den zuständigen Justizbehörden erhalten, um seine Koordinierungsfunktion erfüllen zu können. Ziel sollte sein, ein Koordinierungsforum anzubieten, das von den nationalen Justizbehörden aufgrund der bewiesenen Fähigkeit von Eurojust akzeptiert wird, bei grenzüberschreitenden strafrechtlichen Ermittlungen, insbesondere bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus, einen Mehrwert zu bieten. Darüber hinaus sollten der Informationsfluss und die Zusammenarbeit zwischen Eurojust und Europol sowie anderen Stellen verbessert werden.

Auf der nationalen Ebene sollten alle Mitgliedstaaten sicherstellen, dass eine oder mehrere nationale Anlaufstellen als Vermittler für die Kommunikation zwischen den zuständigen Justizbehörden und Eurojust benannt werden, ohne dabei jedoch in die Möglichkeiten der zuständigen Behörden einzugreifen, auch unmittelbar mit dem nationalen Eurojust-Mitglied dieses Staates bzw. dessen Stellvertreter oder Mitarbeiter zu kommunizieren. Zu diesem Zweck müssen die Mitgliedstaaten auf der nationalen Ebene ein wirksames System für die Koordinierung zwischen den zuständigen Justizbehörden, den EJM-Kontaktstellen, den nationalen Eurojust-Anlaufstellen und dem nationalen Verbindungsbüro bei Eurojust gewährleisten.

Die Rolle des Kollegiums sollte insbesondere hinsichtlich seiner Fähigkeit gestärkt werden, bei Bedarf Orientierungshilfen zu geben, wenn Zuständigkeitskonflikte vorliegen und nationale Behörden offensichtlich nicht bereit sind, den Behörden anderer Mitgliedstaaten justizielle Zusammenarbeit zu gewähren.

Es ist klar, dass hinsichtlich der oben skizzierten Vorschläge, von denen viele in der Mitteilung der Europäischen Kommission vom 23. Oktober 2007 über die Rolle von Eurojust und des EJN enthalten waren, rasch Fortschritte erzielt werden müssen. Wir sollten die Erfordernisse und Möglichkeiten prüfen, um von den neuen rechtlichen Möglichkeiten Gebrauch zu machen, die mit dem Vertrag von Lissabon zur Verfügung stehen werden, um Eurojust weiter zu stärken und es in eine Lage zu versetzen, eine noch effizientere und aktivere Rolle bei der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität zu spielen.

### **3.2. E-Justiz**

#### **3.2.1. Der aktuelle Stand**

Seit der informellen Ratstagung während des deutschen Vorsitzes im Januar 2007, auf der betont wurde, dass die Informationstechnologie auf europäischer Ebene ein Themenschwerpunkt werden sollte, sind auf Ratsebene verschiedene Grundlinien für eine allgemeine Politik vereinbart worden. Eines der Kernthemen ist die Einrichtung einer speziellen Website (Portal) für Bürger, die alle bestehenden E-Justiz-Anwendungen für den grenzüberschreitenden Einsatz mit anderen interaktiven Anwendungen verbinden würde und einen Mehrwert für EU-Bürger hätte. Die Kommission gibt im Frühjahr 2008 eine Mitteilung als Beitrag zu diesen künftigen Arbeiten heraus.

Dezentralisierung, Entwicklung von Projekten auf freiwilliger Basis und Wahrung des rechtlichen Zusammenhangs wurden als wesentliche Grundsätze hervorgehoben. Projekte können auf der Basis von Pilotprojekten in Angriff genommen werden, denen sich andere Mitgliedstaaten anschließen könnten, wenn sie dies wollen und darauf vorbereitet sind.

Der Rat wird mit Unterstützung der Kommission an der Entwicklung des Europäischen E-Justiz-Portals beteiligt, die in dem bereits vereinbarten Zeitraum von etwa 24 Monaten (von Januar 2008 an gerechnet) abgeschlossen werden soll.

Bei der Festlegung des Portalinhalts sollte die Mitteilung der Kommission berücksichtigt werden. Das Portal sollte auch das Projekt vernetzter Insolvenzregister einschließen. Grundsätzlich werden die Einbeziehung künftiger Online-Register, die unmittelbare Zusammenarbeit bestehender Register der Mitgliedstaaten wie Unternehmensregister oder vergleichbare Funktionen im Zusammenhang mit dem Portal geprüft sowie ein direkter Zugang zu gerichtlichen Verfahren untersucht.

Der Rat befasst sich auch mit dem möglichen Einsatz von Anlagen für grenzübergreifende Videokonferenzen. Er evaluiert derzeit mit Unterstützung der Kommission Möglichkeiten der Zusammenarbeit in diesem Bereich und des optimalen Zusammenwirkens mit dem Projekt des Europäischen E-Justiz-Portals. Diese Überlegungen schließen die Herausgabe eines Handbuchs zur Durchführung grenzüberschreitender Videokonferenzen und andere Konzepte zur Erleichterung des Einsatzes von Videokonferenztechnik in der Europäischen Union ein.

Auf europäischer und nationaler Ebene gibt es bereits eine Reihe von Initiativen zu E-Justiz-Vorhaben. In diesem Zusammenhang haben die Kommission und der Rat stets zum Einsatz moderner Informationstechnologie im zivil- und strafrechtlichen Bereich ermutigt. Verschiedene bereits im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen angenommene Instrumente wie das Europäische Mahnverfahren, die Verordnung über die Beweisaufnahme und das Verfahren für geringfügige Forderungen sehen diese Möglichkeit vor. Darüber hinaus betreut die Kommission seit 2003 unter enger Einbeziehung der Mitgliedstaaten das "Portal" des Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen, das den Bürgern in 22 Sprachen zur Verfügung steht. Die Kommission hat auch den Europäischen Justizatlas, ein elektronisches Werkzeug für Richter und Rechtspraktiker, mit dem sie grenzüberschreitende Verfahren online durchführen können, entworfen und erstellt. Diese beiden Hilfsmittel können als Grundlage für die künftige Entwicklung des europäischen E-Justiz-Rahmens dienen.

### 3.2.2. Der Mehrwert europäischen Handelns

Grundsätzlich wird angestrebt, gegebenenfalls einen einzigen Einstiegspunkt für den Zugang zu europäischem und nationalem Recht einzurichten, der auch Einsichtnahme in verschiedene Register gewährt oder eine Reihe von Antragsformularen für gerichtliche Verfahren zur Verfügung stellt. Dieses Ziel ist sehr schwer erreichbar, stellt aber nach seiner Verwirklichung einen besonders großen Mehrwert für die Angehörigen von Rechtsberufen und die Bürger der Europäischen Union dar.

Die Möglichkeit, verschiedene administrative Schritte wie die Abfrage des Unternehmensregisters eines anderen Mitgliedstaats von der eigenen Wohnung oder vom Büro aus vornehmen zu können, verbessert zweifelsohne die Lebensqualität der Portalnutzer.

### 3.2.3. Empfehlungen

Die wachsende Mobilität von Bürgern und Unternehmen in der EU zieht bei der stetig steigenden Zahl grenzüberschreitender Fälle einen zunehmenden Bedarf für gut funktionierende Justizsysteme nach sich.

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, kann ein effizienterer Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) ins Auge gefasst werden, wie dies bereits für die öffentliche Verwaltung ("E-Government") geschehen ist.

Um dem vorgenannten Ziel näher zu kommen, sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen. Zunächst sind bestehende technische Lösungen innerhalb der Strukturen der einzelnen Mitgliedstaaten und der europäischen Strukturen maximal zu nutzen, um Doppelarbeit zu vermeiden. Bewährte Praktiken sollten in diesem Bereich auch künftig erfasst werden.

Um die Nutzung des Portals zu erleichtern, sollte die Funktion der automatischen Übersetzung verbessert und das Identitätsmanagement-System eingerichtet werden. Ebenso sollten Datenschutzstandards entwickelt werden.

## **3.3. Strafregister**

### 3.3.1. Der aktuelle Stand

Einer der wichtigsten Schwerpunkte im Rahmen von E-Justiz ist es, einen wirksamen zügigen Austausch strafrechtlich relevanter Daten über die Vorstrafen von Personen sicherzustellen. Dies ist überhaupt einer der wichtigsten Schwerpunkte der EU seit dem Haager Programm. Zur Umsetzung dieses Schwerpunkts der Union wurde die erste Dringlichkeitsmaßnahme im Jahr 2005 angenommen (Beschluss des Rates über den Austausch von Informationen aus dem Strafregister (2005/876/JI)).



Dieses Rechtsinstrument sollte bald (vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon) durch den kürzlich ausgehandelten Rahmenbeschluss über die Durchführung und den Inhalt des Austauschs von Informationen aus den Strafregistern zwischen den Mitgliedstaaten ersetzt werden, der gemäß dem grundlegenden Ansatz des Rates (JI) im Juni 2007 getroffen wurde.

### 3.3.2. Der Mehrwert weiteren europäischen Handelns

Ende Mai legte die Kommission einen Vorschlag für einen Ratsbeschluss zur Einrichtung des Europäischen Strafregisterinformationssystems vor, der auf die Einführung eines elektronischen Systems abstellt, das einen schnellen Austausch ermöglicht und die anschließende Verwertung der übermittelten Daten durch Schaffung gemeinsamer Kategorien von Straftatbeständen, Strafen und Entscheidungsformen der Justizbehörden, die in den nationalen Strafregistern eingetragen sind, erleichtert. Dadurch wird insbesondere die bessere rechtliche Verwendung der übermittelten Informationen im Rahmen neuer Strafverfahren (z. B. bei Wiederholungstaten) erleichtert. Unnötige Doppelarbeit sollte gleichwohl vermieden werden. Die durch das bestehende Pilotprojekt auf diesem Gebiet bereits erzielten Fortschritte sollten in vollem Umfang berücksichtigt werden.

Um den Informationsaustausch über Eintragungen in Strafregistern auf Drittstaatsangehörige auszuweiten, ist die Schaffung eines speziellen Indexes in Betracht zu ziehen, dessen Potenzial, insbesondere die genaue Struktur und der genaue Inhalt, noch zu prüfen ist.

Der mögliche Beschluss zur Schaffung eines EU-weiten Registers für verurteilte Drittstaatsangehörige ist daher mit großer Sorgfalt zu überprüfen, insbesondere einige Fragen wie der Umfang der Aufnahme biometrischer Merkmale (als Fingerabdrücke). Diese Fragen werden anhand einer von der Kommission durchzuführenden Studie untersucht.

### 3.3.3. Empfehlungen

Im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sollte die EU bei der Übermittlung der umfassenden Daten aus Strafregister-Datenbanksystemen das Augenmerk auf den weiteren Ausbau der Zusammenarbeit der Justizbehörden und die weitere Stärkung des gegenseitigen Vertrauens lenken; dabei ist zugleich für den Schutz der personenbezogenen Daten und die vollständige Einhaltung des Grundsatzes der Rechtssicherheit Sorge zu tragen.

Gleichzeitig sollten diesen vorstehend genannten Rechtssetzungsbemühungen des Rates Impulse verliehen werden; dabei sollten die bewährten Praktiken und guten Kenntnisse übernommen werden, die bereits in dem engen Rahmen des Pilotprojekts Elektronische Vernetzung der Strafregister verwirklicht bzw. gewonnen worden sind.

Darüber hinaus kann der Strafnachrichtenaustausch nicht nur für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, sondern auch zu anderen Zwecken wie dem Zugang zu einer bestimmten Beschäftigung, bei der es auf den strafrechtlichen Hintergrund einer Person ganz besonders ankommt, durchgeführt werden (z. B. bei der Arbeit mit Kindern). Ein System, das hinreichend entwickelt ist, um den Strafnachrichtenaustausch für andere legitime notwendige Zwecke zu ermöglichen, kann daher ins Auge gefasst werden.

Alle Finanzierungsmöglichkeiten, insbesondere das Programm "Strafjustiz", sollten genutzt werden, damit die Funktionsweise der Strafregisterdatenbanken national verbessert wird, um die Verzahnung und Umsetzung des soeben angenommenen Rechtsinstruments baldmöglichst zu erreichen.

### **3.4. Mobilisierung von Akteuren des Rechts**

#### **3.4.1. Der aktuelle Stand**

Der Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts hat sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich vergrößert. Konkrete Errungenschaften wie der Europäische Haftbefehl in Strafsachen und die Verordnung "Brüssel II a" in Zivilsachen haben ihm Konturen verliehen. Künftig können die Entscheidungen europäischer Richter unter Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung in einem anderen Mitgliedstaat vollstreckt werden. Ein derartiges System setzt gefestigtes gegenseitiges Vertrauen in die jeweiligen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten voraus.

Die Akteure des Rechts sind durch die von ihnen geschaffenen Netzwerke eine Verpflichtung eingegangen und haben damit die Notwendigkeit einer operativen Zusammenarbeit erkannt. Diese Netzwerke weiten sich ständig aus. Beispielsweise: das Europäische Justizielle Netz für Strafsachen bzw. für Zivil- und Handelssachen, das Netzwerk der Kartellrichter, das Netzwerk der Präsidenten der Obersten Gerichtshöfe und das Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten. Eine neue Arbeitsweise hat sich herausgebildet, die unmittelbare informelle Beziehungen zwischen Rechtspraktikern an hierarchieorientierten herkömmlichen Beziehungen vorzieht.

Über die nationalen Besonderheiten hinaus ist den Akteuren des Rechts bewusst, dass sie mit gemeinsamen Problemen konfrontiert sind: Überlastung der Gerichte, Verzögerungen, Bemühen um Schaffung eines Gleichgewichts zwischen zügiger Verfahrenserledigung und der Wahrung grundlegender Garantien, Optimierung der Nutzung öffentlicher Mittel. Überdies hat die Rolle der Justiz bei der Gestaltung der Rechtsstaatlichkeit eine europäische Dimension erreicht. Gemeinsame Werte, die Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit, die Wirksamkeit ihres Handelns sowie viele andere Themen belegen, dass Rechtspraktiker sich begegnen, über ihre Berufe sprechen und damit die Grundlagen für eine europäische Rechtskultur schaffen.

Auch der Austausch von Richtern hat in den vergangenen Jahren stetig zugenommen. Dieser erfolgt durch Lehrgänge, die das Europäische Netz für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten (EJTN) durchführt, das Richtern eines nationalen Gerichts in den vergangenen beiden Jahren einen Aufenthalt bei einem Gericht eines anderen Staates und die gemeinsame Arbeit dort ermöglicht hat. Auf diese Weise entsteht durch die Öffnung aller Berufe in der Justiz eine echte justizielle Gemeinschaft.

Diese dreifache Entwicklung, die in der Erweiterung des Europäischen Raums, der Schaffung von Netzwerken für Praktiker und der Öffnung dieser Netzwerke für einen breiteren juristischen Kreis besteht, der alle in der Justiz tätigen Personen (Rechtsanwälte, Notare, Richter, an der Aus- und Fortbildung Beteiligte) einschließt, muss mit der Ermutigung zur Mobilisierung von Akteuren des Rechts einhergehen, um sie in die Erarbeitung der von ihnen später umzusetzenden Instrumente besser einzubeziehen.

#### 3.4.2. Verbreitung einer Rechtskultur

Die Verbreitung einer Rechtskultur, die allen Angehörigen von Rechtsberufen gemeinsam ist, sollte ein vorrangiges Ziel für die Zukunft sein.

- Obwohl die Schaffung des Europäischen Netzes für die Aus- und Fortbildung von Richtern und Staatsanwälten durch Beschluss des Rates vom 28. Mai 2001 einen entscheidenden Schritt darstellte, muss dieses Netz gestärkt und weiter entwickelt werden.

Die Mitteilung der Kommission vom 29. Juni 2006, die drei vorrangige Ziele (besseres Verständnis der Rechtsinstrumente der Union bei den Fachleuten, Vertiefung des gegenseitigen Verständnisses über die Rechtssysteme von Mitgliedstaaten, Verbesserung der Fremdsprachenausbildung) vorgab, ist Teil dieser Anforderung.

Die Verbreitung einer allen Angehörigen der Justiz gemeinsamen Rechtskultur kommt dem Willen zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens gleich, das sowohl zwischen den täglich im Rechtssystem tätigen Richtern und Staatsanwälten der Mitgliedstaaten als auch zwischen den Bürgern und Rechtssystemen unserer Länder bestehen sollte.

- In erster Linie ist es erforderlich, allen Akteuren im Bereich der Justiz, zunächst allen Richtern und Staatsanwälten, langfristig aber auch Rechtsanwälten, Notaren, Lehrenden usw. die Rechtskultur zu vermitteln.

Die Entwicklung der elektronischen Justiz und ihres gesamten Potenzials begünstigt die Mobilisierung von Akteuren des Rechts, weil sie sie in die Lage versetzt, den Kontakt untereinander zu verstärken und Informationen leichter auszutauschen.

- Diese Aus- und Fortbildung zur Erreichung der zuvor dargelegten Ziele sollte abstellen auf:
  - Fremdsprachenausbildung,
  - themenorientierte Tagungen zu praktischen Fragen (Terrorismusbekämpfung, Streitschlichtung), die der Umsetzung der von der Europäischen Union angenommenen Instrumente entsprechen,
  - Aus- und Fortbildung von Lehrenden in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Schulen und Instituten,
  - eine gemeinsame Debatte über ethische Fragen.

#### **4. BEKÄMPFUNG DER ORGANISIERTEN KRIMINALITÄT — EINSCHLIESSLICH DES TERRORISMUS — IM RAHMEN DES RECHTSSTAATS**

##### **4.1. Der aktuelle Stand**

Die Europäische Union hat sich zum Ziel gesetzt, ein hohes Maß an Sicherheit in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu gewährleisten, auch wenn die Verantwortung für den Schutz ihrer Bürger letztlich bei den Mitgliedstaaten liegt. Zu den großen Herausforderungen für die Sicherheit der Bürger gehören in der heutigen Zeit die organisierte Kriminalität und der Terrorismus; beide stellen eine unmittelbare Bedrohung dar, und zwar nicht nur für die Menschen in Europa, sondern auch für die Werte, auf denen die Europäische Union gegründet ist – Demokratie, Frieden und Grundrechte.

Was den Terrorismus angeht, so ist die Strategie der Europäischen Union zur Terrorismusbekämpfung, die 2001 erstmals festgelegt und zuletzt im Dezember 2005 aktualisiert wurde, eine umfassende und angemessene Antwort auf die Bedrohung des internationalen Terrorismus und sie legt unsere Ziele hinsichtlich der Verhinderung der Neuanwerbung für den Terrorismus fest.

Sie stützt sich auf vier Eckpunkte: „*Prävention*“, „*Schutz*“, „*Verfolgung*“ und „*Reaktion, wenn es zu Anschlägen kommt*“ (die Neuanwerbung für den Terrorismus verhindern; potenzielle Ziele besser schützen; Mitglieder bestehender Netze verfolgen und gegen sie ermitteln und unsere Fähigkeit verbessern, auf Terroranschläge zu reagieren).

Sowohl vor als auch nach der Annahme der Strategie wurden bereits wichtige Ergebnisse erzielt (z.B. die Richtlinie über die Vorratspeicherung von Daten, der Zugang zum VIS für polizeiliche Zwecke, die Entscheidung über die Überführung des Prümmer Vertrags in die EU, der Rahmenbeschluss über Datenschutz im Bereich der Strafverfolgung); andere Initiativen sind auf dem Weg.

#### 4.2. Wie kann die Lage verbessert werden?

Die Europäische Union sollte Hindernisse in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit im Bereich der Schwerekriminalität weiter abbauen, indem sie für den Austausch von Informationen und Beweismitteln schnelle, zuverlässige und benutzerfreundliche Verfahren anwendet und somit eine wirksame Ermittlung und Strafverfolgung ermöglicht. Gleichzeitig müssen wir die strikte Achtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und einen Grundrechtsschutz auf hohem Niveau gewährleisten.

##### 4.2.a) Verbesserte justizielle Zusammenarbeit

Im Haager Programm betont der Europäische Rat, dass die organisierte Kriminalität einschließlich des Terrorismus nur wirksam bekämpft werden kann, wenn die Mitgliedstaaten ihre Tätigkeiten nicht auf die Aufrechterhaltung der eigenen Sicherheit beschränken, sondern auch auf die Sicherheit der Union insgesamt abstellen. Dazu muss die Effizienz der alltäglichen polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union gesteigert werden, gegebenenfalls durch eine Verbesserung der hierfür zur Verfügung stehenden rechtlichen Verfahren und praktischen Werkzeuge.

Ein erster Schritt in diese Richtung ist z.B. die Europäische Beweisordnung (EBA), über die zwar eine Einigung erzielt wurde, die aber noch längst nicht in Kraft ist. Aufgrund ihres beschränkten Anwendungsbereichs sollte geprüft werden, inwieweit wir unsere Instrumente in diesem Bereich insbesondere hinsichtlich der Erhebung neuer Beweise und ihrer Zulässigkeit vor Gericht weiter verbessern müssen.

Handlungsbedarf besteht auch im Hinblick auf den finanziellen Hintergrund der im Bereich der organisierten Kriminalität und des Terrorismus agierenden Gruppen; hier sollten z.B. die Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor verbessert (Meldung verdächtiger Transaktionen) und alle vorhandenen Befugnisse in Verwaltung und Justiz genutzt werden, um diesen Organisationen ihre Finanzmittel (Terrorismus) und rechtswidrig erlangten Erträge (organisierte Kriminalität) zu entziehen.

Das Potenzial von Eurojust bei der Unterstützung und Koordinierung von Strafverfahren in Fällen von organisierter Kriminalität und in Terrorismusfällen muss hervorgehoben werden. Wir sollten von den durch den neuen Vertrag eröffneten Möglichkeiten Gebrauch machen, um Eurojust zu stärken und in die Lage zu versetzen, eine noch wirksamere, proaktive Rolle bei der Bekämpfung des Terrorismus zu spielen.

Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus muss von hochspezialisierten Staatsanwälten und Ermittlern geführt werden. Mangelnde Erfahrung und fehlende technische Ressourcen bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus sind Herausforderungen, denen wir uns stellen müssen. Die gezielte Ausbildung von Staatsanwälten und Richtern muss verbessert werden.

Die Sicherheit von verfahrensbeteiligten Personen, ob Zeugen oder Angeklagte, ist bei Terrorismusprozessen und Prozessen wegen organisierter Kriminalität besonders gefährdet; es sollten angemessene Maßnahmen zum Schutz dieser Personen getroffen werden.

#### 4.2.b) Grundrechte

Die organisierte Kriminalität und der Terrorismus müssen unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte bekämpft werden. Alle getroffenen Maßnahmen müssen rechtsstaatlich verankert sein.

Einerseits darf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus die Rechte der Bürger nicht gefährden. Der Schutz des Einzelnen und die Freiheit sollten bei der Entwicklung jeder Sicherheitsmaßnahme im Mittelpunkt stehen. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit dem Recht auf Privatsphäre und dem Datenschutz.

Andererseits müssen organisierte Kriminelle und Terroristen, wie jede andere Person auch, ein Recht darauf haben, dass von einem unabhängigen und unparteiischen Gericht in einem fairen Verfahren innerhalb angemessener Frist verhandelt wird.

Im Bereich der Auslieferung und Rückführung in Drittländer ist es unerlässlich, dass die Achtung der Grundrechte und der Grundsätze der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, insbesondere des Rechts auf Leben und des Verbots von Folter und unmenschlicher Behandlung, sowohl während als auch nach Abschluss des Verfahrens gewährleistet ist. Zunächst sollte sich das Augenmerk auf eine weiter gefasste Perspektive richten, u.a. auf die Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit und der verantwortungsvollen Regierungsführung in Drittstaaten in Übereinstimmung mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte. Nur als letzte Möglichkeit und in sehr begrenzten Fällen sollten Übereinkünfte in Erwägung gezogen werden. Darüber hinaus muss in Ländern, in denen Armut und antiwestliche Ressentiments zu einer Radikalisierung führen können, den Bedingungen entgegengewirkt werden, welche die Ausbreitung des Terrorismus begünstigen.

#### 4.2.c) Solidarität mit den Opfern

Der Schwerpunkt sollte darauf liegen, die Opfer zu schützen und gleichzeitig nach den Tätern zu suchen. Solidarität mit den Opfern muss auf europäischer und nationaler Ebene gefördert werden. Es ist äußerst wichtig, den Opfern zu zeigen, dass sie nicht ein zweites Mal von der Gesellschaft vergessen werden.

Jedes Jahr am 11. März hält die Europäische Union einen Gedenktag ab, an dem sie ihre Solidarität mit allen Opfern des Terrorismus bekundet, und sie erstellt Programme zur finanziellen Unterstützung von Organisationen, die die Interessen von Opfern des Terrorismus vertreten. Die Solidarität mit den Opfern des Terrorismus sollte ein gemeinsames Anliegen sein.

#### 4.2.d) Externe Dimension

Terroristische Organisationen haben bewiesen, dass sie in der Lage sind, Anschläge gegen jedes Land auf jedem Kontinent zu verüben. Im Europol-Bericht von 2007 über die Lage und die Entwicklung des Terrorismus in der EU („EU Terrorist Situation and Trend Report 2007“) wurde darauf hingewiesen, dass nahezu alle terroristischen Kampagnen grenzüberschreitenden Charakter haben. Viele von ihnen werden von Ländern aus durchgeführt, die innerhalb und außerhalb der Europäischen Union liegen.

Dies macht deutlich, dass die internen und externen Aspekte der Bekämpfung des Terrorismus ineinandergreifen. Die Bekämpfung des Terrorismus muss ein wesentlicher Bestandteil der Beziehungen der EU zu Drittländern sein.

Übereinkünfte sollten Antiterror-Klauseln enthalten, und die technische und finanzielle Unterstützung muss gefördert werden (siehe allgemeines Kapitel über die externe Dimension).

#### 4.2.e) Evaluierung

Im Juni 2006 hat die Kommission einen Rahmen für die Evaluierung der Maßnahmen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht vorgeschlagen<sup>1</sup>. Die Evaluierung der Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus ist besonders wichtig, um sicherzustellen, dass diese Maßnahmen im Hinblick auf die Bedrohung auch tatsächlich wirksam sind, und um ihre Auswirkungen auf die Grundrechte genau zu bestimmen (siehe allgemeines Kapitel über die Evaluierung).

#### 4.2.f) Mögliche konkrete Maßnahmen

Die EU kann bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus einen echten Mehrwert bieten. Unter anderem könnten wir folgende Maßnahmen in Betracht ziehen:

- Auf der Grundlage einer Evaluierung des ersten bereits bestehenden Rahmenbeschlusses eine wirksame Europäische Beweisanordnung mit einem allgemeinem Anwendungsbereich schaffen, die auf alle Beweisarten anwendbar ist, und sicherstellen, dass sie „*benutzerfreundlich*“ ist (d.h. für unsere Justizbehörden einfach auszustellen und zu vollstrecken).
- Insbesondere durch Nutzung des Europäischen Justiziellen Netzes und von Eurojust die justizielle Zusammenarbeit verbessern, um Hindernisse in der Zusammenarbeit zu beseitigen und regelmäßig zu prüfen, ob weitere gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen nötig sind.
- Umfassenden Gebrauch von der in den Verträgen vorgesehenen Rechtsgrundlage machen, um mit bestimmten Drittländern in eine Diskussion einzutreten. Übereinkünfte könnten darauf gerichtet sein, ein besseres System zur Gewinnung zulässiger Beweismittel unter gleichzeitiger Gewährleistung der Grundrechte zu schaffen.

---

<sup>1</sup> Mitteilung über die Evaluierung der EU-Maßnahmen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht - KOM(2006) 332, 28.6.2006.



- Personen, die aufgrund ihrer Beteiligung an Gerichtsverfahren gefährdet sind, wirksamen Schutz gewähren.

## 5. DIE EXTERNE DIMENSION DES EUROPÄISCHEN RECHTSRAUMS

### 5.1. Der aktuelle Stand

Im Dezember 2005 hat der Rat die "Strategie für die externe Dimension der JI-Politik: Freiheit, Sicherheit und Recht im globalen Maßstab" beschlossen. Die Strategie hebt die Notwendigkeit einer Mitarbeit der EU sowohl in regionalen als auch in internationalen Organisationen hervor und tritt für die Achtung der Menschenrechte, die Rechtsstaatlichkeit und internationale Verpflichtungen sowie den Ausbau der Fähigkeiten im Bereich Justiz und Strafverfolgung in Drittländern ein.

Außerdem wurden in der Strategie die folgenden Leitlinien berücksichtigt: Bestehen innenpolitischer Strategien als wichtigster Parameter für die Begründung außenpolitischen Handelns; erforderlicher Mehrwert gegenüber den Maßnahmen der Mitgliedstaaten; Beitrag zur Erreichung der allgemeinen außenpolitischen Ziele der Union. Es wurde unterstrichen, dass Themen des Bereichs Recht, Freiheit und Sicherheit mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und der Entwicklungspolitik der Union zusammenhängen.

Die externe Dimension des Europäischen Rechtsraums gewinnt in einer globalisierten Welt immer mehr an Bedeutung. Der ständig zunehmenden technischen Perfektion der organisierten Kriminalität und des Terrorismus kann nur durch eine bessere justizielle Zusammenarbeit mit Drittländern begegnet werden. Europäische Bürger oder Unternehmen sind nicht auf das Gebiet der Union beschränkt; eine klare externe Strategie kann ihre Situation erheblich erleichtern. Unser Besitzstand spielt in Bezug auf den externen Einfluss der Union eine entscheidende Rolle. Die EU ist bestrebt, stabile, blühende und sichere Demokratien in aller Welt zu fördern und die Werte zu exportieren, die unionsintern den Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts untermauern.

Deshalb geht es bei der externen Dimension sowohl um zivilrechtliche als auch um strafrechtliche Fragen. Es gibt immer mehr Bereiche im internationalen Privatrecht, die aufgrund des Gemeinschaftsrechts in die Außenkompetenz der Europäischen Gemeinschaft fallen; die sich daraus ergebenden komplexen rechtlichen Folgen müssen geregelt werden (z.B. muss ein rechtlicher Mechanismus geschaffen werden, der Mitgliedstaaten gestattet, in zivilrechtlichen Bereichen, für die die Gemeinschaft ausschließlich zuständig ist, mit Drittländern Abkommen zu schließen, wenn die Gemeinschaft selbst kein Interesse an solchen Abkommen hat).

Dies ist ein äußerst sensibler Bereich, in dem gehandelt werden muss. Auf strafrechtlichem Gebiet wird die Union von unseren internationalen Partnern zunehmend als ein gemeinsamer Rechtsraum gesehen, und zwar sowohl bei multilateralen Themen (z.B. bei den Beratungen der Vereinten Nationen über die Legaldefinition des Terrorismus) als auch bei Anfragen mit dem Ziel, internationale Rechtshilfeabkommen mit den einzelnen Mitgliedstaaten durch einheitliche Abkommen mit der Union zu ersetzen oder zu ergänzen.

Wenn es eine Gemeinschaftskompetenz gibt, muss die Europäische Union sowohl in bilateralen als auch in multilateralen Zusammenhängen mit einer Stimme zu ihren Partnern sprechen.

## 5.2. Wie kann es weitergehen?

Zur wirksamen Umsetzung von Recht, Freiheit und Sicherheit in den Außenbeziehungen bedarf es einer breiten Palette von Instrumenten: rechtliche Vereinbarungen mit einem Kapitel über Recht, Freiheit und Sicherheit, Gemeinsame Räume, Sachverständigen- und Ministertreffen, Unterausschüsse, Erklärungen, Aktionspläne und Agenden, Kontrolle und Bewertung und nicht zuletzt Hilfsprogramme. Externe Maßnahmen im JI-Bereich sollten im Rat gut vorbereitet werden, damit Ziele ratsintern definiert und offen diskutiert werden können, um ein kohärentes Vorgehen sicherzustellen.

## 5.3. Themenbereiche:

### 5.3.1. Justizielle Zusammenarbeit

Was die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen mit Drittländern angeht, so wird die Europäische Gemeinschaft ihr Konzept der justiziellen Zusammenarbeit auf der Grundlage internationaler Übereinkünfte und multilateraler Verhandlungen (insbesondere Übereinkommen der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht, des Europarates, von UNIDROIT und von UNICITRAL), bilateraler Abkommen (Europäische Union/Drittländer, Mitgliedstaaten/Drittländer) sowie des Austauschs von Erfahrungen und bewährten Praktiken weiter verfolgen. Grundlage für die künftige Arbeit sollte ein kohärenter und ausgewogener Rahmen sein, der von Kommission und Rat z.B. im Ausschuss für Zivilrecht abgesteckt werden sollte. Die Europäische Gemeinschaft wird im Rahmen ihrer Außenbeziehungen mit ihren Partnern schwerpunktmäßig u.a. in folgenden Bereichen zusammenarbeiten:

Im Bereich des Familienrechts, indem sie den Beitritt von Drittländern zu wichtigen internationalen Übereinkünften in diesem Bereich sowie deren Umsetzung und Begleitmaßnahmen fördert, z.B. die Mediation in familienrechtlichen Angelegenheiten, insbesondere durch die Haager Konferenz, die sich mit diesem Thema in den kommenden Jahren befassen wird. Von besonderer Bedeutung ist dieser Bereich für die ENP-Länder.

Internationale Initiativen, die für die wirksame Anwendung bestehender und künftiger EG-Instrumente insbesondere zu Fragen des Kollisionsrechts von Belang sind (Rom-I-Verordnung, Rom-II-Verordnung usw.) Für diese Zwecke wird die Arbeit im Rahmen der Haager Konferenz zur Verbesserung des Zugangs zu Informationen über den Inhalt ausländischen Rechts wichtig sein.

Was bessere rechtliche Rahmenbedingungen für ihre Unternehmen im Geschäftsverkehr angeht, so beabsichtigt die Europäische Gemeinschaft, wichtigen internationalen Übereinkünften in diesem Bereich beizutreten und den Beitritt von Drittländern zu den maßgeblichen internationalen Übereinkünften in diesem Bereich zu fördern, damit ihre Unternehmen einen stabilen Rechtsrahmen haben. Ebenso wird die Europäische Gemeinschaft die Arbeit der Haager Konferenz unterstützen, um den Grundsatz der Parteiautonomie im internationalen Geschäftsverkehr zu fördern.

### 5.3.2. Geographische Schwerpunkte

Hier müssen bilaterale und regionale Anstrengungen unternommen werden. Bei den regionalen Anstrengungen sollten neue regionale Netzwerke der justiziellen Zusammenarbeit in Betracht gezogen werden. Aufbauend auf den positiven Erfahrungen mit justiziellen Netzwerken von Richtern und Staatsanwälten in der EU (Europäisches Justizielles Netz) und unter den westlichen Balkanstaaten (Netzwerk von Staatsanwälten in den westlichen Balkanstaaten) könnten solche Netzwerke in Anlehnung an die regionale Zusammenarbeit im Rahmen des Programms Euromed Justice auch im Europa-Mittelmeer-Raum ins Leben gerufen werden; zu einem späteren Zeitpunkt könnte ein solches Netzwerk auch im Südkaukasus aufgebaut werden.

Was Bewerberländer und potenzielle Bewerberländer angeht, so müssen der Dialog, die Zusammenarbeit und die Hilfe in Bezug auf die justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen im Rahmen der Heranführung fortgesetzt werden, um die reibungslose Integration dieser Länder bei ihrem Beitritt zur EU zu erleichtern.

Dabei ist besonders auf die praktische Erfüllung bestehender und künftiger Verpflichtungen, die sich aus ihrem gegenwärtigen oder künftigen Status ergeben, eine mögliche Anpassung des rechtlichen Rahmens sowie die technische Hilfe bei der Erfüllung der Verpflichtungen zu achten.

Bei den ENP-Ländern wird sowohl geographisch als auch thematisch selektiver vorzugehen sein; wenn nötig, müssen im zivilrechtlichen Bereich bilaterale Abkommen geschlossen werden. Gleichzeitig sollten diese Staaten ermutigt werden, bestehenden internationalen Übereinkünften der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht, des Europarates und der Vereinten Nationen beizutreten. Die EU sollte die derzeitige Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Drogenhandels in Westafrika und Lateinamerika erweitern, um in den Bereichen Justiz und Inneres auf eine breitere Zusammenarbeit hinzuwirken und die Rechtsstaatlichkeit zu fördern.

In Anbetracht der besonders engen Beziehungen zu den Lugano-Ländern (Schweiz, Norwegen und Island) könnte die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen mit diesen Ländern auch in anderen Bereichen verstärkt werden.

Es gibt auch Raum für eine Vertiefung der Beziehungen zu strategischen Partnern. Der Schutz personenbezogener Daten, die für Strafverfolgungszwecke ausgetauscht werden, ist ein immer wiederkehrendes Thema in den Beziehungen zwischen den USA und der EU. Eine internationale Vereinbarung mit Datenschutzrahmenbedingungen auf hohem Niveau wäre wünschenswert und sollte dazu dienen, künftig schneller sektorspezifische Vereinbarungen über einen Informationsaustausch zu schließen. Im Bereich des Zivilrechts sind bereits mehrere Themen für den Ausbau der justiziellen Zusammenarbeit mit Russland bestimmt worden; sie sollten im Rat erörtert werden, um die künftigen Entwicklungen zu sondieren. Die Folgen der Globalisierung sowie verstärkte Handelsbeziehungen machen es gegebenenfalls auch erforderlich, den Rahmen der Zusammenarbeit in Zivilsachen mit Schwellenländern wie z.B. China und Indien durch Einsatz der Rechtsinstrumente der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht auszubauen.

Innerhalb des Politikbereichs Recht, Freiheit und Sicherheit kommt dem Ausbau der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen besondere Bedeutung zu, vor allem in der Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität, wobei die Schlüsselrolle der Vereinten Nationen besondere Unterstützung erfährt. Außer den Vereinten Nationen unterstützt die EU aktiv die Arbeit des Europarates sowie die entsprechenden Aktivitäten der OSZE und beteiligt sich daran.

### 5.3.3. Finanzierung

Mit zunehmendem Bedarf an konkreten Maßnahmen im JI-Bereich wird es auch wichtig, sorgfältig zu prüfen, wie die Finanzierungsprogramme im Rahmenhaushalt 2007–2013 effizient genutzt werden können.

Es wäre auch wichtig, die Kommission in die Lage zu versetzen, sich an den Aktivitäten internationaler Organisationen im Bereich Recht, Freiheit und Sicherheit, z.B. der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht, finanziell zu beteiligen.

### 5.4. Mögliche konkrete Vorschläge

- Entwicklung einer in sich geschlossenen und kohärenten Politik in den JI-Außenbeziehungen mit einer guten Vorbereitung durch die Kommission und den Rat. Ein neues Programm des Dreiervorsitzes für die JI-Außenbeziehungen ist ein erster Schritt in diese Richtung; weitere Schritte müssen dann folgen.

- Neue regionale Netzwerke der justiziellen Zusammenarbeit sollten in Betracht gezogen werden. Solche Netzwerke könnten ausgehend von den vorhandenen positiven Erfahrungen (EJN, Netzwerk von Staatsanwälten in den westlichen Balkanstaaten) zunächst im Europa-Mittelmeer-Raum ins Leben gerufen werden.
- Stärkung der Zusammenarbeit mit Bewerberländern und potenziellen Bewerberländern sowie mehr Unterstützung und Hilfe für diese Länder.
- Verhandlungen über bilaterale Vereinbarungen über die justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen könnten – nach einzelfallbezogener Beratung im Rat – eines der Instrumente in den Außenbeziehungen werden, während gleichzeitig der Beitritt von Drittländern zu internationalen Übereinkünften als Grundlage für die weitere Entwicklung gefördert werden muss.
- Vereinbarungen mit Drittländern auf dem Gebiet der Auslieferung und Rechtshilfe sollten auch größtmögliche und verbindliche Grundrechtsgarantien für die Betroffenen vorsehen, namentlich den Schutz personenbezogener Daten, ohne dass hierdurch die Funktionsfähigkeit dieser Mechanismen auch im Hinblick auf die Erfordernisse einer wirksamen internationalen Zusammenarbeit gegen den Terrorismus beeinträchtigt wird.
- Ermutigung und Unterstützung von Eurojust und Europol beim Abschluss weiterer Kooperationsvereinbarungen mit Drittländern bei gleichzeitiger Sicherstellung eines angemessenen Schutzes personenbezogener Daten.
- Verstärkte Abstimmung und Kooperation mit internationalen Organisationen wie der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht, dem Europarat, den Vereinten Nationen und der OSZE in verschiedenen Themenbereichen und zur Beschleunigung der Justizreform und des Kapazitätsaufbaus.
- Förderung der Entwicklung von Datenschutzgrundsätzen als Beitrag zur Vertiefung der Handelsbeziehungen mit EU-Partnern bei gleichzeitiger Sicherstellung des Schutzes der EU-Bürger.

## ZUSAMMENFASSUNG

### I. EINLEITUNG

Das Programm von Tampere (1999) hat eine erste große Agenda für die zukünftige Entwicklung im Justizbereich festgelegt. Das Haager Programm (2004) und der zugehörige Aktionsplan (2005) sind diesem Weg gefolgt. Ein "Post-Haager"-Programm muss die neuen Herausforderungen in der Justizpolitik aufgreifen und gleichzeitig auch dem im Vertrag von Lissabon festgelegten neuen institutionellen Rahmen Rechnung tragen.

Die Hochrangige Beratende Gruppe zur Zukunft der Europäischen Justizpolitik (Zukunftsgruppe Justiz), die unter der portugiesischen Präsidentschaft eingerichtet wurde, hat die folgenden Herausforderungen festgestellt:

- Besserer Schutz der Bürger
- Erhöhung der Rechtssicherheit im Familien-, Wirtschafts- und Zivilrecht
- Zugang zur Justiz
- Bekämpfung der organisierten Kriminalität
- Die externe Dimension des Europäischen Rechtsraums

### II. QUERSCHNITTSTHEMEN

Es gibt eine Reihe von Themen mit Querschnittscharakter, die für die weitere Entwicklung im Bereich Justiz und Inneres wichtig sind.

#### **1. Rolle, Struktur und Arbeitsweisen des Rates "Justiz und Inneres"**

(Zahl der Ratssitzungen; Planung und Vorbereitung der Sitzungen; Überprüfung der derzeitigen Struktur; Behandlung von Themen, die die Zuständigkeitsbereiche mehrerer Ratsformationen betreffen; bessere Koordinierung und Planung politischer Prioritäten; Verringerung der Verzögerung durch das Rechtssetzungsverfahren, sobald eindeutig ermittelt worden ist, was Bürger und Unternehmen brauchen; gestraffte Tagesordnungen; Aufnahme von Themen nur, wenn sie für die politische Debatte reif genug sind; klare Benennung politischer Fragen; Nützlichkeit informeller Ministertagungen);

## **2. Kommunikation mit der Öffentlichkeit**

(gemeinsame Verantwortung der Mitgliedstaaten und der EU-Institutionen; überzeugendere Darstellung des Erreichten; Erläuterung neuer Rechtsvorschriften; Nutzung des Europäischen Justizportals);

## **3. Qualität der Rechtsetzung und Notwendigkeit einer klaren Sprache**

(Konsistenz; Kohärenz; Vermeidung einer Überregulierung; bessere Rechtsetzung; Abfassung von Rechtsvorschriften in einer klaren, für den Bürger verständlichen Sprache);

## **4. Umsetzung, Folgenabschätzung und Evaluierung**

(uneingeschränkte und wirksame Durchführung und Durchsetzung bereits vorhandener Instrumente; bessere Überprüfung und Evaluierung der Wirkungsweise bereits geltender Rechtsvorschriften; Bestimmung der Bereiche, in denen ergänzende Rechtsvorschriften nötig sind; sachgerechte Folgenabschätzung als grundsätzliches Erfordernis; Entwicklung eines umfassenden Evaluierungsmechanismus);

## **5. Finanzielle Voraussetzungen**

(die Formen der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten bei den Jahresarbeitsprogrammen sollten weiter entwickelt werden; Bedeutung des F&E-Programms; jährliche Exposés und Zwischenbewertungsberichte als Hilfsmittel bei der Analyse der Folgen und der Wirksamkeit der Programme; Erfahrungen berücksichtigen, um Antragstellern und anderen Beteiligten die bestmögliche Information und Unterstützung in Bezug auf die Finanzierungsprogramme zukommen zu lassen).

# **III. HERAUSFORDERUNGEN**

## **1. BESSERER SCHUTZ DER BÜRGER**

### **Rechte der Bürger in der Europäischen Union**

Europas gemeinsames Ziel ist es, zu einem einheitlichen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu werden. Die Sicherung der Bürgerrechte bezieht sich auf verschiedenste Aspekte:



- a) Stärkung der Bürgerrechte im Strafverfahrensrecht – es ist wichtig, dass alle Bürger in der Europäischen Union einen Grundkanon von Rechten als Mindestgarantien erhalten, wenn sie strafrechtlichen Ermittlungen ausgesetzt sind. Es sollten zumindest die Rechte aus dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss zur Stärkung der Rechte des Beschuldigten im Ermittlungs- und Strafverfahren aufgegriffen werden. Weitere Schritte zur Sicherung der Bürgerrechte könnten angesprochen werden, beispielsweise Mindestregeln bei der Unschuldsvermutung.
- b) Stärkung der Durchsetzung der Ansprüche über die Grenzen hinweg – Beispiele für weitere Schritte sind die Schaffung eines einheitlichen Europäischen Erbscheins, die Vernetzung bestehender nationaler Testamentsdatenbanken, die Möglichkeit, auf elektronischem Wege Klage über die Grenzen hinweg einzureichen.
- c) Stärkung des Grundrechtsschutzes durch den Europäischen Gerichtshof – mit dem Vertrag von Lissabon wird der Bezug zur Europäischen Grundrechtecharta gestärkt. Der Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) wird ebenfalls eine Stärkung des Schutzes der Grundrechte in Europa bewirken. Es geht darum, das Handeln der Mitgliedstaaten zu kontrollieren, wenn sie Gemeinschafts- und Unionsrecht ausführen. Der Europäische Gerichtshof wird über die Anwendung und Auslegung der EU-Grundrechtecharta – etwa im Rahmen von Vorabentscheidungsverfahren – zu entscheiden haben. Gerichte können besonders dringliche Verfahren so schnell wie möglich zu einer Entscheidung führen. Ein enger Dialog zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten sollte fortgesetzt werden, um grundrechtsrelevante Vorabentscheidungsersuchen in dringlichen Fällen zu beschleunigen.

### **Kinderschutz in der Europäischen Union**

Der Schutz von Kindern ist eine der wichtigsten Herausforderungen für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten. In den kommenden Jahren sollten wir uns auf folgende Punkte konzentrieren:

1. Mehr Sicherheit durch gemeinsame Kooperationsinstrumente:

a) Möglichkeit eines netzgestützten Alarmsystems für vermisste Kinder: Die Entwicklung eines europaweiten Alarmsystems für vermisste Kinder könnte eine Möglichkeit für die Zusammenarbeit unter Beteiligung der Polizei, der Justiz, der Medien und der Öffentlichkeit bieten. Zusätzlich sollte das System der Zentralen Behörden des Haager Übereinkommens im Bereich Kindesentführung durch einen Elternteil gestärkt werden.

b) EUROJUST: Eine verstärkte Zusammenarbeit setzt voraus, dass die Rolle von EUROJUST so gestärkt wird, dass dieses Organ der justiziellen Zusammenarbeit kriminelle Pädophilennetze wirksam bekämpfen kann, insbesondere diejenigen, die über das Internet agieren. EUROJUST könnte in seinem Jahresbericht konkrete Bereiche bestimmen, z.B. die Bekämpfung des "child grooming" (wenn Kinder mittels Kontaktaufnahme über das Internet dazu gebracht werden, sich an verschiedenen Orten mit bestimmten Personen zu treffen), zu denen dann alle Mitgliedstaaten einen Beitrag leisten könnten.

2. Erfahrungsaustausch: Wenn Sexualstraftäter nach Verbüßung ihrer Strafe aus der Haft entlassen werden, können sie auch weiterhin eine Gefahr für die Gesellschaft darstellen. Die Kommission hat eine Bestandsaufnahme der verschiedenen Maßnahmen, die in den Mitgliedstaaten zur Bewältigung dieses Problems durchgeführt werden, angekündigt. Die Ergebnisse der von der Kommission durchgeführten Erhebung sollten sorgfältig ausgewertet werden, um den Mitgliedstaaten Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer nationalen Systeme aufzuzeigen.

3. Wie kann Kindern das Gefühl der Zugehörigkeit zur Union vermittelt werden? Indem sie am Aufbau Europas beteiligt werden: Von der kinderfreundlichen Website, die an das Portal der Europäischen Union angeschlossen wird, sollte Gebrauch gemacht werden; junge Menschen sollten ermuntert werden, diese Website aufzusuchen.

4. Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern im Internet-Bereich: In Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, Europol, internationalen Organisationen und privaten Betreibern unterstützt die Kommission aktiv die Entwicklung von Instrumenten zur Verbesserung des Austauschs von Informationen und bewährten Verfahren im Bereich der Bekämpfung von Kindesmissbrauch und Material, das den sexuellen Missbrauch von Kindern darstellt, der zügigen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung (auch mit Drittländern) und der Zusammenarbeit mit Internet-Service-Providern und anderen privaten Betreibern bei der Strafverfolgung solcher illegaler Inhalte.

## **Aufgaben der Strafverfolgungsbehörden und Datenschutz**

Die größten Gefahren, die mit elektronischen Medien verbunden sind, bestehen darin, dass sie die Voraussetzungen schaffen, um Informationen für eine fast unbegrenzte Dauer zu speichern, dass ihr Inhalt mit anderen Datenbanken abgeglichen werden kann und die Verwendung der Informationen für andere Zwecke als denjenigen, für den sie erhoben wurden, für den Einzelnen und die Gesellschaft insgesamt bedrohlich ist.

Ein Instrument, das innerstaatliche Gesetze zum Schutz personenbezogener Daten, die zwischen den Mitgliedstaaten erhoben oder ausgetauscht werden, harmonisiert, wird derzeit im Rahmen der Zusammenarbeit beschlossen und stellt einen wichtigen Schritt dar. Die Union sollte das Augenmerk besonders auf den wirksamen Schutz der in der Europäischen Union lebenden Bürger vor der Gefahr der übermäßigen oder rechtswidrigen Verwendung ihrer personenbezogenen Informationen – zumindest bei der Erhebung der Daten in oder aus einem EU-Mitgliedstaat – richten. Dieses Kernthema muss Gegenstand einer kollektiven, gründlichen und methodischen Reflexion unter Einbeziehung der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments sein mit dem Ziel, einen Katalog der Maßnahmen zu erstellen, die zu treffen sind, um auch in Zusammenarbeit mit Drittstaaten schrittweise geeignete europäische Rechtsvorschriften einzuführen.

An wirksamen Datenschutz werden in diesem Zusammenhang insbesondere fünf zentrale Anforderungen gestellt:

- Datenschutzregeln sind für jeden speziellen Bereich erforderlich.
- Datenschutzregeln müssen angemessen und möglichst genau formuliert sein. Insbesondere müssen diese Vorschriften die besondere Eingriffsintensität in die Grundrechte bei der Datenerhebung und Datenverwendung für Strafverfolgungszwecke angemessen berücksichtigen.
- Darüber hinaus ist stets sicherzustellen, dass die Betroffenen ein wirksames Recht auf Auskunft, Korrektur, Löschung und Entschädigung haben.
- Eine unabhängige Datenschutzaufsichtsbehörde mit angemessener Personal- und Sachmittelausstattung und wirksamen Befugnissen muss vorhanden sein.
- Schließlich sollen die personenbezogenen Daten wirksam geschützt werden, um den unbefugten Zugriff und die unbefugte Verwendung durch Dritte zu verhindern.

## **Opferrechte**

Der Hilfe für Opfer von Straftaten sollte in der EU höhere Priorität zukommen. Generell sollte eine Überprüfung und Konsolidierung der Rechtsvorschriften in diesem Bereich in Betracht gezogen werden. Mit einer Neuregelung sollten die Stellung des Opfers während des gesamten gerichtlichen Verfahrens unter Einbeziehung von Maßnahmen vor und nach dem Prozess verbessert und folgende Punkte behandelt werden: (1) Entschädigung, (2) Schutz, (3) Hilfe, (4) spezielle Bestimmungen in Bezug auf gefährdete Opfer unter besonderer Berücksichtigung kindlicher Opfer, (5) Unterstützung von Einrichtungen der Opferhilfe auf nationaler oder regionaler Ebene bei ihren Aktivitäten, wie z.B. der Fortbildung von Mitarbeitern im Justiz- und Polizeidienst sowie aller anderen Mitarbeiter in entsprechenden Stellen, die mit Opfern in Kontakt kommen.

## **2. MEHR RECHTSSICHERHEIT IM FAMILIEN-, HANDELS- UND ZIVILRECHT**

### **2.1. Ein familienfreundliches Europa**

In den vergangenen Jahren wurden im Bereich des Familienrechts bereits einige Fortschritte erzielt. Die 2000 bzw. 2003 angenommenen Verordnungen "Brüssel I" und "Brüssel II a" enthalten internationale Verfahrensvorschriften für Ehesachen, Fragen der elterlichen Verantwortung und den Unterhalt. Die Diskussionen im Ausschuss für Zivilrecht über die Verordnung über Unterhaltspflichten und die Verordnung über das Ehescheidungsrecht, die von der Kommission im Dezember 2005 bzw. Juli 2006 vorgeschlagen wurden, zeigen, dass schnelle Fortschritte im Bereich des Familienrechts schwierig sind. Es bleibt abzuwarten, wie der Inhalt der künftigen Rechtsakte aussehen wird. Der erwartete Vorschlag für eine Verordnung über das Ehegüterrecht ist ebenfalls der kurzfristigen Perspektive zuzuordnen.

Weitere Perspektiven:

- Wichtig ist, zu prüfen, in welchen Bereichen weitere Maßnahmen erforderlich sind, und sicherzustellen, dass die bereits bestehenden Rechtsakte ordnungsgemäß funktionieren.
- Was die künftige gesetzgeberische Arbeit angeht, sollte die Abschaffung des Exequaturverfahrens ein generelles Ziel sein, ausreichende rechtliche Garantien vorausgesetzt.
- Bevor der freie Verkehr von Entscheidungen über die elterliche Verantwortung, die von Gerichten in Mitgliedstaaten erlassen wurden, in Betracht gezogen werden kann, ist eine Prüfung der tatsächlichen Schwierigkeiten erforderlich.

- Es sollte festgestellt werden, welche Hindernisse einer zügigen Anerkennung von Eheschließungen oder anderen den Personenstand betreffenden Verwaltungsakten in den Mitgliedstaaten entgegenstehen und welche Maßnahmen ergriffen werden könnten, um – unter Berücksichtigung der Kollisionsnormen und aller zur Verfügung stehenden völkerrechtlichen Instrumente – die Anerkennung einfacher zu machen.
- Die Anwendung und das ordnungsgemäße Funktionieren der bereits bestehenden Rechtsakte ist wichtig.
- Besondere Bedeutung sollte der Einrichtung und Überwachung der gemeinsamen Organe der Zusammenarbeit (z.B. zentrale Behörden), die aufgrund des EU-Rechts und/oder internationaler Übereinkommen eingeführt wurden, sowie anderen Formen der Zusammenarbeit beigemessen werden.
- Familiensachen sollten eines der wichtigsten Themen in den Beziehungen mit Drittländern sein.

## **2.2. Eine bessere Justiz für Bürger und Unternehmen**

Europa sollte weniger Bürokratie bedeuten, um die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen zu stärken. Unser gemeinsames Ziel sollte es sein, die Justiz dem Binnenmarkt anzunähern, anstatt den Binnenmarkt durch Berufung auf die Rechtsprechung des EuGH mit der Justiz in Übereinstimmung zu bringen.

Vollstreckung von Entscheidungen und vorläufigen Maßnahmen: Bestimmte mögliche Entwicklungselemente sind gegeben wie

- Verbesserung des Zugriffs auf nicht der Gesetzgebung unterliegende Instrumente, die aktuelle Probleme aufdecken und bewährte Praktiken aufzeigen können;
- Online-Informationendienste über die innerstaatliche Vollstreckung und vorläufige Maßnahmen für Praktiker aus verschiedenen Mitgliedstaaten, die sich auf den bereits auf der Website des Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen vorgestellten Inhalt stützen;
- Förderung der IT-gestützten Umsetzung von EU-Instrumenten wie der Verordnung über das Europäische Mahnverfahren und der Verordnung über geringfügige Forderungen zur Verbesserung des grenzübergreifenden Zugangs zum Recht;

- Förderung der Zusammenarbeit der Justizbehörden, z. B. des Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen;
- Förderung des Zugriffs auf Online-Register in anderen Mitgliedstaaten und direkte Zusammenarbeit zwischen den Registern auf elektronischem Wege (E-Justiz);
- Bewertung und erforderlichenfalls Korrektur bestehender Instrumente, Prüfung des geltenden Rechts der Mitgliedstaaten und auf der Grundlage von Analysen, die tatsächlichen und praktischen Handlungsbedarf erkennen lassen, Unterbreitung von Vorschlägen für neue Rechtsinstrumente (einschließlich von Änderungsklauseln der bestehenden Instrumente), die die Sensibilität des Themas und das Merkmal der Grenzüberschreitung berücksichtigen.

Kollisionsrecht: Die Mitgliedstaaten verfolgen unterschiedliche Ansätze: den Grundsatz des "Ortes der Erlangung der Rechtsfähigkeit", wonach das Recht des Staates, in dem die Gesellschaft Rechtsfähigkeit erlangt hat/eingetragen ist, für diese maßgeblich ist, oder den Grundsatz des "tatsächlichen Sitzes", wonach das Recht des Staates, in dem sich die tatsächliche Geschäftsleitung bzw. die Hauptniederlassung befindet, für die Gesellschaft maßgeblich ist. Mit Blick auf die Rechtsprechung des EuGH wird zu klären sein, ob die beiden unterschiedlichen Konzepte zur Gesetzeskollision Geltung behalten können, obwohl sie sich auf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes nachteilig auswirken.

Gemeinsamer Referenzrahmen auf dem Gebiet des Vertragsrechts: Weitere Arbeiten am Gemeinsamen Referenzrahmen könnten zu einem höheren Maß an Kohärenz und einer besseren Qualität des Gemeinschaftsrechts beitragen.

Andere Maßnahmen: In einigen weiteren Bereichen ziviljustizieller Zusammenarbeit bedarf es künftiger Feinarbeit, um unter Berücksichtigung internationaler Übereinkünfte wie den Haager Übereinkommen und den Übereinkommen des Europarates ein solides Umfeld für grenzüberschreitende Geschäftstätigkeit – wie die Zustellung von Schriftstücken, Auskünfte über ausländisches Recht und den Nachweis darüber sowie Prozesskostenhilfe – zu fördern.

### 3. ZUGANG ZUR JUSTIZ

#### 3.1. EUROJUST und EJM

Mögliche konkrete Vorschläge:

### **Europäisches Justizielles Netz:**

- Sorgfältige Auswahl und Ausbildung der EJM-Kontaktstellen.
- Ausreichende finanzielle und technische Ressourcen für das Sekretariat des EJM.
- Entwicklung eines wirksamen Mechanismus für die Kommunikation und Zusammenarbeit mit EUROJUST.
- Es müssen hinreichende Informations- und Kommunikationssysteme und -werkzeuge zur Verfügung stehen, um einen wirksamen Informationsaustausch zwischen den EJM-Kontaktstellen und EUROJUST zu gewährleisten.
- Entwicklung entsprechender Werkzeuge für die jüngst angenommenen Instrumente im Bereich der gegenseitigen Anerkennung.

### **EUROJUST:**

- Der Status der nationalen Mitglieder sollte verbessert werden.
- Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass ihre nationalen Verbindungsbüros bei EUROJUST ständig voll funktionsfähig sind.
- EUROJUST und die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass alle nationalen Mitglieder (oder ihre Stellvertreter oder Mitarbeiter) in dringenden Fällen rund um die Uhr erreichbar sind.
- Die Mitgliedstaaten sollten ihre Justizbehörden dazu ermutigen, von EUROJUST in seiner Funktion als Koordinierungsorgan größeren Gebrauch zu machen.
- EUROJUST sollte die erforderlichen Informationen von den zuständigen Justizbehörden erhalten, um seine Koordinierungsfunktion erfüllen zu können.
- Der Informationsfluss und die Zusammenarbeit zwischen EUROJUST und Europol sowie anderen Stellen sollten verbessert werden.
- Die Mitgliedstaaten müssen auf nationaler Ebene ein wirksames System für die Koordination zwischen den zuständigen Justizbehörden, den EJM-Kontaktstellen, den nationalen EUROJUST-Anlaufstellen und dem nationalen Verbindungsbüro gewährleisten.
- Die Rolle des Kollegiums sollte insbesondere hinsichtlich seiner Fähigkeit gestärkt werden, bei Bedarf Orientierungshilfen zu geben, wenn Zuständigkeitskonflikte vorliegen und nationale Behörden offensichtlich nicht bereit sind, den Behörden anderer Mitgliedstaaten justizielle Zusammenarbeit zu gewähren.

### **3.2. E-Justiz**

E-Justiz sollte auf europäischer Ebene ein Themenschwerpunkt werden. Grundsätzlich wird angestrebt, gegebenenfalls einen einzigen Einstiegspunkt für den Zugang zu europäischem und nationalem Recht einzurichten, der auch Einsichtnahme in verschiedene Register gewährt oder eine Reihe von Antragsformularen für gerichtliche Verfahren zur Verfügung stellt. Die wachsende Mobilität von Bürgern und Unternehmen in der EU zieht bei der stetig steigenden Zahl grenzüberschreitender Fälle einen zunehmenden Bedarf für gut funktionierende Justizsysteme nach sich. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, kann ein effizienterer Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) ins Auge gefasst werden. Bestehende technische Lösungen in den einzelnen Mitgliedstaaten und innerhalb der europäischen Strukturen sind maximal zu nutzen, um Doppelarbeit zu vermeiden. Bewährte Praktiken sollten erfasst werden. Um die Nutzung des Portals zu erleichtern, sollte die Funktion der automatischen Übersetzung verbessert und das Identitätsmanagement-System eingerichtet werden. Datenschutzstandards sollten entwickelt werden.

### **3.3. Strafregister**

Die Europäische Union sollte bei der Übermittlung der umfassenden Daten aus Strafregister-Datenbanksystemen das Augenmerk auf den Ausbau der Zusammenarbeit der Justizbehörden und die Festigung des gegenseitigen Vertrauens lenken und zugleich für den Schutz der personenbezogenen Daten sowie die vollständige Einhaltung des Grundsatzes der Rechtssicherheit Sorge tragen. Die bewährten Praktiken und guten Kenntnisse, die bereits in dem engen Rahmen des Pilotprojekts Elektronische Vernetzung der Strafregister verwirklicht bzw. gewonnen wurden, sollten übernommen werden.

Ein System, das hinreichend entwickelt ist, um den Strafnachrichtenaustausch für andere legitime notwendige Zwecke zu ermöglichen, kann ins Auge gefasst werden. Alle Finanzierungsmöglichkeiten, insbesondere das Programm "Strafjustiz", sollten genutzt werden, damit die Funktionsweise der Strafregisterdatenbanken national verbessert wird, um die Verzahnung und Umsetzung des soeben beschlossenen Rechtsinstruments baldmöglichst zu erreichen.



### 3.4. Mobilisierung von Akteuren des Rechts

Die Verbreitung einer Rechtskultur, die allen Angehörigen von Rechtsberufen gemeinsam ist, sollte ein vorrangiges Ziel für die Zukunft sein. Die Verbreitung einer allen Angehörigen der Justiz gemeinsamen Rechtskultur kommt dem Willen zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens gleich, das sowohl zwischen den täglich im Rechtssystem tätigen Richtern und Staatsanwälten der Mitgliedstaaten als auch zwischen den Bürgern und Rechtssystemen unserer Länder bestehen sollte. Die Entwicklung der elektronischen Justiz und ihres gesamten Potenzials begünstigt die Mobilisierung von Akteuren des Rechts, weil sie sie in die Lage versetzt, den Kontakt untereinander zu verstärken und Informationen leichter auszutauschen. Die Aus- und Fortbildung sollte abstellen auf:

- Fremdsprachenausbildung,
- themenorientierte Tagungen zu praktischen Fragen (Terrorismusbekämpfung, Streitschlichtung), die der Umsetzung der von der Europäischen Union angenommenen Instrumente entsprechen,
- Aus- und Fortbildung von Lehrenden in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Schulen und Instituten,
- eine gemeinsame Debatte über ethische Fragen.

## 4. BEKÄMPFUNG DER ORGANISIERTEN KRIMINALITÄT

Die Europäische Union hat sich zum Ziel gesetzt, ein hohes Maß an Sicherheit in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu gewährleisten, auch wenn die Verantwortung für den Schutz ihrer Bürger letztlich bei den Mitgliedstaaten liegt. Zu den großen Herausforderungen für die Sicherheit der Bürger gehören in der heutigen Zeit die organisierte Kriminalität und der Terrorismus; beide stellen eine unmittelbare Bedrohung dar, und zwar nicht nur für die Menschen in Europa, sondern auch für die Werte, auf denen die Europäische Union gegründet ist – Demokratie, Frieden und Grundrechte.

Die EU kann bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus einen echten Mehrwert bieten. Mögliche konkrete Vorschläge für solche Maßnahmen sind:

- Auf der Grundlage einer Evaluierung des ersten bereits bestehenden Rahmenbeschlusses eine wirksame Europäische Beweisanordnung mit einem allgemeinem Anwendungsbereich schaffen, die auf alle Beweisarten anwendbar und "*benutzerfreundlich*" ist (d.h. für unsere Justizbehörden einfach auszustellen und zu vollstrecken).

- Insbesondere durch Nutzung des Europäischen Justiziellen Netzes und von Eurojust die justizielle Zusammenarbeit verbessern, um Hindernisse in der Zusammenarbeit zu beseitigen und um regelmäßig zu prüfen, ob weitere gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen nötig sind.
- Umfassenden Gebrauch von der in den Verträgen vorgesehenen Rechtsgrundlage machen, um mit bestimmten Drittländern in eine Diskussion einzutreten. Übereinkünfte könnten darauf gerichtet sein, ein besseres System zur Erlangung zulässiger Beweismittel unter gleichzeitiger Gewährleistung der Grundrechte zu schaffen.
- Personen, die aufgrund ihrer Beteiligung an Gerichtsverfahren gefährdet sind, wirksamen Schutz gewähren.

## 5. DIE EXTERNE DIMENSION DES EUROPÄISCHEN RECHTSRAUMS

Zur wirksamen Umsetzung von Recht, Freiheit und Sicherheit in den Außenbeziehungen bedarf es einer breiten Palette von Instrumenten: rechtliche Vereinbarungen mit einem Kapitel über Recht, Freiheit und Sicherheit, Gemeinsame Räume, Experten- und Ministertreffen, Unterausschüsse, Erklärungen, Aktionspläne und Agenden, Kontrolle und Bewertung und nicht zuletzt Hilfsprogramme.

Mögliche konkrete Vorschläge:

- Entwicklung einer in sich geschlossenen und kohärenten Politik in den JI-Außenbeziehungen mit einer guten Vorbereitung durch die Kommission und den Rat. Ein neues Programm des Dreivorsitzes für die JI-Außenbeziehungen ist ein erster Schritt in diese Richtung; weitere Schritte müssen dann folgen.
- Neue regionale Netzwerke der justiziellen Zusammenarbeit sollten in Betracht gezogen werden. Solche Netzwerke könnten ausgehend von den vorhandenen positiven Erfahrungen (EJN, Netzwerk von Staatsanwälten in den westlichen Balkanstaaten) zunächst im Europa-Mittelmeer-Raum ins Leben gerufen werden.
- Stärkung der Zusammenarbeit mit Bewerberländern und potenziellen Bewerberländern sowie mehr Unterstützung und Hilfe für diese Länder.
- Verhandlungen über bilaterale Vereinbarungen über die justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen könnten – nach einzelfallbezogener Beratung im Rat – eines der Instrumente in den Außenbeziehungen werden.

- Ermutigung und Unterstützung für EUROJUST und Europol beim Abschluss weiterer Kooperationsvereinbarungen mit Drittländern bei gleichzeitiger Sicherstellung eines angemessenen Schutzes personenbezogener Daten.
- Verstärkte Abstimmung und Kooperation mit internationalen Organisationen wie dem Europarat, der Haager Konferenz, den Vereinten Nationen und der OSZE in verschiedenen Themenbereichen.
- Förderung der Entwicklung von Datenschutzgrundsätzen als Beitrag zur Vertiefung der Handelsbeziehungen mit EU-Partnern bei gleichzeitiger Sicherstellung des Schutzes der EU-Bürger.

---