



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 18.5.2011  
KOM(2011) 274 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Stärkung der Opferrechte in der EU**

{SEK(2011) 580 endgültig}  
{SEK(2011) 581 endgültig}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Stärkung der Opferrechte in der EU**

**1. WARUM SIND OPFERRECHTE VON BELANG?**

*Straftaten können jeden von uns treffen. Jedes Jahr werden Millionen Menschen in der Europäischen Union Opfer einer Straftat. Laut Angaben von Eurostat werden jährlich etwa **30 Millionen Straftaten** gegen Personen oder Eigentum gemeldet und bei vielen Straftaten erfolgt keine Anzeige. Oft gibt es bei einer Straftat mehr als ein Opfer und leiden indirekt auch die dem Opfer Nahestehenden. Dies lässt den Schluss zu, dass es pro Jahr wahrscheinlich über 75 Millionen direkte Opfer einer Straftat gibt<sup>1</sup>.*

Und jedes Jahr kommen viele Menschen durch Verkehrsunfälle zu Schaden. 2010 kam es in der EU zu über **1 Million Verkehrsunfällen**, bei denen 30 700 Menschen ihr Leben verloren. Fast 31 000 Menschen kommen jährlich auf den Straßen ums Leben, darunter 850 Kinder unter 14 Jahren, während 250 000 Menschen schwere und 1,2 Millionen Menschen leichtere Verletzungen erleiden<sup>2</sup>.

Die Menschen in Europa **reisen häufig in andere Mitgliedstaaten**, und das Risiko, Opfer einer Straftat oder eines Verkehrsunfalls zu werden, ist dabei genauso groß wie zuhause. 90 % der geschätzten 1,4 Mrd. Reisen, die Europäer 2008 unternahmen, fanden in der EU statt<sup>3</sup>. Außerdem halten sich 11,3 Millionen Europäer ständig außerhalb ihres Herkunftslands auf, 10 % der Europäer haben eine Weile im Ausland gelebt und gearbeitet und 13 % haben sich zu Bildungs- oder Ausbildungszwecken ins Ausland begeben<sup>4</sup>.

Diese Zahlen machen deutlich, wie wichtig es ist, geeignete, wirksame Maßnahmen für die Rechte derer zu gewährleisten, die in ihrem eigenen Land, auf Reisen oder während eines längerfristigen Aufenthalts im Ausland zu Opfern von Straftaten oder Verkehrsunfällen werden. **Es handelt sich um ein sowohl grenzüberschreitendes als auch nationales Problem, das ein Tätigwerden der EU erforderlich macht.**

Das Thema Opferrechte hat auch eine geschlechtsspezifische Dimension. Frauen sind versteckten, nicht erfassten Formen von Gewalt in besonderem Maße ausgesetzt. Schätzungen des Europarates zufolge erleben **20-25 % der europäischen Frauen als Erwachsene**

---

<sup>1</sup> Eurostat: Statistik kurz gefasst 36/2009; Schätzungen aufgrund einer Analyse des „EU International Crime Survey“ in „The Burden of Crime in the EU“ ([www.europeansafetyobservatory.eu](http://www.europeansafetyobservatory.eu)) und der Annahme, dass 60 % der Straftaten nicht gemeldet werden und Opfer durchschnittlich drei enge Familienangehörige haben. Diese Statistik bezieht geringfügige Delikte nicht ein.

<sup>2</sup> Datenbank CARE der Europäischen Kommission.

<sup>3</sup> KOM(2010) 352, Quelle: Eurostat, Tourismusstatistik 2008.

<sup>4</sup> Eurostat: Statistik kurz gefasst 94/2009; Eurobarometer 337 (2010).

**mindest einmal körperliche Gewalt, 12-15 % erleben häusliche Gewalt in ihrer Beziehung und über 10 % erleiden sexuelle Gewalt<sup>5</sup>.**

---

<sup>5</sup> Europarat, Bestandsaufnahme der Gewalt gegen Frauen, 2006.

Im Bemühen, den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu konsolidieren, hat die Kommission als strategische Priorität<sup>6</sup> auf der Grundlage des Stockholmer Programms und seines Aktionsplans<sup>7</sup> festgestellt, dass Maßnahmen zur Stärkung der Rechte von Opfern von Straftaten sowie die Sicherstellung des Schutzes der Opfer, ihrer Unterstützung und ihres Zugangs zum Recht erforderlich sind.

Die EU hat bereits eine Regelung zu den Rechten von Opfern im Strafverfahren erlassen,<sup>8</sup> und die meisten Mitgliedstaaten gewährleisten einen gewissen Opferschutz und eine gewisse Unterstützung. Allerdings wird in der Regel noch immer nicht ausreichend auf die Stellung und die Bedürfnisse der Opfer in Strafverfahren eingegangen, und die Opferrechte sind innerhalb der EU weiterhin sehr unterschiedlich ausgeprägt.

Aus diesem Grund legt die Kommission ein Vorschlagspaket vor, um die bestehenden nationalen Maßnahmen zu stärken und dabei sicherzustellen, dass für Opfer von Straftaten unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder ihrem Aufenthaltsland überall in der EU ein Mindestsockel an gleichen Rechten gilt. Dieses Paket umfasst einen neuen Mechanismus der gegenseitigen Anerkennung, der gewährleisten soll, dass Opfer oder potenzielle Opfer, für die in ihrem Aufenthaltsmitgliedstaat eine Schutzmaßnahme angeordnet wurde, diesen Schutz behalten, wenn sie sich in einen anderen Mitgliedstaat begeben. Mit diesem Paket trägt die EU dazu bei, dass neben der Verfolgung der Täter und deren Bestrafung die Bedürfnisse der Opfer in den Mittelpunkt der Justiz rücken.

Entschädigung ist ein Grundbedürfnis der Opfer. Bei Straßenverkehrsunfällen in einem anderen Mitgliedstaat können sich allerdings wegen unterschiedlicher Ausschluss- und Verjährungsfristen administrative und verfahrensrechtliche ergeben, wenn sich Opfer um Entschädigung bemühen. Die Kommission wird dazu vorschlagen, die Ausschlussfristen zu harmonisieren, damit Opfer nicht Gefahr laufen, ihr Recht auf Entschädigung aus verfahrensrechtlichen Gründen zu verlieren.

Zwischen Opferrechten und Verbrechensverhütung besteht ein deutlicher Zusammenhang. Die Kommission setzt sich seit vielen Jahren für die Verhütung von Straftaten und Gewalt und für die Förderung der Sicherheit im Straßenverkehr ein.<sup>9</sup> Die präventive Arbeit ist nicht nur für die kurz- und mittelfristige Reduzierung von Straftaten und Unfällen, sondern auch für eine Änderung der Verhaltensmuster gegenüber kriminellen oder rücksichtslosen Verhaltensweisen von grundlegender Bedeutung und kann langfristig zu nachhaltigen, positiven Ergebnissen führen.

## **2. WARUM BRAUCHEN WIR AUF EU-EBENE NEUE MAßNAHMEN FÜR OPFER?**

- *Wir haben in Bezug auf die Anerkennung von Opfern schon viel erreicht, aber es muss noch mehr getan werden.*

---

<sup>6</sup> KOM(2010) 623.

<sup>7</sup> ABl. C 115 vom 4.5.2010, S. 1; KOM(2010) 171.

<sup>8</sup> Rahmenbeschluss des Rates 2001/220/JI über die Stellung des Opfers im Strafverfahren; Richtlinie 2004/80/EG des Rates zur Entschädigung der Opfer von Straftaten.

<sup>9</sup> z.B. Programme Daphne III; Prävention, Abwehrbereitschaft und Folgenbewältigung im Zusammenhang mit Terrorakten und anderen Sicherheitsrisiken; Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung; Europäisches Aktionsprogramm für die Straßenverkehrssicherheit – 2011-2020.

Dass die Opferrechte auf gleicher, nichtdiskriminierender Grundlage zugänglich sein sollten, ist nicht neu. 1989 bestätigte der Gerichtshof, dass die Entschädigungsleistung, ein Kernbedürfnis von Opfern, aus Gründen der Staatsangehörigkeit nicht eingeschränkt werden darf<sup>10</sup>. Seitdem hat die EU zur Einführung allgemeiner Mindeststandards für Opfer, insbesondere mit dem Rahmenbeschluss des Rates aus dem Jahr 2001<sup>11</sup>, sowie für spezifische Opfergruppen – Opfer von Menschenhandel, sexuell ausgebeutete und missbrauchte Kinder, Opfer von Terrorismus – Rechtsvorschriften<sup>12</sup> erlassen. Die Kommission hat außerdem die Tätigkeit von staatlichen Agenturen und Nichtregierungsorganisationen finanziell unterstützt, deren Arbeit mit Opfern und für Opfer häufig von Freiwilligen geleistet wird<sup>13</sup>.

Die 2001 im Rahmenbeschluss des Rates festgelegten Standards wurden allerdings nicht zufriedenstellend umgesetzt.<sup>14</sup> Mit dem Lissabonner Vertrag verfügt die EU jetzt über eine klare Rechtsgrundlage für die Festlegung von Mindestvorschriften für die Rechte der Opfer von Straftaten, um die gegenseitige Anerkennung von Urteilen und gerichtlichen Entscheidungen zu erleichtern. Außerdem haben das Europäische Parlament und der Europäische Rat zu Maßnahmen in diesem Bereich aufgerufen<sup>15</sup>. Neben der Weiterentwicklung und Ergänzung der bestehenden Instrumente zielen die Vorschläge der Kommission darauf ab, den rechtlichen Rahmen durch die Einführung unmittelbar verbindlicher und ohne Weiteres anwendbarer Rechtsakte zu stärken.

- *Stärkung des Vertrauens in die Justiz und Verbesserung der Qualität des Rechtssystems*

Ein Ziel der Europäischen Union ist es, ihren Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu bieten, in dem ihre Freizügigkeit gewährleistet ist. Gegenseitiges Vertrauen ist ohne eine wirksame, EU-weite Anwendung eines Mindestsockels an Opferrechten nicht möglich. Die Justizbehörden sollten Vertrauen in das Justizsystem der anderen Mitgliedstaaten haben, und die Unionsbürger sollten – auch wenn sie auf Reisen sind oder im Ausland leben – darauf vertrauen können, dass für sie dieselben Mindeststandards gelten.

- *Mindeststandards müssen in allen Mitgliedstaaten gelten*

Heute bieten die meisten Mitgliedstaaten Opfern von Straftaten ein gewisses Maß an Schutz und Unterstützung. Der Rolle und den Bedürfnissen von Opfern in Strafverfahren wird aber in den einzelstaatlichen Rechtssystemen noch nicht vollständig Rechnung getragen. Ebenso gibt es zwar in allen Mitgliedstaaten Verfahren für Entschädigungsforderungen nach einem Unfall im Straßenverkehr, aber die Fristen für die Anmeldung entsprechender Ansprüche sind unterschiedlich geregelt. Zur Lösung dieses Problems müssen die Mitgliedstaaten Standards für die Opferrechte festlegen, und die EU muss sicherstellen, dass für Opfer überall in der EU gleiche Bedingungen herrschen. Ein in allen Mitgliedstaaten geltendes Mindestmaß an

---

<sup>10</sup> Rs. 186/87, *Ian William Cowan gegen Trésor public*, Urteil vom 2. Februar 1989.

<sup>11</sup> Siehe Fußnote 8.

<sup>12</sup> Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates; Vorschlag für eine Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI; Rahmenbeschluss 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung.

<sup>13</sup> Über 20 000 Freiwillige arbeiten in Europa für Opferhilfeorganisationen (Victim Support Europe 2010).

<sup>14</sup> Durchführungsbericht der Kommission, KOM(2009)166.

<sup>15</sup> EP-Entschließung vom 7. Mai 2009 zur Entwicklung eines Raums der Strafgerichtsbarkeit (INI/2009/2012); „Stockholmer Programm“ (ABl. C 115 vom 4.5.2010, S.1).

Garantien und Standards erleichtert die justizielle Zusammenarbeit, steigert die Qualität des Rechtssystems und stärkt zudem das Vertrauen der Bürger in die Justiz.

- *Grundrechte müssen gewahrt werden*

Für die angemessene Behandlung von Opfern gilt eine Reihe von in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (die EU-Charta) und in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) anerkannten Grundrechten<sup>16</sup>. Die Anerkennung und Achtung der Opfer, insbesondere ihrer menschlichen Würde, ihres Privat- und Familienlebens und ihres Eigentums, ist ebenso zu gewährleisten wie die Grundrechte Anderer, z. B. der Angeklagten. Mit den Maßnahmen der EU werden die Grundrechtstandards für alle an Strafverfahren Beteiligten angehoben – seien sie Opfer, Angeklagte oder Inhaftierte – und es wird sichergestellt, dass diese Rechte nur im Bedarfsfall und in angemessener Weise eingeschränkt werden.

- *Die Befriedigung der Opferbedürfnisse trägt zur Reduzierung der Gesamtkosten der Straftat bei*

Die Stärkung der Opferrechte wirkt sich auf die Opfer und die Gesellschaft insgesamt positiv aus. Mit der Erfüllung der Bedürfnisse, die Opfer vor, während und nach strafrechtlichen Verfahren haben, lassen sich die Gesamtkosten der Straftat beträchtlich verringern<sup>17</sup>. Dabei geht es um materielle Kosten in den Bereichen Wirtschaft und Gesundheit sowie Strafgerichtsbarkeit und um immaterielle Kosten wie Schmerz, Leiden und geringere Lebensqualität des Opfers. Opfer, die respektiert, unterstützt und geschützt werden, werden sich körperlich und emotional rascher erholen, was ihnen eine schnellere Rückkehr in ihr normales Leben ermöglicht. Das hält die Einkommensverluste und die Abwesenheit von der Arbeit sowie die Notwendigkeit weiterer Gesundheitsversorgung in Grenzen. Opfer, die gut behandelt werden, werden wahrscheinlich auch aktiver an den Verfahren teilnehmen. Das erhöht die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Verfolgung und Verurteilung, womit wiederum Wiederholungstaten und Straflosigkeit reduziert werden.

### 3. OPFER VON STRAFTATEN IM BRENNPUNKT – WAS BENÖTIGEN SIE?

Viele Personen fallen in der EU einer Straftat zum Opfer. Diese Opfer haben eine ganze Reihe von Bedürfnissen, denen entsprochen werden sollte, damit sie die Folgen der Tat schneller überwinden können: **Anerkennung und respekt-** und würdevolle Behandlung, **Schutz und Unterstützung, Zugang zum Recht** sowie zu **Entschädigung und Schadensersatz**.

Das Legislativpaket der Kommission zielt im Kern darauf ab, die Bedürfnisse der Opfer umfassend zu regeln. Die Kommissionsvorschläge sind auf die Bedürfnisse unmittelbarer wie auch mittelbarer Opfer von Straftaten wie Familienangehörigen gerichtet, die ebenfalls unter den Folgen der Straftat leiden. Direkte Familienangehörige oder von unmittelbaren Opfern

---

<sup>16</sup> Die wichtigsten Rechte sind: Würde des Menschen, Recht auf Leben, Recht auf Unversehrtheit, Recht auf Freiheit und Sicherheit, Achtung des Privat- und Familienlebens, Schutz der personenbezogenen Daten, Recht auf Eigentum, Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt, Gleichheit vor dem Gesetz, Rechte des Kindes, Rechte älterer Menschen, Integration von Menschen mit Behinderungen und Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf.

<sup>17</sup> Siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, SEK(2011) 580, S. 14.

abhängige Personen werden deshalb Unterstützung und Schutz, wie im Legislativpaket vorgeschlagen, in Anspruch nehmen können.

Das nachstehende Beispiel verdeutlicht die schlechte Behandlung, die einem Opfer widerfahren kann, und zeigt, wie sein Leben dadurch beeinträchtigt werden kann, dass seine individuellen Rechte während und nach Anzeigen einer Straftat nicht angemessen berücksichtigt werden. In den nachstehenden Abschnitten werden wir zeigen, wie *dieselbe* Geschichte – in jeder Bedürfniskategorie – verlief, wenn das Opfer und seine Familie infolge der Anwendung der Kommissionsvorschläge angemessen behandelt würden.

*Alex hatte mit seiner Familie eine Ferienwohnung im Ausland gemietet, als eines Nachts dort eingebrochen wurde. Als er die Einbrecher stellen wollte, griffen sie ihn im Beisein seiner Familie tätlich an. Er meldete die Straftat bei der örtlichen Polizei, konnte aber nicht alle Einzelheiten nennen, da er sich nicht verständlich machen konnte. In den Wochen danach erhielt er keinerlei Informationen über den Fall und fühlte sich immer stärker frustriert, weil mehrfach durch verschiedene Polizisten routinemäßige Befragungen vorgenommen wurden. Sehr störend war für ihn, dass sogar seine Kinder wiederholt befragt wurden.*

*Nach seiner Rückkehr nach Hause benötigte Alex wegen seiner Verletzungen verschiedene Operationen und war einige Wochen nicht arbeitsfähig. Von der Polizei hörte er nichts, bis er eines Tages vorgeladen wurde, um bei dem im Ausland stattfindenden Prozess von zwei Tatverdächtigen als Zeuge aufzutreten. Es war für ihn schwierig, der Verhandlung zu folgen, da ihm niemand das fremde Verfahren erklärte und er aufgrund der Konfrontation mit den Angeklagten vor dem Gerichtssaal eingeschüchtert war.*

*Nach Abschluss des Prozesses hörte Alex nichts mehr über den Fall oder den Ausgang für die Beschuldigten. Aber er und seine Familie lebten viele Jahre nach dem Angriff mit den emotionalen, körperlichen und finanziellen Folgen der Straftat. Obwohl die Straftat sich an einem anderen Ort und in einem anderen Land ereignet hatte, fühlten sie sich nirgendwo mehr sicher, selbst in ihrem eigenen Haus nicht<sup>18</sup>.*

### **3.1. Anerkennung und respektvolle Behandlung**

Die Würde des Menschen ist ein Grundrecht, das im Mittelpunkt dessen steht, was wir unter einer gerechten Gesellschaft verstehen, und das Fundament für die angemessene Behandlung von Opfern bildet. Wer eine Straftat erlitten hat, erwartet, als Opfer anerkannt zu werden, die Anerkennung seines Leidens zu erfahren und sensibel und professionell behandelt zu werden. Opfer sind Individuen und ihre Bedürfnisse sollten anerkannt werden. Oft jedoch mangelt es den Fachleuten in Europa, die in regelmäßigem Kontakt zu Opfern von Straftaten stehen, an entsprechender Schulung, um diese Bedürfnisse erkennen oder mittels einer individuellen Bewertung feststellen können.

*Alex wurde während seines Urlaubs im Ausland im Beisein seiner Familie angegriffen. Als er die Straftat meldete, organisierte die Polizei einen Dolmetscher, so dass er über das Geschehen detailliert berichten konnte. Die Polizei stellte die Verbindung zu einer Opferhilfeorganisation her und informierte ihn über seine Rechte und seinen Anspruch auf Entschädigung. In den anschließenden Wochen hielt ihn eine Kontaktperson bei der Polizei über die Ermittlungen auf dem Laufenden.*

### **3.2. Schutz**

Während des Strafverfahrens leiden Opfer möglicherweise unter der Art und Weise, wie das System funktioniert. Um Schädigungen aufgrund unangemessener Verfahrensweisen, wie wiederholter, unsensibler Befragungen, zu vermeiden, ist es wichtig, dass während strafrechtlicher Ermittlungen und Gerichtsverfahren Opferschutz gewährleistet ist. Dies ist für besonders schutzbedürftige Opfer, wie Kinder, von wesentlicher Bedeutung.

<sup>18</sup> Die auf reale Probleme gestützte Geschichte ist frei erfunden.

Auch nach einer Straftat sind Opfer anfällig für weitere Schädigungen, Einschüchterungen oder Repressalien vonseiten des Täters. Bei ca. 40 % der gemeldeten Straftaten handelt es sich um Wiederholungstaten gegen dasselbe Opfer, die innerhalb eines Jahres begangen werden<sup>19</sup>. Für die Vermeidung weiterer Vorfälle kann entscheidend sein, dass Schutzmaßnahmen zur Verfügung stehen. Hinzu kommt, dass die verstärkte Mobilität in Europa dazu führt, dass immer mehr Opfer ins Ausland umziehen oder reisen. Jenseits der Grenzen verlieren sie aber möglicherweise jeglichen Schutz. Zum Schutz der Personen, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, schlägt die Kommission zum ersten Mal die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen vor.

*Als Alex den Überfall meldete, fragte ihn die Polizei, ob er während des Verfahrens Schutz oder Unterstützung benötige. Während der anschließenden strafrechtlichen Ermittlungen beschränkte sich die Befragung von Alex und seiner Frau auf ein Mindestmaß. Sie wurde immer von demselben Polizisten vorgenommen, und seine Kinder wurden nur einmal von einem speziellen Beamten befragt, um sie nicht unnötig zu belasten. Als der Fall vor Gericht kam, wurde Alex aufgefordert, als Zeuge aufzutreten. Bei Betreten des Gerichts fühlte er sich sicher, da er in einem gesonderten Raum für Opfer warten konnte und damit vermieden wurde, dass er außerhalb des Gerichtssaals mit den Tätern konfrontiert wurde.*

### **3.3. Unterstützung**

Straftaten können eine verheerende, invalidisierende Wirkung auf Opfer haben, die infolge der Straftat traumatisiert oder unfähig sein können, praktische Angelegenheiten zu regeln. Nach der Strafanzeige muss das Opfer seinen Weg durch das komplexe Rechtssystem finden. Rechtzeitige, geeignete Unterstützung ist deshalb erforderlich, um Opfern zu helfen, emotionale, praktische, administrative und juristische Hürden zu überwinden und wieder Fuß zu fassen. Trotz der Arbeit bestehender Opferhilfedienste steht eine entsprechende Unterstützung nicht immer ohne Weiteres zur Verfügung.

*Die Polizei brachte Alex in Kontakt zu einer Opferhilfeorganisation. Sie unterstützte ihn und seine Familie bei der emotionalen Bewältigung der Tatfolgen. Er erhielt auch praktische Hilfe, wie medizinische Behandlung und Hilfe bei der Bearbeitung von Unterlagen. Die Opferhilfeorganisation klärte ihn über die Strafverfahren sowie seine Rechte und Stellung im Verfahren auf. Er erhielt die Kontaktangaben einer Opferhilfeorganisation in seinem Herkunftsland, an die er sich auch nach Abschluss des Verfahrens regelmäßig wandte. Ihre Unterstützung ermöglichte ihm und seiner Familie, das Geschehene hinter sich zu lassen und ihr normales Leben wieder aufzunehmen.*

### **3.4. Zugang zum Recht**

Opfer haben ein legitimes Interesse daran zu erfahren, dass dem Recht Geltung verschafft wird. Sie sollten wirksamen Rechtsschutz erhalten. Das kann wesentlich zur Bewältigung der Tatfolgen beitragen. Die Aufklärung der Opfer über ihre Rechte, die Information über wichtige Termine und Entscheidungen ist ein entscheidender Aspekt für die Teilnahme am Verfahren und sollte in einer Art und Weise erfolgen, die das Verständnis der Opfer gewährleistet. Opfer sollten auch am Prozess teilnehmen und ihre Rechtssache vollständig verfolgen können. Tatsächlich haben Opfer in der EU nicht immer Zugang zu diesen elementaren Rechten.

*Die Polizei kontaktierte Alex, um ihm mitzuteilen, dass zwei Männer festgenommen und unter Anklage gestellt worden waren. Er war auch über Zeitpunkt und Ort des Prozesses unterrichtet und wusste, dass er vor Gericht als Zeuge auszusagen hatte. Während der Verhandlung half ihm ein Dolmetscher, die Fragen und andere Vorgänge des Verfahrens zu verstehen.*

<sup>19</sup> International Crime Victims Survey 2000.



### 3.5. Entschädigung und Schadensersatz

Wer durch die Handlungen anderer Schaden erlitten hat, erwartet oft eine finanzielle Entschädigung vom Staat oder vom Täter. Eine Entschädigung soll sofort und längerfristig für finanzielle Schäden aufkommen. Sie kann über einen symbolischen Betrag auch eine Art Anerkennung darstellen.

Als relativ neues Konzept in Strafverfahren geht der Täter-Opfer-Ausgleich über die rein finanzielle Entschädigung hinaus und legt den Schwerpunkt auf die Folgenbewältigung aus der Sicht des Opfers. Als Alternative zur formalen Justiz oder in Verbindung mit dieser zielt er darauf ab, Opfer wieder in den Stand vor der Straftat zu bringen, indem er ihnen auf ihren Wunsch hin Gelegenheit zu einer direkten Konfrontation mit den Tätern bietet und den Tätern ermöglicht, die Verantwortung für ihre Handlung zu übernehmen.

*Alex konnte eine in seinem Herkunftsland für Entschädigungen zuständige Behörde kontaktieren und die erforderlichen Unterlagen in seiner eigenen Sprache ausfüllen, bevor er sie an das Land schickte, in dem der Überfall stattgefunden hatte. Mit dem Geld konnte er für die infolge des Überfalls entstandenen Extrakosten, einschließlich der Operationskosten, aufkommen.*

## 4. SPEZIFISCHE OPFERGRUPPEN

- *Terrorismusopfer*

Terrorismusopfer haben, was sie von allen anderen Opfergruppen unterscheidet, Angriffe erlitten, die eigentlich darauf abzielten, der Gesellschaft insgesamt zu schaden. Sie benötigen weitgehend denselben Schutz und dieselbe Unterstützung wie Opfer anderer schwerwiegender krimineller Handlungen mit Gewaltanwendung. Diese Bedürfnisse müssen befriedigt und die Opfer und ihre Familien müssen entsprechend unterstützt werden<sup>20</sup>. Terrorismusopfer stehen allerdings möglicherweise wegen der Art des Angriffs viel stärker im Blickpunkt der Öffentlichkeit und benötigen weit mehr soziale Anerkennung und respektvolle Behandlung von allen Seiten, sei es von der Justiz, den Medien oder einzelnen Personen. Diesen Opfern kommt zugute, dass in den Kommissionsvorschlägen das Gewicht auf Anerkennung und respektvolle Behandlung gelegt wird.

- *Opfer von Verkehrsunfällen*

Opfer von Unfällen im Straßenverkehr haben oft den Eindruck, dass die Gesellschaft ihren Opferstatus nicht ausreichend anerkennt. Naturgemäß geht es bei den Unfallermittlungen als Erstes um Ursachen und Umstände eines Unfalls, die Bedürfnisse der Opfer stehen nicht im Vordergrund. Die Opfer wollen aber natürlich sehen, dass der Unfall ordnungsgemäß untersucht wird und, wenn es sich um eine Straftat handelt, dass der Schuldige zur Verantwortung gezogen wird. Wer mit derartigen Fällen zu tun hat, muss eindeutig dafür geschult sein, diese Bedürfnisse zu verstehen und anzuerkennen.

Opfer von Verkehrsunfällen sind möglicherweise berechtigt, Schadensersatzforderungen zu stellen. Bei Verkehrsunfällen mit grenzüberschreitender Dimension stellt sich Opfern oft das Problem, dass in der EU sehr unterschiedliche Fristen für Schadenersatzansprüche gelten und Opfern nicht immer bekannt ist, welche nationalen Bestimmungen in ihrem Fall anwendbar

---

<sup>20</sup> Wie in Art. 10 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung anerkannt.

sind. Das kann dazu führen, dass Opfer aufgrund besonders kurzer Ausschluss- oder Verjährungsfristen in dem Mitgliedstaat, in dem sich der Unfall ereignet hat, keinerlei Entschädigung erhalten. In derartigen Fällen kommt Opfern die Überarbeitung der geltenden EU-Kollisionsnormen<sup>21</sup> zugute, die es ihnen ermöglichen, sich auf die Fristen ihres Herkunftslandes zu berufen.

- *Besonders schutzbedürftige Opfer*

Einige Opfer laufen mehr als andere Gefahr, während des Strafverfahrens zusätzliche Schädigungen zu erleiden. Ihrem besonderen Schutz- und Unterstützungsbedarf muss nachgekommen werden. Im Einklang mit bestehenden internationalen und nationalen Konzepten stellt die Kommission deshalb auf der Grundlage der Bewertung der individuellen Bedürfnisse zum ersten Mal sowohl Kategorien schutzbedürftiger Opfer als auch Mechanismen für die Identifizierung anderer Risikogruppen fest.

Die Kategorien schutzbedürftiger Opfer umfassen Kinder, Personen mit Behinderungen und Opfer von sexueller Gewalt und Menschenhandel. Außerdem können Opfer aus anderen Gründen schutzbedürftig sein, die mit ihren **persönlichen Merkmalen** (z.B. niedrige Angst- und Belastungsschwelle, Gefahr von Einschüchterung oder wiederholter Gewalt, oder auch eine persönliche, soziale oder wirtschaftliche Situation, die es dem Opfer schwer macht, die Folgen der Straftat zu verarbeiten oder dem Gerichtsverfahren zu folgen) und/oder dem **Wesen und der Art der Straftat** (z. B. Terrorismus, organisierte Kriminalität, Vorurteils kriminalität oder geschlechtsbedingte Gewalt) in Verbindung stehen. So laufen beispielsweise Opfer der organisierten Kriminalität in besonderem Maße Gefahr, durch die Gewalttäter eingeschüchtert und wiederholt gewalttätig bedroht zu werden, und benötigen möglicherweise besondere Schutzmaßnahmen.

Das Konzept der Kommission entspricht den Bestimmungen des neuen Richtlinien vorschlags über **sexuellen Missbrauch und sexuelle Ausbeutung von Kindern und Kinderpornographie** und der neuen Richtlinie zum **Menschenhandel**<sup>22</sup>. In beiden Richtlinien wird auf die besonderen Bedürfnisse dieser schutzbedürftigen Opfer eingegangen.

**Kinder** haben nach der EU-Charta und der UN-Kinderrechtskonvention das im Vertrag über die Europäische Union anerkannte Grundrecht auf Berücksichtigung ihrer Interessen in allen nationalen und internationalen Rechtsvorschriften und Politiken, einschließlich gerichtlicher Verfahren. Wegen ihrer Schutzbedürftigkeit fördert die Kommission für an Strafverfahren beteiligte Kinder aktiv das Konzept der „kinderfreundlichen Justiz“<sup>23</sup>. Für Kinder kann eine strafrechtliche Ermittlung, insbesondere, wenn sie Opfer von sexuellem Missbrauch waren, ein traumatisches Erlebnis darstellen. Zu ihrem Schutz sollten deshalb besondere Maßnahmen vorgesehen sein.

**Opfer sexueller Gewalt** – die weitaus meisten sind Frauen – benötigen Schutz vor weiterer Gewalt und besondere Unterstützung und Hilfe bei der Bewältigung der vielfältigen Folgen derartiger Gewalt, um sich ein neues Leben aufbauen zu können. Wegen der mit derartigen Straftaten verbundenen Scham- und Schuldgefühle und der Tatsache, dass das Opfer oft in enger Beziehung zu dem Täter steht, zögern diese Opfer in besonderem Maße, die Straftat

---

<sup>21</sup> Verordnung (EG) Nr. 864/2007 über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom II).

<sup>22</sup> Siehe Fußnote 12.

<sup>23</sup> Mitteilung der Kommission „Eine EU-Agenda für die Rechte des Kindes“ – KOM(2011) 60.

anzuzeigen. Da Opfer von sexueller Gewalt in besonderem Maße ärztliche und psychologische Hilfe, u.a. eine sofortige gerichtsmedizinische Untersuchung, benötigen, sollte die Inanspruchnahme dieser Leistungen nicht von der Anzeige der Straftat abhängen.

Die Gewährleistung von Sicherheit und Schutz der Personen, die **wiederholter Gewalt vonseiten desselben Täters** ausgesetzt sind, ist von größter Bedeutung. Schutz ist entscheidend für die Vorbeugung und Beschränkung des weiteren Schadensrisikos und sollte auch Anordnungen und Verfügungen einschließen, die weiteren Kontakt des Täters mit dem Opfer unterbinden. Dieser Schutz sollte in einen anderen EU-Mitgliedstaat übertragbar sein, wenn das Opfer dorthin umzieht oder reist.

Neben der Sicherstellung des Zugangs des Opfers zu angemessener Unterstützung und geeignetem Schutz muss zuallererst dafür gesorgt werden, dass Gewalt verhindert wird. Frauen sind den verschiedenen Formen körperlicher, sexueller und psychischer Gewalt, vor allem in ihren Familien und in engen Beziehungen, ganz besonders ausgesetzt. Deshalb wird sich die Kommission weiter dafür einsetzen, der Gewalt gegenüber Frauen in Europa vorzubeugen und sie zu bekämpfen und Opfer und Risikogruppen zu unterstützen und zu schützen<sup>24</sup>.

## 5. DIE ANTWORT DER KOMMISSION – ZEIT ZUM HANDELN

Die Kommission schlägt das nachstehende Legislativpaket vor, um den oben beschriebenen Bedürfnissen zu entsprechen und sicherzustellen, dass Opfer in Europa ein Mindestniveau an Rechten, Schutz, Unterstützung, Rechtsschutz und Schadenersatz erhalten. Die Kommission schlägt Folgendes vor:

- **Eine Richtlinie über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe**, die an die Stelle des Rahmenbeschlusses von 2001 tritt: Die Richtlinie soll gewährleisten, dass Opfer respektvoll behandelt werden und den besonderen Bedürfnissen schutzbedürftiger Opfer in geeigneter Weise Rechnung getragen wird. Sie soll ferner sicherstellen, dass Opfer die benötigte Unterstützung erhalten, an den Verfahren teilnehmen und einschlägige Informationen erhalten und verstehen können und während der strafrechtlichen Ermittlungen und den gerichtlichen Verfahren geschützt werden.
- **Eine Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen**, die zur Verhinderung weiterer Schäden und Gewalt beitragen und gewährleisten soll, dass Opfer (z. B. Opfer häuslicher Gewalt), die in einem Mitgliedstaat Schutz erhalten haben, diesen Schutz auch in einem anderen Mitgliedstaat genießen, in den sie möglicherweise umziehen oder reisen. Dieser Schutz sollte gewährt werden, ohne dass das Opfer zusätzliche Verfahren anstrengen muss. Diese Maßnahme stellt eine Ergänzung des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Schutzanordnung<sup>25</sup> dar, die im September 2009 von einer Gruppe von Mitgliedstaaten initiiert wurde und derzeit im Europäischen Parlament und im Rat erörtert wird.

<sup>24</sup> Siehe Erklärung 19 im Anhang der Schlussakte der Regierungskonferenz, die den Vertrag von Lissabon angenommen hat (ABl. C 83 vom 30.3.2010, S. 345).

<sup>25</sup> ABl. C 69 vom 18.3.2010, S. 5.

Das vorliegende Legislativpaket ist die erste Initiative eines größeren Vorhabens, das darauf ausgerichtet ist, den Opferschutz in den Mittelpunkt der EU-Agenda zur Strafjustiz zu stellen. Als nächsten Schritt plant die Kommission im Bereich der Opferrechte eine Überarbeitung der Richtlinie 2004/80/EG zur Entschädigung der Opfer von Straftaten sowie der Verordnung „Rom II“ (in Bezug auf das auf Verjährungsfristen für grenzüberschreitende Verkehrsunfälle anwendbare Recht). Ferner werden weitere Studien und Maßnahmen für Opfer durchgeführt, insbesondere für spezifische Opfergruppen wie Opfer von Terrorismus, organisierter Kriminalität und geschlechtsbedingter Gewalt, darunter auch Genitalverstümmelungen von Frauen und Mädchen, um die Situation dieser Opfer zu verbessern.

Zusätzlich wird die Kommission parallel dazu eine Reihe begleitender Maßnahmen umsetzen, die von entscheidender Bedeutung dafür sind, dass Opfer ihre Rechte in der Praxis wirksam geltend machen können, auch wenn sie nicht an strafrechtlichen Verfahren beteiligt sind. Hierzu zählen Schulung und Kapazitätsaufbau, Austausch bewährter Praktiken, Prävention von Straftaten und Gewalt (wie Bewusstseinsbildung und Information), Datenerfassung und Forschung. Außerdem werden aus den bestehenden Finanzierungsprogrammen weiterhin Themenbereiche finanziell unterstützt, die für die Rechte und Bedürfnisse von Opfern von Belang sind.

Alle diese Bemühungen werden den auf nationaler und auf EU-Ebene bereits erzielten Erfolgen noch mehr Substanz verleihen. Auf ihrer Grundlage wird die EU Opferrechte und -bedürfnisse zu einem zentralen Bestandteil der Justiz machen können. Es ist Aufgabe der EU, dafür zu sorgen, dass Opfer angemessen anerkannt und ihre Rechte ohne jede Form der Diskriminierung in der gesamten EU gewahrt werden.