

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß:

"Opfer von Straftaten in der Europäischen Union - Überlegungen zu Grundsätzen und Maßnahmen"

KOM(99) 349 endg.; Ratsdok. 10491/99

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 25. August 1999 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 16. Juli 1999 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 450/97 = AE-Nr. 971831.

I. DIE MITTEILUNG

In einem Raum von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union müssen die europäischen Bürger uneingeschränkten Zugang zu Rechtsmitteln haben. Unabhängig von seinem Aufenthaltsort muß jeder einzelne angemessenen rechtlichen Schutz erhalten können. Die Frage der Situation und der Rechte von Opfern von Straftaten ist zu lange vernachlässigt worden. Es ist daher an der Zeit, sich verstärkt mit der Frage zu befassen, wie ihre Situation verbessert werden kann. Wenn das Europa der Bürger wahre Bedeutung erlangen soll, müssen die Rechte von Opfern verbessert werden.

Seit Beginn der achtziger Jahre hat der Europarat verschiedene Instrumente angenommen, um die Situation der Opfer von Straftaten zu verbessern. Die Lage der Opfer von Straftaten in der Europäischen Union wurde bereits wiederholt vom Europäischen Parlament und von der Europäischen Kommission thematisiert, jedoch erst 1998 im Rat der Europäischen Union erörtert. Die Frage der Rechte der Opfer wurde u.a. im Aktionsplan über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts¹ behandelt. Darin wurde empfohlen, binnen fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam im Wege eine vergleichende Untersuchung von Opferentschädigungsregelungen anzustellen und eine Bewertung der Durchführbarkeit von Maßnahmen auf Unionsebene vorzunehmen.

Die Kommission ist der Ansicht, daß bei einer isolierten Behandlung der Entschädigungsregelungen die Frage der Rechte von Opfern von Straftaten nur zum Teil angesprochen würde. Ebenso wichtig sind die Verhütung von Straftaten und die der Opferentschädigung vorausgehenden Stadien (Opferbetreuung sowie Klagebefugnis der Opfer in Strafverfahren), von deren Möglichkeit bereits weit im Vorfeld einer etwaigen Opferentschädigung erschöpfend Gebrauch gemacht werden sollte. Diese Mitteilung enthält daher Vorschläge, welche Punkte in den einzelnen Stadien dieses Prozesses zu prüfen sind. Zudem wirkt sich der soziale Hintergrund des Opfers auf zahlreiche Aspekte aus, die von seiner persönlichen Betreuung bis zu seiner finanziellen Unterstützung reichen. Wie wichtig die Unterstützung der Opfer ist, wurde bereits im Zusammenhang mit dem Problem des Frauenhandels mit dem Ziel der sexuellen Ausbeutung² aufgezeigt.

Die Gelegenheit, das Thema Opfer von Straftaten auf der Ratstagung in Tampere zu behandeln, wäre nur dann sinnvoll genutzt, wenn auch diese zusätzlichen Fragen in die Gespräche einbezogen würden.

Die Zahl der Menschen, die durch einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union als ihrem eigenen, reisen, dort leben oder studieren, nimmt stetig zu. So fuhr 1997 bereits jeder zweite Europäer (53 %, also rund 200 Mio. Unionsbürger) in Urlaub³. Die Mobilität der Studenten in Europa beläuft sich auf nahezu 200.000 Studenten pro Studienjahr⁴. Zwar wird jährlich nur eine Minderheit aller Reisenden in Europa Opfer einer Straftat,

¹ Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, angenommen am 3.12.98 (ABl. C 19 vom 23.1.99)

² Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Weitere Maßnahmen zur Bekämpfung des Frauenhandels (KOM (1998) 726).

³ "Fakten und Zahlen über die Europäer im Urlaub 1997-98" (Eurobarometer-Erhebung).

⁴ "Die Mobilität der Studenten in Europa", statistische Analyse von J.-P. Jallade und J. Gordon (European Institute of Education and Social Policy) im Auftrag der GD XXII, Mai 1996.

doch jene, die es trifft, sind auf die Hilfsmöglichkeiten angewiesen, die ihnen in dem Land geboten werden, in dem die betreffende Straftat begangen wurde. Gemäß dem Grundsatz der Subsidiarität befaßt sich diese Mitteilung ausschließlich mit den besonderen Problemen von Personen, die in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem eigenen, Opfer einer Straftat geworden sind. Gleichwohl ist dieser Ansatz auch auf einheimische Opfer von Straftaten anwendbar. Die von der Kommission gelegentlich gewählte Bezeichnung "Europäische Bürger" schließt auch Drittstaatsangehörige ein, die sich rechtmäßig in der Europäischen Union aufhalten.

Diese Mitteilung entstand in Zusammenarbeit mit Sachverständigen für Fragen aus dem Bereich Opfer von Straftaten. Sie basiert u.a. auf Hintergrund- und rechtlichen Informationen, die im Rahmen eines aus dem Grotius-Programm finanzierten Projektes verfügbar gemacht wurden⁵.

1. Diese Mitteilung legt einen Diskussionsrahmen für diesen Aspekt des Zugangs zu Rechtsmitteln fest. Sie ist ein Beitrag der Kommission zur Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vorfeld der für Oktober 1999 vorgesehenen Tagung des Europäischen Rates in Tampere. Die Kommission schlägt verschiedene Elemente zur Überlegung vor, um bessere Standards und eine bessere Behandlung der Opfer zu erreichen.
2. Die Kommission ersucht das Europäische Parlament und den Rat, diese Mitteilung zur Kenntnis zu nehmen und der Kommission ihre Standpunkte zu den angesprochenen Fragen mitzuteilen.
3. Damit die Ergebnisse dieser als Diskussionsgrundlage dienenden Mitteilung berücksichtigt werden können, bittet die Kommission alle Interessierten, Ihre Stellungnahme bis spätestens 31. Dezember 1999 (in schriftlicher Form) an folgende Adresse zu schicken:

Stellvertretender Generaldirektor
Task Force Justiz und Inneres, Generalsekretariat
Europäische Kommission
Rue de la Loi 200
B-1049 Brüssel
Fax: (+32 2) 296.74.81
E-mail: ADRIAN.FORTESCUE@SG.CEC.BE

⁵ "Crime Victims in the European Union", Studie von Anna Wergens, dem schwedischen Amt für die Entschädigung und Betreuung von Opfern von Straftaten und dem schwedischen Justizministerium, erhältlich über die Crime Victim Compensation and Support Authority, Box 470, S-901 09 Umeå, Tel.: +46 90-165710, Fax: +46 90-178353. Zum Grotius-Programm siehe <http://europa.eu.int>.

II. OPFER VON STRAFTATEN IN DER EUROPÄISCHEN UNION

1. Verhütung der Viktimisierung

Die Verhütung der Viktimisierung schließt die Verhütung der allgemeinen und der situationsbedingten Kriminalität sowie der sekundären Viktimisierung⁶ ein. Zu diesem Zweck wurden u.a. in Flughäfen sowie in Bahnhöfen und U-Bahnstationen vorbeugende Maßnahmen ergriffen. Von großer Bedeutung ist auch die Aufklärung, denn wer entsprechend informiert ist, kann die Kriminalitätsgefährdung mindern, indem er beispielsweise gefährdete Bereiche meidet und auf bestimmte Verhaltensweisen verzichtet.

Die sprachlichen Schwierigkeiten, denen Ausländer konfrontiert sind, machen eine Aufklärung über örtliche Gewohnheiten und Risiken umso wichtiger. Eine rasche Methode, beispielsweise den sich im Zusammenhang mit Urlaubern stellenden Erfordernissen gerecht zu werden, ist die Einrichtung spezieller Dienststellen, die diese an stark frequentierten Orten betreuen. Bisher scheint Spanien der einzige Mitgliedstaat zu sein, der über eine spezielle Polizeieinheit verfügt, die sich mit ausländischen Opfern im allgemeinen befaßt. Daneben bieten die Polizeidienststellen in Amsterdam, Den Haag, Dublin und Lissabon spezielle Dienste im Rahmen der allgemeinen polizeilichen Maßnahmen dieser Städte an. Zur Bekämpfung von Taschendiebstahl wurde zudem auf dem Amsterdamer Flughafen Schiphol eine internationale Arbeitsgruppe eingerichtet, an der auch Vertreter der Polizeikräfte anderer Flughäfen⁷ teilnehmen. Wie ein Austausch bewährter Praktiken zur Verhütung bestimmter Delikte (im vorliegenden Fall sexuelle Belästigung) praktiziert werden kann, wurde im Zusammenhang mit den Transport- und Hoteleinrichtungen aufgezeigt. Was die in erster Linie junge Frauen betreffende Gefahr des sexuellen Mißbrauchs anbelangt, so lassen sich situationsbedingte, beispielsweise durch die kurzfristige Beschäftigung von Ausländern (Au-pair-Mädchen, Studentinnen usw.) begründete Risiken auf indirektem Wege über das Niveau der Rechtsvorschriften beeinflussen.

Die Kommission fordert

- die Mitgliedstaaten auf, bewährte Praktiken auszutauschen über die Verhütung von Straftaten durch
 - Aufklärungsmaßnahmen (beispielsweise über Risiken, kulturelle Sitten und Gebräuche usw.),
 - Präventionsmaßnahmen in insbesondere von Reisenden genutzten Infrastrukturen und
 - Schulung von Fachpersonal.

⁶ Die Schlußfolgerungen der EU-Konferenz über Kriminalitätsverhütung (Nordwijk, 11.-14. Mai 1997) sehen u.a. Maßnahmen zur Verhütung der primären Viktimisierung vor.

⁷ London-Heathrow, Manchester, Luton, Gatwick, Stanstead, Frankfurt, München, Brüssel, Zürich und Athen.

2. Unterstützung der Opfer

In den meisten Mitgliedstaaten gibt es Dienste für die Erstversorgung von Opfern von Straftaten, die die umgehend erforderliche Sicherheit der Betroffenen gewährleisten und sie materiell, medizinisch, psychologisch und sozial unterstützen. Grad und Umfang der Erstversorgung variieren und sind in erster Linie auf die örtlichen Erfordernisse und Gegebenheiten abgestimmt. Reisende, die ja häufig Opfer von Eigentumsdelikten sind, benötigen materielle Hilfe,⁸ die sich von der die ortsansässige Personen benötigen, denen andere Möglichkeiten - wie ein Rückgriff auf das soziale Netz - zur Verfügung stehen, unterscheidet. Ebenso wichtig wie die materielle Hilfe ist die emotionale Unterstützung. So kann sich die straftatbedingte psychische Belastung noch erhöhen, wenn das Opfer mit dem Rechtssystem vor Ort nicht vertraut ist oder die Sprache nicht beherrscht. Dies unterstreicht das allgemeine Problem von Verständigungsschwierigkeiten wie auch die Gefahr der sekundären Viktimisierung.

Obwohl die Unterstützung der Opfer nach wie vor zu den öffentlichen Aufgaben gehört, wurde die Frage, wer (Polizei, Sozialdienste oder NRO) diese Aufgabe am besten erfüllen kann, in den Mitgliedstaaten unterschiedlich gelöst. Eine europaweite Zusammenarbeit der NRO ist hier insofern vorteilhaft, als sie der Opferproblematik eine europäische Dimension verleiht und diese in einen umfassenderen Kontext stellt. Das Europäische Forum zur Hilfe für Opfer von Straftaten, eine nichtstaatliche Einrichtung, hat Leitlinien (einheitliche Standards) für die Rechte der Opfer aufgestellt. Diese betreffen die Rechtsstellung des Opfers im Strafverfahren, seine sozialen Rechte und seinen Anspruch auf angemessenen Beistand. Die Leitlinien haben einen wichtigen Stellenwert, da die Mitgliedsorganisationen des Forums einen großen Teil des EU-Gebiets abdecken.

Der Umfang der von der Polizei geleisteten Unterstützung und Aufklärung ist je nach Mitgliedstaat unterschiedlich. Da die Polizei jedoch häufig die erste Anlaufstelle für Opfer von Straftaten ist, kommt dieser Unterstützung entscheidende Bedeutung zu. Ein Opfer benötigt unter Umständen Hilfe bei den Formalitäten, daneben aber auch Informationen über die Möglichkeiten für eine erste Versorgung, wenn die Polizei hierfür nicht zuständig ist. Für Ausländer können sich die Protokollformalitäten besonders schwierig gestalten, wenn ein in der Fremdsprache abgefaßter Fragebogen auszufüllen ist, den sie wegen fehlender Sprachkenntnisse nur unvollständig beantworten können⁹. Der Erstkontakt sollte daher durch Personen erfolgen, die mit fremden Sprachen und Kulturen vertraut sind. Es ist unannehmbar, daß begründete Klagen wegen sprachbedingter Probleme abgewiesen werden. (Hier wird erneut der horizontale Charakter des Sprachen-, Informations- und Ausbildungsproblems deutlich).

Nach dem Erstkontakt sollten die Opfer über den weiteren Fortgang aufgeklärt und erforderlichenfalls bei ihrer Entscheidung über die erforderlichen Schritte unterstützt werden. Da dem Opfer zumeist das ausländische System nicht geläufig ist, weiß es nicht, wie es ein Verfahren in Gang setzen kann, ob es als Zeuge auszusagen hat, ob es Schadenersatz verlangen kann, ob es im Ausland verweilen muß oder nach Hause fahren

⁸ beispielsweise Geld, vorübergehende Unterbringung, Kleidung und Telefonzugang.

⁹ In Spanien wurde ein besonderer Fragebogen entwickelt, mit dem das Vernehmungsprotokoll in verschiedenen Sprachen aufgenommen werden kann.

darf usw. Unter Umständen sieht sich das Opfer vor die Wahl gestellt, entweder seinen Urlaub auf eigene Kosten abubrechen, um als Zeuge auszusagen, oder aber die Angelegenheit nicht weiter verfolgen zu können. Eine rationelle Art der gemeinsamen Nutzung der vorhandenen Ressourcen und Einrichtungen in Europa wäre beispielsweise die Einschaltung eines deutschsprachigen Dienstes zur Unterstützung eines deutschsprachigen Opfers in einem englischsprachigen Land.

Zu prüfende Punkte:

- leichter Zugang für einheimische und ausländische Opfer zu Hilfsdiensten, die nach qualitativ abgesicherten und anerkannten Standards arbeiten, umgehende kostenlose materielle, medizinische, psychologische und soziale Unterstützung bieten;
- Aufklärung über die Erstversorgungsmöglichkeiten, über sonstige Unterstützungsmöglichkeiten, weitere Verfahren sowie u.a. über Entschädigungsregelungen;
- Einrichtung einer telefonischen Hotline oder eines Hotline-Netzes der EU-Hilfsdienste mit dem Ziel, einschlägige Informationen in mehreren Sprachen zur Verfügung zu stellen.

3. Stellung der Opfer im Strafverfahren

Erwiesenermaßen wird der Situation der Opfer in Strafverfahren, an denen sie nicht immer beteiligt werden, häufig keine Beachtung geschenkt.¹⁰ Wenn ein angezeigtes Verbrechen von der Staatsanwaltschaft nicht strafrechtlich verfolgt wird, hat das Opfer in einigen Staaten die Möglichkeit, gegen diese Entscheidung Beschwerde einzulegen.¹¹ In anderen Staaten kann es selbst einen Prozeß anstrengen.¹² Problematisch ist eine angemessene Beteiligung ausländischer Opfer am Verfahren insofern, als sie sich nur vorübergehend in dem Land aufhalten, in dem die Straftat begangen wurde, und nicht auf den Prozeßbeginn warten können. Wenn sich die Staatsanwaltschaft nicht für die Ansprüche des Opfers einsetzt,¹³ kann es nur durch Anstrengen eines Zivilprozesses eine Entschädigung erlangen. Ein solches Verfahren ist langwierig und führt nur in den seltenen Fällen zum Erfolg, in denen der Täter über die entsprechenden finanziellen Mittel verfügt, um für die Prozeßkosten und den Schadenersatz aufzukommen. Ein Zivilprozeß kann daher nicht als echte Möglichkeit zur Entschädigung des Opfers angesehen werden.

Dennoch gibt es Möglichkeiten, die ausländischen Opfern eine Teilnahme am Strafverfahren erleichtern. Zum einen kann ein beschleunigtes Verfahren eingeleitet werden. Diese Möglichkeit gibt es bereits in einigen Ländern. Normalerweise wird ein solches Verfahren eingeleitet, wenn Jugendliche an der Straftat beteiligt waren und nicht weil das Opfer Ausländer ist¹⁴. Zum anderen gibt es die Möglichkeit, das Opfer - wenn es nicht auf den Prozeßbeginn warten kann - im voraus Aussagen machen zu lassen¹⁵ oder von seinem Heimatland aus unter Einsatz moderner technischer Verfahren wie Videokonferenzen oder telefonische Vernehmungen zu befragen.¹⁶ Wichtig ist, daß nicht nur geregelt ist, daß das Opfer am Verfahren teilnehmen kann, sondern auch, daß es die erforderliche Rechtsberatung erhält.¹⁷ Diese Aufgabe übernehmen in einigen Mitgliedstaaten Beratungsstellen, die Zeugen und Opfern zur Seite stehen.

¹⁰ Das Opfer ist zum Beispiel in den Niederlanden, in Italien und im Vereinigten Königreich grundsätzlich nicht am Strafverfahren beteiligt.

¹¹ Diese Möglichkeit gibt es beispielsweise in Deutschland, den Niederlanden, Portugal, Italien und Spanien.

¹² Nur in Griechenland und den Niederlanden hat das Opfer nicht die Möglichkeit, selbst einen Prozeß anzustrengen. Siehe *Crime Victims in the European Union*, S. 481.

¹³ Im Europarat wird derzeit über die Ausarbeitung einer Empfehlung beraten, die sich mit der Rolle der Staatsanwaltschaft befaßt, einschließlich deren Verpflichtung, die Interessen der Opfer zu berücksichtigen.

¹⁴ Diese Möglichkeit besteht in Belgien, Deutschland, Italien, Portugal, den Niederlanden und Spanien, wobei in Belgien und Spanien allerdings nur selten und in den Niederlanden vor allem bei Delikten auf Campingplätzen oder von Hooligans begangenen Straftaten von diesem Verfahren Gebrauch gemacht wird.

¹⁵ Dies ist zum Beispiel in Finnland, Frankreich, den Niederlanden und Portugal möglich, wird jedoch bei Straftaten gegen Reisende nur selten praktiziert.

¹⁶ Diese Verfahren werden bereits in Frankreich, Deutschland, Portugal, Spanien und im Vereinigten Königreich erprobt, allerdings nicht unbedingt bei ausländischen Opfern von Straftaten. In Italien kann ein Richter verfügen, daß Aussagen eines in einem anderen Land ansässigen ausländischen Bürgers verlesen werden.

¹⁷ Die UN-Resolution 40/34 aus dem Jahr 1985 (Erklärung über Grundprinzipien der rechtmäßigen Behandlung von Verbrechenopfern und Opfern von Machtmißbrauch) schreibt das Recht der Opfer auf eine angemessene Unterstützung im Verlauf des Gerichtsverfahrens und auf eine möglichst schonende Behandlung fest.

Opfer haben ein Interesse daran, auch nach Verlassen des betroffenen Landes, den Fortgang des Falles zu verfolgen. So interessiert es sie, ob der Täter ausgeforscht wurde, ob ein Verfahren eingeleitet wird, wo und wann der Beschuldigte vernommen wird und wie das Gerichtsurteil ausfällt. Vor Gericht hat das Opfer vor allem Anspruch darauf, gehört zu werden oder - wenn es keine Zeugenaussage machen kann - anwesend zu sein.¹⁸ In allen Mitgliedstaaten sind bei Gerichtsverhandlungen gegebenenfalls Dolmetscher zugegen, insbesondere für die Befragung der Zeugen bzw. Opfer. Bekanntermaßen können langwierige Prozesse zu einer weiteren Traumatisierung des Opfers, der sogenannten *sekundären Viktimisierung*, führen, die im Zusammenhang mit der Behandlung steht, die das Opfer in allen Phasen nach der Straftat, zum Beispiel bei der Polizei, im Krankenhaus oder vor Gericht, erfährt.¹⁹ Alle Personen, die Opfer befragen oder betreuen, müssen unbedingt Rücksicht auf deren schwierige Situation nehmen.²⁰ Ausländische Opfer könnten sich außerdem gekränkt fühlen, wenn keine Anstrengungen unternommen werden, sie zu verstehen oder sie ernst zu nehmen. Spezielle Vorkehrungen für Opfer wie separate Warteräume oder besondere Maßnahmen in Gerichtsgebäuden zur Vermeidung einer Konfrontation mit dem Täter sind für das Opfer wichtig, unabhängig davon, ob es als Geschädigter oder nur als Zeuge gehört werden soll.²¹ Journalisten und Justizbeamte sind sich nicht immer der Probleme bewußt, die einem Opfer aus der Preisgabe personenbezogener Informationen erwachsen können.²² Einige Mitgliedstaaten haben daher besondere Maßnahmen zum Schutz der Privatsphäre und der persönlichen Sicherheit von Opfern getroffen.²³ Wenn die Tat im Bereich der organisierten Kriminalität anzusiedeln ist oder mit anderen bedrohlichen Situationen in Zusammenhang steht, ist der Schutz der Zeugen entscheidend für deren Bereitschaft, vor Gericht auszusagen. Die 1995 angenommene EU-EntschlieÙung über den Schutz von Zeugen²⁴ enthält Richtlinien und spezielle Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten treffen sollten.

¹⁸ Gemäß der UN-Resolution 40/34 sollte das Opfer seine Meinungen und Sorgen darlegen können. Diesen ist unbeschadet der Belange des Beschuldigten und im Einklang mit dem einschlägigen nationalen Strafrecht in den Verfahrensabschnitten Rechnung zu tragen, in denen es um die persönlichen Interessen des Opfers geht. Die Gemeinsame Maßnahme vom 24. Februar 1997 betreffend die Bekämpfung des Menschenhandels und der sexuellen Ausbeutung von Kindern (ABl. L 63/2 vom 4.3.1997) sieht vor, daß den betreffenden Opfern eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann, um ihnen eine Teilnahme am Strafverfahren zu ermöglichen.

¹⁹ In der Empfehlung R (85) 11 des Europarates werden Maßnahmen zur Vermeidung einer sekundären Viktimisierung vorgeschlagen. Diese Maßnahmen betreffen die Behandlung der Opfer bei Befragungen in allen Verfahrensstadien (polizeiliche Vernehmung, Ermittlungen im Vorfeld des Prozesses, Anhörung vor Gericht).

²⁰ Gemäß der Empfehlung R (85) 11 des Europarates ist die persönliche Situation des Opfers gebührend zu berücksichtigen, das heißt die besondere Situation, die aufgrund der Folgen der Tat entstanden ist oder durch sie beeinflußt wurde. Außerdem ist den Bürgerrechten des Opfers und seinen Rechten als Verfahrensbeteiligter sowie dem Grundsatz der Menschenwürde Rechnung zu tragen.

²¹ Solche Vorkehrungen wurden in Frankreich getroffen, in einigen Gerichten Deutschlands und Spaniens, in den Gerichten höherer Instanz im Vereinigten Königreich, in Schweden und vereinzelt in Finnland.

²² Nach der Empfehlung R (85) 11 des Europarates sollten Journalisten für die negativen Folgen unangemessener Publizität und die Notwendigkeit eines Verhaltenskodex für ihre Berufsgruppe sensibilisiert werden. Beamte im Bereich der Strafgerichtsbarkeit sollten beim Umgang mit den Medien und der Öffentlichkeit auf Diskretion bedacht sein.

²³ Unter anderem Frankreich, Deutschland und Spanien.

²⁴ EntschlieÙung des Rates vom 23. November 1995 über den Schutz von Zeugen im Rahmen der Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität (ABl. C 327 vom 7.12.1995).

Ein besonderes Problem für Opfer von Vermögensdelikten ist die Wiedererlangung des entwendeten Eigentums. Sichergestelltes Diebesgut wird in der Regel als Beweismittel für den künftigen Prozeß einbehalten, und das Opfer muß möglicherweise auf dessen Ende warten, bevor es sein Eigentum zurückerhält. In einigen Staaten, in denen Photos der gestohlenen Gegenstände als Beweismittel zulässig sind, ist eine frühzeitige Rückgabe möglich. Viele Opfer verzichten auch aus Angst vor einem langwierigen Strafverfahren auf ihren Anspruch auf Gerechtigkeit. Eine alternative Lösung könnte daher ein Schlichtungsverfahren für Opfer und Täter darstellen, das es dem Opfer ermöglicht, außerhalb des üblichen Strafverfahrens Schadenersatz zu erlangen oder sein entwendetes Eigentum zurückzubekommen.²⁵ Für ausländische Opfer haben Schlichtungsverfahren zwei Vorteile. Zum einen kann die Polizei oder die Staatsanwaltschaft unmittelbar als Schlichter auftreten. So kann im Idealfall das Problem - zum Beispiel Wiedererlangung (von Teilen) des entwendeten Eigentums oder Erstattung des Gegenwerts, bevor das Opfer das betreffende Land verläßt - gelöst werden, bevor Strafanzeige erstattet wird. Dies ist natürlich nur möglich, wenn der Täter gefaßt wird, solange sich das Opfer im Land aufhält. Zum anderen gibt es die Möglichkeit der Schlichtung durch Dritte. In diesem Fall bemüht sich ein Vermittler im Auftrag des Opfers um eine Schlichtungsvereinbarung. Dieses Verfahren ist vorteilhaft, wenn das Opfer bereits in sein Heimatland zurückgekehrt ist. Es kommt wahrscheinlich nur bei Vermögensdelikten und auch nur dann in Frage, wenn der Täter gefaßt worden ist und über ausreichende finanzielle Mittel verfügt, damit eine Schlichtung überhaupt Aussicht auf Erfolg hat. Wenn ein Dritter - ein Bevollmächtigter des Opfers, ein Rechtsanwalt oder eine Organisation - einen Schlichtungsversuch unternehmen bzw. fortsetzen kann, braucht das Opfer an keinem Strafverfahren teilzunehmen und muß auch nicht aus der Ferne um sein Recht zu kämpfen.

Zu prüfende Punkte:

- Gemeinsame Grundsätze für eine schonende und rücksichtsvolle Behandlung der Opfer in Strafverfahren, einschließlich des Schutzes der Privatsphäre und der persönlichen Sicherheit der Opfer entsprechend der Empfehlung des Europarates R (85) 11 zur Stellung des Opfers im Strafrecht und Strafverfahren;
- Kontaktpersonen bei Gericht, die Opfern und Zeugen bei Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem Verfahren zur Seite stehen, und/oder - je nach Rechtssystem - außergerichtliche Beratungs- und Betreuungsstellen;
- Anwendung bestehender beschleunigter Verfahren und die Möglichkeit, Aussageprotokolle vor Prozeßbeginn oder vom Heimatland aus aufzunehmen, um dem ausländischen Opfer eine angemessene Beteiligung am Verfahren zu ermöglichen;
- spezielle Räumlichkeiten in Gerichtsgebäuden wie separate Warteräume zur Vermeidung überflüssiger Begegnungen von Opfern oder Zeugen mit dem Täter;
- möglichst rasche Rückgabe entwendeten Eigentums an Opfer;

²⁵ In einigen Mitgliedstaaten findet auf verschiedenen Ebenen eine Schlichtung statt: auf polizeilicher Ebene (zum Beispiel in Finnland, in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich), auf der Ebene der Staatsanwaltschaft (u. a. in Finnland, Frankreich, Deutschland und den Niederlanden) und auf gerichtlicher Ebene (beispielsweise in Deutschland, Spanien, Italien und im Vereinigten Königreich). In der UN-Resolution 40/34 wird unter anderem empfohlen, zur Vermittlung zwischen Opfer und Täter sowie zur Entschädigung des Opfers gegebenenfalls von einem informellen Ausgleichs- und Schlichtungsverfahren Gebrauch zu machen.

- weitere Erforschung und Erprobung von Schlichtungsverfahren mit Bewertung der besonderen Interessen der Opfer sowie praktische Vorkehrungen für ein Schlichtungsverfahren.

4. Entschädigungsfragen

In Ziffer 51 Absatz 1 des Aktionsplans zur Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, dessen Schwergewicht auf Entschädigungsregelungen liegt, wird eine vergleichende Untersuchung der nationalen Regelungen als notwendig bezeichnet. In diesem Zusammenhang werden vermutlich auch die vollständige Ratifikation des Europäischen Übereinkommens von 1983 über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten und weitere Maßnahmen wie die Harmonisierung von Entschädigungsregelungen und die Zusammenarbeit auf der Grundlage nationaler Regelungen zur Sprache kommen.

Die Möglichkeiten, einen Anspruch auf Entschädigung zu erheben, variieren von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. In einigen Mitgliedstaaten sind die Gerichte außerstande, anstelle von oder zusammen mit anderen Strafen eine Entschädigung für das Opfer anzuordnen. Außerdem kann eine Entschädigung für bestimmte Kosten und Schäden wie Schmerzen und Leid Beschränkungen unterliegen.²⁶ Eine Schwierigkeit besteht darin, daß die Täter selten in der Lage sind, die ihnen auferlegte Entschädigung zu leisten, was einer der Gründe für die Einführung staatlicher Entschädigungsregelungen ist. Ehe ein Opfer einen Anspruch auf staatliche Entschädigung geltend machen kann, müssen alle anderen Möglichkeiten ordnungsgemäß ausgeschöpft, die Untersuchung abgeschlossen und der Versuch unternommen worden sein, eine Entschädigung vom Täter zu erhalten.²⁷ Außerdem weist die Berücksichtigung von Straftaten in den Entschädigungsregelungen der einzelnen Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede auf. Bei Eigentumsdelikten ermöglichen nur wenige staatliche Entschädigungsregelungen eine Opferentschädigung, die allerdings erheblichen Beschränkungen unterliegt.²⁸ Bei nicht im jeweiligen Land ansässigen Opfern ist es mehr oder weniger eine Frage des Zufalls, ob sie überhaupt eine Entschädigung erhalten.

Der Europarat verabschiedete 1983 ein Übereinkommen über die Einführung oder Entwicklung von Entschädigungsregelungen mit Mindestmaßnahmen dafür, wie die Opfer von Straftaten durch den Staat zu entschädigen sind, in dessen Hoheitsgebiet

²⁶ In der Empfehlung des Europarates R (85) 11 wird angeregt, dem Gericht die Möglichkeit zu verschaffen, den Angeklagten zu einer Entschädigung für das Opfer zu verpflichten. Die Entschädigung soll eine eigenständige Strafe sein oder in Verbindung mit anderen Strafen verhängt werden. Außerdem muß das Gericht alle erforderlichen Informationen über die Schäden und die Verluste des Opfers erhalten, damit es diese berücksichtigen kann, sowie über bereits erbrachten Entschädigungsleistungen des Täters oder alle ernsthaft unternommenen Versuche, eine solche Entschädigung zu regeln. Falls das Gericht einen Straftäter zu einer Bewährungsstrafe verurteilt, muß die Erfüllung der zwingend vorgeschriebenen Verpflichtungen zur Opferentschädigung ein Teil der Auflagen sein. Entschädigungen, die Teil der Strafe sind, sollen in derselben Weise eingezogen werden wie Geldbußen und Vorrang vor anderen Ansprüchen gegen den Straftäter haben. Ferner soll das Opfer bei der Durchsetzung seines Entschädigungsanspruchs alle verfügbare Hilfe erhalten.

²⁷ In Belgien und Dänemark muß ein Opfer als Nebenkläger auftreten oder einen Anspruch während des Strafverfahrens geltend machen.

²⁸ Hier betreiben offenbar nur Finnland und Frankreich eine positive Politik.

solche Straftaten begangen werden.²⁹ Die meisten EU-Mitgliedstaaten haben Rechtsakte über eine Entschädigung erlassen bzw. sind auf dem Weg dazu.³⁰ Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft hat entschieden, daß Entschädigungsregelungen nicht auf die eigenen Staatsangehörigen beschränkt werden dürfen.³¹

Wegen der vielen Beschränkungen und der oft kurzen Antragsfristen erhalten wenige Opfer eine staatliche Entschädigung. Die Entschädigungsverfahren sind in der Regel langwierig, während das Opfer die Hilfe meist unmittelbar nach der Straftat braucht und nicht erst Monate und Jahre später. Somit stellt sich die Frage einer sofortigen Entschädigung, d.h. der Möglichkeit eines staatlichen Vorschusses³² für ein Minimum an Kosten und Schäden, solange das Entschädigungsverfahren gegen den Täter nicht abgeschlossen ist, oder einer Entschädigung für das Opfer aus dem Entschädigungsfonds des eigenen Landes, die später vom Täter bzw. vom Staat erstattet wird.³³ Ein Antrag auf staatliche Entschädigung im Ausland kann für das Opfer schwierig sein, wenn Sprachprobleme bestehen und es das Land, in dem die Straftat begangen wurde, bereits wieder verlassen hat. Diese Hindernisse ließen sich mit einer ähnlichen Regelung wie für Rechtshilfeersuchen aus dem Weg räumen.³⁴

Zu prüfende Punkte:

- Ratifikation des Übereinkommens von 1983 über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten durch alle EU-Mitgliedstaaten;
- Möglichst frühzeitige Entschädigung, z.B. durch Vorschußzahlungen;
- Unterstützung der Opfer bei der Durchsetzung von Entschädigungsansprüchen gegenüber dem Täter;
- gegebenenfalls Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, um Anträge auf staatliche Entschädigungen dadurch zu erleichtern, daß Opfer ihre Anträge über die Entschädigungsstelle ihres Heimatlandes stellen dürfen.

²⁹ Europäisches Übereinkommen über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten, Europarat, 24. November 1983.

³⁰ Belgien, Griechenland und Portugal haben das Übereinkommen unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Irland, Italien, Österreich und Spanien haben das Übereinkommen nicht unterzeichnet. In Italien und Griechenland gibt es keine allgemeinen staatlichen Entschädigungsregelungen.

³¹ Im Cowan-Fall (EGH 186/87) wurden nationale Regelungen verworfen, die diese Leistung – Entschädigung – den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten und damit die Angehörigen anderer EG-Staaten ausschließen. Staatliche Entschädigungen dürfen nicht auf Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis oder auf die Staatsangehörigen von Ländern beschränkt werden, mit denen eine Vereinbarung auf Gegenseitigkeit besteht.

³² Vorschüsse sind in einigen Ländern möglich, die eine staatliche Entschädigung kennen, z.B. in Belgien, Finnland, Frankreich, Luxemburg, Österreich, Portugal und Spanien. Das niederländische Opferentschädigungsgesetz beruht auf dem Grundsatz einer möglichst frühzeitigen Regelung der Entschädigung und könnte anderen Mitgliedstaaten als Beispiel dienen. Das Europäische Forum fordert in *Victims' rights in the process of criminal justice*, den Opfern die Möglichkeit zu bieten, vom Täter im voraus eine Entschädigung zu verlangen, wenn die Tat vor einem Strafgericht verhandelt wird. Wird dem Täter eine Zahlungsfrist eingeräumt, sollte die angeordnete Entschädigung unmittelbar aus staatlichen Mitteln an das Opfer bezahlt werden, so daß die Schuld des Täters dann gegenüber dem Staat besteht. Der Staat sollte bei der Beitreibung der Entschädigung durch den Täter immer Hilfestellung gewähren.

³³ Das niederländische Gesetz beruht auf dem Grundsatz einer möglichst frühzeitigen Regelung einer Entschädigung.

³⁴ Über die Europäische Vereinbarung des Europarates von 1997 über die Weiterleitung von Rechtshilfeersuchen.

5. Allgemeine Fragen

Die Opferbetreuung wirft drei allgemeine Fragen auf, die bis zu einem gewissen Grade schon in den vorausgehenden Fragen behandelt worden sind, und zwar der Informationsbedarf, der Schulungsbedarf von Personen, die mit den Opfern in Berührung kommen, und die Sprachprobleme ausländischer Opfer. Das Informationsproblem wirkt sich auf zweierlei Art und Weise aus. Erstens erhalten potentielle Opfer selten ausreichende Informationen, die sie in die Lage versetzen würden, richtige Entscheidungen zu treffen und bekannte Risiken zu vermeiden. Zweitens wissen die politischen Entscheidungsträger nicht unbedingt ausreichend Bescheid über Opferproblematik im allgemeinen und über ausländische Opfer im besonderen. Es sind genauere Statistiken über ausländische Opfer und die Gefährdung in den einzelnen Ländern³⁵ erforderlich, um bereits vorliegende Studien zu ergänzen³⁶,

In der EU gibt es für Angehörige von Berufen, die als erste mit Opfern in Berührung kommen³⁷, Polizeibeamte ausgenommen, kaum eine Ausbildung. Das gilt nicht nur im allgemeinen und für Sprachprobleme im besonderen, sondern auch für die ganz konkreten Bedürfnisse nichtansässiger Opfer.

Obwohl in den meisten Mitgliedstaaten allgemeine Informationen vorhanden sind, liegen sie nur ausnahmsweise in anderen als der (den) Landessprache(n) vor. Zudem wird kaum oder überhaupt nicht nach in- und ausländischen Opfern unterschieden. Das vorhandene Informationsangebot zeigt, daß kein Mitgliedstaat einem Opfer umfassende Informationen bietet.³⁸ Auch in der Betreuung ausländischer Opfer kommt das Sprachproblem zum Ausdruck.

³⁵ Das Fehlen von Statistiken erkannte unter anderem die Europäische Kommission in ihrem Bericht über Maßnahmen, die sich auf den Tourismus auswirken (1995/96) (KOM (97) 332 endg.).

³⁶ Siehe Victim Survey, Hauber, Amsterdam, 1994; Victim Survey on airport travellers in Malaga, 1995; Bei einer Sekundäranalyse der ICVS-Datenbank wurden die Opfer gefragt, wo sich der Vorfall zugetragen hatte, Jan J. M. Van Dijk, Umeå, 1998.

³⁷ Polizisten, Staatsanwälte, Richter, Angehörige von Gesundheits- und Sozialberufen usw.

³⁸ Opfer sollten idealerweise einen Überblick erhalten über a) die Rechtsordnung und den Verfahrensablauf, b) die Möglichkeiten, in einem Strafverfahren als Nebenkläger eine Entschädigung zu verlangen, c) die Möglichkeiten einer zivilrechtlichen Klage, d) die Rechte und Möglichkeiten für eine Entschädigungsklage und das entsprechende Verfahren, e) den Fortgang des Verfahrens, f) die Möglichkeit, gegen das Urteil Berufung einzulegen, und das entsprechende Verfahren, g) das Recht und die Möglichkeit, einen Dolmetscher oder einen Rechtsbeistand hinzuzuziehen und sonstige Hilfe in Anspruch zu nehmen, h) das Urteil bzw. die Entscheidung (wann und wo wird es bzw. sie vorliegen), i) den Beschluß, Klage zu erheben bzw. nicht zu erheben und Anklagepunkte fallenzulassen, und das Berufungsverfahren, j) über Zeit und Ort der Verhandlung gegen den Angeklagten, k) die Hilfe bzw. Unterstützung gewährende Stelle, l) die Möglichkeit eines Schlichtungsverfahrens zwischen Opfer und Täter.

Zu prüfende Punkte:

- Erhebung unter Reisenden über ihre Erfahrung mit Straftaten (Finanzierung aus einem Programm der Kommission) zur Feststellung der besonderen Merkmale, Formen, Ursachen und Folgen von speziell gegenüber dieser Personengruppe verübten Straftaten;
- Entwicklung eines Rahmens für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen und die Förderung des Austauschs bewährter Verfahren bei solchen Bildungsmaßnahmen (nicht zuletzt multikulturelle Bildung), internationalen Veranstaltungen der in Frage kommenden Wirtschaftszweige und derjenigen, die sich aus EU-finanzierten Maßnahmen und Programmen ergeben
- Prüfung von Möglichkeiten eines mehrsprachigen Informationsangebots für Opfer über bestehende EU-Programme wie Europe Direct und den Dialog mit Bürgerinitiativen.

(Anhang) **Zu prüfende Punkte:**

1. Verhütung der Viktimisierung

- Aufforderung der Mitgliedstaaten, bewährte Präventionsverfahren auszutauschen.

2. Unterstützung der Opfer

- leichter Zugang für einheimische und ausländische Opfer zu Hilfsdiensten, die nach qualitativ abgesicherten und anerkannten Standards arbeiten, umgehende materielle, medizinische, psychologische und soziale Unterstützung bieten und am Ort der Leistung kostenlos erbringen;
- Aufklärung über die Erstversorgungsmöglichkeiten, über sonstige Unterstützungsmöglichkeiten und über den weiteren Fortgang des Verfahrens;
- Einrichtung einer telefonischen Hotline oder eines Hotline-Netztes der EU-Hilfsdienste mit dem Ziel, einschlägige Informationen in mehreren Sprachen zur Verfügung zu stellen.

3. Zugang der Opfer zu und Beteiligung an ihrem eigenen Prozeß

- Schonende und rücksichtsvolle Behandlung der Opfer in allen Stadien eines Strafverfahrens, einschließlich des Schutzes der Privatsphäre und der persönlichen Sicherheit der Opfer;
- Kontaktpersonen bei Gericht, die Opfern und Zeugen bei Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem Verfahren zur Seite stehen, und/oder - je nach Rechtssystem - außergerichtliche Beratungs- und Betreuungsstellen;
- Anwendung bestehender beschleunigter Verfahren und die Möglichkeit, Aussageprotokolle vor Prozeßbeginn oder vom Heimatland aus aufzunehmen, um dem ausländischen Opfer eine angemessene Beteiligung am Verfahren zu ermöglichen;
- Spezielle Räumlichkeiten in Gerichtsgebäuden wie separate Warteräume zur Vermeidung überflüssiger Begegnungen von Opfern oder Zeugen mit dem Täter;
- Möglichst rasche Rückgabe entwendeten Eigentums an Opfer;
- Weitere Erforschung und Erprobung von Schlichtungsverfahren mit Bewertung der besonderen Interessen der Opfer sowie praktische Vorkehrungen für ein Schlichtungsverfahren.

4. Zugang der Opfer zu Entschädigungen

- Ratifikation des Übereinkommens von 1983 über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten durch alle EU-Mitgliedstaaten;
- Möglichst frühzeitige Entschädigung, z.B. durch Vorschußzahlungen;
- Unterstützung der Opfer bei der Durchsetzung von Entschädigungsansprüchen gegenüber dem Täter;
- gegebenenfalls Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, um Anträge auf staatliche Entschädigungen dadurch zu erleichtern, daß Opfer ihre Anträge über die Entschädigungsstelle ihres Heimatlandes stellen dürfen.

5. Informationen, Sprachen und Ausbildung

- Erhebung unter Reisenden über ihre Erfahrung mit Straftaten (Finanzierung aus einem Programm der Kommission);
- Entwicklung eines Rahmens für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen und die Förderung des Austauschs bewährter Verfahren bei solchen Bildungsmaßnahmen (nicht zuletzt multikulturelle Bildung), internationalen Veranstaltungen der in Frage kommenden Wirtschaftszweige und derjenigen, die sich aus EU-finanzierten Maßnahmen und Programmen ergeben;
- Möglichkeiten eines mehrsprachigen Informationsangebots für Opfer über bestehende EU-Programme wie Europe Direct und den Dialog mit Bürgerinitiativen.

15.10.99

Beschluss
des Bundesrates

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss;

"Opfer von Straftaten in der Europäischen Union - Überlegungen zu Grundsätzen und Maßnahmen"

KOM(99) 349 endg.; Ratsdok. 10491/99

Der Bundesrat hat gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG von der Vorlage Kenntnis genommen.

Der Beschluss ist gemäß § 35 GO BR gefasst worden.