

**Bundesrat**

**Drucksache 1018/01**  
26.11.01

**EU - AS - Fz - R**

**Unterrichtung**  
durch die Bundesregierung

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:

"Entschädigung für Opfer von Straftaten"

KOM(2001) 536 endg.; Ratsdok. 13770/01

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 26. November 2001 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 28. September 2001 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 481/99 = AE-Nr. 992445.

## INHALTSVERZEICHNIS

|                                                                                                        |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Inhalt des Grünbuchs.....                                                                              | 3  |
| Konsultation aller interessierten Kreise zum Grünbuch .....                                            | 3  |
| Fragenliste .....                                                                                      | 4  |
| 1. Einführung .....                                                                                    | 5  |
| 1.1. Das Opfer einer Straftat und der Raum der Freiheit, der Sicherheit<br>und des Rechts .....        | 5  |
| 1.2. Bisherige Maßnahmen und Initiativen .....                                                         | 5  |
| 1.3. Zielsetzung und Tragweite .....                                                                   | 6  |
| 1.4. Abgrenzung .....                                                                                  | 7  |
| 2. Europäische Normen .....                                                                            | 7  |
| 2.1. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung .....                                                      | 8  |
| 2.2. Der Anspruch auf rechtliches Gehör .....                                                          | 9  |
| 2.3. Das europäische Übereinkommen über die Entschädigung für Opfer<br>von Gewalttaten .....           | 10 |
| 3. Übersicht über die in den Mitgliedstaaten bestehenden staatlichen<br>Entschädigungsregelungen ..... | 11 |
| 3.1. Einführung .....                                                                                  | 11 |
| 3.2. Anspruch auf Entschädigung .....                                                                  | 11 |
| 3.3. Gedeckter Schaden .....                                                                           | 13 |
| 3.4. Subsidiäre Anwendung und Abtretung .....                                                          | 17 |
| 3.5. Formelle Kriterien .....                                                                          | 18 |
| 3.6. Vorschuss .....                                                                                   | 19 |
| 3.7. Bewertende Stelle .....                                                                           | 19 |
| 3.8. Gesamtbetrag der gezahlten Entschädigungen und Zahl der<br>eingegangenen Anträge .....            | 19 |
| 4. Auf Gemeinschaftsebene erforderliche Massnahmen .....                                               | 20 |
| 4.1. Der Hintergrund der staatlichen Entschädigungsregelungen .....                                    | 20 |
| 4.2. Staatliche Entschädigung für Opfer von Straftaten auf Gemeinschaftsebene .....                    | 21 |
| 4.3. Das Opfer einer Straftat als Ausgangspunkt .....                                                  | 22 |
| 5. Entschädigung für Opfer von Straftaten - Mindestnormen .....                                        | 22 |
| 5.1. Allgemeine Erwägungen .....                                                                       | 22 |

|      |                                                                                                                         |    |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 5.2. | Die Komponenten einer Mindestnorm - Kriterien für den Anspruch auf Entschädigung.....                                   | 23 |
| 5.3. | Gedekte Schäden .....                                                                                                   | 25 |
| 5.4. | Subsidiäre Anwendung .....                                                                                              | 29 |
| 5.5. | Rechtseintritt des Staates .....                                                                                        | 31 |
| 5.6. | Anzeige bei der Polizei .....                                                                                           | 31 |
| 5.7. | Der Antrag auf staatliche Entschädigung.....                                                                            | 31 |
| 5.8. | Vorschusszahlung .....                                                                                                  | 32 |
| 5.9. | Weitere Kriterien.....                                                                                                  | 33 |
| 6.   | Entschädigung für Opfer von Straftaten - Zugang für das Opfer in einer Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen..... | 33 |
| 6.1. | Die derzeitige Lage .....                                                                                               | 33 |
| 6.2. | Hindernisse aufgrund der Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen .....                                              | 34 |
| 6.3. | Das Modell der gegenseitigen Unterstützung .....                                                                        | 36 |
| 6.4. | Das Modell der doppelten Zuständigkeit .....                                                                            | 39 |
| 6.5. | Allgemeine Bemerkungen und Vergleiche .....                                                                             | 41 |
| 6.6. | Horizontale Umsetzungsprobleme.....                                                                                     | 42 |
| 7.   | Schlussfolgerungen .....                                                                                                | 42 |

### INHALT DES GRÜNBUCHS

Dieses Grünbuch leitet eine Konsultation aller interessierten Kreise über mögliche Maßnahmen ein, die auf Gemeinschaftsebene zu einer Verbesserung der staatlichen Entschädigung für Opfer von Straftaten in der EU führen können. Die wichtigsten, in diesem Grünbuch behandelten Fragen sind:

- Welche europäischen Normen sind für eine staatliche Entschädigung der Opfer von Straftaten auf Gemeinschaftsebene relevant?
- Welche Möglichkeiten für eine staatliche Entschädigung bestehen zurzeit für Opfer von Straftaten in der EU?
- Welche Maßnahmen sind auf Gemeinschaftsebene erforderlich und welcher Handlungsspielraum ist auf der Grundlage der derzeit in der EU bestehenden Regelungen einzuräumen?
- Wie könnten auf dem Wege einer Gemeinschaftsinitiative die Möglichkeiten für eine staatliche Entschädigung der Opfer von Straftaten verstärkt werden?
- Wie könnte der Zugang für Opfer von Straftaten zu staatlicher Entschädigung in Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen erleichtert werden?

### KONSULTATION ALLER INTERESSIERTEN KREISE ZUM GRÜNBUCH

Die Kapitel 5 und 6 des Grünbuchs enthalten eine Reihe von - auch nachstehend aufgelisteten - Fragen zu den Themenbereichen, die die Kommission für die Beurteilung einer möglichen Initiative zur staatlichen Entschädigung für die Opfer von Straftaten für die wichtigsten hält. Die Kommission würde es begrüßen, zu diesen Fragen mit Gründen versehene Antworten aller interessierten Kreise zu erhalten. Sollten die interessierten Kreise auch zu anderen Aspekten der staatlichen Entschädigung für die Opfer von Straftaten Stellung nehmen wollen, unabhängig davon, ob diese in dem Grünbuch behandelt werden oder auch nicht, so müssen sie sich natürlich nicht auf diese Fragen beschränken. Die Antworten zu den Fragen sowie alle weiteren Bemerkungen sind bis 31. Januar 2002 an folgende Anschrift zu richten:

Europäische Kommission  
Generaldirektion Justiz und Inneres, Referat A.3  
Rue de la Loi/Wetstraat 200  
B-1049 Brüssel  
Fax-Nr.: +32 2 2996457

Email: [jai-coop-jud-civil@cec.eu.int](mailto:jai-coop-jud-civil@cec.eu.int)

Die Antworten und Bemerkungen können auf der Website der Kommission veröffentlicht werden, sofern der Absender dies nicht ausdrücklich ausschließt. Anfang 2002 wird die Kommission die Notwendigkeit der Veranstaltung einer öffentlichen Anhörung für eine weitere Erörterung der in dem Grünbuch behandelten Fragen prüfen.

## FRAGENLISTE

*Frage 1: Soll eine Gemeinschaftsinitiative zur staatlichen Entschädigung für die Opfer von Straftaten die drei in Kapitel 4.2 aufgelisteten Ziele verfolgen? Sollen weitere Ziele verfolgt werden?*

*Frage 2: Welche Anspruchsvoraussetzungen sollen für die Arten der Straftaten und die Schadensarten gelten, die durch eine Mindestnorm gedeckt werden?*

*Frage 3: Soll eine Mindestnorm einen bestimmten, von einem Antragsteller staatlicher Entschädigung geforderten Nachweisgrad einschließen?*

*Frage 4: Soll eine Mindestnorm immaterielle Schäden einbeziehen und, falls ja, kann eine Definition derartiger Schäden eingeschlossen werden?*

*Frage 5: Kann die Entschädigung für ständige Erwerbsunfähigkeit für die Zwecke einer Mindestnorm definiert werden?*

*Frage 6: Soll eine Mindestnorm die Möglichkeit vorsehen, die Finanzlage des Opfers bei der Feststellung des Entschädigungsanspruchs des Opfers oder der Festsetzung des Entschädigungsbetrags zu berücksichtigen?*

*Frage 7: Wie soll der subsidiäre Charakter der staatlichen Entschädigung im Vergleich zu anderen Quellen der Opferentschädigung in einer Mindestnorm definiert werden?*

*Frage 8: Welche anderen Quellen der Entschädigung sollen von der staatlichen Entschädigung abgezogen werden?*

*Frage 9: Soll eine Mindestnorm die Möglichkeit einer Vorschusszahlung vorsehen?*

*Frage 10: Sollen Kriterien im Zusammenhang mit dem Verhalten des Opfers bei der Straftat, seiner Beteiligung an krimineller Tätigkeit im Allgemeinen oder andere rechtliche Erwägungen oder Gesichtspunkte der öffentlichen Ordnung in eine Mindestnorm einbezogen werden?*

*Frage 11: Welche weiteren, in diesem Grünbuch nicht behandelten Kriterien, können für die Einbeziehung in eine Mindestnorm in Frage kommen?*

*Frage 12: Wäre das Recht des Opfers auf Unterstützung einer Behörde in seinem Wohnsitzmitgliedstaat bei der Beantragung einer staatlichen Entschädigung eines anderen Mitgliedstaats geeignet, den Zugang von Opfern einer Straftat in der EU zur staatlichen Entschädigung zu erleichtern?*

*Frage 13: Wäre die Möglichkeit des Opfers, sowohl in seinem Wohnsitzmitgliedstaat als auch in dem Mitgliedstaat, in dem die Straftat begangen wurde, eine staatliche Entschädigung zu erhalten, geeignet, den Zugang der Opfer zur staatlichen Entschädigung zu erleichtern?*

*Frage 14: Welche weiteren nicht in diesem Grünbuch dargelegten Lösungen können in Betracht gezogen werden, um den Zugang der Opfer einer Straftat in der EU zur staatlichen Entschädigung zu erleichtern?*

*Frage 15: Sollen harmonisierte Formblätter für die Beantragung staatlicher Entschädigung in allen Mitgliedstaaten erstellt werden?*

## 1. EINFÜHRUNG

### 1.1. Das Opfer einer Straftat und der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Mit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags steht die EU vor der Aufgabe, sicherzustellen, dass das Recht auf Freizügigkeit in der gesamten Europäischen Union unter Bedingungen der Sicherheit und des Rechts genutzt werden kann, die allen Personen zugänglich sind. Diese Herausforderung setzt die Schaffung eines echten Raums des Rechts voraus, in dem die Personen in jedem Mitgliedstaat wie in ihrem eigenen leichten Zugang zu Gerichten und Behörden haben und in denen eine bessere Vereinbarkeit und stärkere Konvergenz der Rechtssysteme der Mitgliedstaaten erreicht ist. Die Notwendigkeit, diese Herausforderung aufzunehmen, wird aus der ständig ansteigenden Zahl der Personen deutlich, die ihr Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union beispielsweise als Arbeitnehmer, Studenten oder Touristen wahrnehmen.

Beim Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts müssen auch die Bedürfnisse der Opfer von Straftaten in der Europäischen Union gebührend berücksichtigt werden. Der 1998 vom Rat angenommene Wiener Aktionsplan<sup>1</sup> des Rates und der Kommission forderte die Behandlung der Frage der Opferbetreuung im Wege einer vergleichenden Untersuchung von Opferentschädigungsregelungen und eine Bewertung der Durchführbarkeit von Maßnahmen auf der Ebene der Europäischen Union. 1999 legte die Kommission eine Mitteilung<sup>2</sup> über Opfer von Straftaten vor, die nicht nur Entschädigungsaspekte, sondern auch andere Fragen behandelte, die zur Verbesserung der Stellung der Opfer von Straftaten in der EU angegangen werden könnten. Im Zusammenhang mit dieser Mitteilung wurde in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Tampere 1999<sup>3</sup> dazu aufgerufen, Mindeststandards für den Schutz der Opfer von Verbrechen - insbesondere hinsichtlich deren Zugang zum Recht und ihrer Schadensersatzansprüche, einschließlich der Prozesskosten - auszuarbeiten. Darüber hinaus wurde gefordert, einzelstaatliche Programme zur Finanzierung von staatlichen und nicht staatlichen Maßnahmen zur Unterstützung und zum Schutz von Opfern zu konzipieren.

### 1.2. Bisherige Maßnahmen und Initiativen

Das Europäische Parlament hat sich seit den 80er Jahren ständig nachdrücklich für eine Verbesserung der Entschädigung für Opfer von Straftaten eingesetzt. Dazu ist insbesondere auf seine Entschließung zur Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen aus dem Jahre 1989<sup>4</sup> und seine Entschließung<sup>5</sup> zur Mitteilung der Kommission von 1999 zu verweisen.

<sup>1</sup> ABl. C 19 vom 23.1.1999, S. 1 Ziffer 51 Buchstabe c).

<sup>2</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss. Opfer von Straftaten in der Europäischen Union - Überlegungen zu Grundsätzen und Maßnahmen, KOM(1999) 349 endg., 14.7.1999.

<sup>3</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziff. 32.

<sup>4</sup> Entschließung zur Entschädigung der Opfer von Gewaltverbrechen. ABl. C 256 vom 9.10.1989, S. 32.

<sup>5</sup> Entschließung über die Opfer von Straftaten in der EU. ABl. C 67 vom 1.3.2001, S. 304.

Am 15. März 2001 nahm der Rat einen Rahmenbeschluss<sup>6</sup> über die Stellung des Opfers im Strafverfahren an. Dieser Beschluss, der sich auf Titel VI des EU-Vertrags stützt, enthält die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, zu gewährleisten, dass Opfer einer Straftat eine Entscheidung über die Entschädigung durch den Täter im Rahmen des Strafverfahrens erwirken können. Die Mitgliedstaaten haben ferner Maßnahmen zu treffen, um die Bemühungen um eine angemessene Entschädigung des Opfers durch den Täter zu begünstigen. Nur in diesen Bestimmungen wird eine Entschädigung für Opfer von Straftaten behandelt.

Vorbereitend wurde im Jahre 2000 mit Unterstützung des Grotius-Programms der EU eine umfassende Studie<sup>7</sup> über die Stellung von Opfern von Straftaten in der EU fertiggestellt. In der Studie wurde u.a. die Möglichkeit einer staatlichen Entschädigung für Opfer von Straftaten im Rahmen der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten behandelt. Im Anschluss an die Studie fand im Oktober 2000 in Umeå, Schweden, eine Konferenz statt, die ebenfalls durch das Grotius-Programm unterstützt wurde. Die Schlussfolgerungen der Konferenz<sup>8</sup> umfassten eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der Stellung der Opfer von Straftaten im Hinblick auf Entschädigung sowie eine Empfehlung an die Kommission, eine einschlägige verbindliche Rechtsvorschrift auf EU-Ebene in Erwägung zu ziehen.

### 1.3. Zielsetzung und Tragweite

Dieses Grünbuch zielt darauf ab, gemäß dem Wiener Aktionsplan und den Schlussfolgerungen von Tampere eine Konsultation über die Möglichkeiten auf Gemeinschaftsebene für eine bessere Entschädigung für Opfer von Straftaten in der EU einzuleiten.

Das Dokument konzentriert sich auf die staatliche Entschädigung und geht auf die nachstehenden Fragen näher ein:

- Welche europäischen Normen sind für eine staatliche Entschädigung für Opfer von Straftaten auf Gemeinschaftsebene von Bedeutung?
- Welche Möglichkeiten bestehen zurzeit für Opfer von Straftaten in der EU, eine staatliche Entschädigung zu erhalten?
- Welche Maßnahmen sind auf Gemeinschaftsebene ausgehend von der heute in der EU bestehenden Situation erforderlich?
- Wie können die Möglichkeiten für Opfer von Straftaten, eine staatliche Entschädigung zu erhalten, durch eine Gemeinschaftsinitiative gestärkt werden?
- Wie kann der Zugang zu staatlicher Entschädigung für Opfer von Straftaten in Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen erleichtert werden?

<sup>6</sup> ABl. L 82 vom 22.3.2001, S. 1.

<sup>7</sup> Wergens, Anna, *Crime victims in the European Union*, Brottsoffermyndigheten, Umeå, 2000.

<sup>8</sup> The Crime Victim Compensation and Support Authority, Sweden, "Conclusions – The Umeå expert meeting on compensation to crime victims in the European Union", Umeå, 2000.

#### 1.4. Abgrenzung

Die Möglichkeit des Opfers einer Straftat, eine Entschädigung vom Täter zu erhalten, wird in diesem Dokument nicht behandelt. Die Möglichkeit, eine Entscheidung über eine Entschädigung des Täters zu erwirken, fällt unter den Rahmenbeschluss über die Stellung des Opfers im Strafverfahren. Zu der Möglichkeit, derartige Entscheidungen in Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen durchzuführen, wurde eine Reihe von Initiativen ergriffen oder wird im Zusammenhang mit dem Zugang zum Recht bei grenzüberschreitenden Rechtsstreiten im Allgemeinen erarbeitet. Darunter ist insbesondere die vor kurzem angenommene Verordnung Brüssel I<sup>9</sup> über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen zu nennen. Im Zusammenhang mit dem Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen<sup>10</sup> laufen u.a. Initiativen im Hinblick auf unstrittige Forderungen. Diese Initiativen werden auch den Opfern von Straftaten nutzen, die sich bemühen, eine Entscheidung über eine Entschädigung durch den Täter in einer Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen durchzusetzen. Für eine Initiative zu einer spezifischen Art zivilrechtlicher Ansprüche, d.h. einer Entschädigung der Opfer von Straftaten durch den Täter, sind weitere Überlegungen erforderlich, um die notwendige Koordinierung mit diesen horizontalen Initiativen zu gewährleisten.

Die Komplexität jeder dieser Fragen - Entschädigung durch den Staat auf der einen und Entschädigung durch den Täter auf der anderen Seite - macht es wünschenswert, sie im Hinblick auf den unterschiedlichen Rechtscharakter jedes Bereichs gesondert zu behandeln. Insbesondere ist weitere Vorbereitungsarbeit zu der Frage der Durchsetzungssysteme in den Mitgliedstaaten erforderlich, vor allem zu der Frage, welche spezifischen Maßnahmen für die diesbezügliche Unterstützung der Opfer von Straftaten getroffen werden.

So wird die Frage der Entschädigung der Opfer durch den Täter in diesem Dokument nicht behandelt, die Kommission wird allerdings Überlegungen über mögliche künftige Initiativen zu dieser Frage anstellen, die im Rahmen des gegenseitigen Anerkennungsprogramms als begleitende Maßnahmen angesehen werden könnten.

#### 2. EUROPÄISCHE NORMEN

Auf den Grundsatz der Nichtdiskriminierung und den Anspruch auf rechtliches Gehör wird in diesem Kapitel auf der Grundlage der im Gemeinschaftsrecht, in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten aus dem Jahre 1950 und der Grundrechtscharta der EU verankerten Bestimmungen kurz eingegangen werden. Auch das europäische Übereinkommen über die Entschädigung von Opfern von Gewaltverbrechen aus dem Jahre 1983, das einzige bestehende einschlägige internationale Instrument, wird kurz beschrieben.

<sup>9</sup> Verordnung des Rates (EG) Nr. 44/2001 vom 22. Dezember 2000 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, ABl. L 12 vom 16.1.2001, S. 1.

<sup>10</sup> Maßnahmenprogramm zur Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen, ABl. C 12 vom 15.1.2001, S. 1.

## 2.1. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung

Der Anwendungsbereich der Nichtdiskriminierungsklausel des Artikels 7 EWG-Vertrag<sup>11</sup> stand im Mittelpunkt einer Rechtssache für eine Vorabentscheidung<sup>12</sup> des Europäischen Gerichtshofs nach Artikel 177<sup>13</sup> des Vertrags. Die Rechtssache betraf einen britischen Staatsangehörigen, auf den ein Überfall verübt wurde, während er als Tourist in Frankreich weilte. Da die Täter nicht identifiziert werden konnten, wandte sich das Opfer an den französischen Staat, um eine Entschädigung aus der nationalen Entschädigungsregelung zu erhalten. Als Voraussetzung für die Gewährung der Entschädigung musste das Opfer entweder die französische Staatsangehörigkeit besitzen, Staatsangehöriger eines Staates, der mit Frankreich ein Gegenseitigkeitsabkommen über staatliche Entschädigung geschlossen hat, oder aber Inhaber des als Fremdenkarte bezeichneten Ausweises sein. Der Vertreter des Trésor machte vor der für die Überprüfung der Anwendung zuständigen Behörde geltend, dass keine der o.g. Voraussetzungen erfüllt war und der Antrag somit abgelehnt werden sollte. Die Behörde legte dem Europäischen Gerichtshof die Frage nach der Vereinbarkeit dieser Bestimmungen mit dem insbesondere in Artikel 7 EWG-Vertrag enthaltenen Diskriminierungsverbot zur Vorabentscheidung vor.

Dem Gerichtshof zufolge leitet sich aus dem Verbot "jeder Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit" des Vertrags ab, dass Personen, die sich in einer gemeinschaftsrechtlich geregelten Situation befinden, genauso behandelt werden müssen wie Angehörige des betreffenden Mitgliedstaats. Beispiele konkreter Situationen, auf die in diesem Artikel verwiesen wird, schließen den freien Dienstleistungsverkehr ein. Der freie Dienstleistungsverkehr schließt die Freiheit der Leistungsempfänger ein, sich zur Inanspruchnahme einer Dienstleistung in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, ohne durch Beschränkungen daran gehindert zu werden. Er beinhaltet, dass u.a. Touristen als Empfänger von Dienstleistungen anzusehen sind.

Garantiert das Gemeinschaftsrecht die Freiheit einer natürlichen Person, sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, so ist zwingende Folge dieser Freizügigkeit, dass Leib und Leben dieser Person in dem betreffenden Mitgliedstaat in gleicher Weise geschützt sind wie dies bei den eigenen Staatsangehörigen oder den in diesem Staat wohnhaften Personen der Fall ist. Daraus folgt, dass das Diskriminierungsverbot gegenüber Dienstleistungsempfängern im Sinne des EWG-Vertrags gilt, soweit es um den Schutz vor möglichen Gewalttaten und, falls eine Gewalttat verübt wird, um den im nationalen Recht vorgesehenen Anspruch auf finanzielle Entschädigung geht.

Infolge dessen erklärte der Gerichtshof, dass das im Vertrag enthaltene Diskriminierungsverbot dahingehend auszulegen ist, dass ein Mitgliedstaat die Gewährung einer staatlichen Entschädigung für das Opfer einer Straftat nicht davon abhängig machen darf, dass das Opfer Inhaber einer Fremdenkarte oder Staatsangehöriger eines Staates ist, der ein Gegenseitigkeitsabkommen mit diesem Mitgliedstaat geschlossen hat.

---

<sup>11</sup> Jetzt Artikel 12 EG-Vertrag.

<sup>12</sup> Rechtssache 186/87 Ian William Cowan gegen. Trésor public [1989] Slg. der Rechtssprechung S. 195.

<sup>13</sup> Jetzt Artikel 234 EG-Vertrag.

## 2.2. Der Anspruch auf rechtliches Gehör

In einer Entscheidung<sup>14</sup> des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs betreffend eine staatliche Entschädigung für das Opfer einer Straftat zog das Gericht in dem ihm vorliegenden Fall Schlussfolgerungen über die Anwendung von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Konvention für den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten aus dem Jahre 1950.

Die Rechtssache betraf einen schwedischen Staatsbürger, der geltend machte, dass er das Opfer von Entführung und Erpressung war, und der im Rahmen des diesbezüglichen Strafverfahrens Entschädigung gefordert hatte. Das Berufungsgericht hatte seine Entschädigungsforderung mit der Begründung zurückgewiesen, dass die Anklage gegen den Beklagten nicht bewiesen sei. Ein späterer Antrag auf staatliche Entschädigung, der von der für derartige Fragen in Schweden zuständigen Behörde geprüft wurde, wurde mit der Begründung abgelehnt, das Opfer habe nicht nachgewiesen, dass es infolge einer Straftat einen Schaden erlitten habe. Das Opfer wandte sich daraufhin mit der Klage an den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof, dass das schwedische Recht keine Möglichkeit vorsehe, eine Forderung nach staatlicher Entschädigung von einem Gericht prüfen zu lassen und deshalb ein Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 1 der Konvention vorliege.

Der hier relevante Wortlaut von Artikel 6 Absatz 1 lautet: "Jedermann hat Anspruch darauf, dass seine Sache in billiger Weise öffentlich und innerhalb einer angemessenen Frist gehört wird, und zwar von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht, das über zivilrechtliche Ansprüche ... zu entscheiden hat."

Das Gericht stellte fest, dass das schwedische Gesetz zur Regelung staatlicher Entschädigung in eindeutigen Vorschriften die Voraussetzungen und Verfahren definierte, die ein Antragsteller erfüllen muss, bevor eine Entschädigung gewährt werden kann. Ein Antragsteller, der diese Voraussetzungen und Verfahren erfüllt, habe infolge dessen einen Anspruch auf Gewährung einer Entschädigung nach dem Gesetz. Der von dem Antragsteller [in dem betreffenden Fall] geltend gemachte Anspruch könne als zivilrechtlicher Anspruch im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 angesehen werden, da der von dem Antragsteller geltend gemachte Anspruch nach Auffassung des Gerichtshofs den Zweck verfolgte, ihm eine finanzielle Leistung in Form einer Entschädigung zu gewähren. Infolge dessen fänden die durch Artikel 6 Absatz 1 im Hinblick auf ein Gericht vorgeschriebenen Erfordernisse auf die betreffende Behörde Anwendung. Der Gerichtshof kam zu der Schlussfolgerung, dass die Behörde diese Erfordernisse im vorliegenden Fall erfüllte.

Aus diesem Fall lässt sich der Schluss ziehen, dass sich für Opfer von Straftaten, die die durch ein staatliches Entschädigungssystem festgelegten Voraussetzungen und Verfahren erfüllen, aus einem staatlichen Entschädigungssystem ein Grundrecht im Sinne der Konvention ableitet. Infolge dessen sind die Anforderungen nach Artikel 6 Absatz 1 der Konvention im Hinblick auf die Verhandlung der im Rahmen des Systems gestellten Anträge zu erfüllen.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass sich der Anspruch auf rechtliches Gehör im Gemeinschaftsrecht nicht auf Rechtsstreite im Zusammenhang mit zivilrechtlichen Ansprüchen und Verpflichtungen beschränkt, sondern für alle Arten von Streitfällen gilt<sup>15</sup>. Diese Bestimmung wurde in Artikel 41 der Charta der Grundrechte der EU wiederholt<sup>16</sup>.

### **2.3. Das europäische Übereinkommen über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten**

Der Europarat behandelte die Frage der Entschädigung aus öffentlichen Mitteln für Opfer von Straftaten bereits in den frühen 70er Jahren, was schließlich zum Europäischen Übereinkommen über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten im Jahre 1983 führte. Das Übereinkommen trat 1988 in Kraft. Zwölf Mitgliedstaaten<sup>17</sup> der Europäischen Union haben dieses Übereinkommen unterzeichnet, in neun Mitgliedstaaten<sup>18</sup> wurde das Übereinkommen ratifiziert und trat in Kraft. Das Übereinkommen zielt darauf ab, Regelungen für eine Entschädigung für Opfer von Straftaten einzuführen oder zu entwickeln und Mindestvorschriften für derartige Systeme zu erstellen.

Dem Übereinkommen zufolge leistet der Staat die Entschädigung, in dessen Hoheitsgebiet die Straftat begangen wurde, und zwar für Staatsangehörige der Staaten, die Vertragspartei des Übereinkommens sind, sowie für Staatsangehörige aller Mitgliedstaaten des Europarats, die in diesem Staat ständig wohnhaft sind.

Was den Anspruch auf Entschädigung anbetrifft, so kommen die Personen, die unmittelbar infolge eines vorsätzlichen Gewaltverbrechens schwere Körperversetzungen oder gesundheitliche Beeinträchtigungen erlitten haben, sowie die Hinterbliebenen von infolge einer derartigen Gewalttat verstorbenen Personen, für eine Entschädigung in Frage. Dieser Anspruch gilt auch, wenn der Täter nicht verfolgt oder bestraft werden kann. Die Entschädigung muss mindestens Verdienstausfall, Ausgaben für medizinische Versorgung und Krankenhausaufenthalt und die Bestattungskosten sowie den Verlust des Unterhalts für Hinterbliebene abdecken. Die Entschädigung kann subsidiär zu einer Entschädigung geleistet werden, die das Opfer aus einer anderen Quelle erhält.

Die Entschädigungsregelung kann Voraussetzungen wie das Erfordernis vorsehen, die Straftat bei der Polizei anzuzeigen und den Antrag innerhalb einer bestimmten Frist zu stellen. Die Entschädigung kann wegen des Verhaltens des Opfers aufgrund seiner Verwicklung in die organisierte Kriminalität bzw. auch dann gekürzt oder versagt werden, wenn eine Entschädigung unbillig wäre oder im Widerspruch zur öffentlichen Ordnung stünde. Sie kann ferner im Hinblick auf die wirtschaftlichen Verhältnisse des Antragstellers gekürzt oder versagt werden.

---

<sup>15</sup> Rechtssache 294/83 Parti écologiste gegen Europäisches Parlament [1986] Slg. der Rechtssprechung 1339.

<sup>16</sup> ABl. C 364 vom 18.12.2000, S. 1.

<sup>17</sup> Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Spanien, Schweden und das Vereinigte Königreich.

<sup>18</sup> Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Schweden und das Vereinigte Königreich. Das Übereinkommen wurde auch von Aserbaidschan, Zypern, der tschechischen Republik, Norwegen und der Schweiz ratifiziert.

Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten, eine zentrale Behörde zu benennen, an die Unterstützungsanträge jeder anderen Partei im Zusammenhang mit den unter dieses Übereinkommen fallenden Fragen zu richten sind und die diese bearbeitet.

### **3. ÜBERSICHT ÜBER DIE IN DEN MITGLIEDSTAATEN BESTEHENDEN STAATLICHEN ENTSCHÄDIGUNGSREGELUNGEN**

#### **3.1. Einführung**

Dieses Kapitel enthält eine Übersicht über die staatlichen Entschädigungsregelungen in den Mitgliedstaaten der EU. Dabei sollen die Hauptmerkmale der verschiedenen Regelungen herausgestellt werden, ohne die Besonderheiten jeder Regelung detailliert zu behandeln. Auch die Definition der bei der Identifizierung dieser Hauptmerkmale zugrunde gelegten Kriterien sollte vor diesem Hintergrund gesehen werden, sie wurden ein wenig "vereinfacht".

Wenn nachstehend auf "alle" Mitgliedstaaten Bezug genommen wird, so sind darunter alle Mitgliedstaaten zu verstehen, in denen es staatliche Entschädigungsregelungen mit einem allgemeinen Anwendungsbereich gibt. Griechenland und Italien werden deshalb in dieser Übersicht nicht aufgeführt; in Italien besteht allerdings eine Regelung zur Entschädigung von Opfern, die infolge einer terroristischen Tat oder eines organisierten Verbrechens schwere Schädigungen erlitten haben. Für das Vereinigte Königreich stützt sich die Beschreibung auf die bestehende Regelung für England, Schottland und Wales, berücksichtigt somit nicht die Besonderheiten des in Nordirland geltenden Systems. Auch mögliche Unterschiede in Bundesländern werden hier nicht behandelt.

#### **3.2. Anspruch auf Entschädigung**

##### **3.2.1. Opfer, die eine Entschädigung beanspruchen können**

Die Opfer, die nach den bestehenden Regelungen für eine Entschädigung in Betracht kommen, lassen sich in zwei Gruppen einteilen: das selbstverständlich in allen Systemen gedeckte direkte Opfer (die Person, gegen die sich die Straftat richtet) und das mittelbare Opfer (Unterhaltsberechtigte und andere Verwandte eines direkten Opfers). In einigen Regelungen ist auch eine dritte Gruppe gedeckt: zufällig geschädigte Personen (sogenannte "Unbeteiligte") oder Personen, die dem Opfer beistehen oder der Polizei helfen, eine Straftat zu verhindern oder den Täter zu fassen (sogenannte "Samariter"). Dieser dritten Gruppe zugerechnete Personen werden oft als direkte Opfer in Regelungen entschädigt, die auch nichtvorsätzliche Straftaten decken.

Alle Mitgliedstaaten bieten finanziell von einem verstorbenen Opfer abhängigen Personen eine Entschädigung. Oft besteht diese Gruppe aus Kindern und Ehegatte, sie kann aber auch ehemalige Ehegatten, die Unterhalt erhielten, und alte oder erwerbsunfähige Eltern des Opfers einschließen. Einige Mitgliedstaaten gewähren ferner eine Entschädigung für den Angehörigen eines verstorbenen Opfers entstandene immaterielle Schäden, wenn für die Leistung einer Entschädigung nicht die Bedingung der finanziellen Abhängigkeit von dem verstorbenen Opfer gilt. Diese

Frage wird in dem Abschnitt über immaterielle Schäden im Allgemeinen eingehender behandelt.

Was "Unbeteiligte" und "Samariter" anbetrifft, so deckt die österreichische Regelung Unbeteiligte, die Regelungen im Vereinigten Königreich, in Irland und Portugal decken Samariter und die belgische, dänische, finnische, französische, deutsche und schwedische Regelung decken sowohl Unbeteiligte als auch Samariter.

### *3.2.2. Kriterien im Zusammenhang mit Territorialität, Staatsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit*

In allen Mitgliedstaaten, mit Ausnahme von Österreich, Frankreich, Deutschland, Luxemburg und Spanien, bestehen Regelungen für alle Personen, die in ihrem Hoheitsgebiet Opfer einer Straftat sind, d.h., auch für Drittstaatsangehörige. Frankreich, Deutschland, Luxemburg und Spanien entschädigen Nicht-EU-Bürger, die dauerhaft aufenthaltsberechtigt sind oder aus Ländern kommen, die Gegenseitigkeit bieten, d. h. über eine Regelung verfügen, die eine Entschädigung ihrer eigenen Staatsangehörigen vorsieht, falls sie in diesem Land Opfer einer Straftat werden sollten. Luxemburg entschädigt unabhängig von der Gegenseitigkeit auch Staatsangehörige der Mitgliedstaaten des Europarats. Österreich bietet Drittstaatsangehörigen, mit Ausnahme von Staatsangehörigen der EFTA-Staaten, keine Möglichkeit einer Entschädigung bei Straftaten.

Mehrere Mitgliedstaaten (Österreich, Dänemark, Finnland, Frankreich, Luxemburg, Portugal, Schweden) sehen die Möglichkeit einer Entschädigung vor, wenn eine in ihrem Land wohnhafte Person oder ein Staatsangehöriger im Ausland geschädigt wird, aber für diese Entschädigung gelten üblicherweise eine Reihe einschränkender Bedingungen, u. a. dass das Opfer sich zunächst in dem Staat um Entschädigung bemühen muss, in dem die Straftat begangen wurde.

### *3.2.3. Kriterien im Zusammenhang mit den Straftat- und Schadensarten*

Allgemeines Erfordernis für einen Anspruch auf Entschädigung ist im Zusammenhang mit einer Straftat, dass die Straftat vorsätzlich begangen wurde und/oder es sich um eine Gewalttat handelte. Im Zusammenhang mit dem Schaden ist bisweilen vorgesehen, dass er eine gewisse Zeit der Erwerbsunfähigkeit nach sich gezogen haben oder, allgemeiner, dass es sich um einen schwerwiegenden Schaden handeln muss, damit ein Anspruch auf Entschädigung des Opfers entsteht.

Dänemark, Finnland, Frankreich, das Vereinigte Königreich, Irland und Schweden decken sowohl vorsätzliche als auch nichtvorsätzliche Straftaten. Das Vereinigte Königreich und Irland legen als Erfordernis zugrunde, dass es sich um eine Gewalttat handelt. Diese sechs Mitgliedstaaten, mit Ausnahme von Schweden, nehmen Straßenverkehrsdelikte aus dem Anwendungsbereich der Regelung aus.

In Belgien, Frankreich, Deutschland, Luxemburg, den Niederlanden, Portugal und Spanien besteht das Erfordernis eines nachhaltigen schwerwiegenden Schadens für einen Entschädigungsanspruch aus der Regelung. Allgemein gilt in den Mitgliedstaaten, dass ein zu einer Entschädigung berechtigender Schaden sowohl physischer als auch psychischer Art sein kann.

### 3.2.4. *Feststellung der Entschädigung - Anspruch auf Entschädigung*

Wenn der Täter unbekannt bleibt oder nicht erfolgreich verfolgt werden kann hat normalerweise die für die staatliche Entschädigung zuständige Instanz zu entscheiden, ob ein Antragsteller einer staatlichen Entschädigung tatsächlich Opfer einer Straftat war. Sie hat auch zu beurteilen, ob die Schädigung des Antragstellers durch diese Straftat verursacht wurde. Die Beweislast obliegt in allen Mitgliedstaaten dem Antragsteller, aber der Grad der Beweislast ist unterschiedlich und nicht immer in der Rechtsvorschrift festgelegt, die die Regelung einführt. Zweifelsohne lässt sich mit Sicherheit sagen, dass in den meisten Mitgliedstaaten ein niedrigeres Niveau als im strafrechtlichen Verfahren Anwendung findet, aber die in jedem Mitgliedstaat geltenden Normen lassen sich schwer präziser definieren. In einigen Mitgliedstaaten besteht eine Verbindung zum Deliktsrecht, d.h. dass der Entschädigungsanspruch des Antragstellers so festzustellen ist als habe das Opfer eine Zivilklage eingereicht.

### 3.3. **Gedeckter Schaden**

#### 3.3.1. *Ärztliche Behandlung, Verdienstausschlag, Entschädigung für indirekte Opfer*

Die Kosten für ärztliche Behandlung werden in allen Mitgliedstaaten gedeckt, allerdings beschränkt Spanien die Deckung der psychiatrischen Behandlung auf Opfer sexueller Gewalttaten. Darüber hinaus decken die meisten Mitgliedstaaten Ausgaben, die dem Opfer für den Transport in das und aus dem Krankenhaus entstanden sein können. Dänemark und Schweden übernehmen die Kosten für den Transport für Angehörige, die das Opfer im Krankenhaus besuchen; Schweden entschädigt zusätzlich auch für den Verdienstausschlag.

Für Verdienstausschlag besteht in allen Mitgliedstaaten eine Entschädigung, die aber unterschiedlich geregelt ist. Das Vereinigte Königreich stützt seine Entschädigung auf einen Satz, dessen Berechnung eine Entschädigung für Verdienstausschlag (mit einer Möglichkeit für eine zusätzliche Entschädigung für langfristige Schäden) einschließt. Auch die Niederlande legen einen Tarif zugrunde, Spanien lässt Verdienstausschlag unberücksichtigt, gewährt aber einen Tagessatz während des Krankheitsurlaubs.

Stirbt das Opfer an seinen Verletzungen, so zahlen alle Mitgliedstaaten den Unterhaltsberechtigten eine Entschädigung für den Verlust des Unterhalts oder der finanziellen Unterstützung. Alle Mitgliedstaaten decken außerdem die Bestattungskosten innerhalb angemessener Grenzen.

#### 3.3.2. *Sachschäden*

Die meisten Mitgliedstaaten gewähren eine gewisse Entschädigung für Sachschäden. Einige unterscheiden zwischen Entschädigungen für Sachschäden im Zusammenhang mit einer Gewalttat und Entschädigungen für gestohlene Güter.

Bei Überfall oder Raub entschädigen mit Ausnahme von Spanien und Luxemburg alle Mitgliedstaaten mit einigen Unterschieden beschädigte Gegenstände, beispielsweise zerrissene Kleidung, zerbrochene Brillen und medizinisch erforderliche Gegenstände wie Prothesen. Dänemark deckt auch Mobiltelefone und Schmuck.

Wenn kein Zusammenhang mit einem gewaltsamen Überfall besteht, gewähren nur Dänemark, Finnland, Frankreich und Schweden eine Entschädigung für gestohlene Gegenstände. Finnland, Frankreich und Schweden entschädigen, wenn der Verlust eine außerordentliche finanzielle Härte für das Opfer darstellt, Frankreich gewährt auch eine Entschädigung, wenn er einen außerordentlichen psychologischen Härtefall verursacht. Dänemark, Finnland und Schweden bieten auch eine Entschädigung für gestohlene Gegenstände, wenn die Straftat durch einen aus einem Gefängnis oder einer Einrichtung geflohenen Strafgefangenen begangen wurde.

### 3.3.3. *Ständige Erwerbsunfähigkeit*

Alle Mitgliedstaaten bieten eine Entschädigung für Opfer, deren Verletzungen eine dauerhafte Erwerbsunfähigkeit nach sich ziehen. Es lässt sich schwer beurteilen, ob diese Entschädigung ein nicht finanzielles Element enthält oder ob die Entschädigung als Deckung für die durch die Erwerbsunfähigkeit verursachten Ausgaben gedacht ist. Einige Mitgliedstaaten geben deutlich an, dass sie eine Entschädigung für den veranschlagten künftigen (oder möglichen) Verdienstausschlag sowie eine nicht finanzielle Entschädigung bieten, die nicht an irgend welche spezifischen Kosten gebunden ist, sondern nach dem Grad der Erwerbsunfähigkeit berechnet wird. Die Berechnung dieses nicht finanziellen Teils schließt bisweilen auch eine Entschädigung für ästhetische Veränderungen wie Narben ein, während in anderen Mitgliedstaaten für Narben und Verunstaltungen eine gesonderte Entschädigung vorgesehen ist.

Österreich, Irland, die Niederlande und Portugal binden ihre Entschädigung an die Kosten, die dem Opfer entstehen. Sie bieten alle eine Entschädigung für künftigen oder potenziellen Verdienstausschlag. Zusätzlich bieten Irland und Portugal eine Entschädigung für mögliche künftige medizinische und andere Kosten, ebenso wie die Niederlande, die außerdem eine Entschädigung für eine Unterstützung zu Hause und die Rehabilitation vorsehen. Österreich gewährt auch eine Pflegezulage, wenn das Opfer Hilfe für einfache Verrichtungen benötigt, und entschädigt für Sonderausgaben, die dem Opfer aufgrund der Invalidität entstehen.

In Belgien, Dänemark, Finnland, Luxemburg und Schweden kommt eine nicht finanzielle Entschädigung zu der Entschädigung für die tatsächlichen Ausgaben und Einkommensverluste des Opfers hinzu oder ist in der Entschädigung enthalten. Die Bewertung stützt sich auf den festgestellten Schädigungsgrad, der bisweilen als Prozentsatz berechnet ist, wobei der Entschädigungsbetrag je nach Schweregrad der Schädigung oder der Invalidität erhöht wird. Die französische Regelung sieht eine Entschädigung für materielle Verluste sowie eine nicht finanzielle Entschädigung vor, aber die Bewertung erfolgt anhand des künftigen Verdienstausschlags, so dass derselbe Erwerbsunfähigkeitsgrad somit je nach Altersgruppe und Beschäftigungshintergrund zu unterschiedlichen Entschädigungen für die einzelnen Personen führen kann.

In den anderen Mitgliedstaaten ist es schwerer zu beurteilen, ob die Entschädigung für ständige Erwerbsunfähigkeit eine nicht finanzielle Entschädigung einschließt oder nicht. In der deutschen Regelung wird die Verletztenrente zusätzlich zu einer Rente für Erwerbsminderung gewährt. In Spanien wird die Erwerbsunfähigkeit in einer Skala von 1 - 4 bewertet, wobei 1 ständige Erwerbsminderung und 4 allgemeine Erwerbsunfähigkeit bedeutet und eine dementsprechende Entschädigung geleistet wird. Die tarifgestützte Regelung im Vereinigten Königreich unterteilt die

Entschädigung nicht in verschiedene Bestandteile. Der Tarif ist so berechnet, dass die Entschädigung für die Kosten sowie für Schmerzen und Leiden einbezogen sind. Zusätzlich kann eine Entschädigung für Sonderausgaben aufgrund der für die Schädigung erforderlichen Behandlung oder für entsprechende Ausrüstung und Pflege gewährt werden. In Belgien, Finnland, Frankreich, den Niederlanden und Schweden besteht eine gesonderte Entschädigung für Narben und Entstellungen.

### 3.3.4. *Andere immaterielle Schäden*

Neben materiellem Schaden wie Arztkosten und Verdienstausschlag zieht eine Straftat auch dauerhafte Folgen nach sich, die finanziell schwer zu bewerten sind. Sie lassen sich unter den Begriffen Schmerzen und Leiden (physisch und psychisch), Beeinträchtigung der persönlichen Integrität, langfristiges psychisches Leiden usw. zusammenfassen. Diese Konsequenzen der Straftat lassen sich nicht ungeschehen machen, das Opfer kann nicht in die vor der Straftat bestehende Situation zurückversetzt werden, sie können aber als immaterielle Schädigung angesehen werden, für die eine Entschädigung geleistet werden kann.

Aus diesem Grund haben einige Mitgliedstaaten die immateriellen Schäden als gesondertes Element in ihre Entschädigungssysteme aufgenommen, unabhängig von immateriellen Schäden wegen dauerhafter Erwerbsunfähigkeit. Diese Deckung zielt darauf ab, Opfer für (sowohl physisches als auch psychisches) Leiden zu entschädigen, dass sie aufgrund ihrer Schädigung oder der Verletzung ihrer persönlichen Integrität, die (bestimmte) Straftaten nach sich ziehen, ertragen. Auch die Entschädigung für Schmerzen oder den schmerzlichen Verlust, den der Tod eines Opfers für Nahestehende darstellt, kann unter diese Kategorie fallen.

Diese Art der Entschädigung wird in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich bezeichnet; eine Beurteilung und ein Vergleich des Anwendungsbereichs der entsprechenden verschiedenen Entschädigungssysteme ist deshalb schwierig. Bisweilen finden sich gemeinsame Bezeichnungen, was aber keine Garantie dafür darstellt, dass der Inhalt der Entschädigung identisch ist.

Die Begriffe Schmerzen und Leiden werden in mehreren Mitgliedstaaten verwendet. Eine Entschädigung für Schmerzen oder Leiden wird in Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Luxemburg und Schweden gewährt. Dabei bieten Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich und Schweden eine zusätzliche Entschädigung für "ideellen Schaden" oder für die Verletzung der persönlichen Integrität. In Dänemark, Finnland und Schweden wird die Entschädigung für ideellen Schaden nur für bestimmte, besonders offensive Straftaten gewährt. Man könnte sagen, dass die Entschädigung für ideellen Schaden in diesen Ländern Gegenstand einer objektiveren Bewertung auf der Grundlage der begangenen Straftat ist, während Schmerzen und Leiden subjektiv auf der Grundlage der Schädigung des Opfers beurteilt werden. Frankreich gewährt nur bei Sexualdelikten eine Entschädigung für ideelle Schäden.

In den Niederlanden scheint die für immaterielle Schäden gewährte Entschädigung sowohl Schmerzen und Leiden als auch den ideellen Schaden zu berücksichtigen, während in Luxemburg Schmerzen und Leiden als eine Kategorie des ideellen Schadens angesehen werden.

Angehörige eines verstorbenen Opfers erhalten in Belgien, Finnland, Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Irland, Luxemburg und Schweden eine Entschädigung, die als Entschädigung für Trauer, Leiden oder ideellen Schaden bezeichnet wird (oder unter eine solche Entschädigung fällt).

Österreich, Deutschland, Portugal und Spanien gewähren keine derartige Entschädigung.

### 3.3.5. *Feststellung des Entschädigungsbetrags*

In mehreren Mitgliedstaaten besteht bezüglich der Feststellung des in jedem Einzelfall zu zahlenden Entschädigungsbetrages eine Verbindung zum nationalen Deliktsrecht. Eine Entschädigung kann für dieselben Schadensarten wie in einer Zivilklage beantragt oder der Schaden kann nach den allgemeinen Bestimmungen des Deliktsrechts berechnet werden. Einige Mitgliedstaaten geben an, dass im Rahmen ihres Systems eine vollständige Entschädigung möglich ist. Das heißt wohl, dass der Staat dieselbe Entschädigung wie bei einer Zivilklage - d. h. eine Entschädigung für die tatsächlichen Kosten für materielle Schäden und eine angemessene Entschädigung für die immateriellen Schäden (nach der in jedem Mitgliedstaat geltenden Definition) - gewährt. Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang die Frage, ob davon ausgegangen werden kann, dass die Entschädigungsregelung einen Rechtsanspruch auf Entschädigung für Opfer begründet oder ob es sich lediglich um eine ex-gratia-Regelung handelt und das Opfer demnach eher eine "gerechte und angemessene" als eine vollständige Entschädigung erhält.

Fast alle Mitgliedstaaten haben Entschädigungshöchstsätze festgesetzt, entweder für den Gesamtbetrag, der einem einzelnen Opfer gezahlt werden kann, oder für die einzelnen Schadensbereiche.

Die finanzielle Situation des Opfers scheint für die Feststellung des Anspruchs nur in den Mitgliedstaaten berücksichtigt zu werden, die eine gerechte und angemessene Entschädigung gewähren.

Die Regelungen aller Mitgliedstaaten sehen weitere Gründe für die Verweigerung oder Reduzierung der Entschädigung vor. Ein Grund ist in allen Mitgliedstaaten der Fall, in dem das Opfer als teilweise mitverantwortlich angesehen wird. Dies kann im Verhalten des Opfers während der Straftat (beispielsweise Provokation) begründet sein. In einigen Mitgliedstaaten kann die Zugehörigkeit zu einer illegalen kriminellen Organisation ein Grund für den Ausschluss von der Entschädigung sein, in anderen kann eine Vorstrafe eine Rolle spielen. In einzelnen Mitgliedstaaten sind Beziehungen zwischen Opfer und Täter ein Grund für die Verweigerung der Entschädigung. In einigen gibt es eine allgemeine Ausschlussbestimmung mit Bezug auf öffentliche Ordnung oder Unbilligkeit.

Dänemark, Finnland, Frankreich, Luxemburg und Schweden streben die vollständige Entschädigung an, d. h. dieselbe Entschädigung, die das nationale Deliktsrecht böte. Die Entschädigung wird in dieser Ländergruppe somit in Verbindung mit dem in dem jeweiligen Land geltenden Deliktsrecht im Rahmen möglicher Höchstsätze festgestellt.

Belgien, Irland, die Niederlande, Portugal und Spanien gewähren keine vollständige, sondern eine gerechte und angemessene Entschädigung. Österreich und Deutschland bieten verschiedene Arten von Entschädigungen für materiellen Schaden und Rehabilitation, eine nicht finanzielle Entschädigung wie im Deliktsrecht ist allerdings nicht vorgesehen. Belgien, Deutschland, die Niederlande, Portugal und Spanien berücksichtigen bei der Feststellung der Entschädigung die finanzielle Lage des Opfers, wobei Belgien und die Niederlande dies nur für die Entschädigung für materielle Schädigungen vorsehen und Deutschland die finanzielle Lage nicht berücksichtigt, wenn die Entschädigung in Form einer Rente erfolgt. Allerdings besteht in den Regelungen Österreichs, Belgiens, Irlands und Portugals bei der Berechnung bestimmter Elemente der Entschädigung auch eine gewisse Verbindung zum nationalen Deliktsrecht.

Bei der Regelung des Vereinigten Königreichs besteht keine Verbindung zum Deliktsrecht. Die Tarifregelung beinhaltet, dass einige Opfer mehr als eine vollständige Entschädigung erhalten, andere weniger. Die Möglichkeit, die Entschädigung über den Satz hinaus zu erhöhen und eine zusätzliche Entschädigung für Kosten und Verdienstausschlag zu gewähren, stellt eine Garantie für durch eine Straftat schwerwiegender geschädigte Opfer dar.

#### **3.4. Subsidiäre Anwendung und Abtretung**

Der Grundsatz der subsidiären Anwendung beinhaltet in seiner striktesten Form, dass die staatliche Entschädigung als letzte Möglichkeit angesehen wird und das Opfer infolge dessen alle anderen Entschädigungsmöglichkeiten ausschöpfen muss, bevor es sich an den Staat wendet. Die offensichtlichste Entschädigungsquelle ist der Täter, aber auch private und öffentlichrechtliche Versicherungen müssen ausgeschöpft sein. Dies ist zumindest der Fall in Luxemburg, den Niederlanden, Portugal und Schweden. In Belgien, Dänemark und Finnland findet dieser Grundsatz weniger strikt Anwendung, d. h., selbst wenn der Täter letztendlich für die Zahlung der Entschädigung verantwortlich ist, muss das Opfer die anderen Quellen lediglich bis zu einem angemessenen Maße ausschöpfen. Österreich, das Vereinigte Königreich und Irland wenden den Grundsatz der subsidiären Anwendung überhaupt nicht an, das Opfer kann somit frei wählen, wo es eine Entschädigung einfordert. In Frankreich findet dieser Grundsatz lediglich bei Eigentumsdelikten Anwendung.

Die subsidiäre Anwendung darf nicht mit doppelter Entschädigung verwechselt werden. Jede für denselben (materiellen oder immateriellen) Schaden erhaltene Entschädigung wird von der staatlichen Entschädigung abgezogen. In den meisten Mitgliedstaaten bedeutet dies, dass der Staat die von ihm gezahlte Entschädigung teilweise oder vollständig zurückfordern wird, wenn das Opfer später für denselben Schaden eine Entschädigung erhält. In diesem Zusammenhang bringen Österreich und Irland durch private Versicherungen gezahlte Entschädigungen nicht in Abzug, während Portugal eine derartige Entschädigung nur abzieht, wenn sie für gerecht und angemessen gehalten wird.

Entschädigt der Staat das Opfer für einen Schaden, für den der Täter hätte aufkommen müssen, so kann er den dem Opfer gewährten Betrag vom Täter zurückfordern. In allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs verfügt der Staat über ein solches Recht, es ist aber schwer genau zu bewerten, in welchem Maße er es aktiv wahrnimmt.

### **3.5. Formelle Kriterien**

#### **3.5.1. Strafanzeige bei der Polizei**

In allen Mitgliedstaaten, mit Ausnahme von Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden und Portugal, gilt für einen Anspruch des Opfers auf Entschädigung die Voraussetzung, dass die Straftat bei den Ermittlungsbehörden angezeigt wurde. Dieses Erfordernis wird bisweilen allgemeiner als Verpflichtung des Opfers ausgedrückt, mit den Behörden zusammenzuarbeiten. Oft ist vorgesehen, dass die Anzeige "ohne ungebührliche Verzögerung" erfolgen muss. In allen Mitgliedstaaten, mit Ausnahme von Österreich und Belgien, kann die für die Entschädigung zuständige Behörde einen Antrag auf Entschädigung annehmen, auch wenn keine Anzeige erstattet wurde. Dies kann der Fall sein, wenn das Opfer aufgrund seines Gesundheitszustands nicht in der Lage war, die Straftat anzuzeigen. In Finnland gilt als zulässige Entschuldigung, dass die Person Opfer einer Straftat im Ausland war, so dass es für sie schwierig war, die Straftat bei der Polizei anzuzeigen, das Vereinigte Königreich lässt sprachliche Probleme als Entschuldigung gelten.

#### **3.5.2. Fristen für die Einreichung des Antrags**

Die meisten Mitgliedstaaten (Österreich, Dänemark, Finnland, das Vereinigte Königreich, Irland, die Niederlande und Spanien) sehen eine Frist vor, die ab dem Zeitpunkt läuft, zu dem die Straftat begangen wurde. Irland hat mit nur drei Monaten die kürzeste Frist, Finnland ist mit einer 10-Jahres-Frist für das Opfer am großzügigsten. In Spanien wird die Frist mit Beginn des Strafverfahrens unterbrochen, sie läuft erneut, wenn das Verfahren abgeschlossen ist. In Belgien und Schweden beginnt die Frist am Ende des Strafverfahrens. In Frankreich, Luxemburg und Portugal setzt die Frist mit dem Zeitpunkt der Straftat ein, sie läuft aber bis zu einem Jahr nach dem Ende des Strafverfahrens. Österreich wendet je nach Art des Schadens, für den eine Entschädigung beantragt wird, unterschiedliche Fristen an, lässt aber auch nach Ablauf der Frist eine Antragstellung zu. Dies hat allerdings zur Folge, dass die Entschädigung nicht rückwirkend gewährt wird, d. h. der Zeitraum zwischen der Straftat und dem Datum der Antragstellung ist nicht gedeckt. Deutschland setzt keine Frist. Die Entschädigung wird ab dem Monat gewährt, in dem der Antrag gestellt wurde. Erfolgt die Antragstellung innerhalb eines Jahres ab dem Tag der Schädigung, so wird die Entschädigung rückwirkend geleistet.

Im Allgemeinen gelten in Sonderfällen Ausnahmebestimmungen für die Fristen für die Einreichung des Antrags, beispielsweise bei höherer Gewalt oder wenn es sich bei dem Opfer um ein Kind handelt und infolge dessen ein Erwachsener den Antrag an Stelle des Opfers stellen muss.

#### **3.5.3. Inhalt des Antrags**

Der Antrag ist normalerweise schriftlich einzureichen, die Niederlande akzeptieren auch telefonische Anträge. Einige Mitgliedstaaten verwenden spezielle Antragsformulare, die manchmal im Internet zu finden sind. In vielen Fällen hat der Antragsteller als Nachweis für den Verdienstausfall oder als Beleg für die Kosten der ärztlichen Behandlung Unterlagen einzureichen. Die für die Prüfung des Antrags zuständige Instanz kann auch einen Polizeirapport, ein ärztliches Gutachten und den Nachweis für die finanzielle Situation des Opfers anfordern.

### **3.6. Vorschuss**

Alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Schweden und Deutschland bieten in der ein oder anderen Form eine Vorschusszahlung. Die Gründe für die Gewährung von Vorschusszahlungen stehen mit der finanziellen Situation des Opfers, den möglichen Verzögerungen des gerichtlichen Verfahrens oder der endgültigen Feststellung der langfristigen gesundheitlichen Folgen der Straftat im Zusammenhang. In Belgien kann gesondert Soforthilfe oder ein Vorschuss auf die endgültige Entschädigung beantragt werden.

### **3.7. Bewertende Stelle**

Für Stellen, die die Anträge auf Entschädigung in den Mitgliedstaaten bearbeiten und über die Forderungen entscheiden, gibt es im Wesentlichen drei verschiedene Organisationsformen. Acht Mitgliedstaaten verfügen über ein unabhängiges Gremium, das als Kommission (Belgien, Frankreich und die Niederlande), Gericht (Irland) oder auch Behörde oder Amt (Finnland, Vereinigtes Königreich, Dänemark und Schweden) bezeichnet wird. In drei Mitgliedstaaten (Luxemburg, Portugal und Spanien) entscheidet eine Abteilung eines Ministeriums über die Anträge, in Luxemburg und Portugal bereitet eine Kommission den Fall vor. In Deutschland und Österreich ist die Organisation dezentralisiert, die Bundesländer sind für die Anwendung der Entschädigungsregelung zuständig.

### **3.8. Gesamtbetrag der gezahlten Entschädigungen und Zahl der eingegangenen Anträge**

Die nachstehende Tabelle<sup>19</sup> enthält Angaben zum Gesamtbetrag der gezahlten Entschädigungen und der Gesamtzahl der während eines Jahres eingegangenen Anträge auf Entschädigung aus dem staatlichen Entschädigungssystem in jedem Mitgliedstaat. Diese Angaben werden lediglich als Richtwerte geliefert, um die Größenordnung der Regelungen deutlich zu machen. Die Tabelle sollte nicht als Grundlage für irgendwelche Schlussfolgerungen hinsichtlich der Tragweite oder der Funktionsweise dieser Regelungen herangezogen werden.

<sup>19</sup>

Alle Angaben betreffen das Jahr 2000, außer den mit (\*) gekennzeichneten Angaben, die sich auf das Jahr 1999 beziehen. Quelle: Mikaelsson, Julia, und Wergens, Anna, *Reparing the irreparable - State compensation to crime victims in the European Union*, The Crime Victim Compensation and Support Authority, Umeå, Schweden, 2001.

|                                   | gezahlte Entschädigungen<br>insgesamt (€) | eingegangene Anträge |
|-----------------------------------|-------------------------------------------|----------------------|
| <b>Österreich</b>                 | 1 400 000                                 | 200 - 300            |
| <b>Belgien</b>                    | 6 307 000                                 | 740                  |
| <b>Dänemark</b>                   | 5 456 000                                 | 3 156                |
| <b>Finnland</b>                   | 5 130 000                                 | 4 770                |
| <b>Frankreich</b>                 | 147 550 000                               | 13 353 (*)           |
| <b>Deutschland</b>                | 106 694 000 (*)                           | 9 787                |
| <b>Irland</b>                     | 3 329 000                                 | 232                  |
| <b>Luxemburg</b>                  | 42 000                                    | 16                   |
| <b>Niederlande</b>                | 4 706 000                                 | 3 650                |
| <b>Portugal</b>                   | 972 000                                   | 68                   |
| <b>Spanien</b>                    | 1 540 000                                 | 1 468                |
| <b>Schweden</b>                   | 7 421 000                                 | 6 522                |
| <b>Vereinigtes<br/>Königreich</b> | 340 926 000                               | 78 165               |

#### **4. AUF GEMEINSCHAFTSEBENE ERFORDERLICHE MASSNAHMEN**

##### **4.1. Der Hintergrund der staatlichen Entschädigungsregelungen**

Die in Kapitel 3 behandelten nationalen Entschädigungsregelungen sind aus unterschiedlichen Gründen geschaffen worden. Für einige ist der Hauptgrund eine Sozialpolitik, die das Ziel verfolgt, ungerechte Ergebnisse zu vermeiden, obwohl in dieser Gruppe bei den Regelungen substanzielle Unterschiede hinsichtlich der in der Praxis verfügbaren Entschädigungsbeträge und der beispielsweise im Hinblick auf den Anspruch geltenden Restriktionen festzustellen sind. Soziale Gerechtigkeit und Solidarität sind die Grundsätze, die auch der europäischen Konvention vom Jahre 1983 zugrunde liegen. Andere Mitgliedstaaten verbinden die Notwendigkeit staatlicher Entschädigungsregelungen mit strafrechtspolitischen Erwägungen. Diese Gründe haben die Gestaltung der Regelungen in jedem Mitgliedstaat natürlich beeinflusst und erklären zum Teil ihre Unterschiedlichkeit.

Es gibt allerdings einen gemeinsamen Nenner in allen Mitgliedstaaten: Zwar gilt der Grundsatz, dass der Täter für die Entschädigung des Opfers einer Straftat zuständig ist, alle Mitgliedstaaten erkennen aber die Tatsache an, dass die Opfer vom Täter nicht immer eine Entschädigung erhalten können. Dies kann der Fall sein, wenn der Täter nicht identifiziert oder nicht erfolgreich verfolgt werden kann oder wenn er nicht über die Mittel für eine Entschädigung des Opfers verfügt. Auch andere

Quellen wie die Sozialversicherung oder private Versicherer können möglicherweise keine ausreichende Entschädigung für die Schädigung des Opfers leisten. So kann man davon ausgehen, dass die Opfer sich in einer schlechteren Lage befinden als andere Personengruppen, die beispielsweise infolge von Krankheit, Unfall oder Arbeitslosigkeit verschiedenartige Schädigungen oder Verluste erlitten haben. Somit lässt sich die Rolle der staatlichen Entschädigungsregelungen als Bereitstellung eines Sicherheitsnetzes für die Opfer sehen.

#### **4.2. Staatliche Entschädigung für Opfer von Straftaten auf Gemeinschaftsebene**

Der Überblick über die staatlichen Entschädigungsregelungen in den Mitgliedstaaten in Kapitel 3 vermittelt - zumindest auf den ersten Blick - den Eindruck, dass die Möglichkeit der Opfer in der Europäischen Union, eine Entschädigung zu erhalten, besser sein könnte. Das Fehlen einer möglichen staatlichen Entschädigung für Opfer in allen Mitgliedstaaten und die mangelnde Konvergenz zwischen den bestehenden Regelungen führt je nach Aufenthalts- oder Tatort zu Unterschieden für die einzelnen Personen. So können beispielsweise zwei Personen, die in verschiedenen Mitgliedstaaten unter identischen Umständen Opfer einer Straftat werden, als Entschädigung für ähnliche Schädigungen völlig verschiedene Entschädigungsbeträge erhalten. Auch aufgrund von Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen bestehen Unterschiede. Ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats mit einer Entschädigungsregelung, der in einen Mitgliedstaat reist, in dem es keine oder eine sehr beschränkte Regelung gibt, wird (falls er Opfer einer Straftat wird) für die Dauer des Aufenthalts seine Aussicht auf eine Entschädigung abnehmen oder fast schwinden sehen. Eine Person, die sich in entgegengesetzter Richtung zwischen diesen Mitgliedstaaten bewegt, wird hingegen eine drastische, wenn auch vorübergehende Verbesserung ihrer Rechte als Opfer einer Straftat erfahren. Für eine Person, die Opfer einer Straftat in einem Mitgliedstaat ist, in dem sie nicht ansässig ist, wird es möglicherweise schon aufgrund mangelnder Unterstützung bei den entsprechenden Verwaltungsverfahren schwierig sein, eine staatliche Entschädigung zu erhalten. Diese Wirkung, die den Opfern willkürlich erscheinen muss, ist im Hinblick auf das Ziel der EU, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für alle zu schaffen, eindeutig nicht befriedigend.

Auf der Grundlage dieser Erwägungen kristallisieren sich drei Ziele für mögliche Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene heraus:

- Erstens: Gewährleisten, dass Opfer in der EU eine staatliche Entschädigung erhalten können, d.h. ein Sicherheitsnetz für alle, die in der EU ihren Wohnsitz haben.
- Zweitens: Erlass von Maßnahmen zur Beschränkung der ungerechten Wirkung, die sich aus den in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden, weit auseinandergehenden Entschädigungsniveaus ergeben kann, die praktisch vom Wohnsitzland einer Person oder dem EU-Mitgliedstaat abhängen, in dem sie Opfer einer Straftat wurde.
- Drittens: Erleichterung des Zugangs zu staatlicher Entschädigung für Opfer in Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen, d.h., das EU-Land, in dem die Straftat erfolgt, sollte für den Zugang der Opfer zur staatlichen Entschädigung keine entscheidende Rolle spielen.

Es ist hervorzuheben, dass diese drei Ziele eng miteinander verflochten sind. Ohne die Möglichkeit einer staatlichen Entschädigung in allen Mitgliedstaaten kann der Zugang zu dieser Entschädigung in Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen nicht erleichtert werden. Ohne leichten Zugang zu staatlicher Entschädigung in Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen wird das Sicherheitsnetz in der Praxis nicht alle Situationen abdecken, in denen Opfer eine staatliche Entschädigung brauchen.

***Frage 1: Soll eine Gemeinschaftsinitiative für staatliche Entschädigung für Opfer von Straftaten die drei o.g. Ziele verfolgen? Sollten auch andere Ziele verfolgt werden?***

#### **4.3. Das Opfer einer Straftat als Ausgangspunkt**

Ausgangspunkt für die Erwägungen sind die Bedürfnisse der Opfer in einer europäischen Perspektive. Ziel dabei ist, diese Bedürfnisse bedingungslos und unvoreingenommen zu betrachten, um die bestmöglichen Lösungen für die drei oben dargestellten Ziele zu finden. Deshalb geht es weniger darum, den kleinsten gemeinsamen Nenner der bestehenden Regelungen zu bestimmen, als vielmehr herauszukristallisieren, wie weitere Fortschritte erzielt werden können. Allerdings muss sich jede Gemeinschaftsinitiative auch darum bemühen, auf das in zahlreichen Mitgliedstaaten bereits Erreichte aufzubauen, um nicht das Rad neu zu erfinden und gut eingeführte Praktiken umzustoßen.

Im weiteren Verlauf des Dokuments prüft Kapitel 5, wie ein Sicherheitsnetz für alle in der EU wohnhaften Personen hergestellt werden kann. Im Wesentlichen geht es dabei um die Frage, wie auf Gemeinschaftsebene gemeinsame Mindestnormen geschaffen werden können. Dabei wird auch die Frage behandelt, wie das zweite Ziel der Begrenzung ungerechter Wirkung erreicht werden kann. Bei der Behandlung der Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen in diesem Kapitel wird von der Hypothese ausgegangen, dass der Territorialitätsgrundsatz in allen Mitgliedstaaten uneingeschränkt Anwendung findet, d.h., dass das Opfer das Recht hat, einen Antrag auf staatliche Entschädigung in dem Mitgliedstaat zu stellen, in dem die Tat begangen wurde. Kapitel 6 prüft das Ziel der Gewährleistung eines leichten Zugangs zu staatlicher Entschädigung in Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen.

### **5. ENTSCHÄDIGUNG FÜR OPFER VON STRAFTATEN - MINDESTNORMEN**

#### **5.1. Allgemeine Erwägungen**

Je größer die Harmonisierung, desto weniger besteht die Gefahr ungerechter Wirkung infolge von Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten. Andererseits darf man nicht vergessen, dass es mehrere Abgrenzungen gibt. Die Entschädigungsniveaus der Mitgliedstaaten sind aufgrund unterschiedlicher Standpunkte oder Prioritäten im Bereich Opferhilfe, aber auch aufgrund unterschiedlicher Lebensstandards in den Mitgliedstaaten keineswegs einheitlich. Deshalb können die Entschädigungsniveaus in finanzieller Hinsicht nicht vereinheitlicht werden. Andererseits können die Grundsätze, die den Entschädigungsniveaus im Hinblick auf die Art der gedeckten Schäden zugrunde liegen, auf Gemeinschaftsebene behandelt werden. Darüber hinaus muss - wie bereits ausgeführt wurde - angestrebt werden, auf dem in den Mitgliedstaaten bereits Bestehenden aufzubauen und nicht etwas völlig Neues einzuführen.

Infolgedessen würde eine Gemeinschaftsinitiative eher darauf abzielen, Mindestnormen einzuführen als eine Harmonisierung zu realisieren.

Die Definition von Mindestnormen besteht im Wesentlichen darin, die möglichen Einschränkungen für die staatliche Entschädigung der Opfer durch Mitgliedstaaten zu definieren. Hervorzuheben ist, dass hingegen nichts die Mitgliedstaaten daran hindert, großzügigere Bestimmungen für die Opfer beizubehalten oder einzuführen. Das bedeutet, dass die Einführung von Mindestnormen nicht als Rechtfertigung für eine Verschlechterung der derzeitigen Praxis der Mitgliedstaaten herangezogen werden kann.

Im restlichen Teil dieses Kapitels werden die Bestandteile einer gemeinsamen Mindestnorm geprüft, wobei den Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Dabei sollen nicht alle möglichen Argumente im Zusammenhang mit jeder Frage erschöpfend behandelt werden, sondern einige der Hauptaspekte, um die Debatte über den möglichen Weg zu Fortschritten zu stimulieren. Vor der Prüfung der einzelnen Kriterien ist hervorzuheben, dass klare, genau definierte Kriterien erforderlich sind. Es ist nicht einzusehen, warum die bei den staatlichen Entschädigungsregelungen geltenden Kriterien weniger klar sein sollten als die, die im Rahmen des nationalen Deliktsrechts oder der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit gelten. Um transparente, vorhersehbare Regeln zu gewährleisten, muss der Ermessensspielraum der mit der Anwendung der Regelung betrauten Behörde soweit wie möglich eingeschränkt werden. Dies ist ein leitender Grundsatz für die Betrachtung jedes Kriteriums.

## **5.2. Die Komponenten einer Mindestnorm - Kriterien für den Anspruch auf Entschädigung**

### **5.2.1. Opfer, die eine Entschädigung erhalten können**

Nach dem Fall Cowan ist klar, dass die Möglichkeit der Entschädigung allen EU-Bürgern zu denselben Bedingungen wie den Staatsangehörigen des Mitgliedstaats offen stehen muss, in dem die Straftat begangen wurde. Es wäre angemessen, diese Möglichkeit auf alle (aufgrund des Gemeinschaftsrechts oder des nationalen Rechts) rechtmäßig in einem Mitgliedstaat der EU ansässigen Personen auszudehnen, darunter auch Drittstaatsangehörigen, die Opfer einer Straftat im Hoheitsgebiet irgendeines Mitgliedstaats sind. Dieses Ziel spiegelt das des Rahmenbeschlusses des Rates über die Stellung des Opfers im Strafverfahren wider und stimmt mit den Grundsätzen des jüngsten Vorschlags der Kommission für eine Richtlinie des Rates<sup>20</sup> betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen überein.

In allen Mitgliedstaaten haben auch die mittelbaren Opfer einen Anspruch auf Entschädigung und müssen somit in die Mindestnorm einbezogen werden. Wenn das direkte Opfer rechtmäßig in einem Mitgliedstaat ansässig ist, müssen auch die mittelbaren Opfer, unabhängig von ihrem Wohnsitzstaat, eine staatliche Entschädigung beanspruchen können. Zu überlegen ist, ob die Begriffe

<sup>20</sup>

KOM(2001) 127 endg., 13.3.2001. ABl. C 240 E, 28.8.2001, S. 79.

"Unterhaltsberechtigte" oder "Angehörige" in einer Mindestnorm definiert werden sollen oder ob dies jedem Mitgliedstaat überlassen werden soll.

#### 5.2.2. *Kriterien in Verbindung mit der Art der Straftat und des verursachten Schadens*

Für diese Kriterien gibt es auf der Grundlage dessen, was in den Mitgliedstaaten existiert und was in der Europäischen Konvention von 1983 steht, mehrere Optionen. Die Kriterien können je nach Art des vom Opfer erlittenen Schadens geprüft werden.

Eine Möglichkeit wäre die Deckung aller Straftaten und die Beschränkung des Zugangs zur Entschädigung durch die Einführung verschiedener spezifischer Restriktionen. So könnten die im Allgemeinen durch eine Versicherung gedeckten Straftaten ausgenommen werden, wie Zuwiderhandlungen im Straßenverkehr oder Straftaten am Arbeitsplatz. Eine weitgehendere Beschränkung wäre der Ausschluss von fahrlässig oder leichtfertig begangenen - d. h. nicht vorsätzlichen - Straftaten. Man kann sich zwar mit einer privaten Versicherung für Schäden versichern, die durch alle derartigen Straftaten verursacht werden. Dies könnte allerdings zum Ausschluss bestimmter Gewalttaten führen - wie beispielsweise fahrlässiger Tötung - bei denen eine Entschädigung der Unterhaltsberechtigten und anderen Hinterbliebenen besonders erforderlich wäre. Eine andere Einschränkung bestände darin, nur schwere Straftaten zu decken, aber es wäre schwierig, für diesen Begriff in den Mitgliedstaaten eine einheitliche Definition zu finden; außerdem würde der Anwendungsbereich sehr eingeschränkt. Bei einem anderen Ansatz würden nur Gewaltverbrechen gedeckt, wobei nicht mehr zwischen vorsätzlichen und unbeabsichtigten Straftaten unterschieden werden müsste.

Was den Schaden anbetrifft, so könnte sich die Entschädigung auf die physische und psychische persönliche Schädigung beschränken und somit materielle Verluste per se ausschließen. Letztere könnten lediglich in dem Maße gedeckt werden, in dem das Opfer in direktem Zusammenhang mit einem Gewaltverbrechen gegen die Person Schäden erlitten hat, was die Regelung in vielen Mitgliedstaaten vorsieht. Der Ausschluss des materiellen Schadens ließe sich damit begründen, dass man sich für derartige Verluste versichern kann. Andererseits ist hervorzuheben, dass Eigentumsverlust in bestimmten Fällen auch nachhaltige negative Folgen haben kann. Wenn einer Person das Eigentum entzogen wird, das sie für ihren Lebensunterhalt benötigt oder wenn die Lebensumstände einer Person nicht erlauben, eine derartige Versicherung abzuschließen, so könnte es als unbillig angesehen werden, für den materiellen Verlust keine Entschädigung vorzusehen.

Das Erfordernis der Schwere des Schadens könnte die Deckung zu sehr einschränken und das Problem der Definition dessen aufwerfen, was schwer ist und was nicht. Vielleicht wäre es besser, geringfügigere Schäden mittels einer De-minimis-Bestimmung auszuschließen, die auf den Betrag der Entschädigung Anwendung fände, der gewährt werden kann.

Natürlich könnte man Kombinationen der Kriterien bezüglich der Art der Straftat und der Art des erlittenen Schadens in Erwägung ziehen, allerdings ist dafür Sorge zu tragen, dass dies nicht zu übermäßig restriktiven Kriterien führt. Auf den ersten Blick sollte eine Mindestnorm zumindest die vorsätzlichen Straftaten decken, die Personenschaden verursachen. Allerdings würde eine solche Einschränkung bestimmte Kategorien - wie Unbeteiligte und Samariter - ausschließen, die in

zahlreichen Regelungen der Mitgliedstaaten eine Entschädigung beanspruchen können.

**Frage 2: Welche Kriterien für den Anspruch auf Entschädigung sollen für die durch eine Mindestnorm gedeckten Straftat- und Schadensarten gelten?**

### 5.2.3. Grundsätze für die Bewertung des Anspruchs auf Entschädigung

In Fällen, in denen der Täter nicht identifiziert wird oder nicht (erfolgreich) verfolgt werden konnte, stellt sich die Frage, welcher Beweisgrad bei der Beantragung einer Entschädigung von dem Opfer gefordert werden muss. Die erlittenen Verletzungen als solche würden kein großes Problem darstellen, da das Opfer in den meisten Fällen einen nach der Straftat erstellten ärztlichen Bericht vorlegen kann. Allerdings muss das Opfer auch nachweisen, dass es tatsächlich Opfer einer Straftat war und die Verletzungen durch diese Straftat hervorgerufen wurden. Dieser Aspekt ist wichtig, weil die Deckung der Situationen, in denen der Täter nicht identifiziert oder verfolgt wurde, ein wesentlicher Bestandteil der staatlichen Entschädigung ist. Man muss sich um eine ausgewogene Lösung bemühen, die die Notwendigkeit berücksichtigt, in diesen Fällen eine Entschädigung zu gewähren, die aber keinen Anreiz für einen Missbrauch der Regelung darstellt.

Um die Einheitlichkeit in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten, könnte man einen gemeinsamen Bewertungsgrundsatz einführen, beispielsweise in Form des höchst möglichen Wahrscheinlichkeitsgrads, den die Mitgliedstaaten anwenden dürften (wobei zu berücksichtigen ist, dass es sich um Mindestnormen handelt). Das Problem, sowohl auf theoretischer Ebene als auch auf der Ebene der praktischen Anwendung einen für alle Mitgliedstaaten akzeptablen gemeinsamen Grundsatz zu finden, darf allerdings nicht übersehen werden. Hinzu kommt, dass es nicht leicht ist, den zurzeit in den Mitgliedstaaten tatsächlich angewandten Nachweisgrad genauer zu bemessen. Infolge dessen wäre eine Alternative, diese Frage den Mitgliedstaaten zu überlassen, obwohl dies im Hinblick auf die konkreten Möglichkeiten der Opfer, eine Entschädigung zu erhalten, zu substantiellen Unterschieden in der EU führen würde.

**Frage 3: Sollte eine Mindestnorm ein bestimmtes Nachweisniveau umfassen, das von dem Antragsteller einer staatlichen Entschädigung gefordert würde?**

## 5.3. Gedeckte Schäden

### 5.3.1. Materielle Schäden

In den meisten Mitgliedstaaten gibt es eine Entschädigung für ärztliche Behandlung und Krankenhausaufenthalt, Verdienstausschlag und - für die Hinterbliebenen - für Bestattungskosten und Unterhaltsverlust. Diese Bestandteile sollten auch durch eine Mindestnorm gedeckt werden. Dabei sollten die Kosten für die ärztliche Behandlung auch psychische Beratung, Psychotherapie oder eine ähnliche Versorgung einschließen, die infolge einer Straftat nötig sein könnte. Die Deckung könnte möglicherweise dahingehend erweitert werden, dass sich unmittelbar aus den Straftaten gegen die Person ergebende materielle Schäden gedeckt werden könnten, auch wenn materielle Schäden als solche für eine Entschädigung nicht in Frage kämen (wenn der Anspruch auf Entschädigung auf Personenschaden beschränkt ist). So ließen sich beispielsweise Schäden infolge des Schadens an persönlichem

Eigentum wie Brillen oder Kleidung einbeziehen, das das Opfer zum Zeitpunkt der Straftat trug.

### 5.3.2. *Immaterieller Schaden*

Immaterieller Schaden, wie Schmerzen und Leiden (*pretium doloris*) wirft größere Probleme auf. Dieser vom Opfer erlittene Schaden hat keine konkreten Kosten verursacht und wird deshalb bisweilen als Nicht-Vermögensschaden bezeichnet. Als Basisfaktoren für die Bewertung immateriellen Schadens können die negativen Auswirkungen für das Opfer während der schlimmsten Phase der Rehabilitation und Versorgung nach der Straftat, langfristige psychische Leiden, schwere psychische Belastung, Verletzung der persönlichen Integrität, Invalidität (unabhängig von rein medizinischen Konsequenzen), Verlust an Lebensqualität, Verlust an Lebenserwartung usw. berücksichtigt werden. Sowohl die objektiven Bedingungen im Zusammenhang mit der Lage des Opfers im Einzelfall als auch die subjektiven Bedingungen wie die Art und Schwere der Straftat als solcher können in Betracht gezogen werden. Für die Zwecke dieses Grünbuchs ist es nicht möglich, diese Konzepte detaillierter zu betrachten, weil bezüglich ihrer Definition und sogar ihrer Existenz in den Mitgliedstaaten Unterschiede bestehen.

Allerdings dürfen die immateriellen Schäden nicht vernachlässigt werden, weil man die Lage aus der Sicht des Opfers sehen muss. Möglicherweise erholt sich ein Opfer relativ schnell von seinen körperlichen Verletzungen, aber die psychischen Folgen der Straftat können andauern und schweres Leiden verursachen. Aus diesem Grund stellen diese Schäden zurzeit in einigen Mitgliedstaaten den Hauptbestandteil der Entschädigung (im Verhältnis zu dem gewährten Betrag) dar. Dies gilt auch für die Möglichkeit der Entschädigung von Unterhaltsberechtigten oder anderen Angehörigen von Personen, die infolge einer Straftat verstorben sind, unabhängig von der Entschädigung für den Unterhaltsverlust. Ein Ausschluss der immateriellen Schäden würde im Übrigen zu großen Unterschieden zwischen dem, was das Opfer von dem Täter in einer Zivilklage erhalten könnte, und der Entschädigung führen, die das Opfer vom Staat erhalten könnte. Aufgrund dieser Erwägungen sprechen wohl starke Gründe für eine Einbeziehung der immateriellen Schäden in eine Mindestnorm.

Ferner stellt sich die Frage, ob eine gemeinsame Definition der immateriellen Schäden für die Zwecke der staatlichen Entschädigung erforderlich ist. Zumindest müsste ein allgemeiner Grundsatz ins Auge gefasst werden z.B., dass die Entschädigung Schmerz und Leiden und andere immaterielle Schäden deckt. Im Hinblick auf die zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede könnte sich allerdings die Suche nach einer Definition dessen, was eine derartige Entschädigung decken sollte, als sehr schwierig erweisen. Eine ausdrückliche Bezugnahme darauf, dass die Entschädigung ebenso wie im Rahmen des nationalen Deliktsrechts zu bewerten ist, könnte eine Option darstellen, obwohl im Hinblick auf die einheitliche Anwendung unter Berücksichtigung der Unterschiede zwischen den entsprechenden Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten kein großer Fortschritt erzielt würde.

***Frage 4: Sollten immaterielle Schäden in eine Mindestnorm einbezogen werden und, falls ja, könnte eine Definition derartiger Schäden aufgenommen werden?***

5.3.3. *Dauerhafte Erwerbsunfähigkeit*

Wie bereits aus Kapitel 3 ersichtlich, leisten die meisten Mitgliedstaaten eine gesonderte Entschädigung für die dauerhafte Erwerbsunfähigkeit, die ebenfalls in eine Mindestnorm einbezogen werden sollte. Oft umfasst diese Entschädigung auch eine Entschädigung für immaterielle Schäden und manchmal auch eine Entschädigung für Narben oder Entstellungen. Es ließe sich anführen, dass für Letztere auch ganz unabhängig von einer dauerhaften Erwerbsunfähigkeit eine Entschädigung geleistet werden sollte, die somit eine besondere Art der Entschädigung für immaterielle Schäden darstellt. Im Hinblick auf die eigentliche Frage der dauerhaften Erwerbsunfähigkeit wäre es sehr schwierig, eine - in eine Mindestnorm einzubeziehende - weitere Definition der Schadensart zu erreichen, für die in diesem Zusammenhang ein Anspruch auf Entschädigung entstände. Die einzig denkbare Bedingung wäre, dass sich die staatliche Entschädigung der Opfer für die dauerhafte Erwerbsunfähigkeit im Hinblick auf die Bewertung der Schäden im Rahmen des Deliktsrechts oder der Entschädigung aus anderen Quellen (wie einer privaten Versicherung) nicht zu weit von der normalen Praxis in den Mitgliedstaaten entfernen dürfte.

***Frage 5: Kann die Entschädigung für eine dauerhafte Erwerbsunfähigkeit für die Zwecke einer Mindestnorm definiert werden?***

5.3.4. *Feststellung des Entschädigungsbetrags*

Eine einfache Lösung für eine Mindestnorm in diesem Bereich wäre für den erlittenen materiellen Schaden eine vollständige Entschädigung für den von dem Opfer der Straftat nachgewiesenen tatsächlichen Schaden. Mit anderen Worten, das Opfer sollte durch die Entschädigung für diesen Schaden wieder in die finanzielle Lage versetzt werden, in der es sich befunden hätte, wenn es den betreffenden Schaden nicht erlitten hätte. Dies würde auch die vollständige Entschädigung in Fällen mit grenzüberschreitenden Bezügen sicherstellen, wenn das Opfer in seinen Wohnsitzmitgliedstaat zurückkehrt und in diesem Staat den größten Teil des tatsächlichen Schadens - wie Kosten für ärztliche Behandlung und Verdienstausschlag - hat.

Die Verwendung tarifgestützter Systeme für die Berechnung der Entschädigung für derartige Kosten könnte mit dem Erfordernis der Entschädigung für die tatsächlichen Verluste als vereinbar angesehen werden, sofern die Tarife auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten für ärztliche Behandlung und Krankenhausaufenthalt festgesetzt werden. Dabei würden allerdings mögliche Komplikationen in Einzelfällen und die Notwendigkeit der Bewertung des Dienstausschlags im Einzelfall nicht berücksichtigt werden. Tarife können auch die Gefahr ungerechter Wirkung in Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen nach sich ziehen, da die Berechnung solcher Tarife auf der Grundlage einzelstaatlicher Bedingungen erfolgt und sie sich möglicherweise für die Deckung der in einem anderen Mitgliedstaat aufgelaufenen tatsächlichen Kosten als unzureichend erweisen. Andererseits können tarifgestützte Regelungen die Verwaltung der staatlichen Entschädigung vereinfachen und dem Opfer einer Straftat eine raschere Entschädigung ermöglichen. Auch diese Aspekte müssen in die allgemeinen Überlegungen über die Modalitäten der Feststellung des Entschädigungsbetrags einfließen.

Komplikationen entstehen im Zusammenhang mit der Entschädigung für Schmerz und Leiden und andere immaterielle Schäden, da sich der Entschädigungsbetrag hier nicht auf tatsächliche Verluste stützen kann. Allerdings wäre es trotz der Gefahr ungerechter Wirkung wahrscheinlich nicht möglich, gemeinsame Leitsätze für die Feststellung des effektiven Entschädigungsbetrags für derartige Schäden zu bestimmen. Diese Bewertung muss deshalb jedem Mitgliedstaat überlassen bleiben, der sie möglicherweise entsprechend den für die Berechnung der Leistungen der sozialen Sicherheit, der privaten Versicherung oder des Schadensersatzes gemäß dem nationalen Zivilrecht verwendeten Sätzen regelt.

Weiter ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass aus der Perspektive des Opfers der Straftat letztendlich der tatsächlich erhaltene Betrag zählt und nicht die Art und Weise, in der sich der Gesamtbetrag als Entschädigung für verschiedene Schadensarten aufschlüsselt. Die Notwendigkeit, für die Zwecke einer Mindestnorm zu definieren, wie jeder einzelne Bestandteil entschädigt werden soll, sollte deshalb nicht zu weit getrieben werden. Vielmehr ist anzustreben, dass alle Schäden, seien sie materieller oder immaterieller Art, unter die Norm fallen, unabhängig davon, unter welchem spezifischen Bestandteil derartige Schäden berücksichtigt werden.

In diesem Zusammenhang stellt sich ferner die Frage, in welcher Form die Entschädigung gezahlt werden sollte; die wichtigsten Optionen sind ein Pauschalbetrag oder eine regelmäßige Zahlung. Diese Frage wird allerdings nicht grundlegender erörtert, da es nicht erforderlich scheint, sie auf Gemeinschaftsebene zu behandeln.

#### *5.3.5. Die finanzielle Lage des Opfers*

Mehrere Mitgliedstaaten berücksichtigen die finanzielle Lage des Opfers, nicht nur bei der Berechnung des Entschädigungsbetrags, sondern auch bei der Beurteilung des Anspruchs auf Entschädigung. Dies kann auf der Überlegung basieren, dass in jedem Einzelfall eine Beurteilung des Bedarfs des Opfers erforderlich ist, einschließlich seiner Fähigkeit, mit dem finanziellen Schaden infolge der Straftat fertig zu werden. Dies kann allerdings den Anspruch der Opfer auf Entschädigung substanziell verringern. Damit wird das Ermessen in das System eingeführt und das macht es dem Opfer schwerer, seine tatsächlichen Aussichten hinsichtlich einer staatlichen Entschädigung nach einer Straftat zu beurteilen. Darüber hinaus gelten die Rechtfertigungsgründe für die Entschädigung für immaterielle Schäden unabhängig von der finanziellen Lage des Opfers. Außerdem ist auch die Gefahr ungerechter Wirkung in Fällen mit grenzüberschreitenden Bezügen nicht von der Hand zu weisen. Eine Person könnte wegen ihres Einkommensniveaus von einer Entschädigung in dem einen Mitgliedstaat ausgeschlossen werden, nicht aber in dem anderen. Ein in allen Mitgliedstaaten anwendbares gemeinsames Kriterium für die Bewertung der Mittel, das den unterschiedlichen Lebensstandard berücksichtigt, wäre sehr schwer zu gestalten. Aus diesem Grund scheint eine derartige Bedingung nicht gerechtfertigt.

***Frage 6: Sollte eine Mindestnorm die Berücksichtigung der finanziellen Lage des Opfers bei der Bestimmung des Anspruchs des Opfers oder der Feststellung des Entschädigungsbetrags ermöglichen?***

### 5.3.6. *Mindest- und Höchstsätze*

Bei den Überlegungen über eine Mindestnorm ist auch die Frage zu erörtern, ob - wie in den meisten einzelstaatlichen Entschädigungsregelungen - ein Mindest- und ein Höchstsatz für die Entschädigung festgelegt werden sollen. Ziel eines Mindestsatzes wäre es, die Behandlung zahlreicher, sehr geringe Beträge betreffender Anträge zu vermeiden, bei denen die entsprechenden Verwaltungskosten erheblich über der tatsächlich ausgezahlten Entschädigung lägen. Außerdem ist es für das Opfer einer Straftat eher möglich, vom Täter eine Entschädigung zu erhalten, wenn es um geringere Beträge geht. Ein Höchstsatz könnte mit haushaltspolitischen Sachzwängen begründet werden, aber auch mit dem Argument, dass der Staat für die Entschädigung des Opfers keine unbegrenzte Verantwortung übernehmen sollte. Ein Höchstsatz könnte dazu dienen, extreme Situationen wie eine Entschädigung für außergewöhnlich hohen Verdienstausschlag zu vermeiden. Aus denselben Gründen, die im Zusammenhang mit den Entschädigungsniveaus im Allgemeinen dargelegt wurden, ist es fraglich, ob in einer Mindestnorm gemeinsame Sätze festgelegt werden können. Allerdings ließe sich ein Höchstbetrag für den Mindestsatz und ein Mindestbetrag für den Höchstsatz in Erwägung ziehen.

### 5.4. **Subsidiäre Anwendung**

In den meisten Mitgliedstaaten besteht die Möglichkeit, eine staatliche Entschädigung zu erhalten, subsidiär zu der Möglichkeit einer Entschädigung des Opfers aus anderen Quellen. Grund dafür ist die Tatsache, dass der Täter dafür zuständig ist, für den vom Opfer erlittenen Schaden aufzukommen, aber auch das Bestreben, eine doppelte Entschädigung zu vermeiden. Es gibt keinen Grund, von diesem Grundsatz bei der Prüfung gemeinsamer Mindestnormen abzuweichen. Eher geht es darum, zu klären, wie strikt der Grundsatz angewendet werden sollte - welche Anstrengungen sollten konkret von dem Opfer gefordert werden, um vom Täter entschädigt zu werden?

Aufgrund der unterschiedlichen Mittel und Verfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten, die dem Opfer einer Straftat zur Verfügung stehen, wenn es eine Entschädigung vom Täter erhalten will, ist dies eine komplizierte Frage. In einer Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen kann es für das Opfer schon schwierig sein, seine Forderung anzubringen, und noch schwieriger, das Urteil oder die Entscheidung durchzusetzen. Je mehr in dieser Hinsicht von dem Opfer gefordert wird, desto länger wird es natürlich dauern, bevor das Opfer sich für die Entschädigung an den Staat wenden kann. In Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen droht diese Frist noch länger zu werden als in einer einzelstaatlichen Situation, was die Gefahr der Sekundärviktimsierung weiter verstärkt.

Bemerkenswert ist, dass die Lage eines Opfers einer Straftat sowohl in einer nationalen als auch in einer Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen tatsächlich besser sein kann, wenn der Täter unbekannt bleibt. In solchen Fällen braucht nicht auf den Ausgang des Gerichtsverfahrens zur Haftung des Täters für die Zahlung einer Entschädigung gewartet werden und auch nicht auf das Ergebnis der Durchsetzung einer solchen Entscheidung oder eines solchen Urteils, was sich in vielen Fällen aufgrund der Insolvenz des Täters als fruchtlos erweisen kann. Diese einigermaßen widersprüchliche Wirkung wird verstärkt, wenn der Grundsatz der subsidiären Anwendung strikt eingehalten wird.

Neben dem Bemühen um eine Entschädigung durch den Täter ist das Opfer einer Straftat möglicherweise auch verpflichtet, andere Quellen - wie eine private Versicherung - auszuschöpfen. Man kann allerdings voraussetzen, dass dies weniger Zeit in Anspruch nimmt als ein Gerichtsverfahren und der Kontext mit grenzüberschreitenden Bezügen wird wahrscheinlich geringere Auswirkungen haben, weil man sich normalerweise in seinem Wohnsitzmitgliedstaat versichern wird.

Um eine gewisse Flexibilität einzubringen, könnte eine Lösung darin bestehen, dieses Erfordernis durch die Klausel abzuschwächen, dass das Opfer andere Entschädigungsmittel in einem angemessenen Ausmaß ausschöpfen muss. So bestände keine absolute Verpflichtung, in allen Fällen vom Täter auf gerichtlichem Wege eine Entschädigung zu erlangen. Außerdem wäre es nicht mehr absolut verpflichtend, das Ergebnis gerichtlicher Verfahren abzuwarten, und auch die endgültige Feststellung der Insolvenz des Täters wäre nicht mehr erforderlich. Das Kriterium könnte somit Fälle einbeziehen, in denen in einem frühen Stadium deutlich wird, dass der Täter keinerlei Entschädigung zahlen kann. Darüber hinaus könnten die Hemmnisse in einer Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen berücksichtigt werden. Das Kriterium der Angemessenheit könnte auch in Fällen Anwendung finden, in denen es dem Opfer infolge der erlittenen Schädigung große Schwierigkeiten bereitet, eine Zivilklage einzureichen.

***Frage 7: Wie sollte in einer Mindestnorm der subsidiäre Charakter der staatlichen Entschädigung im Vergleich zu anderen Entschädigungsquellen für Opfer definiert werden?***

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche anderen Arten der Entschädigung, die das Opfer tatsächlich erhalten hat, von der vom Staat zu zahlenden Entschädigung abgezogen werden sollen. Eine Entschädigung durch eine Pflichtversicherung, die soziale Sicherheit und ähnliche Quellen sollte abgezogen werden, ob aber eine Entschädigung durch eine private Versicherung abgezogen werden sollte, ist weniger klar. Es ließe sich argumentieren, dass das Opfer einer Straftat nicht für seine eigene Sorgfalt bestraft werden sollte. Ein Abzug einer Entschädigung durch eine private Versicherung würde bedeuten, dass die Person ihre private Versicherung umsonst abgeschlossen hat. Wird eine solche Entschädigung nicht in Abzug gebracht, so bedeutet das andererseits in der Praxis, dass das Opfer für ein und dieselbe Schädigung eine doppelte Entschädigung erhalten kann. Insbesondere ist dies der Fall, wenn die staatliche Entschädigung für materielle Schäden vollständige Entschädigung bietet. Auf jeden Fall kann es bei Fragen wie der Deckung der Versicherungspolice für Schäden infolge einer Straftat und dem Maße, in dem eine solche Versicherung von Personen abgeschlossen wird, beträchtliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten geben, die eine Beurteilung dieser Frage auf europäischer Ebene erschweren. Es gibt eine Reihe weiterer komplexer Aspekte wie die Frage des besonderen Charakters von Lebensversicherungspolice, aber eine erschöpfende Behandlung dieser Probleme würde hier zu weit führen.

Die Grenze ist auf jeden Fall bei der Entschädigung zu ziehen, die das Opfer einer Straftat tatsächlich aus anderen Quellen erhalten hat oder erwartungsgemäß (mit gewisser Sicherheit) erhalten kann. Auch die Entschädigung in Abzug zu bringen, die das Opfer einer Straftat hätte erhalten können, wenn es eine entsprechende Versicherung abgeschlossen hätte, wäre zu restriktiv und sehr schwer einigermaßen einheitlich in der EU anzuwenden.

**Frage 8: Welche anderen Quellen der Entschädigung sollten von der staatlichen Entschädigung abgezogen werden?**

**5.5. Rechtseintritt des Staates**

Wenn das Opfer eine Entschädigung aus der Entschädigungsregelung erhalten hat, tritt in den meisten Mitgliedstaaten der Staat in die Rechte des Opfers hinsichtlich der Entschädigung durch den Täter ein. In diesem Zusammenhang könnte der Staat eine aktivere Rolle spielen und die finanziellen Konsequenzen der Zahlung der staatlichen Entschädigung in Fällen verringern, in denen noch unklar ist, ob das Opfer der Straftat eine Entschädigung vom Täter erhalten kann. Andererseits scheinen die Mitgliedstaaten, die ihre Forderungen nachdrücklicher an den Täter richten, lediglich beschränkten Erfolg zu verbuchen, d.h. dass der Rechtseintritt des Staates im Hinblick auf die Haushaltsmittel keine rechte Wirkung zeitigen kann. Hinzu kommt, dass es für den Staat wahrscheinlich schwierig ist, dieses Recht in einer Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen aktiv wahrzunehmen, d.h., wenn der Täter seinen Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat hat.

**5.6. Anzeige bei der Polizei**

Wie in Kapitel 3 ausgeführt wurde, sehen die meisten Mitgliedstaaten als Voraussetzung vor, dass das Opfer einer Straftat die Straftat bei der Polizei angezeigt hat. Dieses Erfordernis sollte ebenfalls in eine gemeinsame Mindestnorm aufgenommen werden. Eine Ausnahme kann für die Fälle vorgesehen werden, in denen das Opfer gute Gründe gehabt haben kann, keine Klage einzureichen. Allerdings stellt sich die Frage, ob ein Anspruch auf staatliche Entschädigung davon abhängen soll, ob das Opfer innerhalb einer bestimmten Frist bei der Polizei Anzeige erstattet hat. Eine lange Zeit nach der Straftat erfolgte Klage ist in jedem Fall vor allem nachteilig für das Opfer und macht die Feststellung schwieriger, ob es tatsächlich Opfer einer Straftat war und welche Schädigungen es erlitten hat. Deshalb liegt es im eigenen Interesse des Opfers, so schnell wie möglich Anzeige zu erstatten.

**5.7. Der Antrag auf staatliche Entschädigung**

Die meisten Mitgliedstaaten haben für die Antragstellung für eine staatliche Entschädigung Fristen gesetzt. Diese Fristen können mit dem Zeitpunkt der Straftat, dem Abschluss des Gerichtsverfahrens oder - wenn ein solches nicht eingeleitet wurde - mit dem Abschluss der polizeilichen Ermittlungen beginnen. Derartige Fristen scheinen berechtigt zu sein. Zu erwägen ist lediglich, ob gemeinsame (Mindest-)Fristen in eine Mindestnorm aufgenommen werden sollten. Derartige Fristen können zur Schaffung transparenter, einfacher Verfahrensregeln für staatliche Entschädigung in der gesamten EU beitragen.

In diesem Zusammenhang stellt sich eine Reihe von Fragen, sowohl in einem nationalen Kontext als auch in Fällen mit grenzüberschreitenden Bezügen. Möglicherweise muss die Notwendigkeit berücksichtigt werden, den Ausgang des Gerichtsverfahrens abzuwarten und die Bemühungen des Opfers der Straftat, vom Täter eine Entschädigung zu erlangen, was beides sehr zeitaufwendig sein kann. In einer Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen kann es für das Opfer schwieriger sein, sein Recht auf Entschädigung durch den Täter durchzusetzen; deshalb kann dieser Teil des Verfahrens noch größeren Zeitaufwand erfordern. In einer Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen kann das Opfer, wie im

Rahmenbeschluss des Rates über die Stellung des Opfers im Strafverfahren vorgesehen, sein Recht wahrnehmen, bei der Polizei seines Wohnsitzmitgliedstaats Klage einzureichen. Durch diese Beispiele wird deutlich, dass relativ großzügige Fristen vorgesehen werden sollten. Es kann auch sinnvoll sein, die Frist ab dem Zeitpunkt des Abschlusses des Strafverfahrens laufen zu lassen. Außerdem gibt es einige Ausnahmesituationen, in denen das Opfer einer Straftat viele Jahre nach der Straftat einen Antrag auf staatliche Entschädigung stellen kann. Dies könnte beispielsweise der Fall sein bei Kindern, die Opfer eines Sexualverbrechens waren. Infolgedessen müsste es für jede Frist eine Ausnahmebestimmung für derartige Situationen geben.

Was den Inhalt des Antrags als solchen anbetrifft, so scheint es recht normal, dass das Opfer alle verfügbaren Unterlagen liefert, wie den Polizeirapport, medizinische Gutachten, Einkommenserklärungen, Versicherungsbescheinigungen usw. Im Hinblick auf die Mindestnorm stellt sich die Frage, ob harmonisierte, in allen Gemeinschaftssprachen verfügbare Vordrucke erstellt werden müssen. Dies könnte den Zugang der Opfer zur staatlichen Entschädigung sehr erleichtern und einen Beitrag dazu leisten, die Verwaltungsverfahren transparenter zu gestalten. Diese Frage wird im Kapitel 6 im Zusammenhang mit der Erleichterung des Zugangs zu staatlicher Entschädigung in Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen eingehender behandelt.

#### **5.8. Vorschusszahlung**

Oft wird betont, dass die derzeitigen Entschädigungspraktiken in den Mitgliedstaaten den Bedürfnissen des Opfers nicht wirklich entsprechen. Die Kosten für Krankenhausaufenthalt und Verdienstausschlag beispielsweise entstehen unmittelbar nach der Straftat, während die Entschädigung, unabhängig davon, ob sie durch den Täter oder durch den Staat geleistet wird, im Allgemeinen erst viel später, manchmal mehrere Jahre später gewährt wird. Diese Zeitspanne kann ihren Grund im ineffizienten Funktionieren der Justiz und der Verwaltung haben, eine grundlegende Ursache ist aber natürlich auch die Notwendigkeit, jeden einzelnen Fall ernsthaft zu untersuchen und zu beurteilen.

Eine Möglichkeit, die negativen Auswirkungen dieser Fristen für das Opfer zu beseitigen oder abzuschwächen, besteht darin, eine Vorschusszahlung auf die staatliche Entschädigung zu gewähren. Eine solche Maßnahme kann dem Opfer sehr helfen und dazu beitragen, eine Sekundärviktimisierung zu verhindern. Die Möglichkeit einer Vorschusszahlung kann für ein Opfer in einer grenzüberschreitenden Situation noch vorteilhafter sein, in der es Gefahr läuft, noch länger auf eine Entschädigung warten zu müssen. In Fällen, in denen noch nicht bekannt ist, ob das Opfer eine Entschädigung vom Täter erhalten kann, kann hingegen die Zahlung eines Vorschusses durch den Staat Grundsatzfragen aufwerfen. Man könnte argumentieren, dass das Opfer die Möglichkeit hat, durch den Abschluss einer Reiseversicherung unmittelbare Unterstützung zu bekommen. Auch die Unterstützung durch Botschaften oder Konsulate für die eigenen Staatsangehörigen im Ausland muss berücksichtigt werden.

**Frage 9: Sollte die Möglichkeit einer Vorschusszahlung in eine Mindestnorm einbezogen werden?**

## 5.9. Weitere Kriterien

Die nationalen Entschädigungsregelungen enthalten im Allgemeinen eine Reihe von Kriterien, die zur Verweigerung oder Reduzierung der staatlichen Entschädigung führen können und auch in der europäischen Konvention von 1983 stehen.

Erstens kann es sich um das Verhalten des Opfers vor, während oder nach der Straftat handeln. Im Wesentlichen steht dies im Zusammenhang mit dem - im Deliktsrecht wohl bekannten - Konzept des Opfers, das seine eigene Schädigung hervorgerufen oder zu ihr beigetragen hat. Auch wenn die Definition dieses Begriffes im Hinblick auf die Anwendung zum Zwecke der staatlichen Entschädigung etwas unklar sein könnte, sollte sie ebenfalls in eine Mindestnorm einbezogen werden.

Zweitens kann auch die Beteiligung des Opfers an einer organisierten Straftat oder die Mitgliedschaft in kriminellen Organisationen einen Grund für die Verweigerung der Entschädigung darstellen. Dieses Kriterium wirft grundsätzlichere Einwände im Hinblick auf das Verhalten des Opfers außerhalb des Kontexts der betreffenden Straftat auf. Anscheinend ist dieses Kriterium allgemein in keinem Mitgliedstaat im Deliktsrecht enthalten. Es sind Situationen denkbar, in denen die Anwendung zu Schwierigkeiten oder ungerechten Ergebnissen führen könnte, beispielsweise wenn das Opfer zuvor an einem organisierten Verbrechen beteiligt war, anschließend aber einen Strich unter sein früheres Leben gezogen hat. Auch die Möglichkeit einer gerechten Bewertung dieses Kriteriums in Situationen mit grenzüberschreitenden Aspekten ist fraglich.

Drittens kann die Entschädigung verweigert werden, wenn ihre Gewährung im Widerspruch zu Justiz oder öffentlicher Ordnung stünde. Dies ist ein sehr vages, unklares Kriterium, für das schwer konkrete Beispiele seiner praktischen Anwendung zu finden sind. Es sieht außerdem ein sehr weitgehendes Ermessen in der Entschädigungsregelung vor, und macht es damit schwerer vorherzusagen, ob ein Opfer in einem speziellen Fall eine Entschädigung erhalten kann.

**Frage 10: Sollten Kriterien hinsichtlich des Verhaltens des Opfers in Bezug auf die Straftat, seine Beteiligung an krimineller Tätigkeit im Allgemeinen oder andere Gesichtspunkte der Justiz oder öffentlichen Ordnung in eine Mindestnorm einbezogen werden?**

**Frage 11: Welche weiteren, in diesem Grünbuch nicht behandelten Kriterien könnten zwecks Einbeziehung in eine Mindestnorm in Erwägung gezogen werden?**

## 6. ENTSCHÄDIGUNG FÜR OPFER VON STRAFTATEN - ZUGANG FÜR DAS OPFER IN EINER SITUATION MIT GRENZÜBERSCHREITENDEN BEZÜGEN

### 6.1. Die derzeitige Lage

Dieses Kapitel analysiert die Maßnahmen, die erforderlich sein könnten, um den Zugang des Opfers in einer Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen zur staatlichen Entschädigung in der gesamten EU zu erleichtern. Der in diesem Kapitel durchgängig verwendete Begriff "Opfer in einer Situation mit grenzüberschreitenden

"Bezügen" bezeichnet einen EU-Bürger, der Opfer einer Straftat in einem anderen Mitgliedstaat als dem wird, in dem er ständig wohnhaft ist.

Den durch die Rechtssache Cowan aufgestellten gemeinschaftlichen Rechtsgrundsätzen zufolge müssen die Möglichkeiten staatlicher Entschädigung, die ein Mitgliedstaat seinen Staatsangehörigen bietet, auch allen EU-Bürgern gewährt werden. Dafür könnte es ausreichen, dass alle Mitgliedstaaten das Recht auf staatliche Entschädigung gewähren, damit das Opfer in einer Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen nicht mehr Gefahr läuft, zwischen zwei Stühle zu geraten. Zu bemerken ist dazu, dass damit Nicht-EU-Bürger, die rechtmäßig in einem Mitgliedstaat ansässig und in einem anderen Opfer einer Straftat sind, nicht gedeckt sind. Diese Frage ist aber eher im Rahmen einer Mindestnorm zu behandeln.

Allerdings können die unterschiedlichen Entschädigungsregelungen der Mitgliedstaaten ungerechte Auswirkungen haben, je nachdem, wo in der EU eine Person Opfer einer Straftat wird. Dieses Problem wurde teilweise in Kapitel 5 behandelt. Wichtiger ist, wie aus dem Überblick über die europäischen Normen in Kapitel 2 und die bestehenden Regelungen in Kapitel 3 auch deutlich wurde, dass es keinen Mechanismus gibt, der den Zugang von Opfern in einer Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen zu einer staatlichen Entschädigung erleichtert. Die Probleme, die einem Opfer in einer Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen entstehen können, und die möglichen Lösungen zur Abschwächung dieser Probleme werden in diesem Kapitel dargelegt.

## **6.2. Hindernisse aufgrund der Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen**

Die Hindernisse, die sich aus der Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen ergeben und die die Möglichkeit des Opfers beeinträchtigen können, eine staatliche Entschädigung zu beantragen, lassen sich in drei Gruppen gliedern: Hindernisse im Zusammenhang mit der Information über die Möglichkeiten, Hindernisse im Zusammenhang mit der Antragstellung und Hindernisse im Zusammenhang mit der Untersuchung, die notwendigerweise die Antragstellung begleiten muss.

### **6.2.1. Information**

Das Opfer einer Straftat, das den Mitgliedstaat, in dem sich die Straftat ereignet hat, kurz nach der Tat - beispielsweise als Tourist - verlässt, verfügt zum Beispiel nur über einen sehr kurzen Zeitraum, um sich vor Ort Informationen darüber zu verschaffen, wie es eine staatliche Entschädigung für die erlittenen Schäden erhalten kann. Im Wohnsitzmitgliedstaat des Opfers gibt es, wenn überhaupt, beschränkte Möglichkeiten, diese Informationen zu finden. Aus der Entfernung herauszufinden, an welche Behörde man sich in dem Mitgliedstaat zu wenden hat, in dem sich die Straftat ereignet hat, und die möglichen sprachlichen Probleme zu überwinden, kann schwierig sein. Hinzu kommt, dass die Information von Opfern über Entschädigungsmöglichkeiten in vielen Mitgliedstaaten keinswegs problemlos verläuft. Deshalb ist anzunehmen, dass die Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen das Problem noch verschärft.

#### 6.2.2. *Der Antrag*

Auch wenn das Opfer der Straftat die erforderlichen Informationen für die Beantragung einer staatlichen Entschädigung hat finden können, kann es immer noch sprachliche Probleme beim Ausfüllen des Antrags haben. Einzelstaatliche Regelungen, die sehr kurze Fristen für die Antragstellung vorsehen, können deshalb in einer Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen schwerer einzuhalten sein. Möglicherweise muss das Opfer der Straftat auch - wieder aus der Entfernung - den Verlauf des Gerichtsverfahrens in dem Mitgliedstaat verfolgen, in dem die Straftat sich ereignet hat, da es vielleicht vor Abschluss der Verfahren keinen Antrag stellen kann. Es kann dem Opfer ferner Schwierigkeiten bereiten, (persönlich) vor der Behörde gehört zu werden, die den Antrag prüft. Auch hier wieder sind die Möglichkeiten des Opfers, eine Unterstützung zu erhalten, beschränkt, bzw. inexistent. Darüber hinaus ist es möglich, dass die Behörde in dem Mitgliedstaat, in dem sich die Straftat ereignet hat, im Umgang mit Anträgen von Opfern, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, unerfahren oder sogar nicht vollständig über ihre Zuständigkeiten in derartigen Situationen unterrichtet ist.

#### 6.2.3. *Die Untersuchung*

Im Allgemeinen muss das Opfer einer Straftat dem Antrag verschiedene Unterlagen beifügen, die in einer Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen aus anderen Mitgliedstaaten kommen können. Der Polizeirapport wird im Allgemeinen in dem Mitgliedstaat erstellt, in dem die Straftat begangen wurde. Das medizinische Gutachten kann in diesem Mitgliedstaat oder in dem Wohnsitzmitgliedstaat erstellt worden sein und es kann ein Bericht jedes Mitgliedstaats vorliegen, wenn wegen der Schwere der erlittenen Schädigung eine längere medizinische Versorgung erforderlich war. Beansprucht das Opfer eine Entschädigung für den Verdienstausfall, so muss es eine Einkommenserklärung seines Wohnsitzmitgliedstaats vorlegen. Einige Mitgliedstaaten fordern ferner von dem Opfer einer Straftat den Nachweis, dass der Täter tatsächlich insolvent und nicht in der Lage ist, irgend einen Schadensersatz zu zahlen; auch in diesem Fall kann es die Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen dem Opfer schwerer machen, derartige Informationen von einem anderen Mitgliedstaat zu erhalten. Die beizufügenden Unterlagen aus dem Wohnsitzmitgliedstaat des Opfers müssen möglicherweise nicht nur übersetzt werden, sondern auch die Informationen enthalten, die entsprechend den in dem Mitgliedstaat geltenden Bestimmungen erforderlich sind, in dem der Antrag zu stellen ist. Schließlich muss das Opfer möglicherweise dafür sorgen, dass seinem Antrag eine Kopie der Entscheidung oder des Urteils in dem Gerichtsverfahren gegen den Täter beiliegt.

#### 6.2.4. *Allgemeine Bemerkungen*

Eine Reihe praktischer Hindernisse beeinträchtigen in einer Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen den Zugang von Opfern zu staatlicher Entschädigung. Aus der Notwendigkeit, den Antrag und die begleitenden Unterlagen über die Untersuchung übersetzen zu lassen, kann dem Opfer eine finanzielle Belastung entstehen. Diese Hindernisse sind vor dem Hintergrund der bereits heiklen Situation des Opfers nach der Straftat zu sehen. Die Probleme aufgrund der Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen können zu einer Sekundärviktimisierung und

möglicherweise sogar so weit führen, dass das Opfer sich dafür entscheidet, keinen Antrag zu stellen. Deshalb ist klar, dass allein die Existenz der staatlichen Entschädigungsregelung in allen Mitgliedstaaten in Verbindung mit dem durch den Cowan-Fall eingeführten Grundsatz der Nichtdiskriminierung nicht ausreicht. Auch von der Ratifizierung der europäischen Konvention aus dem Jahre 1983 durch alle Mitgliedstaaten ist keine Verbesserung der Situation zu erwarten, da die Konvention keine konkreten Bestimmungen für die Unterstützung von Opfern in grenzüberschreitenden Situationen enthält. Deshalb scheinen Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene erforderlich, um Opfern in Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen in jedem Mitgliedstaat einen ebenso leichten Zugang zu staatlicher Entschädigung zu ermöglichen wie in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat.

#### **6.2.5. *Mögliche Lösungen zur Gewährleistung eines leichten Zugangs in einer Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen***

Bei der Suche nach einer Lösung zur Erleichterung des Zugangs zu staatlicher Entschädigung für das Opfer einer Straftat mit grenzüberschreitenden Bezügen lassen sich eine Reihe von Leitlinien identifizieren. Zum einen muss eine Lösung für das Opfer der Straftat sowie für die betroffenen Behörden einfach, transparent und praktikabel sein, wobei aber die Interessen des Opfers Vorrang haben müssen. Um Störungen und ungerechte Wirkungen zu vermeiden, muss außerdem die Lösung der EU mit einem ausreichenden Grad an Einheitlichkeit Anwendung finden.

Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze werden zwei Lösungsmodelle vorgestellt, die den Zugang der Opfer zu staatlicher Entschädigung gewährleisten. Im Hinblick auf die besonderen Probleme bei Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen stützen sich beide Lösungsmodelle auf die Hypothese, dass es allen Opfern dank der Einführung einer Mindestnorm auf Gemeinschaftsebene möglich ist, in allen Mitgliedstaaten ein angemessenes Niveau staatlicher Entschädigung zu erhalten. Die Modelle wurden zur Strukturierung der Debatte über die Frage, wie vorzugehen ist, gewählt. Es handelt sich sicher nicht um die einzig möglichen Lösungen und sie dürfen auch nicht als Fertigprodukt angesehen werden; sie verfolgen das Ziel, die wichtigsten Vor- und Nachteile jedes Modells herauszukristallisieren, um den Vergleich zu erleichtern.

#### **6.3. *Das Modell der gegenseitigen Unterstützung***

Die praktischen Probleme, die das Opfer in einer Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen zu bewältigen hat, ließen sich verringern, wenn das Opfer in seinem Wohnsitzmitgliedstaat ein Recht auf Unterstützung hätte.

Die Grundlage für diese Lösung wäre der Territorialitätsgrundsatz, d.h. dass der Mitgliedstaat, in dem die Straftat begangen wurde, für die Zahlung der Entschädigung zuständig ist; er prüft den Antrag nach seinen einzelstaatlichen Bestimmungen.

Dieser Grundsatz würde durch das Recht des Opfers der Straftat ergänzt, seinen Antrag einer Behörde in seinem Wohnsitzmitgliedstaat zu unterbreiten. Diese Behörde (nachstehend: die übermittelnde Behörde) wäre verpflichtet, den Antrag an die zuständige Behörde (nachstehend: die Empfängerbehörde) in dem Mitgliedstaat weiterzuleiten, in dem die Straftat begangen wurde, und somit dem Opfer eine gewisse administrative Unterstützung zu gewähren. Das wichtigste Ziel dieses

Modells ist in diesem Zusammenhang, konkrete Bestimmungen für die Zusammenarbeit der einschlägigen Behörden in den Mitgliedstaaten aufzustellen, nach dem Muster der Regelung, die kürzlich für die justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten für die Zustellung von Schriftstücken und die Beweisaufnahme erfolgt ist<sup>21</sup>. Für eine Reihe praktischer Aspekte könnten diese Verordnungen auch in diesem Zusammenhang herangezogen werden, wie beispielsweise für die Bestimmung konkreter Fristen, die Verwendung der Sprachen und die Verwendung von Standardformularen.

Die Hauptfrage ist, wie weit die Verpflichtung für die übermittelnde Behörde gehen soll, dem Opfer eine administrative Unterstützung zu gewähren. Diese Behörde könnte insbesondere verpflichtet sein:

- Das Opfer mit Informationen über seine Möglichkeiten zu unterstützen, in dem Mitgliedstaat, in dem die Straftat begangen wurde, eine staatliche Entschädigung zu erhalten, d.h. Information über den konkreten Inhalt der geltenden Bestimmungen.
- Das Opfer dabei zu unterstützen, das notwendige Material für das Ausfüllen des Antrags zu erhalten (wie beispielsweise Formulare), und sicherzustellen, dass alle erforderlichen Berichte und Unterlagen beigelegt sind.
- Für die notwendigen Übersetzungen zu sorgen und dabei sicherzustellen, dass der Antrag (einschließlich der beigelegten Berichte und Unterlagen) in einer von der Empfängerbehörde akzeptierten Sprache vorgelegt wird.

Die Aufgaben der übermittelnden Behörde würden allerdings eine Prüfung oder erste Bewertung des Antrags nicht einschließen.

#### 6.3.1. *Zuständige Behörden in den Mitgliedstaaten*

Es müsste beschlossen werden, welche Behörde in jedem Mitgliedstaat die oben genannten Aufgaben wahrnehmen sollte. Im Sinne eines klaren und einfachen Verfahrens scheint die für die Verwaltung des Entschädigungssystems in jedem Mitgliedstaat zuständige Behörde die natürliche Lösung darzustellen. Unabhängig davon, ob eine Person Opfer einer Straftat in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat oder im Ausland war, kann sie sich an dieselbe Behörde richten, um eine staatliche Entschädigung zu beantragen. Diese Behörden haben auch die grundlegende Erfahrung im Umgang mit ihrem eigenen staatlichen Entschädigungssystem erworben, die für die Information der Opfer über ausländische Regelungen unerlässlich ist. Allerdings müsste auch überprüft werden, ob die derzeitigen Behörden tatsächlich geeignet und in der Lage sind, diese Aufgabe zu erfüllen. Es sollte auch erwogen werden, die Zuständigkeit für einige der Aufgaben, wie die Übersetzungen, eher der Empfängerbehörde zu übertragen. Weiter stellt sich die Frage der Wahrnehmung dieser Zuständigkeit in Mitgliedstaaten mit mehreren (dezentralisierten) Behörden. Sollten sie alle diese Aufgaben wahrnehmen oder sollte

<sup>21</sup>

Verordnung (EG) Nr. 1348/2000 des Rates vom 29. Mai 2000 über die Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke in Zivil- oder Handelssachen in den Mitgliedstaaten, ABl. L 160 vom 30.6.2000, S. 37. Verordnung (EG) Nr. 1206/2001 vom 28. Mai 2001 über die Zusammenarbeit zwischen den Gerichten der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Beweisaufnahme in Zivil- oder Handelssachen (ABl. I 174 vom 27.6.2001, S. 1).

eine einzige Behörde benannt werden? Bei Antworten auf diese Fragen muss das Gleichgewicht zwischen dem gewünschten Grad der Einheitlichkeit in der EU und der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips beachtet werden.

### 6.3.2. *Information und Zusammenarbeit der Behörden*

Unabhängig davon, welche Lösung für die Benennung der zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten gewählt wird, müssen diesen Behörden die Informationen über die Entschädigungsregelungen anderer Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen und sie in die Lage versetzen, das Opfer entsprechend zu unterrichten. Wie detailliert diese Information sein muss, wird durch den genauen Inhalt der Verpflichtungen der übermittelnden Behörden gegenüber dem Opfer der Straftat zu bestimmen sein. Zumindest müsste in allen Mitgliedstaaten ein Verzeichnis der zuständigen übermittelnden und Empfangsbehörden erstellt werden, mit Informationen darüber, wie aufgrund der verschiedenen einzelstaatlichen Bestimmungen Anträge zu stellen sind. Möglicherweise wird es erforderlich sein, Informationen über den tatsächlichen Inhalt der einzelstaatlichen Bestimmungen hinzuzufügen, weil dies der übermittelnden Behörde die Möglichkeit gäbe, das Opfer mit detaillierten Auskünften über seine Möglichkeiten hinsichtlich einer staatlichen Entschädigung im Rahmen des ausländischen Systems zu versorgen. Für die Kommunikation zwischen den Behörden könnte ein Standardformular zur Übermittlung der Anträge in Betracht gezogen werden. Die Verwendung moderner Kommunikationstechnologie könnte die Kommunikation zwischen den Behörden weiter erleichtern und beschleunigen.

Für die Sammlung und Verwaltung der oben genannten Informationen wird eine Lösung gefunden werden müssen, eventuell in Form eines Verzeichnisses auf Gemeinschaftsebene, das ständig aktualisierte Informationen über alle Entschädigungsregelungen der Mitgliedstaaten enthält. Wie oben genannt, könnte man sich in diesem Zusammenhang an anderen Rechtsvorschriften im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen orientieren. Ein ergänzender Aspekt eines solchen Verzeichnisses, der auch für die tägliche Bearbeitung der Anträge in Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen nützlich wäre, könnte die Schaffung eines Netzes auf Expertenebene zur Erleichterung der Zusammenarbeit und der direkten Kontakte zwischen den Behörden in den Mitgliedstaaten darstellen. In diesem Zusammenhang könnte man auch auf die Verwendung des europäischen justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen<sup>22</sup> zurückgreifen, um Erfahrungen auszutauschen, Probleme zu identifizieren und insbesondere die Verbreitung der Information zu verbessern.

### 6.3.3. *Das Recht auf Anhörung und rechtliches Gehör*

Nach der Rückkehr in den Wohnsitzmitgliedstaat kann es einem Opfer schwer fallen, vor der Empfangsbehörde rechtliches Gehör zu finden. Eine Lösung könnte sein, dass die übermittelnde Behörde auch in diesem Zusammenhang unter Nutzung der modernen Kommunikationstechnologie Unterstützung leistet. Die übermittelnde Behörde könnte die erforderlichen Vorkehrungen dafür treffen, dass das Opfer beispielsweise mittels einer Videokonferenz von der Empfangsbehörde gehört wird.

<sup>22</sup>

Entscheidung des Rates Nr. 2001/470/EG vom 28. Mai 2001 über die Einrichtung eines europäischen justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen (ABl. L 174 vom 27.6.2001, S. 25).

#### 6.3.4. *Weitere Bemerkungen*

Die vorstehenden Überlegungen zeigen, dass das "Modell der gegenseitigen Unterstützung" im Wesentlichen eine Verlagerung der Verwaltungsbelastung im Rahmen der Antragstellung des Opfers in einem anderen Mitgliedstaat auf eine Behörde in seinem Wohnsitzmitgliedstaat beinhaltet. Dies würde der Lösung entsprechen, die im Rahmenbeschluss über die Stellung des Opfers im Strafverfahren gewählt wurde. Gemäß diesem Beschluss kann das Opfer bei den zuständigen Behörden seines Wohnsitzstaats Strafanzeige erstatten, wenn es nicht in der Lage war, in dem Staat Anzeige zu erheben, in dem die Straftat begangen wurde. Diese Bestimmung könnte auch in diesem Zusammenhang in Betracht gezogen werden.

Bei diesem Modell würden natürlich die Mitgliedstaaten, die Opfern zur Zeit ein Recht auf Entschädigung für Straftaten im Ausland gewähren, nicht daran gehindert, dieses Recht weiter anzuwenden. Auch würde nichts das Opfer daran hindern, seinen Entschädigungsantrag unmittelbar bei der zuständigen Behörde in dem Mitgliedstaat zu stellen, in dem die Straftat begangen wurde.

**Frage 12: Wäre das Recht eines Opfers in einer Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen auf Unterstützung einer Behörde in seinem Wohnsitzmitgliedstaat bei der Beantragung einer staatlichen Entschädigung durch einen anderen Mitgliedstaat ein geeignetes Mittel, um Opfern in Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen den Zugang zur staatlichen Entschädigung zu erleichtern?**

#### 6.4. **Das Modell der doppelten Zuständigkeit**

Eine weitgehende, ehrgeizigere Lösung bestände darin, dem Opfer einer Straftat das Recht zu geben, in zwei Mitgliedstaaten eine Entschädigung zu beantragen und zu erhalten: In dem Mitgliedstaat, in dem die Straftat begangen wurde, sowie in seinem Wohnsitzmitgliedstaat. Infolgedessen wären zwei Behörden in zwei verschiedenen Mitgliedstaaten in einander ausschließender Zuständigkeit für die Entschädigung im Einzelfall verantwortlich, wobei jede Behörde den Antrag gemäß ihren einzelstaatlichen Bestimmungen bearbeiten würde.

##### 6.4.1. *Verwaltung und Zusammenarbeit der Behörden*

Die administrative Belastung ist aus der Sicht der Behörden bei diesem Modell ein deutlich geringeres Problem als bei dem Modell der gegenseitigen Unterstützung, weil die einzelstaatlichen Behörden die Opfer bei der Antragstellung in einem anderen Mitgliedstaat nicht unterstützen müssten. Das Modell der doppelten Zuständigkeit macht auch nicht die Erstellung eines Verzeichnisses der Entschädigungsregelungen jedes Mitgliedstaates erforderlich. Infolgedessen wäre es einfacher zu gestalten, weil eine Benennung der übermittelnden und der Empfangsbehörden nicht notwendig wäre. Müssten die Anträge nicht zwischen den Mitgliedstaaten übermittelt werden, so könnte die Bearbeitung der Anträge erwartungsgemäß rascher vonstatten gehen, was für das Opfer ein wichtiger Aspekt ist. Allerdings wäre immer noch eine Koordination erforderlich, um jedes Risiko einer doppelten Entschädigung zu vermeiden, d.h., dass das Opfer in zwei Mitgliedstaaten eine Entschädigung beantragt und erhält.

Was die Untersuchung anbetrifft, so kann es eine Behörde in einem Mitgliedstaat schwierig finden, das Recht auf Entschädigung eines Opfers einer Straftat in Fällen, in denen die Straftat im Ausland begangen wurde, genau zu beurteilen. Sie muss sich auf einen Polizeirapport und möglicherweise auch auf ein medizinisches Gutachten stützen, die aus einem anderen Mitgliedstaat kommen. Möglicherweise muss sie auch Informationen über den Ausgang des Gerichtsverfahrens in dem anderen Mitgliedstaat einholen, in dem das Opfer der Straftat gerichtliche Maßnahmen eingeleitet haben kann, um eine Entschädigung vom Täter zu erhalten. Deshalb kann das in den meisten Mitgliedstaaten geltende Erfordernis, alle anderen Entschädigungsmittel auszuschöpfen, schwierig anzuwenden sein.

#### 6.4.2. *Entschädigungsniveaus*

Aus der Perspektive des Opfers liegt ein Vorteil des Modells der doppelten Zuständigkeit im Entschädigungsniveau. Ein Opfer einer Straftat in einer Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen hat möglicherweise den Großteil seiner Schädigung in dem Mitgliedstaat seines ständigen Aufenthalts zu tragen, insbesondere wenn aus der Straftat schwerwiegende Schädigungen resultieren. Dies kann zu späterem Verdienstaustausch und Kosten für langfristigen Krankenhausaufenthalt führen. Die Entschädigung für derartige Schäden kann beispielsweise aufgrund eines unterschiedlichen Lebensstandards in den Mitgliedstaaten große Unterschiede aufweisen. Eine Entschädigung durch seinen Wohnsitzmitgliedstaat kann deshalb für das Opfer auf eine präzisere Entschädigung für die tatsächlich durch die Straftat verursachten Schäden hinauslaufen. Bei diesem Modell wäre es deshalb weniger erforderlich, die Entschädigungsregelungen der Mitgliedstaaten durch die Einführung einer Mindestnorm zu harmonisieren.

Allerdings kann die Möglichkeit der Opfer, sich frei für das für sie jeweils vorteilhafteste System zu entscheiden, ebenfalls zu Ungerechtigkeiten führen. Zwei Personen, die am selben Ort Opfer der selben Straftat werden, können de facto infolge der Unterschiede bei den Entschädigungsregelungen in ihren jeweiligen Wohnsitzmitgliedstaaten ganz unterschiedliche Entschädigungsbeträge erhalten. Dieses Modell birgt die Gefahr, dass das Opfer seinen Antrag dort stellt, wo die Regelung das vorteilhafteste Entschädigungsniveau bietet.

#### 6.4.3. *Haushaltsaspekte*

Die budgetären Konsequenzen für jeden Mitgliedstaat sind natürlich für dieses Modell schwer vorherzusagen, es ist aber wenig wahrscheinlich, dass sie auf beiden Seiten gleich sind. Man könnte leicht Beispiele für zwei Mitgliedstaaten finden, zwischen denen sich beispielsweise die Touristenströme oder die Ströme der Zeitarbeitskräfte im Wesentlichen in einer Richtung bewegen. Die finanziellen Auswirkungen für die beiden an der Zahlung einer Entschädigung für Opfer in Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen beteiligten Mitgliedstaaten kämen in diesen Fällen fast dem Gegenteil der Anwendung des Territorialitätsprinzips gleich. Hinzu kommt, dass zwar eine mögliche Zunahme der Anträge für bestimmte Mitgliedstaaten schwer vorherzusehen ist, aber doch eine Aufstockung der erforderlichen administrativen Ressourcen erfordern könnte.

*Frage 13: Wäre die Möglichkeit des Opfers, sowohl in seinem Wohnsitzmitgliedstaat als auch in dem Mitgliedstaat, in dem die Straftat begangen wurde, eine staatliche Entschädigung zu erhalten, ein geeignetes Mittel, um den Zugang von Opfern in Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen zu staatlicher Entschädigung zu erleichtern?*

#### 6.5. Allgemeine Bemerkungen und Vergleiche

Das Modell der "doppelten Zuständigkeit" scheint einfach und direkt und ist für das Opfer einer Straftat großzügiger. Mehrere Mitgliedstaaten wenden dieses Modell de facto heute an, indem sie ihren Staatsangehörigen oder Einwohnern, die im Ausland einen Schaden erlitten haben, eine Entschädigungsmöglichkeit bieten. Das Modell würde auch die unionsweite Deckung der Nicht-EU-Bürger im rechtmäßigen Aufenthalt durch die Regelung zumindest eines Mitgliedstaats gewährleisten, unabhängig davon, ob diese Personen unter eine Mindestnorm fallen oder nicht. Andererseits könnte dieses Modell, sollte es auf Gemeinschaftsebene eingeführt werden, im Vergleich zu dem Modell der gegenseitigen Unterstützung weniger ausgewogen erscheinen. Sowohl aus der Perspektive des Opfers als auch aus der Perspektive der Verwaltung wirft seine Anwendung eine Reihe von Fragen auf. Bis zu dem Zeitpunkt, zu dem das Opfer seinen Antrag stellt, ist unklar, welche Behörde tatsächlich im jeweiligen Fall für die Entschädigung zuständig ist. In den Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sorgt die Lösung für weniger Gegenseitigkeit als die Anwendung des Territorialitätsprinzips. Hingegen wäre für das Modell der gegenseitigen Unterstützung eine viel weitreichendere Harmonisierung der Entschädigungsniveaus erforderlich, um ungerechte Ergebnisse in Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen zu vermeiden.

Nach dem Grundsatz, dass es besser ist, auf dem aufzubauen, was bereits in den Mitgliedstaaten vorhanden ist, scheint das Modell der gegenseitigen Unterstützung die geeignetste Lösung zu sein. Der Territorialitätsgrundsatz wird heute von allen Mitgliedstaaten anerkannt, wenn auch mit gewissen Änderungen. Festzustellen ist, dass das Modell der gegenseitigen Unterstützung die Mitgliedstaaten, die heute ihre Staatsangehörigen oder Einwohner entschädigen, die im Ausland Opfer einer Straftat wurden, natürlich nicht daran hindert, dies auch weiterhin zu tun. Auch würde nichts andere Mitgliedstaaten davon abhalten, eine derartige Möglichkeit einzuführen. So zwingt das Modell der gegenseitigen Unterstützung zu keinerlei Veränderung der derzeitigen Praktiken an sich, sondern eher zur Übernahme der zusätzlichen Verantwortung für die Unterstützung von Opfern in Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen. Dies ist wahrscheinlich die Schlüsselfrage - sind die Behörden in den Mitgliedstaaten in der Lage, diese Verantwortung aufzunehmen, oder müssten weitere administrative Ressourcen dafür bereitgestellt werden?

*Frage 14: Welche weiteren in diesem Grünbuch nicht dargelegten Lösungen sind denkbar, um Opfern von Straftaten in Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen den Zugang zu staatlicher Entschädigung zu erleichtern?*

## 6.6. Horizontale Umsetzungsprobleme

### 6.6.1. Harmonisierte Antragsformulare

Im Rahmen beider Modelle ist die Möglichkeit der Ausarbeitung harmonisierter Formulare in allen Gemeinschaftssprachen zur Verwendung für das Opfer einer Straftat - unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat der Antrag gestellt wird - in Erwägung zu ziehen. Allerdings muss man sich der Grenzen derartiger Formulare bewusst sein, da den Anträgen in den meisten Fällen Polizeirapporte und medizinische Berichte beigelegt werden müssen. Diese Berichte können de facto die wichtigsten Teile des Antrags darstellen. Hinzu kommt, dass die heute in den Mitgliedstaaten verwendeten Formulare starke Unterschiede aufweisen, da sie die verschiedenen einzelstaatlichen Bestimmungen für die Entschädigung widerspiegeln. Die Schaffung harmonisierter Formulare, die alle Opfer - unabhängig von dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Antrag stellen - verwenden können ließe sich allerdings durch ein stärkeres Maß an Harmonisierung über die Einführung einer gemeinsamen Mindestnorm erleichtern.

*Frage 15: Sollten harmonisierte Formulare für die Anträge für staatliche Entschädigung in allen Mitgliedstaaten eingeführt werden?*

### 6.6.2. Information der Bürger

Ein unerlässlicher Bestandteil der Umsetzung eines der beiden Modelle ist eine umfassende, leicht zugängliche Information der Bürger. Entsprechende Informationskampagnen sollten auf allen Ebenen, auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene, durchgeführt werden; sie wären am wirksamsten, wenn sie zumindest in allen Gemeinschaftssprachen durchgeführt würden. Was das gemeinsame Regelwerk anbetrifft, so wäre eine Verpflichtung aller Polizeibehörden in der EU denkbar, Informationen über die Rechte der Opfer auf staatliche Entschädigung in allen Sprachen zu liefern. Eine solche Verpflichtung besteht bereits in vielen Mitgliedstaaten. Diese Informationen könnten beispielsweise die vorhandenen Entschädigungsmöglichkeiten und die Frage umfassen, wie das Opfer einer Straftat den Antrag stellen kann, und die zuständigen Behörden sowie die Verfahren für die Antragstellung und die beizufügenden Unterlagen angeben.

Die durch das Modell der gegenseitigen Unterstützung geplante Zusammenarbeit zwischen einzelstaatlichen Behörden wäre auch für das gegenseitige Verständnis der Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten nützlich. Das europäische justizielle Netz in Zivil- und Handelssachen könnte bei der Verbesserung der Verbreitung der Informationen auf europäischer Ebene eine wichtige Rolle spielen. Schließlich ist auch auf die Tätigkeiten der Nichtregierungsorganisationen wie der Opferhilfe-Vereine hinzuweisen, die bei der Verbesserung des Zugangs der Opfer zur Information eine wichtige Rolle spielen können.

## 7. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Übersicht über die staatlichen Entschädigungsregelungen in den Mitgliedstaaten und die Überlegungen über mögliche Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene mit als besonderem Schwerpunkt der Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen scheinen zu bestätigen, dass eine Gemeinschaftsinitiative für die Entschädigung der Opfer von

Straftaten tatsächlich einen echten Fortschritt darstellen könnte. Eine solche Initiative könnte ein wichtiger Baustein beim Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sein, indem sie für alle in der EU wohnenden Personen ein leicht zugängliches Basisschutzniveau schafft, unabhängig von dem Ort in der EU, in dem sie Opfer einer Straftat sein können.

Natürlich wirft bei der möglichen Einführung einer gemeinsamen Mindestnorm jeder Bestandteil einer solchen Norm eine ganze Reihe von Überlegungen auf, die an sich schon schwierig sind und auch die zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede hervorheben. Diesen Schwierigkeiten sollte man aber nicht gestatten, die Bedeutung und die Notwendigkeit der Erreichung der Ziele einer gemeinsamen Mindestnorm in den Hintergrund zu drängen. Insbesondere haben die Überlegungen ergeben, dass im Hinblick auf die meisten Kriterien, die in eine Mindestnorm aufgenommen werden könnten, Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen für die Bewertung der verschiedenen Lösungen sehr relevant sind.

Klarer scheint das Ziel der Verbesserung des Zugangs zu staatlicher Entschädigung für Opfer in Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen. Das durch eine Mindestnorm erreichbare Harmonisierungsniveau beeinflusst in starkem Maße die Wahl der Lösungen, die die Erreichung dieses Ziels ermöglichen. Damit wird bestätigt, dass die Ziele der Schaffung eines Sicherheitsnetzes und der Begrenzung ungerechter Auswirkungen mit dem Ziel der Erleichterung des Zugangs zu staatlicher Entschädigung für Opfer in Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen eng verbunden sind.

Neben den Fragen, die unmittelbar mit der Schaffung einer Mindestnorm und einer Verbesserung der Position des Opfers in einer Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen verbunden sind, sind auch andere Aspekte zu berücksichtigen. So wird für einige Mitgliedstaaten ein Fortschritt hinsichtlich der Möglichkeit für Opfer von Straftaten, eine staatliche Entschädigung zu erhalten, bedeuten, dass sie die budgetären und administrativen Ressourcen im Vergleich zu den zur Zeit zugewiesenen Mitteln aufstocken. Zwar sind derartige Fragen in diesem Grünbuch nur kurz angesprochen worden, weil es für die Kommission nicht sehr logisch wäre, eine Konsultation über diese Frage zu lancieren, die Kommission erkennt aber die Bedeutung dieser Gesichtspunkte an.

Als abschließende Bemerkung möchte die Kommission allerdings die Notwendigkeit hervorheben, diese Gelegenheit beim Schopfe zu ergreifen, um neue Fortschritte für die staatliche Entschädigung von Opfern von Straftaten zu erzielen. Seit der Europäischen Konvention aus dem Jahre 1983, die ein erster Schritt auf dem Weg zu konvergierenden Mindestbestimmungen war, sind im Hinblick auf das Verständnis und die Berücksichtigung der Lage der Opfer von Straftaten beträchtliche Fortschritte realisiert worden. Gleichzeitig hat die EU sich das Ziel gesetzt, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen. Jetzt scheinen die Bedingungen gegeben, um auf Gemeinschaftsebene ehrgeizige Ziele zugunsten der Opfer von Straftaten zu verwirklichen.

Die Notwendigkeit, sorgfältig über die mögliche Gestaltung konkreter Maßnahmen nachzudenken, macht deutlich, dass eine aktive Mitwirkung aller interessierten Kreise an der Konsultation über dieses Grünbuch von wesentlicher Bedeutung ist, um das Potential für substantielle Fortschritte in diesem Bereich zu nutzen.

**01.02.02****Beschluss**  
**des Bundesrates**

---

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften: "Entschädigung für Opfer von Straftaten"

KOM(2001) 536 endg.; Ratsdok. 13770/01

Der Bundesrat hat in seiner 772. Sitzung am 1. Februar 2002 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt das mit dem Grünbuch verfolgte Ziel, europaweit eine Verbesserung der Mindeststandards der staatlichen Hilfe für die Opfer von Straftaten herbeizuführen. Eine ausreichende Entschädigung für die durch eine Straftat Geschädigten auch in den Fällen sicherzustellen, in denen vom Täter kein Schadensersatz zu erlangen ist, ist aus Sicht des Bundesrates ein zentrales Anliegen. Es ist auch nicht zu verkennen, dass es gerade in Fällen mit Auslandsbezug für die Opfer von Straftaten mitunter schwierig ist, Hilfsansprüche gegen den Staat geltend zu machen und gegebenenfalls gerichtlich durchzusetzen.
2. Gegen die im Grünbuch erörterten Maßnahmen bestehen indessen aus Sicht des Bundesrates nicht unerhebliche europarechtliche Bedenken. Es erscheint fraglich, ob der Europäischen Union für die ins Auge gefasste Harmonisierung eine ausreichende Rechtsgrundlage zur Verfügung stehen würde.

Aus den Bestimmungen des EG-Vertrages zur Sozialpolitik (Artikel 136 bis 145, insbesondere Artikel 137 Abs. 2) lässt sich nach Auffassung des Bundesrates eine Kompetenz der Europäischen Union zur Schaffung von Mindeststandards für die Opferentschädigung nicht herleiten, weil dort ein Bezug zum Arbeitsmarkt vorausgesetzt wird, der hier fehlen würde.

...

Auch die Vorschriften des EU-Vertrages über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, insbesondere dessen Artikel 31 und 34, kämen als Rechtsgrundlage nicht in Betracht. In dem Grünbuch geht es nicht um strafrechtliche Sanktionen gegen den Täter oder um strafprozessuale Regelungen, sondern um Ansprüche des Opfers einer Straftat gegen den Staat, die nicht im Strafverfahren, sondern in einem davon getrennten Verwaltungsverfahren geltend zu machen sind.

Aus der in dem Grünbuch in Bezug genommenen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs im Fall "Cowan" (C 186/87) ergibt sich zwar, dass EU-Ausländer bei der Inanspruchnahme der Opferentschädigung nicht schlechter behandelt werden dürfen als Inländer. Hieraus ergeben sich Anforderungen an das nationale Entschädigungsrecht, denen der deutsche Gesetzgeber auch nachgekommen ist (vgl. § 1 Abs. 4 Nr. 1 des Opferentschädigungsgesetzes). Eine Kompetenz der Gemeinschaft, die Opferansprüche selbst zu regeln, folgt hieraus indessen nicht.

3. Im Übrigen bestehen auch unter dem Gesichtspunkt des Subsidiaritätsprinzips nicht unerhebliche Bedenken gegenüber den erörterten Harmonisierungsmaßnahmen im Bereich des materiellen Entschädigungsrechts. Aus dem Grünbuch geht hervor, dass die ganz überwiegende Zahl der Mitgliedstaaten den Opfern von Straftaten ausreichende Entschädigungsansprüche gewährt. Diese Ansprüche stehen nach der genannten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auch unterschiedslos allen Bürgern der Union zu. Ob danach wirklich ein Bedarf für eine europaweite Regelung besteht, bedarf aus Sicht des Bundesrates noch eingehender Überprüfung.