

03.02.03**Empfehlungen**
der AusschüsseEU - AS - Fz - Rzu **Punkt** der 785. Sitzung des Bundesrates am 14. Februar 2003

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Entschädigung der Opfer von Straftaten

KOM(2002) 562 endg.; Ratsdok. 13349/02

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU),

der Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik (AS),

der Finanzausschuss (Fz) und

der Rechtsausschuss (R)

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

EU
AS
R

1. Der Bundesrat begrüßt das Anliegen des Richtlinienvorschlags, gemeinschaftsweit Mindeststandards für die Entschädigung der Opfer von Straftaten zu schaffen.

EU
AS
R

2. Er weist jedoch darauf hin, dass für die vorgeschlagene Richtlinie eine Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft nicht gegeben sein dürfte. Wie der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 1. Februar 2002 zu dem Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften "Entschädigung für Opfer von Straftaten" (BR-Drucksache 1018/01 (Beschluss)) bereits dargelegt hat,

...

kommen Spezialkompetenzen der Europäischen Gemeinschaft als Grundlage für die jetzt vorgeschlagene Richtlinie nicht in Betracht. Auch Artikel 308 EGV stellt keine geeignete Rechtsgrundlage dar.

Die vorgesehene Schaffung von gemeinschaftsweiten Mindestnormen für die Opferentschädigung ist kein Ziel der Gemeinschaft im Sinne dieser Vorschrift und auch nicht zur Verwirklichung eines anderen Ziels der Gemeinschaft erforderlich. Die Errichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist kein Ziel der Gemeinschaft, sondern als Ziel der Union in Artikel 29 EUV niedergelegt. Zudem fehlt der erforderliche Bezug zum Gemeinsamen Markt. Zur Verwirklichung der Freizügigkeit ist die vorgeschlagene Richtlinie nicht erforderlich, weil sie sich nicht auf die Regelung grenzüberschreitender Fälle beschränkt, sondern schwerpunktmäßig die materielle Angleichung der unterschiedlichen nationalen Regelungen zur Opferentschädigung zum Ziel hat.

- EU
AS
R
3. Gegen die Richtlinie bestehen zudem Bedenken unter dem Gesichtspunkt des Subsidiaritätsprinzips. Sie verfolgt kein nach Gemeinschaftsrecht zulässiges Ziel, das auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht in ausreichender Weise erreicht werden könnte. Da die ganz überwiegende Zahl der Mitgliedstaaten nach den Feststellungen der Kommission den Opfern von Straftaten ausreichende Entschädigungsansprüche gewährt, die nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auch allen Bürgern der Union gewährt werden müssen, ist außerdem ein Bedarf für eine europaweite Regelung nicht erkennbar.
- EU
Fz
4. Die Umsetzung des mit Artikel 308 EGV auf eine unzureichende Rechtsgrundlage gestützten Richtlinienenvorschlags, für den auch keine andere gemeinschaftsrechtliche Ermächtigung ersichtlich ist, würde zu einer Ausweitung der Opferentschädigung und zusätzlichen Verwaltungskosten führen. Dies könnte auch im Hinblick auf die angespannte Lage der Länderhaushalte nicht hingenommen werden.
- EU
Fz
5. Der Bundesrat lehnt daher den Richtlinienenvorschlag ab.
- EU
AS
6. Er hat ferner folgende inhaltliche Bedenken: Die Richtlinie schlägt eine Festlegung des Umfangs der Entschädigung nach zivilrechtlichen Maßstäben vor. Demgegenüber ist die Entschädigung im deutschen Opferschädigungsgesetz als soziales Entschädigungsrecht ausgestaltet, d.h. völlig unabhängig von

Bestehen und Durchsetzbarkeit eines zivilrechtlichen Anspruchs gegen den Täter. Deshalb ist ein Entschädigungsanspruch, dessen Umfang sich an sozialrechtlichen Maßstäben orientiert, einem Entschädigungsanspruch nach zivilrechtlichen Maßstäben vorzuziehen. Diese Umstellung würde zudem für den Bereich der Opferentschädigung zu einer Friktion in der Systematik des sozialen Entschädigungsrechts führen.

- EU
AS 7. Der Bundesrat hält deshalb insbesondere den folgenden sich für das Opferentschädigungsgesetz ergebenden Änderungsbedarf für problematisch:
- EU
Fz 8. - Nach dem Vorschlag soll die überwiegend von den Ländern zu tragende Entschädigung über den derzeit bestehenden Ausgleich hinaus auf den Ersatz von Nichtvermögensschäden ausgedehnt werden.
- EU
AS 9. Im Gegensatz zu Artikel 4 Abs. 1 des Richtlinienvorschlags sieht das Opferentschädigungsgesetz keinen Ersatz immaterieller Schäden vor; Opfer von Gewalttaten erhalten vielmehr dieselben Leistungen, die das Bundesversorgungsgesetz für die Opfer des Krieges und ihre Hinterbliebenen vorsieht, also insbesondere Heilbehandlungs-, Renten- und Fürsorgeleistungen. Eine Ausweitung des Entschädigungsanspruchs auf immaterielle Schäden würde zu einer Steigerung der Kostenbelastung von Bund und Ländern führen.
- EU
Fz 10. Die entstehenden Zusatzkosten würden weder durch Kostensenkungen infolge der grundsätzlich möglich bleibenden Neugestaltung des Opferentschädigungsgesetzes als eines subsidiären Entschädigungssystems kompensiert werden können, noch durch die Möglichkeit, die Gesamtentschädigung auf 60.000 Euro zu begrenzen. Beide Fälle liefen in Deutschland auf eine Verschlechterung des bisherigen Rechtszustands hinaus und wären damit gemäß Artikel 26 Abs. 2 der Richtlinie nicht zulässig.
- EU
Fz 11. Zusätzlichen - ausschließlich von den Ländern zu tragenden - Verwaltungskosten infolge neuer Regelungen zur Unterstützung im europäischen Ausland Opfer einer Gewalttat gewordener Bundesbürger stünden keine Entlastungen im Hinblick auf deren Entschädigung gegenüber, da auch nach derzeitigem Recht Deutschland für diesen Personenkreis keine entsprechenden Leistungen erbringen muss.

- EU
AS 12. - Die Höhe der Leistungen nach dem Opferentschädigungsgesetz orientiert sich nicht an der Höhe zivilrechtlicher Ansprüche. Würde die staatliche Entschädigung des Opfers entsprechend dem Richtlinienvorschlag ausgedehnt, müsste der Entschädigungsbetrag nach den Vorgaben in Artikel 4 Abs. 2 des Richtlinienvorschlags ermittelt und an zivilrechtliche Maßstäbe angepasst werden.
- EU
AS 13. - Das Opferentschädigungsgesetz enthält keine Verfahrensregelungen, die Abschnitt 2 des Richtlinienvorschlags entsprechen.
- AS 14. Im Übrigen weist der Bundesrat darauf hin, dass die Durchführung des Opferentschädigungsgesetzes in der alleinigen Zuständigkeit der Länder liegt. Die Stellungnahme des Bundesrates ist daher insoweit maßgeblich zu berücksichtigen.

Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union** widerspricht dieser Empfehlung mit folgender Begründung:

Die Zuständigkeit der Länder für die Durchführung eines Gesetzes entspricht einer Grundregel des Grundgesetzes und ist nicht ausreichend, um die maßgebliche Berücksichtigung auszulösen. Die Voraussetzungen der maßgeblichen Berücksichtigung sind im vorliegenden Fall nicht gegeben. Es sind nicht im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen, sondern es handelt sich um eine Materie der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis, auf deren Grundlage der Bund das Opferentschädigungsgesetz erlassen hat. Die Richtlinie regelt auch nicht im Schwerpunkt den Verwaltungsaufbau der Länder oder ihre Verwaltungsverfahren. Eine entsprechende Begründung hat der Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik auch nicht dargelegt.