

24.11.23**Beschluss**
des Bundesrates

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI

COM(2023) 424 final; Ratsdok. 11840/23

Der Bundesrat hat in seiner 1038. Sitzung am 24. November 2023 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat erkennt grundsätzlich das Bestreben der Kommission an, die geltenden Rechte für die Opfer von Straftaten verbessern zu wollen.
2. Er begrüßt die Zielstellung des Richtlinienvorschlags, festgestellte Mängel bei der Anwendung der Opferschutzrichtlinie aus dem Jahr 2012 in der Praxis zu beheben und den Schutz der Opfer von Straftaten in der EU in wesentlichen Aspekten zu verbessern und weiterzuentwickeln.
3. Die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sind im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts von zentraler Bedeutung (Artikel 67 Absatz 1 AEUV). Als besondere Ausprägung dieser Grundsätze dürfen auf der Grundlage des Artikel 82 Absatz 2 Unterabsatz 1 Satz 2 AEUV nur Mindestvorschriften erlassen werden, die zudem die Unterschiede zwischen den Rechtsordnungen und Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten berücksichtigen müssen.

Im Widerspruch zu diesen Vorgaben legt der Richtlinienvorschlag nach Auffassung des Bundesrates die Rechtsgrundlage des Artikel 82 Absatz 2 Unter-

absatz 2 Satz 2 Buchstabe c AEUV sehr weit aus und umfasst insbesondere zahlreiche Opferrechte außerhalb des eigentlichen Strafverfahrens. Dabei bleibt unberücksichtigt, dass Artikel 82 Absatz 2 AEUV gerade keine globale Harmonisierung des nationalen Verfahrensrechts erlaubt.

Die in der Opferschutzrichtlinie enthaltenen Regelungen verlieren zudem den Charakter als Mindestvorschriften, wenn ursprüngliche Mindeststandards – wie hier im Wege einer Änderungsrichtlinie – immer weiter erhöht werden und der verbleibende Regelungsspielraum für die Mitgliedstaaten dadurch sehr weit eingeengt wird.

4. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Verlauf der Beratungen zur Änderung der Opferschutzrichtlinie einen insgesamt flexibleren und einzelfallbezogeneren Ansatz zu verfolgen. Bei einer ganzen Reihe von beabsichtigten Regelungen entsteht der Eindruck, dass die Heterogenität von Opfern einer Straftat aus dem Blick geraten und Standards formuliert werden könnten, die sich ausschließlich an einer zahlenmäßig begrenzten Gruppe von besonders schutzwürdigen Opfern orientieren, für eine Mehrzahl von Opfern aber bei hohem Aufwand an personellen und finanziellen Ressourcen keinen entscheidenden Mehrwert erbringen.

So zutreffend der individuelle Ansatz ist, der in Artikel 1 Nummer 10 des Richtlinienenvorschlages zur individuellen Begutachtung von Opfern zur Ermittlung ihrer Schutz- und Unterstützungsbedürfnisse gemäß Artikel 22 der Opferschutzrichtlinie zum Ausdruck kommt, lassen weitere Änderungsvorschläge die logische Fortführung dieses Ansatzes gerade vermissen:

- So sollen nach der Neufassung von Artikel 22 Absatz 4 minderjährige Opfer ausnahmslos als „Opfer mit besonderen Unterstützungs- und Schutzbedürfnissen“ gelten, selbst wenn es sich um Bagatelldelikte zum Nachteil (älterer) Jugendlicher mit erheblicher Reife handelt.
- Nach dem neuen Artikel 9a Absatz 2 und 3 sollen für minderjährige Opfer eine ärztliche Untersuchung, die psychologische Unterstützung, die Strafantragstellung und die ermittlungsrichterliche strafprozessuale Vernehmung zwingend in denselben Räumlichkeiten stattfinden, selbst wenn dies weder gewünscht noch aus fachlichen Gründen erforderlich ist.
- Nach dem neu gefassten Artikel 22 Absatz 7 soll eine Aktualisierung der individuellen Begutachtung nunmehr nicht nur bei wesentlichen Änderun-

gen, sondern schematisch in regelmäßigen Abständen auch dann erfolgen, wenn sich keinerlei Anhaltspunkte für die Notwendigkeit einer Anpassung ergeben.

- Nach Artikel 21 Absatz 3 der neuen Opferschutzrichtlinie soll unter anderem die Anschrift der Opfer ohne weitere Voraussetzungen einem Beschuldigten nicht bekannt gegeben werden, auch wenn keinerlei Anhaltspunkte für eine mögliche Einflussnahme oder Gefährdung des Opfers bestehen und durch eine solche Maßnahme in die Verteidigungsrechte eines Beschuldigten eingegriffen wird.

Allen genannten Regelungsvorschlägen gemeinsam ist eine schematische Herangehensweise, die den Strafverfolgungsbehörden gerade entgegen des individualisierten Ansatzes eine flexible Reaktionsmöglichkeit auf die im Einzelfall festgestellten Schutzbedürfnisse verwehrt, sondern sie zu einem in allen Fällen gleichbleibenden Vorgehen mit zumeist hohem Einsatz von Ressourcen zwingt, die an anderer Stelle fehlen und damit letztlich das Ziel eines punktgenauen, effektiven und individuellen Opferschutzes verfehlen.

5. Der Richtlinienvorschlag nimmt insbesondere auch Frauen in den Blick, die Opfer von geschlechtsbezogener und sexualisierter Gewalt werden. Der Bundesrat weist darauf hin, dass dadurch die Verpflichtungen nach dem Richtlinienvorschlag zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (vergleiche BR-Drucksache 131/22), die in Bezug auf diese Opfer zusätzlich gelten, ergänzt, aber nicht abgelöst werden sollen. Er betont daher, dass in der Folge darauf zu achten ist, neben dem vorliegenden Richtlinienvorschlag bestehende Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zum Schutz und zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt ebenfalls konsequent umzusetzen. Gleiches gilt für die Einrichtung einer allgemeinen Opfer-Hotline, die spezialisierte Hotlines – wie die für Opfer von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt – nicht ersetzen soll. Es ist daher sicherzustellen, dass spezialisierte Hotlines durch die allgemeine Opfer-Hotline nicht beeinträchtigt werden.
6. Der Bundesrat lehnt die im Richtlinienvorschlag vorgesehene Regelung des Artikel 5a Absatz 1 Satz 1 ab. Die vorliegende Formulierung verfügt über keinerlei Einschränkungen (wie hingegen zum Beispiel in Satz 2: „soweit machbar“), weshalb anzunehmen ist, dass die Online-Anzeigenerstattung jedweder

Straftaten und ohne Ausnahmen digital ermöglicht werden soll. Dies ist weder praktisch, noch aus fachlicher Sicht zielführend umsetzbar, da eine Vielzahl von Delikten polizeiliche Sofortmaßnahmen erfordern. Eine online aufgegebene Anzeige entsprechender Delikte, ohne persönliche Kontaktaufnahme zu Polizeibeamtinnen und -beamten, wird zudem dem Erfordernis einer qualifizierten und gerichtsverwertbaren Sachbearbeitung von komplexen Sachverhalten, die einer qualifizierten Tatbestandsaufnahme bedürfen, oftmals nicht gerecht. Das proaktive Anbieten einer Möglichkeit zur Online-Anzeigenerstattung jedweder Straftaten ist daher nicht zielführend. Vielmehr ist eine dezidierte Abwägung in fachlicher Hinsicht zu treffen, welche Delikte sich für eine Online-Anzeigenerstattung grundsätzlich eignen, um sowohl für die Bürgerinnen und Bürger als auch die zuständigen Strafverfolgungs- und -vollstreckungsbehörden einen Mehrwert zu bieten. Insofern muss hier zumindest eine entsprechende Ausnahmemöglichkeit vorgesehen werden, bei welcher (polizei-)fachliche Gründe eine maßgebliche Rolle einnehmen.

7. Die vorgeschlagenen Änderungen in Artikel 5a Absatz 3 und 26a Absatz 1 Buchstabe b sind Teil der Bestimmungen zur Verbesserung des Zugangs der Opfer von Straftaten zu Informationen und zur Erleichterung der Anzeige von Straftaten, zum Beispiel im Rahmen einer Haft in Justizvollzugsanstalten, Haftanstalten und Gewahrsamszellen. Der Maßregelvollzug ist in den genannten Regelungen bislang nicht erfasst, sollte jedoch nach Auffassung des Bundesrates aufgrund der für Betroffene vergleichbaren Situation und Interessenlage mit in den Anwendungsbereich einbezogen werden.
8. Der neue Artikel 5a Absatz 5 (Artikel 1 Nummer 2 des Richtlinienvorschlags) untersagt bei Opferzeugen, die sich illegal in Deutschland aufhalten, zumindest zeitweilig die Weitergabe von personenbezogenen Daten an die Migrationsbehörden. Dies ist nicht nachvollziehbar und letztlich wenig zielführend, denn bei fehlender Kenntnis der Opfereigenschaft seitens der zuständigen Ausländerbehörde kann diese bei aufenthaltsrechtlichen Maßnahmen auch nicht berücksichtigt werden.
9. Der Bundesrat begrüßt die in Artikel 9 (Artikel 1 Nummer 4 des Richtlinienvorschlags) vorgesehene Verbesserung der emotionalen und psychologischen Unterstützung für Opfer von Straftaten. Artikel 8 Absatz 1 der Opferschutzrichtlinie aus dem Jahr 2012 sieht vor, dass Opfer ihrem Bedarf entsprechend vor,

während und für einen angemessenen Zeitraum nach Abschluss des Strafverfahrens kostenlos Zugang zu Opferunterstützungsdiensten erhalten. Ergibt sich der besondere Bedarf an psychologischer Unterstützung aus einer individuellen Begutachtung, so soll künftig Opfern, die eine solche Unterstützung benötigen, so lange wie erforderlich psychologische Unterstützung zur Verfügung stehen. Damit soll vermieden werden, dass Opfer nach den ersten Sitzungen für die weitere psychologische Unterstützung selbst aufkommen müssen. Dies sollte ausdrücklich auch für Kinder und Jugendliche gelten. Der Bundesrat spricht sich daher für eine Klarstellung aus, dass die nunmehr in Artikel 9 vorgenommenen Änderungen auch in Artikel 9a, der gezielte und integrierte Unterstützungsdienste für Kinder und Jugendliche betrifft, zum Tragen kommen.

10. In Artikel 9a Absatz 2 (Artikel 1 Nummer 5 des Richtlinienvorschlags) sollen die Mitgliedstaaten koordinierende behördenübergreifenden Mechanismen verpflichtend schaffen. Der Bundesrat lehnt die vorgesehene Regelung des neuen Artikel 9a Absatz 2 und Absatz 3 der Opferschutzrichtlinie ab.
11. Die Entwicklung von behördenübergreifenden kooperierenden Strukturen bedarf eines hohen Maßes an übergreifender Abstimmung und Zusammenarbeit. Bereits lang praktizierte Verfahren müssen überarbeitet und angeglichen werden sowie neue gemeinsame Strukturen entwickelt, etabliert und erprobt werden. Die Zustimmung zu dem Vorhaben und die Mitwirkung an der Umsetzung fällt in diverse Zuständigkeitsbereiche. Darüber hinaus stellt die flächendeckende Verwirklichung solcher Einrichtungen – somit nicht nur in ressourcenstarken (Groß-)Städten – eine enorme Herausforderung dar. Denn einerseits übersteigt die Regelung die kommunalen Kapazitäten, insbesondere im ländlichen Raum, andererseits fordert der Richtlinienvorschlag nicht vorhandene Ressourcen, um die Qualität der Unterstützungsdienste flächendeckend zu gewährleisten.
12. Es ist weder erforderlich noch in allen Fällen sinnvoll, dass die ärztliche Untersuchung, die psychologische Unterstützung, die Strafantragstellung und die strafprozessuale Vernehmung in denselben Räumlichkeiten stattfinden. Gegebenenfalls wünscht das Opfer zunächst gar keinen Kontakt zu den Strafverfolgungsbehörden, die aufgrund des Legalitätsprinzips zur Einleitung von Ermittlungen verpflichtet sind, wenn ein verletztes Kind zu ihnen kommt.

13. Vor allem aber ist die Vorgabe für die Mitgliedstaaten, die ärztliche Untersuchung, die psychologische Unterstützung, die Strafantragstellung und die ermittlungsrichterliche strafprozessuale Vernehmung von allen kindlichen Zeugen in denselben Räumlichkeiten stattfinden zu lassen mit einem enormen logistischen und finanziellen Aufwand im Bereich der Liegenschaften und des Personals verbunden. In jedem Landkreis müssten zentralisiert neue Gebäude errichtet oder Bestandsbauten räumlich und/oder baulich angepasst werden, damit die beteiligten Behörden, medizinischen Dienste beziehungsweise Gerichte dorthin umziehen könnten, ohne dass ein Mehrwert gegenüber der bisherigen Verfahrensweise ortsnah organisierter Angebote für besonders belastete kindliche Zeuginnen und Zeugen erkennbar ist.
14. Die Wahrung der ärztlichen Schweigepflicht und des Sozialgeheimnisses würde durch die Zusammenlegung der Dienste und Strafermittlungsbehörden ungleich aufwändiger, der Zugang möglicher Opfer zu sozialer und medizinischer Unterstützung möglicherweise sogar erschwert. Die Haushalte der Länder sehen sich auf Grund der allgemeinen Haushaltsentwicklungen nicht in der Lage, diese finanziellen Herausforderungen leisten zu können.
15. Außerdem stellt eine solche Detailvorgabe zur örtlichen Konzentration und Lokalisation von Behörden und Gerichten einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Recht der Mitgliedstaaten dar, ihre Verwaltung selbst zu organisieren. Die Mitgliedstaaten wissen selbst am besten, wie sie ihre Behörden organisieren müssen, damit diese am effektivsten arbeiten. Die Europäische Union darf nach Artikel 82 Absatz 2 Unterabsatz 1 Satz 2 AEUV nur Mindestvorschriften zum Opferschutz erlassen; Vorgaben zur räumlichen Anordnung von Behörden und Gerichten gehen weit über die zulässigen Mindestvorschriften hinaus, da den Mitgliedstaaten kein Umsetzungsspielraum mehr belassen wird. Die Vorgabe, dass Videoaufzeichnungen nach Artikel 24 in diesen gemeinsamen Räumlichkeiten stattzufinden haben, ist zudem ein Eingriff in die richterliche Unabhängigkeit des vernehmenden Richters, der selbst darüber entscheidet, wo er seine Vernehmungen durchführt.

16. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Verlauf der Beratungen zur Änderung der Opferschutzrichtlinie bei der in Artikel 1 Nummer 7 vorgeschlagenen Neufassung von Artikel 16 der Richtlinie von einem ausnahmslosen Recht der Opfer zur Geltendmachung von Entschädigungsansprüchen im Strafverfahren und von einer Vorleistungspflicht des Staates für Entschädigungsansprüche Abstand zu nehmen. Stattdessen sollte Artikel 16 Absatz 1 wie folgt gefasst werden: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Opfer einer Straftat in der Regel das Recht haben, im Rahmen des Strafverfahrens innerhalb einer angemessenen Frist eine Entscheidung über Entschädigung durch den Straftäter zu erwirken. Ausnahmen hiervon können zugelassen werden, soweit eine Entscheidung über die Entschädigung im Strafverfahren unter Berücksichtigung alternativer Möglichkeiten zur Rechtsdurchsetzung nach der nationalen Rechtsordnung nicht geeignet ist, den Belangen der Opfer zu dienen.“
17. Zudem sollte von der vorgesehenen Neufassung von Artikel 16 Absatz 2 Abstand genommen werden. Die in der Neufassung (Artikel 1 Nummer 7 des Richtlinienvorschlags) vorgesehene Überleitung der Haftung des Schädigers auf den Staat missachtet die deutsche Rechtstradition, wonach für die Haftung grundsätzlich das Verursacherprinzip gilt. Für durch Straftaten verursachte Schäden hat daher alleine der Straftäter einzustehen. Hier eine Staatshaftung zu begründen ist deshalb abzulehnen, denn den Staat trifft keine Verantwortung für die Straftat des Schädigers, weshalb auch kein Grund ersichtlich ist, warum der Staat den dadurch verursachten Schaden ersetzen sollte.
18. Der Bundesrat lehnt die Neufassung des Artikels 16 Absatz 2 mit der darin vorgesehenen gesetzlich verankerten Überleitung der Schadenersatzpflicht des Täters auf den Staat auch wegen erheblicher Bedenken hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen auf die Haushalte der Länder ab. Nach Auffassung des Bundesrates handelt es sich hierbei um einen Eingriff in die Haushaltsautonomie der Länder, der zudem starke Zweifel an der Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit aufwirft. Er gibt dabei insbesondere zu bedenken, dass eine Schadenersatzpflicht durch den Staat zu nicht kalkulierbaren finanziellen Belastungen der ohnehin schwer unter Druck stehenden öffentlichen Haushalte der Länder führen und eine verlässliche Haushaltsplanung erschweren kann, wenn nicht sogar unmöglich werden lässt.

19. Der Bundesrat warnt in diesem Zusammenhang davor, dass die vorgesehene Vorleistungspflicht des Staates für sämtliche Ersatzansprüche mit der Möglichkeit zum Regress beim Schädiger mit einem ganz erheblichen finanziellen, personellen und materiellen Mittelaufwand für die Länder verbunden wäre, zumal auch die prozessökonomische Erledigung vom Umfangsverfahren durch die Strafgerichte nicht mehr ohne weiteres möglich wäre.
20. Darüber hinaus gibt der Bundesrat in Bezug auf die geplante Neufassung von Artikel 16 Absatz 2 der Opferschutzrichtlinie zu bedenken, dass eine solche Regelung ernstzunehmende Fragen nach der materiellen Gerechtigkeit mit Blick auf die Abgrenzung individueller Risikobereiche und der Anerkennung persönlicher Risikoentscheidungen außer Betracht lässt. So kann es nicht als Aufgabe der Allgemeinheit angesehen werden, beispielsweise versicherbare Risiken oder monetäre Nachteile von betrügerischen Finanzanlagen, die von vornherein zumindest als riskante Anlageform erkennbar waren, mit Steuermitteln in beträchtlichem Umfang auszugleichen. Dies würde Mittel zum Schutz von Opfern von Straftaten binden, die durch anderweitige Maßnahmen einen wesentlich zielgenaueren, effektiveren und materiell gerechteren Opferschutz ermöglichen könnten. Des Weiteren ist denkbar, dass ein solches Verfahren den Staat selbst für Betrugsdelikte anfällig werden lassen könnte, ohne dass er die Möglichkeit hätte, sich seiner Leistungspflicht zu entziehen.
21. Der Bundesrat sieht die Pflicht zur (regelmäßig aktualisierten) individuellen Begutachtung von Opfern (im Kindesalter) (Artikel 22 Absätze 4 und 7 (Artikel 1 Nummer 10 des Richtlinienvorschlags)) kritisch. Die Entscheidung über die jeweils erforderlichen Maßnahmen zum Opferschutz (beispielsweise ärztliche Untersuchung, psychologische Unterstützung, Berücksichtigung der Opferwünsche) ist am besten von den damit befassten Behörden im Einzelfall vor Ort zu treffen. Diese Flexibilität muss für einen effektiven und bedarfsgerechten Opferschutz erhalten bleiben. Der Bundesrat fordert daher, Artikel 1 Nummer 10 Buchstaben f und h des Richtlinienvorschlags zur Neufassung von jeweils Artikel 22 Absatz 4 und Absatz 7 der Opferschutzrichtlinie ersatzlos zu streichen.

22. Weiterhin sieht er den bürokratischen Aufwand, der sich aus der in Artikel 26a Absatz 1 vorgeschlagenen Erstellung spezifischer Protokolle zu den in der Opferschutzrichtlinie aufgeführten Dienste und Maßnahmen als unverhältnismäßig an. Es ist davon auszugehen, dass die Erstellung und regelmäßige Überprüfung dieser Protokolle finanzielle und personelle Ressourcen in den Ländern sowie bei den weiteren Beteiligten im größeren Umfang binden würde, ohne dass diesem Bürokratiewachstum ein deutlich erkennbarer Mehrwert gegenüberstehen würde. Er bittet deshalb die Bundesregierung darum, in den weiteren Verhandlungen mit der Kommission darauf zu drängen, dass der Vorschlag der Kommission zu Artikel 26 a der Opferschutzrichtlinie deutlich abgeändert oder sogar vollständig zurückgezogen wird.
23. Die Einführung einer Opferstatistik in Artikel 28 der Opferschutzrichtlinie bedeutet eine unverhältnismäßige Belastung der damit befassten Behörden. Bislang werden in der nach bundeseinheitlichen Kriterien geführten Justizgeschäftsstatistik und Strafverfolgungsstatistik nahezu keine Opferdaten erhoben. Des Weiteren ist der Mehrwert einer solch detaillierten Statistik für das deutsche Strafverfahren nicht ersichtlich. Zudem ist befremdlich, dass die EU bis ins Detail die Standards für die Erhebung vorgeben möchte.
24. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.