

Das europäische Opferrechtspaket: zwischen substantiellem Fortschritt und blindem Aktionismus

Von Akad. Rätin a.Z. Dr. **Stefanie Bock**, Göttingen*

I. Einleitung

Die Zeiten, in denen eine Neutralisierung des Kriminalitätsoffenders im Straf(-verfahrens-)recht zu beklagen war,¹ scheinen endgültig überwunden. Die in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts entstandene Opferrechtsbewegung hat es sich zum Ziel gesetzt, die Rechtsstellung von Kriminalitätsbetroffenen zu verbessern und insbesondere dafür zu sorgen, dass diese nicht mehr nur als Mittel zur Wahrheitsfindung, als Zeugen, sondern vielmehr als eigenständige Rechtssubjekte wahrgenommen und behandelt werden. Mit Erfolg: das Opfer ist mittlerweile aus dem kriminalpolitischen Diskurs nicht mehr hinweg zu denken. Allein in Deutschland wurden in den letzten 25 Jahren zumindest neun Gesetze zur Stärkung des Opferschutzes bzw. der Opferrechte erlassen² – ein weiteres, das sog. StORMG,³ durchläuft derzeit das Gesetzgebungsverfahren.

Mittlerweile hat die Opferrechtsbewegung auch die EU erfasst.⁴ So hat der Europäische Rat im Stockholmer Programm, das die Leitlinien der Union im Bereich der Innen- und Sicherheitspolitik für die Jahre 2010-2014 festlegt, betont, dass zumindest bestimmte Gruppen von Opfern der „besonderen Unterstützung und des besonderen rechtlichen Schutzes“ bedürfen und einen „integrierten und koordinierten Ansatz“ auf

dem Gebiet der Opferrechte gefordert.⁵ Die Kommission stufte daraufhin die Verbesserung des Schutzes von Kriminalitätsoffern als strategische Priorität⁶ ein und kündigte an, untersuchen zu wollen, „worin sich die Garantien für Opfer von Kriminalität [...] in den 27 Mitgliedstaaten unterscheiden und mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln ein höheres Schutzniveau anzustreben“.⁷ Diese Bemühungen mündeten im Mai 2011 in der Vorlage eines aus drei Komponenten bestehenden Legislativpaketes: die Mitteilung über die Stärkung der Opferrechte in der EU⁸, der Richtlinienvorschlag über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe⁹ und der Verordnungsvorschlag über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen.¹⁰ Rat und Parlament haben diese Initiative der Kommission positiv aufgenommen und die vorgeschlagenen Rechtsakte bereits zum Teil mit lediglich leichten Modifikationen erlassen. Im Folgenden sollen die einzelnen Bestandteile des Opferrechtspaketes näher vorgestellt und einer kritischen Würdigung unterzogen werden.

II. Die Mitteilung der Kommission zur Stärkung der Opferrechte in der EU

Im ersten Teil des Legislativpaketes, der Mitteilung, versucht die Kommission primär die Notwendigkeit und Legitimität einer europäischen Intervention auf dem Gebiet der Opferrechte zu begründen. Sie stützt sich im Wesentlichen auf die folgenden drei Punkte: Zunächst soll durch die Schaffung eines einheitlichen europäischen Mindestkanon an Opferrechten das wechselseitige Vertrauen der Menschen in die Justizsysteme der Mitgliedstaaten gestärkt werden. Darüber hinaus soll sichergestellt werden, dass im Strafverfahren die Grund- und Menschenrechte der durch die Straftat Geschädigten gewahrt werden. Drittens soll die opferorientierte Ausgestal-

* Die Verf. ist akad. Rätin a. Z. und Habilitandin am Lehrstuhl von RiLG Prof. Dr. Kai Ambos, Institut für Kriminalwissenschaften der Georg-August Universität Göttingen.

¹ Vgl. nur M. Bock, in: Göppinger (Hrsg.), *Kriminologie*, 6. Aufl. 2008, § 11 Rn. 1; S. Bock, *Das Opfer vor dem Internationalen Strafgerichtshof*, 2010, S. 48 m.w.N.; siehe auch Schönemann, *ERA-Forum* 12 (2011), 445 (446): „Entmachtung des Verletzten“; Opfer als „vergessene Figur“.

² Siehe die Auflistungen bei Rieß, in: Müller-Dietz u.a. (Hrsg.), *Festschrift für Heike Jung*, 2007, S. 751 (S. 752 f.); Schünemann, *ERA-Forum* 12 (2011), 445 (446). Die vier wichtigsten sind wohl das Gesetz zur Verbesserung der Stellung des Verletzten im Strafverfahren v. 18.12.1986, *BGBI. I* 1986, S. 2496; das Gesetz zum Schutz von Zeugen bei Vernehmungen im Strafverfahren und zur Verbesserung des Opferschutzes v. 30.4.1998, *BGBI. I* 1998, S. 820; das Gesetz zur Verbesserung der Rechte von Verletzten im Strafverfahren (Opferrechtsreformgesetz) v. 24.6.2004, *BGBI. I* 2004, S. 1354 sowie das Gesetz zur Stärkung der Rechte von Verletzten und Zeugen im Strafverfahren (2. Opferrechtsreformgesetz) v. 29.7.2009, *BGBI. I* 2280.

³ Siehe nur den Gesetzentwurf der Bundesregierung, Gesetz zur Stärkung der Rechte von Opfern sexuellen Missbrauchs (StORMG), BT-Drs. 17/6261.

⁴ Vgl. hierzu die Überblicksdarstellung bei S. Bock, in: Polähne/Rode (Hrsg.), *Opfer im Blickpunkt – Angeklagte im Abseits, Probleme und Chancen zunehmender Orientierung auf die Verletzten in Prozess, Therapie und Vollzug*, 2012, S. 43; dies., in: Barton/Kölbel (Hrsg.), *Ambivalenzen der Opferzuwendung des Strafrechts*, 2012, S. 67.

⁵ Europäischer Rat, *Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger*, *ABl. EU* 2010 Nr. C 115/1, S. 10.

⁶ Siehe Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission: Arbeitsprogramm der Kommission für 2011*, 27.10.2010, *KOM* (2010) 623 endg., S. 3, 8.

⁷ Europäische Kommission, *Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms*, 20.4.2010, *KOM* (2010) 171 endg., S. 3.

⁸ Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission: Stärkung der Opferrechte in der EU*, 18.5.2011, *KOM* (2011) 274 endg.

⁹ Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie über die Opferhilfe*, 18.5.2011, *KOM* (2011) 275.

¹⁰ Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen im Zivilrecht*, 18.5.2011, *KOM* (2011) 276.

tung des Verfahrens die Gesamtkosten der Straftat reduzieren.¹¹

Zumindest der letzte Aspekt erscheint begründungsbedürftig. Die Kommission geht u.a. davon aus, dass Opfer, die sich am Verfahren beteiligen und sich von der Justiz respektiert fühlen, sich „körperlich und emotional“ rascher von den Folgen der Straftat erholen und schneller ins normale Leben zurückkehren können.¹² Dem opfergerechten Strafverfahren wird damit ein therapeutischer Effekt zugesprochen: Das Opfer soll bei der Verarbeitung der Tatfolgen durch die Justiz unterstützt werden, wodurch letztendlich auch die finanziellen Konsequenzen der Tat für das Opfer und die Allgemeinheit in Form von Heilbehandlungskosten und Verdienstaussfällen abgemildert werden sollen.¹³ Wie genau und unter welchen Voraussetzungen das Strafverfahren derart positive Wirkungen entfalten kann, erläutert die Kommission nicht. Denkbar wäre es zum einen, in diesem Zusammenhang auf die just world-Hypothese zu rekurrieren. Diese Theorie geht davon aus, dass für ein funktionierendes menschliches Zusammenleben zwei elementare Grundannahmen unabdingbar sind: die Überzeugung, dass die Mitmenschen wohlmeinend sind, und der Glaube an eine übergeordnete Gerechtigkeit.¹⁴ Verbrechen werden dabei nicht negiert, sondern in dieses Konzept durch den Glauben an eine gerechte Welt integriert. In einer gerechten Welt bekommt jeder, was er verdient und jeder hat das verdient, was er bekommt. Ist jemand Opfer einer Straftat geworden, so muss er dies verschuldet oder verdient haben.¹⁵ Der Einzelne grenzt sich auf diese Weise so weit vom Geschädigten ab, dass er subjektiv zu der Überzeugung gelangt, dass er selbst vor vergleichbaren Übergriffen sicher ist. Auch wenn diese Kernannahmen über die Güte und Gerechtigkeit der Welt nicht der Realität entsprechen, sorgen sie für ein hohes psychisches Funktionsniveau und befähigen zu sozialen Interaktionen mit Mitmenschen. Durch die eigene Opfererfahrung wird diese subjektive Theorie der Wirklichkeit¹⁶ erschüttert. Sie steht daher in einem grundlegenden Widerspruch zum eigenen Selbst- und Weltbild. Nun ließe sich mit einer gewissen Plausibilität annehmen, dass die hieraus möglicherweise¹⁷ resultierenden psychischen Schädigungen durch das Strafverfahren zumindest in einem gewissen Maße kompensiert werden können.

Immerhin wird dem Opfer durch das Strafurteil bescheinigt, dass der Täter kein Recht zu dem Übergriff hatte,¹⁸ er die schädigende Handlung daher hätte unterlassen müssen.¹⁹ Dem Opfer wird so signalisiert, dass es zu Recht darauf vertraut hat, nicht von anderen Menschen verletzt zu werden.²⁰ Auf diese Weise kann das Strafurteil einen Beitrag dazu leisten, dass das Opfer sein Sicherheitsgefühl zurückgewinnt.²¹ Durch die Brandmarkung der Tat als Unrecht wird zudem klargestellt, dass dem Opfer kein unglückliches Schicksal, sondern ein von Menschen zu verantwortendes Unrecht widerfahren ist.²² Dies kann dem Opfer helfen, die Tat zu verarbeiten, insbesondere mit quälenden Selbstvorwürfen abzuschließen.²³

Der von der Kommission angenommene therapeutische Effekt des Strafverfahrens könnte zudem aus der mit ihm möglicherweise verbundenen Rollenumkehr folgen. Zumindest bei Gewaltdelikten erlebt das Opfer den Täter häufig als überlegen und dominant, während es selbst hilflos und passiv die Tat erdulden muss.²⁴ Eröffnet ihm das Strafverfahren nun die Möglichkeit, sich aktiv an der Straftat ahndung zu beteiligen und dem Täter als selbstbestimmtes Individuum mit unverbrüchlichen Rechten entgegenzutreten, so steht dies im diametralen Gegensatz zur Viktimisierungserfahrung. Es erscheint daher durchaus denkbar, dass die Wahrnehmung prozessualer Rechte das Opfer auf dem Weg, seine Eigenständigkeit und Selbstachtung wiederzugewinnen, unterstützen kann.²⁵ Auch wenn sich auf diese Weise zwar durchaus theoretisch Argumente für eine mögliche therapeutische Wirkung des Strafprozesses finden lassen, erscheint es jedenfalls gewagt, diesen – wie die Kommission es tut – ohne weiteres zu unterstellen. Dies gilt umso mehr, als es sich bei den soeben angestellten Überlegungen lediglich um Gedankenexperimente handelt, die sich ausschließlich auf Plausibilitätserwägungen

¹¹ KOM (2011) 274 endg. (Fn. 8), S. 4-5.

¹² KOM (2011) 274 endg. (Fn. 8), S. 5.

¹³ KOM (2011) 274 endg. (Fn. 8), S. 5.

¹⁴ Lerner, *The Belief in a Just World – A Fundamental Delusion*, 1980, S. 11 ff.; Hestermann, *Verbrechensopfer – Leben nach der Tat*, 1997, S. 36; S. Bock (Fn. 1), S. 54 f. m.w.N.

¹⁵ Lerner (Fn. 14), S. 11; Weigend, *Deliktsoffer und Strafverfahren*, 1989, S. 384; McFarlane/van der Kolk, in: van der Kolk/McFarlane/Weisaeth (Hrsg.), *Traumatic Stress – The Effects of Overwhelming Experience on Mind, Body and Society*, 1996, S. 28; Hansen, *Traumatisierung von Frauen durch Gewalt*, 1999, S. 7.

¹⁶ Hansen (Fn. 15), S. 8.

¹⁷ Ob und wie sich eine Straftat auf das emotionale Wohlbefinden bzw. die psychische Gesundheit des Opfers auswirkt, hängt von zahlreichen Faktoren ab; siehe dazu S. Bock (Fn. 1), S. 157 m.w.N.

¹⁸ *Sczesny/Krauel*, MschrKrim 79 (1996), 338 (343); *Hassemer/Reemtsma*, *Verbrechensopfer: Gesetz und Gerechtigkeit*, 2002, S. 130.

¹⁹ *Hassemer/Reemtsma* (Fn. 18), S. 131.

²⁰ Siehe auch *Hassemer/Reemtsma* (Fn. 18), S. 134; S. Bock (Fn. 1), S. 201.

²¹ Siehe auch *Roxin*, in: Britz u.a. (Hrsg.), *Grundfragen staatlichen Strafens*, Festschrift für Heinz Müller-Dietz, 2001, S. 701 (S. 709); *O’Connell*, *Harv. Int’l L. J.* 46 (2005), 295 (320); S. Bock (Fn. 1), S. 200 f. m.w.N.

²² *Hassemer/Reemtsma* (Fn. 18), S. 130; *Neubacher*, *Kriminologische Grundlagen einer internationalen Strafgerichtsbarkeit*, 2005, S. 427; *Hörnle*, *JZ* 2006, 950 (955).

²³ *Hassemer/Reemtsma* (Fn. 18), S. 131; *Hörnle*, *JZ* 2006, 950 (955); S. Bock (Fn. 1), S. 199 m.w.N.

²⁴ Vgl. *Bard/Sangrey*, *The Crime Victim’s Book*, 2. Aufl. 1986, S. 16; *Hagemann*, *Wohnungseinbrüche und Gewalttaten: Wie bewältigen Opfer ihre Verletzungen?*, 1992, S. 126; *Hansen* (Fn. 15), S. 6.

²⁵ *Herman*, *Journal of Traumatic Stress* 16 (2003), 159; *Manowski*, in: *Bammer u.a. (Hrsg.), Rechtsschutz: gestern – heute – morgen*, Festgabe zum 80. Geburtstag von Rudolf Machacek und Franz Matscher, 2008, S. 785 (S. 788); *Wemmers*, *CLF* 20 (2009), 396 (402).

stützen. Eine fundierte empirische Überprüfung steht noch aus.

Im Weiteren stellt die Kommission fest, dass Verbrechenopfer fünf Kernbedürfnisse haben, denen durch die vorgeschlagenen Rechtsakte Geltung verschafft werden sollen: Anerkennung und respektvolle Behandlung, Schutz, Unterstützung, Zugang zum Recht sowie Entschädigung und Schadensersatz.²⁶ Auch wenn sich dies im Wesentlichen mit den Erkenntnissen der Viktimologie deckt,²⁷ so darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass Opfer keine homogene Gruppe bilden. Welche Interessen und Bedürfnisse Geschädigte haben, hängt nicht nur von der erlittenen Straftat, sondern auch von ihrer persönlichen Disposition, beispielsweise von ihrer Fähigkeit zur Stressbewältigung, ab.²⁸ Insgesamt ist daher bei pauschalisierenden Aussagen Vorsicht geboten. „One fits all“-Lösungen werden auf dem Gebiet der Opferrechte kaum zu angemessenen Ergebnissen führen.

III. Richtlinie über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten

Teil 2 des Legislativpaketes bildet der Vorschlag für eine Richtlinie über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe. Er wurde durch das Europäische Parlament und den Rat im Oktober 2012 durch Erlass der Richtlinie 2012/29/EU mit nur wenigen Änderungen angenommen.²⁹

1. Die Ausgangslage: der Rahmenbeschlusses 2001

Die neue Opferrechtsrichtlinie ist nicht der erste Versuch, europaweit einheitliche Mindeststandards für Kriminalitätsoffer zu schaffen. Bereits 2001 erließ der Rat einen Rahmenbeschluss über die Stellung des Opfers im Strafverfahren,³⁰ der auf eine (erste) Angleichung der prozessualen Rechte von Verbrechenopfern in den Mitgliedstaaten zielte.³¹ Der persönliche Schutzbereich des Rahmenbeschlusses ist auf natürliche Personen beschränkt (Art. 1 lit. a) – juristische Personen

sind nicht erfasst.³² Im Übrigen ist der Anwendungsbereich sehr weit. Insbesondere erfolgt keine Differenzierung nach Art der erlittenen Schädigung. Physische, psychische und materielle Tatfolgen stehen gleichberechtigt nebeneinander.³³ Bereits in den Erwägungsgründen erkennt der Rahmenbeschluss die Gefahr einer sekundären Viktimisierung, also einer Intensivierung der Straftatfolgen durch die mit einem Strafverfahren verbundenen Belastungen,³⁴ an. Dementsprechend bestimmt Art. 2, dass Opfer stets mit Achtung zu behandeln sind und ihre berechtigten Interessen anerkannt werden müssen. Vernehmungen von Geschädigten sind auf das Erforderliche zu begrenzen (Art. 3 Abs. 2). Zudem verlangt Art. 15 ganz grundsätzlich, eine Sekundärviktimisierung nach Möglichkeit zu verhindern. Darüber hinaus ist den Opfern ein Anspruch auf rechtliches Gehör, das das Recht, Beweismaterial zu liefern, umfasst, zu gewähren (Art. 3 Abs. 1).³⁵ Art. 4 i.V.m. Art. 5 legt den Staaten umfangreiche Informationspflichten auf. Die Geschädigten sind insbesondere über ihre Rechte, den Ablauf des Strafverfahrens und Opferhilfeeinrichtungen zu unterrichten. Dem Verletzten wird zudem das Recht zugestanden, über den Verlauf des Strafverfahrens und ggf. über die Freilassung des verurteilten Täters in Kenntnis gesetzt zu werden.³⁶ Ferner wird den Opfern ein Recht auf (ggf. kostenlose) Beratung (Art. 6), Auslagererstattung (Art. 7) und Schutz (Art. 8) eingeräumt. Darüber hinaus muss den Opfern grundsätzlich die Möglichkeit gegeben werden, im Rahmen des Strafverfahrens eine Entscheidung über die Entschädigung durch den Täter zu erwirken. Zudem sind Wiedergutmachung

²⁶ KOM (2011) 274 endg. (Fn. 8), S. 5.

²⁷ Siehe hierzu *Stehle*, Das Strafverfahren als immaterielle Wiedergutmachung, 2007, S. 43-49; *S. Bock* (Fn. 1), S. 170-177 m.w.N.; auch *Schneider*, JZ 2002, 231 (235).

²⁸ *Schneider*, JZ 2002, 231 (235); *Stehle* (Fn. 27), S. 44; *S. Bock* (Fn. 1), S. 170 m.w.N.

²⁹ Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI; ABl. EU 2012 Nr. L 315/57.

³⁰ Rahmenbeschluss 2001/220/JI des Rates über die Stellung des Opfers im Strafverfahren v. 15.3.2001, ABl. EG 2001 Nr. L 82/1; siehe hierzu auch schon *S. Bock* (Fn. 4 – Pollähne/Rode), S. 43 (S. 51-54); *dies.* (Fn. 4 – Barton/Kölbel), S. 67 (S. 74-76).

³¹ Siehe auch die Erwägungsgründe 3-6 des Rahmenbeschlusses.

³² EuGH, Urt. v. 28.6.2007 – C-467/05 (Strafverfahren gegen Giovanni Dell’Orto), Rn. 52 ff.; EuGH, Urt. v. 21.10.2010 – C-205/09 (Strafverfahren gegen Emil Eredics und Mária Vassné Sápi), Rn. 27 ff. m. Anm. *Knierim*, FD-StrafR 2010, 310214 und *S. Bock*, JZ 2011, 469. Kritisch daher *Zgaga*, eucrim 2011, 88 (92). Siehe hierzu auch *Fichera*, eucrim 2011, 79 (80); *Safferling*, Internationales Strafrecht, 2011, § 10 Rn. 89; *Schünemann*, ERA Forum 2011, 445 (452).

³³ Vertiefend hierzu auch *Hanloser*, Das Recht des Opfers auf Gehör im Strafverfahren, 2010, S. 90 ff.

³⁴ *Kiefl/Lamnek*, Soziologie des Opfers, 1986, S. 239; *Tampe*, Verbrechenopfer, 1992, S. 36; *Herman*, Journal of Traumatic Stress 16 (2003), 159; *Gamberini*, in: Giudicelli-Delage/Lazerger (Hrsg.), La victime sur la scène pénale en Europe, 2008, S. 159 (S. 164).

³⁵ In Deutschland ist jedenfalls der Nebenkläger mit diesen Rechten ausgestattet (vgl. § 397 Abs. 1 S. 1 und 3 StPO); Kommission, Bericht gemäß Artikel 18 des Rahmenbeschlusses des Rates v. 15.3.2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren, 16.2.2004, KOM (2004) 54 endg./2, S. 7; kritisch zur Begrenzung dieser Rechte auf den Nebenkläger *Hanloser* (Fn. 33), S. 146 ff.; siehe auch *Anders*, ZStW 124 (2012), 374 (385).

³⁶ Zur zögerlichen Umsetzung dieser Informationsrechte in Deutschland siehe KOM (2004) 54 endg./2 (Fn. 35), S. 8 ff.; Kommission, Bericht gemäß Artikel 18 des Rahmenbeschlusses des Rates v. 15.3.2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren (2001/220/JI), 20.4.2009, KOM (2009) 166 endg., S. 4; *S. Bock* (Fn. 4 – Pollähne/Rode), S. 43 (S. 52 f.).

chungsbemühungen des Täters zu begünstigen (Art. 9). Ergänzend bestimmt Art. 10, dass bei hierfür geeigneten Straftaten Schlichtungen gefördert werden sollen. Des Weiteren strebt der Rahmenbeschluss eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Opferschutzes (Art. 12), die Schaffung von Opferhilfeeinrichtungen (Art. 13) sowie eine viktimologisch-fundierte Aus- und Weiterbildung insbesondere des Justizpersonals (Art. 14) an.

Auch wenn der Rahmenbeschluss eine breite Palette an Opferrechten abdeckt, so sind die Vorgaben doch insgesamt sehr vage gehalten. Das zu gewährende Schutzniveau muss lediglich *angemessen* sein (Art. 5), gleiches gilt für die anzustrebende Entschädigung (Art. 6 Abs. 2). Hinsichtlich der Schlichtungsverfahren obliegt es den Mitgliedstaaten, die hierzu geeigneten Straftaten zu bestimmen (Art. 10). Die Liste ließe sich fortsetzen. Der Rahmenbeschluss lässt den Mitgliedstaaten auf diese Weise einen ganz erheblichen Umsetzungsspielraum,³⁷ so dass die nationalen Opferrechtsbestimmungen teilweise immer noch erheblich divergieren.³⁸

2. Zur Richtlinienkompetenz der EU

Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung darf die EU nur in Bereichen tätig werden, die ihr durch die Verträge zugewiesen wurden (Art. 5 Abs. 2 EUV). Gestützt wurde die Opferrechtsrichtlinie auf Art. 82 Abs. 2 AEUV. Dieser gestattet zwar ausdrücklich eine Angleichung der Rechte der Opfer im Strafverfahren, verlangt aber einschränkend, dass dies „zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen mit grenzüberschreitender Dimension erforderlich“ ist. Zu dieser Voraussetzung nimmt die Kommission in ihrer Vorschlagsbegründung nur insoweit Stellung, als sie die Stärkung und Vereinheitlichung der Opferrechte als vertrauensbildende Maßnahme bezeichnet. Die Richtlinie soll also einen Beitrag dazu leisten, dass das vom Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung vorausgesetzte wechselseitige Vertrauen in die Justizsysteme der Mitgliedstaaten³⁹ gestärkt bzw. bewahrt wird. Dieses gestärkte Vertrauen soll wiederum zu einer „wirksameren justiziellen Zusammenarbeit [...] und einer solideren Grundrechtskultur in der Europäischen Union führen.“⁴⁰ Hält man diese Argumentation für ausreichend, so dürfte der Erleichterungsklausel des Art. 82 AEUV keine nennenswerte kompetenzbegrenzende Funktion zukommen, da in diesem Sinne letztendlich jede Rechtsangleichung ver-

trauensfördernd und damit zur Erleichterung der justiziellen Zusammenarbeit erforderlich wäre. Größer könnte der Widerspruch zu der vom BVerfG in seinem Lissabon-Urteil geforderten engen Auslegung des Art. 82 AEUV⁴¹ kaum sein.

Diese auf den Vertrauensgedanken abstellende Zirkelargumentation setzt sich auf der Ebene des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 3 EUV) fort. Hiernach kann die EU nur dann und soweit tätig werden, wie „die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“ Hierbei handelt es sich um eine rechtlich verbindliche Kompetenzausübungsschranke,⁴² die der EU die Wahrnehmung ihrer Kompetenzen dann verwehrt, wenn die jeweilige Aufgabe ebenso gut durch die Mitgliedstaaten erfüllt werden könnte.⁴³ Bezüglich der Opferrechtsrichtlinie stellt die Kommission lediglich kurz fest, dass sich das Ziel der Richtlinie auf Ebene der Mitgliedstaaten allein nicht hinreichend verwirklichen lasse, „da es darum geht, das Vertrauen der Mitgliedstaaten untereinander zu stärken.“⁴⁴ Anders ausgedrückt: Überließe man die Regelung der Opferrechte den Mitgliedstaaten, so würden die zwischen ihnen bestehenden Rechtsunterschiede nicht beseitigt werden, was sich abträglich auf das wechselseitige Vertrauen und damit auf die unionsweite Zusammenarbeit in Strafsachen auswirkt. Die Rechtsangleichung ist damit zum Selbstzweck geworden.

Lediglich ergänzend führt die Kommission aus, dass „die Viktimisierung eine wichtige grenzüberschreitende Dimension“ habe, „da sehr viele EU-Bürger in anderen EU-Staaten leben, arbeiten oder dorthin reisen und im Ausland eine Straftat erleiden.“⁴⁵ In diesem Zusammenhang weist die Kommission u.a. darauf hin, dass 90 % aller Reisen, die Europäer unternehmen, in der EU stattfinden, dass sich 11,3 Millionen Europäer ständig außerhalb ihres Herkunftslandes aufhalten und dass es in der EU jährlich wahrscheinlich 75 Millionen direkte Opfer von Straftaten gibt.⁴⁶ Diese Zahlen werden allerdings nicht miteinander verknüpft, d.h. es ist nicht ersichtlich in wie vielen Fällen die Viktimisierung tatsächlich eine grenzüberschreitende Dimension hat. Ob aber mit dem einfachen Hinweis auf die innereuropäische Mobilität und die Kriminalitätsrate den Anforderungen des Art. 5 Subsidiaritätsprotokoll,⁴⁷ demzufolge Gesetzesentwürfe einen Vermerk „mit detaillierten Angaben“ zur Wahrung des Subsidiaritätsgrundsatz-

³⁷ EuGH, Urt. v. 21.10.2010 – C-205/09 (Strafverfahren gegen Emil Eredics und Mária Vassné Sági), Rn. 38.

³⁸ KOM (2011) 274 endg. (Fn. 8), S. 3. Dies spiegelt sich auch in den Kommissionsberichten wider, vgl. KOM (2004) 54 endg./2 (Fn. 35), S. 5 ff.; KOM (2009) 166 endg. (Fn. 36), S. 3 ff.; siehe zur Umsetzung in Slowenien *Zgaga*, eucrim 2011, 88.

³⁹ Siehe nur *Ambos*, Internationales Strafrecht, 3. Aufl. 2011, § 12 Rn. 42; *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 5. Aufl. 2011, § 10 Rn. 24; *Safferling* (Fn. 32), § 12 Rn. 44; ausführlich *Kaufhold*, EuR 2012, 408.

⁴⁰ KOM (2011) 275 (Fn. 9), S. 3.

⁴¹ BVerfGE 123, 267 (410 f.).

⁴² Ausführlich *Satzger*, Europäisierung des Strafrechts, 2001, S. 439-442; siehe auch *Hecker*, Europäisches Strafrecht, 4. Aufl. 2012, § 8 Rn. 49; *Ambos* (Fn. 39), § 9 Rn. 5.

⁴³ *Heger*, ZIS 2009, 406 (409); siehe auch *Hecker* (Fn. 42), § 8 Rn. 50.

⁴⁴ KOM (2011) 275 (Fn. 9), S. 13; siehe auch Erwägungsgrund 67 der Richtlinie 2012/29/EU.

⁴⁵ KOM (2011) 275 (Fn. 9), S. 13.

⁴⁶ KOM (2011) 274 endg. (Fn. 8), S. 1.

⁴⁷ Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit v. 13.12.2007, ABl. EU 2007 Nr. C 306/150.

zes enthalten sollen, genüge getan ist, darf bezweifelt werden. Insoweit wäre es wünschenswert gewesen, wenn die Kommission genauer dargelegt hätte, warum, erstens, Maßnahmen auf mitgliedstaatlicher Ebene nicht ausreichend sind, und worin, zweitens, der Mehrwehrt einer europäischen Maßnahme liegt.⁴⁸ Die Knappheit der Gesetzesbegründung setzt sich auf Ebene des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes fort, dessen Einhaltung in einem Satz postuliert wird.⁴⁹

3. Die Vorgaben der Richtlinien im Einzelnen

a) Der Opferbegriff

Bezüglich des Opferbegriffs bringt die Opferrechtsrichtlinie keine wesentlichen Neuerungen.⁵⁰ Opfer sind alle natürlichen Personen, die durch eine Straftat einen Schaden erlitten haben, sei dieser nun körperlicher, psychischer, seelischer oder wirtschaftlicher Natur (Art. 2 lit. a sublit. i). Ergänzend wird klargestellt, dass bei Tötungsdelikten nahe Familienangehörige des Getöteten als Opfer angesehen werden (Art. 2 lit. a sublit. ii), wobei hierunter Ehepartner, Lebensgefährten,⁵¹ Angehörige in direkter Linie, Geschwister und Unterhaltsberechtigte des direkten Opfers zu verstehen sind (Art. 2 lit. b). Angesichts dieses weiten persönlichen Anwendungsbereichs überrascht es, dass an der Beschränkung des Opferbegriffs auf natürliche Personen festgehalten wird. Erklärt werden kann dies mit der Fokussierung der Richtlinie auf die Verhinderung einer sekundären Viktimisierung⁵² – eine Problematik, die bei juristischen Personen nicht virulent wird. Daher stellt die Beschränkung der Richtlinie auf natürliche Personen auch keine unzulässige Diskriminierung dar.⁵³ Dies ändert freilich nichts daran, dass, soweit es um die Kompensation wirtschaftlicher Tatfolgen geht, die Interessen von juristischen und natürlichen Personen durchaus ähnlich sind. Auch jenen ist an der zeitnahen Rückgabe von Vermögenswerten (Art.

15) oder einer zügigen Entscheidung über eine Entschädigung (Art. 16) gelegen. Insoweit sollten die Mitgliedstaaten erwägen, über die europäischen Mindestvorgaben hinauszugehen und auch geschädigten juristischen Personen die wirtschaftlich relevanten Richtlinien-Rechte zuzubilligen. Deutschland hat dies zum Teil bereits getan. So kann der in § 46a StGB geregelte Täter-Opfer-Ausgleich auch zugunsten juristischer Personen durchgeführt werden;⁵⁴ diese können zudem Antragssteller im Adhäsionsverfahren (§§ 403-406c StPO) sein.⁵⁵

b) Recht auf Information

Die Informationsrechte der Geschädigten werden gegenüber dem RB 2001/220/JI weiter ausdifferenziert. Ziel ist es, die Opfer in die Lage zu versetzen, ihre Rechte effektiv und in vollem Umfang wahrnehmen zu können.⁵⁶ In diesem Sinne verlangt Art. 4 Richtlinie 2012/29/EU, dass dem Opfer bereits beim ersten Kontakt mit den Strafverfolgungsbehörden grundlegende Informationen über seine Rechte und den weiteren Verfahrensablauf zur Verfügung gestellt werden. Die gewählte Formulierung („Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass [...] Opfern [...] die nachstehend aufgeführten Informationen zur Verfügung gestellt werden: [...]“)⁵⁷ macht unmissverständlich deutlich, dass die Behörden die Informationen von sich aus dem Betroffenen übermitteln müssen. Es genügt also nicht, wenn diese beispielsweise aushängen oder frei im Internet abgerufen werden können.⁵⁷

Darüber hinaus wird dem Opfer das Recht zugesprochen, Informationen zu seinem Fall zu erhalten (Art. 6). Dies sind zunächst Informationen über

- Einstellungsentscheidungen,
- den Zeitpunkt und den Ort der Hauptverhandlung,
- die Art der gegen den Täter erhobenen Beschuldigungen,
- ergangene rechtskräftige Entscheidungen,
- den Fortgang des Verfahrens.

Insoweit dürften die im deutschen Recht in den §§ 406h, 406d StPO vorgesehenen Informationsrechte ausreichend sein. Ein Handlungsbedarf ergibt sich allerdings aus Art. 6 Abs. 5 und 6, der dem Opfer zusätzlich das Recht gewährt, informiert zu werden, wenn der Täter aus der U-Haft flieht oder freigelassen wird. Auf diese Weise soll wohl das Opfer, das sich durch den Täter bedroht fühlt, in die Lage versetzt werden, rechtzeitig die aus seiner Sicht notwendigen Sicherheitsvorkehrungen zu treffen (siehe Art. 6 Abs. 6). Das nachvollziehbare und an sich legitime Bedürfnis, Kriminalitätsoffer vor weiteren Übergriffen zu bewahren, darf aber nicht darüber hinweg täuschen, dass der in U-Haft befindliche Täter

⁴⁸ Siehe zu diesen kumulativen Voraussetzungen des Subsidiaritätsgrundsatzes *Streinz*, in: *Streinz* (Hrsg.), *EUV/AEU*, Kommentar, 2. Aufl. 2012, Art. 5 EUV Rn. 25; *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEU*, Kommentar, 4. Aufl. 2011, Art. 5 EUV Rn. 31-42.

⁴⁹ KOM (2011) 275 (Fn. 9), S. 13.

⁵⁰ Siehe aber zur Ausdehnung bestimmter Garantien auf Angehörige des direkten Opfers unten 3. e).

⁵¹ Der Richtlinienentwurf der Kommission hat zudem auch registrierte Partner ausdrücklich als Familienangehörige aufgeführt, siehe Art. 2 lit. a sublit. ii und lit. d des Richtlinienentwurfs. Will man diese jetzt nicht unter den Begriff des Ehepartners subsumieren, würde die Opferrechtsrichtlinie zu einer Schlechterstellung eingetragener Partner führen, da diese nur dann als Familienangehörige anzusehen wären, wenn die Voraussetzungen einer Lebenspartnerschaft, die insbesondere durch die Führung eines gemeinsamen Haushalts gekennzeichnet ist, erfüllt sind.

⁵² Dazu ausführlich sogleich lit. e; siehe auch Erwägungsgrund 9 der Richtlinie 2012/29/EU.

⁵³ So schon zum Rahmenbeschluss 2001/220/JI EuGH, Urt. v. 21.10.2010 – C-205/09 (Strafverfahren gegen Emil Eredics und Mária Vassné Sápi), Rn. 30; *S. Bock*, *JZ* 2011, 469 (470).

⁵⁴ BGH *NStZ* 2000, 205; *Fischer*, *Strafgesetzbuch und Nebengesetze*, Kommentar, 60. Aufl. 2013, § 46a Rn. 8; *Eschelbach*, in: *Satzger/Schmitt/Widmaier* (Hrsg.), *Strafgesetzbuch*, Kommentar, 2009, § 46a Rn. 20.

⁵⁵ *Grau/Blechschiidt/Frick*, *NStZ* 2010, 662 (663).

⁵⁶ KOM (2011) 275 (Fn. 9), S. 8.

⁵⁷ So schon zur zum RB 2001/220/JI KOM (2004) 54 endg./2 (Fn. 35), S. 9.

als unschuldig zu gelten hat. Ob er die Tat begangen hat und von ihm eine (weitere) Gefahr für das Opfer ausgeht, steht zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht fest.

Art. 3 normiert ein „Recht, zu verstehen und verstanden zu werden.“ Nach den Ausführungen der Kommission soll hierdurch vor allem sichergestellt werden, dass, wenn der Geschädigte aufgrund seines Alters oder seiner intellektuellen, emotionalen, oder körperlichen Fähigkeiten nicht in der Lage ist, schriftliche Informationen zu verstehen und zu werten, ihm diese auf andere Weise bzw. in anderer Form zur Verfügung gestellt werden.⁵⁸ Zumindest § 406h StPO ist offen genug formuliert, um auch alternative Formen der Unterrichtung des Geschädigten zu erfassen: der Hinweis auf die dem Geschädigten zustehenden Rechte erfolgt lediglich im Regelfall schriftlich. Insoweit ist Art. 3 primär an die Praxis gerichtet: diese soll im Umgang mit den Opfern sensibel auf deren individuelle Situation und Fähigkeiten reagieren. Abgerundet werden die Informationsrechte durch ein Recht auf Verdolmetschung und Übersetzung (Art. 7). Dies gilt zunächst für Gespräche mit oder Vernehmungen durch Strafverfolgungsbehörden,⁵⁹ aber auch – je nach Bedarf und der Rolle des Opfers im Verfahren – für das Strafverfahren. Insoweit dürfte es ausreichend sein, dass § 187 Abs. 2 GVG dem nebenklageberechtigten Verletzten das Recht auf Hinzuziehung eines Dolmetschers einräumt, soweit dies zur Ausübung seiner prozessualen Rechte erforderlich ist.

c) Prozessuale Aktivrechte

Die Opferrechtsrichtlinie räumt den Opfern auch einige prozessuale Aktivrechte ein: So wird ihnen ein Anspruch auf schriftliche Bestätigung der Anzeige (Art. 5 Abs. 1) sowie auf rechtliches Gehör (Art. 10 Richtlinie) zugestanden, wobei letzterer auch das Recht, Beweise beizubringen umfasst. Darüber hinaus können Opfer – unter Berücksichtigung ihrer prozessualen Stellung – Prozesskostenhilfe (Art. 13) und Erstattung ihrer Auslagen verlangen (Art. 14).

Die weitreichendste Neuerung bei den Aktivrechten enthält Art. 11 Abs. 1, der dem Opfer das Recht einräumt, eine Entscheidung über den Verzicht auf Strafverfolgung überprüfen zu lassen. So allgemein wie diese Vorschrift gehalten ist, erfasst sie nicht nur Verfahrenseinstellungen mangels hinreichenden Tatverdachts, sondern auch solche aus Opportunitätsgründen.⁶⁰ In diesem Fall müsste auch das deutsche Recht modifiziert werden, da dieses den Anwendungsbereich des Klageerzwingungsverfahrens derzeit auf Einstellungen nach § 170 Abs. 2 StPO beschränkt. Im Fall einer Opportunitätsentscheidung nach den §§ 153 ff. StPO kann das Opfer nur gerichtlich überprüfen lassen, ob die Voraussetzungen für eine Verfahrenseinstellung vorliegen,⁶¹ nicht aber die eigentliche

Ermessensausübung.⁶² Art. 11 Abs. 1 verlangt aber auch insoweit eine umfassende Kontrollmöglichkeit. Eine Ausnahme ist lediglich für Fälle vorgesehen, in denen die Einstellungsentscheidung durch die Staatsanwaltschaft erfolgt und einen außergerichtlichen Vergleich zur Folge hat (Art. 11 Abs. 5). Dabei scheint ein Vergleich – auch wenn Wortlaut und Zielsetzung der Vorschrift dies durchaus nahelegen würden – nicht die Einbindung der Opfer vorauszusetzen. Ausweiblich des Erwägungsgrundes 45 soll ein Recht auf Überprüfung der Einstellungsentscheidung nicht bestehen, wenn mit ihr „eine Verwarnung oder Verpflichtung einhergeht“. Diese Voraussetzung dürfte in Deutschland stets bei Einstellungen nach § 153a StPO erfüllt sein, nicht aber bei den von der Zustimmung des Beschuldigten unabhängigen⁶³ Einstellungen nach § 153 Abs. 1 StPO.

Die von Art. 11 geforderte Kontrolle muss nicht zwingend in Form eines gerichtlichen Verfahrens erfolgen;⁶⁴ soll aber zumindest im Regelfall von einer anderen Person oder Behörde vorgenommen werden, als derjenigen, die die Einstellungsentscheidung getroffen hat.⁶⁵ Darüber hinaus müssen die Opfer die nötigen Informationen erhalten, um entscheiden zu können, ob sie die Überprüfung einer Entscheidung über den Verzicht auf Strafverfolgung beantragen sollen (Art. 11 Abs. 3). Dies ließe sich dahingehend verstehen, dass ihnen ein umfangliches Akteneinsichtsrecht eingeräumt werden muss.⁶⁶ Selbst wenn dies der Fall sein sollte, bestünde für den deutschen Gesetzgeber insoweit aber kein Handlungsbedarf, da der Verletzte (über seinen Rechtsanwalt) bereits jetzt zur Vorbereitung einer Einstellungsbeschwerde bzw. eines Klageerzwingungsantrags nach § 406e StPO Einsicht in die Ermittlungsakten nehmen darf.⁶⁷

Die in Art. 11 vorgesehenen Kontrollrechte stehen in einem engen Zusammenhang mit den staatlichen Schutzpflichten gegenüber dem Geschädigten. Zwar hat das Opfer kein generelles Recht auf Strafverfolgung;⁶⁸ der EGMR hat aber bei Verletzungen des Rechts auf Leben (Art. 2 EMRK) und des

(Hrsg.), Strafprozessordnung, Kommentar, 2011, § 172 StPO Rn. 2; Meyer-Goßner, Strafprozessordnung, Kommentar, 55. Aufl. 2012, § 172 Rn. 3; Roxin/Schünemann, Strafverfahrensrecht, 27. Aufl. 2012, § 41 Rn. 8

⁶² Graalman-Scheerer (Fn. 61), § 172 Rn. 26. Siehe auch BVerfG NJW 2002, 815; kritisch zu dieser Differenzierung Singelnstein/Stolle, ZIS 2006, 118.

⁶³ Radtke, in: Erb u.a. (Fn. 61), § 153 Rn. 46; Meyer-Goßner (Fn. 61), § 153 Rn. 13.

⁶⁴ Schünemann, ERA Forum 2011, 445 (460); siehe auch KOM (2011) 275 (Fn. 9), S. 9.

⁶⁵ KOM (2011) 275 (Fn. 9), S. 9; siehe auch Art. 11 Abs. 4 Richtlinie 2012/29/EU.

⁶⁶ Schünemann, ERA Forum 2011, 445 (460).

⁶⁷ Meyer-Goßner (Fn. 61), § 406e Rn. 3.

⁶⁸ BVerfG 51, 176 (187); Schübel-Pfister, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, Kommentar, 2012, Art. 2 Rn. 3; ein solches Recht lässt sich auch nicht aus der Rechtsweggarantie des Art. 6 Abs. 1 EMRK ableiten, EGMR, Beschl. v. 5.10.1999 – 33677/96 (Grams v. Germany); Meyer-Ladewig, EMRK, Kommentar, 3. Aufl. 2011, Art. 6 Rn. 59.

⁵⁸ KOM (2011) 275 (Fn. 9), S. 8.

⁵⁹ Siehe insbesondere zur Anzeigerstattung Art. 5 Abs. 1 und 2 Richtlinie 2012/29/EU.

⁶⁰ So auch Schünemann, ERA Forum 2011, 445 (460).

⁶¹ OLG Stuttgart NSTZ 2006, 117; Graalman-Scheerer, in: Erb u.a. (Hrsg.), Löwe/Rosenberg, Die Strafprozessordnung und das Gerichtsverfassungsgesetz, Bd. 5, 26. Aufl. 2008, §§ 151-212b, § 172 Rn. 26; Kretschmer, in: Radtke/Hohmann

Folterverbots (Art. 3 EMRK) eine Pflicht des Staates bejaht, für eine amtliche und wirksame Untersuchung der Vorfälle zu sorgen, die geeignet sein muss, zu einer Identifizierung und ggf. Bestrafung der Verantwortlichen zu führen. Dies gilt grundsätzlich auch dann, wenn die schädigende Handlung von einem Privaten vorgenommen wurde.⁶⁹ In diesem Sinne gibt das in Art. 11 vorgesehene Überprüfungsrecht den Opfern die Möglichkeit, ihren menschenrechtlich verbürgten Anspruch auf effektive Untersuchung bestimmter Rechtsgutsverletzungen prozessual durchzusetzen.⁷⁰ Aber auch außerhalb des von Art. 2, 3 EMRK geschützten Bereiches erscheint es durchaus gerechtfertigt, dem Geschädigten die Möglichkeit zu geben, sein Interesse an der rechtlich einwandfreien Bearbeitung und Erledigung seines Falles prozessual durchzusetzen. Dabei besteht dieses Interesse unabhängig davon, welche Gründe die Strafverfolgungsbehörden für die Verfahrenseinstellung anführen.⁷¹ Den Geschädigten bei den rechtstatsächlich so bedeutenden Opportunitätseinstellungen⁷² eine gerichtliche Kontrollmöglichkeit zu verwehren, ist daher misslich.⁷³ Dies gilt umso mehr, als die Differenzierung nach Art der Einstel-

lung typischerweise für die Opfer nur schwer nachvollziehbar sein wird. Dieses Problem würde sich im Fall einer minimalistischen Umsetzung der Opferrechtsrichtlinie noch potenzieren, da dann Einstellungen nach § 153 Abs. 1 StPO der gerichtlichen Kontrolle unterworfen werden würden, nicht aber solche nach § 153a StPO, da diese auf einem „Vergleich“ beruhen. Vor diesem Hintergrund wäre es sinnvoll, wenn Deutschland über die Vorgaben der Richtlinie hinausgehen würde und generell sämtliche Verfahrenseinstellungen aus Opportunitätsgründen, also auch solche nach § 153a StPO, dem Klageerzwingungsverfahren unterwerfen würde.⁷⁴

d) Wiedergutmachung und Entschädigung

Der Richtlinienvorschlag will ferner auf einen zügigen Ausgleich der finanziellen Tatfolgen hinwirken und trägt damit einem primären Opferbedürfnis Rechnung: dem Wunsch nach Wiedergutmachung.⁷⁵ Wie schon im RB 2001/220/JI wird dem Opfer daher ein Recht auf Rückgabe beschlagnahmter Vermögenswerte (Art. 15) sowie auf Entscheidung über eine Entschädigung durch den Täter im Rahmen des Strafverfahrens (Art. 16) eingeräumt, wobei letzteres unter dem Vorbehalt steht, dass das interstaatliche Recht die Wiedergutmachung oder Entschädigung nicht anders regelt.

Deutlich zurückhaltender verhält sich die Opferrichtlinie zum Täteropferausgleich (TOA) und anderen Wiedergutmachungsverfahren. In Anlehnung an Art. 10 RB 2001/220/JI begründet zwar auch die Opferrichtlinie eine allgemeine Pflicht der Mitgliedstaaten, Wiedergutmachungsverfahren – sofern sachdienlich – zu fördern (Art. 12 Abs. 2). Im Vordergrund scheint aber die Sorge zu stehen, dass die Rechte der Opfer im Rahmen von Wiedergutmachungsverfahren verletzt werden könnten. Um dies zu verhindern, macht Art. 12 ihre Durchführung von bestimmten einschränkenden Bedingungen abhängig. So wird insbesondere verlangt, dass das Ausgleichsverfahren im Interesse des Opfers ist, dieses begründet eingewilligt hat und dass die Vereinbarung freiwillig erfolgt. Zudem muss der Täter das Geschehen im Wesentlichen eingeräumt haben, also geständig sein.⁷⁶

Auch wenn es durchaus zu begrüßen ist, dass die Opferrichtlinie verhindern will, dass Opfer gegen ihren Willen zu einer möglicherweise psychisch sehr belastenden Auseinandersetzung mit dem Täter gezwungen werden, so scheint sie doch über das Ziel hinauszuschießen. Dies gilt namentlich für die

⁶⁹ Für Art. 2 EMRK: EGMR, Beschl. v. 5.10.1999 – 33677/96 (Grams v. Germany); EGMR, Urt. v. 18.7.2000 – 25625/94 (Ekinici v. Turquie), Rn. 77 f.; EGMR, Urt. v. 3.5.2001 – 24746/94 (Hugh Jordan v. United Kingdom), Rn. 105; EGMR, Urt. v. 14.3.2002 – 46477/99 (Edwards v. United Kingdom), Rn. 54; EGMR, Urt. v. 2.8.2005 – 65899/01 (Taniş v. Turkey), Rn. 202-205; siehe auch BVerfG EuGRZ 2010, 145 (147 f.); für Art. 3 EMRK EGMR, Urt. v. 6.4.2000 – 26772/95 (Labita v. Italy), Rn. 131; EGMR, Urt. v. 4.3.2008 – 42722/02 (Stoica v. Romania), Rn. 67; EGMR, Urt. v. 20.7.2000 – 33951/96 (Caloc v. France), Rn. 89; zur Notwendigkeit einer angemessenen bzw. verhältnismäßigen Strafe EGMR, Urt. v. 1.6.2010 – 22978/05 (Gäfen v. Germany), Rn. 124; vertiefend und m.w.N. Meyer-Ladewig (Fn. 68), Art. 2 Rn. 20-29 und Art. 3 Rn. 14-18.

⁷⁰ Zum Zusammenhang zwischen Anspruch auf effektive Untersuchung von Todesfällen und Klageerzwingungsverfahren auch *Schübel-Pfister* (Fn. 68), Art. 2 Rn. 4.

⁷¹ Siehe auch *Weigend*, ZStW 96 (1984), 761 (787); *Werner*, NSTZ 1984, 401 (403); für eine Gleichbehandlung beider Einstellungsarten auch *Rieß*, NSTZ 1981, 2 (9); *ders.*, Die Rechtsstellung des Verletzten im Strafverfahren, Gutachten C für den 55. DJT, 1984, Rn. 28.

⁷² 2011 wurden deutschlandweit 94.247 Verfahren mit Auflage, 665.317 ohne Auflage eingestellt. Zum Vergleich: 871.499 Verfahren wurde nach § 170 Abs. 2 StPO eingestellt; siehe Statistisches Bundesamt, Rechtspflege Staatsanwaltschaften 2011, Fachserie 19 Reihe 2, 2012, S. 34. Damit sind mehr als 45 % der Einstellungsentscheidung einer gerichtlichen Überprüfung entzogen.

⁷³ Siehe auch *Bischoff*, Das Klageerzwingungsverfahren, Eine empirische Analyse mit Vorschlägen zur Reform, 1987, S. 255 ff.; *Rieß* (Fn. 71), Rn. 28; sowie *Horstmann*, Zur Präzisierung und Kontrolle von Opportunitätsentscheidungen, 2002, S. 310 (Steigerung der Akzeptanz der Strafverfolgung durch Erstreckung des Klageerzwingungsverfahrens auf Opportunitätsentscheidungen).

⁷⁴ Im Ergebnis ebenso *Werner*, NSTZ 1984, 401 (403); *Schöch*, NSTZ 1984, 385 (389); *Weigend*, ZStW 96 (1984), 761 (787); *Rieß* (Fn. 71), Rn. 118; *Bischoff* (Fn. 73), S. 259; *Roxin/Schünemann* (Fn. 61), § 41 Rn. 7; s.a. *Horstmann* (Fn. 73), S. 311 f., der aber i.E. eine Zurückdrängung des Opportunitätsprinzips für vorzugswürdig hält; kritisch hingegen *Jans*, Die Aushöhlung des Klageerzwingungsverfahrens, 1990, S. 265 ff.

⁷⁵ Siehe hierzu *Weigend* (Fn. 15), S. 404; *S. Bock* (Fn. 1), S. 176 m.w.N.

⁷⁶ Dies entspricht im Wesentlichen der deutschen Praxis, die zumindest bei gravierenden Gewalttaten ein Geständnis des Täters für unabdingbar hält, siehe nur BGH NSTZ 2008, 452; *Maier*, in: Joecks/Miebach (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Bd. 2, 2. Aufl. 2012, § 46a Rn. 31.

eingeführte Unterscheidung zwischen der Einwilligung und dem Interesse des Opfers. Dies scheint darauf hinauszulaufen, dass es Aufgabe der Justiz ist, zu entscheiden, ob die Durchführung eines vom Opfer ausdrücklich gewünschten Wiedergutmachungsverfahrens auch in dessen – objektiv verstandenem (!) – Interesse liegt. Dies liefe auf eine äußerst bedenkliche Bevormundung des Geschädigten hinaus.

e) Opferschutz

Ein ganzes Kapitel der Opferrechtsrichtlinie (Art. 18-24) ist dem Opferschutz gewidmet. Dabei sind zwei verschiedene Aspekte zu unterscheiden: Zum einen ist das Opfer vor dem Täter, also insbesondere vor erneuten Übergriffen und Einschüchterungsversuchen zu schützen; zum anderen soll eine sekundäre Viktimisierung durch den Prozess und Angehörige der Justiz vermieden werden (Art. 18).

Auffällig ist zunächst der weite persönliche Anwendungsbereich des Schutzanspruches. Dieser wird nicht nur den Opfern, sondern auch deren Familienangehörigen zugestanden. Diese haben grundsätzlich ebenso wie die Opfer ein Recht auf kostenfreien Zugang zu Opferhilfsdiensten, wo sie u.a. emotionale und psychische Unterstützung erhalten können (Art. 8 und 9) sowie auf Schutz der Privatsphäre (Art. 21). Auf diese Weise wird – im Einklang mit den Erkenntnissen der modernen Psychotraumatologie⁷⁷ – der Tatsache Rechnung getragen, dass die Angehörigen des Opfers durch die Straftat und den folgenden Prozess der Straftat ahndung ebenfalls schwer belastet werden können.⁷⁸ Dessen ungeachtet muss man sich allerdings bewusst sein, dass eine uneingeschränkte Ausdehnung der Schutz- und Unterstützungsgarantien auf Familienangehörige mit nicht unerheblichen Kosten verbunden ist. Es droht insbesondere eine Überlastung der nur mit begrenzten Ressourcen ausgestatteten Opferhilfeeinrichtungen. Die Richtlinie⁷⁹ ist sich dieser Gefahr bewusst und erlaubt es daher, die Rechte der Familienangehörigen zu begrenzen. So können beim Zugang zu Opferhilfeeinrichtungen ihr Betreuungsbedarf und das Ausmaß der von ihnen (mittelbar) erlittenen Verletzungen berücksichtigt werden (Art. 8 Abs. 1). Generell wird es den Mitgliedstaaten gestattet, Verfahren einzuführen, um die Zahl der Familienangehörigen, denen die genannten Rechte zustehen, unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls zu begrenzen (Art. 2 Abs. 2 lit. a). So könnte beispielsweise die Rechtsstellung mittelbar Betroffener von der Schwere der Tat und dem Ausmaß der von ihnen erlittenen Beeinträchtigung abhängig gemacht werden.

Kernanliegen der Opferrechtsrichtlinie ist die Verhinderung einer sekundären Viktimisierung durch die Strafverfolgungs-

organe.⁸⁰ Art. 18 spricht insoweit von dem Risiko einer „psychischen oder emotionalen Schädigung“ der Opfer im Rahmen der Strafverfolgung. Auch wenn die Annahme, dass zumindest bestimmte Gruppen von Opfern durch das Strafverfahren erheblich belastet werden können, schlüssig klingt, so darf dies nicht darüber hinweg täuschen, dass es auf diesem Gebiet an gesicherten, empirisch fundierten Kenntnissen fehlt.⁸¹ Der europäische Gesetzgeber arbeitet insoweit ausschließlich auf Grundlage einer verbreiteten, durchaus plausiblen, aber eben nicht belegten Alltagshypothese.

Um die prozessimmanenten Belastungen möglichst gering zu halten, sieht die Opferrechtsrichtlinie vor, dass die Opfer möglichst zeitnah vernommen werden. Die Vernehmungen sind auf das notwendige Mindestmaß zu beschränken, Opfer können sich dabei zudem grundsätzlich von einer Person ihres Vertrauens begleiten lassen (Art. 20). Darüber hinaus etabliert Art. 19 ein Recht des Opfers auf Vermeidung des Zusammentreffens mit dem Täter. Dies gilt allerdings nur, wenn und soweit das Strafverfahren ein solches Zusammentreffen nicht erfordert. Ein Konflikt mit dem in Art. 6 Abs. 3 lit. d EMRK verbürgten Konfrontationsrecht liegt daher nicht vor. Primäres Ziel von Art. 19 ist es vielmehr, Begegnungen zwischen Tätern und Opfern außerhalb der Hauptverhandlung zu verhindern. Gedacht ist beispielsweise an die Schaffung getrennter Wartezonen bei Polizei und Gericht.⁸²

Ein zentrales Ziel der Opferrechtsrichtlinie ist es, eine angemessene Behandlung von „Opfern mit besonderen Schutzbedürfnissen“ sicherzustellen. Diesen stehen (im Einklang mit dem jeweiligen Ermessensspielraum der Gerichte) die in Art. 23 Abs. 2 und 3 aufgeführten Maßnahmen zur Verfügung. Abs. 2 zielt dabei auf eine möglichst schonende Ausgestaltung von Vernehmungen während der Ermittlungsphase, indem er die Einrichtung spezieller Vernehmungsräume und die Beteiligung besonders geschulten Personals an den Vernehmungen verlangt. Opfer sexueller Gewalt sollen zudem von einer Person gleichen Geschlechts vernommen werden. Nicht unbedenklich erscheint es allerdings, dass Art. 23 Abs. 2 lit. c es vorsieht, dass sämtliche Vernehmungen des Opfers grundsätzlich von denselben Personen durchgeführt werden. Dies erscheint zwar insoweit sinnvoll, als es dem Opfer ermöglicht, eine Vertrauensbeziehung zu der Vernehmungsperson aufzubauen, birgt aber gleichzeitig in besonderem Maße die Gefahr, dass es – wenn auch unterbewusst – zu einer suggestiven Beeinflussung der Aussage des Verletzten kommt.⁸³ Immerhin gestattet die Richtlinie den Einsatz verschiedener Vernehmungspersonen, wenn ansonsten der Gang des Strafverfahrens beeinträchtigt werden würde.

Art. 23 Abs. 3 bezieht sich auf die Hauptverhandlung. Verhindert werden soll ein direkter Kontakt zwischen besonders schutzbedürftigen Opfern und Angeklagten (lit. a und b) und die unnötige Preisgabe privater Informationen (lit. c). Zu-

⁷⁷ S. hierzu ausführlich und m.w.N. S. Bock (Fn. 4), S. 159 ff.

⁷⁸ KOM (2011) 275 (Fn. 9), S. 6 f.

⁷⁹ Anders noch der Kommissionsentwurf, der keine Einschränkung der Rechte der Familienangehörigen nach Schwere bzw. Art der Tat vorsah; siehe hierzu auch die Kritik bei Ausschuss der Regionen, 10. Sitzung der Fachkommission v. 18.10.2011, Arbeitsdokument der Fachkommission für Unionsbürgerschaft, Regieren, institutionelle Fragen und Außenbeziehungen, „Das Legislativpaket über Opferrechte“, CIVEX-V.022, Nr. 15.

⁸⁰ So schon zum Kommissionsvorschlag *Schünemann*, ERA Forum 2011, 445 (458).

⁸¹ Ausführlich hierzu *Kölbel/Bork*, Sekundäre Viktimisierung als Legitimationsformel, 2012, S. 38-74.

⁸² KOM (2011) 275 (Fn. 9), S. 11.

⁸³ *Schünemann*, ERA Forum 2011, 445 (459).

dem soll ggf. der Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgen können (lit. d). Hierbei ist aber zu beachten, dass der Angeklagte ein Recht auf einen öffentlichen Prozess hat (siehe nur Art. 6 Abs. 1 S. 1 EMRK). Der Ausschluss der Öffentlichkeit kann daher auch bei besonders schutzbedürftigen Opfern kein Automatismus sein, sondern muss stets durch die besonderen Umstände des Einzelfalls gerechtfertigt werden.⁸⁴ Bei minderjährigen Opfern sieht die Opferrechtsrichtlinie ergänzend vor, dass ihre Vernehmungen ggf. zur späteren Verwendung in der Hauptverhandlung aufgezeichnet werden können müssen⁸⁵ und dass stets für ihre angemessene Vertretung Sorge zu tragen ist (Art. 24).

Wer als Opfer mit besonderem Schutzbedürfnis anzusehen ist, richtet sich nach Art. 22. Während der Kommissionsentwurf noch bestimmte Gruppen von Opfern – namentlich Minderjährige, Menschen mit Behinderung, Opfer sexueller Gewalt sowie Opfer von Menschenhandel – stets als besonders schutzbedürftig ansehen wollte,⁸⁶ setzt die Opferrechtsrichtlinie weitestgehend⁸⁷ auf eine Einzelfallprüfung. Alle Opfer müssen „frühzeitig einer individuellen Begutachtung unterzogen werden, damit besondere Schutzbedürfnisse ermittelt werden und festgestellt wird, ob und inwieweit ihnen Sondermaßnahmen [...] infolge ihrer besonderen Gefährdung hinsichtlich sekundärer und wiederholter Viktimisierung, Einschüchterung und Vergeltung zugute kommen würden“. Berücksichtigt werden dabei insbesondere die persönlichen Merkmale des Opfers, die Art oder das Wesen der Straftat sowie deren Umstände. Eine solche Begutachtung ist in jedem Fall vorzunehmen. Selbst bei eindeutigen Bagatelltaten, die ersichtlich ohne nennenswerte Auswirkungen auf die Betroffenen geblieben sind, ist keine Ausnahme vorgesehen. Art. 22 Abs. 5 erlaubt in diesen Fällen lediglich eine weniger umfassende Begutachtung. Durch wen die Begutachtung erfolgt, regelt die Opferrechtsrichtlinie nicht. Zumindest bei schwerwiegenden Straftaten mit möglicherweise gravierenden psychischen und emotionalen Tatfolgen wird man verlangen müssen, dass sie von besonders geschultem Personal vorgenommen wird. In jedem Fall kommt mit der obligatorischen Begutachtung eines jeden Opfers ein erheblicher Verwaltungs- und Kostenaufwand auf die Strafverfolgungsbehörden zu.⁸⁸ Ob die Re-

gelung des Art. 22 aus Opfersicht immer vorteilhaft ist, lässt sich bezweifeln. Die Begutachtung zwingt die Geschädigten jedenfalls zu einer weiteren Auseinandersetzung mit der Tat und ihren Folgen und birgt damit in sich die Gefahr einer sekundären Viktimisierung.⁸⁹

Darüber hinaus kann die geforderte „frühzeitige“ Durchführung des Opferbeurteilungsverfahrens zu Spannungen mit der Unschuldsvermutung führen. Letztendlich kann im Ermittlungsverfahren noch nicht ausgeschlossen werden, dass tatsächlich gar keine Viktimisierung stattgefunden hat. Es handelt sich zu diesem Zeitpunkt allenfalls um mutmaßliche Opfer.⁹⁰ Man denke nur an den Fall, in dem der Beschuldigte behauptet, der zur Anzeige gebrachte Geschlechtsverkehr sei einvernehmlich erfolgt. Wird nun dem Anzeigensteller ggf. bereits nach seiner ersten polizeilichen Befragung offiziell bestätigt, er sei ein „Opfer mit besonderen Schutzbedürfnissen“, so rückt dies zumindest gefährlich in die Nähe einer rechtsstaatswidrigen Vorverurteilung des Beschuldigten.

Interessant ist auch die Frage nach der Rechtsnatur des Begutachtungsverfahrens. An dessen Ende muss jedenfalls *festgestellt* werden, ob und inwieweit dem Opfer gesteigerte Schutzmaßnahmen zugutekommen würden. Dies indiziert, dass die Begutachtung im Zuge eines förmlichen Feststellungsverfahrens, das in das strafrechtliche Ermittlungsverfahren inkorporiert wird, erfolgen muss. Dafür spricht auch, dass die Entscheidung nach Art. 22 Abs. 1 Rechtswirkung nach außen entfaltet, da von ihr abhängt, ob dem Opfer der gesteigerte Schutzanspruch nach Art. 23 zusteht. Verfolgt man diesen Gedanken weiter, so stellt sich die Frage, ob infolge der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG dem Betroffenen gegen eine Negativentscheidung, also gegen die Verweigerung des Status als Opfer mit besonderem Schutzbedürfnis, Rechtsmittel zugestanden werden müssen.

f) Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Opferrechtsrichtlinie einiges an Diskussionsstoff bietet. Auch auf das deutsche Recht – vor allem auf den Gebieten Klageerzwingungsverfahren und individuelle Opferbegutachtung – kommen nicht unerhebliche Änderungen zu. Umgesetzt werden müssen die Vorgaben bis zum 16.11.2015.

⁸⁴ Siehe hierzu auch EGMR, Urt. v. 24.4.2001 – 36337/97 und 35974/97 (B. and P. v. The United Kingdom), Rn. 37.

⁸⁵ Siehe zu den z.T. ernüchternden Erfahrungen mit Videoaufzeichnungen polizeilicher Vernehmungen in Deutschland Scheumer, Videovernehmung kindlicher Zeugen, Zur Praxis des Zeugenschutzgesetzes, 2007, S. 295 ff.

⁸⁶ Siehe zur Kritik S. Bock (Fn. 4 – Barton/Kölbel), S. 67 (S. 80).

⁸⁷ Eine Ausnahme scheint für Opfer im Kindesalter zu gelten, da diese stets als Opfer mit besonderem Schutzbedürfnis angesehen werden (Abs. 4). Aber auch bei ihnen ist die individuelle Begutachtung obligatorisch, da sie dazu dient festzustellen, ob und inwieweit ihnen Sondermaßnahmen nach den Art. 23, 24 zugutekommen würden.

⁸⁸ Siehe auch Stellungnahme des Weißen Rings v. 2.8.2011 zu dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über

Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe KOM (2011) 275, S. 4 (https://www.weisser-ring.de/fileadmin/content/Forderungen_des_WR/Stellungnahme_02_08_2011deutsch.pdf).

⁸⁹ Stellungnahme des Weißen Rings (Fn. 88), S. 4.

⁹⁰ Kölbel/Bork (Fn. 81), S. 31 mit Fn. 50. Siehe auch die Stellungnahme der Strafverteidigervereinigungen v. 8.1.2012 zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe, S. 2, 4 (abrufbar unter

http://www.strafverteidigertag.de/Material/Europa/Stellungn_Opferrichtlinie_EU.pdf).

IV. Gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen

Den dritten und derzeit letzten Aspekt der europäischen Opferrechtspolitik bilden Maßnahmen zur gegenseitigen Anerkennung von Schutzmaßnahmen. Hintergrund sind folgende Überlegungen: In allen Mitgliedstaaten der EU haben Opfer von Straftaten die Möglichkeit, sich vor erneuten Übergriffen des Täters zu schützen. In Deutschland kann der Betroffene u.a. eine Unterlassungsverfügung nach § 1 GewSchG⁹¹ erwirken, die es dem Täter beispielsweise untersagt, sich dem Opfer bzw. dessen Wohnung zu nähern. Die Wirksamkeit einer solchen Anordnung ist allerdings zunächst auf deutsches Hoheitsgebiet beschränkt. Zieht das Opfer – beispielsweise in dem Bedürfnis nach einem räumlichen Neuanfang – ins Ausland, verliert es seinen Schutz.⁹²

Die erste Maßnahme zur Schließung dieser Schutzlücke ist die im Dezember 2011 verabschiedete Richtlinie über die Europäische Schutzanordnung.⁹³ Ihr Ziel ist es, dass eine in einem Mitgliedstaat (dem Anordnungsstaat) erlassene Schutzmaßnahme auch in einem anderen Mitgliedstaat (dem Vollstreckungsstaat) anerkannt und vollstreckt wird. Eine Schutzmaßnahme ist dabei jede „ergangene Entscheidung in *Strafsachen*, mit der einer gefährdenden Person ein/eine oder mehrere [...] Verbote oder Beschränkungen auferlegt werden, um eine geschützte Person vor einer strafbaren Handlung zu schützen, die ihr Leben, ihre physische oder psychische Integrität, ihre Würde, ihre persönliche Freiheit oder ihre sexuelle Integrität gefährden könnte.“ (Art. 2 Nr. 2 Richtlinie Europäische Schutzanordnung). Die Mitgliedstaaten sind grundsätzlich zur Anerkennung fremder Schutzmaßnahmen verpflichtet, es sei denn, es liegt ein in Art. 10 Richtlinie Europäische Schutzanordnung anerkannter Ablehnungsgrund vor. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn die gefährdende Person Immunität genießt, die der Schutzanordnung zugrunde liegende Handlung nach dem Recht des Vollstreckungsstaats verjährt ist oder keine Straftat darstellt.

Unumstritten war der Erlass der Richtlinie Europäische Schutzanordnung allerdings nicht. Dies gilt insbesondere für die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz der EU.⁹⁴ Parlament und Rat haben die Richtlinie auf Art. 82 Abs. 1 lit. a und d AEUV gestützt. Dieser ermächtigt allerdings nur zu Maßnahmen im Zusammenhang mit Strafsachen. Die europäische

Schutzanordnung wird aber nur anlässlich einer Straftat erlassen. Ihr eigentliches Ziel ist die Verhinderung weiterer Übergriffe in der Zukunft. Es liegt daher nahe, sie dem polizeilich-präventiven und nicht dem strafrechtlich-repressiven Bereich zuzuordnen. Ob aber Art. 82 Abs. 1 AEUV auch für solche Maßnahmen eine hinreichende Kompetenzgrundlage bereithält, erscheint zweifelhaft.⁹⁵ Hinzu kommt der begrenzte Anwendungsbereich der Richtlinie, die nicht eingreift, wenn – wie es beispielsweise in Deutschland der Fall ist – die Schutzmaßnahme in einem Zivilverfahren erlassen wird.⁹⁶

Diese Lücke soll durch die von der Kommission vorgeschlagene Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen geschlossen werden.⁹⁷ Idee und Mechanismus der Verordnung ähneln der der Richtlinie Europäische Schutzanordnung. So soll die in einem Mitgliedstaat angeordnete Schutzmaßnahme, d.h. „jede von einer Behörde in einem Mitgliedstaat gemäß seinem innerstaatlichen Recht erlassene Entscheidung vorbeugender und vorübergehender Natur [...], die dem Schutz einer Person dient, bei der berechtigter Grund zu der Annahme besteht, dass deren körperliche und/oder seelische Unversehrtheit oder Freiheit gefährdet ist“ (Art. 2 lit. a Verordnungsvorschlag), ohne weitere Zwischenverfahren automatisch in einem anderen Mitgliedstaat anerkannt werden. Voraussetzung ist lediglich, dass der Betroffene sich die Schutzanordnung nach Maßgabe des Art. 5 Verordnungsvorschlag bescheinigen lässt. Im Anerkennungsstaat darf keine Nachprüfung in der Sache erfolgen (Art. 11 Verordnungsvorschlag). Gründe, die Anerkennung zu verweigern, sind grundsätzlich nicht vorgesehen. Eine Ausnahme von der Anerkennungspflicht besteht lediglich dann, wenn die Schutzmaßnahme mit einer Entscheidung im Anerkennungsstaat unvereinbar ist (Art. 12 Verordnungsvorschlag). Der Anerkennungsmechanismus der vorgeschlagenen Verordnung ist damit effektiver ausgestaltet als der der Europäischen Schutzanordnung.

Sowohl in den Gesetzesmaterialien zur Richtlinie Europäische Schutzanordnung als auch in der Begründung des Verordnungsvorschlages finden sich keinerlei Hinweise auf empirische Erhebungen. Es bleibt daher völlig offen, in wie vielen Fällen die territoriale Begrenztheit von Schutzanordnungen tatsächlich virulent, d.h. zu einer spürbaren Belastung für die Betroffenen wird. Die Maßnahmen sind daher mit dem Hautgout der öffentlichkeitswirksamen, aber rein symbolischen Gesetzgebung behaftet.⁹⁸ Dies weckt auch Zweifel an der Gesetzgebungskompetenz der EU. Wird die transnationale Dimension des zu regelnden Sachverhaltes nicht dargelegt, so drängt sich die Frage auf, warum i.S.d. Subsidiaritätsprinzips

⁹¹ Gesetz zum zivilrechtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nachstellungen (Gewaltschutzgesetz – GewSchG) v. 11.12.2001, BGBl. I 2001, S. 3513.

⁹² KOM (2011) 276 (Fn. 10), S. 3; Initiative des Königreichs Belgien, der Republik Bulgarien, der Republik Estland, des Königreichs Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Ungarn, der Republik Polen, der Portugiesischen Republik, Rumäniens, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über eine Europäische Schutzanordnung – Begründung, 6.1.2010, 17513/09, S. 3 f.

⁹³ Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.12.2011 über die Europäische Schutzanordnung, ABl. EU 2011 Nr. L 338/2.

⁹⁴ Zum Grundsatz der Subsidiarität unten Fn. 99 und dazugehöriger Text.

⁹⁵ Siehe Bundesrat, Beschluss des Bundesrates zur Initiative für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die europäische Schutzanordnung, 26.3.2010, BR-Drs. 43/10, der auch die Erhebung einer Subsidiaritätsrüge nicht ausgeschlossen hat, sowie S. Bock (Fn. 4 – Pollähne/Rode), S. 43 (S. 56 f.).

⁹⁶ Siehe auch Bada/Buono, ERA Forum 2011, 345 (349 f.).

⁹⁷ KOM (2011) 276 (Fn. 10), S. 2 f.; siehe auch Bada/Buono, ERA Forum 2011, 345 (349).

⁹⁸ S. Bock (Fn. 4 – Barton/Kölbel), S. 67 (S. 84).

(Art. 5 EUV) eine Maßnahme auf EU-Ebene erforderlich sein sollte.⁹⁹

V. Fazit

Das Verbrechenopfer ist zu einem festen Bestandteil der europäischen Kriminalpolitik geworden. Daran dürfte sich auch in Zukunft nichts ändern. Nächster Punkt auf dem von der Kommission 2011 aufgestellten „Fahrplan zur Stärkung der Rechte und des Schutzes der Opfer von Straftaten, insbesondere in Strafverfahren“¹⁰⁰ ist die Überprüfung der Opferentschädigungsrichtlinie.¹⁰¹ Der nächste Gesetzesentwurf erscheint daher nur eine Frage der Zeit zu sein. Die Opfer von Straftaten zu schützen und ihre Rechtsposition zu stärken, ist ein wichtiges und legitimes Ziel. Sie dürfen nicht (wieder) zu einem bloßen Instrument der Wahrheitsfindung degradiert werden. Grundvoraussetzung für eine sinnvolle opferorientierte Kriminalpolitik ist aber stets, dass die Interessen und Belange der Opfer ermittelt und nicht einfach unterstellt werden. Blinder Aktionismus in Form von symbolischer Gesetzgebung, der an ihren tatsächlichen Bedürfnissen vorbeigeht, hilft den Opfern nicht.¹⁰² Dabei geht es nicht nur darum, wirkungs- und damit letztendlich nutzlose Gesetze zu verhindern. Mit der Stärkung der Opferrechte ist vielfach – wenn auch nicht zwangsläufig – eine Beeinträchtigung der Rechtsstellung des Beschuldigten verbunden. Dies kann, unabhängig von weiteren Detailfragen, jedenfalls nur dann legitim sein, wenn die Maßnahme aus Opfersicht tatsächlich sinnvoll und erforderlich ist. Die Prominenz des Opferdiskurses darf nicht dazu führen, dass vermeintliche Opferbelange als Vorwand für eine aus anderen Gründen angestrebte Zurückdrängung von Beschuldigtenrechten benutzt wird.

⁹⁹ Vgl. *Calliess* (Fn. 48), Art. 5 EUV Rn. 42.

¹⁰⁰ ABl. EU 2011 Nr. C 187/1.

¹⁰¹ Richtlinie 2004/80/EG des Rates v. 29.4.2004 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten, ABl. EU 2004 Nr. L 261/15.

¹⁰² Siehe auch schon *S. Bock* (Fn. 4 – Barton/Kölbel), S. 67 (S. 88).