

Opfer von Straftaten in der EU: Umfang und Art der Unterstützung für Opfer

Zusammenfassung



Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantiert allen Unionsbürgern das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf.

Für Opfer von Straftaten Unterstützungsdienste bzw. Opferhilfsdienste bereitzustellen, ist von maßgeblicher Bedeutung, damit sie Gerechtigkeit erlangen und ihre Rechte geltend machen können. Solche Dienste unterstützen Opfer vor, während und nach Strafverfahren. Sie bieten emotionale und psychologische Hilfe und beraten in rechtlichen, finanziellen und praktischen Fragen sowie zu Risiken einer weiteren Viktimisierung. Die tagtägliche Arbeit von Angestellten und ehrenamtlichen HelferInnen in Opferhilfsdiensten in der Europäischen Union (EU) trägt maßgeblich dazu bei, dass die Rechte von Opfern auf Zugang zur Justiz verwirklicht werden.

Artikel 47 der EU-Charta der Grundrechte zum „Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht“ gewährt Opfern von Straftaten das Recht auf einen wirksamen Zugang zur Justiz. Dieses Recht ist aber nicht nur im Primär- und Sekundärrecht der EU fest verankert, sondern auch in den Rechtsakten des Europarates und der Vereinten

Nationen (*United Nations*, UN) sowie in nationalen Rechtsvorschriften. Allerdings wird dieses Recht erst dann zu einer greifbaren Wirklichkeit, wenn Opfer wissen, dass es solche Unterstützungsdienste gibt, und wenn ihnen dabei geholfen wird, sie auch in Anspruch zu nehmen. Die Opferschutzrichtlinie (Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001) stellt für Opfer von Straftaten einen wesentlichen Schritt nach vorn dar.

Die vorliegende Zusammenfassung präsentiert die Forschungsergebnisse der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) zu den Unterstützungsdiensten für Opfer von Straftaten in der EU unter dem Aspekt der Grundrechte. Sie gibt einen Überblick darüber, wie sich das derzeitige Angebot an Opferhilfsdiensten in den 28 EU-Mitgliedstaaten in der Praxis ausnimmt, gemessen an den Zielen und Vorgaben der Opferschutzrichtlinie. Dabei liegt der Schwerpunkt auf Artikel 8 und 9 der Richtlinie zum Thema Unterstützungsdienste, thematisiert werden aber auch andere, eng damit verbundene Bestimmungen.

Wichtige Ergebnisse und faktengestützte Grundrechtsberatung

Opferhilfsdienste haben sich in allen 28 EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich entwickelt. Die Entstehung solcher Dienste in den Mitgliedstaaten unterschied sich in Geschwindigkeit, Perspektiven,

Zusammenhängen und Organisationsmodellen, wie die von der FRA erhobenen Daten zeigen. Diese unterschiedlichen Hintergründe haben die Art und den Umfang der angebotenen Dienste geprägt. Für

manche Mitgliedstaaten wird die Umsetzung der Opferschutzrichtlinie eine Herausforderung darstellen. So hat die FRA bei ihren Forschungsarbeiten insbesondere eine Reihe von Bereichen aufgezeigt, in denen Mitgliedstaaten derzeit die Anforderungen der Opferschutzrichtlinie nicht erfüllen. Eine der größten Herausforderungen ist die Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass alle Opfer gemäß ihren Bedürfnissen Zugang zu Opferhilfsdiensten bekommen. Daher muss noch mehr unternommen werden, damit die Ziele der Richtlinie auch tatsächlich erreicht werden.

Die Tatsache, dass Opfer ihre Rechte nicht oder nicht vollständig wahrnehmen können, wird durch das Ausmaß des Nicht-Meldens unterstrichen, das bereits frühere Forschungsarbeiten der FRA ans Licht gebracht hatten. So belegen beispielsweise die Ergebnisse der vier groß angelegten FRA-Erhebungen zu den Themen Viktimisierung von Minderheiten, LGBT-Personen, antisemitische Straftaten und Gewalt gegen Frauen durchgängig, dass viele Opfer Straftaten nicht bei der Polizei anzeigen. Auch wenn sich diese vier Erhebungen mit der Situation bestimmter Kategorien von Opfern (etwa Frauen, die Opfer von Gewalt werden) befassen, sind die Erkenntnisse aus ihnen, wie etwa zum Nicht-Melden, häufig auch für andere Opfer von Belang. Daher hebt dieser Bericht bestimmte Ergebnisse, die generell zutreffen, hervor.

Neben den weiterhin bestehenden Herausforderungen zeigen die Ergebnisse der FRA aber auch zahlreiche positive Entwicklungen und vielversprechende Praktiken auf. Zwar können diese Praktiken für die weitere Entwicklung auf nationaler und EU-Ebene als Orientierung dienen, doch können die unterschiedlichen historischen und kulturellen Hintergründe, vor denen sie entstanden sind, nicht stark genug betont werden. Diese Unterschiede sollte man bei der Beurteilung der Übertragbarkeit von Modellen und Lösungen über die Grenzen hinweg nicht aus dem Blickfeld verlieren.

Auf Basis ihrer Erkenntnisse hat die FRA Stellungnahmen vorgelegt, die EU-Organen und Mitgliedstaaten konkrete Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Opferhilfsdienste vorschlagen.

Opferrechte im europäischen und nationalen Recht

In der Gesetzgebung ist in unterschiedlichen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen von Schutzmaßnahmen zum Schutz der Rechte von Opfern die Rede, die vom EU-Primärrecht bis hin zu nicht rechtsverbindlichen Rechtsakten auf nationaler Ebene reichen. Zusammen bilden diese Quellen

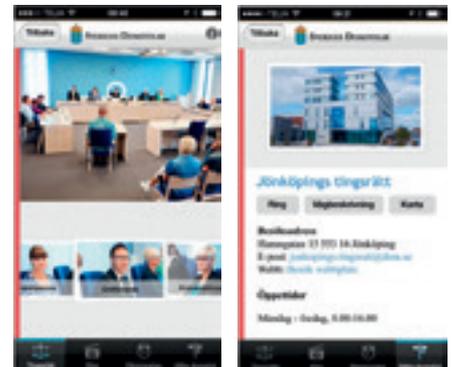
ein beachtliches Paket von Rechtssetzungs- und anderen Maßnahmen, die Opfern ihr Grundrecht auf Zugang zur Justiz gewähren sollen. Allerdings fällt die Auslegung der Frage, wie genau die Justiz für Opfer zugänglich gemacht werden sollte, in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich aus, was teilweise auf divergierende historische Konzepte der Rolle des Opfers in Strafverfahren zurückzuführen ist. Diese Unterschiede können dann zu unterschiedlichen Ansätzen hinsichtlich der Opferunterstützung führen.

NÜTZLICHE INSTRUMENTE FÜR OPFER VON STRAFTATEN

Unterstützung der Opfer von Straftaten über Apps

Gerichtsleitfaden (*domstolsguiden*), Schweden

Diese App bietet einen Einblick in Gerichtssäle und gibt Aufschluss über die Rolle der verschiedenen Beteiligten an Gerichtsverfahren. Die App enthält



auch Filme, die zeigen, wie ein Gerichtsverfahren abläuft. Außerdem umfasst sie eine „Gerichtssuche“ mit Angaben zu den Öffnungszeiten, Anfahrtsbeschreibungen sowie Kontaktdaten der Gerichte.

Siehe: www.domstol.se/Ladda-ner--bestall/Domstolsguiden/

Saragossa, Stadt des Rechts (*Ciudad de la Justicia Zaragoza*), Spanien

Diese von der Regionalregierung Aragoniens (Spanien) entwickelte App ist für die breite Öffentlichkeit und für Angehörige der Rechtsberufe gedacht. Die App enthält Angaben zum genauen Standort eines neuen Gerichtsgebäudes in der Stadt sowie die Termine der Gerichtsverhandlungen, und sie meldet den Nutzern, wann Gerichtsverfahren abgeschlossen sind.



Die App ist herunterzuladen unter: <https://itunes.apple.com/es/app/ciudad-de-la-justicia/id642741128?mt=8> (iOS); <https://play.google.com/store/apps/details?id=es.ciudadjusticiazaragoza> (Android)

Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen einer gemeinsamen Maßnahme auf EU-Ebene versucht, gemeinsame Mindeststandards zum Schutz der Opferrechte festzulegen. Eine wichtige Entwicklung und ein Wegbereiter der Opferschutzrichtlinie war der Rahmenbeschluss des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren (2001/220/JI). Die EU-Mitgliedstaaten waren verpflichtet, ihre Rechtsvorschriften nach Maßgabe des Rahmenbeschlusses bis 2006 anzupassen. Es wurde allerdings weitgehend anerkannt – auch von der Europäischen Kommission –, dass diese Rechtsvorschriften nicht ausreichend umgesetzt wurden. Seit Inkrafttreten der Opferschutzrichtlinie stand daher die wirksame Umsetzung im Vordergrund.¹

Vielversprechende Praxis

Wirksame Umsetzung der Opferrechte gemäß EU-Recht fördern: das Leitliniendokument der Europäischen Kommission

Zur Förderung der wirksamen und rechtzeitigen Umsetzung und Durchführung der Opferschutzrichtlinie hat die Europäische Kommission ein Leitliniendokument erstellt, das die EU-Mitgliedstaaten dabei unterstützen soll, zu einem gemeinsamen Verständnis der Bestimmungen der Richtlinie zu gelangen.

Siehe: http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance_victims_rights_directive_en.pdf

Das Recht von Opfern auf Zugang zu Unterstützungsdiensten und zu einem wirksamen Rechtsbehelf gewährleisten

Der wirksame Zugang von Opfern zur Justiz hängt weitgehend von der Verfügbarkeit gezielter Opferunterstützungsdiensten ab. FRA-Untersuchungen darüber, ob und wie Erfahrungen mit Straftaten gemeldet werden, betonen, dass Opfern eine Reihe von Diensten zur Verfügung gestellt werden müssen, die sie in die Lage versetzen, ihre Rechte wahrzunehmen. Um Anreize dafür zu schaffen, dass Straftaten tatsächlich zur Anzeige gebracht werden, sind Verbesserungen dringend notwendig; dies zeigen

¹ Siehe die Mitteilungen der Europäischen Kommission der Jahre 2004 und 2009 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren (KOM(2004) 005 endg./2 und KOM(2009) 166 endg.) sowie die Folgenabschätzung 2011 zusammen mit dem Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten (SEK(2011) 780 endg.).

etwa die Ergebnisse zu Erfahrungen mit Hassdelikten aus der EU-MIDIS-Umfrage oder zu Meldemustern aus der Erhebung zu Gewalt gegen Frauen.

Den Begriff „Opfer“ integrativ auslegen

Die Entwicklung des Begriffs „Opfer“ im normativen (gesetzlichen und kulturellen) Rahmen und die Rolle, die Opfer im Strafverfahren gewöhnlich einnehmen, hängt in hohem Maße von der historischen Entwicklung des Rechtsrahmens in den einzelnen Mitgliedstaaten ab und beeinflusst wiederum die Definition des Begriffs „Opferhilfsdienste“. An den unterschiedlichen Ansätzen zu Opferrechten lassen sich unterschiedliche Auffassungen vom Begriff „Opfer“ an sich ablesen. Auch hier ist eine große Vielfalt zu beobachten, auch wenn die EU-Rechtsvorschriften für Opfer von Straftaten bereits seit 2001 gelten.

Da die Opferschutzrichtlinie in einer ganzen Reihe von Bereichen höhere Standards vorgibt als der Rahmenbeschluss des Rates, sollten sich diese höheren Standards auch in den Definitionen der einschlägigen Begriffe im nationalen Recht oder in deren Auslegung widerspiegeln. Die Erkenntnisse der FRA legen nahe, dass die Rechtsvorschriften mancher EU-Mitgliedstaaten diesbezüglich geändert und in Einklang mit der Opferschutzrichtlinie gebracht werden müssten. So definieren beispielsweise mehrere Mitgliedstaaten den Begriff „Opfer“ in ihren Rechtsvorschriften in einem engen Sinn und schließen damit „indirekte“ Opfer wie z. B. Familienangehörige aus. Manche Mitgliedstaaten definieren den Begriff überhaupt nicht.

Ausreichende Mittel zuweisen

Bestimmte neue Verpflichtungen sowie nicht gesetzlich vorgeschriebene Bestimmungen des Rahmenbeschlusses, die durch die Opferschutzrichtlinie zu Mussbestimmungen werden, erlegen den EU-Mitgliedstaaten die Pflicht auf, mehr in Personal, Ausrüstung oder Einrichtungen zu investieren. Dies umfasst beispielsweise auch die Pflicht, dafür zu sorgen, dass Wartebereiche für Opfer am Gericht von denjenigen der Angeklagten getrennt sind. Die Mitgliedstaaten müssen außerdem die erforderliche Technologie für Video-Links und Videoaufzeichnungen anschaffen, obligatorische Schulungen für Fachleute anbieten, die an vorderster Front stehen (etwa Polizei- und Gerichtsbedienstete), und gewährleisten, dass Opfer individuell begutachtet werden, um ihre besonderen Schutzbedürfnisse zu ermitteln.

Stellungnahmen der FRA

Um die Opferschutzrichtlinie einzuhalten und ihren Verpflichtungen aus Artikel 47 der Charta nachzukommen, müssen die EU-Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass Unterstützungsdienste wirksam bereitgestellt werden und zugänglich sind. Bei der Umsetzung der Opferschutzrichtlinie sollten die EU-Mitgliedstaaten Artikel 47 sowie der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zur Beurteilung der Rechte von Opfern, aktiv an Strafverfahren teilzunehmen, Rechnung tragen, etwa dem Recht auf rechtliches Gehör und dem Recht, Beweismittel beizubringen.

Gemäß der Opferschutzrichtlinie müssen die Familienangehörigen eines Opfers in die Definition des Begriffs „Opfer“ mit aufgenommen werden (bei Opfern, deren Tod die unmittelbare Ursache einer Straftat ist), damit auch sie Zugang zu Opferhilfsdiensten erhalten, ihren Bedürfnissen und dem Ausmaß des Schadens entsprechend, der ihnen aufgrund der gegen das Opfer verübten Straftat zugefügt wurde. Der Begriff „Familienangehörige“ sowie andere Schlüsselbegriffe, etwa „besonders gefährdet“, sollten daher weit ausgelegt werden, um die Liste der potenziellen Rechteinhaber nicht unnötig einzuschränken.

Die EU-Mitgliedstaaten müssen dafür Sorge tragen, dass sie die neuen Bestimmungen der Opferschutzrichtlinie über Schulungen für Polizei- und Gerichtsbedienstete, die individuelle Begutachtung von Opfern und die Bereitstellung getrennter Wartezonen für Opfer in neuen Gerichtsräumlichkeiten einhalten. Die EU-Mitgliedstaaten sollten die erforderlichen zusätzlichen Mittel für die fristgerechte Umsetzung dieser Maßnahmen in nationales Recht zur Verfügung stellen.

Aspekte der Opferunterstützung

Die Opferschutzrichtlinie schafft die Voraussetzungen für ein umfassendes Verständnis der Opferunterstützung bzw. -hilfe, die über die Funktionen gemäß Artikel 8 und 9 hinausgeht. Sie umfasst eine Reihe von Rechten, die vom Staat gewährleistet werden müssen, jedoch zugleich so konzipiert sind, dass weitere Akteure des Opferunterstützungssystems einbezogen werden. So tragen das Recht auf Prozesskostenhilfe, auf Vermittlung der Opfer an unterschiedliche einschlägige Einrichtungen oder die Rechte im Verfahren, das Opfer vor einer sekundären Viktimisierung zu schützen, zu einem umfassenden und funktionsfähigen System der Opferunterstützung bei. Dieses System kann ohne die Einbindung einer Reihe von nichtstaatlichen Akteuren nicht in vollem Umfang funktionieren.

Opferunterstützung setzt zum Teil die rechtliche Verfügbarkeit von Opferrechten voraus. Welche Opferunterstützung insbesondere bei Gerichtsverfahren bereitgestellt wird, hängt davon ab, welche Rolle und welche rechtliche Stellung Opfern in diesen Verfahren zugebilligt wird. Je mehr Rechte ein Opfer als Partei im Strafverfahren geltend machen kann, desto wichtiger ist es, dass Opfer von einem Unterstützungsdienst beraten und dazu angehalten werden, diese Rolle in ihrem eigenen Interesse auch wahrzunehmen.

Die Ergebnisse der FRA machen aber auch deutlich, welche Bedeutung den nicht zwingenden Rechtsakten und Gepflogenheiten (*soft law*) zukommt.

Rechtsvorschriften sind lediglich ein Teilchen im großen Mosaik der Opferhilfe in den EU-Mitgliedstaaten und gewährleisten an sich – ohne entsprechende Anwendung – noch keine Opferrechte. Es gibt eine ganze Reihe von rechtlich unverbindlichen Rechtsakten und Maßnahmen, die Rechtsvorschriften erfolgreich ergänzen oder unter manchen nationalen Rahmenbedingungen sogar an ihre Stelle treten.

Bereitstellung von Prozesskostenhilfe

Obwohl Opfer in den meisten EU-Mitgliedstaaten Prozesskostenhilfe in Anspruch nehmen können, belegen die Ergebnisse der FRA, dass diese häufig nur unter bestimmten Voraussetzungen gewährt wird. So wird die Hilfe beispielsweise von einer Bedürftigkeitsprüfung (um diejenigen zu ermitteln, die aus finanziellen Gründen Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand haben) oder vom rechtmäßigen Aufenthalt abhängig gemacht. Diese Voraussetzungen mögen zwar gerechtfertigt sein, doch können sie auch bürokratische Hürden darstellen, die nur schwer zu überwinden sind, insbesondere dann, wenn kurzfristig Prozesskostenhilfe zur Gewährung der Opferrechte benötigt wird. Manche globalen Standards empfehlen, Bedürftigkeitsprüfungen nur in beschränktem Maße anzuwenden. So verlangen beispielsweise die UN-Grundsätze und Leitlinien für den Zugang zur Prozesskostenhilfe in Strafrechtsordnungen des Jahres 2012, dass Kinder grundsätzlich von solchen Prüfungen ausgenommen werden müssen.



Bereitstellung wirksamer Schulungssysteme

Die Einführung eines wirksamen Schulungssystems für die betroffenen Berufsgruppen gemäß Artikel 25 der Opferschutzrichtlinie ist ein langfristiges Ziel. Die Ergebnisse der FRA zeigen, dass manche EU-Mitgliedstaaten den Schwerpunkt auf Schulungen zu bestimmten Gruppen von Opfern legen. Andere wiederum bieten zwar Schulungsmaßnahmen an, allerdings sind diese für Bedienstete, die häufig mit Opfern in Kontakt kommen, etwa Polizei- und Gerichtsbedienstete, nicht zwingend vorgeschrieben. Daher werden die EU-Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre Schulungskapazitäten auszubauen und Angehörige der Justizbehörden für die Bedürfnisse besonderer Gruppen von Opfern zu sensibilisieren. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, auch Opferhilfsdienste von Nichtregierungsorganisationen (NRO) einzubinden, sofern dies praktisch durchführbar ist.

Bereitstellung von Informationen einschließlich Vermittlungen an Unterstützungsdienste

Die zeitnahe Bereitstellung präziser Informationen über Opferrechte gemäß Kapitel 2 der Opferschutzrichtlinie ist entscheidend, damit Opfer in die Lage versetzt werden, ihre Rechte wahrzunehmen, und damit sie an den am besten geeigneten Unterstützungsdienst verwiesen werden können. Zu wenige Informationen sind ein ernsthaftes Hindernis für die Wahrnehmung der Opferrechte. Auch in Untersuchungen über ihre Zufriedenheit mit den Unterstützungsdiensten nannten Opfer mangelnde Informationen wiederholt als wichtigste Ursache für ihre Unzufriedenheit mit Strafverfahren, die sie auch sie von einer aktiven Teilnahme abhielt.² Daher sind Maßnahmen zur Sensibilisierung der Opfer für ihre Rechte ebenso wichtig wie der Zugang zu einschlägigen Informationen für jeden einzelnen Fall. Die in diesem Bericht genannten Beispiele für bewährte Verfahren zeigen, dass die enge Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und Organisationen für Opferhilfe eine Vermittlung erleichtern kann.

² Siehe beispielsweise: Sims, L. and Myhill, A. (2001), *Policing and the Public: Findings from the 2000 British Crime Survey*. Home Office Research Findings No. 136, London, Home Office and Wemmers, J. (1999), 'Victim notification and public support for the criminal justice system', *International Review of Victimology*, Vol. 6, No. 3.

HILFREICHE TOOLS FÜR OPFER VON STRAFTATEN

Europäisches Justizportal (e-Justice Portal): spezielle Seiten für Opfer von Straftaten



Das Europäische Justizportal ist als zentrale elektronische Anlaufstelle für den Justizbereich gedacht und soll das Leben der Menschen in der EU einfacher machen, indem es in allen 24 EU-Amtssprachen Informationen über Justizsysteme gibt und den Zugang zum Recht in der gesamten EU verbessert.

Siehe: https://e-justice.europa.eu/content_victims_of_crime-65-de.do

Bewältigung des Problems der Nichtanzeige

Die Forschungsarbeiten der FRA – einschließlich der vier groß angelegten Erhebungen zum Thema Viktimisierung von Minderheiten, LGBT-Personen, antisemitische Straftaten sowie Gewalt gegen Frauen – zeigen durchgängig, dass viele Opfer Straftaten nicht bei der Polizei zur Anzeige bringen. Diese Ergebnisse werden durch die Schlussfolgerungen des Rates vom 6. Dezember 2013 zur Bekämpfung von Hassdelikten in der EU und die Schlussfolgerungen des Rates vom 5. Juni 2014 zur Prävention und Bekämpfung aller Formen der Gewalt gegen Frauen und Mädchen untermauert. Allerdings können sich Opfer auch an andere Personen oder Organisationen wenden. Die Erkenntnisse aus der FRA-Erhebung über Gewalt gegen Frauen zeigen, dass Opfer von häuslicher Gewalt eher mit Ärzten und Einrichtungen des Gesundheitswesens als mit anderen Berufsorganisationen oder NRO in Kontakt sind. Daher könnten diese Fachleute eine Schlüsselrolle spielen, wenn es darum geht, Opfern erste Unterstützung aufzuzeigen und zu bieten. Die Ergebnisse zeigen aber auch, dass Ärzte und anderes medizinische Fachpersonal nur selten dafür ausgebildet sind, in Fällen von häuslicher Gewalt richtig zu reagieren. Daher könnten Initiativen zur Schulung und Aufklärung von medizinischen Fachkräften als

viel versprechende Praktiken angesehen werden, insbesondere angesichts der Tatsache, dass 87 % der 42 000 Frauen bei der FRA-Erhebung zur Gewalt gegen Frauen aussagten, sie würden es begrüßen, wenn Ärzte ihnen weitere Fragen stellen, falls sie Anzeichen von Missbrauch erkennen.

Stellungnahmen der FRA

Prozesskostenhilfe sollte Opfern, die als Partei im Strafverfahren auftreten, nach Maßgabe von Artikel 13 der Opferschutzrichtlinie in gleicher Weise gewährt werden wie derzeit den Angeklagten. Bürokratische Hürden wie etwa langwierige Verfahren oder Bedürftigkeitsprüfungen sollten erkannt und beseitigt werden. Bedürftigkeitsprüfungen stehen nicht immer mit den Leitlinien der Vereinten Nationen in Einklang.

Gesetzesreformen sollten auf eine bessere Einbindung des Opfers in die Strafrechtsordnung abzielen. Opfer sollten in die Lage versetzt werden, gemäß Kapitel 3 der Opferschutzrichtlinie bei Strafverfahren eine wesentlich stärkere Rolle zu spielen. Angehörige der Justizbehörden können dies unterstützen, indem sie Opfern während der Verhandlung Orientierungshilfe bieten und ihnen dabei helfen, die Rechtsvorschriften zu verstehen und ihre praktischen Auswirkungen voll und ganz anzuerkennen. Dabei stellen Schulungen für Angehörige der Justizbehörden eine wertvolle Hilfe dar.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten Maßnahmen ergreifen, damit Opfer in allen Phasen des Verfahrens Zugang zu Informationen über ihre Rechte sowie zu vorhandenen Unterstützungsdiensten und zu einschlägigen Informationen über ihren Fall bekommen. Die EU-Mitgliedstaaten sollten insbesondere erwägen, ein wirksames Vermittlungssystem einzurichten, das Opfern eine Orientierungshilfe zum System der Unterstützungsdienste gibt.

Um Opfern Anreize zu bieten, Straftaten zur Anzeige zu bringen, und um solche Anzeigen zu erleichtern, sollten die EU-Mitgliedstaaten sicherstellen, dass alle Behörden und öffentliche Dienste, an die sich Opfer wenden, einschließlich medizinischen Dienstleistern, Opfer über Opferhilfsdienste und Opferrechte informieren und dass die MitarbeiterInnen dieser Organisationen im Umgang mit Opfern so geschult werden, dass sie ihnen in Kenntnis ihrer Lage mitfühlend begegnen.

HILFREICHE TOOLS FÜR OPFER VON STRAFTATEN

Straftaten per Handy melden: nützliche Apps für Opfer von Straftaten

Guardia Civil (GDT), Spanien

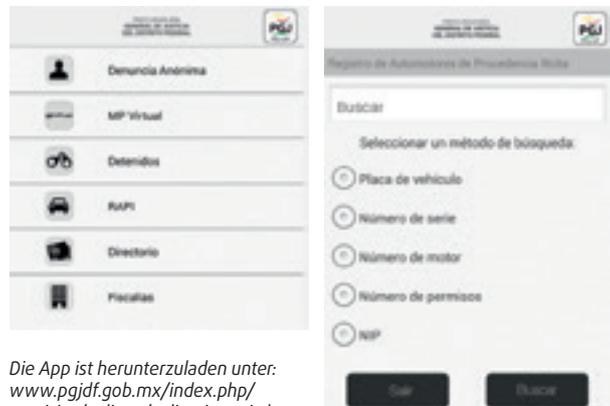
Diese von der Abteilung Internetkriminalität der spanischen Gendarmerie (*Guardia Civil*) entwickelte App bietet zwei verschiedene Dienste an: einer soll die Nutzer der App über aktuelle Betrugsfälle und Straftaten im Internet informieren, der andere bietet Bürgern die Möglichkeit, potenziell strafbare Handlungen zu melden. Die App zeigt außerdem die Standorte der nächstgelegenen Polizeiwachen der *Guardia Civil* an.



Die App ist herunterzuladen unter: <https://market.android.com/details?id=es.guardiacivil.gdt> (Android); <http://itunes.apple.com/es/app/gdt/id441712875?mt=8&ls=1> (iOS)

Staatsanwaltschaft des föderalen Bezirks (*Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*), Mexico

Mit dieser App können Straftaten und der Verlust nationaler Ausweispapiere oder Pässe anonym gemeldet werden. Außerdem enthält es nützliche Informationen zu Fragen der Strafrechtspflege, wie z. B. Kontaktdaten der Staatsanwaltschaften.



Die App ist herunterzuladen unter: www.pgjdf.gob.mx/index.php/servicios/enlinea/aplicacionpgjcdmx; <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.tr3sco.pgjdf> (Android); <https://itunes.apple.com/us/app/pgjcdmx/id830812886?ls=1&mt=8> (iOS); <http://appworld.blackberry.com/webstore/content/31955/> (Blackberry)

Opferhilfsdienste in den EU-Mitgliedstaaten

Aus Artikel 8 und 9 der Opferschutzrichtlinie lässt sich eine Reihe von Besonderheiten bei der Bereitstellung von Opferhilfe ableiten. Diese Grundsätze dienen als Maßstab oder zumindest als Bezugspunkte bei der Einrichtung von Opferhilfsdiensten oder der Beurteilung der derzeit in einem bestimmten EU-Mitgliedstaat angebotenen Dienste.³ Bislang bestehen in den Mitgliedstaaten jedoch erhebliche Unterschiede in Ausmaß und Kapazitäten von Opferhilfsdiensten.

Im Zusammenhang mit der Einrichtung bzw. Weiterentwicklung eines Systems von Organisationen, die Opfern Unterstützung zur Verfügung stellen, geht aus Artikel 8 der Opferschutzrichtlinie klar hervor, dass den Mitgliedstaaten mehr als nur ein Organisationsmodell zur Verfügung steht. Opferhilfsdienste können als staatliche Organisationen oder als NRO eingerichtet werden, sie können auf professioneller oder auf freiwilliger Basis organisiert werden, und spezialisierte Dienste können zusätzlich oder als fester Bestandteil von allgemeinen Opferhilfsdiensten angeboten werden. Die Modelle der Mitgliedstaaten unterscheiden sich im Hinblick auf den staatlichen Akteur, der für die Beaufsichtigung der Unterstützungsdienste zuständig ist, auf die Finanzierungsmethoden, die geografische Streuung der Dienste und das Ausmaß, in dem die Dienste auf die Arbeit von Ehrenamtlichen im Gegensatz zu Hauptamtlichen angewiesen sind.

Die Entscheidung einer Regierung, entweder eine staatliche Organisation einzurichten oder private Initiativen zur Förderung des Kapazitätsaufbaus innerhalb der Zivilgesellschaft zu unterstützen, ist nicht nur eine rein organisatorische Frage oder eine Formsache. Sie tangiert auch politische Aspekte, etwa den Wert, den Organisationen, die für eine bestimmte Schicht der Zivilgesellschaft eingerichtet wurden und für die Einbindung von Bürgern in Fragen von öffentlichem Interesse vermittelnd tätig sind, für die Gemeinschaft besitzen. Letztlich ist die Angelegenheit an ein grundlegendes Verständnis der Frage geknüpft, wie eine demokratische Gesellschaft aufgebaut werden sollte, d. h.

³ Der Gerichtshof ist das einzige Organ, das berechtigt ist, das EU-Recht verbindlich auszulegen und damit zu entscheiden, ob Artikel 8 der Opferschutzrichtlinie als Verpflichtung zu sehen ist, ein Ergebnis herbeizuführen oder vielmehr eine Bedürftigkeitsprüfung durchzuführen; im letztgenannten Fall müssen die Regierungen mit der gebührenden Sorgfalt alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, die unter den gegebenen Umständen verfügbar sind, um schrittweise und zu gegebener Zeit ein umfassendes System von Opferunterstützungsdiensten einzurichten.

ob sie einen öffentlichen Raum umfasst, der – teilweise – in der Hand von zivilgesellschaftlichen Organisationen liegt, die zwar vom Staat unterstützt und überwacht, jedoch nicht von ihm kontrolliert werden. Ähnliches gilt auch für die Frage der Einbindung von ehrenamtlichen MitarbeiterInnen in Opferhilfsorganisationen.

Unabhängig davon, für welches Modell sie sich entscheiden, müssen Regierungen bestimmte Funktionen sicherstellen, u. a. die Koordination der bestehenden Dienste, Anreize für die Entwicklung von Diensten, die möglicherweise noch nicht vorhanden sind, die Definition von Standards im Angebot von Opferhilfsdiensten und Entscheidungen zur Finanzierung von Unterstützungsdiensten.

Wenn ein Opferunterstützungsdienst einer bestimmten Organisation angehört, muss dies sichtbar und glaubwürdig sein. Daher sind Bewährungsdienste nicht geeignet, zusätzlich auch die Funktionen der Opferunterstützung wahrzunehmen. Selbst wenn Unterabteilungen in der Organisation geschaffen und streng voneinander getrennt werden, würde das Personal dennoch in Verdacht geraten, die allgemeinen Interessen der Organisation zu vertreten. Dies kann möglicherweise das Vertrauen der Opfer wie der Straftäter in die Entschlossenheit der MitarbeiterInnen beeinträchtigen, sich ausschließlich für sie einzusetzen. Ähnliche Erwägungen sprechen für eine Trennung zwischen Opferhilfsdiensten und Diensten, die Täter-Opfer-Ausgleich anbieten.

Trotz der Unterschiede weisen die Ergebnisse der FRA auch auf neu entstehende Themen hin. Die meisten EU-Mitgliedstaaten teilen die Zuständigkeit für Unterstützungsdienste auf mehrere Ministerien auf. Auch sind die meisten beim Angebot von allgemeiner Opferhilfe auf die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Stellen angewiesen. Das am weitesten verbreitete Modell der geografischen Streuung von allgemeinen Unterstützungsdiensten ist eine starke Regionalisierung, unabhängig von der Größe des Mitgliedstaats oder der öffentlichen oder privaten Natur des Hauptdienstleisters. In den meisten Mitgliedstaaten sind ehrenamtliche den hauptamtlichen MitarbeiterInnen zahlenmäßig überlegen, während ihre Aufgaben und ihre Ausbildung nicht nur je nach Art des Dienstleisters, sondern auch der historischen Entwicklung der ehrenamtlichen Arbeit im betreffenden Land völlig unterschiedlich sind.

Auch wenn die Mitgliedstaaten den Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten bei der Einrichtung, Erweiterung oder Stärkung eines Systems der Opferunterstützung Rechnung tragen, muss die Übertragbarkeit von Modellen und Lösungen von einem Mitgliedstaat auf einen anderen sorgfältig geprüft werden.

Die wichtigsten Modelle der Opferhilfe

Es lassen sich im Wesentlichen drei Modelle der allgemeinen Opferhilfsdienste (Basisdienste) in den EU-Mitgliedstaaten unterscheiden. Unterschieden wird zwischen der (nicht-)staatlichen Natur und den Finanzierungsquellen der wichtigsten Anbieter von allgemeinen Unterstützungsleistungen. Die Tabelle zeigt, welches Modell in den einzelnen Mitgliedstaaten vorherrschend ist.

	1. Mindestens ein nationaler allgemeiner – Hauptdienstleister/ Struktur wird vom Staat betrieben und finanziert	2. Mindestens ein(e) nationale(r) allgemeine(r) – Hauptdienstleister/Struktur ist nichtstaatlicher Natur, ist aber in hohem Maße auf staatliche Finanzierung angewiesen	3. Mindestens ein(e) nationale(r) allgemeine(r) – Hauptdienstleister/ Struktur ist nichtstaatlicher Natur, ist aber nicht auf staatliche Finanzierung angewiesen
AT			✓
BE	✓		
BG			
CY			
CZ	✓		
DE			✓
DK		✓	
EE	✓		
EL			
ES	✓		
FI		✓	
FR		✓	
HR	✓		
HU	✓		
IE		✓	
IT			
LT			
LU	✓		
LV			
MT		✓	
NL		✓	
PL		✓	
PT		✓	
RO			
SE		✓	
SI			
SK			✓
UK		✓	
Gesamt	7	10	3

Hinweis: Die Tabelle bezieht sich auf EU-Mitgliedstaaten mit mindestens einem nationalen allgemeinen Opferunterstützungsdienst. Die Forschung hat ergeben, dass es in Bulgarien, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowenien und Zypern keine Opferhilfsdienste allgemeiner Natur gibt. Die orange schattierten Felder bedeuten, dass es keine allgemeinen Opferhilfsdienste gibt.

Quelle: FRA, 2014; siehe auch: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/victims-support-services/models>

Dabei gilt es, mehrere Aspekte zu berücksichtigen. Dazu könnten kulturelle Unterschiede bezüglich der Tradition von privaten Initiativen und der Einbindung von Bürgern in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse oder auch die Bereitschaft der Bürger, sich ehrenamtlich zu engagieren, gehören.

Die Lehre, die aus der herrschenden Vielfalt der Organisationen gezogen werden kann, lautet, dass es keine endgültigen Antworten auf die Frage gibt, welche Lösungen zu bevorzugen sind. Oft liegen überzeugende Argumente vor, die in unterschiedliche Richtungen weisen.



Die wichtige Rolle von NRO und Vertretung der Interessen der Opfer von Straftaten

Private Unterstützungsdienste haben die Interessen der Opfer von Straftaten in öffentlichen Debatten und Legislativberatungen in vielen EU-Mitgliedstaaten wirksam vertreten. Manche Unterstützungsdienste nehmen wichtige Funktionen in der öffentlichen Interessensvertretung wahr, auch gegenüber den Regierungen. Diese NRO können den Anliegen der Opfer so authentisch Ausdruck verleihen, weil sie tagtäglich Opfer unterstützen. Viele MitarbeiterInnen leisten diesen Beitrag sogar freiwillig. In manchen Mitgliedstaaten stellen private Vereinigungen, die – in organisatorischer und finanzieller Hinsicht – staatlich unabhängig sind, allgemeine Opferhilfe zur Verfügung. Sie setzen sich unablässig für die Interessen der Opfer in der Öffentlichkeit ein. Daher gibt es bestimmte Anhaltspunkte dafür, dass mächtigen und bis zu einem gewissen Grad unabhängigen NRO für eine Stärkung der Opferrechte eine gewisse Bedeutung zukommt.

Zugang zu allgemeiner Opferunterstützung für alle Opfer sicherstellen

Die meisten Mitgliedstaaten stellen allgemeine Opferhilfsdienste in der einen oder anderen Form zur Verfügung, und alle Mitgliedstaaten bieten zumindest für bestimmte Gruppen von Opfern Unterstützungsdienste an. Acht Mitgliedstaaten müssen allerdings allgemeine Opferhilfsdienste im Sinne von Artikel 8 der Richtlinie erst noch einrichten. In Artikel 8 Absatz 5 heißt es ferner, dass der Zugang zu Opferhilfsdiensten nicht davon abhängig ist, ob ein Opfer eine Straftat förmlich angezeigt hat. Die Finanzierung von Opferhilfsdiensten sollte transparent und objektiv sein, damit der Zugang zu solchen Diensten für alle gewährleistet ist.

Umfassende und vertrauliche Dienste bereitstellen

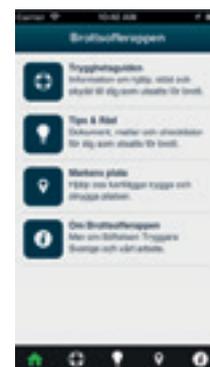
Damit Opferhilfsdienste wirksam arbeiten können, müssen Opfer Vertrauen in die Organisation haben, die diese Dienste anbietet. Dies kann beispielsweise funktionieren, wenn dafür Sorge getragen wird, dass die Opfer nicht von einer Organisation (oder Person) zur nächsten weitergereicht werden – auch wenn in manchen Fällen möglicherweise eine Vermittlung an einen Spezialisten erforderlich wird. Opferhilfsdienste sollten sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ausschließlich auf die Unterstützung der Opfer konzentrieren. Eine Vermischung von Opferhilfe mit Vermittlungs- und Bewährungsdiensten, wie es in manchen EU-Mitgliedstaaten der Fall ist,

würde beispielsweise nicht genügend Vertrauen im Hinblick auf die Erbringung der Unterstützungsleistungen schaffen. Die Ergebnisse der FRA haben außerdem deutlich gemacht, dass in einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten Opfern nicht das Recht gewährt wird, sich beim Prozess von Betreuern begleiten zu lassen.

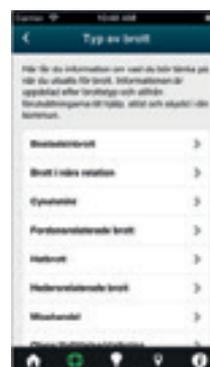
HILFREICHE TOOLS FÜR OPFER VON STRAFTATEN

Unterstützung von Opfern von Straftaten über Apps

Diese schwedische App (*Brottsofferappen*) enthält Informationen für Opfer von Straftaten. Anhand der Angaben zum Standort des Nutzers und zur Art der Straftat macht das Tool die nächstgelegene Polizeiwache sowie Unterstützungsdienste ausfindig. Außerdem enthält es eine Checkliste zu der Frage, wie die Straftat gemeldet und Schadensersatz geltend gemacht werden kann.



Das Grundkonzept der App wurde so entwickelt, dass nur gezielte und sachdienliche Informationen – also spezifische Angaben zu der Straftat und zum Standort – ausgegeben werden. Die Informationen wurden von allen zuständigen Behörden und Organisationen erhoben. Updates müssen angefordert werden. Die Entwicklung der App kostete 10 000 EUR; dies umfasst sowohl die technischen Aspekte als auch die Datenerhebung. Die eigentliche Entwicklung dauerte vier Wochen. Es kommen weitere Funktionen hinzu, einschließlich Checklisten und „Alarm“-Funktionen, mit der der Standort des Nutzers an ausgewählte Personen verschickt werden kann. Bei der Entwicklung des Tools hat die Organisation hauptsächlich die große interne Erfahrung von Menschen gebaut, die mit Themen rund um Opfer von Straftaten befasst sind.



Quelle: <http://brottsofferappen.org/>

Ehrenamtliche HelferInnen einbinden

Die Forschungsarbeiten der FRA belegen, dass die Dienste zunehmend von ehrenamtlichen HelferInnen erbracht werden. Dies ist zum Teil auf wirtschaftliche Zwänge zurückzuführen und zum Teil auf eine Zunahme des ehrenamtlichen Engagements in einigen EU-Mitgliedstaaten, in denen diese Tradition weniger stark verankert ist. Die FRA-Ergebnisse weisen darauf hin, dass zwischen der Zahl der Ehrenamtlichen und der Hauptamtlichen, die im Bereich der Opferunterstützung insgesamt tätig sind, ein Gleichgewicht hergestellt werden muss. Gleichzeitig zeigen FRAs Ergebnisse auch, dass Opferhilfssysteme in der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten auf ehrenamtliche HelferInnen angewiesen sind. In Ländern mit einer langjährigen Kultur des

Ehrenamtes werden allgemeine Opferhilfsdienste üblicherweise in größerem Umfang angeboten.

Rolle von Dachorganisationen auf EU-Ebene

Eine erhebliche Anzahl von Organisationen tritt auf EU-Ebene für die Rechte von Opfern von Straftaten allgemein oder für besondere Gruppen ein – etwa Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind. Diese Organisationen leisten einen wichtigen Beitrag, damit die Grundrechte von in der EU lebenden Personen umgesetzt werden. Dabei ist wichtig, dass die Vielfalt der Organisationen auf EU-Ebene die unterschiedlichen Ansätze in Bezug auf die Rechte von Opfern und auf die Organisation des Angebots an Opferunterstützung sowohl zwischen als auch innerhalb der Mitgliedstaaten widerspiegelt.

Stellungnahmen der FRA

EU-Mitgliedstaaten, die noch keine allgemeinen Unterstützungsdienste eingerichtet haben, werden aufgefordert, dringend Schritte zu unternehmen, um den Erfordernissen der Opferschutzrichtlinie (Artikel 8) nachzukommen. Der Zugang zu Unterstützungsdiensten sollte allen Opfern von Straftaten unentgeltlich gewährt und nicht davon abhängig gemacht werden, ob das Opfer die Straftat der Polizei angezeigt hat.

Die EU-Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass die Opferunterstützung koordiniert wird und dass Vermittlungen – gemäß Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 8 Absatz 2 der Opferschutzrichtlinie – auch greifen, insbesondere für bestimmte Gruppen von Opfern mit besonderen Schutzbedürfnissen, die in den Zuständigkeitsbereich unterschiedlicher Ministerien und/oder Organisationen zur Unterstützung fallen.

Opferunterstützung sollte so organisiert werden, dass für die Opfer in möglichst großem Maße ein Vertrauensverhältnis aufgebaut werden kann. Das Unterstützungssystem sollte vermeiden, dass Opfer von einer Stelle zur nächsten weitergereicht werden, sofern dies nicht unbedingt erforderlich ist. Diesbezüglich ist es wichtig, dass Opfer gemäß Artikel 20 Buchstabe c der Opferschutzrichtlinie von der gleichen Person, die sie auch vor und nach dem Verfahren betreut, zur Verhandlung begleitet werden.

Unterstützungsdienste sollten so aufgestellt sein, dass sie zur strengsten Vertraulichkeit verpflichtet und im Interesse der Opfer tätig werden und dass gewährleistet ist, dass sie in Ausübung ihrer Tätigkeit auch so wahrgenommen werden. Damit sie in diesem Sinne tätig werden können, sollten Organisationen, die Opferunterstützung anbieten, nicht noch zusätzlich mit der Bereitstellung von Vermittlungs- oder Bewährungsdiensten betraut werden.

Die FRA erkennt an, welche Bedeutung es hat, wenn Bürger dazu ermutigt werden, sich an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zu beteiligen, und empfiehlt Initiativen auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten zur Förderung des Ehrenamts, insbesondere in Mitgliedstaaten, in denen Ehrenamt möglicherweise ein relativ neuer Begriff ist. Auch das Verhältnis zwischen der Zahl der hauptamtlichen und der ehrenamtlichen MitarbeiterInnen sollte dabei berücksichtigt werden. So sollten insbesondere Organisationen, die auf Ehrenamtliche angewiesen sind, dafür sorgen, dass Hauptamtliche MitarbeiterInnen die freiwilligen HelferInnen wirksam anleiten und die Qualität ihrer Arbeit überwachen. Die von hauptamtlichen oder ehrenamtlichen MitarbeiterInnen wahrgenommenen Aufgaben müssen in Einklang mit den Qualitätsstandards stehen und dem beruflichen Hintergrund der Person, die Unterstützung oder Beratung anbietet, entsprechen.

Die EU sollte ihr Zusammenwirken mit und ihre Unterstützung für die auf europäischer Ebene tätigen Organisationen zur Opferunterstützung fortsetzen und dabei auf deren Fachkompetenz und auf die Fähigkeit zurückgreifen, bewährte Praktiken und Wissen unter ihren Mitgliedern zu bündeln. Diese Fachkompetenz umfasst die Bereitstellung weiterer Unterstützung angesichts des wachsenden Bedarfs an grenzüberschreitender Förderung von Opferunterstützung. Allgemeine Dienste auf Ebene der EU und ihrer Mitgliedstaaten sollten mit spezialisierten Diensten zusammenarbeiten und aus ihrem großen Erfahrungsschatz schöpfen, insbesondere dem von Organisationen, die Frauen unterstützen, die Opfer von Gewalt geworden sind.

Unterstützung für bestimmte Gruppen von Opfern

Gemäß Opferschutzrichtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, den Bedürfnissen bestimmter Gruppen von Opfern Rechnung zu tragen. Dabei müssen zunächst im Rahmen einer individuellen Begutachtung spezifische Bedürfnisse ermittelt und anschließend entweder über die Einrichtung von spezialisierten Unterstützungsorganisationen oder von spezialisierten Diensten befriedigt werden, die bei allgemeinen Unterstützungsorganisationen angesiedelt sind und gezielte Unterstützung für bestimmte Gruppen von Opfern anbieten.

Die FRA hat in begrenztem Umfang besondere Bereiche der Opferunterstützung (etwa Unterstützung für Opfer von häuslicher Gewalt, Menschenhandel und Hasskriminalität) auf der Grundlage ihrer umfassenden Forschungsarbeiten zu unterschiedlichen schutzbedürftigen Gruppen von Opfern untersucht. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass Opfer aus jeder dieser Gruppen beim Zugang zur Justiz mit spezifischen Problemen zu kämpfen haben. Diese Ergebnisse untermauern weitere parallel durchgeführte Untersuchungen der FRA zu einem breiten Themenspektrum in Verbindung mit Opfern von Straftaten, darunter auch Untersuchungen bestimmter Kategorien wie z. B. Opfer, die Migranten sind, Opfer von Hassdelikten oder Opfer von Gewalt gegen Frauen und Kinder.

HILFREICHE TOOLS FÜR OPFER VON STRAFTATEN

Frauen gegen Gewalt unterstützen

Diese App Clique180 gibt Frauen Informationen als Handlungshilfe an die Hand, wenn sie Gewalt ausgesetzt sind. Die App, die während der Weltmeisterschaft 2014 in Brasilien präsentiert wurde, stellt nutzergenerierte Geodaten zu sicheren und unsicheren Gebieten zur Verfügung und erklärt, was Gewalt gegen Frauen bedeutet. Das intuitive und benutzerfreundliche Interface enthält Links zu Unterstützungsdiensten und zur brasilianischen Gesetzgebung zu Gewalt gegen Frauen. Außerdem umfasst die App auch eine Zielwahltaste zur Hotline eines Unterstützungsdienstes.

Die App ist herunterzuladen unter: <http://clique180.org.br/download>



Die Forschungsarbeiten der FRA zeigen, dass Opfer mit Problemen konfrontiert sind wie z. B. Gefährdung durch sekundäre und wiederholte Viktimisierung, Einschüchterung und Vergeltung, Furcht vor Vorurteilen seitens der Polizei oder der MitarbeiterInnen von Unterstützungsdiensten. Damit verbunden ist die mangelnde Bereitschaft, die betreffende Straftat zu melden.

Die Ergebnisse dieses Projekts zeigen, dass es in allen EU-Mitgliedstaaten zumindest für einige spezifische Gruppen von Opfern spezialisierte Dienste gibt. Mehrere viel versprechende Praktiken sind hier beachtenswert, wobei sich Art und Umfang des Angebots an spezialisierten Diensten sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat ganz erheblich unterscheiden (was auch von der jeweiligen Gruppe abhängt). Es besteht erheblicher Verbesserungsbedarf.

EU-Rechtsvorschriften: Maßnahme E des Budapest-Fahrplans

Maßnahme E des Budapest-Fahrplans befasst sich mit den spezifischen Bedürfnissen bestimmter Gruppen von Opfern. Der Rat erinnert daran, dass manche Opfer aufgrund der Art oder der Umstände der gegen sie verübten Straftat und in Anbetracht der sozialen, physischen und psychologischen Auswirkungen dieser Straftat spezifische Bedürfnisse haben. Unter anderem nennt der Fahrplan Opfer von Menschenhandel und Kinder, die Opfer von sexuellem Missbrauch werden.

Siehe: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011G0628\(01\)&qid=1402495822750&from=DE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011G0628(01)&qid=1402495822750&from=DE)

Individuelle Begutachtung zur Ermittlung möglicher besonderer Schutzbedürfnisse garantieren

Gemäß Artikel 22 der Richtlinie sollen die EU-Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Opfer einer individuellen Begutachtung unterzogen werden, damit etwaige besondere Schutzbedürfnisse ermittelt werden können. Diese besonderen Schutzbedürfnisse können sich auf Opfer beziehen, die infolge der Schwere der Straftat eine beträchtliche Schädigung erlitten haben, oder Opfer von Hasskriminalität und von in diskriminierender Absicht begangenen oder vorurteilsgeleiteten Straftaten, oder Opfer, die aufgrund ihrer Beziehung zum und Abhängigkeit vom Täter besonders gefährdet sind. Die Ergebnisse der FRA belegen, dass die Polizei Opfer häufig an allgemeine Unterstützungsdienste verweist, die anschließend den möglichen individuellen Bedarf an spezialisierter Unterstützung weiter begutachten müssen.

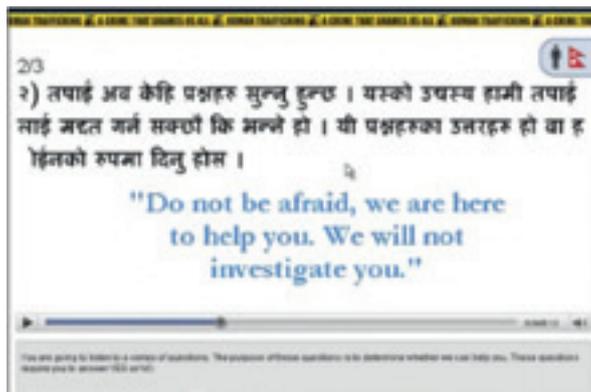
Die wichtige Rolle von Unterstützungsdiensten für Opfer mit besonderen Bedürfnissen in den EU-Mitgliedstaaten anerkennen

Unabhängig davon, ob sie Teil einer größeren allgemeinen Struktur sind oder als separater, einzelner Dienst errichtet wurden, sollten Unterstützungsdienste gemäß der Opferschutzrichtlinie einen Ansatz verfolgen, bei dem die spezifischen Bedürfnisse von Opfern, die Schwere der Schädigung aufgrund der Straftat und auch das Verhältnis zwischen Opfern, Tätern und ihrem weiteren sozialen Umfeld berücksichtigt werden. Dies würde beispielsweise die besonderen Bedürfnisse von Kindern umfassen. So sind individuelle Unterstützungsdienste, die gezielt für Opfer mit spezifischen Bedürfnissen angeboten werden, möglicherweise besonders gut geeignet, die Rechte bestimmter Gruppen zu fördern. Opfer von Hassdelikten zum Beispiel fühlen sich möglicherweise bei kleineren und hoch spezialisierten Organisationen wohler, die sich für ihre Rechte einsetzen, in deren Sachkompetenz sie Vertrauen haben und auf die sie sich verlassen können.

HILFREICHE TOOLS FÜR OPFER VON STRAFTATEN

Unterstützende Botschaften an Opfer von Menschenhandel verschicken

MitarbeiterInnen von Opferhilfsdiensten sind häufig die erste Anlaufstelle für Opfer von Menschenhandel. Damit sie trotz Fehlens einer gemeinsamen Sprache Opfern von Menschenhandel ein gewisses Maß an elementarer Unterstützung anbieten können, gibt es das Tool „Übersetzungshilfe für Opfer“.



Es wurden 35 grundlegende Fragen und Botschaften als Audionachrichten aufgezeichnet und in 40 Sprachen übersetzt, darunter auch spezielle Fragen für Kinder.

Das Tool wurde von UN.GIFT/UNODC, der österreichischen kriminalpolizeilichen Informationsstelle und der österreichischen NRO LEFOE-IBF entwickelt. Überlebende von Menschenhandel wirken durch die Unterstützung von Sachverständigen für Menschenhandel, die sich hauptsächlich mit den Bedürfnissen der Opfer befassen, an der Formulierung der Botschaften mit.

Die App ist herunterzuladen unter: www.ungift.org/knowledgehub/en/tools/vita.html

Stellungnahmen der FRA

Die EU-Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass der erste Ansprechpartner des Opfers, normalerweise die Polizei oder eine Organisation zur Opferunterstützung, das Opfer einer individuellen Begutachtung unterzieht. Opfer sollten zeitnah an spezialisierte Opferhilfsdienste vermittelt werden, die ihnen die Hilfe und Unterstützung geben können, die sie benötigen. Die EU-Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, dass Kinder in Einklang mit Artikel 22 Absatz 4 der Opferschutzrichtlinie immer als besonders schutzbedürftige Personen behandelt werden, und dabei ihrem Alter, ihrer Reife, ihrem Verständnis sowie möglichen Kommunikationsschwierigkeiten Rechnung getragen wird.

Zwar wird eingeräumt, dass spezialisierte Dienste entweder getrennt und zusätzlich zu allgemeinen Unterstützungsdiensten eingerichtet oder in eine allgemeine Organisation eingebunden werden können, doch sollten die EU-Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass Unterstützungsdienste vorhanden sind, einschließlich Hilfe zur Traumabewältigung und Beratung, die gezielte Unterstützung für Opfer mit besonderen Bedürfnissen anbieten. Darunter fallen Opfer, die Kinder sind, ferner Opfer von sexueller Gewalt und sonstiger geschlechtsbezogener Gewalt, Opfer mit einer Behinderung, Opfer, die Migranten ohne gültige Ausweispapiere sind, und Opfer von Gewalt in engen Beziehungen, einschließlich Hilfe zur Traumabewältigung und Beratung. Diese Dienste müssen nach Maßgabe der Opferschutzrichtlinie zumindest geeignete vorübergehende Unterkünfte für Opfer einrichten und bereitstellen, die aufgrund eines akuten Risikos von wiederholter Viktimisierung, Einschüchterung und Vergeltung einen sicheren Zufluchtsort brauchen.

Bei der Umsetzung der Opferschutzrichtlinie sollten die EU-Mitgliedstaaten darüber hinaus auch den Schutzbedürfnissen von Opfern von in diskriminierender Absicht begangenen Straftaten ein besonderes Augenmerk zuteilwerden lassen.

Leistungsstandards und Indikatoren

Bei der Opferschutzrichtlinie geht es nicht ausdrücklich um Qualität und Leistung. Doch wenn die Unterstützung für Opfer effektiv und effizient sein soll, sind Qualitätsstandards bei der Konzeption, Verbesserung und ständigen Bereitstellung von Opferunterstützung eine unerlässliche Grundlage. Ein fester Bestandteil von Qualitätsstandards sind Indikatoren. Wenn die anerkannte Methodik verwendet wird, Indikatoren unter den Überschriften Struktur, Prozess und Ergebnis zusammenzufassen, kann die gesamte Palette der Maßnahmen, die es zu ergreifen gilt – von der Annahme und Intention über Bemühungen bis hin zu Ergebnissen vor Ort – erfasst werden. Dies wiederum erleichtert die Messung der Fortschritte und ermöglicht einen Vergleich zwischen Systemen, der für eine zuverlässige Einschätzung der Frage, welche Praktiken tatsächlich funktionieren, erforderlich ist.

Der vollständige Bericht schlägt eine Reihe von Indikatoren innerhalb dieser methodischen Rahmenbedingungen auf der Grundlage bereits bestehender Standards für die Erbringung von Opferhilfsdiensten vor. Eine erweiterte und präzisere Fassung dieser Indikatoren – die von den maßgeblichen Interessengruppen wie z. B. Organisationen zur Opferunterstützung geprüft und gut geheißen werden sollten – wäre ein hilfreicher erster Schritt auf dem Weg zu einer systematischen Weiterführung und Beurteilung von Praktiken. Die Indikatoren müssten mit klaren Richtwerten für den erforderlichen „Erfüllungsgrad“ verknüpft werden. Außerdem müsste ein System für die Erhebung der Daten zur Befüllung aller Indikatoren konzipiert werden. In diesem Zusammenhang sei an Artikel 28 der Opferschutzrichtlinie erinnert, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, ab November 2017 sowie im Anschluss daran alle drei Jahre Daten über die Opferrechte in der Praxis auszutauschen.

Qualitätskontrollstandards einführen, die die Unabhängigkeit der Zivilgesellschaft wahren

Erwägungsgrund 63 der Opferschutzrichtlinie hebt hervor: „Um die Opfer zur Anzeige von Straftaten zu ermutigen, die Anzeige zu erleichtern und den Opfern die Möglichkeit zu geben, den Kreislauf wiederholter Viktimisierung zu unterbrechen, ist es unbedingt notwendig, dass den Opfern verlässliche Unterstützungsdienste zur Verfügung stehen und dass die zuständigen Behörden in der Lage sind, auf die Anzeigen der Opfer in einer respektvollen, einfühlsamen, professionellen und diskriminierungsfreien Art und Weise zu reagieren.“ Um beurteilen zu können, ob die Dienste in einem bestimmten Mitgliedstaat diese Kriterien erfüllen, sollten klare und einheitliche Mechanismen zur Qualitätskontrolle eingeführt werden, auch grenzüberschreitend.

Qualitätsstandards für Vergleiche

Klare Indikatoren und Richtwerte kämen Qualitätsstandards für Opferhilfsdienste zugute. Die Forschungsarbeiten der FRA erstreckten sich auf offiziell anerkannte Schlüsselleistungsindikatoren zur Leistungsqualität von allgemeinen Opferhilfsdiensten in den Mitgliedstaaten. Solche Indikatoren wären bei einer Messung im Zeitverlauf hilfreich, um die Umsetzung und Auswirkungen der Opferschutzrichtlinie auf Opfer und auf die Wahrnehmung ihrer Rechte in der Praxis zu bewerten.

Stellungnahmen der FRA

Die FRA betont, dass die EU-Mitgliedstaaten für den Aufbau eines umfassenden Netzwerks von Opferhilfsdiensten und für die Überwachung ihrer Leistung zuständig sind. Hierbei muss gewährleistet werden, dass die Opferhilfsdienste den genannten Standards entsprechen und zugleich die Unabhängigkeit der Zivilgesellschaft wahren.

In den Analysen der FRA werden gute Beispiele für Kriterien und/oder Bedingungen für die Mitgliedschaft hervorgehoben, die von Dachorganisationen auf EU-Ebene entwickelt wurden, die im Bereich Vernetzung, Koordination und Förderung von allgemeinen Opferhilfsdiensten tätig sind bzw. bestimmte Gruppen von Opfern unterstützen. Solche Kriterien umfassen beispielsweise die Trennung zwischen Opferunterstützungs- und Bewährungsdiensten, die Unabhängigkeit von politischen Aktivitäten, die vertrauliche Behandlung der Daten der Nutzer der Dienste (d. h. der Opfer) und die Transparenz in Bezug auf die Finanzierungsquellen. Derartige Standards könnten eine Grundlage für die Prüfung weiterer Kriterien bilden, die auf nationaler, regionaler und EU-Ebene, je nachdem, erarbeitet werden könnten.

Für ein Qualitätskontrollsystem für Opferhilfsdienste könnte man sich auch vom System der Peer-Reviews, das von nationalen Menschenrechtsinstitutionen weltweit verwendet wird (ein Selbstbewertungssystem gemäß den Pariser Prinzipien), leiten lassen.

Hierzu könnten die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung dieser Beispiele die Einrichtung eines Bewertungssystems für Opferhilfsdienste in Erwägung ziehen.

Die FRA betont die Bedeutung vorgegebener und allgemein anerkannter organisatorischer und Leistungsstandards für die Erbringung von Opferhilfsdiensten. Die Ergebnisse der FRA zeigen, dass allgemeine Unterstützungsdienste solche Standards in weniger als der Hälfte der Mitgliedstaaten eingeführt haben.

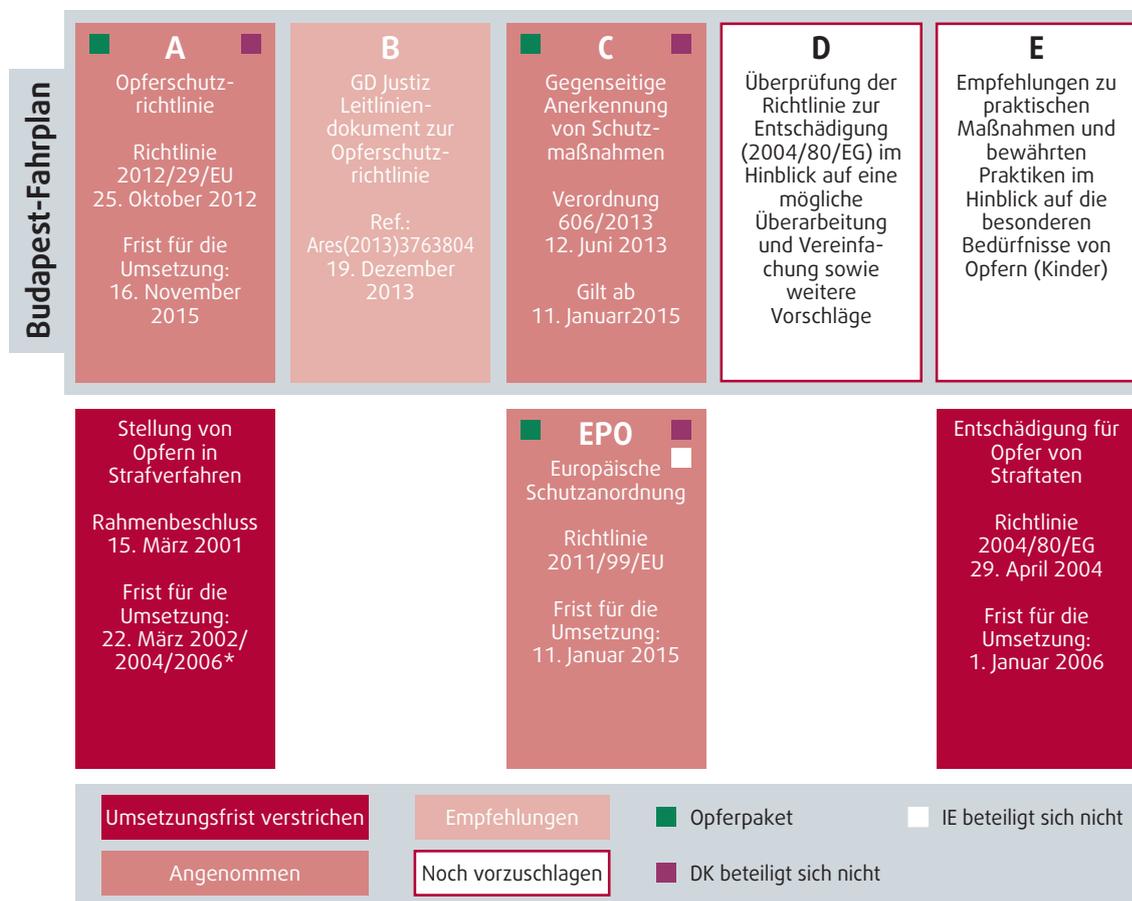
Nach Artikel 28 der Opferschutzrichtlinie sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, der Europäischen Kommission ab November 2017 (zwei Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist) sowie im Anschluss daran alle drei Jahre die vorliegenden Daten zu der Frage zu übermitteln, wie Opfer die ihnen gemäß der Opferschutzrichtlinie zustehenden Rechte in Anspruch genommen haben. Bei diesen Daten sollten Indikatoren in Verbindung mit der Unterstützung von Opfern und den Opferrechten einschließlich von Leistungsindikatoren zur Leistungsqualität von allgemeinen Opferhilfsdiensten berücksichtigt werden. Die Indikatoren zur Qualität der angebotenen Dienste sollten ebenfalls unmittelbar bei den Opfern erhoben werden, die diese Dienste in Anspruch nehmen.

Organisationen zur Opferunterstützung und/oder Regierungen sollten, je nach EU-Mitgliedstaat, die Erstellung gemeinsamer Indikatoren zur Opferunterstützung – und im weiteren Sinne zu Opferrechten – in Erwägung ziehen. Die Daten für solche Indikatoren könnten zum Teil auf die vorgeschriebene Datenerhebung gemäß Artikel 28 der Opferschutzrichtlinie zurückgreifen.

Die Opferschutzrichtlinie

Die Opferschutzrichtlinie stellt bislang die wichtigste Entwicklung im Rechtsetzungsbereich für Opferrechte auf EU-Ebene dar. Sie stellt die wichtigste Säule des Pakets zur Stärkung des Opferschutzes dar, ein Reihe von Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission zur Stärkung und Verbesserung der Maßnahmen zu Opferrechten auf nationaler und EU-Ebene. Sie ist die Antwort auf die Forderung des Europäischen Rates nach einem integrierten und koordinierten Ansatz in Bezug auf Opfer gemäß Stockholmer Programm und Budapest-Fahrplan, die sich konkret auf die Stärkung der Rechte und den Schutz von Opfern konzentrieren. Die EU-Mitgliedstaaten müssen die Opferschutzrichtlinie bis 16. November 2015 in nationales Recht umsetzen. Dänemark beteiligt sich nicht daran, daher bleibt dort der Rahmenbeschluss nach Ablauf der Umsetzungsfrist in Kraft.

Abbildung: EU-Rechtsakte in Verbindung mit Opfern von Straftaten, insbesondere Opferhilfsdienste



Hinweis: Die Bezeichnung A-E ist dem Fahrplan entnommen.
 * Gilt für Dänemark auch nach Ablauf der Frist für die Umsetzung der Opferschutz-richtlinie.
 Quelle: FRA, 2014

Die Opferschutzrichtlinie nennt mehrere Ziele, mit denen die Verfügbarkeit wirksamer und zugänglicher Opferunterstützungs- bzw. -hilfsdienste in den EU-Mitgliedstaaten gewährleistet werden soll. Mit der Richtlinie werden neue Rechte für Opfer von Straftaten eingeführt und eine Reihe von ehemaligen Kannbestimmungen in Mussbestimmungen umgewandelt, wodurch aus potenziellen Unterstützungen für Opfer verbriefte Opferrechte werden. Außerdem stellt die Richtlinie Opferunterstützungsdienste in den Mittelpunkt des Systems und erkennt ihre zentrale Bedeutung an, da die Dienste es Opfern ermöglichen, ihre Rechte auch tatsächlich wahrzunehmen. Durch die Festlegung von Mindeststandards für ihre Tätigkeiten besitzt die Richtlinie das Potenzial, das System der Opferunterstützung in der gesamten EU so umzugestalten, dass es Opfern zugutekommt. Zugleich verpflichtet die Richtlinie den Staat, für die Verfügbarkeit dieser Dienste zu sorgen.

Beispiele für höhere Standards in der Opferschutzrichtlinie

Bereitstellung von Informationen und Unterstützung

- Die Richtlinie betont neuerdings das Recht, zu verstehen und verstanden zu werden, und zwar in dem Sinne, dass die gesamte Kommunikation mit Opfern so vonstattengehen muss, dass die Opfer verstehen (Artikel 3).
- Artikel 4 der Richtlinie geht über die im Rahmenbeschluss garantierten Rechte auf Informationen über die erste Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden hinaus. Opfer werden nicht mehr nur über die Art der Dienste oder die Organisationen, an die sie sich wenden können, informiert. Stattdessen werden sie gemäß Artikel 8 Absatz 2 in einem frühen Stadium direkt an die geeigneten Opferhilfsdienste vermittelt. Sie sollten gefragt werden, ob sie mit einem Unterstützungsdienst in Kontakt gebracht werden wollen.
- Die Richtlinie schreibt ausdrücklich vor, dass der Zugang zu Opferhilfsdiensten unabhängig davon gewährt werden muss, ob das Opfer beschließt, die Straftat förmlich anzuzeigen und Anklage zu erheben, auch wenn allgemein davon ausgegangen wird, dass die zuständigen Behörden zu einer Anzeige ermutigen sollten (siehe Erwägungsgrund 63 der Richtlinie).
- Sie sieht vor, welche fallspezifischen Informationen dem Opfer mitgeteilt werden sollten. Diese Informationen umfassen die Art der Straftatbestände, Zeit und Ort der Verhandlung sowie die Entscheidung, die Ermittlungen einzustellen oder kein Strafverfahren einzuleiten, und das rechtskräftige Urteil. Auch die Gründe für diese Entscheidungen sollten klar kommuniziert werden.
- Die Richtlinie unterscheidet zwischen allgemeinen und spezialisierten Opferhilfsdiensten (Artikel 8) und gibt den Mindestleistungsumfang an, den die Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen müssen (Artikel 9). Aus Sicht der Opferunterstützung ist die Vorgabe von Mindeststandards von grundlegender Bedeutung. Laut Rahmenbeschluss waren die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, „die Mitwirkung“ von Opferhilfsdiensten im Hinblick auf die Erteilung von Informationen an die Opfer und auf ihre Betreuung und Unterstützung „zu fördern“. Jetzt müssen Opferhilfsdienste klar definierte Dienstleistungen bereitstellen, die für die Rechte von Opfern wichtig sind, einschließlich Beratung über den Zugang zu nationalen Entschädigungsprogrammen und über andere finanzielle und praktische Fragen im Zusammenhang mit einer Straftat sowie über emotionale und psychologische Unterstützung. Sie erstreckt sich aber auch auf Beratung in Bezug auf das Risiko sowie auf die Verhütung von sekundärer und wiederholter Viktimisierung, von Einschüchterung und Vergeltung.

Bereitstellung ausreichender Mittel

- Einige der neuen Verpflichtungen – wie auch Kannbestimmungen des Rahmenbeschlusses, die durch die Opferschutzrichtlinie zu Mussbestimmungen werden – erlegen den EU-Mitgliedstaaten die Pflicht auf, mehr in Personal, Ausrüstung oder Einrichtungen zu investieren. Dies umfasst beispielsweise auch die Pflicht, dafür zu sorgen, dass Wartebereiche für Opfer von denjenigen der Angeklagten getrennt sind, insbesondere in neuen Gerichtsräumlichkeiten (Artikel 19 Absatz 2). Die Mitgliedstaaten müssen außerdem die erforderliche Technologie für Video-Links und Videoaufzeichnungen anschaffen, für Fachleute, die an vorderster Front stehen, wie z. B. Polizei- und Gerichtsbedienstete, obligatorische Schulungen anbieten (Artikel 25 Absatz 1) und gewährleisten, dass Opfer individuell begutachtet werden, um ihre besonderen Schutzbedürfnisse zu ermitteln (Artikel 22 Absatz 1). Die Ergebnisse der FRA zeigen, dass manche Mitgliedstaaten diese Maßnahmen erst noch umsetzen müssen.



Die Richtlinie bietet allerdings kein Instrument für die Harmonisierung der unterschiedlichen Ansätze in Bezug auf die Rolle von Opfern in den Strafrechtsordnungen der EU-Mitgliedstaaten und damit in Bezug auf die Bereitstellung von Opferhilfsdiensten. Zwar legt sie die Messlatte insgesamt zweifelsohne höher als der Rahmenbeschluss es tat, doch führt der notwendige Ausgleich dieser strukturellen Unterschiede zwangsläufig zu Spielräumen für Abweichungen bei der Qualität der Opferunterstützungsdienste und damit potenziell auch bei der gleichberechtigten Wahrnehmung der Opferrechte.

Opferunterstützung und Grundrechte

Opferunterstützung ist unumgänglich, damit die Grundrechte von Opfern im Allgemeinen und der Zugang von Opfern zur Strafgerichtsbarkeit im Besonderen tatsächlich wirksam werden. Dies steht in Einklang mit Artikel 47 der EU-Charta der Grundrechte. Eine Straftat stellt eine besonders schwere Verletzung der Grundrechte dar, weshalb Strafrecht und Strafrechtspflege bemüht sind, die wesentlichen Aspekte der Grundrechte eines Menschen zu schützen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) befürwortet diesen Ansatz in seiner Rechtsprechung. Allerdings sind die im Strafrecht vorgeschriebenen Strafen nur dann glaubwürdig, wenn sie sich auf eine wirksame Gesetzesvollzugsmaschinerie stützen und wenn die staatlichen Behörden ihre Entschlossenheit unter Beweis stellen, die gesetzlichen Bestimmungen auch durchzuführen.⁴ Parallel dazu sollte Opfern eine wirksame Opferunterstützung gewährt werden.

Dieses Recht der Opfer auf Zugang zur Justiz darf nicht nur in der Theorie bestehen, sondern muss auch in der Praxis wirksam umgesetzt werden.⁵ In einem Urteil des Jahres 2011 hob der EGMR hervor, dass Ziel und Zweck der Konvention [zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, EMRK] als Instrument für den Schutz des einzelnen Menschen voraussetzt, dass ihre Bestimmungen ausgelegt und angewendet werden, damit ihre Schutzmaßnahmen in die Praxis umgesetzt und wirksam werden (*“the object and purpose of the Convention [for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ECHR] as an instrument for the protection of individual human beings requires that its provisions be interpreted and applied so as to make its safeguards practical and effective”*⁶).

Angesichts der Schwierigkeiten der Opfer, sich zu melden und bei der Polizei Anzeige zu erstatten, erfordert ein wirksamer Zugang zur Justiz neue Maßnahmen. Diese sollten sich mit dem einzelnen Menschen befassen und beispielsweise Informationen, Unterstützung und Beratung zur Verfügung stellen. Sie sollten ferner auch institutionelle Fragen in Angriff nehmen, etwa das Angebot von Schulungen für Fachleute, Maßnahmen zum Schutz vor institutionellen Formen von Diskriminierung oder Verfahren, die in geeigneter Art und Weise auf die Rechte und Bedürfnisse von Opfern eingehen sollten. Letztendlich geht es dabei um die Stimmung in der Öffentlichkeit insgesamt. Wenn Opfer diese Stimmung als unfreundlich wahrnehmen, könnte sie dies davon abhalten, um Unterstützung zu bitten, da sie weder Anerkennung noch Mitgefühl erwarten.

Opfer haben ein Recht darauf, dass ihnen Unterstützung beim Zugang zur Justiz angeboten wird. Ihr tatsächlicher Zugang zur Justiz hängt in der Praxis häufig davon ab, ob Opferhilfsdienste verfügbar sind. Wirksame Unterstützungsdienste sind daher ein entscheidendes Mittel, damit die Rechte von Opfern auf Zugang zur Justiz verwirklicht werden. Wie es auch bei vielen Grundrechten der Fall ist, die den EU-Mitgliedstaaten die Pflicht auferlegen, Maßnahmen zu ergreifen und Dienste bereitzustellen, so schreibt auch die Verpflichtung, geeignete Unterstützungsdienste zur Verfügung zu stellen, nicht vor, wie die Mitgliedstaaten diese Dienste umsetzen sollen. Was sie investieren müssen, um ihren Verpflichtungen aus Artikel 47 der Charta nachzukommen, hängt in gewisser Weise davon ab, was unter den gegebenen Umständen praktisch machbar ist. Staaten sind – zumindest – verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass der wirksame Zugang von Opfern zur Strafjustiz zunehmend umgesetzt wird, was auch die zunehmende Verbesserung der für Opfer von Straftaten angebotenen Unterstützungsdienste mit einschließt.

Bei einer eingehenderen Analyse lassen sich bestimmte Aspekte des Rechts von Opfern auf Zugang zur Justiz unterscheiden. Diese unterschiedlichen Aspekte machen deutlich, dass Opferrechte gemäß der Charta ein breites Spektrum abdecken. Manche dieser Aspekte lassen sich sowohl von der Charta als auch der

⁴ EGMR, *Osman/Vereinigtes Königreich*, Nr. 23452/94, 28. Oktober 1998, Rdnr. 115; *Menson/UK*, Nr. 47916/99, 6. Mai 2003 (Entsch.); *A/Kroatien*, Nr. 55164/08, 14. Oktober 2010, Rdnr. 78.

⁵ EGMR, *El-Masri/ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien* [Große Kammer], Nr. 39630/09, 13. Dezember 2012, Rdnr. 255.

⁶ EGMR, *Al-Skeini u. a./Vereinigtes Königreich* [Große Kammer], Nr. 55721/07, 7. Juli 2011, Rdnr. 162.

Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) herleiten. So ist gemäß Artikel 52 Absatz 3 der Charta beispielsweise gewährleistet, dass die Charta zumindest die gleiche Bedeutung und Tragweite wie die entsprechenden Garantien der EMRK hat. Weitere Aspekte des Rechts eines Opfers auf Zugang zur Justiz beziehen sich lediglich auf Artikel 47 der Charta, der die Rechte aus der EMRK übersteigt.

Die Rechtsprechung des EGMR beruht auf zwei Säulen: zunächst darauf, was der Gerichtshof als die verfahrensrechtlichen Aspekte bestimmter Rechte bezeichnet (einschließlich Artikel 2, 3, 4 und 8 EMRK), und zweitens auf dem Recht auf wirksame Beschwerde gemäß Artikel 13 EMRK. Die erste Säule, der verfahrensrechtliche Aspekt der wesentlichen Artikel, hebt die Aufgabe von strafrechtlichen Bestimmungen und ihre konsequente Umsetzung hervor, potenzielle Täter davon abzuhalten, Menschenrechte zu verletzen. Die zweite Säule unterstreicht das Recht der Opfer darauf, dass die Verletzung ihrer Rechte ernst genommen wird und sie dafür Wiedergutmachung erlangen.

Definitionen im Strafrecht und Verfahrensgarantien

Damit eine Ermittlung in der Praxis wirksam ist, muss der Staat zunächst strafrechtliche Bestimmungen erlassen haben, mit denen Praktiken, die gegen den betreffenden Artikel verstoßen, umfassend geahndet werden.⁷ Solche Bestimmungen müssen den wesentlichen Inhalt der dem Opfer zugefügten Menschenrechtsverletzungen erfassen. Um beispielsweise die Rechtsverletzungen zu erfassen, die Opfer von langjähriger häuslicher Gewalt erlitten haben, muss dieses Recht mehr als nur die einzelnen Gewalttaten unter Strafe stellen. Es muss auch den psychologischen Auswirkungen einer solchen Beziehung Rechnung tragen, einschließlich Gefühle von Angst, Hilflosigkeit und Herabwürdigung, die das Opfer langfristig erlitten hat.⁸ Im Fall von in diskriminierender Absicht begangenen gewalttätigen Handlungen darf sich das Strafrecht nicht nur auf Vorfälle der Gewaltanwendung erstrecken, sondern muss auch der Diskriminierungsdimension ausreichend Rechnung tragen.⁹

Sobald die Behörden von einem Vorfall Kenntnis erlangt haben, müssen sie von sich aus tätig werden; sie können es nicht dem Opfer oder seinen Verwandten überlassen, ein Verfahren einzuleiten. Das Recht des Opfers auf Zugang zur Justiz darf nicht von seiner aktiven Mitwirkung abhängig gemacht werden, wie z. B. davon, ob das Opfer Anzeige bei der Polizei erstattet oder die Ermittlungen oder die Strafverfolgung unterstützt.¹⁰

Wer plausibel geltend machen kann, Opfer einer gewaltsamen Viktimisierung geworden zu sein, hat Anspruch auf „gründliche und wirksame Ermittlungen [...], die geeignet [waren], zur Identifizierung und Bestrafung der Verantwortlichen zu führen“.¹¹ Die Behörden müssen alle erforderlichen Vorkehrungen getroffen haben, um Beweismittel in Verbindung mit der strafbaren Handlung zu sichern, etwa Aussagen von Augenzeugen und gerichtsmedizinische Beweismittel. Opfer müssen zum Schutz ihrer berechtigten Interessen im erforderlichen Maß in das Verfahren einbezogen werden.

⁷ EGMR, *M.C./Bulgarien*, Nr. 39272/98, 4. Dezember 2003, Rdnrn. 150, 153 und 166; EGMR, *Gäfgen/Deutschland* [Große Kammer], Nr. 22978/05, 1. Juni 2010, Rdnr. 117.

⁸ EGMR, *Valiulienė/Litauen*, Nr. 33234/07, 26. März 2013, Rdnrn. 69–70; *Eremia/Republik Moldau*, Nr. 3564/11, 28. Mai 2013, Rdnr. 54.

⁹ EGMR, *Nachova/Bulgarien* [Große Kammer], Nr. 43577/98, 6. Juli 2005, Rdnr. 160.

¹⁰ EGMR, *Cadiroğlu/Türkei*, Nr. 15762/10, 3. September 2013, Rdnr. 30.

¹¹ EGMR, *Gäfgen/Deutschland* [Große Kammer], Nr. 22978/05, 1. Juni 2010, Rdnrn. 116 und 117; EGMR, *El-Masri/ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien* [Große Kammer], Nr. 39630/09, 13. Dezember 2012, Rdnr. 255.

Weitere Rechte von Opfern gemäß Artikel 47 der Charta

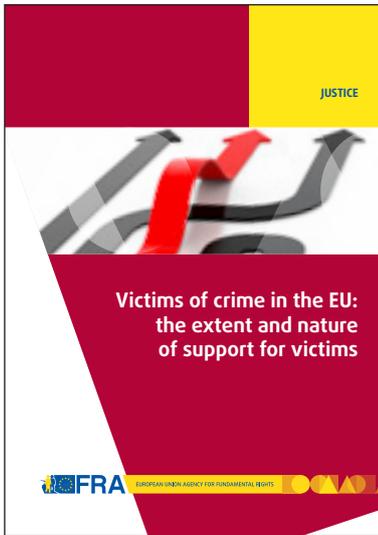
Die Verfahrensrechte von Angeklagten sind gemäß Artikel 6 (fares Verfahren) der EMRK und diejenigen von Opfern gemäß Artikel 13 (wirksamer Rechtsbehelf) geschützt. Opfer von Straftaten können nur dann das Recht auf ein faires Verfahren gemäß Artikel 6 EMRK geltend machen, wenn sie dem Strafverfahren beitreten, um ihre zivilrechtlichen Ansprüche im Rahmen des Strafverfahrens durchzusetzen.¹² Doch selbst in solchen Fällen verdanken Opfer ihre Rechte gemäß Artikel 6 ihren zivilrechtlichen Ansprüchen – und nicht der Tatsache, dass sie im Sinne von strafrechtlichen Bestimmungen viktimisiert wurden. Im EMRK-Menschenrechtssystem sind das Recht auf ein faires Verfahren und das Recht auf wirksame Beschwerde voneinander abgegrenzte und unabhängige Rechte.

Die Charta behält die in der EMRK gemachte Unterscheidung zwischen Angeklagten und Opfern (Artikel 47) nicht bei. Gemäß der Charta haben Opfer von Straftaten nicht nur das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf, das alle Opferrechte gemäß Artikel 13 EMRK umfasst, sondern auch auf ein faires Verfahren (Artikel 6 Absatz1), und insbesondere

- das Recht darauf, dass ihre Sache von einem unabhängigen Gericht in einem fairen Verfahren öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird;
- das Recht, sich beraten und vertreten zu lassen;
- das Recht auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe, soweit diese Hilfe erforderlich ist, um den Zugang der Opfer zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten, falls diese Personen nicht über ausreichende Mittel verfügen.

Die Opferschutzrichtlinie greift wichtige Aspekte dieser Rechte auf ein faires Verfahren auf, etwa den Anspruch auf rechtliches Gehör (Artikel 10) und den Anspruch auf Prozesskostenhilfe (Artikel 13). Darüber hinaus bezieht sich Erwägungsgrund 66 der Opferschutzrichtlinie ausdrücklich auf die Rechte von Opfern gemäß der Charta und hebt das „Recht“ der Opfer „auf ein faires Verfahren“ hervor.

¹² EGMR, *Perez/Frankreich*, Nr. 47287/99, 12. Februar 2004, Rdnrn. 57 bis 72; *Novak/Slowenien*, Nr. 5420/07, 25. April 2013.



Die Rechte von Opfern von Straftaten auf Zugang zur Justiz und auf Schutz vor wiederholter Viktimisierung bleiben in der Praxis illusorisch, wenn das Opfer keine professionelle Beratung und Unterstützung in Anspruch nehmen kann. Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) untersuchte die Bereitstellung von Unterstützungsdiensten für Opfer in den 28 EU-Mitgliedstaaten im Einklang mit der Opferschutzrichtlinie des Jahres 2012. Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen keine abstrakten Grundrechtsnormen, sondern die endgültigen praktischen Ergebnisse. Die FRA hat viel versprechende Praktiken aufgezeigt, an denen sich Mitgliedstaaten, die ihre Unterstützungsstrukturen für Opfer verbessern wollen, orientieren können. Die Untersuchung hat aber auch mehrere Bereiche ausgemacht, in denen die Mitgliedstaaten die Anforderungen der Richtlinie derzeit noch nicht erfüllen. Sie müssen weitere gesetzgeberische und politische Maßnahmen ergreifen, um die Richtlinie fristgerecht bis zum 16. November 2015 umzusetzen.

Weitere Informationen:

Der vollständige Bericht der FRA über Opferhilfsdienste – *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims* (2014) (Opfer von Straftaten in der EU: Umfang und Art der Unterstützung für Opfer) (Englisch) – ist abrufbar unter: <https://fra.europa.eu/en/publication/2015/victims-crime-eu-support>.

Eine Darstellung der Opferrechte und der Opferhilfsdienste in der EU ist zu finden unter: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/victims-support-services>.

Siehe hierzu auch die Berichte der FRA über die wichtigsten Ergebnisse ihrer vier groß angelegten Erhebungen:

- *EU-MIDIS – Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung. Bericht über die wichtigsten Ergebnisse* (2009): http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/663-FRA-2011_EU_MIDIS_DE.pdf
- *Diskriminierung und Hasskriminalität gegenüber Juden in den EU-Mitgliedstaaten: Erfahrungen und Wahrnehmungen im Zusammenhang mit Antisemitismus* (2013): <http://fra.europa.eu/de/publication/2014/diskriminierung-und-hasskriminalitaet-gegenueber-juden-den-eu-mitgliedstaaten>
- *Violence against women: an EU-wide survey* (2014) (Gewalt gegen Frauen: eine EU-weite Erhebung) (Englisch): <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/vaw-survey-main-results>
- *EU LGBT survey – European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey* (2014) (LGBT-Erhebung in der EU: Erhebung unter Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgender-Personen in der Europäischen Union) (Englisch): <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-main>

Ein Überblick über die Aktivitäten der FRA im Zusammenhang mit dem Zugang zur Justiz ist abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/de/theme/zugang-zur-justiz>

Weitere Übersetzungen dieser Zusammenfassung werden 2015 veröffentlicht.



Amt für Veröffentlichungen

FRA – AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien, Österreich
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, 2014
Photo : © Shutterstock



ISBN 978-92-9239-669-5