

Die Vorschläge der Europäischen Kommission für eine Opferschutzrichtlinie

The European Commission's proposals for a Victims' Rights Directive

Bernd Schünemann



Online publiziert: 27. September 2011
© ERA 2011

Zusammenfassung Der vorliegende Beitrag zeichnet die Stationen der vor 25 Jahren einsetzenden Opferschutzbewegung im Strafverfahren in großen Zügen nach und systematisiert die dem Opfer einzuräumenden Rechte in Anlehnung an die deutschen Opferschutzgesetze. Anschließend wird die Entwicklung in der EU dargestellt, wobei die zeitliche und sachliche Bevorzugung der Mindestrechte des Opfers gegenüber der für das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung unverzichtbaren Sicherstellung von Mindestrechten des Beschuldigten kritisiert wird. Den Abschluss bildet eine Würdigung der von der Kommission vorgeschlagenen Opferschutzrichtlinie, die insgesamt moderate Vorschläge enthält, die bei der Vermeidung sekundärer Viktimisierung bereits weitgehend ausgereift sind, während sie bei der Verbesserung der Opferentschädigung noch manche Wünsche offen lassen.

Schlüsselwörter Opferschutz · Strafverfahren · Mindeststandards

Abstract This contribution traces the stages of the 25-year-old ‘Victims’ Rights Movement’ in criminal proceedings and systematises the rights of the victim according to German victim protection laws. Subsequently, the development in the European Union is presented, with a critical appreciation of the temporal and substantive preference given to minimum rights of the victim in relation to the minimum rights of the accused, which is indispensable for establishing the principle of mutual recognition. Finally the contribution discusses the Commission’s recent package on victims’ rights containing altogether rather moderate proposals, which seem sufficiently de-

Dieser Artikel beruht auf einem Beitrag des Autors zur ERA-Konferenz *Opfer von Straftaten in der EU*, welche am 9. und 10. Juni 2011 in Trier stattfand.

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. B. Schünemann (✉)
Ludwigstr. 29, 80539 München, Deutschland
e-mail: bernd.schuenemann@jura.uni-muenchen.de

veloped to avoid secondary victimisation but still leave much to be desired regarding the improvement of victim compensation.

Keywords Victim protection · Criminal proceedings · Minimum standards

1 Opferschutz als Konstante der neuen europäischen Kriminalpolitik

Als in den 60er und 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts das traditionelle Konzept des Vergeltungsstrafrechts durch ein am Resozialisierungsgedanken orientiertes Präventionskonzept ersetzt wurde, war die über viele Epochen der Strafrechtsentwicklung hinweg immer weiter vorangetriebene „Entmachtung des Verletzten“¹ zu einem Abschluss gekommen und das Opfer im Strafverfahren zu einer „vergessenen Figur“ geworden.² Innerhalb weniger Jahre ist diese Situation nicht nur in der allgemeinen kriminalpolitischen Diskussion, sondern auch in der Gesetzgebung in ihr Gegenteil umgeschlagen. Speziell in Deutschland hat sich zunächst der 55. Deutsche Juristentag 1984 mit der „Rechtsstellung des Verletzten im Strafverfahren“ befasst³ und eine 25-jährige Gesetzgebungsphase eingeleitet, die in Gestalt des Opferschutzgesetzes von 1986,⁴ des Gesetzes zum Schutz von Zeugen und zur Verbesserung des Opferschutzes von 1998,⁵ des Opferrechtsreformgesetzes von 2004⁶ und schließlich des 2. Opferrechtsreformgesetzes von 2009⁷ die Rechtsstellung des Opfers im Strafverfahren permanent verstärkt und Deutschland dadurch in die Spitzengruppe der Opferschutzbewegung katapultiert hat. Während sich diese in ihren Anfängen beim Feminismus die nötige politische Schubkraft besorgte, wurde sie schon bald⁸ von dem umfassenden Konzept der *Restorative Justice* aufgenommen, wonach – grob gesagt – das für archaisch und wirkungslos erachtete Konzept eines Vergeltungsstrafrechts (*Retributive Justice*) durch eine „wiederherstellende Gerechtigkeit“ ersetzt werden soll.⁹

Aber dadurch ist die Opferrechtsbewegung in ein theoretisches Dilemma geraten: Solange die staatliche Kriminalstrafe als ein in die soziale Existenz des Täters tief eingreifendes, sie (wie bei einer längeren Freiheitsstrafe) womöglich zerstörendes Übel existiert und im Strafverfahren verhängt wird, muss in dem darauf abzielenden Verfahren der aus der Unschuldsvermutung und dem Gebot des *fair trial* (Art. 6 EMRK, 47/48 GRCh) fließende Rechtsschutz des Beschuldigten weiterhin an der ersten Stelle stehen, was sich korrekterweise bis in die Begrifflichkeit auswirken müsste: So wie

¹ So Jung [22], 1152.

² McDonald [30], S. 17, 19; aufgegriffen bei Weigend [68], 761.

³ Gutachten von Rieß, Referate von Hammerstein und Odersky.

⁴ BGBl I S. 2496.

⁵ BGBl I S. 820.

⁶ BGBl I S. 1354; zu weiteren einschlägigen Gesetzen s. Rieß, FS für Jung, 2007, S. 751, 753.

⁷ BGBl I S. 2280.

⁸ Grundlegend Zehr [69].

⁹ Braithwait [4], 563 ff.; Groenhuijsen [16], S. 63 ff. Zu weiteren Perspektiven vgl. Groenhuijsen/Pemberton [17], 43 ff.; Bottoms/Roberts [3].

man in der prozessualen Perspektive nicht vom Täter, sondern vom Beschuldigten bzw. Angeklagten sprechen muss, kann es sich in dieser Phase auch noch nicht um das „Opfer“ handeln, sondern nur um den „Opferprätendenten“, was selbst in dem im deutschen Strafprozessrecht ursprünglich gewählten Begriff des „Verletzten“ nicht recht deutlich wird, während bei dem englischen Begriff des „Complainant“ wiederum allein auf die prozessuale Dimension abgestellt und dadurch das nicht selbst als Beschwerdeführer auftretende präsumtive Opfer nicht erfasst wird. Und hinter diesen Schwierigkeiten der Nomenklatur steht natürlich das weitaus gravierendere Abwägungsproblem, wo bei einem Widerstreit der Interessen des Beschuldigten einerseits, des Opferprätendenten andererseits die Demarkationslinie zu ziehen ist. Billigt man dem Opferprätendenten Angriffsrechte mit dem Ziel einer traditionellen Bestrafung des Beschuldigten zu, so bedeutet das geradezu eine Versündigung an den Zielen der *Restorative Justice*. Und selbst der qualifizierte Schutz der spezifischen Kategorie des „Vulnerable Victim“, der sich international der breitesten Anerkennung erfreut, fällt aus dem Konzept der *Restorative Justice* heraus, weil es bei ihm ja nicht um eine alternative Form der Rechtspflege, sondern um eine Limitierung und Kompensation der schädlichen Nebenfolgen der traditionellen Strafrechtspflege geht. Die Wandlungen und Entwicklungsperspektiven der Stellung des Verletzten im Strafverfahren lassen sich deshalb in einem einheitlichen theoretischen Bezugsrahmen (erst recht wenn er wie die *Restorative Justice* noch zu einem erheblichen Teil aus Zukunftsmusik besteht) nicht erfassen, weshalb die verschiedenen Institute und Tendenzen zunächst einmal in einem analytisch-pragmatischen Überblick geordnet werden sollen, indem die möglichen Formen der Beteiligung des Opfers am Strafverfahren systematisch aufgegliedert und anhand ihrer in den letzten 25 Jahren immer stärkeren Ausbildung im deutschen Strafprozessrecht exemplifiziert werden.

2 Die unterschiedlichen Formen und Zielsetzungen der Verletztenmitwirkung am Beispiel des deutschen Strafverfahrens

2.1 Zunächst zu den *Angriffsrechten*

Im Prozess des frühen Mittelalters war das Opfer mit dem Ankläger identisch, zunächst in Form einer rein privaten Strafrechtspflege, die ursprünglich durch die Fehde, d.h. Privatrache, vom Verletzten oder seiner Sippe wahrgenommen wurde,¹⁰ und später durch einen zwar vom Verletzten als Ankläger begonnenen, aber von der Obrigkeit entschiedenen Prozess. Diese Stellung als (alleiniger) Ankläger ist heute in allen Prozessordnungen weitestgehend verlorengegangen.¹¹ Sie findet sich heute nur noch bei die Öffentlichkeit wenig berührenden Delikten in Form einer Privatklage des Verletzten, beispielsweise als reduzierte Form der sonst noch zugelassenen Popularklage im spanischen Recht (Art. 215 Código Penal i.V.m. Art. 104 Ley de Enjuiciamiento Criminal) oder als Privatklage gemäß §§374 ff. dt. StPO für eine größere

¹⁰Hippel [20], S. 21 ff., 76 ff.

¹¹Auf dem europäischen Kontinent durch die Herausbildung des gemeinrechtlichen Inquisitionsprozesses, s. dazu Schmidt [40], S. 86 ff.

Gruppe von minder schweren Delikten gegen Persönlichkeits- und außerhalb des Eigentumsschutzes angesiedelte Vermögensrechtsgüter.

Weit wichtiger und problematischer als dieser kriminalpolitisch unbedeutende Bereich ist deshalb die Rolle des Opfers als (zusätzlicher) „Nebenkläger“ *neben* dem Staatsanwalt, die in Deutschland in den Opferschutzgesetzen erheblich ausgedehnt wurde und gemäß §395 StPO dem Verletzten vor allem bei Körperverletzungs- und Freiheitsdelikten (einschließlich der bis in den Bereich gravierender Verbrechen hineinreichenden Delikte gegen die sexuelle Freiheit), ferner bei Tötungsdelikten im Versuchsfall sowie im Vollendungsfall den Angehörigen als Option zur Verfügung steht. Die dadurch vorgenommene *Verschmelzung* der (sogleich näher zu betrachtenden) *Zeugenrolle mit der Parteirolle* wird im Schrifttum heftig kritisiert, weil sie die Stellung des Angeklagten, die in der Hauptverhandlung gegenüber dem in einem faktischen Schulterabschluss mit der Staatsanwaltschaft agierenden¹² (inquisitorischen) Gericht ohnehin geschwächt ist, durch die Hinzufügung einer weiteren Anklagepartei weiter untergräbt und gleichzeitig die in Fällen dieser Art für die Wahrheitsfindung regelmäßig ausschlaggebende Aussage des „Opferzeugen“ dadurch, dass der Nebenkläger über seinen ihm regelmäßig vom Staat finanzierten Rechtsanwalt¹³ Akteneinsicht nehmen¹⁴ und dadurch seine Aussage strategisch vorbereiten und an den Akteninhalt anpassen kann, in eine interessengeleitete Parteierklärung verwandelt und dadurch als Mittel zur Wahrheitsfindung nachhaltig entwertet.¹⁵

2.2

Von den „Angriffsrechten“ des Opfers sind seine Ansprüche auf *Schutz vor der sog. sekundären Viktimisierung* zu unterscheiden, die durch das Strafverfahren in vielfältiger Weise droht: in Gestalt der erneuten oder sogar erstmaligen¹⁶ Traumatisierung durch (womöglich wiederholte) Vernehmungen;¹⁷ durch die gesellschaftliche Bloßstellung infolge der im Prinzip öffentlichen Hauptverhandlung und noch mehr der Berichterstattung in den Medien;¹⁸ und schließlich in Gestalt der Gefahr von Racheakten des Beschuldigten oder der hinter ihm stehenden Gruppe. Die deutschen

¹²Näher Schünemann [56], S. 265 ff.; Schünemann [55], S. 215, 223 ff.; Roxin/Schünemann [37], §9 Rn. 1, §69 Rn. 2.

¹³Näher §397a StPO.

¹⁴Siehe §406e StPO i.V.m. §397 Abs. 1 StPO.

¹⁵Zur Kritik näher Schünemann [48], 199; Schünemann [51], 391 ff.; Schünemann [58], S. 1, 6 ff.; Schünemann [60], S. 690 ff.; KMR-Stöckel §397 Rn. 9; Roxin/Schünemann [37], vor §63 Rn. 2 ff., §64 Rn. 2; Kauder [27], S. 579 ff.

¹⁶Nämlich wenn das Opfer den verletzenden Charakter der Handlung selbst nicht erkannt oder nicht empfunden hat (was bei Kindern als Missbrauchsoptionen nicht selten ist) oder wenn die Ermittlungsbehörden oder andere Staatsorgane einem erst von ihnen selbst herbeikonstruierten Tatverdacht rigoros nachgehen, siehe dazu Schünemann [46], 387, 388; Roxin/Schünemann [37], (Fn. 12), §45 Rn. 35 Fn. 26.

¹⁷Eisenberg [7], §53 Rn. 16; Kaiser [24], §97 Rn. 1; Rössner/Wulf [36]; Neubacher [33], S. 210 ff.; Schneider [39], S. 32; Schneider [38], S. 696 f., 776 f.; SK-Velten vor §374 Rn. 23 f.

¹⁸Vgl. hierzu als kaum noch extremer vorstellbares Exempel den Kachelmann-Prozess des LG Mannheim, s. die Pressemitteilung des Gerichts unter <http://www.landgericht-mannheim.de/servlet/PB/menu/1269214/index.html>.

Opferschutzgesetze haben hier ein ganzes Arsenal an Schutzmechanismen geschaffen, die von dem Ausschluss der Öffentlichkeit bei Erörterung von Umständen aus dem persönlichen Lebensbereich (§171b GVG) oder allgemein bei der Vernehmung von Personen unter 18 Jahren (§172 Nr. 4 GVG) über die Einschränkung von den genannten Bereich betreffenden Fragen auf deren Überlässigkeit für die Wahrheitsfindung (§68a StPO),¹⁹ die Beschränkung des direkten Fragerechts auf den Gerichtsvorsitzenden bei jugendlichen Zeugen (§241a StPO), die staatliche Beiordnung von Opferanwälten (§§397a, 406f, 406g StPO), frühe Videovernehmung im Ermittlungsverfahren und Ersetzung der Vernehmung in der Hauptverhandlung durch Vorspielen des Videobandes (§§58a, 255a Abs.2 StPO), audiovisuelle Vernehmung an einem anderen Ort unter Absonderung von den Prozessbeteiligten (§247a), Vernehmung nach Entfernung des Angeklagten (§247 StPO) bis hin zur Einschränkung der Bekanntgabe der Identifikationsmerkmale (§68 StPO)²⁰ und zur Verleihung einer Tarnidentität²¹ reichen. Abgerundet werden diese Schutzinstrumente durch Mitteilungspflichten (§406d StPO), ein durch die Gefährdung des Untersuchungszwecks beschränktes Akteneinsichtsrecht (§406e StPO) und eine allgemeine Pflicht, den Verletzten auf seine Rechte und die bestehenden Unterstützungsmöglichkeiten hinzuweisen (§406h StPO) sowie den Verfahrensausgang mitzuteilen (§406d StPO).

2.3

Während die Wiederbelebung der Angreiferrolle des Opfers in kriminalpolitischer Hinsicht eine Rückkehr zu dem für obsolet gehaltenen Vergeltungsstrafrecht bedeutet und der Gesichtspunkt des Opferschutzes im und vor dem Strafverfahren nicht auf selbständige positive Ziele, sondern nur auf die Vermeidung von „Kollateralschäden“ des Strafverfahrens gerichtet ist, besteht die die destruktive Dimension von Strafrecht und Strafverfahren überwindende, in der geläufigen Sprache der EU einen „Mehrwert“ schaffende und die Brücke zur *Restorative Justice* schlagende Perspektive in der *Wiedergutmachung*. In der modernen Ausgestaltung sind drei unterschiedliche Formen zu unterscheiden:

a) Bereits im Ermittlungsverfahren muss verhindert werden, dass der Beschuldigte womöglich die Deliktsbeute auf die Seite schafft oder dass diese in anderer Weise dem späteren Zugriff zugunsten des Geschädigten entzogen wird. Mit dem Institut

¹⁹ Als die Wahrheitsfindung nicht tangierende, erheblich mildere Form der *Rape shield laws* in verschiedenen US-Bundesstaaten (eine Zusammenstellung findet sich auf der Webseite der National district attorneys association, http://www.ndaa.org/ncpca_state_statutes.html in der Rubrik „rape shield“; zu den Konflikten mit den Rechten der Verteidigung s. etwa *Tanford/Bocchino* [62], S. 544–602; zum Nutzen aus empirischer Sicht s. etwa *Flowe/Ebbesen/Putcha-Bhagavatula* [9], S. 159–175).

²⁰ Wobei hier wie auch bei anderen Schutzmaßnahmen nicht die aus der Opfer-, sondern aus der Zeugenstellung folgende Verletzlichkeit den direkten Auslöser und Anknüpfungspunkt bildet. Ausschließlich in den letztgenannten Zusammenhang gehört die nicht vom Gesetzgeber, sondern von der Rechtsprechung geschaffene Möglichkeit, polizeiliche Vertrauensleute aus dem kriminellen Umfeld des Angeklagten aus der Hauptverhandlung herauszuhalten und ihr Wissen mittelbar durch Vernehmung einer eigens im Ermittlungsverfahren tätigen Vernehmungsperson in die Hauptverhandlung einzuführen und bei einer hinreichenden Bestätigung durch andere Beweismittel auch zu verwerten, vgl. zu dieser außerordentlich komplexen Problematik *Roxin/Schünemann* [37] (Fn. 12), §§37 Rn. 9 f., 46 Rn. 33 f. m.z.w.N.

²¹ Geregelt im Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz vom 11.12.2001, BGBl I S. 3510.

der *Rückgewinnungshilfe* ist hier an der unscheinbaren Stelle des §100b Abs. 5 StPO dem deutschen Staatsanwalt ein scharfes Schwert in die Hand gegeben worden, mit dessen Hilfe er das Vermögen des Beschuldigten gewissermaßen einfrieren und dadurch die Wiedergutmachungsinteressen des Opfers schon in einem frühen Ermittlungsstadium wirksam schützen kann. In einem gem. Art. 6 Abs. 2 EMRK, 48 GRCh von der Unschuldsvermutung ausgehenden rechtsstaatlichen Strafverfahren sind freilich auch die Gefahren unübersehbar, die hieraus nicht nur für den möglicherweise zu Unrecht Beschuldigten, sondern auch für die jedem Beschuldigten zustehende wirksame Verteidigung resultieren, die nach einer Einfrierung des Vermögens nicht mehr finanziert werden kann. Es nimmt deshalb nicht wunder, dass das Institut und seine praktische Handhabung von den Strafverfolgungsbehörden begrüßt und zunehmend gebraucht, aus Kreisen der Verteidigung aber heftig bekämpft werden, zumal (ähnlich wie die Untersuchungshaft) die Zurückgewinnungshilfe in der Praxis zur Erdrosselung der Verteidigung und damit zur Erzwingung einer frühzeitigen Unterwerfung im Ermittlungsverfahren missbraucht werden kann.²²

b) Weniger Gefahren für ein rechtsstaatlich ausgewogenes Strafverfahren birgt deshalb die Verbindung des Hauptverfahrens mit einem vom Geschädigten durch entsprechenden Antrag anhängig zu machenden Schadensersatzprozess (das sog. *Adhäsionsverfahren*), das früher von den Strafrichtern gerne vermieden wurde, nach dem neu gefassten §406 Abs. 1 StPO aber nur noch bei fehlender Eignung der Behandlung im Strafverfahren abgelehnt werden darf, namentlich wenn die Klärung der Schadensersatzfrage das Verfahren erheblich verzögern würde.

c) Freilich wird der Beschuldigte gerade bei der Verbindung von Straf- und Schadensersatzprozess nach Ausweich- und Vermeidungsmöglichkeiten suchen, weshalb das kriminalpolitische „Ei des Kolumbus“ in dem Institut des *Täter-Opfer-Ausgleichs* besteht, der bei optimaler Verwirklichung in einer durch freiwillige Leistungen des Beschuldigten bewirkten Aussöhnung mit dem Verletzten besteht, die sich für den Beschuldigten durch eine erhebliche Strafmilderung, in leichteren Fällen sogar durch einen Strafverzicht auswirken kann. §46 a StGB sieht für den Fall einer erfolgten oder ernsthaft erstrebten, mindestens überwiegenden Wiedergutmachung oder Entschädigung des Opfers eine erhebliche Strafmilderung, bei einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr sogar ein Absehen von Strafe vor, was von den Strafverfolgungsbehörden schon frühzeitig geprüft werden muss (§155 a StPO) und durch eine von Staatsanwaltschaft oder Gericht beauftragte Ausgleichsstelle vermittelt werden kann (§155 b StPO). Über die praktischen Erfolge dieses neuen Instituts lässt sich freilich bis heute kein endgültiges Urteil abgeben,²³ und auch in theoretischer Hinsicht wirft es ein doppeltes Legitimationsproblem auf. Zum einen lässt sich nämlich fragen, warum der wirkliche Täter durch eine Schadenswiedergutmachung, zu der er ja nach bürgerlichem Recht ohnehin verpflichtet ist, eine wesentliche Strafmilderung verdienen soll.²⁴ Und in praktischer Hinsicht lässt sich das in einem von der Un-

²²Zur Kritik s. *Odenthal* [34], S. 405, 407 f.; *Strate* [61], 368, 369; *Wehnert/Mosiek* [67], 568, 570.

²³*Fischer*, StGB, §46 a Rn. 3 m.w.N.

²⁴*Hirsch* [19], 534, 536 ff.; *Lampe* [28], 485, 491.

schuldsvormutung ausgehenden Strafverfahren auftretende Problem nicht leugnen, dass durch das Angebot einer erheblichen Strafmilderung bei Wiedergutmachung ein starker Druck auf den seine Tat bestreitenden Beschuldigten ausgeübt wird, der in der Rechtsprechung des BGH dadurch in nicht mehr akzeptabler Weise gesteigert worden ist, dass über den Wortlaut des Gesetzes hinaus nicht nur eine Wiedergutmachung bzw. Entschädigung, sondern regelmäßig sogar die Ablegung eines Geständnisses zur Voraussetzung der Strafmilderung gemacht wird.²⁵ Hierdurch droht die Unschuldsvormutung geradezu in ihr Gegenteil verkehrt zu werden, was sogar in der gesetzlichen Bezeichnung des Instituts zum Ausdruck kommt, indem vom „Täter-Opfer-Ausgleich“ gesprochen wird, obwohl der Beschuldigte ja präsumtiv unschuldig und deshalb eben gerade noch kein „Täter“ ist.

2.4

Eine selbständige Dimension der Verletztenmitwirkung besteht schließlich noch in seiner Indienstnahme als *Kontrollorgan* für die Einhaltung des Legalitätsprinzips durch die Strafverfolgungsbehörden. Dies hat die Strafprozessordnung – etwa im Unterschied zum amerikanischen Strafverfahren, wo entsprechend dem dort geltenden Opportunitätsprinzip keine Beschwerdemöglichkeit des Verletzten gegen die Verfahrenseinstellung durch die Staatsanwaltschaft, sondern lediglich ein Anhörungsrecht besteht²⁶ – von Anfang an in den §§172–177 statuiert. Wegen der Besorgnis, dass die Staatsanwaltschaft eine Anklage, zu der sie erst durch einen Klageerzwingungsantrag des Verletzten gerichtlich gezwungen worden ist, in der Hauptverhandlung nicht mit der gebotenen Intensität vertreten wird, ist dem in einem Klageerzwingungsverfahren obsiegenden Verletzten in §395 Abs. 2 Nr. 2 StPO sogar die Befugnis verliehen worden, in der Hauptverhandlung als Nebenkläger neben der Staatsanwaltschaft aufzutreten. Allerdings existieren diese Möglichkeiten nach der Rechtsprechung des BVerfG nur gegenüber einer Einstellung aus zwingenden materiell-rechtlichen oder verfahrensrechtlichen Gründen, nicht aber bei der Anwendung des Opportunitätsprinzips, das insbesondere in Form der Einstellung gegen Auflagen und Weisungen gem. §153 a StPO namentlich in komplizierteren Wirtschaftsstrafsachen von der Staatsanwaltschaft in weitem Umfang benutzt wird;²⁷ hier hat das BVerfG die Statthaftigkeit einer Beschwerde sogar bei Überschreitung der gesetzlichen Grenzen des Ermessens abgelehnt.²⁸

²⁵So für Gewalt- und Sexualdelikte BGHSt 48, 134, krit. *Kaspar* [26], 426; *Götting* [15], 251; *Schulte* [42], 36; zust. *Fischer*, StGB, §46a Rn. 10a f.; *Franke* [10], 410; *Dölling/Hartmann* [6], 382 ff.; einschr. BGH NStZ 2003, 199.

²⁶Vgl. Sect. 6 (a) (5) des Federal Victim and Witness Protection Act von 1982 und dazu *Goldstein* [11], 225, 247; *Kamisar/LaFave/Israel/King/Kerr* [25], S. 971 f.; *Thamann* [63], S. 161, 169.

²⁷Vgl. nur *Roxin/Schünemann* [37], (Fn. 12), §14 Rn. 13 f. m.w.N.

²⁸BVerfG NJW 2002, 815, was mit Recht auf vielfache Kritik gestoßen ist, siehe *Roxin/Schünemann* [37], (Fn. 12), §41 Rn. 7 m.w.N.

3 Die Vorgeschichte des von der Kommission vorgelegten Opferschutzpakets

3.1

Das Thema des Opferschutzes im Strafverfahren hat nicht nur auf der Ebene der EU, sondern auch auf der Ebene der UNO und des Europarats in den letzten Jahrzehnten eine erhebliche Rolle gespielt, auf die hier aber nicht näher eingegangen werden kann. Auf der Ebene der UNO ist die umfangreiche, von der Generalversammlung am 29.11.1985 beschlossene, völkerrechtlich allerdings unverbindliche „Erklärung der Grundprinzipien der Justiz für Verbrechenopfer und Machtmissbrauch“²⁹ mittlerweile durch die „UN-Grundprinzipien über den Gebrauch der *Restorative-Justice*-Programme in Strafsachen“³⁰ fortgesetzt worden, die den erstaunlichen Einfluss der NGO „European Forum for Restorative Justice“ auf supranationaler Ebene manifestieren. Völkerrechtlich verbindlich ist dagegen Art. 68 des Rom-Statuts über den „Schutz von Opfern und Zeugen und ihre Teilnahme an der Verhandlung“, der den Gerichtshof zu geeigneten Maßnahmen verpflichtet, um die Sicherheit, das körperliche und seelische Wohlbefinden, die Würde und die Privatsphäre der Opfer und Zeugen zu schützen. Ähnlich verhält es sich mit dem Europarat, dessen Minister-Komitee am 14.6.2006 eine umfangreiche unverbindliche „Empfehlung über den Beistand an Verbrechenopfer“ verabschiedet hat,³¹ ferner auch seitens der Kommission für die Effizienz der Justiz (CEPEJ) im November 2007 „Richtlinien für eine bessere Implementierung der existierenden Empfehlung bezüglich der Mediation in Strafsachen“, während der EGMR im Rahmen seiner Rechtsprechung zum Fair Trial den Opferschutz bei der Bestimmung der dem Beschuldigten in Art. 6 EMRK garantierten Rechte in die Waagschale fallen lässt: So wird ausdrücklich eine Abwägung der Interessen der Verteidigung gegen die Interessen von Zeugen verlangt.³²

3.2

Die EU hat auf das Problem der Opferstellung im Strafverfahren unmittelbar nach Abschluss des Amsterdamer Vertrages reagiert, indem in Punkt 32 der Schlussfolgerungen von Tampere vorgesehen wurde, dass für die Rechtsstellung der Opfer im Strafverfahren Minimalstandards festgelegt werden sollten, was dann bereits im Rahmenbeschluss des Rates vom 15.3.2001 über die Stellung der Opfer in Strafverfahren³³ umgesetzt wurde. Von einer auf natürliche Personen beschränkten Definition des Verbrechenopfers in Art. 1 lit. a) ausgehend, wurde in Art. 2 Nr. 1 jeder Mitgliedstaat verpflichtet, den Opfern eine reale und geeignete Rolle im Strafrechtssystem zuzuweisen und weiterhin jede Anstrengung zu unternehmen, um den Opfern den schuldingen Respekt für ihre Menschenwürde während des Verfahrens zu erweisen und ihre

²⁹A/RES/40/34.

³⁰ECOSOC Res. 2000/14 und ECOSOC Res. 2002/12.

³¹Rec. (2006) 8.

³²Etwa im Fall *Doorson gegen Niederlande*, Nr. 54/1994/501/583 vom 26.3.1996, wo es zwar um einen anonymen Informanten ging, in Tz. 70 aber ausdrücklich ausgesprochen wird, dass die Vertragsstaaten ihr Strafverfahren so organisieren müssten, dass die Interessen von Opfern nicht ungerechtfertigt in Gefahr geraten. Zum weitgehenden Opferschutz in der Rspr. des EGMR s. ferner *Fletcher* [8], S. 551 ff.

³³ABl.v.22.3.2001, L.82/1.

Rechte und legitimen Interessen speziell für das Strafverfahren anzuerkennen. Ihnen wurde rechtliches Gehör und die Möglichkeit zur Einfügung von Beweisen sowie ein Schutz vor einer unnötigen Vernehmung garantiert (Art. 3). In Art. 4 wurde eine umfassende Informationspflicht zugunsten des Opfers (jedoch nicht gegen dessen Willen) statuiert, ebenso wie eine Pflicht zur Minimierung etwaiger Kommunikationschwierigkeiten in Art. 5. Art. 6 und 7 garantierten kostenlose Beratung sowie für den Fall eines Auftretens als Partei Rechtsberatung mitsamt einer Kostenerstattung durch den Staat. Unter dem Vorbehalt einer Vereinbarkeit mit dem nationalen Recht wurde namentlich für die besonders verwundbaren Opfer Schutz bei Vernehmungen, Trennung vom Angeklagten im Gerichtsgebäude und Schutz der Privatsphäre garantiert (Art. 8), ebenso wie gem. Art. 9 ein regelmäßiges Recht auf Entschädigung im Rahmen des Strafverfahrens, nicht zuletzt durch unverzügliche Rückgabe der dem Opfer gehörenden Güter. Zur Durchführung einer erfolgreichen Mediation sollten besondere Anstrengungen unternommen werden (Art. 10). Eine besondere Hilfe für in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Opfer wurde in Art. 11 vorgesehen, ebenso eine entsprechende Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in Art. 12, und den Opferhilfsorganisationen wurde in Art. 13 eine besondere Unterstützung gesichert. Sekundäre Viktimisierung sollte gemäß Art. 13 möglichst verhindert werden, und für die gesetzliche Implementierung der vorgeschriebenen Maßnahmen wurden abschließend in gestufter Form verhältnismäßig enge Zeitspannen festgelegt.

3.3

Angesichts dieser deutlichen progressiven Tendenz des Rahmenbeschlusses zur Verbesserung des Opferschutzes ist es auf den ersten Blick überraschend, dass die Kommission bereits zehn Jahre später ein umfangreiches neues Paket vorlegt. Der Grund könnte entweder in Bedenken gegenüber der Verbindlichkeit des Rahmenbeschlusses oder in dem Eindruck einer unzulänglichen Implementation aufgrund ungenügend präziser Festsetzungen des Rahmenbeschlusses liegen. Gegen eine Verbindlichkeit des Rahmenbeschlusses zum Opferschutz könnten die allgemeinen Bedenken sprechen, die gegen eine Verbindlichkeit gubernativer Beschlüsse, die zu Gesetzgebungsakten der nationalen Parlamente auf dem Gebiet der Strafrechtspflege zwingen, zunächst im deutschen strafrechtsdogmatischen Schrifttum erhoben wurden³⁴ und durch die Lissabon-Entscheidung des BVerfG zusätzliche Nahrung erhielten.³⁵ Dass es beim Opferschutz nicht um materielles Strafrecht, sondern um Strafverfahrensrecht geht, kann die Bedenken, die aus der notwendigen umfassenden demokratischen Legitimation von Gesetzen auf dem Gebiet der Strafrechtspflege gegenüber der

³⁴Lüderssen [29], 71 ff.; Schünemann [51], 531; Schünemann [53], 185 ff., 472; Schünemann [47], 193, 200 f.; Schünemann [57], S. 39, 49 ff.

³⁵BVerfGE 123, 267, 410, 413 f. (= Tz. 358, 365), wo eine Vorabkontrolle durch den Bundestag als Minimalgarantie gefordert wird. Zu der Entscheidung – teils scharf – krit. etwa v. Bogdandy, [1]; Classen, [5]; Halberstam/Möller [18], 1241 ff.; Oppermann [35], 473 ff.; dem BVerfG eher zust. dagegen Schorkopf [41], 718 ff.; Meyer [31], 657 ff.; Isensee [21], 33 ff., sowie die Beiträge von Schünemann, [43] Ambos/Rackow, [44]; Braum und Folz [45], 397 ff. S. ferner die Beiträge in Der Staat 48 (2010), Heft 4. Gegen die Verbindlichkeit der ohne Beteiligung des Bundestages erlassenen Rahmenbeschlüsse Schünemann/Roger [59], 515, 516 f.; a.A. Böse [2], 607 f.; Erwiderung durch Schünemann [52], 735, 737 f.

Verbindlichkeit von Rahmenbeschlüssen resultieren, nicht per se ausschließen, weil die Grundlagen des Strafverfahrens (namentlich die Regelung der Rechtsstellung des Beschuldigten) für die Demarkationslinie zwischen dem Bürger und dem Verbrecher, dem freien Menschen und der wie in einem Käfig gehaltenen Kreatur ebenso zentral sind und deshalb keine geringere demokratische Legitimation als das materielle Strafrecht erfordern. Zwar lässt sich zugunsten des Opfer-Rahmenbeschlusses sagen, dass er die in Art. 34 Abs. 2 lit. b) Satz 2 EUV lediglich für das zu erreichende Ziel angeordnete Verbindlichkeit (im Unterschied zu vielen späteren Rahmenbeschlüssen) noch durchaus ernst nahm und den Mitgliedstaaten einen weiten Ausfüllungsspielraum bei der Wahl der Mittel überließ, mithin auch eine (als Kehrseite der Verstärkung der Opferrechte zu besorgende) Beeinträchtigung der Rechtsstellung des Beschuldigten nicht vorschrieb, aber daraus resultieren dann wieder auf der anderen Seite Bedenken wegen des im Bereich der Strafrechtspflege zu beachtenden Bestimmtheitsgrundsatzes gegenüber der in Art. 34 Abs. 2 lit. b) Satz 2 EUV durch eine inhaltlich vollständig verschwommene Kompetenznorm erfolgten und damit generalklauselartigen Zuweisung einer Quasi-Gesetzgebungskompetenz an den Rat.³⁶

Aber von einer solchen kritischen Gedankenbläse wird die allen europäischen Organen und speziell auch der Kommission angeborne Farbe der Entschließung traditionsgemäß nicht angekränkt, vielmehr wird die Notwendigkeit für eine erneute Stärkung der Opferrechte in der EU in der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 18.5.2011³⁷ damit begründet, dass die Implementation der im Rahmenbeschluss niedergelegten Standards nicht zufriedenstellend sei (S. 3), wozu wiederum auf den Kommissionsbericht gemäß Art. 18 des Rahmenbeschlusses verwiesen wird,³⁸ der nach einer ausführlichen Würdigung der bisherigen Durchführung der verschiedenen Artikel in den Mitgliedstaaten resümiert, dass die nationalen Vorschriften (immer noch) zahlreiche Lücken aufwiesen. Das Ziel der Harmonisierung des Rechts sei wegen der bestehenden großen Unterschiede nicht erreicht worden, (überdies) seien viele Bestimmungen durch nicht verbindliche Leitlinien und Empfehlungen umgesetzt worden, deren Einhaltung in der Praxis die Kommission nicht beurteilen könne (S. 11). Nachdem der Vertrag von Lissabon jetzt für die EU eine klare gesetzliche Basis (sic!) für die Etablierung von Mindestvorschriften über die Opferrechte etabliert habe und auch das Europäische Parlament und der Rat sich für Aktionen in diesem Feld ausgesprochen hätten, zielten die Vorschläge der Kommission darauf, den rechtlichen Rahmen durch die Einführung direkt verbindlicher und angemessen durchsetzbarer Rechtsinstrumente zu stärken (Mitteilung v. 18.5.2011, S. 3).

3.4

Tatsächlich ist in dem Vertrag von Lissabon, der die Rechtsvereinheitlichung auf dem Gebiet der Strafrechtspflege aus dem opaken Milieu der „3. Säule“ und ihrem dubio-

³⁶BVerfGE 123, 267, 351 ff.

³⁷KOM (2011) 74 endgültig

³⁸KOM (2009) 166 endgültig.

sen Standardinstrument des Rahmenbeschlusses herausgenommen und in die allgemeine Gesetzgebung der EU überführt hat, in Gestalt von Art. 82 AEUV eine explizite Grundlage geschaffen worden, in der die Opferrechte eine bemerkenswert prominente Rolle spielen. In Art. 82 Abs. 1 AEUV wird das (seit Jahren ohne primärrechtliche Grundlage praktizierte und mangels ausreichender Kautelen für die Betroffenen demzufolge überaus fragwürdige³⁹) Prinzip der gegenseitigen Anerkennung als Kern der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen festgelegt und die hierfür eigentlich sachlogisch voraussetzende hinreichende Harmonisierung des Strafverfahrens in Europa durch die in Abs. 2 vorgesehenen Richtlinien zur Festlegung von Mindestvorschriften wenigstens vorbereitet.⁴⁰ Gegenstand dieser Mindestvorschriften sollen außer den „Rechten des Einzelnen“ (gemeint ist hiermit offenbar der Beschuldigte) und der „Zulässigkeit von Beweismitteln“ (gemeint ist wohl eine Art Mindestschutzniveau für den Beschuldigten) gem. lit. c) auch „die Rechte der Opfer von Straftaten“ sein, was deshalb einen gewissen Fremdkörper darstellt, weil die Strafurteile ja gegen den Beschuldigten gefällt werden und es somit bei der gegenseitigen Anerkennung um dessen Rechtstellung geht, während das Opfer vom Urteil nur in Form eines Rechtsreflexes betroffen ist.

Nichtsdestoweniger hat die prominente Herausstellung der Opfermindestrechte in Art. 82 Abs. 2 AEUV die nachfolgende Politik aller europäischen Organe dominiert, so wenn im „Stockholmer Programm“ des Europäischen Rates⁴¹ der Schutz der Opfer von Straftaten unter 2.3.4 an prominenter Stelle angesprochen, eine Verbesserung der bestehenden Instrumente angemahnt und von der Kommission und den Mitgliedstaaten die Prüfung verlangt wird, ob der oben erwähnte Rahmenbeschluss von 2001 und die Entschädigungsrichtlinie 2004/80/EG vom 29.4.2004 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten auf der Grundlage einer Bewertung dieser beiden Rechtsinstrumente zu einem Rechtsakt zusammengefasst werden könnten – während der vom Rat 2009 angenommene Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigen oder Beschuldigten in 2.4 des Stockholmer Programms zwar aufgegriffen, die darin steckende sachlogische Grundbedingung für die gegenseitige Anerkennung von Strafurteilen aber nicht herausgestellt wird. Dieser Fahrplan⁴² ist außerdem selbst von äußerster Behäbigkeit, indem als Maßnahme A die im vielsprachigen Europa selbstverständliche Verfügbarkeit eines Dolmetschers sowie der Übersetzung (scil. nur!) der

³⁹Meine Kritik in [51], 116, 119; [51], 531, 532; [53], 185, 186 f.; ZStW 116 (2004), 376, 383; [47], 193, 202 ff.; [57], S. 62, 98 f.; ZIS 2007, 528 ff., 535 f. will ich hier nicht nochmals wiederholen, sondern nur darauf hinweisen, dass selbst Autoren, die den herrschenden Tendenzen in der Europäisierung der Strafverfolgung weniger ablehnend gegenüber stehen, mit der Kritik am Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nicht sparen, siehe etwa Gleß [13], 353, 365 ff.; Gleß [14]; Gleß [12], S. 164; Murschetz [32], S. 304; Tinkl [64], S. 86 ff.; scharf ablehnend Unger [65], S. 112 ff.; dagegen im Sinne einer Kapitulation vor den „ausbrechenden Hoheitsakten“ in Gestalt der illegitimen strafrechtlichen Rahmenbeschlüsse des Rates Vogel [66], 400, 422; Juppe [23], S. 164.

⁴⁰Während die in Abs.1 Satz 2 vorgesehenen Maßnahmen eher auf das äußere Verfahren der Anerkennung und Zusammenarbeit gerichtet sind, bis hin zu der justizsoziologisch eher naiven Vorstellung, durch Förderung der Weiterbildung die Basis für gegenseitige Anerkennung zu schaffen.

⁴¹210/C 115/01, ABl. v. 4.5.2010, C 115/1.

⁴²Entschließung des Rates vom 30.11.2009 (2009/C 295/01), ABl. vom 4.12.2009, C 295/1.

„wichtigsten Verfahrensunterlagen“ vorgesehen wird,⁴³ woran sich als Maßnahme B bis Maßnahme D pure Selbstverständlichkeiten fügen wie etwa die Belehrung über die erhobene Beschuldigung u. a., die sich alle längst schon in der EMRK finden. Die Maßnahme E, wonach Beschuldigten, die aufgrund ihres Alters, ihres geistigen oder ihres körperlichen Zustandes nicht in der Lage sind, den Inhalt oder die Bedeutung des Verfahrens zu verstehen und diesem zu folgen, eine besondere Aufmerksamkeit zuteil werden soll, damit das Verfahren fair bleibe, erweckt sogar Zweifel, ob der Rat selbst den Anforderungen des Strafverfahrens zu folgen in der Lage ist, weil es dabei ja durchweg um fehlende Verhandlungsfähigkeit geht,⁴⁴ die zur Einstellung des Verfahrens führen müsste. Wenn schließlich als Maßnahme F und damit an letzter Stelle ein Grünbuch über die Untersuchungshaft vorgesehen wird, obwohl gegenüber der durch den Europäischen Haftbefehl europaweit erleichterten und akzelerierten Inhaftierung kompensatorische Maßnahmen überfällig sind, für die etwa im Rahmen des „Gesamtkonzepts für die europäische Strafrechtspflege“ auch längst durchgreifende Vorschläge unterbreitet worden sind,⁴⁵ dann kann man über den Fahrplan des Rates nur das Gesamturteil fällen, dass die als Voraussetzung der gegenseitigen Anerkennung von Strafurteilen unerlässliche europaweite Garantie von Mindestverfahrensrechten entweder ganz bewusst oder unter elementarer Verkennung der wirklichen Notwendigkeiten auf die lange Bank geschoben werden soll.⁴⁶

3.5

Die damit offensichtliche Tendenz des Rates, europaweite Mindestrechte der Opfer umfangreicher und früher zu garantieren als die in Wahrheit die gegenseitige Anerkennung in Strafsachen überhaupt erst ermöglichende europaweite Garantie der Mindestrechte des Beschuldigten, ist auch im „Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms“ der Kommission vom 20.4.2010⁴⁷ fortgesetzt worden. Und während der Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über das Recht (scil. des Beschuldigten) auf Belehrung im Strafverfahren⁴⁸ noch auf seine Verabschiedung

⁴³Umgesetzt in der Richtlinie 2010/64/EU v. 20.10.2010, Art. 3: „wesentliche Unterlagen“. Die spezielle Fürsorge für „hörbehinderte Verdächtige“, bei denen es sich nach kriminologischen Erkenntnissen um eine extrem kleine Personengruppe handelt, manifestiert geradezu den den Fahrplan insgesamt kennzeichnenden Eindruck einer an den wirklichen Problemen konsequent vorbeieoperierenden Betulichkeit.

⁴⁴S. nur *Roxin/Schünemann* [37], (Fn. 12) §§21 Rn. 11 ff.; 22 Rn. 5; 54 Rn. 24.

⁴⁵A.a.O. (Fn. 34), S. 20 ff.

⁴⁶Näher dazu *Schünemann* [50], 130, 134 f., ausführlichere Fassung abrufbar unter <http://www.strafrecht-online.de/thema/von-lissabon-ueber-karlsruhe-nach-stockholm>, dort III. 5., sowie *Schünemann/Roger* [59], 515, 519. In diesem Zusammenhang darf auch nicht vergessen werden, dass der wenig ehrgeizige frühere Vorschlag der Kommission für einen Rahmenbeschluss über bestimmte Verfahrensrechte in Strafverfahren innerhalb der EU (KOM 2004, 328 und dazu kritisch *Schünemann*, StV 2006, 361) in der Sitzung des Rates am 12./13.6.2007 an der Weigerung einiger Mitgliedsstaaten gescheitert ist, hierfür die damalige Kompetenzvorschrift von Art. 31 Abs. 1 c EUV eingreifen zu lassen (Ratsprotokoll 10267/05 S. 37).

⁴⁷KOM (2010), 171 endgültig, wonach gem. S. 16 erst im Jahr 2014 ein bloßes Grünbuch zu den Mindestverfahrensrechten vorgelegt werden soll.

⁴⁸Vom 20.7.2010, KOM (2010) 392 endgültig – wirklich gewichtig ist darin nur Art. 7 über das Recht auf Akteneinsicht, dessen Inhalt aber im Wesentlichen durch die Rechtsprechung des EGMR vorgezeichnet worden ist!

wartet, von den übrigen Stationen des behäbigen Fahrplans ganz abgesehen, hat die Kommission am 18.5.2011 ein sorgfältig abgestimmtes „Opferschutzpaket“ vorgelegt,⁴⁹ welches von der Vizepräsidentin der Kommission und Justizkommissarin *Viviane Reding* dahin gekennzeichnet worden ist, dass die EU die Opfer an die erste Stelle setze bzw. (in der deutschen Übersetzung von „puts victims first“) „in den Mittelpunkt der Strafjustiz“.⁵⁰ Nimmt man das *stricto sensu*, ist es natürlich unsinnig, denn im Mittelpunkt der Strafjustiz kann und darf immer nur die Person stehen, um deren künftiges Schicksal als freier Bürger oder wie in einem Käfig gehaltene Kreatur es im Strafverfahren geht, eben der Beschuldigte bzw. Angeklagte. Aber auch wenn es sich bei der genannten Kennzeichnung nur um politische Rhetorik handeln mag, die angesichts der von der Kommission auf 75 Mio. Menschen veranschlagten Zahl der jährlichen Verbrechenopfer verständlich, aber für die konkrete Ausfüllung des auf die sachlogischen Bedingungen der gegenseitigen Anerkennung zielenden Art. 82 AEUV nicht maßgeblich sein kann, gibt sie die Ziele der Kommission deutlich wieder: Wie diese in ihrer Mitteilung vom 18.5.2011 „Stärkung der Opferrechte in der EU“ auf S. 11 erklärt hat, ist das jetzt vorgelegte Legislativpaket nur der erste Schritt eines größeren Vorhabens, den Opferschutz in den Mittelpunkt der EU-Agenda zur Strafjustiz zu stellen, dem eine Überarbeitung der Richtlinie 2004/80/EG zur Entschädigung der Opfer von Straftaten sowie der Verordnung „Rom II“ betreffend Verjährungsfristen für grenzüberschreitende Verkehrsunfälle ebenso folgen soll wie eine Reihe von begleitenden Maßnahmen, die für die Rechte und Bedürfnisse von Opfern von Belang sind.

4 Der Vorschlag der 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 als Kern des Opferschutzpakets

4.1

Der vorgenannte Richtlinienvorschlag wird durch den gleichzeitig unterbreiteten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen⁵¹ zum Opferschutzpaket ergänzt, die nicht in diese sensible Balance des Strafverfahrens eingreift und deshalb unbeschadet ihrer nicht zu leugnenden Wichtigkeit hier nicht weiter betrachtet werden soll. Ziel des Richtlinienvorschlages ist es, die vorhandenen sektoralen Instrumente zum Opferschutz in Gestalt der Richtlinie 2011/36/EU des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz von Opfern,⁵² die noch nicht verabschiedete Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern pp. sowie den Rahmenbeschluss 2002/475/JI

⁴⁹Übersicht in der Mitteilung der Kommission vom 18.5.2011, KOM (2011) 274 endgültig.

⁵⁰http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reding/victims/index_en.htm (abgerufen 5.7.2001).

⁵¹KOM (2011) 276 endgültig.

⁵²ABl. L 101 v. 15.4.2011, S. 1.

des Rates zur Terrorismusbekämpfung⁵³ durch einen horizontalen Ansatz für alle Opfer zu ergänzen.⁵⁴ Dem Text des Richtlinienentwurfs sind dreißig Erwägungsgründe vorangestellt, deren sachlicher Inhalt ebenso in der dem Richtlinienvorschlag beigefügten Begründung zu finden ist, woraus sich eine zum Teil redundante, aber dadurch zugleich sehr plastische Beschreibung der maßgeblichen Aspekte des Opferschutzkonzepts ergibt. Dass der Vorschlag durchweg von „Opfern“ spricht (und nicht vom Verletzten, Opferprätendenten o.ä.), folgt aus dem Profil des Gesamtkonzepts, wonach die Opfereigenschaft als feststehend angesehen und nicht weiter problematisiert wird, so wenn die Hilfe unmittelbar nach einer Straftat einsetzen soll (Begründung zu Art. 7, S. 8) und die Opfereigenschaft unabhängig davon sein soll, ob überhaupt ein Täter ermittelt wird (Erwägungsgrund 9, S. 15; es wird hier auch direkt vom Täter und nicht vom Beschuldigten gesprochen!).

4.2

Insgesamt müssen die Vorschläge als maßvoll und ausgewogen bezeichnet werden; sie bewegen sich zum größten Teil in dem in maßgeblichen Mitgliedstaaten bereits verwirklichten Rahmen und sind deutlich um eine Präzisierung der Schutzansprüche bemüht. Wenn man sie in die o. II. vorgenommene Systematisierung der Opferrechte einfügt, so ergibt sich Folgendes:

a) Bemerkenswert ist die Zurückhaltung des Vorschlags hinsichtlich einer möglichen *Angriffsposition* des Opfers. Ob die Möglichkeit besteht, als Partei im Strafverfahren aufzutreten, wird in Art. 12 den Mitgliedstaaten überlassen, denen lediglich für diesen Fall die Pflicht zur Gewährung von Prozesskostenhilfe auferlegt wird. Im Übrigen wird dem Opfer lediglich rechtliches Gehör garantiert, welches die Möglichkeit zur Beibringung von Beweismitteln einschließt (Art. 9), ohne dass damit aber weitere Rechte verknüpft werden. Hinter der Institution der Nebenklage nach deutschem Recht bleibt das weit zurück, sodass die daraus o. II. 1. hergeleiteten Bedenken gegenüber dem Kommissionsvorschlag nicht Platz greifen. In dem Vorschlag wird auch kein Recht des Opfers auf Akteneinsicht begründet. Zwar ist bei Art. 6, der das Recht auf Verdolmetschung und Übersetzung regelt, unter Nr. 4 c) eine kostenfreie Übersetzung „der wesentlichen Informationen“ vorgeschrieben, „die es den Opfern je nach ihrem Bedarf und ihrer Rolle im Verfahren ermöglichen, ihre Rechte wahrzunehmen“; dieser Anspruch gilt aber nur dann, „wenn diese Informationen dem Opfer zur Verfügung gestellt werden“, ist also akzessorisch zu der diesbezüglichen Regelung des jeweiligen Mitgliedstaats.

b) Der Schwerpunkt des Vorschlages liegt damit eindeutig auf den Maßnahmen zum *Schutz vor sekundärer Viktimisierung*. Hieraus dürfte sich auch erklären, dass als Opfer nur natürliche Personen definiert werden (Art. 2 lit. a), so dass die Rechtstellung von juristischen Personen als Verletzte von Vermögensdelikten vollständig beiseite gelassen wird. Zwar können viele Formen der sekundären Viktimisierung

⁵³ABl. L 164 v. 22.6.2002, S. 3, in der geänderten Fassung des Rahmenbeschlusses vom 28.11.2008, ABl. L 330 v. 9.12.2008, S. 21.

⁵⁴Richtlinienvorschlag KOM (2011) 275 endgültig, S. 3.

bei juristischen Personen nicht auftreten, aber andere Probleme wie der Täter-Opfer-Ausgleich oder die Anfechtbarkeit einer Einstellungsverfügung stellen sich bei juristischen Personen ganz genauso, so dass die prinzipielle Beschränkung auf natürliche Personen als Opfer nicht überzeugt.⁵⁵

Der Schutz gegen sekundäre Viktimisierung wird auf zwei Stufen gewährt, indem gemäß Art. 17 alle Opfer einen allgemeinen Anspruch auf Maßnahmen zu ihrem und ihrer Familienangehörigen Schutz vor Vergeltungsmaßnahmen, Einschüchterung und wiederholter Viktimisierung haben, während eine gewissermaßen qualifizierte Schutzebene in Art. 18 durch die Kombination genereller Merkmale mit einer individuellen Prüfung vorgesehen wird. Zunächst wird in Art. 18 Nr. 1 und 2 festgesetzt, dass Minderjährige, Menschen mit Behinderung, Opfer sexueller Gewalt und Opfer von Menschenhandel besonders schutzwürdig sind; daneben wird aber in Nr. 3 eine frühzeitige individuelle „Begutachtung“ verlangt, damit festgestellt werden kann, ob aufgrund persönlicher Merkmale oder der Besonderheiten der Straftat ein besonderes Schutzbedürfnis vor sekundärer und wiederholter Viktimisierung oder Einschüchterung besteht. Sowohl bei der abstrakten als auch bei der konkret festgestellten besonderen Schutzbedürftigkeit ist ferner frühzeitig und individuell festzustellen, welche besonderen Schutzmaßnahmen (auch unter Beachtung der Wünsche des Opfers) zu ergreifen sind.

aa) Die allgemeinen Schutzmaßnahmen bestehen gemäß Art. 19 in der Vermeidung des Zusammentreffens mit dem Täter sowie gemäß Art. 20 in einer zügigen, auf ein unabdingbares Maß beschränkten und regelmäßig von einem Beistand begleiteten Vernehmung.

bb) Bei schutzbedürftigen Opfern kommen, jedoch nur im Rahmen eines gerichtlichen Ermessensspielraums, gemäß Art. 21 weitere Schutzmaßnahmen sowohl im Ermittlungsverfahren als auch in der Hauptverhandlung hinzu. Für das Ermittlungsverfahren schreibt Nr. 2 schonende Vernehmungsformen vor, wobei die in lit. c) angeordnete Vernehmung stets von ein und derselben Person aufgrund der in Deutschland gemachten Erfahrungen mit einer womöglich suggestiven Beeinflussung der Opferzeugen durch die Vernehmungsperson⁵⁶ auf Bedenken stößt, so dass häufig von dem anschließend angebrachten Vorbehalt Gebrauch zu machen sein wird, von dieser Regel abzuweichen, wenn sie nicht im Sinne einer geordneten Rechtspflege ist. Nr. 3 ermöglicht für die Hauptverhandlung die Verhinderung des Blickkontakts zwischen Opfer und Angeklagtem (lit. a) sowie die Vernehmung des nicht im Gerichtssaal anwesenden Opfers mit Hilfe der Videotechnik (lit. b). Bezeichnend für die vom Richtlinienvorschlag vorgenommene maßvolle Abwägung ist die Regelung in lit. c), dass eine unnötige Vernehmung zum Privatleben zu vermeiden ist, wenn dieses nicht im Zusammenhang mit der Straftat steht, was ungefähr mit der deutschen Regelung der Unerlässlichkeit übereinstimmt. Für minderjährige Opfer werden in Art. 22 lit. a) die Videoaufzeichnung der Vernehmungen im Ermittlungsverfahren und deren Verwendung als Beweismittel in der Gerichtsverhandlung vorgesehen, wobei jedoch auch hier wieder ein Vorbehalt des innerstaatlichen Rechts gemacht und damit ein radikaler

⁵⁵Zum Täter-Opfer-Ausgleich bei juristischen Personen als Geschädigten nach §46 a StGB vgl. *Fischer*, StGB, §46 a Rn. 8 m.w.N.

⁵⁶Dazu *Roxin/Schünemann* [37], (Fn. 12), §45 Rn. 35 Fn. 26.

Eingriff in das Unmittelbarkeitsprinzip der Beweisaufnahme vermieden wird. Allzu zurückhaltend erscheint schließlich der Schutz der Privatsphäre in Art. 23, wenn dort nach Nr. 2 lediglich die Förderung von Selbstkontrollmaßnahmen der Presse vorgesehen wird, die nach den in Deutschland gemachten Erfahrungen völlig unzulänglich sind.

c) Neben den insgesamt maßvollen Regelungen zum Schutz vor weiterer Viktimisierung stehen *Informationsrechte* über die Rechtsstellung und Hilfsmaßnahmen in Art. 2 und über das Verfahren wegen des das Opfer betreffenden Falles in Art. 4, ferner das schon erwähnte Recht auf Verdolmetschung und Übersetzung in Art. 6, dessen Angemessenheit außer Frage steht. Dasselbe gilt für die in Art. 7 angesprochene außerprozessuale Opferhilfe.

d) Auch die Regelungen zur *Entschädigung* des Opfers bleiben innerhalb des oben für die deutsche StPO beschriebenen Rahmens und letztlich sogar dahinter nicht unerheblich zurück. Denn die Garantie eines Adhäsionsverfahrens in Art. 15 entspricht ungefähr dem deutschen Recht, während der in Art. 14 geregelte Anspruch auf Rückgabe von Eigentum, wenn es nicht mehr für das Strafverfahren benötigt wird, weit schwächer ist als die die Entschädigung aus dem sonstigen Vermögen des Beschuldigten sichernde Rückgewinnungshilfe. Recht zurückhaltend ist auch der Täter-Opfer-Ausgleich in Art. 11 geregelt. Dass das Opfer hierzu freiwillig bereit sein muss (Nr. 1 lit. a), nachdem es über die Bedeutung des Verfahrens umfassend und unparteiisch informiert worden ist (Nr. 1 lit. b), erscheint selbstverständlich. Interessant ist, dass gemäß Nr. 1 lit. c verlangt wird, dass der Tatverdächtige (hier eigens so bezeichnet!) die Verantwortung für seine Tat anerkannt haben muss, was der bereits mitgeteilten, umstrittenen Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes entspricht.⁵⁷

Wenn Nr. 1 lit d) lediglich davon spricht, eine freiwillige Vereinbarung „sollte in weiteren Strafverfahren berücksichtigt werden“,⁵⁸ so ist das vom Gedankengut einer *restorative justice* himmelweit entfernt und bleibt auch noch weit hinter der deutschen Strafmilderungsvorschrift des §46 a StGB und ihrer prozessualen Flankierung zurück.

e) Offensiver sind die Vorschriften über die Anfechtbarkeit einer Einstellungsverfügung durch das Opfer, also über seine *Kontrollrechte*. Gemäß Art. 10 muss das Opfer das Recht haben, eine Entscheidung über den Verzicht auf Strafverfolgung überprüfen zu lassen, wobei es die hierfür nötigen Informationen erhalten muss, was eigentlich nur durch Einsicht in die kompletten Verfahrensakte erfolgen kann, in der vorsichtigen Formulierung des Richtlinienvorschlages aber nicht so deutlich ausgesprochen wird. In der Begründung heißt es, dass die genauen Modalitäten des Überprüfungsverfahrens durch mitgliedstaatliches Recht geregelt würden, jedoch eine andere Person oder Behörde als diejenige zuständig sein müsse, die die Entscheidung über den Verzicht auf Strafverfolgung getroffen hatte. Ein gerichtliches Klageerzwingungsverfahren ist danach also nicht garantiert, vielmehr würde auch ein Beschwerdeverfahren innerhalb der Staatsanwaltschaft den Anforderungen der Richtlinie genügen. Immerhin wird man die von der deutschen Rechtsprechung praktizierte Verweigerung jeglicher Kontrolle über Einstellungen im Rahmen des Opportunitätsprinzips

⁵⁷Nachweise oben in Fn. 25.

⁵⁸Hierunter dürfte die Fortsetzung des Verfahrens wegen der betreffenden Tat zu verstehen sein und nicht etwa ein völlig anderes Strafverfahren, was keinen Sinn machen würde.

nach dem Richtlinienentwurf nicht aufrecht erhalten können, weil dem Opfer danach für alle Fälle der Einstellung des Verfahrens ein Überprüfungsrecht zusteht.

f) Der Richtlinienvorschlag wird in der üblichen Weise abgeschlossen durch die Anordnung eines Trainingsprogramms für Praktiker (Art. 24), von Kooperationen zwischen den Mitgliedsstaaten (Art. 25) und von Monitoring-Einrichtungen (Art. 26/27).

5 Gesamturteil

Alles in allem wird man sagen müssen, dass der Richtlinienvorschlag maßvoll und abgewogen ist und einerseits gewisse Übersteigerungen wie etwa in den deutschen Opferschutzgesetzen vermeidet, andererseits aber die notwendige Intensivierung der Möglichkeiten zur Entschädigung des Verletzten noch schuldig bleibt.

Literatur

1. Bogdandy, A.V.: Prinzipien der Rechtsfortbildung im europäischen Rechtsraum Überlegungen zum Lissabon-Urteil des BVerfG. In: NJW 2010, S. 1 (2010)
2. Böse, M.: Der Rechtsstaat am Abgrund? Zur Skandalisierung des EUGeldsanktionengesetzes. In: ZIS 2010, S. 607 (2010)
3. Bottoms, A., Roberts, J.V. (Hrsg.): *Hearing the Victim*. Cullompton, Devon (2010)
4. Braithwait, J.: Setting standards for restorative justice. *British J. Criminology* **42**, 563 (2002)
5. Classen: Legitime Stärkung des Bundestages oder verfassungsrechtliches Prokrustesbett? Zum Urteil des BVerfG zum Vertrag von Lissabon. In: JZ 2009, S. 881 (2009)
6. Dölling, D., Hartmann, A.: Geständnis als Voraussetzung für den Täter-Opfer-Ausgleich bei Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung. *NStZ* 2004, S. 382 (2004)
7. Eisenberg, U.: *Kriminologie*, 6. Aufl. (2005)
8. Fletcher, G.P.: Justice and fairness in the protection of crime victims. *9 Lewis & Clark Law Review*, S. 547 (2005)
9. Flowe, H., Ebbesen, E., Putcha-Bhagavatula, A.: Rape shield laws and sexual behavior evidence: Effects of consent level and women's sexual history on rape allegations. *Law and Human Behavior*, Vol. 31, S. 159 (2007)
10. Franke, U.: Die Rechtsprechung des BGH zum Täter-Opfer-Ausgleich. *NStZ* 2003, S. 410 (2003)
11. Goldstein, A.S.: The Victim and Prosecutorial Discretion: The Federal Victim and Witness Protection Act of 1982. *47 Law & Contemp. Probs.* **225**, 247 (1984)
12. Gleß, S.: *Beweisrechtsgrundsätze einer grenzüberschreitenden Strafverfolgung* (2006)
13. Gleß, S.: Zum Prinzip der gegenseitigen Anerkennung. *ZStW* **116**, 353 (2004)
14. Gleß, S.: In: Schomburg, Lagodny, Gleß, Hackner (Hrsg.) *Internationale Rechtshilfe in Strafsachen*, 4. Aufl. (2006)
15. Götting, B.: *StraFo* 2003, S. 251 (2003)
16. Groenhuijsen: Victims' rights and restorative justice: piecemeal reform of the criminal justice system or a change of paradigm? In: Kaptein, Malsch (Hrsg.) *Crime, Victims, and Justice*. Hampshire, England, S. 63 (2004)
17. Groenhuijsen, M.S., Pemberton, A.: The EU framework decision for victims of crime: does hard law make a difference? *Eur. J. Crime, Cr. Law Cr. Justice* **17**, 43 (2009)
18. Halberstam, D., Möllers, C.: The German Constitutional Court says ‚Ja zu Deutschland!‘ *German Law Journal* 1241 (2009)
19. Hirsch, H.-J.: Wiedergutmachung des Schadens im Rahmen des materiellen Strafrechts. *ZStW* **102**, 534 (1990)
20. Hippel, R.V.: *Deutsches Strafrecht Bd. I* (1925)
21. Isensee, J.: Integrationswille und Integrationsresistenz des Grundgesetzes. Das Bundesverfassungsgericht zum Vertrag von Lissabon. In: *ZRP* 2010, S. 33 (2010)

22. Jung, H.: Die Stellung des Verletzten im Strafprozeß Heike Jung, ZStW 93, 1147 (1981)
23. Juppe, M.: Die gegenseitige Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen in Europa (2007)
24. Kaiser, G.: Kriminologie, 3. Aufl. (1996)
25. Kamisar, Y., LaFave, W.R., Israel, J.H., King, N.J., Kerr, O.S.: Modern Criminal Procedure, 12. Aufl. (2008)
26. Kaspar, J.: Täter-Opferausgleich bei Gewaltdelikten und Delikten gegen die sexuelle Selbstbestimmung. In: JR 2003, S. 426 (2003)
27. Kauder, S.: Die Nebenklage aus Verteidigersicht. In: DAV-FS, S. 579 (2009)
28. Lampe, E.-J.: Wiedergutmachung als „dritte Spur“ des Strafrechts? In: GA 1993, S. 485 (1993)
29. Lüderssen, K.: Europäisierung des Strafrechts und gubernative Rechtsetzung. In: GA 2003, S. 71 (2003)
30. McDonald, W.F. (Hrsg.): Criminal Justice and the Victim (1976)
31. Meyer, F.: Die Lissabon-Entscheidung des BVerfG und das Strafrecht. In: NSTz 2009, S. 657 (2009)
32. Murschetz, V.: Auslieferung und Europäischer Haftbefehl (2007)
33. Neubacher, F.: Kriminologische Grundlagen einer internationalen Strafgerichtsbarkeit (2005)
34. Odenthal, H.-J.: Verteidigung wider vollstreckungssichernde Vermögensabschöpfung. FS für Dahs, S. 405 (2005)
35. Oppermann, T.: Den Musterknaben ins Bremserhäuschen! – Bundesverfassungsgericht und Lissabon-Vertrag. In: EuZW 2009, S. 473 (2009)
36. Rössner, D., Wulf, R.: Opferbezogene Strafrechtspflege (1984)
37. Roxin, C., Schünemann, B.: Strafverfahrensrecht, 26. Aufl. (2009)
38. Schneider, H.J.: Kriminologie (1987)
39. Schneider, H.J.: Viktimologie (1975)
40. Schmidt: Einführung in die Geschichte der Deutschen Strafrechtspflege, 3. Aufl. (1965)
41. Schorkopf, F.: Die Europäische Union im Lot. Karlsruhes Rechtsspruch zum Vertrag von Lissabon. In: EuZW 2009, S. 718 (2009)
42. Schulte: NKrimPol, S. 36 (2004)
43. Schünemann, B.: Spät kommt ihr, doch ihr kommt: Glosse eines Strafrechtlers zur Lissabon-Entscheidung des BVerfG. In: ZIS 2009, S. 393 (2009)
44. Ambos, K., Rackow, P.: Erste Überlegungen zu den Konsequenzen des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts für das Europäische Strafrecht. In: ZIS 2009, S. 397 (2009)
45. Braum, Folz, H.-P.: Karlsruhe, Lissabon und das Strafrecht – ein Blick über den Zaun. In: ZIS 2009, S. 427 (2009)
46. Schünemann, B.: Protection of children and other vulnerable victims against secondary victimisation: making it easier to testify in Court. ERA-Forum, S. 387 (2009)
47. Schünemann, B.: Fortschritte und Fehlritte in der Europäisierung der Strafrechtspflege. In: GA 2004, S. 193 (2004)
48. Schünemann, B.: Zur Stellung des Opfers im System der Strafrechtspflege, Teil I und II. NSTz, S. 193, 439 (1986)
49. Schünemann, B.: Der deutsche Strafprozeß im Spannungsfeld von Zeugenschutz und materieller Wahrheit. Kritische Anmerkungen zum Thema des 62. Deutschen Juristentages 1998. In: StV 1998, S. 391 (1998)
50. Schünemann, B.: Von Karlsruhe über Lissabon nach Stockholm. In: StRR 2011, S. 130 (ausführlichere Fassung abrufbar unter <http://www.strafrecht-online.de/thema/von-lissabon-ueber-karlsruhe-nach-stockholm>) (2011)
51. Schünemann, B.: Bürgerrechte ernst nehmen bei der Europäisierung des Strafverfahrens! In: StV 2003, S. 116 (2003)
52. Schünemann, B.: Noch einmal: Zur Kritik der rechtsstaatlichen Bresthaftigkeit des EU-Geldsanktionengesetzes, des europatümelnden strafrechtlichen Neopositivismus und seiner Apologie von Böse. In: ZIS 2010, S. 735 (2010)
53. Schünemann, B.: Der Europäische Haftbefehl und der EUVerfassungsentwurf auf schiefer Ebene – Schranken des Grundgesetzes. In: ZRP 2003, S. 185 (2003)
54. Schünemann, B.: Aufgabe und Grenzen der Strafrechtswissenschaft im 21. Jahrhundert. Festschrift für Herzberg, S. 39 (2008)
55. Schünemann, B.: Der Richter im Strafverfahren als manipulierter Dritter? – Zur empirischen Bestätigung von Perseveranz- und Schulterschlußeffect. In: Bierbrauer, Gottwald, Birnreiter-Stahlberger (Hrsg.) Verfahrensgerechtigkeit – Rechtspsychologische Forschungsbeiträge für die Justizpraxis, S. 215 (1995)

56. Schönemann, B.: Daten und Hypothesen zum Rollenspiel zwischen Richter und Staatsanwalt bei der Strafzumessung. In: Kaiser, Kury, Albrecht (Hrsg.) *Kriminologische Forschung in den 80iger Jahren*, S. 265 (1988)
57. Schönemann, B.: Ein Gesamtkonzept für die europäische Strafrechtspflege. In: Schönemann, B. (Hrsg.) *Ein Gesamtkonzept für die europäische Strafrechtspflege*, S. 95 (2006)
58. Schönemann, B.: In: Schönemann, B., Dubber, M. (Hrsg.) *Die Stellung des Opfers im Strafrechtssystem*, S. 1 (2000)
59. Schönemann, B., Roger, B.: Die Karawane zur Europäisierung des Strafrechts zieht weiter. Zur demokratischen und rechtsstaatlichen Brechsthaftigkeit des EUGeldsanktionengesetzes. In: *ZIS* 2010, S. 515 (2010)
60. Schönemann, B.: Ausbau der Opferstellung im Strafprozess – Fluch oder Segen? *Festschrift für Hamm*, S. 690 (2008)
61. Strate, G.: Die zunehmende Bedeutung der Verteidigung im Ermittlungsverfahren – Wider die Fiskalisierung des Strafverfahrens! In: *StV* 2006, S. 368 (2006)
62. Tanford, J., Bocchino, A.: Rape Victim Shield Laws and the Sixth Amendment. *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 128, S. 544 (1980)
63. Thamann, S.C.: Aspectos adversariales, acusatorios e inquisitivos en el proceson penal de los Estados Unidos. In: Bachmaier Winter L. (Hrsg.) *Proceso penal y sistemas acusatorios*, S. 161 (2008)
64. Tinkl, C.: Die Rechtsstellung des Einzelnen nach dem Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl (2008)
65. Unger, E.-M.: *Schutzlos ausgeliefert? Der europäische Haftbefehl* (2005)
66. Vogel, J.: Licht und Schatten im Alternativ-Entwurf Europäische Strafverfolgung. *ZStW* **116**, 400 (2004)
67. Wehnert, A., Mosiek, M.: Untiefen der Vermögensabschöpfung in Wirtschaftsstrafsachen aus Sicht des Strafverteidigers. In: *StV* 2005, S. 568 (2005)
68. Weigend, T.: Viktimologische und kriminalpolitische Überlegungen zur Stellung des Verletzten im Strafverfahren. *ZStW* **96**, 761 (1984)
69. Zehr, H.J.: *Changing Lenses*, Waterloo, ON (1990)