

Initiative für ein neues Opferrechtsreformpaket in der kommenden Legislaturperiode

Ansprechpartner: politische Parteien

Strategisches Ziel: Aufnahme in die Koalitionsverhandlungen und den Koalitionsvertrag der künftigen Bundesregierung

Seit Mitte der 1980er Jahre wurde die Rechtsstellung von Kriminalitätsopfern sukzessive verbessert. Dabei hat sich im Großen und Ganzen bewährt, dass in diesem Segment der (Rechts-) Politik, jedenfalls in wesentlichen Fragen, über Parteigrenzen hinweg ein recht weitreichender Konsens festzustellen ist. Zu begrüßen ist ferner, dass die Gesetzgebung bei den opferbezogenen Reformschritten in der Vergangenheit konsequenter als in anderen Bereichen der Kriminalpolitik Erkenntnisse aus der juristischen, soziologischen, kriminologischen und viktimologischen Forschung aufgegriffen hat. Gleichwohl weisen die aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen für Opfer von Straftaten weiterhin eine Reihe von Defiziten auf, die Betroffenen Erschwernisse und Belastungen aufbürden, die die Verarbeitung der Straftat und die Überwindung ihrer Folgen verzögern, diese im schlimmsten Fall sogar perpetuieren können. Sie sind ein gewichtiger Faktor der sog. sekundären Viktimisierung.

Leider ist der Reformeifer zur Überwindung der weiterhin bestehenden und von ANUAS und zahlreichen anderen Akteuren aus Wissenschaft und Praxis regelmäßig adressierten Defizite in Deutschland seit dem Inkrafttreten der EU-Richtlinie 2012/19/EU¹ und deren – in zahlreichen Punkten defizitärer – Umsetzung durch das Dritte Opferrechtsreformgesetz spürbar erlahmt. Mit Ausnahme des Gewalthilfegesetzes sind in der zu Ende gegangenen 20. Legislaturperiode keine nennenswerten Verbesserungen der Rechtsstellung von Verbrechensopfern und ihren Angehörigen initiiert worden. Von diesem Einzelvorhaben abgesehen hat die ehem. „Ampel“-Regierung Fragen der Opferrechte nahezu vollständig vernachlässigt; in ihrem Koalitionsvertrag² wurde dieser Themenbereich überhaupt nicht berücksichtigt.

Diese Situation sollte sich nach der Neuwahl vom 23. Februar 2025 dringend ändern. Der rechtspolitische Themenbereich **„Stärkung der Rechtsstellung von Verbrechensopfern und ihrer Angehörigen“** muss in den bevorstehenden Verhandlungen der künftigen Regierungsparteien über ein Regierungsprogramm wieder angemessenen Raum einnehmen, um die bestehenden strukturellen und konzeptionellen Defizite in diesem Bereich zu überwinden. Im Gegensatz zu anderen, eher ideologisch aufgeladenen Themenbereichen dürfte die Konsensfindung für die Erarbeitung der Eckpunkte eines weiteren (vierten) Opferrechtsreformgesetzes wenig kontrovers sein.

Im Folgenden werden exemplarisch einige Kernforderungen präsentiert.

¹ Richtlinie 2012/29/EU vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI, ABl. L 315, S. 57.

² www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf.

1. Rechtliche Gleichstellung Angehöriger mit Primäropfern

Der rechtliche Status von Angehörigen unmittelbar betroffener Opfer ist in Deutschland nach wie vor unzureichend. Dabei sind die Belastungen, denen sie ausgesetzt sind, weithin anerkannt. Das gilt insbesondere für Familienangehörige Getöteter. Der Pionier der deutschen Viktimologie Hans-Joachim Schneider hat bereits in den frühen 1990er Jahren darauf hingewiesen, dass Angehörige häufig ebenso gravierende Traumatisierungen und weitere psychologische Schädigungen davontragen wie die unmittelbar betroffenen – direkten – Opfer; mitunter leiden sie sogar stärker. Er hat sie daher zutreffend als „**Mit-Opfer**“ bezeichnet.³

Dieser Ansatz wurde in der EU-Richtlinie 2012/19/EU ausdrücklich aufgegriffen:

- Gemäß Art. 2 Nr. 1a (ii) der RL **sind Opfer** – neben der direkt betroffenen Person gem. Art. 2 Nr. 1a (i) – **auch Familienangehörige** einer Person, deren Tod eine direkte Folge einer Straftat ist, und die durch den Tod dieser Person eine Schädigung erlitten haben. Ergänzend definiert Art. 2 Nr. 1b sodann den **Kreis der Familienangehörigen**: der Ehepartner des Opfers, die Person, die mit dem Opfer stabil und dauerhaft in einer festen intimen Lebensgemeinschaft zusammenlebt und mit ihm einen gemeinsamen Haushalt führt, sowie die Angehörigen in direkter Linie, die Geschwister und die Unterhaltsberechtigten des Opfers.

Diese Definition ist von den Mitgliedsstaaten zwingend im nationalen Recht umzusetzen. Die EU-Kommission betont in ihrem Bericht zur Umsetzung der Richtlinie 2012/29/EU in den Mitgliedsstaaten die besondere Bedeutung der Begriffsbestimmung von „Opfer“ und rügt die unzureichende Umsetzung in zahlreichen Mitgliedsstaaten.⁴

- Entweder fehlt die Begriffsbestimmung von „Opfer“ gänzlich oder **es wurde nicht präzisiert, dass Familienangehörige eines verstorbenen Opfers als Opfer einzustufen sind**. Dadurch werden die Rechte dieser Familienangehörigen eingeschränkt.⁵

Ergänzend können hierzu auch die Guidelines des Europarates zu den neugefassten Opferrechtsempfehlungen CM/Rec(2023)2⁶ herangezogen werden:

- “The Recommendation reads that ‘family members or relatives of victims whose death was directly caused by a criminal offence are also considered **to be direct victims**’. This demarcation is also used in the EU Victim Directive [...], providing

³ H.-J. Schneider: Viktimologie, in: Sieverts/Schneider (Hg.), Handwörterbuch der Kriminologie Bd. 5, Berlin 1991, S. 405ff., 406. Siehe dazu auch M. Kilchling: Opferinteressen und Strafverfolgung, Freiburg i.Br. 1995.

⁴ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/J (COM/2020/188 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0188>.

⁵ EU-Kommission, Evaluationsbericht, aaO., S. 4.

⁶ Recommendation CM/Rec(2023)2 of the Committee of Ministers to member States on rights, services and support for victims of crime, adopted by the Committee of Ministers on 15 March 2023 at the 1460th meeting of the Ministers' Deputies.

States fewer discretionary powers in deciding whether or not to vest family members of deceased persons with rights.”⁷ Kurz zusammengefasst: ungeachtet ihrer phänomenologischen Kategorisierung als indirekte Opfer sind **Angehörige rechtlich als direkte Opfer zu behandeln**.

Das Europäische Parlament hat diesen Punkt ebenfalls aufgegriffen und rügt die unterschiedliche Definitionspraxis der Mitgliedstaaten bei zentralen Begriffen:

- **Am stärksten schlagen hierbei Unterschiede bei der Begriffsbestimmung von „Opfer“ zu Buche**, die mit sich bringen, dass sich der Begriff je nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften unterschiedlich weit erstreckt, beispielsweise auf Familienangehörige.⁸

In Anbetracht dieser Kritik bedarf auch die deutsche Regelung in § 373b StPO einer entsprechenden Anpassung. Zwar ist der Wortlaut ist – scheinbar – weitgehend an den Wortlaut der Richtlinie angelehnt. In den Empfehlungen zur Umsetzung der Richtlinie hatte die Kommission den Mitgliedsstaaten allerdings explizit empfohlen, nicht an ihren bisherigen Definitionen festzuhalten, sondern die EU-Definition quasi eins zu eins zu übernehmen.⁹ Dessen ungeachtet hielt der Gesetzgeber an dem traditionellen deutschen Verletztenbegriff fest; die indirekten Opfer (Familienangehörige im Sinne der EU-Richtlinie) sind formal jedoch *gerade nicht* als „Verletzte“ definiert, sondern diesen lediglich „gleichgestellt“ (§ 373b Abs. 2). Damit wird ihnen implizit die eigene, in der viktimologischen, psychologischen und traumatologischen Forschung vielfach bestätigte *originäre Verletzteneigenschaft aberkannt*. Die Folgen dieser formalen Differenzierung sind weitreichend. ANUAS weist regelmäßig auf die praktischen Konsequenzen für Angehörige als Mit-Opfer hin.

- Die fehlende Anerkennung betrifft u.a. die fehlende Unterstützung bei grenzübergreifenden Fällen, keine adäquate anwaltliche Betreuung bei gleichzeitig hohem Kostenaufwand (bislang sind in der Praxis Anwälte für Strafrecht die einzige Anlaufstelle), Überforderung vieler Anwälte und Opferhilfeeinrichtungen im Umgang mit und der Beratung von Mit-Opfern in Fällen von Tötungsdelikten, Hürden bei der staatlichen Opferentschädigung, Mitteln, Schwierigkeiten bei der Anerkennung von Schockschäden, verweigerte Zulassung zu Täter-Opfer-Ausgleich und eine Verkürzung der Möglichkeiten zur Wiedergutmachung. Alle hier aufgeführten Probleme sind direkte oder indirekte Folgen der bislang fehlenden vollständigen formalen Gleichstellung von Mit-Opfern mit überlebenden Opfern.

Die bisherige Regelung muss daher aus inhaltlichen wie auch aus europarechtlichen Gründen zwingend überarbeitet werden, und sei es nur durch eine redaktionelle

⁷ European Committee on Crime Problems (CDPC), Explanatory memorandum on Recommendation CM/Rec(2023)2 of the Committee of Ministers to member States on rights, services and support for victims of crime, CM(2023)3-add4final vom 15.03.2023, Abs. 32.

⁸ Europäisches Parlament, Bericht über die Umsetzung der Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten vom 14.5.2018, A8-0168/2018, www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0168_DE.html.

⁹ Europäische Kommission, DG Justice Guidance Document related to the transposition and implementation of Directive 2012/29/EU, Ares(2013)3763804 – 19/12/2013, S. 11.

Klarstellung, um bisherige Fehlinterpretationen auszuräumen. Ein in diesem Sinne novellierter § 373b StPO sollte wie folgt formuliert sein (Änderungen/Ergänzungen farblich markiert):

§ 373b – Begriff **der** Verletzten

(1) Im Sinne dieses Gesetzes sind Verletzte diejenigen, die durch die Tat, ihre Begehung unterstellt oder rechtskräftig festgestellt, in ihren Rechtsgütern unmittelbar beeinträchtigt worden sind oder unmittelbar einen Schaden erlitten haben.

(2) **Verletzte** im Sinne des Absatzes 1 **sind auch**

1. Ehegatten oder Lebenspartner,
2. in einem gemeinsamen Haushalt lebende Lebensgefährten,
3. Verwandte in gerader Linie,
4. Geschwister und
5. Unterhaltsberechtignte

einer Person, deren Tod eine direkte Folge der Tat, ihre Begehung unterstellt oder rechtskräftig festgestellt, gewesen ist. **Verletzte nach den Absätzen (1) und (2) haben dieselben Rechte.**

Durch die Verwendung der Mehrzahl und der Worte „sind“ und „haben“ wird der gesetzgeberische Wille zu einer Gleichbehandlung unmissverständlich zum Ausdruck gebracht. Einschränkenden Auslegungen durch die Gerichte – wie auf der Basis der aktuellen Gesetzesfassung – wird damit der Boden entzogen.

Jenseits der einfachen redaktionellen Änderung könnte sich die Novellierung des Abs. 2 alternativ auch an dem Vorbild des § 2 SGB XIV orientieren und die Kategorisierung der Mit-Opfer nach Angehörigen, Hinterbliebenen und Nahestehenden vorsehen.

2. Erweiterung des Opferschutzes jenseits des Strafverfahrensrechtes

Ein evidentes systematisches Defizit der bislang implementierten Opferschutzkonzepte ist ihre **Fokussierung auf das Strafverfahren**. Das gilt für das nationale ebenso wie für das europäische Recht. Dabei bleibt freilich außer Acht, dass heutzutage nur noch eine Minderheit aller staatsanwaltlichen Ermittlungsverfahren überhaupt in einen Strafprozess mündet. Die Mehrzahl der Verfahren wird vorzeitig eingestellt. Diese Praxis ist in Deutschland besonders ausgeprägt.

- Nach Daten der Universität Konstanz wurden 2015 lediglich ein Drittel sämtlicher aufgeklärten und anklagefähigen Straftaten tatsächlich auch angeklagt (32 %), nur in einem Viertel kam es auch zu einer Verurteilung des oder der Beschuldigten (26 %).¹⁰

In allen diesen Fällen ist das **Opfer**, wenn es seine Ansprüche gegen den Täter geltend machen will, auf den Zivilrechtsweg angewiesen. Gegebenenfalls muss es staatliche Opferentschädigung beantragen, was aufwändig ist und in Anbetracht der restriktiven Bewilligungspraxis durch die bislang zuständigen Versorgungsämter ebenfalls in einen Rechtsstreit münden kann, der dann beim Sozialgericht stattfindet. Nach einer Verfahrenseinstellung oder einem Freispruch können Opfer im schlimmsten Fall von ‚ihrem‘ Täter sogar zivilrechtlich verklagt werden. **Sämtliche in den vergangenen Jahrzehnten sukzessive ausgebauten prozessualen Opferschutzstandards laufen in diesen Fällen leer.** Täter und Opfer sind dann gleichberechtigte Prozessparteien (mit gleichen Rechten und Pflichten). Obwohl die Risiken sekundärer Viktimisierung und die daraus folgenden Schutzbedürfnisse in einem Zivilprozess nicht unbedingt geringer sind als im Strafprozess, **sind die Opfer insoweit weitgehend schutzlos gestellt.**

- Vor einigen Jahren wurde im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz untersucht, ob, in welchem Umfang und auf welche Weise die etablierten strafrechtlichen Opferschutzstandards auch in andere gerichtliche Verfahrensordnungen, insbes. die ZPO, übertragen werden könnten und sollten. Basierend auf der Problemanalyse wurden verschiedene Bausteine für einen verbesserten Opferschutz in anderen Verfahrensordnungen entwickelt. Ausgewählte Schutzvorschriften aus dem Strafprozessrecht können tatsächlich in das Zivilprozessrecht und andere Verfahrensordnungen übertragen werden, um **auch dort eine möglichst opfersensible Prozesspraxis zu ermöglichen.** Ein weiteres wesentliches Element der Empfehlungen ist die Ausdehnung der **psychosozialen Prozessbegleitung** auf den Zivilprozess (z.B. nach österreichischem Vorbild).¹¹
- Neben dem defizitären Opferschutz wurde das **Kostenrisiko der Betroffenen als weitere, besonders evidente Schutzlücke** identifiziert. Berichte aus der Praxis legen nahe, dass Opfer mit Blick auf die finanziellen Risiken im Zivilprozess häufig von der gerichtlichen Durchsetzung ihrer legitimen Ansprüche Abstand nehmen. Als mögliche Lösung wurde u.a. eine Freistellung der Opfer von Kostenrisiken nach dem Vorbild der strafprozessualen Regelungen für nebenklageberechtigte Opfer empfohlen.
- Die mit der dem Projektauftrag verbundenen Fragen und die vorgeschlagenen Lösungsansätze wurden bislang leider nicht weiterverfolgt. **Eine Wiederaufnahme der Pläne wäre wünschenswert.**

¹⁰ Dies beinhaltet alle Arten von Straftaten; siehe W. Heinz: Kriminalität und Kriminalitätskontrolle in Deutschland – Berichtsstand 2015 im Überblick. Originalpublikation im Konstanzer Inventar Sanktionsforschung 2017; www.uni-konstanz.de/rtf/kis/Kriminalitaet_und_Kriminalitaetskontrolle_in_Deutschland_Stand_2015.pdf2017.

¹¹ Ausführlich M. Kilchling: Opferschutz innerhalb und außerhalb des Strafrechts. Perspektiven zur Übertragung opferschützender Normen aus dem Strafverfahrensrecht in andere Verfahrensordnungen, Berlin 2018.

3. Bessere Unterstützung für Opfer von Straftaten im Ausland

Ein weiteres Defizit ergibt sich aus der traditionellen Fokussierung der Opferrechte auf innerstaatliche Sachverhalte und Verfahren. Das wird der Lebenswirklichkeit der Bürgerinnen und Bürger, die insbesondere innerhalb der EU durch einen hohen Grad an Mobilität geprägt ist, nicht mehr gerecht. Damit einher geht zwangsläufig eine **kontinuierliche Zunahme trans-nationaler Viktimierungsfälle**. Das betrifft sowohl Personen aus dem Ausland, die in Deutschland Opfer einer Straftat werden als auch Deutsche bzw. Personen mit Wohnsitz in Deutschland, die im Ausland Opfer werden.

- Potentiell relevante Gruppen sind: Touristen, Geschäftsreisende, Transitpassagiere, Bus- bzw. Fernfahrer, Reiseleiter, Saisonarbeiter, Studierende, Geflüchtete, Asylbewerber mit/ohne formalen rechtlichen Status, u.v.a.m.

Opfererlebnisse im Ausland sind für alle davon Betroffenen (wiederum unter Einbeziehung der Angehörigen, etwa im Falle grenzüberschreitender Tötungsdelikte) mit besonderen Belastungen verbunden, die zusätzlich zu den ‚regulären‘ Tatfolgen zu bewältigen sind. Gleichwohl sind sog. „*cross-border victims*“ bislang nicht als besonders vulnerable Opfergruppe anerkannt. Die EU-Opferrechtsrichtlinie sieht lediglich einige rudimentäre Regelungen zur Anzeigeerstattung und zur Möglichkeit von Videovernehmungen im Heimatland vor.¹² Diese werden in den meisten Mitgliedsstaaten bislang nur unzureichend praktiziert. Als hinderlich erweist sich auch die unzureichende rechtliche Harmonisierung. Was können beispielsweise Opfer einer Straftat im Ausland oder deren Angehörige tun, wenn es dort kein Klageerzwingungsverfahren gibt?

Überhaupt nicht adressiert wird in den relevanten Rechtsvorschriften eine Vielzahl von praktischen Problemen:

- Potentiell relevante Beispiele sind: Sprachbarrieren, begrenzte Zeitressourcen (kurze Aufenthaltsdauer im Tatland), Kosten vielfältiger Art (Kommunikation, Reisen ins und Aufenthalt im Tatland, Honorare für Korrespondenzanwälte, u.v.a.m.), rechtlicher Beratungsbedarf, medizinische Untersuchung zur Beweissicherung, ggf. auch medizinische Behandlung, Hilfe und Information über bzw. effektiver Zugang zu Opferhilfe, mangelnder Versicherungsschutz für Primärschäden (z.B. bei Raub), Information über und Zugang zu staatl. Opferentschädigung, etc.
- Die Problematik der Sprachbarrieren geht weit über die bislang praktizierte Unterstützung durch Dolmetschung bei Vernehmungen bzw. die (auszugsweise) Übersetzung von Urteilen und weiteren gerichtlichen Dokumenten hinaus. Dabei ist insbesondere das Recht auf Übersetzung von Dokumenten von Gesetzes wegen deutlich eingeschränkt: es steht bislang ausschließlich nebenklageberechtigten Opfern zu; neben der Beschränkung auf einzelne Auszüge von Dokumenten bezieht sich der Übersetzungsanspruch lediglich auf Schriftstücke, die zur Ausübung der

¹² Art. 17 der EU-Richtlinie 2012/29/EU.

prozessualen Rechte erforderlich sind.¹³ Erschwerend hinzu kommt eine restriktive Auslegungspraxis dieser Rechte durch die Gerichte.

- Ein weiteres prinzipielles Problem ist im Übrigen auch hier, dass die existierenden Angebote auf den Kontext des Strafverfahrens begrenzt sind (siehe oben 2.).

Ein internationales Kooperationsprojekt widmet sich derzeit der systematischen Analyse der rechtlichen und praktischen Probleme von *cross-border victims* in 10 europäischen Ländern (einschließlich Deutschlands) sowie der Türkei. Die Ergebnisse werden im Laufe des Jahres 2025 publiziert.¹⁴

Die Notwendigkeit einer verbesserten Unterstützung dieser Opfer ist evident. Das betrifft namentlich die Schaffung von Anlaufstellen für eine **nachhaltige und rechtssichere finanzielle Unterstützung von Auslandsopfern** für typischerweise anfallende Ausgaben wie die oben nur exemplarisch aufgelisteten. Hier kann Deutschland zunächst auch ohne europarechtliche Vorgaben¹⁵ initiativ werden.

4. Mehr Selbstbestimmung bei dem Zugang zu opferbezogenen Angeboten

Es entspricht dem gesicherten Wissensstand aus der empirischen Opferforschung, dass Opfer von Straftaten keine homogene Gruppe sind. Jeder und jede Betroffene hat individuelle Bedürfnisse und Erwartungen. Daher müssen sämtliche Opferrechte als Angebote ausgestaltet sein. Über deren Inanspruchnahme müssen die Betroffenen autonom entscheiden können. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Befugnis zur Nebenklage.

In anderen Bereichen ist die wünschenswerte Autonomie der Betroffenen hingegen sehr beschränkt. Ein praxisrelevantes Beispiel hierfür ist die aktuell praktizierte Ausgestaltung des TOA. Dieser wird in der Regel von Dritten initiiert; das Opfer wird dann zumeist als letztes gefragt. Nach gängiger Praxis überweist die Staatsanwaltschaft Fälle, die *sie* für geeignet hält. Hält sie einen Fall für ungeeignet, hat das Opfer bislang kaum eine Chance auf Realisierung. Auch die in vielerlei Hinsicht zweifelhafte höchstrichterliche Rechtsprechung zum TOA beraubt die Opfer ihrer Autonomie.¹⁶ Eine solche Vor-Selektion *im mutmaßlichen (!) Interesse des Opfers* ist paternalistisch und missachtet die Autonomie der Opfer. Diese haben in den allermeisten Fällen lediglich ein negatives Entscheidungsrecht (Ablehnung im Falle einer entsprechenden Anfrage einer Ausgleichsstelle). Stattdessen sollten Opfer eine echte, selbstbestimmte Wahlmöglichkeit haben, die insbesondere auch die Möglichkeit für eine **pro-aktive Nachfrage** umfasst.

¹³ Vgl. § 187 Abs. 1 u. 2 GVG.

¹⁴ E. Hryniewicz-Lach u. M. Kilchling (eds.): *Cross-border Victims in Europe. Legal and practical barriers for cross border victims in Europe*. London/New York 2025 (Routledge).

¹⁵ Die EU-Richtlinie 2012/29/EU definiert bekanntlich lediglich Mindeststandards.

¹⁶ Kritisch schon M. Kilchling: *Opferschutz und der Strafanspruch des Staates – ein Widerspruch? Neue Zeitschrift für Strafrecht (NSTZ)* 2002, S. 57 ff.; mit ähnlichem Tenor H. Schöch: *Die "unterbelichtete" Schadenswiedergutmachung gemäß § 46a StGB*, in: K. Bernsmann & T. Fischer (Hrsg.), *Festschrift für R. Rissing-Van Saan*, Berlin/New York 2011, S. 639 ff.

- Diesen Ansatz hat inzwischen auch der Europarat aufgegriffen und unterstützt in der sog. Venedig-Erklärung der Justizministerinnen und -minister die Einführung eines **Rechts auf Restorative Justice**.¹⁷
- Das schließt eine adäquate Information der Opfer über verfügbare Ausgleichsangebote ein. Dieses **Informationsrecht** ist bereits in der EU-Opferrechtsrichtlinie ausdrücklich normiert.¹⁸ In Deutschland ist auch dieses Informationsrecht nur unzulänglich umgesetzt.¹⁹

Ein möglicher weiterer Einsatzbereich restaurativer Ansätze, der in der Praxis bislang noch wenig Beachtung findet, betrifft **Konflikte Betroffener mit Behörden**. ANUAS weist regelmäßig darauf hin, dass Hinterbliebene mit unangemessenem, auch diskriminierendem Verhalten, mitunter auch offensichtlichen Behördenfehlern konfrontiert sein können. Dies betrifft nicht nur die Polizei und Strafverfolgungsbehörden, sondern auch Versorgungsämter und andere Dienststellen. Restorative-Justice-orientierte Angebote könnten in diesen Fällen eine sinnvolle Ressource sein, um Opfern auch außerhalb des Strafprozesses mehr Gehör zu verschaffen. Dies kann zu einem positive(re)n Empfinden von Verfahrensgerechtigkeit beitragen. In anderen Verwaltungszweigen²⁰ sind Mediationsverfahren mit betroffenen Bürgerinnen und Bürgern längst etabliert.

- Primäre Adressaten wären insoweit die Länder. Erste Ansätze sind in dem Runderlass polizeilicher Opferschutz NRW (2019) erkennbar.
- Vorbild könnten die Schlichtungsstellen im Gesundheitswesen sein.
- Die Funktion könnten mittelfristig evtl. Schlichtungsstellen unter dem Dach der Opferbeauftragten des Bundes und der Länder übernehmen.

5. Gleichbehandlung mit Opfern terroristischer Gewalt

Ein weiteres Thema betrifft schließlich die grundsätzlichen (rechts-) politischen Leitlinien der Opferrechtspolitik. Seit einigen Jahren ist ein sich zunehmend verstärkender Trend in Recht und Praxis hin zu einer Vorzugsbehandlung von Opfern terroristischer Gewalt gegenüber Opfern von tödlicher Gewaltkriminalität ohne politischen Hintergrund zu beobachten. Diese Entwicklung steht in Kontrast zu den **Grundsätzen der Solidarität und der Nichtdiskriminierung**, wie sie auch der EU-Opferrechtsrichtlinie zugrunde liegt.²¹ In der viktimologischen Forschung herrscht breiter Konsens, dass sich die Bedürfnisse von Terrorismusopfern im Allgemeinen nicht von denen der Opfer schwerer (individueller)

¹⁷ Venice Declaration on the Role of Restorative Justice in Criminal Matters, on the occasion of the Conference of the Ministers of Justice of the Council of Europe "Crime and Criminal Justice – the Role of Restorative Justice in Europe", Venedig, 13./14. Dezember 2021, Pkt. 15 (i.), <https://rm.coe.int/venice-ministerial-declaration-eng-4-12-2021/1680a4df79>; ausführlicher dazu M. Kilchling: Für ein Recht auf RJ – Unterstützung durch den Europarat. TOA-Magazin 1/2022, S. 7 ff.

¹⁸ Art. 4 Abs. 1 (j) RL 2012/29/EU.

¹⁹ Ausführlicher auch hierzu M. Kilchling, aaO. (2022).

²⁰ Baurecht, Umweltrecht und Sozialrecht sind nur einige praxisrelevante Beispiele; vgl. dazu Haft, F. et al., Handbuch Mediation, 3. Aufl. 2016.

²¹ Vgl. Art. 1 Abs. 1 EU-Richtlinie 2012/29/EU v. 25.10.2012.

Gewalttaten unterscheidet. Die Auswirkungen terroristisch motivierter Gewaltakte auf die individuell betroffenen sind mit denen gewöhnlicher Gewalt vergleichbar.²²

Der Grundsatz der Gleichbehandlung liegt daher den Opferrechtsempfehlungen des Europarates zugrunde. So ergibt sich aus dem **Explanatory Memorandum des Europarates zur Opferrechtsempfehlung Rec(2006)8**, dass das Ministerkomitee auf seiner 967. Versammlung am 14. Juni 2006 eine generelle Sonderbehandlung von Terrorismusopfern ausdrücklich abgelehnt hat:

- „Das Komitee ist der Meinung, dass Terrorismusopfer – obwohl sie in einigen Ländern priorisiert werden – im Wesentlichen die gleichen Bedürfnisse haben wie Opfer anderer Straftaten.“²³
- Ergänzend heißt es unter Pkt. 27 weiter: “The provisions included in the Recommendation should be understood as **applying to all crime victims, including victims of terrorism.**”

Der Europarat knüpft insoweit an das Universalitätsprinzip an, wie es in dem „Ur-Dokument“ zu den Opferrechten – der UN Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power aus dem Jahr 1985 niedergelegt ist.²⁴

Inzwischen erfahren Opfer von Terrorismus – Überlebende ebenso wie Angehörige von Opfern, die bei einem Anschlag getötet wurden – sowohl im Hinblick auf die Betreuung als auch im Bereich der finanziellen Entschädigung eine Vorzugsbehandlung. Das Prinzip der staatlichen Opferentschädigung, die sich Art und Höher ausschließlich nach dem personalen Status des § 2 SGB XIV – Geschädigte, Angehörige, Hinterbliebene und Nahestehende – richtet, wird faktisch dadurch unterhöhlt, dass Terrorismusopfern auf der Basis politischer ad-hoc-Entscheidung zusätzliche **Sonderzahlungen** auf der Basis der Richtlinie zur Zahlung von Härteleistungen für Opfer terroristischer und extremistischer Taten zuerkannt werden können.²⁵

Auf der Ebene der praktischen Unterstützung ergibt sich die Sonderbehandlung u.a. aus dem Umstand, dass sich die **Zuständigkeit der Opferbeauftragten** (Bund, Länder) bislang vornehmlich bis ausschließlich auf Terrorismusopfer bezieht. Deren Zuständigkeit sollte erweitert werden, sodass sie ihre Unterstützung auch Opfern und Angehörigen nicht-politisch motivierter Tötungsdelikte anbieten können. Dafür müssten die Befugnisse erweitert und die Budgets und die personelle Ausstattung angemessen erhöht werden. Bei einer Wiederauflage der Vorarbeiten für das in der 20. Legislaturperiode nicht mehr

²² Siehe z.B. A. Pemberton, Needs of Victims of Terrorism, in R. Letschert, I. Staiger, A. Pemberton (eds.), Assisting Victims of Terrorism, Dordrecht/Heidelberg/London/New York 2010, S. 73-141.

²³ Explanatory Memorandum to the Recommendation (2006)8 on Assistance to Crime Victims, CM(2006)61-addrev vom 14.06.2006, Pkt 21.

²⁴ UN Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power, General Assembly resolution 40/34 of 25 November 1985; deutsche Fassung: www.un.org/depts/german/uebereinkommen/ar40034.pdf.

²⁵ Richtlinie zur Zahlung von Härteleistungen für Opfer terroristischer und extremistischer Taten aus dem Bundeshaushalt vom 26. August 2021. Für weitere Details siehe M. Kilchling, Verschiedene Zugänge zur staatlichen Entschädigung von Terroropfern, in: L. Sautner & U. Jesionek (Hrsg.): Hilfe und Unterstützung für Terroropfer, Innsbruck/Wien 2024, S. 71-99.

realisierte Bundesopferbeauftragtengesetz²⁶ könnte eine solche Zuständigkeitserweiterung zeitnah realisiert werden. Dies stünde nicht in Widerspruch zu den EU-rechtlichen Vorgaben; die Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung verlangt eine effektive, aber *keine exklusive* Unterstützung für Terrorismusopfer.²⁷

²⁶ Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz für ein Bundesopferbeauftragtengesetz (BOpfBeG) vom 11.10.2024.

²⁷ Vgl. Art. 24 der Richtlinie (EU) 2017/541 vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung, ABl. L. 88, S. 6.