

AUFFORDERUNG ZUR STELLUNGNAHME ZU EINER FOLGENABSCHÄTZUNG

BEZEICHNUNG DER INITIATIVE	Überarbeitung des Besitzstands im Bereich der Opferrechte
FEDERFÜHRENDE GD (ZUSTÄNDIGES REFERAT)	JUST B2
VORAUSSICHTLICHE ART DER INITIATIVE	Gesetzgebungsinitiative – noch zu entscheiden
VORAUSSICHTLICHER ZEITPLAN	4. Quartal 2022
WEITERE ANGABEN	https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights_de

Dieses Dokument dient nur der Information. Es greift der abschließenden Entscheidung der Kommission über den weiteren Verlauf dieser Initiative oder über deren endgültigen Inhalt nicht vor. Alle Aspekte der beschriebenen Initiative, einschließlich des zeitlichen Ablaufs, können sich ändern.

A. Politischer Kontext, Problemstellung und Subsidiaritätsprüfung

Politischer Kontext

Die [Opferschutzrichtlinie](#) ist das wichtigste Instrument auf EU-Ebene, das für Opfer aller Straftaten gilt. Darin wird eine Reihe von Rechten für die Opfer von Straftaten und entsprechende Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten festgelegt. Die Opferschutzrichtlinie wurde 2012 angenommen und trat 2015 in den Mitgliedstaaten in Kraft.

Wichtigstes Ziel der Richtlinie ist es sicherzustellen, dass Opfer von Straftaten angemessene Informationen, Unterstützung und Schutz erhalten und sich an Strafverfahren beteiligen können. Außerdem zielt sie darauf ab, dass Opfer von Straftaten anerkannt werden und die zuständigen Behörden im Kontakt mit den Opfern diese respektvoll, würdig, professionell und diskriminierungsfrei (einschließlich in Bezug auf ihren Aufenthaltsstatus) behandeln und individuell auf sie eingehen. Ein weiteres Ziel der Richtlinie besteht darin, bei minderjährigen Opfern das Wohl des Kindes sicherzustellen.

Für bestimmte Gruppen von Opfern hat die EU spezifische Vorschriften erlassen.¹

In der [EU-Strategie für die Rechte von Opfern \(2020-2025\)](#) wurde festgestellt, dass weitere Maßnahmen im Bereich der Rechte von Opfern erforderlich sind. Im Rahmen dieser Strategie hat sich die Kommission verpflichtet, insbesondere die EU-Vorschriften über die Rechte von Opfern und etwaige Mängel zu bewerten. In der Strategie ist festgelegt, dass die Kommission erforderlichenfalls bis 2022 Legislativvorschläge zur weiteren Stärkung der Rechte von Opfern vorlegen wird.

Die Kommission hat im Einklang mit dieser Verpflichtung in ihrem [Arbeitsprogramm für 2022](#) die Überarbeitung des Besitzstands im Bereich der Rechte von Opfern angekündigt. Die Überarbeitung wird sich auf die Ergebnisse der laufenden [Evaluierung der Opferschutzrichtlinie](#) stützen. Die Kommission wird die Ergebnisse der Evaluierung im ersten Quartal 2022 in einer Arbeitsunterlage vorstellen. Mit der Evaluierung soll analysiert werden, ob weitere Schritte zur Verbesserung der Rechte der Opfer von Straftaten notwendig sind. Eine Folgenabschätzung soll dazu beitragen, zu ermitteln, wie die vorgenannten Ziele am besten erreicht werden können.

Gegenstand der Initiative

In der EU-Strategie für die Rechte von Opfern wird betont, dass sich die Opfer von Straftaten noch immer nicht uneingeschränkt auf ihre Rechte in der EU verlassen können.

¹ Diese Vorschriften stützen sich auf die Opferschutzrichtlinie, sind jedoch stärker auf die besonderen Bedürfnisse bestimmter Opfer ausgerichtet, wie Opfer von Menschenhandel, minderjährige Opfer von sexueller Ausbeutung und Kinderpornografie, Opfer von Terrorismus und Opfer von Betrug mit bargeldlosen Zahlungsmitteln.

Opfer sind insbesondere nach wie vor mit Schwierigkeiten im Zusammenhang mit einer unzureichenden Anzeigeerstattung von Straftaten, dem Zugang zur Justiz sowie zu persönlichen und Online-Unterstützungsdiensten, der sekundären Viktimisierung und dem Zugang zu Entschädigungen konfrontiert.

Das Problem der unzureichenden Erstattung von Anzeigen ist auf das Fehlen eines sicheren Umfelds sowie eine fehlende persönliche Sicherheit der Opfer zurückzuführen. Die Hindernisse, die den Opfern den Zugang zur Justiz erschweren, sind hauptsächlich auf fehlende Informationen, unzureichende Unterstützung und mangelnden Schutz zurückzuführen. Den Opfern fehlt es insbesondere an ausreichenden Informationen über ihre Rechte. Diese sollten sie bereits bei der ersten Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden erhalten. Opfer haben immer noch keinen wirksamen Zugang zu persönlichen und Online-Unterstützungsdiensten, darunter zu psychologischer Hilfe und zu sozialen Diensten. Die nationalen Maßnahmen sind unzureichend und die Opfer sind selbst dann nicht sicher, wenn zu ihren Gunsten eine Schutzanordnung erlassen wurde.

Darüber hinaus sind Opfer während des Strafverfahrens und bei der Erwirkung einer Entschädigung häufig einer sekundären Viktimisierung ausgesetzt. Besonders schwierig ist es für Opfer, eine Entschädigung zu erhalten. Die Opfer können eine staatliche Entschädigung erst am Ende eines langen, oft kostspieligen und zeitaufwendigen Verfahrens erwirken, das mit einem Strafverfahren beginnt und bei dem anschließend versucht werden muss, eine Entschädigung vom Täter zu erhalten.

Für Personen, die bei einer Auslandsreise Opfer einer Straftat werden, ist der Zugang zu Justiz und Entschädigung noch schwieriger. Die schutzbedürftigsten Opfer sind unter anderem Kinder, Opfer mit Behinderungen, ältere Opfer, Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt, Opfer von Hassstraftaten und Hetze, Opfer von Terrorismus und Opfer des Menschenhandels. Für diese Opfer ist es ganz besonders schwierig, das Strafverfahren zu durchlaufen und mit den Folgen der Straftat umzugehen.

Die Evaluierung der Opferschutzrichtlinie (geplante Fertigstellung im 1. Quartal 2022) kann weitere Probleme zutage bringen.

Grundlage für EU-Maßnahmen (Rechtsgrundlage und Subsidiaritätsprüfung)

Ziel der Initiative ist es, die EU-Rechtsvorschriften über die Rechte von Opfern zu stärken, indem die bei der Evaluierung der Opferschutzrichtlinie ermittelten Mängel behoben werden.

Angesichts der Komplexität und der grenzüberschreitenden Dimension der Probleme kann eine uneingeschränkte Achtung der Rechte der Opfer nicht von den Mitgliedstaaten allein erreicht werden. Ein kontinuierlicher Schutz der Opfer von Straftaten kann nur durch Maßnahmen auf EU-Ebene erreicht werden.

Daher sind Maßnahmen auf EU-Ebene die beste Lösung, um die festgestellten Probleme anzugehen.

Rechtsgrundlage

Diese Gesetzgebungsinitiative fällt in den Anwendungsbereich des EU-Rechts über die Rechte der Opfer von Straftaten. Rechtsgrundlage des Vorschlags ist Artikel 82 Absatz 2 AEUV.

Notwendigkeit eines Tätigwerdens der Union

Die Initiative wahrt den Grundsatz der Subsidiarität.

Aufgrund der Vielzahl der derzeitigen Maßnahmen auf nationaler Ebene ist ein koordiniertes und kohärentes Vorgehen zur Stärkung der Rechte von Opfern ausgeschlossen. Die Opfer von Straftaten werden von einem allgemeinen, ganzheitlichen Ansatz profitieren, der die verschiedenen nationalen Strategien und Vorschriften ersetzen würde.

Diese EU-Maßnahme würde ein koordiniertes Vorgehen ermöglichen, indem Mindeststandards für ein Mindestmaß an Schutz in den Mitgliedstaaten festgelegt werden.

B. Ziele und Optionen

Die Kommission schlägt im Einklang mit ihrer Verpflichtung im Rahmen der EU-Strategie für die Rechte von Opfern vor, die EU-Rechtsvorschriften über die Rechte von Opfern zu überarbeiten, um sicherzustellen, dass sich alle Opfer von Straftaten vollumfänglich auf ihre Rechte verlassen können. Der neue Vorschlag soll den Zugang der Opfer zu Informationen, Unterstützung und Justiz verbessern. Damit wird die behördenübergreifende Zusammenarbeit zwischen allen einschlägigen Akteuren, die im Kontakt mit Opfern stehen, verbessert.

Die folgenden legislativen und nichtlegislativen Optionen werden geprüft.

Option 1: Grundlagenszenario

Bei diesem Szenario wird die Umsetzung der bestehenden EU-Vorschriften über die Rechte von Opfern

fortgesetzt. Dies gilt insbesondere für die Umsetzung der Opferschutzrichtlinie, die [Entschädigungsrichtlinie von 2004](#) und die beiden EU-Instrumente über Schutzmaßnahmen im Straf- und Zivilrecht (die [Richtlinie über die Europäische Schutzanordnung](#) und die [Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen](#)). Diese Option umfasst auch die Umsetzung bestehender sektorspezifischer Vorschriften, die direkter auf die spezifischen Bedürfnisse einiger Opfer eingehen. Die sektorspezifischen Vorschriften bieten Schutz und Unterstützung für Opfer des [Menschenhandels](#), für [minderjährige Opfer von sexueller Ausbeutung und Kinderpornografie](#), Opfer von [Terrorismus](#), und Opfer von Betrug mit [bargeldlosen Zahlungsmitteln](#).

Die Kommission würde weiterhin die ordnungsgemäße Umsetzung dieser Instrumente fördern, unter anderem durch die verfügbaren EU-Finanzierungsquellen und durch den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten.

Außerdem würde die Kommission eine Reihe von Initiativen im Rahmen der EU-Strategie für die Rechte von Opfern (2020–2025) weiter umsetzen. Die Kommission wird insbesondere das Bewusstsein für die Rechte der Opfer schärfen und dafür EU-weite Kampagnen für die Rechte der Opfer durchführen. Die Rechte der Opfer werden auch weiterhin in anderen Politikbereichen behandelt, darunter durch entsprechende Finanzierungen. Die Kommission wird sich auf die Schulung aller Akteure konzentrieren, die mit Opfern von Straftaten in Kontakt kommen. Besondere Bemühungen werden unternommen, um die Zusammenarbeit auf EU-Ebene durch den Koordinator der Europäischen Kommission für die Rechte der Opfer und die EU-Plattform für die Rechte der Opfer zu stärken.

Darüber hinaus werden neue sektorspezifische Rechtsvorschriften betreffend Frauen, die Opfer von Gewalt wurden, und Opfer von häuslicher Gewalt vorgeschlagen. Die Kommission wird auch eine Erweiterung der Liste der Kriminalitätsbereiche nach Artikel 83 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorschlagen, um Hetze und Hassdelikte zu berücksichtigen.

Option 2: Gesetzgebungsinitiative zur Änderung der Opferschutzrichtlinie

Bei der **Option 2** würde die Kommission eine Gesetzgebungsinitiative zur Änderung der Opferschutzrichtlinie vorschlagen.

- **Unteroption a – Begrenzter Umfang der legislativen Änderungen**

Bei dieser Unteroption würde die Kommission Änderungen der Opferschutzrichtlinie vorschlagen. Diese würden sich nur auf einige in der EU-Strategie für die Rechte von Opfern genannte Aspekte beziehen. Dazu gehören die Stärkung des physischen Schutzes von Opfern durch die Einführung von Mindeststandards, einschließlich Mindestvoraussetzungen für den Erlass von und Verfahren für Schutzmaßnahmen, und die Verbesserung des Zugangs der Opfer zu Informationen und Entschädigung.

- **Unteroption b – Größerer Umfang der legislativen Änderungen**

Bei dieser Unteroption würde die Kommission weiterreichende Änderungen der Opferschutzrichtlinie vorschlagen. Die zusätzlich zu den Änderungen der Unteroption a vorgeschlagenen Änderungen würden darauf abzielen: die Möglichkeiten für die Anzeige einer Straftat für Migranten (unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus), die Opfer einer Straftat wurden, und für Opfer in Haft zu verbessern; die behördenübergreifende Zusammenarbeit bei der Arbeit mit Opfern von Straftaten zu verbessern; Unterstützungsangebote durch Organisationen für Opferhilfe auszuweiten; und den Zugang der Opfer von Straftaten zu Prozesskostenhilfe zu verbessern.

Option 3: Gesetzgebungsinitiative zur Änderung der EU-Vorschriften über die Rechte von Opfern

Die unter **Option 2** genannten Bereiche sind außer durch die Opferschutzrichtlinie auch durch EU-Instrumente über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen im Zivil- und Strafrecht und durch die Entschädigungsrichtlinie von 2004 geregelt.

Bei der **Option 3** würde die Kommission daher Änderungen zur Überarbeitung der EU-Instrumente für Europäische Schutzanordnungen und der Entschädigungsrichtlinie vorschlagen. Die Kommission würde beispielsweise Mindeststandards für den physischen Schutz von Opfern durch die Änderung der Instrumente über die Europäischen Schutzanordnungen einführen. Ferner würde die Kommission Mindestvorschriften für staatliche Entschädigungen einführen, indem Verfahrensvorschriften zur Erwirkung einer Entschädigung und über die Höhe einer Entschädigung festgelegt werden. Diese Änderungen würden die allgemeine Überarbeitung der Opferschutzrichtlinie nach **Option 2** ergänzen, die darauf abzielt, alle Opfer von Straftaten einzubeziehen.

- **C. Voraussichtliche Auswirkungen**

Voraussichtliche wirtschaftliche Auswirkungen:

Vorbehaltlich einer weiteren Bewertung dürften die wirtschaftlichen Auswirkungen Folgendes umfassen:

- Sowohl für den öffentlichen als auch für den privaten Sektor (insbesondere Nichtregierungsorganisationen) würden die Verwaltungs- und Befolgungskosten durch die Umsetzung neuer Rechtsvorschriften zunächst steigen. Diese Kosten dürften jedoch durch Einsparungen im Rahmen anderer Vorschläge im gleichen

Politikbereich ausgeglichen werden (durch die Umsetzung des One-in-one-out-Grundsatzes).

- Die wirtschaftliche Lage nach der COVID-19-Krise in Verbindung mit einem Anstieg der Zahl der Opfer in der Pandemie.
- Die Initiative dürfte sich positiv auf das Schutzniveau für Opfer von Straftaten auswirken. Die meisten erwarteten Vorteile dürften immaterieller Natur sein. Dennoch ist auch mit möglichen wirtschaftlichen Vorteilen zu rechnen, die sich aus einem besseren Zugang der Opfer zu Informationen und Entschädigungen ergeben.

Voraussichtliche soziale Auswirkungen:

Die Initiative soll zur Verbesserung des Sozialschutzes und der sozialen Inklusion der Opfer von Straftaten beitragen. Sie soll ebenfalls zur allgemeinen Sicherheit und zum sozialen Wohlstand in der EU beitragen.

Voraussichtliche Umweltauswirkungen:

Die Initiative dürfte keine Auswirkungen auf die Umwelt haben.

Voraussichtliche Auswirkungen auf Grundrechte und die Gleichstellung:

Die Initiative fördert den Schutz der Grundwerte der Europäischen Union (Artikel 2 EUV), darunter den Schutz der Menschenwürde, die Freiheit, die Rechtsstaatlichkeit und die Gleichheit.

Die Initiative soll den Schutz mehrerer Rechte verbessern, darunter die Menschenwürde, das Recht auf Leben, das Recht auf Unversehrtheit, das Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung, die Achtung des Privat- und Familienlebens und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht.

Die Folgenabschätzung wird Auswirkungen berücksichtigen, die zu einer Einschränkung der Ausübung bestimmter Grundrechte führen könnten.

Der Vorschlag wird zur Umsetzung von Artikel 24 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu den Rechten des Kindes beitragen.

Voraussichtliche Auswirkungen auf die Vereinfachung und/oder den Verwaltungsaufwand:

Bei dieser Überprüfung der Rechtsvorschriften wird dem Ziel, unnötigen Regelungsaufwand und Verwaltungsaufwand zu reduzieren, Rechnung getragen. Der Vorschlag dürfte keine wesentlichen zusätzlichen Verwaltungskosten für nationale Behörden verursachen, selbst wenn geringfügige Auswirkungen nicht ausgeschlossen werden können. Diese Aspekte werden in der Folgenabschätzung eingehender geprüft.

D. Instrumente für eine bessere Rechtsetzung

Folgenabschätzung

Eine Folgenabschätzung wird durchgeführt, um die Problemanalyse und die politischen Optionen genauer festzulegen und deren Auswirkungen zu bewerten. Insbesondere werden mit der Folgenabschätzung weitere mögliche Maßnahmen analysiert; die geeignetsten Maßnahmen werden in die künftige Initiative einfließen.

Konsultationsstrategie

Die Konsultationsstrategie umfasst Folgendes:

- Eine öffentliche Konsultation, die im ersten Quartal 2022 in den 24 Amtssprachen eingeleitet wird und sich an alle relevanten Interessenträger (Bürgerinnen und Bürger, Mitgliedstaaten und andere nationale Behörden, Nichtregierungsorganisationen, Opferverbände, Opferhilfeorganisationen und Hochschulen) richtet.
- Der Fragebogen dafür ist auf der zentralen öffentlichen Konsultationsseite der Kommission abrufbar: [Portal „Ihre Meinung zählt“](#). Auf der [Website der Kommission über die Rechte von Opfern](#) wird der Zeitplan für die öffentliche Konsultation veröffentlicht.
- Gezielte Konsultationen werden im Wege von Online-Umfragen, Sitzungen und Befragungen durchgeführt. Sie richten sich an die Behörden der Mitgliedstaaten, die für die Umsetzung der Opferschutzrichtlinie zuständig sind (darunter das Europäische Netz für die Rechte der Opfer) sowie an Netze, Agenturen und Einrichtungen auf EU-Ebene und zivilgesellschaftliche Einrichtungen, die Mitglieder der EU-Plattform für die Rechte der Opfer sind.
- Das Thema wird auf einer Plenarsitzung der EU-Plattform für die Rechte der Opfer (in der alle Mitglieder der Plattform zusammenkommen) und in den Ad-hoc-Sitzungen der thematischen Studiengruppe im zweiten Quartal 2022 erörtert.

Zweck der Konsultation

Mit der Konsultation werden Informationen, Daten, Ansichten und Erfahrungen von Bürgerinnen und Bürgern sowie Interessenträgern im Bereich der EU-Rechtsvorschriften über die Rechte von Opfern erhoben. Damit wird sichergestellt, dass Bürgerinnen und Bürger sowie Interessenträger ihre Ansichten darlegen können, die als Faktengrundlage in die Folgenabschätzung einfließen, die der Initiative zugrunde liegt.

Adressaten

Die öffentliche Konsultation richtet sich an alle einschlägigen Interessenträger: Die Mitgliedstaaten und andere nationale Behörden, Nichtregierungsorganisationen, Opferverbände, Opferhilfeorganisationen, Hochschulen und einzelne Bürgerinnen und Bürger.