

*Roswitha Müller-Piepenkötter, Staatsministerin a.D.,  
Bundesvorsitzende des WEISSER RING e.V.*

## Die EU-Opferschutz-Richtlinie 2012/29/EU

### Handlungsbedarf bei Unterstützungsdiensten in Deutschland

Am 15. November 2012 ist die RICHTLINIE 2012/29/EU vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten in Kraft getreten (im Folgenden: RiLi).<sup>1</sup> Die europäische Union lenkt damit einmal mehr den Blick der Kriminalpolitik auf die Opfer von Straftaten und zwar innerhalb des Strafverfahrens und darüber hinaus.

Neben Rechten auf Information, Teilhabe und Schutz im Strafverfahren gewährt die Richtlinie den Opfern von Straftaten Ansprüche auf Unterstützung durch allgemeine und spezialisierte Unterstützungsdienste, vor allem auch außerhalb des Strafverfahrens. Gemäß Art. 8 RiLi haben die Mitgliedstaaten den kostenlosen Zugang zu Opferunterstützungsdiensten sicher zu stellen, die Vermittlung an diese Dienste durch die zuständige Behörde zu erleichtern sowie dafür zu sorgen, dass neben den oder innerhalb der allgemeinen Opferunterstützungsdienste spezialisierte Unterstützungsdienste bestehen, die eine darüber hinausgehende Unterstützung für Opfer mit besonderen Bedürfnissen anbieten. Beide, die allgemeinen und die spezialisierten Unterstützungsdienste, können gemäß Art. 8 Abs. 4 RiLi als öffentliche oder nichtstaatliche Organisationen auf haupt- oder ehrenamtlicher Grundlage eingerichtet werden.

Die Mitgliedstaaten hatten bis zum 16. November 2015 die für die Umsetzung erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen. Erstmals zum 16. November 2017 und dann alle drei Jahre haben sie über die Inanspruchnahme der Rechte der Richtlinie durch Opfer zu berichten.

#### *A. Das 3. OpferrechtsreformG und die Opferunterstützung*

In Deutschland beschränkt sich der Gesetzgeber bisher vor allem auf das Strafverfahren. Der Bundestag hat am 03. Dezember 2015 das Gesetz zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren (3. Opferrechtsreformgesetz)<sup>2</sup> verabschiedet, der Bundesrat hat am 18. Dezember 2015 beschlossen, Einwände nicht zu erheben.<sup>3</sup> Dieses 3. Opferrechtsreformgesetz, das ausdrücklich zur Erfüllung der Verpflichtung aus der Richtli-

1 Abl. L 315 vom 14.12.2012, 57-73.

2 BR-Drs. 591/15.

3 Verkündet worden ist das Gesetz am 30.12.2015, BGBl. I 2015, 2525.

DOI: 10.5771/0934-9200-2016-1-9

nie erlassen worden ist, enthält in der StPO notwendige Erweiterungen der Informationsrechte im Strafverfahren, der Schutzvorschriften für Opferzeugen im Strafverfahren sowie die Einrichtung einer psychosozialen Prozessbegleitung für Kriminalitätsoffer. In Art. 4 wird ein neues Gesetz über die psychosoziale Prozessbegleitung im Strafverfahren geschaffen. Bis auf einige Punkte, insbesondere die fehlende Opferorientierung des Täter-Opfer-Ausgleichs und die fehlende Einbeziehung von Angehörigen in den Schutz des Gesetzes, dürften die Anforderungen der RiLi für das Strafverfahren damit erfüllt sein. Anders ist das für die Opferunterstützung außerhalb des Strafverfahrens.

Diese Beschränkung auf das Strafverfahren hat der Bundesgesetzgeber bewusst vorgenommen. Bezüglich der Opferunterstützung außerhalb des Strafverfahrens, deren Anforderungen in Art. 8 RiLi gefordert und in Art. 9 RiLi näher definiert sind, verweist die Einleitung des Regierungsentwurfs zum 3. Opferrechtsreformgesetz auf eine Zuständigkeit der Bundesländer.<sup>4</sup>

Zur Opferunterstützung insgesamt hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Zuge einer geplanten Reform des Opferentschädigungsgesetzes verschiedene Untersuchungsaufträge vergeben, unter anderem eine Bestandsaufnahme zu Opferunterstützungsdiensten, die 2014 vorgelegt wurde.

Im Folgenden wird aufgezeigt, dass die Bundesrepublik Deutschland damit ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie noch nicht erfüllt hat.

#### *B. Die Anforderungen der Richtlinie an den Zugang zu Opferunterstützungsdiensten*

In Art. 8 Abs. 1 RiLi heißt es, „die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Opfer ihrem Bedarf entsprechend ... kostenlos Zugang zu Opferunterstützungsdiensten erhalten, die im Interesse der Opfer handeln und dem Grundsatz der Vertraulichkeit verpflichtet sind.“ Abs. 3 verlangt von den Mitgliedstaaten „Maßnahmen, um neben den allgemeinen Opferunterstützungsdiensten oder als zu diesen gehörig kostenlose vertrauliche spezialisierte Unterstützungsdienste einzurichten“, oder zu „ermöglichen, dass Organisationen zur Opferunterstützung auf bestehende spezialisierte Einrichtungen zurückgreifen können, die eine solche spezialisierte Unterstützung anbieten“. Gemäß Abs. 4 können Opferunterstützungsdienste als „öffentliche oder nichtstaatliche Organisationen auf haupt- oder ehrenamtlicher Grundlage eingerichtet werden“. Art. 9 Abs. 1 RiLi benennt als wesentliche Aufgaben der allgemeinen Unterstützungsdienste die Beratung über Entschädigung von Kriminalitätsopfern, Information über oder Vermittlung an spezialisierte Unterstützungsdienste, Beratung zu finanziellen und praktischen Fragen sowie über Risiken und Verhütung sekundärer und wiederholter Viktimisierung.

In Nrn. 37-39 der Erwägungen zur Richtlinie werden die Aufgaben der allgemeinen und der spezialisierten Opferunterstützungsdienste, die gemäß Nr. 37 in hinreichender geografischer Verteilung zur Verfügung stehen sollen, näher umschrieben. Die Opfer-

<sup>4</sup> BT-Drs. 18/4621, 13.

unterstützungsdienste sind gemäß Nr. 39 nicht verpflichtet, selbst umfassende spezialisierte Fachkompetenz zur Verfügung zu stellen, sie sollen dabei helfen, vorhandene professionelle Hilfe in Anspruch zu nehmen. Die Aufgaben der Mitgliedstaaten bei der Einrichtung von Opferunterstützungsdiensten umschreibt Nr. 62 der Erwägungen. Sie „sollten Organisationen der Zivilgesellschaft, darunter anerkannte und aktive nicht-staatliche Organisationen, die sich Verbrechenopfern annehmen, fördern und insbesondere bei der Konzipierung strategischer Initiativen, Informations- und Sensibilisierungskampagnen, Forschungs- und Bildungsprogrammen und Schulungsmaßnahmen sowie bei der Überwachung und Bewertung der Folgen von Maßnahmen zur Unterstützung und zum Schutz von Verbrechenopfern eng mit ihnen zusammenarbeiten“. Dabei „sollten die öffentlichen Dienste koordiniert arbeiten und auf allen Verwaltungsebenen – auf Unionsebene wie auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene – einbezogen werden“. In Nr. 63 ist von der „unbedingten“ Notwendigkeit des Vorhandenseins „verlässlicher Unterstützungsdienste“ die Rede.

### *C. Bestehende Opferunterstützungsdienste in Deutschland*

Deutschland verfügt nach der erwähnten von der Kriminologischen Zentralstelle (KrimZ) im Auftrag des BMAS durchgeführten Bestandsaufnahme bereits über ein recht dichtes Netz an Opferunterstützungsdiensten.

Neben dem bundesweit mit seinen Außenstellen als allgemeiner Unterstützungsdienst präsenten WEISSER RING e.V. gibt es zahlreiche weitere allgemeine Unterstützungsdienste, die regional tätig sind und sich überwiegend an bestimmte Opfergruppen (z.B. Opfer von Zwangsheirat, Menschenhandel oder sexueller oder häuslicher Gewalt) wenden. Die KrimZ ermittelte in der 2014 vorgelegten Untersuchung 1.360 Einrichtungen, die sich ausschließlich oder zum Teil der Betreuung von Opfern von Straftaten widmen.<sup>5</sup> Davon wenden sich zwei Drittel an eine bestimmte Klientel<sup>6</sup>, wobei anhand der Untersuchung nicht festgestellt werden kann, ob ihr Angebot dem spezialisierter Dienste im Sinne der Richtlinie entspricht oder ob sie mit Einrichtungen zusammenarbeiten, die das spezialisierte Angebot gemäß Art. 9 Abs. 2 der Richtlinie – sicherer Aufenthaltsort, gezielte und integrierte Unterstützung bei besonderen Bedürfnissen, u.a. bei der Verarbeitung traumatischer Erlebnisse – vorhalten. Zu diesen spezialisierten Angeboten, auf die gemäß Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie zurückgegriffen werden kann, gehören sicher die ca. 350 Frauenhäuser in Deutschland und die in mehreren Bundesländern inzwischen flächendeckend, überall mindestens als Pilotprojekte, eingerichteten Traumaambulanzen.

<sup>5</sup> Leuschner in: Leuschner & Schwanengel (Hrsg.), Hilfen für Opfer von Straftaten, Ein Überblick über die deutsche Opferhilfandschaft, 2014, 28; dabei wurden allerdings die ca. 400 Außenstellen des WEISSER RINGS e.V. nur als eine Einrichtung gezählt. Auch bei den hier zitierten Zahlen zur regionalen Versorgung sind die Außenstellen des WEISSER RINGS dementsprechend nicht berücksichtigt.

<sup>6</sup> Leuschner a.a.O., 37.

Allerdings scheint dieses Netz nicht überall und für alle Opfergruppen gleich stark zu sein. In zehn Bundesländern liegt der von der KrimZ festgestellte jeweilige Anteil der Opferunterstützungsdienste an allen bundesweit vorhandenen Einrichtungen über dem Anteil dieser Länder an der Gesamtbevölkerung. In den anderen sechs Ländern liegt er darunter, in Bayern etwa beträgt er wenig mehr als die Hälfte (8,8 % der Opferunterstützungsdienste befinden sich in Bayern, aber 15,6 % der Bevölkerung leben dort).<sup>7</sup> Auf einen nicht gleichmäßig guten Zugang zu Opferunterstützungsdiensten deutet auch die regionale Verteilung auf Großstädte, Mittelstädte und Orte unter 20.000 Einwohner hin. Während nach der polizeilichen Kriminalstatistik 25,9 % der Sexual- und Gewaltdelikte in Städten mit weniger als 20.000 Einwohnern begangen werden, liegen dort nur 13 % der Opferunterstützungseinrichtungen. Dagegen liegen 40,9 % der Opferunterstützungsstellen in Mittelstädten, bei „nur“ 27,9 % Anteil an den Sexual- und Gewaltdelikten.<sup>8</sup> Schließlich ist auch noch zu beachten, dass zwei Drittel aller Einrichtungen nur bestimmte Opfergruppen betreuen, abgegrenzt nach erlittener Straftat, Geschlecht und/oder Alter.<sup>9</sup> Wie die Unterstützung welcher Gruppe regional gewährleistet ist, kann nach gegenwärtigem Stand nicht abschließend beurteilt werden.

Die Organisationsform, Ausstattung und Finanzierung der Einrichtungen ist ganz unterschiedlich. Ein großer Teil der Einrichtungen gehört zu übergreifend tätigen Trägern (DPWV, Diakonie, Caritas pp.). Die Finanzierung erfolgt bei zwei Dritteln zu durchschnittlich 50 % durch Kommunen und Länder; hinzu kommen Mitgliedsbeiträge der Trägervereine und Spenden, bei immerhin 13 % auch Beiträge der Klienten. Nur in ganz wenigen Fällen leistet der Bund einen Finanzierungsbeitrag.<sup>10</sup> Der WEISSE RING als ehrenamtlicher allgemeiner Opferunterstützungsdienst für alle Kriminalitätsopfer finanziert sich allein aus Mitgliedsbeiträgen, Spenden, Zuwendungen aus Nachlässen und Geldbußenzuweisungen.

#### *D. Handlungsbedarf bei Bund und Ländern*

Aus der Bestandsaufnahme hat die KrimZ einen Online-Opferhilfe-Atlas entwickelt<sup>11</sup>, der für die Betroffenen die Information über das nächstgelegene Angebot erleichtert. Er zeigt allerdings auch Defizite auf. So sind Zeugenbetreuungsstellen der Amtsgerichte aufgeführt, die sicher keine Opferunterstützung im Sinne der Richtlinie leisten, d.h. Information und Beratung, menschlichen und psychologischen Beistand und praktische Unterstützung anbieten können. Die tatsächliche Versorgung mit Opferunterstützung im Sinne der RiLi ergibt sich aus der Bestandsaufnahme nach allem nicht.

<sup>7</sup> Leuschner a.a.O., 29. Da sich aus dem Bericht aber nicht die genaue Zahl der jeweiligen Mitarbeiterkräfte und die Anzahl der jeweils vorhandenen Außenstellen des WEISSEN RINGS ergibt, können die Daten der Untersuchung nur als Indiz, nicht als endgültiger Beweis für eine ungleiche Verteilung gelten.

<sup>8</sup> Leuschner a.a.O., 30 f.

<sup>9</sup> Leuschner a.a.O., 36 f.

<sup>10</sup> Leuschner a.a.O., 31 f.

<sup>11</sup> [www.krimz.de/opferhilfe-atlas.html](http://www.krimz.de/opferhilfe-atlas.html).

Sie reicht somit für die Erfüllung der Verpflichtungen aus der Opferschutz-Richtlinie sicher nicht aus. Angesichts der festgestellten regionalen Unterschiede der Versorgung mit Opferunterstützungsdiensten erscheint die Sicherstellung des bedarfsgerechten Zugangs zu Opferunterstützungsdiensten in hinreichender geografischer Verteilung zumindest fraglich. Genauere Untersuchungen müssen hier noch folgen<sup>12</sup>, aber auch Aktivitäten zur Komplettierung des Angebots, zur Vernetzung und zur Qualitätssicherung.

Die EU-Kommission hat in dem im Dezember 2013 herausgegebenen Guidance Document wertvolle Hinweise für die Mitgliedsstaaten formuliert, die dazu dienen sollen „ein gemeinsames Verständnis der in der Richtlinie enthaltenen Regelungen“ in den Mitgliedstaaten zu unterstützen.<sup>13</sup> Dieses Guidance Document ist als Richtschnur für das Handeln der Mitgliedstaaten anzusehen, denn nach der Rechtsprechung des EuGH stellen Empfehlungen und Leitlinien der Kommission jedenfalls Verhaltensnormen dar, die Hinweise für die zu befolgende Praxis enthalten und bei der Auslegung des Gemeinschaftsrechts wie des innerstaatlichen Rechts zu beachten sind.<sup>14</sup> Auch das Bundesverwaltungsgericht hat ausgeführt, dass die Empfehlungen der Kommission ungeachtet dessen, dass sie gemäß Art. 288 Abs. 5 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) nicht verbindlich sind, einer gesteigerten Berücksichtigungspflicht durch nationale Behörden und Gerichte unterliegen.<sup>15</sup>

In diesen Leitlinien verlangt die Kommission klare gesetzliche Kriterien auf nationaler Ebene und empfiehlt vor allem eine Kombination von legislativen, administrativen und praktischen Maßnahmen sowie eine nationale Koordination unter Konsultation von Experten, Ministerien, Gerichten und Opferunterstützungsorganisationen und eine Koordinierung des staatlichen und nicht-staatlichen Sektors. Auch gemäß Nr. 62 der Erwägungen zur Richtlinie soll die Verwirklichung der Ziele in Zusammenarbeit mit anerkannten und aktiven nichtstaatlichen Organisationen geschehen, deren Arbeit zu fördern ist.

Für eine Weiterentwicklung der Opferhilfe und Sicherung ihrer Funktionsfähigkeit ist es nicht nur aufgrund dieser Empfehlungen der Kommission, sondern auch aufgrund der Tradition der freien Träger und der ehrenamtlichen Arbeit in Deutschland wichtig, die vorhandenen Strukturen der zahlreichen bestehenden Dienste aufrecht zu erhalten, zu nutzen und gemeinsam weiter zu entwickeln, um eine flächendeckende, bedarfsgerechte und gleichwertige Unterstützung für Kriminalitätsoffer sicher zu stellen.

Staatliches Engagement erscheint vor allem erforderlich bei

- der Feststellung der regional vorhandenen Hilfsangebote,
- der Koordinierung der Angebote,

12 Dabei werden auch die Angebote der in jedem Kreis vorhandenen Außenstellen des WEISER RING e.V., die im Opferhilfe-Atlas nicht aufgeführt sind, zu berücksichtigen sein.

13 European Commission, DG Justice Ref. Ares (2013)3763804 – 19/12/2013 [http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance\\_victims\\_rights\\_directive\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance_victims_rights_directive_en.pdf).

14 Schwarze, EuR 2011,3, 7 f. mit Rechtsprechungsnachweisen.

15 BVerwG, Urteil vom 11. Dezember 2013 – 6 C 24/12; NVwZ 2014, 942, 954 f.

- der Unterstützung der Vernetzung der allgemeinen und speziellen Opferunterstützungsdienste miteinander, sowie mit sonstigen Angeboten wie z.B. Frauenhäusern und Traumaambulanzen,
- der Information von Kriminalitätsopfern über die vorhandenen Dienste,
- der Vermittlung an die Dienste durch staatliche Stellen, mit denen Kriminalitätsoffer in Kontakt treten,
- der Förderung der Ausbildung der haupt- und ehrenamtlichen Mitarbeiter,
- der Koordination mit der Ausbildung der Mitarbeiter von Polizei, Justiz und Behörden, die mit Kriminalitätsopfern in Kontakt kommen,
- der Sicherung der Qualität etwa durch gemeinsame Erarbeitung und Festlegung von Standards und Ausbildungsinhalten, Einführungsverfahren und Supervision/kollegiale Beratung.

Natürlich ist bei der Umsetzung von EU-Recht die bundesstaatliche Ordnung mit den daraus abgeleiteten Gesetzgebungskompetenzen zu beachten. Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG fällt die öffentliche Fürsorge unter die konkurrierende Gesetzgebung, die grundsätzlich bei den Ländern liegt, und die Gewährleistung des Zuganges zu Opferunterstützungsdiensten darf man wohl als Teil der öffentlichen Fürsorge betrachten. Gemäß Art. 72 Abs. 2 GG hat der Bund aber auf diesem Gebiet das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Z.B. für das Jugendhilferecht hat der Bund diese Notwendigkeit bejaht, die Regelungen der Kinder- und Jugendhilfe sind im SGB VIII getroffen. Angesichts der Unterschiede der Verbreitung von Opferunterstützungsdiensten in den Bundesländern muss der Bund sich fragen, ob er nicht zur Herbeiführung von den Anforderungen der Richtlinie entsprechenden gleichwertigen Lebensverhältnissen zu mindestens koordinierendem Tätigwerden, eventuell sogar zur Festlegung von Rahmenregelungen verpflichtet ist.

Fazit: Es besteht noch Handlungsbedarf aufgrund der EU-Opferschutz-Richtlinie, um eine bundesweit gleichmäßige Unterstützung von Kriminalitätsopfern zu sichern. Der Staat muss diese Aufgaben nicht selbst übernehmen. Er sollte die vorhandenen Strukturen nicht zerschlagen, sondern diese nutzen, um funktionierende Netzwerke der Opferhilfe zu unterstützen. Aufgabe des Staates als Adressat der Richtlinie ist es, in Zusammenarbeit mit den bestehenden Einrichtungen die flächendeckende Versorgung und die Qualität der Opferunterstützung sicher zu stellen. Um gleichwertige Lebensverhältnisse auch in diesem Bereich zu schaffen, ist der Bund aufgerufen, zu prüfen, ob ähnlich dem Jugendhilferecht bundeseinheitliche Vorgaben erforderlich sind.

Kontakt:

*Roswitha Müller-Piepenkötter*  
WEISSER RING e. V.  
Weberstraße 16  
55130 Mainz

MAGAZIN