



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 22. Januar 2010 (25.01)
(OR. en)**

5677/10

**Interinstitutionelles Dossier:
2010/0802 (COD)**

**COPEN 28
CODEC 50**

VERMERK

Betr.: Initiative für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND
DES RATES über die Europäische Schutzanordnung
– Begründung

Die Delegationen erhalten in der Anlage die Begründung zur Initiative einer Gruppe von Mitgliedstaaten für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Schutzanordnung.¹

¹ PE-CONS 2/10.

Brüssel, den 6. Januar 2010

Initiative

des Königreichs Belgien, der Republik Bulgarien, der Republik Estland, des Königreichs Spanien,
der Französischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Ungarn,
der Republik Polen, der Portugiesischen Republik, Rumäniens, der Republik Finnland und des
Königreichs Schweden

für eine

**RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
ÜBER DIE EUROPÄISCHE SCHUTZANORDNUNG**

BEGRÜNDUNG

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT

1.1. Hintergrund und Ziele des Vorschlags

Der Opferschutz stellt eines der vorrangigen Ziele jeder fortschrittlichen Kriminalpolitik dar. Die Opfer einer Straftat haben nicht nur ein Recht auf Respekt, auf Wiedergutmachung des entstandenen Schadens und auf Bestrafung des Täters im Rahmen eines fairen Gerichtsverfahrens, in dem die Rechte aller Parteien in vollem Umfang gewährleistet sind, sondern sie haben vor allem auch ein Recht darauf, nicht erneut zu Opfern eines weiteren Angriffs – insbesondere vonseiten desselben Täters – zu werden.

In diesem Sinne bedeutet Opferschutz die Anwendung geeigneter Mechanismen, die darauf abzielen, eine Wiederholung der gleichen oder die Verübung einer anderen, möglicherweise schwerwiegenderen Straftat durch denselben Täter gegen dasselbe Opfer zu vermeiden. Wiederholungstaten gegen dieselben Opfer sind besonders oft bei geschlechtsspezifischen Gewalttaten zu verzeichnen, sie kommen jedoch auch bei anderen Formen von Straftaten, etwa beim Menschenhandel oder der sexuellen Ausbeutung von Minderjährigen, vor, wobei sie grundsätzlich natürlich bei jeder Form der Kriminalität möglich sind.

Sämtliche Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) wenden Maßnahmen zum Schutz des Lebens, der körperlichen, geistigen und sexuellen Unversehrtheit und der Freiheit der Opfer an, aber die Wirksamkeit dieser Maßnahmen ist derzeit auf das Hoheitsgebiet des Staates beschränkt, der sie erlassen hat, so dass der entsprechende Schutz nicht mehr greift, wenn das Opfer die Staatsgrenze überschreitet. Der Schutz, den ein Mitgliedstaat dem Opfer einer Straftat gewährt, sollte daher nicht auf das Hoheitsgebiet dieses Staates beschränkt sein, sondern überall gelten.

Auf diese Notwendigkeit muss daher entschieden und wirksam reagiert werden, um erneute Straftaten gegen das Opfer in dem Mitgliedstaat, in den es sich begeben hat, zu vermeiden und somit den Schutz des Opfers zu gewährleisten.

1.2. Allgemeiner Kontext

In einer modernen Gesellschaft und in einem Raum wie dem der EU, in dem die Bürger Freizügigkeit genießen, bewegt sich ein permanenter Menschenstrom zwischen den Hoheitsgebieten der einzelnen Staaten. Darunter sind natürlich auch Opfer von Straftaten, die sich aus den gleichen Gründen wie jedermann ins Ausland begeben und die hierfür oft noch einen zusätzlichen Grund haben, nämlich den Wunsch nach Veränderung – weg von ihren Lebensumständen und dem Ort, an dem sie die Straftat erlitten haben.

Anhand der verfügbaren Zahlen kann man allein in Bezug auf geschlechtsspezifische Gewalttaten davon ausgehen, dass – niedrig geschätzt – für mehr als Hunderttausend in der EU lebende Frauen Schutzmaßnahmen unterschiedlicher Art gelten, die ein Mitgliedstaat infolge solcher Gewalttaten erlassen hat. Diese Zahlen liegen natürlich um ein Mehrfaches höher, wenn auch die Opfer von Menschenhandel und anderen Straftaten berücksichtigt werden.

Aufgrund der Freizügigkeit der Opfer und der Tatsache, dass sich auch der Täter im Gebiet der EU ungehindert bewegen kann, dürfen folglich die Maßnahmen zum Schutz der Opfer nicht auf das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats beschränkt bleiben, von dem sie angeordnet worden sind. Würde der Schutz weiterhin nur in begrenztem Umfang gelten, indem er auf das Hoheitsgebiet des Staates beschränkt bliebe, dessen Justizbehörden ihn gewährt haben, so würden damit entweder die Rechte der geschützten Opfer auf Freizügigkeit und freie Wahl des Wohnorts beschränkt oder die Opfer andernfalls gezwungen werden, ausdrücklich oder stillschweigend auf den Schutz zu verzichten, der von einem Mitgliedstaat gewährt werden musste, um ein tatsächliches Risiko zu verringern.

1.3. Einschlägige geltende Bestimmungen

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat am 29. November 1985 im Rahmen der Resolution 40/34 die Erklärung über Grundprinzipien der rechtmäßigen Behandlung von Verbrechensoptionen und Opfern von Machtmissbrauch verabschiedet, in der sie die Mitgliedstaaten auffordert, die erforderlichen Schritte dahin gehend zu unternehmen, dass die Bestimmungen der Erklärung wirksam werden, und im Hinblick auf eine Eindämmung der Viktimisierung darum bemüht zu sein, speziell auf dem Gebiet der Verbrechenverhütung eine Politik zu verfolgen, durch die Viktimisierung verringert und die Beistandsleistung an bedrängte Opfer gefördert wird; in diesem Zusammenhang wird das Recht der Opfer auf Schutz ihrer physischen Sicherheit anerkannt, wobei als "Opfer" diejenigen Personen verstanden werden, die einzeln oder kollektiv durch Handlungen oder Unterlassungen, welche einen Verstoß gegen das in den Mitgliedstaaten geltende Strafrecht einschließlich

jener Gesetze darstellen, die den kriminellen Machtmissbrauch unter Strafe stellen, Schaden – insbesondere auch körperlichen oder psychischen Schaden, seelisches Leid oder materielle Verluste – erlitten haben oder in ihren Grundrechten wesentlich beeinträchtigt worden sind; als "Opfer" kann dieser Erklärung zufolge eine Person ungeachtet dessen angesehen werden, ob die Identität des Täters festgestellt, dieser festgenommen, strafrechtlich verfolgt oder verurteilt worden ist, sowie ungeachtet des zwischen dem Täter und dem Opfer bestehenden Verwandtschaftsverhältnisses.

Die am 20. Dezember 1993 verabschiedete Erklärung der Vereinten Nationen über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen legt in Artikel 4 fest, dass die Staaten mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen verfolgen sollen; sie sollen zu diesem Zweck: f) umfassende Vorbeugungsmassnahmen und alle sonstigen gesetzlichen, politischen, administrativen und kulturellen Maßnahmen ausarbeiten, die den Schutz der Frau gegen jede Form von Gewalt fördern, und sicherstellen, dass es nicht infolge von Rechtsvorschriften, die geschlechtsspezifische Erwägungen außer Acht lassen, bei der praktischen Anwendung oder im Zuge anderer Interventionen zu einer erneuten Viktimisierung der Frau kommt; die Staaten sollen ferner g) alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, um die Sicherheit von Frauen zu fördern.

In dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, das die Vereinten Nationen am 18. Dezember 1979 verabschiedet haben, wurde festgestellt, dass geschlechtsspezifische Gewalt eine Verletzung der Grundrechte auf Leben, Sicherheit, Freiheit, Würde und physische und seelische Unversehrtheit darstellt.

Die Kampagne der Vereinten Nationen zur Beendigung der Gewalt gegen Frauen (2008-2015) nennt als eines der fünf Hauptziele, die bis 2015 erreicht werden sollen, die Annahme und Anwendung nationaler Rechtsvorschriften zur Bekämpfung und Ahndung sämtlicher Formen von Gewalt gegen Frauen und Mädchen sowie die Annahme und Anwendung sektorübergreifender Aktionspläne auf nationaler Ebene, die der Prävention von Gewalt gegen Frauen mehr Nachdruck verleihen sollen.

In der an die Mitgliedstaaten gerichteten Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats zur Stellung des Opfers im Rahmen der strafrechtlichen Vorschriften und des strafrechtlichen Verfahrens vom 28. Juni 1985 wird festgestellt, dass eine grundlegende Funktion der Strafjustiz darin bestehen muss, den Bedürfnissen der Opfer Rechnung zu tragen und ihre Interessen zu schützen; den Mitgliedstaaten wird empfohlen, ihre Rechtsvorschriften und deren praktische Anwendung entsprechend bestimmten Leitlinien zu überprüfen, unter anderem im Hinblick auf einen wirksamen Schutz des Opfers und seiner Familie vor Drohungen und dem Risiko der Rache vonseiten des Straftäters, wenn dies erforderlich erscheint, und insbesondere in Fällen der organisierten Kriminalität.

Der Europarat hat das gemeinsame Interesse der Mitgliedstaaten an der Prävention und der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und der häuslichen Gewalt auch im Rahmen verschiedener anderer Instrumente zum Ausdruck gebracht, unter anderem in der am 30. April 2002 angenommenen Empfehlung Rec (2002) 5 des Europarats zum Schutz von Frauen vor Gewalt, in der den Staaten empfohlen wird, bei der Prävention von Gewaltakten sowie im Rahmen der Ermittlung und Bestrafung gebührende Sorgfalt walten zu lassen, ungeachtet der Tatsache, ob diese Taten von Staaten oder von Einzelpersonen verübt werden, und den Opferschutz zu erleichtern.

In der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. September 1997 zur Notwendigkeit einer Kampagne in der Europäischen Union zur vollständigen Ächtung der Gewalt gegen Frauen wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Durchführung der gerichtlichen Verfahren zu überprüfen und dafür zu sorgen, dass Hindernisse beseitigt werden, die Frauen davon abhalten, rechtlichen Schutz zu erwirken; das Europäische Parlament hat diese Problematik in seiner Entschließung vom 2. Februar 2006 zu der derzeitigen Lage bei der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und künftige Maßnahmen (2004/2220 (INI)) erneut aufgegriffen.

Im Zusammenhang mit der Frage der Verfahrensrechte der Opfer nahm der Rat der Europäischen Union am 15. März 2001 den Rahmenbeschluss 2001/220/JI über die Stellung des Opfers im Strafverfahren an, der in der Folge durch die Richtlinie 2004/80/EG zur Entschädigung der Opfer von Straftaten ergänzt wurde. In der Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament zur Auflegung eines Rahmenprogramms "Grundrechte und Justiz" für den Zeitraum 2007-2013 (KOM(2005)0122) spielt die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen, Kinder und Jugendliche bei den Bemühungen, einen wirklichen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen, eine wichtige Rolle.

1.4. Kohärenz mit anderen Politiken und Zielen der Union

Der Schutz der Opfer von Straftaten war stets eines der wesentlichen Ziele der Europäischen Union bei der Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) stellt eine neue Phase beim Aufbau des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, an dem die Mitgliedstaaten mitwirken, dar. Sein Artikel 67 Absatz 1 lautet: "Die Union bildet einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem die Grundrechte und die verschiedenen Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten geachtet werden"; in Absatz 3 heißt es: "Die Union wirkt darauf hin, durch Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität sowie von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, zur Koordinierung und Zusammenarbeit von Polizeibehörden und Organen der Strafrechtspflege und den anderen zuständigen Behörden sowie durch die gegenseitige Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen und erforderlichenfalls durch die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften ein hohes Maß an Sicherheit zu gewährleisten". Dabei bleiben Situation und Probleme der Opfer von Straftaten durchaus nicht unberücksichtigt.

Im Rahmen dieses neuen Impetus ist in Artikel 82 Absatz 2 AEUV vielmehr Folgendes vorgesehen: "(2) Soweit dies zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen mit grenzüberschreitender Dimension erforderlich ist, können das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Richtlinien Mindestvorschriften festlegen. Bei diesen Mindestvorschriften werden die Unterschiede zwischen den Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten berücksichtigt. Die Vorschriften betreffen Folgendes: [...] c) die Rechte der Opfer von Straftaten; [...] Der Erlass von Mindestvorschriften nach diesem Absatz hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, ein höheres Schutzniveau für den Einzelnen beizubehalten oder einzuführen."

Die bereits im Programm von Tampere und im Haager Programm festgeschriebenen Ziele des Opferschutzes werden in dem vom Europäischen Rat auf seiner Tagung vom 10./11. Dezember 2009 gebilligten Stockholmer Programm, mit dem Freiheit, Sicherheit und Recht in der EU gefestigt werden sollen, weiterverfolgt und bekräftigt; in Nummer 2.3.4 heißt es dort unter der Überschrift "Opfer von Straftaten, einschließlich Terrorismus", dass "Personen, die besonders schutzbedürftig sind oder die sich in besonders gefährdeten Situationen befinden, wie beispielsweise Personen, die wiederholter Gewalt in nahen Beziehungen ausgesetzt sind, Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt oder Personen, die Opfer anderer Arten von Straftaten in einem Mitgliedstaat werden, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen oder in dem sie nicht ihren Wohnsitz haben, [...] der besonderen Unterstützung und des besonderen rechtlichen Schutzes [bedürfen]". Der Europäische Rat ersucht die Kommission und die Mitgliedstaaten unter demselben Punkt daher, unter anderem zu prüfen, wie die Rechtsvorschriften und die praktischen Unterstützungsmaßnahmen zum Schutz von Opfern verbessert werden könnten, und die Durchführung der bestehenden Rechtsinstrumente zu verbessern.

Was den Bereich der gegenseitigen Anerkennung angeht, so heißt es im Stockholmer Programm unter Nummer 3.1.1 zum Thema Strafrecht weiter: "Für Opfer von Straftaten oder gefährdete Zeugen können besondere Schutzmaßnahmen vorgesehen werden, die innerhalb der Union wirksam sein sollten".

Die Bekämpfung sämtlicher Formen der geschlechtsspezifischen Gewalt war immer auch ein Anliegen des Europäischen Parlaments, wie seine diesbezügliche kontinuierliche Arbeit zeigt, etwa die Entschließung vom 16. September 1997 zur Notwendigkeit einer Kampagne in der Europäischen Union zur vollständigen Ächtung der Gewalt gegen Frauen und die Entschließung vom 2. Februar 2006 zu der derzeitigen Lage bei der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und künftige Maßnahmen (2004/2220 (INI)).

Hervorzuheben ist auch das Engagement der Kommission, das in ihrer Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen "Ein Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2010" ({SEK(2006) 275}, KOM(2006) 92 endg.), zum Ausdruck kommt. Das mit diesem Vorschlag verfolgte Ziel steht auch im Einklang mit der Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament zur Auflegung eines Rahmenprogramms "Grundrechte und Justiz" für den Zeitraum 2007-2013 (KOM(2005) 0122).

Bei jeglicher Maßnahme der Union in diesem Bereich sind die Grundrechte zu achten und die Grundsätze zu berücksichtigen, die insbesondere in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten anerkannt werden.

Die uneingeschränkte Vereinbarkeit der Bestimmungen des vorliegenden Vorschlags mit den Grundrechten ist im Vorfeld eingehend geprüft worden.

Besondere Aufmerksamkeit wurde dabei der Achtung der Würde des Menschen und des Rechts auf Leben, auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf wirksamen Rechtsbehelf (Artikel 1, Artikel 2 Absatz 1, Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 47 der EU-Grundrechtscharta) geschenkt, die es erforderlich machen, die Sicherheit der Opfer zu gewährleisten, was auch der immer stärkeren Beachtung der Rolle der Opfer in Strafverfahren entspricht.

Zu beachten ist dabei insbesondere, dass die Verfahrensrechte des Beklagten durch die weitere Stärkung der Rolle des Opfers in einem Strafverfahren nicht beeinträchtigt werden, vor allem das Recht auf ein faires Verfahren (Artikel 47 der Charta) und das Recht auf Verteidigung (Artikel 48). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat klare Grundsätze formuliert, um die Rechte von Beklagten und Opfern in Einklang zu bringen. Durch die sorgfältige Formulierung des Wortlauts des Gesetzgebungsakts ist gewährleistet, dass der vorliegende Vorschlag ohne Einschränkung mit den Verteidigungsrechten vereinbar ist, was die Grundlage für die korrekte Umsetzung durch die Mitgliedstaaten darstellt; keine Bestimmung dieser Initiative steht im Widerspruch zu den genannten Verfahrensrechten der Beklagten, so dass sie ein wirksames Instrument für den Opferschutz auf europäischer Ebene bildet.

2. KONSULTATIONEN

2.1. Konsultation der Mitgliedstaaten

Mit Blick auf die vorliegende Initiative wurde den Mitgliedstaaten am 23. September 2009 eine Anfrage übermittelt (Dok. 13577/09 COPEN 176), in der einige Fragen formuliert waren und die Länder gebeten wurden, statistische Angaben über die Zahl der Fälle vorzulegen, in denen im Rahmen des Opferschutzes Maßnahmen wie diejenigen, um die es in diesem Vorschlag geht, verhängt worden sind.

Von den 18 Mitgliedstaaten, von denen Antworten eingegangen sind (Dok. 5002/10 COPEN 1), haben 13 statistische Angaben gemacht; sowohl die Antworten auf die Fragen als auch die zur Verfügung gestellten Zahlen wurden in dem detaillierten Vermerk, der dem Vorschlag beigelegt ist, berücksichtigt.

Aus den Antworten geht hervor, dass alle Mitgliedstaaten Opferschutzmaßnahmen unterschiedlicher Art und Qualität anwenden, die in Abhängigkeit vom jeweiligen System und Einzelfall im Rahmen eines Straf- oder Zivilrechtsverfahrens verhängt oder unter Umständen auch durch Verwaltungsbeschlüsse angeordnet werden können. Die Antworten machen auch deutlich, dass bei Umzügen der Opfer ins Ausland durchaus eine Rechtslücke im Hinblick auf deren Schutz besteht, die es zu schließen gilt, wobei davon ausgegangen wird, dass ein zu diesem Zweck konzipiertes Rechtsinstrument die Lage der Opfer nur verbessern könnte.

Ferner haben mehrere Sitzungen mit den Ständigen Vertretungen sämtlicher Mitgliedstaaten stattgefunden, um diese Problematik sowie Fragen fachlicher Art, die der Vorschlag aufwirft, zu erörtern.

2.2. Nutzung von Sachkompetenz

Es war nicht erforderlich, auf externe Sachkompetenz zurückzugreifen.

3. FOLGENABSCHÄTZUNG

Es wurden verschiedene politische Optionen geprüft, um die Ziele der Verhinderung und der Bekämpfung des Menschenhandels und eines besseren Schutzes der Opfer wirksamer umzusetzen.

– Option A: Keine weiteren Maßnahmen auf Ebene der Europäischen Union

In diesem Fall würde die EU keinerlei Maßnahmen zum Opferschutz ergreifen.

– Option B: Nichtlegislative Maßnahmen

Im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit könnten nichtlegislative Maßnahmen und der Austausch bewährter Praktiken beschlossen werden.

– Option C: Gesetzgebungsvorschläge zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2008/947/JI des Rates vom 27. November 2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile und Bewährungsentscheidungen im Hinblick auf die Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen und des Rahmenbeschlusses 2009/829/JI des Rates vom 23. Oktober 2009 über die Anwendung – zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union – des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft.

Im Rahmen einer Überarbeitung könnte in die genannten Rahmenbeschlüsse ein Mechanismus zum Schutz der Opfer für Fälle aufgenommen werden, in denen diese in einen anderen Staat als denjenigen umziehen, in dem die Maßnahme verhängt wurde. Die genannten Rahmenbeschlüsse gehen von der Grundannahme aus, dass der Täter oder mutmaßliche Täter, gegen den in einem Mitgliedstaat eine alternative Sanktion, eine Bewährungsmaßnahme oder eine einstweilige Maßnahme verhängt wurde, in seinen Wohnsitzstaat – oder auf seinen Antrag hin in einen anderen Staat, in dem er keinen Wohnsitz hat, – zurückkehrt, zurückkehren will oder einwilligt zurückzukehren.

- Option D: Gesetzgebungsvorschlag für einen einzigen Text, der alle Möglichkeiten der Erweiterung des Opferschutzes abdeckt

In diesem Fall würde die betreffende Problematik in einer Richtlinie, die speziell den Opferschutz zum Gegenstand hätte, von Grund auf neu behandelt werden.

Vor dem Hintergrund der Folgenabschätzung, der Auswirkungen auf die Grundrechte und der Notwendigkeit, auf europäischer Ebene über ein wirksames Instrument zum Schutz der Opfer zu verfügen, würden die Optionen C und D die besten Lösungswege darstellen, auf denen die definierten Ziele in vollem Umfang erreicht werden könnten. Angesichts der rechtlichen Auswirkungen auf die bereits bestehenden Instrumente, der angestrebten Klarheit bei der Anwendung neuer Gesetzgebungstexte und der Zweckmäßigkeit, die ein speziell auf die Frage des grenzüberschreitenden Opferschutzes abstellender Gesetzgebungsakt bieten würde, wäre dabei die Option D vorzuziehen.

4. ZIELE DER EUROPÄISCHEN SCHUTZANORDNUNG

Die Europäische Schutzanordnung geht von folgenden Prämissen aus:

- Eine Person wird bedroht.
- Aufgrund des Ausmaßes dieser Bedrohung muss der Mitgliedstaat, in dem die betreffende Person lebt, im Rahmen eines Strafverfahrens eine Schutzmaßnahme anordnen.
- Der Betreffende beschließt, in einen anderen Mitgliedstaat umzuziehen.
- Im Hoheitsgebiet dieses Staates würde die Bedrohung weiterbestehen.

Mit der Europäischen Schutzanordnung soll eine Person auch unter den genannten Umständen weiterhin Schutz genießen, wobei in dem neuen Mitgliedstaat das gleiche oder ein gleichwertiges Schutzniveau gewährleistet werden soll wie in dem Staat, in dem die Schutzmaßnahme verhängt wurde.

Im Übrigen stellen die in der Europäischen Schutzanordnung enthaltenen Maßnahmen, die die Sicherheit des Opfers gewährleisten sollen, für die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten keine Neuerung dar, da sie bereits in Artikel 4 des Rahmenbeschlusses 2008/947/JI des Rates vom 27. November 2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile und Bewährungsentscheidungen im Hinblick auf die Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen und in Artikel 8 des Rahmenbeschlusses 2009/829/JI des Rates vom 23. Oktober 2009 über die Anwendung – zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union – des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft vorgesehen sind.

Die Europäische Schutzanordnung funktioniert nach dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung und stellt somit kein Harmonisierungsinstrument dar. Ihr Ziel ist es nicht, die Einheitlichkeit der im Rahmen der einzelstaatlichen Gesetzgebung künftig festzulegenden oder zu erlassenden Schutzmaßnahmen sicherzustellen, sondern die im Hinblick auf den Opferschutz bestehenden Grenzen zu beseitigen.

Mit der Europäischen Schutzanordnung wird somit ein dreifaches Ziel verfolgt:

1. Verhinderung einer weiteren Straftat des Täters oder mutmaßlichen Täters gegen das Opfer in dem Mitgliedstaat, in den dieses umzieht (Vollstreckungsstaat);
2. Gewährleistung, dass das Opfer in dem Mitgliedstaat, in den es umzieht, gleichwertigen Schutz erhält wie in dem Staat, der die Maßnahme angeordnet hat;
3. Vermeidung einer Diskriminierung des Opfers, das in den Vollstreckungsstaat umzieht, gegenüber Personen, die von diesem Staat angeordnete Schutzmaßnahmen erhalten.

Mit der Europäischen Schutzanordnung soll also mittels einfacher Durchführungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten bewirkt werden, dass Opferschutzmaßnahmen auch in jedem anderen Mitgliedstaat der Union wirksam werden, in den das Opfer umzieht, um zu verhindern, dass der Täter bzw. die Person, von der die Bedrohung ausgeht, dort eine weitere Straftat gegen das Opfer verübt; die geschützte Person soll in diesem Staat ein vergleichbares Schutzniveau erhalten wie in dem Staat, dessen Justizbehörde die Maßnahme verhängt hat, und der Schutz sollte demjenigen gleichwertig sein, den andere Opfer im Vollstreckungsstaat erhalten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Europäische Schutzanordnung zum Ziel hat, die Opfer in den entstehenden Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts einzubeziehen, einen Raum, der nicht nur die Täter, sondern auch die Opfer einschließen sollte.

5. RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS

5.1. Rechtsgrundlage

Vorgeschlagen wird die Annahme eines Gesetzgebungsakts, der sich unter anderem auf Artikel 82 Absatz 1 Buchstabe d des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) stützt. Darin heißt es: "Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen, um [...] d) die Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden oder entsprechenden Behörden der Mitgliedstaaten im Rahmen der Strafverfolgung sowie des Vollzugs und der Vollstreckung von Entscheidungen zu erleichtern."

Der Vorschlag wird gemäß Artikel 76 Buchstabe b des AEUV auf Initiative des Königreichs Belgien, der Republik Bulgarien, der Republik Estland, des Königreichs Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Ungarn, der Republik Polen, der Portugiesischen Republik, Rumäniens, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden vorgelegt.

Mit ihm sollen die Ziele umgesetzt werden, die im Stockholmer Programm zur Weiterentwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der EU (nachstehend "Stockholmer Programm" genannt), das der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 10./11. Dezember 2009 gebilligt hat, aufgeführt sind. Insbesondere geht es um die Umsetzung von Nummer 3.1.1, unter der es heißt: "Für Opfer von Straftaten oder gefährdete Zeugen können besondere Schutzmaßnahmen vorgesehen werden, die innerhalb der Union wirksam sein sollten."

Die Tatsache, dass diese Richtlinie nicht wie ein herkömmliches Instrument der justiziellen Zusammenarbeit gestaltet ist, ist auf die spezielle Thematik zurückzuführen; der Schutz einer Person in einem anderen Staat als demjenigen, der die Schutzmaßnahme angeordnet hat, erfordert einen flexiblen und wirksamen Mechanismus anstelle eines bürokratischen Vorgehens, welches der angestrebten Effizienz und einer schnellstmöglichen Reaktion im Vollstreckungsstaat hinderlich wäre.

Ein klassisches Verfahren der gegenseitigen Anerkennung wäre daher unvereinbar mit der Unmittelbarkeit der Reaktion, die zum Schutz des im Vollstreckungsstaat erneut bedrohten Opfers erforderlich ist.

5.2. Zusammenfassung des Vorschlags und Erläuterung einzelner Bestimmungen

Artikel 1. Definitionen

In diesem Artikel werden die in diesem Gesetzgebungsakt verwendeten Grundbegriffe definiert, um ihren Gebrauch und ihre Auslegung deutlich zu machen. Im Einzelnen sind dies die Begriffe Europäische Schutzanordnung, Schutzmaßnahme (die Entscheidung, aufgrund deren die Europäische Schutzanordnung erlassen wird), geschützte Person, gefährdende Person, Anordnungsstaat, Vollstreckungsstaat und Staat der Überwachung (falls gemäß dem Rahmenbeschluss 2008/947/JI des Rates vom 27. November 2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile und Bewährungsentscheidungen im Hinblick auf die Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen und dem Rahmenbeschluss 2009/829/JI des Rates vom 23. Oktober 2009 über die Anwendung – zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union – des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft eine Übermittlung der Maßnahmenentscheidung erfolgt ist).

Artikel 2 und 3. Geltungsbereich, Anerkennung

- Sachlicher Geltungsbereich: Als Instrument der gegenseitigen Anerkennung bei Strafsachen bezieht sich die Europäische Schutzanordnung auf Maßnahmen, die im Laufe eines Strafverfahrens – im weiteren Sinne – angeordnet werden, das heißt sowohl in der Phase vor dem eigentlichen Verfahren und während des Verfahrens an sich als auch bei der Durchführung der dabei ergangenen gerichtlichen Entscheidungen; sie betrifft jedoch auch Maßnahmen, die von Einrichtungen der Zivilgerichtsbarkeit verhängt werden, wenn ein Verstoß gegen die betreffende Maßnahme strafrechtliche Folgen hat oder auf andere Weise zu einem Freiheitsentzug für den Täter führen kann; die Vorteile dieses Instruments sollen dabei – angesichts der großen Unterschiede zwischen den Rechtssystemen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich – einer möglichst großen Zahl von Opfern zugute kommen.

Dem mit der Europäischen Schutzanordnung gewährten Schutz kann darüber hinaus auch die Verhängung einer Haupt- oder Nebenstrafe, die Aussetzung einer Strafe, eine alternative Sanktion, eine Bewährungs- oder Überwachungsmaßnahme oder eine Sicherungsmaßregel zugrunde liegen, da der ausschlaggebende Aspekt jeweils die Notwendigkeit ist, eine Person vor einer offenen Bedrohung zu schützen, und nicht die Art der gerichtlichen Entscheidung, der Schutzmaßnahme oder der Straftat, die Gegenstand des Verfahrens ist; aus diesem Grund basiert die Europäische Schutzanordnung nicht auf einer Liste von Straftaten, in deren Folge eine Schutzanordnung erlassen werden kann.

- Personenbezogener Geltungsbereich: Das Ziel der gegenseitigen Anerkennung der Europäischen Schutzanordnung geht von der Notwendigkeit aus, einer Person auch in einem anderen Mitgliedstaat Schutz zu gewähren. Die Europäische Schutzanordnung sollte daher auf alle gefährdeten Opfer, etwa bedrohte Kinder oder Frauen, die Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt sind, und generell auf jedes mögliche Opfer, gegen das der Täter eine neue Straftat verüben kann, anwendbar sein.
- Art der Maßnahmen: Die Europäische Schutzanordnung bezieht sich auf Maßnahmen, mit denen dem potenziellen Täter untersagt wird, sich an Orten, an denen sich die geschützte Person befindet, aufzuhalten oder diese zu betreten, mit denen ihm also die Verpflichtung, sich von der geschützten Person fernzuhalten, oder das Verbot auferlegt wird, mit ihr Kontakt aufzunehmen, bestimmte Lokalitäten, Orte oder festgelegte Gebiete, in bzw. an denen sie sich aufhält oder die sie aufsucht, zu betreten, mit denen seine Ausreise aus dem Hoheitsgebiet des betreffenden Staates eingeschränkt oder er verpflichtet wird, sich zu bestimmten Zeiten an einem bestimmten Ort aufzuhalten.

Artikel 4. Zuständige Behörden

Die Europäische Schutzanordnung ist ein Instrument der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen und wird als solches grundsätzlich von den durch die Mitgliedstaaten benannten Justizbehörden erlassen.

Angesichts der großen Bandbreite der Rechtssysteme in der Europäischen Union und aufgrund der Tatsache, dass Artikel 82 Absatz 1 Buchstabe d des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf "Justizbehörden oder entsprechende Behörden der Mitgliedstaaten" Bezug nimmt, können die Mitgliedstaaten jedoch auch andere Behörden benennen, die für den Erlass solcher Entscheidungen zuständig sind.

Artikel 5. Erlass einer Europäischen Schutzanordnung

Eine Europäische Schutzanordnung wird nur auf Antrag der geschützten Person erlassen, falls diese das Hoheitsgebiet des Staates, der die Schutzmaßnahme angeordnet hat, verlässt oder verlassen hat, wodurch zum einen eine automatische Übermittlung dieser Art von Maßnahmenentscheidung vermieden werden soll und zum anderen der Erlass der Schutzanordnung – abgesehen davon, dass die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sein müssen – vom Willen des Opfers abhängig gemacht werden soll, das es – aus welchen Gründen auch immer – unter Umständen vorzieht, nicht auf diesen Mechanismus zurückzugreifen, auch wenn es das Hoheitsgebiet des Staates verlassen hat, in dem die Maßnahme wirksam ist.

Das Opfer wird zudem über die Möglichkeit unterrichtet, eine Schutzanordnung zu beantragen, falls es beabsichtigt, das Hoheitsgebiet des Staates, der die betreffende Schutzmaßnahme angeordnet hat, zu verlassen, wobei ihm auch der Rat erteilt wird, den Antrag aus Gründen der Zeitersparnis bereits vor der Ausreise einzureichen, obwohl dieser auch erst vom Einreiseland aus gestellt werden kann.

Artikel 6. Form und Inhalt der Europäischen Schutzanordnung

Artikel 6 gibt das Muster vor, nach dem die Europäische Schutzanordnung auszustellen ist, womit zum einen die Einheitlichkeit ihres Inhalts auf europäischer Ebene sichergestellt und zum anderen den zuständigen Behörden die Ausstellung erleichtert werden soll. Inhaltlich werden lediglich die für das reibungslose Funktionieren des Systems wesentlichen Informationen erfasst, darunter auch die Verwendung etwaiger technischer Hilfsmittel, die der geschützten Person im Rahmen der Schutzmaßnahme zur Verfügung gestellt wurden.

Artikel 7. Übermittlungsverfahren

Die Übermittlung erfolgt gemäß Artikel 7 auf dem einfachen und flexiblen Weg der direkten Kommunikation zwischen den Behörden.

Artikel 8. Rolle und Maßnahmen des Vollstreckungsstaats

Die Europäische Schutzanordnung hat zur Folge, dass der ersuchte Staat die Maßnahmen ergreift, die nach seinem nationalen Recht in einem vergleichbaren Fall vorgesehen sind. Ziel ist es vor allem, den Schutz des Opfers weiter zu gewährleisten und zu vermeiden, dass einer Person der entsprechende Schutz in einem Staat nur deswegen entzogen wird, weil die Schutzmaßnahme nicht dort angeordnet wurde. Dabei muss nicht derselbe Schutz wie ursprünglich angeordnet gewährt werden, sondern – gemäß den nationalen Rechtsvorschriften des Einreisestaats – ein gleichwertiges Schutzniveau wie im Anordnungsstaat.

Der Vollstreckungsstaat muss somit kein Schutzniveau gewähren, welches er für seine Bürger gemäß seinen nationalen Rechtsvorschriften nicht bereitstellen kann, sondern die geschützte Person soll in dem europäischen Staat, in den sie umzieht, das gleiche Schutzniveau erhalten, das dieser Staat gesetzlich festlegt. Der Vollstreckungsstaat ist folglich nicht gehalten, Maßnahmen anzuwenden, die über sein eigenes Rechtssystem hinausgehen, sondern lediglich diejenigen Maßnahmen im Rahmen seiner Rechtsordnung, die je nach Einzelfall am besten den vom Anordnungsstaat erlassenen entsprechen, insbesondere solche, die in einem vergleichbaren Fall nach seinen Rechtsvorschriften ergriffen worden wären.

Artikel 9. Gründe für die Nichtanerkennung

Die Gründe für eine Verweigerung der Vollstreckung einer Europäischen Schutzanordnung entsprechen denen der EU-Instrumente für die gegenseitige Anerkennung, wobei lediglich die entsprechenden Anpassungen aufgrund der konkreten Materie vorzunehmen sind.

Artikel 10. Rolle des Anordnungsstaats

Da der Täter nicht im Vollstreckungsstaat wohnhaft ist und die Europäische Schutzanordnung ein Instrument zum Schutz einer in diesen Staat umziehenden Person darstellt, geht die Zuständigkeit für die Vollstreckung der ursprünglichen Strafe oder Maßnahme, die zum Schutz des Opfers geführt hat, nicht auf den Vollstreckungsstaat über, sondern sie verbleibt beim Anordnungsstaat.

Im Grundsatz führt eine Europäische Schutzanordnung daher lediglich dazu, dass der Vollstreckungsstaat die bereits erwähnten Schutzmaßnahmen – mit den in seinen Rechtsvorschriften vorgesehenen Folgen – für den Fall ergreift, dass der Täter in sein Hoheitsgebiet einreist, und insbesondere im Fall eines Verstoßes durch den Täter.

Artikel 11. Gründe für den Widerruf der Anerkennung einer Europäischen Schutzanordnung

Eine Europäische Schutzanordnung wird widerrufen, wenn die geschützte Person das Hoheitsgebiet des Vollstreckungsstaats endgültig verlassen hat.

Artikel 12. Fristen

Angesichts der Schnelligkeit, mit der in bestimmten Fällen gehandelt werden muss, wurde hinsichtlich der Fristen eine flexible Regelung gewählt.

Artikel 13. Im Vollstreckungsstaat anwendbares Recht

Diese Bestimmung wurde eingefügt, um jeglichen Zweifel daran auszuschließen, dass für Entscheidungen der Behörden des Vollstreckungsstaats dessen nationale Rechtsvorschriften maßgeblich sind.

Artikel 14. Pflichten der beteiligten Behörden

Bei dieser Bestimmung geht es konkret um die gegenseitige Informationspflicht der Behörden, die im Rahmen der Vollstreckung einer Europäischen Schutzanordnung tätig werden, insbesondere bei Änderung, Auslaufen oder Widerruf der ursprünglichen Schutzmaßnahme.

Artikel 15, 16, 17 und 18. Konsultation zwischen den zuständigen Behörden, Sprachenregelung, Kosten, Verhältnis zu anderen Übereinkünften und Vereinbarungen

Diese Bestimmungen entsprechen denen anderer Instrumente der gegenseitigen Anerkennung, etwa des genannten Rahmenbeschlusses 2008/947/JI des Rates vom 27. November 2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile und Bewährungsentscheidungen im Hinblick auf die Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen, des Rahmenbeschlusses 2009/829/JI des Rates vom 23. Oktober 2009 über die Anwendung – zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union – des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft oder des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten.

Artikel 19, 20 und 21. Umsetzung, Bericht, Inkrafttreten

Der Inhalt dieser Artikel weist im Vergleich zu den obengenannten Instrumenten keine Besonderheiten auf.

6. SUBSIDIARITÄTSPRINZIP

Was das Subsidiaritätsprinzip angeht, so können die Ziele des Vorschlags – im Einklang mit Artikel 5 Absätze 1 und 3 EUV und Artikel 69 AEUV sowie dem beigefügten Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit – von den Mitgliedstaaten allein aus folgenden Gründen nicht hinreichend verwirklicht werden:

- Mit keinem anderen Instrument kann die betreffende Problematik in hinreichender Form geregelt werden.
- Insbesondere ist klar, dass die Mitgliedstaaten keine eigenen Vorschriften für die Anwendung und Gültigkeit ihrer Opferschutzmaßnahmen in einem anderen Mitgliedstaat festlegen können.
- Entsprechend kann gemäß dem AEUV auch das Ziel der einheitlichen Anerkennung der Wirksamkeit der von einem Mitgliedstaat erlassenen Maßnahmen durch einen anderen Mitgliedstaat nur mittels einer gemeinsamen Maßnahme erreicht werden, in diesem Fall in Form einer Richtlinie.

Der vorliegende Vorschlag trägt dem Subsidiaritätsprinzip somit insoweit in vollem Umfang Rechnung, als die Ziele der vorgeschlagenen Maßnahme von den Mitgliedstaaten allein nicht hinreichend erreicht werden können, sondern angesichts der grenzüberschreitenden Problematik – also der Ausdehnung der Wirksamkeit einer Opferschutzmaßnahme über das Hoheitsgebiet des Anordnungsstaats hinaus auf einen anderen Mitgliedstaat – auf Unionsebene besser im Rahmen der vorgeschlagenen Richtlinie umzusetzen sind.

7. GRUNDSATZ DER VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

Im Einklang mit Artikel 5 Absätze 1 und 4 EUV und Artikel 69 AEUV sowie dem beigefügten Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit trägt die vorgeschlagene Richtlinie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit insofern Rechnung, als sie nicht über das zur Erreichung der genannten Ziele unbedingt erforderliche Maß hinausgeht.

Gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit führt die vorgeschlagene Richtlinie folglich nicht zu einer – für die angestrebten Zwecke nicht erforderlichen – Harmonisierung der betreffenden Maßnahmen in den EU-Mitgliedstaaten, sondern sie schafft ein Verfahren, mit dem der Schutz, den eine Person in einem Mitgliedstaat genießt, auf einen anderen Staat, in dem sich diese Person aufhält, im Einklang mit dessen Rechtsvorschriften und im Rahmen seines Rechtssystems ausgedehnt werden kann. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist somit berücksichtigt, indem einzig und allein die für das Erreichen des angestrebten Ziels unbedingt erforderlichen Lösungen vorgesehen sind und die Richtlinie nicht über das Maß hinausgeht, das zum Erreichen des in Artikel 82 Absatz 1 Buchstabe d AEUV vorgesehenen Ziels erforderlich ist.

Dieser Vorschlag lässt auch Artikel 72 AEUV unberührt, in dem es heißt: "Dieser Titel [d.h. Titel V AEUV (Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts)] berührt nicht die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit".

8. WAHL DES INSTRUMENTS

Vorgeschlagenes Instrument: Richtlinie. Andere Instrumente wären nicht geeignet.

Der Vorschlag hat die Form einer Richtlinie, die sich auf die Artikel 288 und 296 AEUV in Verbindung mit Artikel 82 Absatz 1 Buchstabe d AEUV stützt, da die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf das angestrebte Ergebnis verpflichtet werden sollen, in ihrem Hoheitsgebiet Entscheidungen zu erlassen, mit denen eine von einem anderen Mitgliedstaat angeordnete Schutzmaßnahme ausgedehnt wird, wobei ihnen jedoch die Wahl der Form und der Mittel, mit denen dies zu erreichen ist, überlassen bleiben soll.

9. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der vorliegende Richtlinienvorschlag wirkt sich nicht auf den Gemeinschaftshaushalt aus.

Die finanziellen Auswirkungen des Vorschlags werden in einem separaten Dokument behandelt. Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass die Umsetzung der vorgeschlagenen Richtlinie weder zu wesentlichen operativen Zusatzkosten für die Haushalte der Mitgliedstaaten noch, wie bereits erwähnt, für den Haushalt der Europäischen Union führen wird. Langfristig dürften eventuelle Kosten, welche im Wesentlichen durch die Übersetzung der Europäischen Schutzanordnung anfallen, in vielen Fällen sogar dadurch eingespart werden, dass – was ja das Ziel des vorliegenden Vorschlags ist – neue Straftaten gegen das Opfer verhindert werden.

10. ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN

Die Annahme des vorliegenden Vorschlags führt weder zu einer Aufhebung noch zur Änderung bestehender Rechtsvorschriften.