



Mandl, Sabine/Planitzer, Julia

## **Wer ist ein Opfer? Der Opferbegriff in der Opferschutzrichtlinie. Eine menschenrechtliche Analyse des Opferbegriffs aus geschlechtsspezifischer Perspektive**

SIAK-Journal - Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (1/2021), 40-55.

doi: 10.7396/2021\_1\_C

*Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:*

Mandl, Sabine/Planitzer, Julia (2021). Wer ist ein Opfer? Der Opferbegriff in der Opferschutzrichtlinie. Eine menschenrechtliche Analyse des Opferbegriffs aus geschlechtsspezifischer Perspektive, SIAK-Journal - Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (1), 40-55, Online: [http://dx.doi.org/10.7396/2021\\_1\\_C](http://dx.doi.org/10.7396/2021_1_C).

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2021

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAK-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 6/2021

# Wer ist ein Opfer? Der Opferbegriff in der Opferschutzrichtlinie

Eine menschenrechtliche Analyse des Opferbegriffs aus geschlechtsspezifischer Perspektive



**SABINE MANDL,**  
*Politologin, Ludwig Boltzmann  
Institut für Grund- und  
Menschenrechte.*



**JULIA PLANITZER,**  
*Juristin, Ludwig Boltzmann Institut  
für Grund- und Menschenrechte  
(2008–2020).*

Der Artikel befasst sich mit dem in der Opferschutzrichtlinie (Richtlinie 2012/29/EU) verwendeten Opferbegriff, der einer menschenrechtlichen Analyse unterzogen und aus einer Geschlechterperspektive beleuchtet wird. Gewalt und Opfer sind Kategorien, die durch soziale Prozesse gesellschaftlich konstruiert und anerkannt werden. Im Laufe der letzten Jahrzehnte haben sich Politik und Wissenschaft vermehrt mit den Bedürfnissen der Opfer bzw. mit der Entwicklung und Ausgestaltung von Opferrechten auseinandergesetzt. Dabei spielt es eine Rolle, wer als Opfer anerkannt und was als Gewalt definiert wird. Abhängig davon haben Gewaltbetroffene Anspruch auf Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen bzw. können sie spezifische Rechte bei zivil- oder strafrechtlichen Verfahren geltend machen. Je nach Blickwinkel variieren allerdings die Begriffsbestimmungen und (menschen-)rechtlichen Definitionen. Da (Menschen-)Rechte immer Ausdruck von sozialer Realität sind, erscheint ein differenzierter Blick auf unterschiedliche Formen von Gewalt und Opferwerdung vor dem Hintergrund gesellschaftlich konstruierter Männlichkeits- und Weiblichkeitsbilder relevant. Nach der Analyse der Entstehung des Opferbegriffs und der Anwendung der Opferschutzrichtlinie in ausgewählten europäischen Mitgliedstaaten schließt der Artikel mit Überlegungen zur Ratifikation des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Übereinkommen) durch die EU und deren möglichen rechtlichen und politischen Implikationen.

## 1. EINFÜHRUNG

Die Begriffe Opfer und Gewalt sind sozial konstruiert und spiegeln gesellschaftliche Realität(en), die politisch ausverhandelt und in Recht und Gesetzestexte gegossen werden, wider. Erst mit dem Zeitalter der Aufklärung im 18. Jahrhundert beginnt eine Auseinandersetzung mit der Kriminologie, wobei im Zentrum die Bestrafung des Täters bzw. der Täterin steht. Staat und Politik blenden die Betroffenheit und die Bedürfnisse seitens der Opfer für lange Zeit aus. Erst seit Mitte des letzten

Jahrhunderts erhalten von Gewalt Betroffene politische und wissenschaftliche Aufmerksamkeit und Opferrechte sowie Unterstützungsprogramme beginnen sich zu entwickeln. Die Vereinten Nationen und der Europarat spielten dabei eine Vorreiterrolle, wohingegen die EU erst recht spät begann, sich für den Schutz der Opfer verantwortlich zu zeigen. Mit der EU-Opferschutzrichtlinie<sup>1</sup> misst sie dem erhöhten Schutz von Opfern von Straftaten allerdings strategische Priorität bei. Der Artikel<sup>2</sup> der im Rahmen des EU-Projekts

„Rechte von Opfern physischer Gewalt: Verbesserter Zugang zu forensischen Untersuchungen“ verfasst wurde, befasst sich mit der Entwicklung des Opferbegriffs aus internationaler wie auch europäischer Sicht und führt aus, welche Definitionen Eingang in die Opferschutzrichtlinie gefunden haben. Zudem verweist das Kapitel zur geschlechtssensiblen Betrachtung auf die Bedeutung einer differenzierten Sichtweise.

## 2. GESCHLECHTSSPEZIFISCHE GEWALT UND IHRE OPFER – EINE ANNÄHERUNG

Bevor auf den menschenrechtlichen Rahmen und die Entstehung der Opferschutzrichtlinie näher Bezug genommen wird, soll der Versuch unternommen werden, Gewalt und Opferwerdung mit einem differenzierten gendersensiblen Blick zu verorten. Erst Mitte des letzten Jahrhunderts rückte das Opfer ins Zentrum der kriminologischen Forschung und Opferschutzprogramme. Zudem wurden Opferrechte im Strafprozess eingeführt.<sup>3</sup> In dieser Zeit entstand auch die Viktimologie, die die Interaktion und das soziale Geschehen zwischen dem Täter bzw. der Täterin und dem Opfer in den Mittelpunkt ihres Forschungsinteresses stellt. Hentig klassifizierte besonders anfällige Opferklassen, wie „junge und alte Menschen, Frauen, geistig Behinderte<sup>4</sup>, Migrantinnen und Migrantinnen“.<sup>5</sup> Der Fokus der staatlichen Verbrechensprävention liegt nach wie vor auf einem zielgruppenspezifischen Ansatz, indem vor allem Menschen aus Opfergruppen sensibilisiert werden sollen.

Die konventionelle Viktimologie, die den möglichen Beitrag des Opfers in den Blick nimmt, setzt sich der Kritik aus, die unterschiedlichen Machtverhältnisse, welche sich aus der Verschränkung von Geschlecht, Alter, Klasse und Ethnie ergeben, nicht entsprechend zu berücksichti-

gen. In den 1970er Jahren nimmt daher der Einfluss von feministischen Forscherinnen zu, die insbesondere die männliche Gewalt im privaten Raum sichtbar machten und als Ursache die männliche Vormachtstellung sowie die damit einhergehende gesellschaftliche Unterdrückung der Frau problematisierten.<sup>6</sup> Nicht nur feministische Forscherinnen, sondern auch Frauenorganisationen und -aktivistinnen thematisierten häusliche Gewalt und Letztere forderten die Strafverfolgung von Tätern bzw. Täterinnen und Schutz für gewaltbetroffene Frauen. Diese Entwicklungen trugen wesentlich dazu bei, dass 1993 in der „Wiener Erklärung“, dem Abschlussdokument der Menschenrechtskonferenz, erstmals Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsverletzung qualifiziert wurde.<sup>7</sup> In der 1979 verabschiedeten UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) ist zwar ein sehr umfassender Diskriminierungs- und Gleichheitsansatz verankert, der Begriff Gewalt kommt aber im Wortlaut nicht vor. 1992 stellte der CEDAW-Ausschuss schließlich in seiner General Recommendation Nr. 19 (GR 19) fest, dass Gewalt gegen Frauen vom Diskriminierungsbegriff des Artikel 1 CEDAW erfasst und somit Teil der Konvention ist.<sup>8</sup> Erstmals verpflichtet das Istanbul-Übereinkommen des Europarats von 2011<sup>9</sup> Vertragsstaaten zu einer umfassenden und effektiven Gewaltschutzpolitik. Gewalt gegen Frauen wird darin sehr breit definiert (Artikel 3(a)): „Gewalt gegen Frauen wird als eine Menschenrechtsverletzung und eine Form der Diskriminierung der Frau verstanden und bezeichnet alle Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt, die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden bei Frauen führen oder führen können, einschließlich der Androhung solcher Handlungen, der Nötigung oder der willkürlichen Freiheits-

entziehung, sei es im öffentlichen oder privaten Leben.“

Zusätzlich werden auch weitere Gewaltkontexte, von denen überproportional Frauen und Mädchen betroffen sind, aufgezählt: Zwangsheirat (Artikel 37), Verstümmelung weiblicher Genitalien (Artikel 38) und Zwangsabtreibung sowie Zwangssterilisation (Artikel 39). Um diesem erweiterten Gewaltbegriff und den in dem Istanbul-Übereinkommen entwickelten Rechtsnormen zu entsprechen, aktualisierte der CEDAW-Ausschuss die GR 19 und nahm 2017 die neue General Recommendation Nr. 35<sup>10</sup> an.

Neben der Schaffung spezifischer Schutznormen wurde die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in den jüngeren UN-Menschenrechtsverträgen auch als Querschnittsverpflichtung verankert, sodass frauenspezifische (Schutz-)Bedürfnisse im Rahmen des jeweiligen sachlichen Anwendungsbereiches besonders zu berücksichtigen sind.<sup>11</sup> Der Artikel 6 (1) der UN-Behindertenrechtskonvention<sup>12</sup> beispielsweise betont, dass Frauen und Mädchen mit Behinderungen mehrfacher Diskriminierung ausgesetzt sind und Vertragsstaaten in dieser Hinsicht Maßnahmen ergreifen müssen, um zu gewährleisten, dass sie alle Menschenrechte und Grundfreiheiten voll und gleichberechtigt genießen können.

Auf die Frage, ob Frauen häufiger von Gewalt betroffen sind als Männer, gibt es keine eindeutige Antwort. Auf der Grundlage von polizeilichen Kriminalitätsstatistiken und Victims Surveys, die auf strafrechtsrelevante Tatbestände<sup>13</sup> fokussieren, erleben insgesamt Männer in einem größeren Ausmaß Gewalt. Werden jedoch sozialwissenschaftliche Studien herangezogen, die an der subjektiv erlebten Gewaltbetroffenheit der Einzelnen ansetzen, sind Frauen überproportional von häuslicher und sexueller Gewalt seitens (Ex-)

Beziehungspartnern betroffen. Wohingegen Männer vorwiegend Gewalt im öffentlichen Raum durch Bekannte und Fremde ausgesetzt sind.<sup>14</sup> In diesem Kontext ist allerdings bedeutsam, was von den Betroffenen selbst als Gewalt definiert wird. Eine deutsche Studie macht deutlich, dass Männer tendenziell körperliche Auseinandersetzungen im öffentlichen Raum bis zu einem gewissen Grad als Streit unter Männern, als Teil ihrer männlichen Normalität und nicht als Gewalterfahrung einordnen. Zudem erscheint sexuelle Gewalt in großem Ausmaß tabuisiert, weil sie als unmännlich erlebt wird.<sup>15</sup> Bislang sind die Gewalterfahrungen von Männern zu wenig erforscht, um valide Aussagen über ihre Prävalenz und über die persönliche Betroffenheit von Männern treffen zu können. Dafür bräuchte es ein (neues) Bewusstsein und eine Sprache, die das Gewalterleben von Männern jenseits von Normalisierung und Tabuisierung offenlegen könnte. Des Weiteren fehlt es beispielsweise Menschen mit eingeschränkter Lautsprache und mehrfachen Behinderungen oftmals an grundsätzlicher Sprechmächtigkeit, um über ihre gewaltsamen Erfahrungen berichten zu können. Zudem leben viele Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen, wo strukturelle Gewalt ihre Autonomie und Selbstbestimmung häufig unverhältnismäßig einschränkt und interpersonale Gewalt fördert. Gewaltsame Übergriffe, Verletzungen und Beleidigungen sind oft Teil ihres gelebten Alltags und werden nicht als Gewalt definiert. Das kann dazu führen, dass das Ausmaß ihrer Gewaltbetroffenheit unterrepräsentiert ist, wie die Studie zu Erfahrungen und Prävention von Gewalt an Menschen mit Behinderungen in Österreich (2019) zeigt. In geschlechtsspezifischer Hinsicht bestätigte aber auch diese Studie, dass Frauen mit Behinderungen – so wie Frauen ohne Behinderungen – signifikant häufiger von

sexueller Gewalt im Vergleich zu Männern mit und ohne Behinderungen betroffen sind.<sup>16</sup>

Die Zuschreibungen, mit denen Opfer bedacht werden, unterscheiden sich stark von denen, die Tätern bzw. Täterinnen zugeschrieben werden. Demnach ist das Bild eines Opfers charakterisiert durch Schwäche, Unterlegenheit, Wehrlosigkeit und Passivität, wohingegen Täter bzw. Täterinnen mit Dominanz, Stärke, Unabhängigkeit, Handlungsmacht und Durchsetzungsfähigkeit assoziiert werden. Der Opferbegriff in Teilen der Jugendkultur wird häufig als abwertendes Schimpfwort anderen Menschen gegenüber verwendet.<sup>17</sup> Dies verdeutlicht, dass häufig Täter bzw. Täterinnen mit positiven – der Norm entsprechenden – und Opfer mit negativen – von der Norm abweichenden – Konnotationen assoziiert werden. Somit ergibt sich eine Bewertung, die auch in den Geschlechterpraktiken eingeschrieben ist, wonach Opfer mit eher weiblichen Attributen und Täter bzw. Täterinnen mit männlichen bedacht werden. Diese darin zum Ausdruck gebrachte männliche Vormachtstellung bedient sich Strukturen der Unterdrückung, die in Ausgrenzung und Marginalisierung münden können. Connell begründet das Konzept der hegemonialen Männlichkeit und die damit verbundene männliche Dominanz im Patriarchat. In diesem ist die Vielfältigkeit von Männlichkeit und Weiblichkeit und deren Relationen zueinander abgebildet und erlaubt Machtbeziehungen, Dominanz und Unterordnung nicht nur zwischen Männern und Frauen, sondern auch unter Männern zu beleuchten.<sup>18</sup> Männer erleben Gewalt von Männern und von Frauen, aber auch Frauen können Gewalt von Frauen ausgesetzt sein. Neben dem Geschlecht spielen oftmals auch andere soziale Merkmale, wie Alter, Behinderung, Ethnie und sexuelle Orientierung bzw. deren Verschrän-

kungen eine Rolle. Geschlechter- und Ungleichheitsverhältnisse sind historisch gewachsen sowie sozial konstruiert und spiegeln sich in gesetzlichen Regelungen und politischen Handlungsmustern wider. Wie dargelegt, sind der Begriff Opfer und die damit assoziierten Zuschreibungen bzw. die unterschiedlichen Dimensionen von Gewalt sehr vielschichtig und daher kaum fass- und (re-)konstruierbar. Je nach Blickwinkel zeigt sich entweder ein recht enges (strafrechtlich begründetes) Verständnis von Gewalt, wie aus Sicht der Kriminologie und Viktimologie, oder es offenbart sich ein sehr breites Spektrum an Erzählungen über Verletzungen, Übergriffen, Beeinträchtigungen und Folgen, die aus einer Betroffenenperspektive heraus formuliert werden. Bedeutsam dabei ist, dass den Begriffen Opfer und Gewalt immer eine geschlechtsspezifische Dimension inhärent ist.

### **3. DER MENSCHENRECHTLICHE RAHMEN FÜR DEN OPFERBEGRIFF**

In den folgenden Kapiteln wird dargestellt, wie sich die steigende Anerkennung der geschlechtsspezifischen Dimension im Zusammenhang mit den Begriffen Gewalt und Opfer im rechtlichen Rahmen auswirkt. Dabei wird besonderes Augenmerk auf die Entstehung des Opferbegriffs in der Opferschutzrichtlinie gelegt und eine mögliche Auswirkung der breiten Definition von Gewalt gegen Frauen im Istanbul-Übereinkommen auf die Definitionen in der Opferschutzrichtlinie beleuchtet.

Die Erklärung über Grundprinzipien der rechtmäßigen Behandlung von Verbrechenopfern und Opfern von Machtmissbrauch<sup>19</sup> stellt das erste Instrument auf internationaler Ebene dar, das Rechte von Opfern im Hinblick auf den Zugang zu Recht und gerechter Behandlung, Schadenersatz und Entschädigung definiert.<sup>20</sup>

Die Grundprinzipien aus 1985 werden daher auch oft als die Magna Charta der Opferrechte bezeichnet<sup>21</sup> und definieren „Opfer von Verbrechen“ und „Opfer von Machtmissbrauch“.<sup>22</sup> Während sich die erste Opfergruppe auf Verbrechen im nationalen Strafrecht bezieht, erfüllen Opfer von Machtmissbrauch die Definition, wenn ein Schaden eintritt, der durch Handlungen oder Unterlassungen, „welche zwar noch keine Verstöße gegen das nationale Strafrecht, dafür aber gegen international anerkannte Menschenrechtsnormen darstellen.“<sup>23</sup> Die weitere Ausgestaltung der Rechte der zwei Gruppen ist unterschiedlich und in Bezug auf Opfer von Machtmissbrauch von Vagheit geprägt.<sup>24</sup> Beiden Opferdefinitionen ist gemein, dass Opfer als Personen definiert werden, „die einzeln oder kollektiv durch Handlungen oder Unterlassungen (...) Schaden – insbesondere auch körperlichen oder psychischen Schaden, seelisches Leid oder materielle Verluste – erlitten haben oder in ihren Grundrechten wesentlich beeinträchtigt worden sind.“

In Bezug auf Familienangehörige von Opfern von Verbrechen definieren die Grundprinzipien, dass auch unmittelbare Familienangehörige oder Unterhaltsberechtigte des eigentlichen Opfers sowie Personen, die beim Eingreifen zur Hilfeleistung an bedrängte Opfer oder zur Verhütung einer Viktimisierung selbst zu Schaden gekommen sind, als Opfer zu betrachten sind.<sup>25</sup>

Während sich die Grundprinzipien aus 1985 vorrangig auf Opfer nationaler Straftaten konzentrieren, liegt der Fokus der 20 Jahre später angenommenen Grundprinzipien auf Opfern internationaler Verbrechen. Die „Grundprinzipien und Leitlinien betreffend das Recht der Opfer von groben Verletzungen der internationalen Menschenrechtsnormen und schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht auf

Rechtsschutz und Wiedergutmachung“<sup>26</sup> baut die Rechte der in den Grundprinzipien von 1985 genannten Opfer von Machtmissbrauch erheblich aus. Begonnen hatten die Arbeiten an den 2005-Grundprinzipien bereits im Jahr 1989 mit einer Studie zu dem Recht auf Restitution, Entschädigung und Rehabilitation von Opfern schwerer Menschenrechtsverletzungen.<sup>27</sup> Grundprinzip 8 definiert Opfer von groben Verletzungen der internationalen Menschenrechtsnormen und schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht, wobei in weiten Teilen die Definition jener der 1985-Grundprinzipien entspricht. Es werden vier Kategorien von Opfern definiert: (1) Einzelpersonen, die unmittelbar Schaden erlitten haben, (2) Familie oder abhängige Angehörige des unmittelbaren Opfers, (3) Personen, die bei dem Versuch, eine Viktimisierung zu verhindern, Schaden erlitten haben, sowie (4) Opfergruppen („collective victims“), wie beispielsweise Bevölkerungsgruppen oder Organisationen.<sup>28</sup> Die Definition der 2005-Grundprinzipien umfasst jedoch nicht juristische Personen, obwohl dies im Laufe der Verhandlungen versucht wurde einzufügen.<sup>29</sup>

Auf europäischer Ebene nahm der Europarat eine Pionierrolle in Bezug auf Rechte von Opfern von Verbrechen ein.<sup>30</sup> Bereits 1983 wird im Europäischen Übereinkommen über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten<sup>31</sup> eine – wenn auch enge – Definition für Opfer in der Präambel angeführt. Das Übereinkommen umfasst Opfer „vorsätzlicher Gewalttaten, die eine Körperverletzung oder Gesundheitsschädigung erlitten haben“ sowie unterhaltsberechtigte Hinterbliebene von infolge solcher Straftaten verstorbenen Opfern.<sup>32</sup> Der Begriff wurde erweitert und bereits in der Empfehlung R(85)11<sup>33</sup> wird darauf hingewiesen, dass die Strafjustiz auch unter anderem auf psychische Verletzungen Rücksicht nehmen sollte. Erst in der Emp-

fehlung R(2006)8 über die Unterstützung der Opfer von Straftaten<sup>34</sup> werden neben physischen Verletzungen auch psychische Verletzungen, seelisches Leid oder wirtschaftliche Verluste als mögliche Auswirkungen einer Straftat genannt.

Groenhuijsen zeigt, dass es trotz Entwicklungen und Fortschritten im Bereich der Rechte von Opfern unwahrscheinlich erscheint, dass es auf Ebene der Vereinten Nationen auf Grund einer „convention fatigue“ ein allgemeines Übereinkommen zu Rechten von Opfern geben wird. Allerdings lässt sich beobachten, dass sowohl auf internationaler Ebene sowie auf Ebene des Europarats dennoch zahlreiche Übereinkommen entwickelt wurden, die spezifische Maßnahmen für „besonders gefährdete“ Opfergruppen vorsehen.<sup>35</sup> Beispielsweise wurden im Jahr 2000 im Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels<sup>36</sup>, bestimmte Rechte für Opfer des Menschenhandels definiert. Das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels definiert „Opfer“ als alle natürlichen Personen, die dem Menschenhandel ausgesetzt sind.<sup>37</sup> Ein weiteres Beispiel für ein Übereinkommen für eine spezifische Opfergruppe stellt, wie bereits oben ausgeführt, das Istanbul-Übereinkommen zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt dar. Im folgenden Kapitel wird analysiert, in welcher Weise der Rahmen auf Ebene der Vereinten Nationen und des Europarats den Opferbegriff in der Opferschutzrichtlinie beeinflusst.

#### **4. DIE ENTWICKLUNG DES OPFERBEGRIFFS IN DER OPFERSCHUTZRICHTLINIE**

Im Vergleich mit den Vereinten Nationen sowie dem Europarat hat sich die EU erst spät mit den Opfern von Straftaten und

ihren Rechten auseinandergesetzt.<sup>38</sup> Der Rahmenbeschluss über die Stellung des Opfers im Strafverfahren<sup>39</sup> aus dem Jahr 2001 wird allerdings als Meilenstein der Opferrechte beschrieben, weil es das erste „hard-law instrument“ in diesem Bereich darstellt. Nachdem in den 1990er Jahren die EU stets die Meinung vertrat, dass sie keine Kompetenz im Bereich der Strafjustiz hätte, änderte sich später diese Haltung, insbesondere auf Grund der Situation von sogenannten „cross-border victims“, also Personen, die außerhalb des Wohnsitzstaates Opfer einer Straftat wurden. Allerdings hätte eine alleinige Regelung der Situation dieser spezifischen Opfergruppe dazu führen können, dass diese andere oder mehr Rechte erhalten als Personen, die im Wohnsitzstaat Opfer werden. Dies hätte wiederum zu einem Widerspruch mit den EU-Grundfreiheiten geführt. Daher fiel der Entschluss auf einen Rahmenbeschluss, der auf alle Opfer anwendbar ist.<sup>40</sup>

Die Opferdefinition des Rahmenbeschlusses wurde wortgleich für den Vorschlag der Europäischen Kommission (EK) für die Opferschutzrichtlinie übernommen.<sup>41</sup> Das Konzept „besonders gefährdeter Opfer“ („particularly vulnerable“) wird bereits im Rahmenbeschluss erwähnt sowie die Verpflichtung, dass diese Gruppe „eine ihrer Situation am besten entsprechende spezifische Behandlung erfahren“ soll.<sup>42</sup> Allerdings gibt der Rahmenbeschluss nicht vor, nach welchen Kriterien besonders gefährdete Opfer definiert werden sollen und überlässt diese den EU-Mitgliedstaaten.<sup>43</sup>

Die EK veröffentlichte zwei Umsetzungsberichte zum Rahmenbeschluss (2004 und 2009) und gelangte 2009 zum Schluss, dass die Durchführung dieses Rahmenbeschlusses „nicht zufriedenstellend“ ist.<sup>44</sup> Die mangelnde Umsetzung – zum Teil wohl

auch ausgelöst durch die sehr offene Formulierung und dem damit sehr großen Umsetzungsspielraum<sup>45</sup> – war der Auslöser für den Erlass der Opferschutzrichtlinie.<sup>46</sup>

#### **4.1 Analyse der Entstehung des Opferbegriffs in der Opferschutzrichtlinie**

Der Vorschlag der EK zur Definition des Opferbegriffs unterscheidet sich nur unwesentlich von der finalen Definition in Artikel 2 der Opferschutzrichtlinie. Der Vorschlag definierte „Opfer“ als „natürliche Personen, die eine Schädigung, insbesondere eine Beeinträchtigung ihrer körperlichen oder geistigen Unversehrtheit, seelisches Leid oder einen wirtschaftlichen Verlust als direkte Folge einer Straftat erlitten haben“ sowie „die Familienangehörigen einer Person, die infolge einer Straftat ums Leben gekommen ist“.<sup>47</sup> Während der Ausschuss der Regionen anmerkte, dass der Opferbegriff zu breit sei und damit auch Opfer von „Bagatelldelikten“ Zugang zu (...) Verfahrensrechten“ erhielten, was zu hohen Kosten führen werde<sup>48</sup>, hatte der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) Bedenken, dass durch den Begriff „natürliche Personen“ Unternehmen und Organisationen vom Opferbegriff ausgeschlossen wären.<sup>49</sup> Der finale Text der RL 2012/29 bleibt dahingehend unverändert und umfasst daher juristische Personen nicht, was als Versäumnis eingeschätzt wird.<sup>50</sup>

Obwohl der Vorschlag noch vorsieht, dass Opfer eine Schädigung, „insbesondere eine Beeinträchtigung ihrer körperlichen oder geistigen Unversehrtheit, seelisches Leid oder einen wirtschaftlichen Verlust“ erleiden, spricht der finale Text der Richtlinie von körperlicher, geistiger oder seelischer Schädigung. Wie von Hilff aufgezeigt, fehlt in der deutschen Fassung der Richtlinie der Hinweis auf eine demonstrative Aufzählung durch den Be-

griff „insbesondere“. Sexuelle Integrität ist beispielsweise nicht explizit aufgezählt und muss daher unter die breiten Kategorien körperlicher, geistiger oder seelischer Schädigung subsumiert werden.<sup>51</sup>

Im Verlauf des Entstehungsprozesses wurde von verschiedenen Seiten angemerkt, dass die Definition der Familienangehörigen einer Person, die infolge einer Straftat ums Leben gekommen ist, als Opfer zu eng gefasst sei. Die Folgenabschätzung in Vorbereitung des Vorschlags der EK für die Richtlinie zeigt verschiedene Varianten, unter anderem auch eine Variante mit einer breiteren Definition von Familienangehörigen, die auch der Erklärung der Vereinten Nationen über Grundprinzipien der rechtmäßigen Behandlung von Verbrechenopfern und Opfern von Machtmissbrauch entsprochen hätte.<sup>52</sup> Aus Kostengründen wurde für den Vorschlag jene Variante gewählt, die einen engen Familienangehörigenbegriff vorsieht.<sup>53</sup> Der Vorschlag der EK sprach in Erwägungsgrund (Erwg) 9 davon, dass „[a]uch die Familienangehörigen der Opfer“ durch die Straftat einen Schaden erleiden, „vor allem die Hinterbliebenen eines ums Leben gekommenen Opfers“.<sup>54</sup> Angestoßen durch das Europäische Parlament<sup>55</sup> änderte sich die Formulierung nur wenig und in der finalen Version der Richtlinie heißt es in Erwägungsgrund 19: „Insbesondere können Familienangehörige einer Person, deren Tod direkte Folge einer Straftat ist, durch die Straftat einen Schaden erleiden. Daher sollten die Schutzmaßnahmen (...) auch diesen Familienangehörigen (...) zugute kommen.“<sup>56</sup> Der Text in Artikel 2 zeigt, dass mit dem Ausdruck „diesen Familienangehörigen“ ausschließlich Familienangehörige eines ums Leben gekommenen Opfers gemeint sind.<sup>57</sup> Im Entstehungsprozess der Richtlinie später eingebrachte Stellungnahmen führten zu keiner Textänderung. Der EWSA merkte



in seiner Stellungnahme an, dass auch viele überlebende Verbrechenopfer so schwere Verletzungen davontragen, „dass sie ein sehr hohes Maß an Unterstützung bei der Ausübung ihrer Rechts- und Handlungsfähigkeit benötigen, um die Tat selbst anzuzeigen oder ihr Recht und ihre Ansprüche auf Schadenersatz vor Gericht einzuklagen, weshalb dies von den Angehörigen oder anderen Hilfspersonen übernommen werden muss.“<sup>58</sup> Auch seitens der Vereinten Nationen wird angemerkt, dass im Lichte der 1985-Grundprinzipien sowie der Empfehlung des Europarats R(2006)8 über die Unterstützung der Opfer von Straftaten<sup>59</sup> der Begriff der Familienangehörigen breiter gefasst werden sollte und nicht nur bei einem Todesfall einer Person auch Familienangehörige als Opfer definiert werden.<sup>60</sup> In dem finalen Text der Richtlinie (RL) 2012/29 wird ein enger Familienangehörigen-Begriff für die Definition als Opfer verwendet, Familienangehörige haben jedoch Anspruch auf Rechte wie beispielsweise auf Schutzmaßnahmen oder Maßnahmen zum Schutz der Privatsphäre.<sup>61</sup>

Um die Anzahl der Familienangehörigen von Opfern begrenzen zu können, steht es den einzelnen Mitgliedstaaten offen, Verfahren einzuführen, welche die Zahl der Angehörigen im Einzelfall eruiert.<sup>62</sup> Dies wurde durch das Europäische Parlament vorgeschlagen.<sup>63</sup>

Die Fragen darüber, welche Opfer als „besonders schutzbedürftig“<sup>64</sup> einzustufen sind oder welche Opfer „besondere Schutzbedürfnisse“<sup>65</sup> haben, nahmen in der Entstehung der Richtlinie großen Raum ein. Im Vorschlag der EK wurden in Artikel 18 („Feststellung der besonderen Schutzbedürftigkeit“, Artikel 22 RL 2012/29) in Absatz 1 und 2 vier besonders schutzbedürftige Opfergruppen identifiziert: Minderjährige, Menschen mit Behinderungen, Opfer sexueller Gewalt und Opfer von

Menschenhandel. Erst in Absatz 3 wurde festgestellt, „dass sämtliche Opfer nach Maßgabe der innerstaatlichen Verfahren frühzeitig einer individuellen Begutachtung unterzogen werden, damit festgestellt werden kann ob sie (...) besonders geschützt werden müssen.“<sup>66</sup> In mehreren Stellungnahmen zum Vorschlag wurden einerseits der Aufbau des Artikels, verwendete Begriffe sowie die fehlende Aufzählung weiterer Opfergruppen kritisiert.

Die Struktur und gewählte Formulierung führte zu Unklarheiten, ob die Liste der angeführten Opfergruppen abschließend ist oder nicht.<sup>67</sup> Zudem zeigte der EWSA auf, dass es durch die Struktur des Artikels 18 im Vorschlag zu einer möglichen Hierarchie zwischen einzelnen Opfergruppen kommen könnte. Der Artikel sollte daher klären, dass die besondere Schutzbedürftigkeit aller Opfer durch eine individuelle Begutachtung eruiert wird.<sup>68</sup> Wie vom Europäischen Parlament vorgeschlagen<sup>69</sup>, sollte daher der relevante Artikel mit der Feststellung, dass „Opfer (...) frühzeitig einer individuellen Begutachtung unterzogen werden“, beginnen. Die einzelnen Absätze des Artikels 18 (Artikel 22 in RL 2012/29) wurden umgedreht und statt Auflistung von vier Opfergruppen wird in Artikel 22 (3) darauf hingewiesen, dass bestimmte Opfergruppen „besondere Aufmerksamkeit“ erhalten. Kinder werden per se als Opfer mit besonderen Schutzbedürfnissen definiert.<sup>70</sup>

Die in Artikel 22 (3) aufgezählten Opfergruppen „Opfer von Menschenhandel, Terrorismus, organisierter Kriminalität, Gewalt in engen Beziehungen, sexueller Gewalt oder Ausbeutung, geschlechtsbezogener Gewalt oder Hassverbrechen und Opfer mit Behinderungen und Opfer im Kindesalter“ gehen weit über jene der vier im Vorschlag genannten Gruppen hinaus. Der Vorschlag beispielsweise enthielt keinen Verweis auf Opfer von geschlechts-

bezogener Gewalt oder von Gewalt in engen Beziehungen, was durch das Europäische Parlament unter anderem eingefordert wurde.<sup>71</sup> Weitere Opfergruppen, die im Rahmen einer individuellen Begutachtung besonders berücksichtigt werden sollen und im Vorschlag nicht explizit genannt wurden, sind Opfer von Terrorismus, organisierter Kriminalität, sexueller Ausbeutung und Hasskriminalität.<sup>72</sup> La Strada International und PICUM (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants) wiesen beispielsweise auf die besondere Lage von Migrantinnen und Migranten mit unsicherem Aufenthaltsstatus hin, was in Artikel 18 ebenso berücksichtigt werden sollte.<sup>73</sup> Dieser Vorschlag, sowie der Vorschlag auch Opfer von Folter zu berücksichtigen,<sup>74</sup> fanden nicht Eingang in die Richtlinie. In der im Juni 2020 veröffentlichten EU-Strategie zu Opferrechten wird jedoch auf die besondere Situation von Migrantinnen und Migranten mit unsicherem Aufenthalt hingewiesen und die Strategie betont, dass die Opferschutzrichtlinie unabhängig vom Aufenthaltsstatus der Person anwendbar ist.<sup>75</sup>

Der Vorschlag definierte bestimmte Opfergruppen als „besonders schutzbedürftig“<sup>76</sup>, was beispielsweise vom Europäischen Parlament kritisiert wurde, denn „[v]iele Opfer, einschließlich Opfer geschlechtsbezogener Gewalt möchten nicht mit Schutzbedürftigkeit in Verbindung gebracht werden“.<sup>77</sup> Aus dem vom Parlament vorgeschlagenen „Opfer mit besonderen Bedürfnissen“ wurde im finalen Text der Richtlinie „besondere Schutzbedürfnisse“.

#### 4.2 Anwendung des Opferbegriffs in den Mitgliedstaaten

Die Umsetzung des Opferbegriffs auf nationaler Ebene ist in mehreren Mitgliedstaaten lückenhaft.<sup>78</sup> In manchen Ländern fehlt eine Definition von „Opfer“, oder der

Umstand, dass auch Familienmitglieder von Personen, die durch ein Verbrechen ums Leben gekommen sind, als Opfer zu definieren sind, wurde nicht in nationale Gesetze umgesetzt. Zudem zeigt sich auch eine lückenhafte Umsetzung von Rechten jener Familienangehörigen von Opfern, die nicht ums Leben gekommen sind.<sup>79</sup> Als Beispiele für eine Ausweitung des Opferbegriffs, der über die Richtlinie hinausgeht, werden Finnland und Spanien genannt. In Finnland werden auch Personen als Opfer definiert, die durch eine Straftat belästigt oder gefährdet sind. In Spanien werden auch Familienmitglieder von vermissten Personen als Opfer definiert.<sup>80</sup>

Die Umsetzung einer individuellen Begutachtung laut Artikel 22 RL 2012/29 wird als große Herausforderung betrachtet, was zu einer fehlenden Umsetzung in mehreren Staaten geführt hat.<sup>81</sup> In einem Bericht des Europäischen Parlaments zur Umsetzung der Richtlinie 2012/29 fordert das Parlament die Mitgliedstaaten auf, „den Begriff ‚Familienangehörige‘ – und andere Schlüsselbegriffe wie ‚besonders schutzbedürftig‘ – breit auszulegen, damit die Liste möglicher Rechteinhaber nicht unnötig eingeschränkt wird“.<sup>82</sup>

Im Folgenden wird betrachtet, unter welchen Umständen ein Opfer als Opfer im Sinne der RL 2012/29 betrachtet werden kann. Grundsätzlich muss eine körperliche, geistige oder seelische Schädigung oder ein wirtschaftlicher Verlust als direkte Folge einer Straftat vorliegen.<sup>83</sup> Damit wählt die Richtlinie ein Betroffenheitskonzept des Begriffs „Opfer“ im Gegensatz zu einem Rechtsgutskonzept (Opfer einer Straftat ist Trägerin bzw. Träger des durch den konkreten Straftatbestand geschützten Rechtsguts).<sup>84</sup> Das Vorliegen einer Straftat verlangt nicht, dass ein Täter oder eine Täterin ermittelt, gefasst, verfolgt oder verurteilt wurde.<sup>85</sup> Allerdings sind „einzelstaatliche Verwaltungsverfahren

und Formalitäten (...) mit denen bestätigt wird, dass eine Person als Opfer gilt“ davon unberührt.<sup>86</sup> Dieser Zusatz in ErwG 19 der RL 2012/29 wurde erst auf Vorschlag des Europäischen Parlaments hin eingefügt.<sup>87</sup> Das Europäische Parlament führt in einer Studie vier Länder an (Belgien, Frankreich, Litauen, Polen), in denen Opfer den Opferstatus beantragen müssen.<sup>88</sup>

Der Zugang zu Opferunterstützungsdiensten darf auch nicht davon abhängig gemacht werden, ob ein Opfer eine Straftat einer zuständigen Behörde förmlich angezeigt hat,<sup>89</sup> was in manchen EU-Mitgliedstaaten nicht entsprechend umgesetzt ist. In einem EU-Mitgliedstaat beispielsweise haben ausschließlich Opfer von häuslicher Gewalt Zugang zu Unterstützungsdiensten, obwohl sie keine Anzeige erstatten.<sup>90</sup> Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) zeigt in ihrer Forschung, dass der Zugang zu Unterstützungsdiensten im Zeitraum vor einer förmlichen Anzeige essentiell ist, um damit den Schritt zu einer Anzeige für das Opfer zu verbessern. Opfer sind eher dazu geneigt, Anzeige zu erstatten, wenn sie zuvor durch eine spezialisierte Einrichtung eingehend informiert und unterstützt wurden.<sup>91</sup>

In Bezug auf Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt könnte die Definition des Begriffs Opfer in der RL 2012/29 problematisch sein, da diese auf eine Schädigung beruht, die eine direkte Folge einer Straftat ist. Sollten bestimmte Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt nicht als Straftat auf nationalstaatlicher Ebene definiert sein, würde das bedeuten, dass Opfer dieser Formen von Gewalt nicht unter dem Opferbegriff der Richtlinie fallen.<sup>92</sup> Das Istanbul-Übereinkommen hingegen verfolgt einen breiteren Ansatz für die Opferdefinition, da der Opferstatus nicht an einen Straftatbestand geknüpft ist.<sup>93</sup> Es verlangt die Kriminalisierung

von psychischer Gewalt und Nachstellung („Stalking“)<sup>94</sup>, wobei mehrere EU-Mitgliedstaaten Nachstellung/Stalking als Form der geschlechtsspezifischen Gewalt bisher nicht als Strafrechtstatbestand definiert haben.<sup>95</sup>

### 4.3 Überlegungen zur Ratifikation des Istanbul-Übereinkommens im Hinblick auf die Opferschutzrichtlinie

Artikel 75 des Istanbul-Übereinkommens erlaubt eine Ratifikation des Übereinkommens durch die EU. Der Prozess der EU startete im Jahr 2015 mit der Veröffentlichung einer Roadmap der EK.<sup>96</sup> Das Europäische Parlament hat von Anfang an den Prozess unterstützt.<sup>97</sup> Am 13. Juni 2017 hat die EU das Übereinkommen unterzeichnet, jedoch noch nicht ratifiziert. Im Falle der Ratifizierung wären die Unionsorgane völkerrechtlich verpflichtet, das Übereinkommen innerhalb des unionsrechtlichen Kompetenzrahmens umfassend umzusetzen.<sup>98</sup> Es wird angenommen, dass, im Falle der Ratifizierung durch die EU, spezifischere Richtlinien erlassen werden müssen, um allen Vorgaben des Übereinkommens gerecht zu werden. Die Richtlinie 2012/29 verweist zwar auf Gewalt gegen Frauen, hat aber einen breiteren Anwendungsbereich und ist daher nicht spezifisch genug im Hinblick auf Opfer von Gewalt gegen Frauen.<sup>99</sup> Es wäre daher notwendig, zu überprüfen, ob die EU nicht weitere Richtlinien erlassen müsste, die genauer auf bestimmte Formen der Gewalt gegen Frauen eingehen.<sup>100</sup>

Der Opferbegriff des Istanbul-Übereinkommens ist, wie bereits erwähnt, breiter als jener der Opferschutzrichtlinie. Die Richtlinie verlangt eine Schädigung oder einen wirtschaftlichen Verlust als direkte Folge einer Straftat, wohingegen das Übereinkommen eine natürliche Person als Opfer bezeichnet, die oder der Gegenstand von häuslicher Gewalt oder Gewalt

gegen Frauen ist.<sup>101</sup> Allerdings müssen die unter Artikel 3 (a) und (b) des Übereinkommens aufgeführten Handlungen, wie beispielsweise psychische oder wirtschaftliche Gewalt, nicht notwendigerweise auch strafbare Handlungen sein.<sup>102</sup> Nachdem die Handlungen nicht unbedingt Straftaten sein müssen, verlangt das Übereinkommen auch einen Schutz von Opfern, der nicht an ein Verfahren gebunden ist.<sup>103</sup>

Zudem ist der Opferbegriff des Istanbul-Übereinkommens in einer weiteren Hinsicht breiter als jener der Richtlinie 2012/29. Die Richtlinie spricht von einer natürlichen Person, die eine „Schädigung oder einen wirtschaftlichen Verlust (...) erlitten hat“.<sup>104</sup> Das Übereinkommen hingegen spricht von Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt, die zu „Schäden oder Leiden der Frauen führen oder führen können“.<sup>105</sup> Der Überwachungsmechanismus des Übereinkommens GREVIO zeigt im Evaluierungsbericht zu Portugal ein Beispiel für eine zu enge Definition des Opfers. In Portugal spricht das Gesetz von einem Leiden oder Schaden, der direkte Folge einer Handlung oder Unterlassung im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt steht. Dies würde nicht jene Handlungen umfassen, die zu Schäden oder Leiden führen können.<sup>106</sup> Zudem wird in Portugal der Status als Opfer von häuslicher Gewalt erst nach einer Anzeige bei Strafverfolgungsbehörden zuerkannt, was bedeutet, dass Opfer, die keine Anzeige erheben wollen, nicht den Opferstatus erhalten. GREVIO unterstreicht, dass alle Opfer Zugang zu Unterstützung erhalten müssen, unabhängig davon, ob der Status als Opfer verliehen wurde oder nicht.<sup>107</sup>

## 5. CONCLUSIO

Die Entwicklung des Opferbegriffs und die damit verbundenen Gewaltformen zeigen, dass sich das enge Verständnis von Gewalt auf rein physische Formen, das

noch in den 1980er Jahren dominierte, um weitere Dimensionen, wie psychische und wirtschaftliche Schädigung, erweiterte. Bemerkenswert ist allerdings, dass die Opferschutzrichtlinie sexuelle Gewalt nicht explizit erwähnt, sondern „nur“ unter physische und psychische Schäden subsumiert. Im Istanbul-Übereinkommen nehmen sexuelle Gewalt (Artikel 36) und sexuelle Belästigung (Artikel 40) wiederum einen wichtigen Stellenwert ein und im Artikel 25 werden Vertragsstaaten eigens aufgefordert, spezialisierte Unterstützungsstrukturen für Opfer von sexueller Gewalt bereitzustellen. Hier lassen sich klare Unterscheidungen bei der Definition bzw. Gewichtung von sexueller Gewalt in der Opferschutzrichtlinie vs. Istanbul-Übereinkommen feststellen. Die Opferschutzrichtlinie stellt zwar einen Geschlechterbezug her, indem Frauen unter den „Opfern mit besonderen Schutzbedürfnissen“ genannt werden, jedoch findet sexuelle Gewalt – von der überproportional Frauen und Mädchen betroffen sind – im Opferbegriff (Artikel 2) keine eigene Erwähnung.

Ein mögliches Spannungsfeld zwischen dem Istanbul-Übereinkommen und der Opferschutzrichtlinie könnte sich aus Vorgehensweisen in den Ländern ergeben, die definieren, ab wann einer Person der „Opferstatus“ zuerkannt wird, wie das obige Beispiel zu Portugal illustriert hat. GREVIO betont ganz klar, dass alle von Gewalt betroffenen Frauen und Mädchen, unabhängig davon, ob sie formal einen Opferstatus besitzen, Zugang zu allen Unterstützungsdiensten erhalten müssten.<sup>108</sup> Da allerdings laut der Opferschutzrichtlinie „einzelstaatliche Verwaltungsverfahren und Formalitäten (...) mit denen bestätigt wird, dass eine Person als Opfer gilt“ davon unberührt sind<sup>109</sup>, bleibt offen, ob alle Opfer in den einzelnen Ländern von den in der Opferschutzrichtlinie veran-

kerten Rechten auch tatsächlich Gebrauch machen können.

Ein Bericht der Europäischen Kommission über die Umsetzung der Richtlinie von 2020 stellt fest, dass es in einigen Mitgliedstaaten eine fehlende Übereinstimmung in Bezug auf die Begriffsdefinition von Opfer gibt. Entweder gäbe es keine Definition von Opfer oder keine Präzisierung hinsichtlich der Einbeziehung von Familienangehörigen, was zur Einschränkung von deren Rechte geführt habe. Hinsichtlich der praktischen Durchführung der Richtlinie wurden in den meisten Mitgliedstaaten Mängel bei der Umsetzung einiger wichtiger Bestimmungen der Richtlinie festgestellt, wie etwa beim Zu-

gang zu Informationen, Unterstützungsdiensten und Schutz im Einklang mit den individuellen Bedürfnissen der Opfer. Die Bestimmungen über die Verfahrensrechte und die Wiedergutmachung scheinen weniger problematisch zu sein.<sup>110</sup>

Im Falle einer Ratifizierung des Istanbul-Übereinkommens durch die EU müssen spezifische Richtlinien erlassen werden, die dem breiten Gewaltbegriff des Istanbul-Übereinkommens entsprechen und die Vertragsstaaten verpflichten, adäquate Schutz- und Unterstützungsstrukturen zu etablieren. Damit können noch bestehende Lücken im Gewaltschutz in einzelnen Staaten geschlossen werden.

<sup>1</sup> 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/JI.

<sup>2</sup> Nähere Informationen zum EU-Projekt (finanziert vom Justice Programme der Europäischen Union 2014–2020), unter: <https://bim.lbg.ac.at/de/rivi>.

<sup>3</sup> Kersten 2015, 30 f.

<sup>4</sup> Von Hentig verwendete den Begriff „geistige Behinderung“, der nach wie vor auch in Rechtstexten zu finden ist. Gemäß der Definitionen der UN-Behindertenrechtskonvention, der Disability Studies und von Selbstvertreter/-innen sind Bezeichnungen wie intellektuelle oder kognitive Beeinträchtigung sowie Menschen mit Lernschwierigkeiten vorzuziehen.

<sup>5</sup> Von Hentig 1948, 404–419.

<sup>6</sup> Scraton 1990, 10–25.

<sup>7</sup> Vienna Declaration and Programme of Action. Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June

1993, Online: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx>.

<sup>8</sup> Kartusch 2015.

<sup>9</sup> Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, am 11.05.2011 in Istanbul unterzeichnet, daher Istanbul-Übereinkommen, am 01.08.2014 in Kraft getreten.

<sup>10</sup> General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, CEDAW/C/GC/35, 26.07.2017.

<sup>11</sup> Ulrich/Rössl 2017, 43.

<sup>12</sup> Vereinte Nationen 2006.

<sup>13</sup> Wie bspw. Tötungsdelikte, Raub, Körperverletzungen, Drohungen, Erpressungen, Sexualdelikte und Straftaten gegen die Freiheit.

<sup>14</sup> Vgl. Kapella et al. 2011, 14.

<sup>15</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2004.

<sup>16</sup> Mayrhofer et al. 2019, 32 f, ebd., 407 ff.

<sup>17</sup> Strobl 2009, 89–98.

<sup>18</sup> Connell 2006, 92–102.

<sup>19</sup> VN Generalversammlung, Erklärung

über Grundprinzipien und rechtmäßiger Behandlung von Verbrechenopfern und Opfern von Machtmissbrauch, Resolution 40/34, 29. November 1985, im Folgenden „1985-Grundprinzipien“.

<sup>20</sup> Bassiouni 2006, 247.

<sup>21</sup> Groenhuijsen 2014, 34.

<sup>22</sup> Artikel 1 und Artikel 18 der 1985-Grundprinzipien.

<sup>23</sup> Artikel 18 der 1985-Grundprinzipien.

<sup>24</sup> Groenhuijsen 2014, 33.

<sup>25</sup> Artikel 2 der 1985-Grundprinzipien.

<sup>26</sup> VN Generalversammlung, Grundprinzipien und Leitlinien betreffend das Recht der Opfer von groben Verletzungen der internationalen Menschenrechtsnormen und schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht auf Rechtsschutz und Wiedergutmachung, Resolution 60/147, 16. Dezember 2005, im Folgenden „2005-Grundprinzipien“.

<sup>27</sup> Kintzel 2007, 49. Zu einer detaillierten Beschreibung der Entstehung der 2005-Grundprinzipien siehe Bassiouni 2006, 247–250.

<sup>28</sup> Bassiouni 2006, 247; ebd. 256 f.

- <sup>29</sup> Ebd.
- <sup>30</sup> *De Casadevante Romani* 2012, 21.
- <sup>31</sup> Europarat 1983.
- <sup>32</sup> Ebd., Präambel.
- <sup>33</sup> Europarat 1985.
- <sup>34</sup> Europarat 2006.
- <sup>35</sup> Groenhuijsen 2014, 39 f.
- <sup>36</sup> Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, BGBl. III Nr. 220/2005.
- <sup>37</sup> Artikel 4 (e) des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels, BGBl. III Nr. 10/2008.
- <sup>38</sup> *Hilf* 2017, 14.
- <sup>39</sup> Rat der Europäischen Union 2001, 1–4, im Folgenden „Rahmenbeschluss“.
- <sup>40</sup> Groenhuijsen/Pemberton 2009, 44 f.
- <sup>41</sup> Siehe Artikel 1 (a) des Rahmenbeschlusses.
- <sup>42</sup> Artikel 2 (2) des Rahmenbeschlusses.
- <sup>43</sup> Groenhuijsen/Pemberton 2009, 53 f. Groenhuijsen und Pemberton zeigten trotz des Umsetzungsspielraums jedoch, dass bei einer Erhebung in 13 Staaten Betroffene von sexueller oder häuslicher Gewalt in neun Staaten als „besonders gefährdete Opfer“ definiert wurden und in weiteren vier Staaten de-facto einen besonderen Status hatten. Siehe ebd., 54.
- <sup>44</sup> Europäische Kommission 2009, 20.
- <sup>45</sup> Groenhuijsen/Pemberton 2009, 50.
- <sup>46</sup> *Hilf* 2017, 16. *Hilf* beschreibt die weiteren Stationen auf dem Weg zur Richtlinie beginnend mit dem Stockholmer Programm (Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, ABi C 115/1 vom 04.05.2010), über die Mitteilung der Europäischen Kommission zur Stärkung der Opferrechte in der EU (KOM (2011) 274) hin zum Budapest-Fahrplan (Entschließung des Rates vom 10. Juni 2011 über einen Fahrplan zur Stärkung der Rechte und des Schutzes von Opfern, insbesondere in Strafverfahren, ABi C 187/1 vom 28.06.2011) und der Mitteilung der Europäischen Kommission (KOM (2011) 573).
- <sup>47</sup> Europäische Kommission 2011a, im Folgenden „Europäische Kommission, Vorschlag für Richtlinie“.
- <sup>48</sup> Ausschuss der Regionen 2012, para 21.
- <sup>49</sup> Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss 2012, para 4.3.3, im Folgenden „EWSA, Stellungnahme des EWSA“.
- <sup>50</sup> *Hilf* 2017, 20.
- <sup>51</sup> Ebd. In der englischen Fassung der RL 2012/29 wird jedoch sehr wohl in Artikel 2 (a) (i) „including“ verwendet.
- <sup>52</sup> Siehe Europäische Kommission 2011b, 25. Es werden die verschiedenen Optionen (policy options 2, 3a, 3b, 4) aufgelistet. Während in den Optionen 3a und 3b ausschließlich Familienangehörige von ums Leben gekommenen Opfern als Opfer definiert werden, sieht Option 4 eine breite Interpretation vor.
- <sup>53</sup> Ebd., 43 mit Hinweis auf Option 3a als die bevorzugte Option.
- <sup>54</sup> Europäische Kommission 2011a.
- <sup>55</sup> Europäisches Parlament 2012, 14 (in Bezug auf Erw 9).
- <sup>56</sup> RL 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/JI, ABi L 2012/315, Erw 19, im Folgenden „RL 2012/29“.
- <sup>57</sup> Auch die Stellungnahme des Europäischen Parlaments zeigt keinen Vorschlag, um die Formulierung in Artikel 2 (a) (ii) im Hinblick auf eine Ausweitung des Familienangehörigen-Begriffs zu ändern. Siehe Europäisches Parlament 2012, 32 (in Bezug auf Artikel 2).
- <sup>58</sup> EWSA, Stellungnahme des EWSA, para 4.3.1.
- <sup>59</sup> Europarat 2006.
- <sup>60</sup> Vereinte Nationen 2011, 3 f.
- <sup>61</sup> Siehe dazu Artikel 18 und 21 der RL 2012/29.
- <sup>62</sup> Artikel 2 (a) der RL 2012/29.
- <sup>63</sup> Europäisches Parlament 2012, 32 f (in Bezug auf Artikel 2).
- <sup>64</sup> Europäische Kommission 2011a, Vorschlag für Richtlinie, Artikel 18.
- <sup>65</sup> Artikel 22 der RL 2012/29.
- <sup>66</sup> Europäische Kommission 2011a, Artikel 18.
- <sup>67</sup> Vereinte Nationen 2011, 4. Amnesty International 2012, 4.
- <sup>68</sup> EWSA, Stellungnahme des EWSA, para 1.8.
- <sup>69</sup> Europäisches Parlament 2012, 49 (in Bezug auf Artikel 18).
- <sup>70</sup> Artikel 22 (4) der RL 2012/29.
- <sup>71</sup> Europäisches Parlament 2012, 49; ebd., 60 f (in Bezug auf Artikel 18).
- <sup>72</sup> Ebd.
- <sup>73</sup> *La Strada International/PICUM* 2012, 1; Vereinte Nationen 2011, 4.
- <sup>74</sup> Amnesty International 2012, 6.
- <sup>75</sup> Europäische Kommission 2020b, 14.
- <sup>76</sup> Europäische Kommission 2011a, Artikel 18 (1).
- <sup>77</sup> Europäisches Parlament 2012, 59.
- <sup>78</sup> Biffi et al. 2016, 115.
- <sup>79</sup> Europäische Kommission 2020a, 3.
- <sup>80</sup> European Parliamentary Research Service 2017, 50 f; Biffi et al. 2016, 111.
- <sup>81</sup> Europäische Kommission 2020a, 8; Biffi et al. 2016, 151 f.
- <sup>82</sup> Europäisches Parlament 2018, para 44.
- <sup>83</sup> Artikel 2 (a) (i) der RL 2012/29.
- <sup>84</sup> *Hilf* 2017, 20.
- <sup>85</sup> Erw 19 der RL 2012/29.
- <sup>86</sup> Ebd.
- <sup>87</sup> Europäisches Parlament 2012, 14 (in Bezug auf Erw 9, in der finalen Version der RL 2012/29 Erw 9).
- <sup>88</sup> European Parliamentary Research Service 2017, 51.
- <sup>89</sup> Artikel 8 (5) sowie Erw 40 der RL

2012/29.

<sup>90</sup> Europäische Kommission 2020a, 7.

<sup>91</sup> Agentur der Europäischen Union für Grundrechte 2019, 54.

<sup>92</sup> Spurek 2016, 21.

<sup>93</sup> Nousiainen/Chinkin 2015, 63. Artikel 3 (e) des Istanbul-Übereinkommens definiert als Opfer natürliche Personen, die geschlechtsspezifischer oder häuslicher Gewalt ausgesetzt sind.

<sup>94</sup> Siehe Artikel 33 und 34 des Istanbul-Übereinkommens. Vertragsparteien können jedoch im Rahmen eines Vorbehalts erklären, bezüglich psychischer Gewalt und Nachstellung auch nichtstrafrechtliche Sanktionen vorzusehen, siehe Artikel 78 (3) des Istanbul-Übereinkommens.

<sup>95</sup> Siehe dazu Van der Aa 2018, 319. Laut Van der Aa haben im Jahr 2016 sieben EU-Mitgliedstaaten keinen strafrechtlichen Tatbestand für Nachstellung. Siehe weiters dazu European Parliamentary Research Service 2017, 28.

<sup>96</sup> Europäische Kommission 2015.

<sup>97</sup> Siehe unter anderem die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. November 2019 zum Beitritt der EU zum Übereinkommen von Istanbul und zu weiteren Maßnahmen zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt, 2019/2855(RSP). Für eine genauere Ausführung der Schritte der EU, inklusive der Annahme zweier Beschlüsse des Rates zur Unterzeichnung des Übereinkommens, siehe De Vido 2020, 66f.

<sup>98</sup> Ulrich/Rössl 2017.

<sup>99</sup> Bonewit/De Santis 2016, 41.

<sup>100</sup> De Vido, 2016, 87.

<sup>101</sup> Artikel 3 (e) iVm Artikel 3 (a) und (b) des Istanbul-Übereinkommens. Die Erläuterungen führen aus, dass nur Frauen und Mädchen Opfer von Gewalt gegen Frauen sein können; Männer, Frauen und Kinder jedoch Opfer häuslicher Gewalt sein können. Siehe dazu Erläuternder Bericht des Istanbul-Übereinkommens, para 45.

<sup>102</sup> Nousiainen/Chinkin 2015, 63.

<sup>103</sup> Ebd., 133.

<sup>104</sup> Artikel 1 (a) (i) der RL 2012/29.

<sup>105</sup> Artikel 3 (a) des Istanbul-Übereinkommens.

<sup>106</sup> Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence 2019, paras 5 und 10(a).

<sup>107</sup> Ebd., paras 7 und 10(b).

<sup>108</sup> Ebd.

<sup>109</sup> Erwg 19 der RL 2012/29.

<sup>110</sup> Europäische Kommission 2020a, 4; ebd., 11.

#### Quellenangaben

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2019). *Proceedings that do justice – Justice for victims of violent crime, Part II.*

Amnesty International (2012). *Amnesty International's comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime*, Online: [https://www.amnesty.eu/wp-content/uploads/2018/10/AI\\_comments\\_on\\_EC\\_proposal\\_on\\_victims\\_rights\\_Feb\\_2012.pdf](https://www.amnesty.eu/wp-content/uploads/2018/10/AI_comments_on_EC_proposal_on_victims_rights_Feb_2012.pdf) (Februar 2012).

Ausschuss der Regionen (2012). *Stellungnahme des Ausschusses der Regionen: „Das Legislativpaket über Opferrechte“*, 2012/C 113/11, C 113/56, 18. April 2012.

Bassiouni, M. Cherif (2006). *International Recognition of Victims' Rights*, *Human Rights Law* (6), 203–279.

Biffi, Emanuela et al. (2016). *IVOR Report: Implementing Victim-Oriented Reform of the criminal justice system in the European Union*, Lisbon.

Bonewit, Anne/De Santis, Emmanuella (2016). *The Issue of Violence against Women in the European Union*, Brussels.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004). *Gewalt*

gegen Männer in Deutschland. *Personale Gewaltwiderfahrnisse von Männern in Deutschland, Pilotstudie*, Berlin, Online: <https://www.bmfsfj.de/blob/jump/84590/studie-gewalt-maenner-langfassung-data.pdf>.

Connell, Robert (2006). *Der gemachte Mann: Konstruktion und Krise von Männlichkeiten*, Wiesbaden.

De Casadevante Romani, Carlos (2012). *International Law of Victims*, Berlin.

De Vido, Sara (2016). *The Ratification of the Council of Europe Istanbul Convention by the EU: A step forward in the protection of women from violence in the European legal system*, *European Journal of Legal Studies*, (2), 69–102.

De Vido, Sara (2020). *The Istanbul Convention as an interpretative tool at the European and national levels*, in: Niemi, Johanna et al. (Eds.) *International Law and Violence Against Women – Europe and the Istanbul Convention*, 57–74.

Europäische Kommission (2009). *Bericht der Kommission gemäß Artikel 18 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren (2001/220/JI)*, KOM (2009) 166, Brüssel.

Europäische Kommission (2011a). *Vorschlag für Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe*, KOM/2011/0275 endg., 18. Mai 2011, Brüssel.

Europäische Kommission (2011b). *Commission Staff Working Paper – Impact Assessment, SEC(2011)580 final*, 18. Mai 2011, Brüssel.

Europäische Kommission (2015). *Roadmap – (A possible) EU Accession to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention)*, 2015/JUST/010, Oktober 2015.

- Europäische Kommission (2020a). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2012/29/EU, COM(2020)188 final*, 11. Mai 2020, Brüssel.
- Europäische Kommission (2020b). *EU Strategy on victims' rights (2020–2025), COM(2020)258 final*, 24. Juni 2020.
- Europäisches Parlament (2012). *Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe*, A7-0244/2012, Brüssel.
- Europäisches Parlament (2018). *Bericht über die Umsetzung der Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten*, 2016/2328(INI), 14. Mai 2018, Brüssel.
- Europäisches Parlament und Rat (2012). *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/JI, EU*.
- Europarat (1983). *Europäisches Übereinkommen über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten, SEV Nr. 116*, 24. November 1983.
- Europarat (1985). *Ministerkomitee, Empfehlung R(85)11*, 28. Juni 1985.
- Europarat (2006). *Ministerkomitee, Empfehlung R(2006)8*, 14. Juni 2006, para 1.1.
- Europarat (2011). *Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt*, 11.05.2011, Istanbul.
- European Parliamentary Research Service (2017). *The Victims' Rights Directive 2012/29/EU – European Implementation Assessment*, Brüssel.
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2012). *Stellungnahme des EWSA zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Stärkung der Opferrechte in der EU“ und zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe“*, C 43/39, 15. Februar 2012.
- General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, CEDAW/GC/35, 26.07.2017.
- Groenhuijsen, Marc/Pemberton, Antony (2009). *The EU Framework Decision for Victims of Crime: Does Hard Law Make a Difference?*, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* (17), 43–59.
- Groenhuijsen, Marc (2014). *The development of international policy in relation to victims of crime*, *International Review of Victimology* (20), 31–48.
- Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) (2019). *Portugal – Baseline Evaluation Report*, Strasbourg.
- Hilf, Marianne (2017). *Neue Maßstäbe durch die EU-RL über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten?*, in: Sautner, Lyane/Jesionek, Udo (Hg.) *Opferrechte in europäischer, rechtsvergleichender und österreichischer Perspektive*, 13–40.
- Kapella, Olaf et al. (2011). *Gewalt in der Familie und im nahen sozialen Umfeld*, Österreichisches Institut für Familienforschung, Wien.
- Kartusch, Angelika (2015). *Verpflichtung der Staaten zur Bekämpfung von Gewalt*, in: Schläppi, Erika et al. (Hg.) *CEDAW-Kommentar*, Bern.
- Kersten, Anne (2015). *Opferstatus und Geschlecht. Entwicklung und Umsetzung der Opferhilfe in der Schweiz*, Zürich, 30 f.
- Kintzel, Yvonne (2007). *Das Recht der Opferschwerer Menschenrechtsverletzungen und schwerer Verletzungen des internationalen humanitären Völkerrechts auf Wiedergutmachung*, *MRM – MenschenRechtsMagazin* (3), 40–55.
- La Strada International/PICUM (2012). *Joint statement on the EU Proposal for a Directive establishing minimum standards on the rights,*



- support and protection of victims of crime: Equal access to justice and protection for all victims of crime regardless of status*, Online: <http://lastradainternational.org/lisidocs/joint%20statement%20victims%20of%20crime.pdf>.
- Mayrhofer, Hemma et al. (2019). *Erfahrungen und Prävention von Gewalt an Menschen mit Behinderungen, im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz*, Wien.
- Nousiainen, Kevät/Chinkin, Christine (2015). *Legal implications of EU accession to the Istanbul Convention*, Luxembourg.
- Rat der Europäischen Union (2001). *Rahmenbeschluss des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren*, 2001/220/JI, L 082, 22. März 2001.
- Scarton, Phil (1990). *Scientific knowledge or masculine discourses? Challenging patriarchy in Criminology*, in: Gelsthorpe, Loraine/Morris, Allison, *Feminist Perspectives*, Buckingham.
- Spurek, Sylwia (2016). *An analysis of the Victims' Rights Directive from a gender perspective*, Lithuania.
- Strobl, Regula (2009). *Opfer. Auseinandersetzung mit einem vielschichtigen Begriff und seinen problematischen Konsequenzen aus feministischer Perspektive*. Olympe, *Feministische Arbeitshefte zur Politik* (29), 89–98.
- Ulrich, Silvia/Rössl, Ines (2017). *Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt*, in: Sautner, Lyane/Jesionek, Udo (Hg.) *Opferrechte in europäischer, rechtsvergleichender und österreichischer Perspektive*, Innsbruck, 41–61.
- Van der Aa, Suzan (2018). *New Trends in the Criminalization of Stalking in the EU Member States*, *European Journal on Criminal Policy and Research* (24), 315–333.
- Vereinte Nationen (2006). *UN-Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, New York, 13 December 2006.
- Vereinte Nationen (2011). *Joint United Nations Comments on the European Commission Proposal for a Directive establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime*, Online: <https://www.refworld.org/pdfid/4f5f42782.pdf>.
- Von Hentig, Hans (1948). *The Criminal and His Victim*. *Studies in the Sociobiology of Crime*, New Haven, 404–419.
- <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/vienna.aspx>.

#### **Weiterführende Literatur**

- Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, *Protecting migrant workers from exploitation in the EU: workers' perspectives* (2019).