Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
YVES BOT
vom 12. April 2016*

Rechtssache C-601/14

Europäische Kommission
gegen

Italienische Republik

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats — Richtlinie 2004/80/EG — Entschädigung der Opfer von Straftaten — Art. 12 — Fehlen einer allgemeinen Regelung zur Entschädigung der Opfer von im italienischen Hoheitsgebiet vorsätzlich begangenen Gewalttaten jeglicher Art — Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“

1. Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission, festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtung aus Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2004/80/EG des Rates vom 29. April 2004 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten** verstoßen hat, dass sie es unterlassen hat, eine Regelung für die Entschädigung der Opfer aller in ihrem Hoheitsgebiet vorsätzlich begangenen Gewalttaten vorzusehen.

2. Nach dem nationalen Recht der Republik Italien kommt eine solche Entschädigung nur bei bestimmten vorsätzlichen Gewalttaten wie terroristischen Handlungen oder mit der Mafia zusammenhängenden Straftaten in Betracht.

3. In den vorliegenden Schlussanträgen werde ich darlegen, warum ich diese Vertragsverletzungsklage für begründet halte.

I – Rechtlicher Rahmen

A – *Unionsrecht*

4. Im dritten Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/80 wird festgestellt, dass „[d]er Europäische Rat … auf seiner Tagung am 15. und 16. Oktober 1999 in Tampere dazu aufgerufen [hat], Mindeststandards für den Schutz der Opfer von Verbrechen – insbesondere hinsichtlich deren Zugang zum Recht und ihrer Schadensersatzansprüche, einschließlich der Prozesskosten – auszuarbeiten“.

5. Im sechsten Erwägungsgrund dieser Richtlinie heißt es, dass „Opfer von Straftaten in der Europäischen Union … unabhängig davon, an welchem Ort in der Europäischen Gemeinschaft die Straftat begangen wurde, Anspruch auf eine gerechte und angemessene Entschädigung für die ihnen zugefügte Schädigung haben [sollten]“.

* Originalsprache: Französisch.

** ABl. 2004, L 261, S. 15.

6. Der siebte Erwägungsgrund der Richtlinie lautet:

„Mit dieser Richtlinie wird ein System der Zusammenarbeit eingeführt, damit Opfer von Straftaten in grenzüberschreitenden Fällen leichter Zugang zur Entschädigung erhalten; dieses System sollte sich auf die Regelungen der Mitgliedstaaten für die Entschädigung der Opfer von in ihrem Hoheitsgebiet vorsätzlich begangenen Gewalttaten stützen. Daher sollte es in allen Mitgliedstaaten eine Entschädigungsregelung geben."

7. Art. 1 in Kapitel I („Zugang zur Entschädigung in grenzüberschreitenden Fällen") der Richtlinie 2004/80 sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass in den Fällen, in denen eine vorsätzliche Gewalttat in einem anderen als dem Mitgliedstaat begangen wurde, in dem die Entschädigung beantragende Person ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat, diese berechtigt ist, den Antrag bei einer Behörde oder einer anderen Stelle in letzterem Mitgliedstaat zu stellen."

8. Kapitel II („Einzelstaatliche Entschädigungsregelungen") enthält nur einen Artikel. Art. 12 der Richtlinie lautet:

„(1) Die in dieser Richtlinie festgelegten Vorschriften über den Zugang zur Entschädigung in grenzüberschreitenden Fällen stützen sich auf die Regelungen der Mitgliedstaaten für die Entschädigung der Opfer von in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet vorsätzlich begangenen Gewalttaten.

(2) Alle Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass in ihren einzelstaatlichen Rechtsvorschriften eine Regelung für die Entschädigung der Opfer von in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet vorsätzlich begangenen Gewalttaten vorgesehen ist, die eine gerechte und angemessene Entschädigung der Opfer gewährleistet."

9. Art. 18 der Richtlinie sieht schließlich vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten erlassen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie spätestens bis zum 1. Januar 2006 nachzukommen; hiervon ausgenommen ist Artikel 12 Absatz 2, dem bis zum 1. Juli 2005 nachzukommen ist. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

(2) Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass die Vorschriften, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen, nur auf Antragsteller Anwendung finden, deren Schädigung aus Straftaten resultiert, die nach dem 30. Juni 2005 begangen wurden.

…"

B – *Italienisches Recht*

10. Die Richtlinie 2004/80 wurde durch das Decreto legislativo n. 204 – attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato (Gesetzesdekret Nr. 204 zur Umsetzung der Richtlinie 2004/80/EG zur Entschädigung der Opfer von Straftaten) vom 9. November 2007*** und das Decreto ministerial n. 222 – regolamento ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 204/2007 (Ministerialdekret Nr. 222 – Verordnung gemäß Art. 7 des Gesetzesdekrets Nr. 204/2007) vom 23. Dezember 2008**** in das italienische Recht umgesetzt.

*** Supplemento ordinario zur GURI Nr. 261 vom 9. November 2007, im Folgenden: Gesetzesdekret Nr. 204/2007.

**** GURI Nr. 108 vom 12. Mai 2009.

11. Die Italienische Republik hat in ihrer Klagebeantwortung abschließend die italienischen Spezialgesetze angeführt, die die staatliche Entschädigung von Opfern bestimmter Arten von vorsätzlichen Gewalttaten regeln.

12. Dabei handelt es sich um folgende Gesetze:

— Legge n. 466 – recante norme in ordine a speciali elargizioni a favore di categorie di dipendenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche (Gesetz Nr. 466 über spezielle Entschädigungen für bestimmte öffentliche Bedienstete und Bürger, die in Ausübung ihrer beruflichen Pflichten oder bei terroristischen Anschlägen geschädigt wurden) vom 13. August 1980***** (Art. 3 und 4);

— Legge n. 302 – recante norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (Gesetz Nr. 302 mit Vorschriften zugunsten der Opfer von Terrorismus und organisierter Kriminalität) vom 20. Oktober 1990****** (Art. 1 und 3 bis 5);

— Decreto legge n. 419 – recante istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive (Decreto legge Nr. 419 zur Einrichtung eines Hilfsfonds für Opfer von Erpressungen) vom 31. Dezember 1991, umgewandelt in Gesetz Nr. 172 vom 18. Februar 1992******* (Art. 1);

— Legge n. 340 – recante norme per l'estensione dei benefici di cui agli articoli 4 e 5 della legge n. 302/1990, ai familiari delle vittime del disastro aereo di Ustica (Gesetz Nr. 340 mit Vorschriften über die Ausweitung des Geltungsbereichs der Artikel 4 und 5 des Gesetzes Nr. 302/1990 auf die Angehörigen der Opfer des Flugzeugunglücks von Ustica) vom 8. August 1995******** (Art. 1, der auf die Art. 4 und 5 des Gesetzes Nr. 302/1990 verweist);

— Legge n. 108 – recante disposizioni in materia di usura (Gesetz Nr. 108 über Wucher) vom 7. März 1996********* (Art. 14 und 15);

— Legge n. 70 – recante benefici per le vittime della cosiddetta „Banda della Uno Bianca" (Gesetz Nr. 70 zur Entschädigung der Opfer der sogenannten „Bande des weißen Fiat Uno") vom 31. März 1998********** (Art. 1, der auf die Art. 1 und 4 des Gesetzes Nr. 302/1990 verweist);

— Legge n. 407 – recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (Gesetz Nr. 407 mit neuen Vorschriften für die Opfer von Terrorismus und organisierter Kriminalität) vom 23. November 1998*********** (Art. 2);

— Legge n. 44 – recante disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura (Gesetz Nr. 44 mit Vorschriften über den Solidaritätsfonds für Opfer von Erpressungen und Wucher) vom 23. Februar 1999************ (Art. 3 und 6 bis 8);

***** GURI Nr. 230 vom 22. August 1980.

****** GURI Nr. 250 vom 25. Oktober 1990.

******* GURI Nr. 49 vom 28. Februar 1992.

******** GURI Nr. 192 vom 18. August 1995.

********* Supplemento ordinario zur GURI Nr. 58 vom 9. März 1996.

********** GURI Nr. 80 vom 6. April 1998.

*********** GURI Nr. 277 vom 26. November 1998.

************ GURI Nr. 51 vom 3. März 1999.

— Decreto del Presidente della Repubblica n. 510 – regolamento recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 510 mit neuen Vorschriften für die Opfer von Terrorismus und organisierter Kriminalität) vom 28. Juli 1999********** (Art. 1);

— Legge n. 512 – recante istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso (Gesetz Nr. 512 zur Einrichtung des Solidaritätsfonds für die Opfer mafioser Straftaten) vom 22. Dezember 1999********** (Art. 4);

— Decreto legge n. 13 – recante disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (Decreto legge Nr. 13 mit Sofortmaßnahmen für die Opfer von Terrorismus und organisierter Kriminalität) vom 4. Februar 2003, mit Änderungen umgewandelt in Gesetz Nr. 56/2003**********;

— Legge n. 228 – recante misure contro la tratta di persone, che istituisce il Fondo per le misure anti-tratta e uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale (Gesetz Nr. 228 mit Maßnahmen gegen Menschenhandel, mit dem der Fonds zur Bekämpfung des Menschenhandels und ein Sonderprogramm zur Unterstützung der Opfer von Straftaten gemäß den Artikeln 600 und 601 des Strafgesetzbuchs eingerichtet wird) vom 11. August 2003********** in der durch Art. 6 des Gesetzesdekrets Nr. 24 vom 4. März 2014********** geänderten Fassung;

— Decreto legge n. 337 – recante disposizioni urgenti in favore delle vittime militari e civili di attentati terroristici all'estero (Decreto legge Nr. 337 mit Sofortmaßnahmen für militärische und zivile Opfer von terroristischen Anschlägen im Ausland) vom 28. November 2003, mit Änderungen umgewandelt in Gesetz Nr. 369/2003********** (Art. 1);

— Legge n. 206 – recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice (Gesetz Nr. 206 mit neuen Vorschriften zugunsten der Opfer von Terrorismus und Massenmorden) vom 3. August 2004********** (Art. 1);

— Legge n. 266 – legge finanziaria 2006 (Gesetz Nr. 266 – Haushaltsgesetz 2006) vom 23. Dezember 2005**********, dessen Art. 1 Abs. 563 bis 565 Bestimmungen enthält, wonach Personen, die im Rahmen ihrer Berufsausübung geschädigt wurden, und ihnen gleichgestellte Personen sowie ihre Angehörigen Entschädigungsleistungen erhalten können;

— Legge n. 91 – recante norme in favore dei familiari superstiti degli aviatori italiani vittime dell'eccidio avvenuto a Kindu l'11 novembre 1961 (Gesetz Nr. 91 mit Vorschriften zugunsten der noch lebenden Angehörigen der am 11. November 1961 in Kindu ermordeten italienischen Flieger) vom 20. Februar 2006**********;

********** GURI Nr. 4 vom 7. Januar 2000.

********** GURI Nr. 6 vom 10. Januar 2000.

********** GURI Nr. 80 vom 5. April 2003.

********** GURI Nr. 195 vom 23. August 2003.

********** GURI Nr. 60 vom 13. März 2014.

********** GURI Nr. 8 vom 12. Januar 2004.

********** GURI Nr. 187 vom 11. August 2004.

********** Supplemento ordinario zur GURI Nr. 302 vom 29. Dezember 2005.

********** GURI Nr. 62 vom 15. März 2006.

— Decreto del Presidente della Repubblica n. 243 – regolamento concernente termini e modalità di corresponsione delle provvidenze alle vittime del dovere ed ai soggetti equiparati (Decreto del Presidente della Repubblica Nr. 243 über die Fristen und Modalitäten der Zahlung von Leistungen an Personen, die in Ausübung ihres Berufs geschädigt wurden, und an ihnen gleichgestellte Personen) vom 7. Juli 2006**********;

— Decreto legge n. 187 – recante misure urgenti in materia di sicurezza (Decreto legge Nr. 187 mit Sofortmaßnahmen im Bereich der Sicherheit) vom 12. November 2010, mit Änderungen umgewandelt in Gesetz Nr. 217/2010**********, zu denen gemäß Art. 2a die Einrichtung des Solidaritätsfonds für die Opfer von Straftaten aufgrund oder im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen oder Veranstaltungen anderer Art gehört.

13. Das Gesetzesdekret Nr. 204/2007 verweist hinsichtlich der materiellen Voraussetzungen für die Gewährung von Entschädigungen, die zulasten des italienischen Staates gehen, auf die speziellen Gesetze über die Formen der Entschädigung von Opfern im Inland begangener Straftaten. Diese speziellen Gesetze erfassen jedoch nicht alle Arten vorsätzlich begangener Gewalttaten. So gibt es kein spezielles Gesetz, das für Opfer einer als Sexualdelikt einzustufenden Straftat eine gerechte und angemessene Entschädigung im Sinne von Art. 12 der Richtlinie 2004/80 gewährleistet.

II – Vorverfahren

14. Die Kommission teilte der Italienischen Republik mit Schreiben vom 20. Juni 2011 mit, dass deren Rechtsvorschriften entgegen den Anforderungen von Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2004/80 keine allgemeine Regelung für die Entschädigung der Opfer vorsätzlicher Gewalttaten vorsähen. Die Italienische Republik erwiderte mit Schreiben vom 11. Oktober 2011, dass diese Richtlinie den Mitgliedstaaten ein weites Ermessen zur Umsetzung dieser Vorschrift einräume.

15. Da die Kommission an ihrer Auffassung festhielt, die Italienische Republik habe die Richtlinie fehlerhaft umgesetzt, übermittelte sie ihr am 25. November 2011 ein Mahnschreiben und forderte sie auf, hierzu Stellung zu nehmen.

16. Die Italienische Republik legte in ihrer Antwort vom 14. Mai 2012 einen Entwurf gesetzgeberischer Maßnahmen zur Einführung einer allgemeinen Entschädigungsregelung vor. Darin war die Einrichtung eines Solidaritätsfonds zur Entschädigung der Opfer von im Inland vorsätzlich begangenen Straftaten, die zum Tod oder zu schweren oder sehr schweren Körperverletzungen geführt haben, vorgesehen. Da kein Zeitplan für die Annahme dieses Entwurfs vorgelegt worden war, konnte die Kommission das Vorverfahren nicht einstellen. Die italienischen Behörden wurden darüber bei einem Treffen am 25. November 2012 unterrichtet.

17. Mit Schreiben vom 24. Januar 2013 teilte die Italienische Republik der Kommission mit, dass es wegen der Regierungskrise und der daraus folgenden vorzeitigen Auflösung des italienischen Parlaments nicht möglich gewesen sei, den Gesetzentwurf anzunehmen, dass dies aber nach Amtsantritt der neuen Regierung geschehen werde. Dem Schreiben war kein amtlicher Gesetzgebungszeitplan beigefügt.

********** GURI Nr. 183 vom 8. August 2006.
********** GURI Nr. 265 vom 12. November 2010.

18. Mit Schreiben vom 12. Juli 2013 teilte die Italienische Republik der Kommission mit, dass das Tribunale ordinario di Firenze (Gericht Florenz, Italien) dem Gerichtshof eine Frage zur Auslegung von Art. 12 der Richtlinie 2004/80 vorgelegt habe (in dieser Rechtssache erging der Beschluss vom 30. Januar 2014, C., C-122/13, EU:C:2014:59), und schlug vor, die Entscheidung des Gerichtshofs in dieser Rechtssache abzuwarten, bevor das von der Kommission eingeleitete Verfahren fortgesetzt werde.

19. Die Kommission gab am 17. Oktober 2013 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, die der Italienischen Republik am 18. Oktober 2013 zugestellt wurde. Darin forderte sie die italienischen Behörden auf, innerhalb von zwei Monaten nach dem zuletzt genannten Zeitpunkt die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung von Art. 12 der Richtlinie 2004/80 zu ergreifen.

20. Die Italienische Republik wies in ihrer Antwort, die der Kommission am 18. Dezember 2013 zuging, darauf hin, dass sie es für angebracht erachte, die Entscheidung des Gerichtshofs in der Rechtssache C-122/13 abzuwarten, um seinen möglichen Hinweisen zu Art. 12 der Richtlinie 2004/80 Rechnung tragen zu können.

21. Der Gerichtshof stellte in dieser Rechtssache mit Beschluss********** fest, dass er offensichtlich unzuständig sei, die vom Tribunale ordinario di Firenze (Gericht Florenz) vorgelegte Frage zu beantworten. Die Kommission hat daher beim Gerichtshof die vorliegende Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 Abs. 2 AEUV erhoben.

III – Klage

22. Die Kommission beantragt,

— festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2004/80 verstoßen hat, dass sie es unterlassen hat, alle Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um eine Regelung zur Entschädigung der Opfer aller in ihrem Hoheitsgebiet vorsätzlich begangenen Gewalttaten sicherzustellen;

— der Italienischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

23. Die Italienische Republik beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

24. Der Rat der Europäischen Union hat mit Schriftsatz, der am 27. April 2015 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen ist, beantragt, als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen zu werden. Mit Beschluss vom 22. Mai 2015 hat der Präsident des Gerichtshofs diesem Antrag stattgegeben.

IV – Vorbringen der Parteien

25. Die Kommission legt der Italienischen Republik zur Last, in ihrer Rechtsordnung eine Entschädigungsregelung nur für die Opfer von bestimmten vorsätzlichen Gewalttaten vorzusehen, obgleich Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2004/80 die Einführung einer solchen Entschädigungsregelung für die Opfer aller dieser Straftaten vorschreibe.

********** Vgl. Beschluss vom 30. Januar 2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59).

26. Die Richtlinie 2004/80 habe nach ihren Erwägungsgründen 2 und 6 zum Ziel, den Opfern von Straftaten in der Union unabhängig davon, an welchem Ort in der Union die Straftat begangen worden sei, einen Anspruch auf eine gerechte und angemessene Entschädigung für die ihnen zugefügte Schädigung zu gewähren. Es handele sich hierbei um eine zwingende Folge der Freizügigkeit.

27. Ferner führe die Richtlinie ein Verfahren zur Zusammenarbeit ein, das diesen Opfern in grenzüberschreitenden Fällen einen einfacheren Zugang zur Entschädigung ermöglichen solle. Aus diesem Grund regele Kapitel I der Richtlinie den Zugang zur Entschädigung in solchen Fällen, während das nur aus Art. 12 bestehende Kapitel II der Richtlinie die für die einzelstaatlichen Entschädigungsregelungen geltenden Bestimmungen festlege. Diese Regelungen bildeten daher die Grundlage für das reibungslose Funktionieren des Zusammenarbeitsverfahrens. Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2004/80 verpflichte die Mitgliedstaaten daher, sich eine solche Regelung zu geben.

28. Insoweit genüge es nicht, dass die Mitgliedstaaten, in denen keine Entschädigungsregelung existiere, eine solche Regelung schüfen. Denn die Mitgliedstaaten müssten dafür Sorge tragen, dass die in ihrem Hoheitsgebiet geltende Opferentschädigungsregelung die in der Richtlinie 2004/80 vorgeschriebenen Merkmale aufweise, nämlich eine gerechte und angemessene Entschädigung gewährleiste, und dass sie die unter diese Richtlinie fallende Kategorie von Straftaten erfasse. Die Richtlinie betreffe eine ganz bestimmte Art von Straftaten, nämlich vorsätzliche Gewalttaten.

29. Konkret zu diesem Begriff weist die Kommission im Wesentlichen darauf hin, dass Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2004/80, auch wenn diese Art von Straftaten in der Richtlinie nicht definiert sei, sondern dies dem nationalen Gesetzgeber überlassen werde, den Mitgliedstaaten kein Ermessen in Bezug auf den Anwendungsbereich der nationalen Entschädigungsregelung einräume. Dieser müsse daher alle vorsätzlich begangenen Gewalttaten erfassen, die im materiellen Strafrecht der einzelnen Mitgliedstaaten als solche definiert würden.

30. Das einzige Ermessen, das den Mitgliedstaaten bei der Einführung einer Entschädigungsregelung für die Opfer vorsätzlicher Gewalttaten, wie sie der Unionsgesetzgeber verlange, eingeräumt werde, betreffe die Einstufung der Straftaten als vorsätzlich und gewaltsam. Mit anderen Worten falle eine Straftat immer dann, wenn sie im nationalen Strafrecht als vorsätzliche Gewalttat eingestuft werde, automatisch in die Kategorie von Straftaten, für die die Richtlinie 2004/80 eine Opferentschädigungsregelung vorschreibe. So könnten z. B. Tötungsdelikte und Sexualdelikte angesichts ihrer Tatbestandsmerkmale definitionsgemäß nicht vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausgeschlossen werden.

31. Diese Einschätzung werde durch den Wortlaut des am 24. November 1983 in Straßburg unterzeichneten Europäischen Übereinkommens über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten bestätigt, da sich die Richtlinie 2004/80 nach ihrem achten Erwägungsgrund eindeutig an dieses Übereinkommen anlehne. Gemäß diesem Übereinkommen gehörten Fälle sexueller Gewalt jedoch zu den vorsätzlich begangenen Gewalttaten, was beweise, dass alle ohne Zweifel vorsätzlich und gewaltsam begangenen Straftaten zwingend in diese Kategorie eingestuft werden müssten.

32. Es gebe auch keine Vorschrift der Richtlinie 2004/80, die vorsehe, dass die Mitgliedstaaten den Entschädigungsanspruch auf die Opfer bestimmter vorsätzlicher Gewalttaten beschränken könnten. Eine solche Beschränkung liefe auf die Annahme hinaus, dass, auch wenn alle diese Straftaten als vorsätzlich begangene Gewalttaten angesehen würden, nur bestimmte ein Gefühl der Verwundbarkeit hervorriefen, Traumen verursachten, zu finanziellen Schwierigkeiten führten, das tägliche Leben beeinträchtigten oder die Zukunft der Opfer gefährdeten und damit eine Entschädigung durch den Mitgliedstaat rechtfertigten.

33. Ginge man davon aus, dass den Mitgliedstaaten bei der Auswahl der vorsätzlich begangenen Gewalttaten, für die gemäß Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2004/80 eine staatliche Entschädigung zu leisten sei, ein Ermessen zustehe, liefe dies auf eine Ungleichbehandlung der Opfer vorsätzlicher Gewalttaten in der Union hinaus, da die Entschädigung aufgrund einer zu dieser Kategorie gehörenden Straftat in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausfallen könnte, je nachdem, ob diese einen umfassenden oder, wie im italienischen Hoheitsgebiet, einen eingeschränkten Schutz des Anspruchs auf Entschädigung böten. Darüber hinaus würde damit dem durch diese Richtlinie eingeführten System der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit seine praktische Wirksamkeit genommen.

34. Die Kommission führt schließlich aus, dass die von ihr vertretene Auslegung keinen Eingriff in die Zuständigkeiten des nationalen Gesetzgebers bewirke, da sie keine Gesichtspunkte im Zusammenhang mit dem Umfang des gewährten Schutzes hinsichtlich des ersatzfähigen Schadens (immaterieller Schaden, materieller Schaden, längerfristige Invalidität, Krankheit und psychischer Schaden), dem Grad des Vorsatzes oder der Fahrlässigkeit (Einbeziehung fahrlässiger Körperverletzungen), den personellen Voraussetzungen für den Entschädigungsanspruch (Opfer und Familienmitglieder des Opfers), die Art der Entschädigung (durch den Täter oder subsidiäre Entschädigung durch den Mitgliedstaat, den Arbeitgeber oder eine Versicherung), der Höhe der Entschädigung (Tabelle, die einen im Voraus bestimmten finanziellen Wert für jede Art von Schaden festlege, Herabsetzung der Entschädigung bei Mitverschulden) und den Verfahrensvoraussetzungen (Frist für die Vorbereitung und/oder Einreichung des Entschädigungsantrags) regele.

35. Die Italienische Republik weist zunächst darauf hin, dass sich die Ausarbeitung eines den Klagegegenstand betreffenden Gesetzentwurfs in einem fortgeschrittenen Stadium befinde.

36. Sodann trägt sie vor, aus welchen Gründen sie die von der Kommission vertretene Auslegung für unzutreffend hält. So macht sie unter Verweis auf die Rechtsgrundlage der Richtlinie 2004/80 geltend, dass die Verpflichtung der Mitgliedstaaten aus Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie beschränkt sei. Diese Richtlinie sei in Ermangelung spezifischer Bestimmungen gemäß Art. 308 EG (jetzt Art. 352 AEUV) angenommen worden. Dies habe zur Folge, dass die Union bei Erlass der Richtlinie im Jahr 2004 für die verfahrensmäßige und materielle Behandlung allgemeiner Gewalttaten nicht zuständig gewesen sei und bis heute nicht zuständig sei, und zwar auch nicht in Bezug auf ihre besonderen vermögensrechtlichen Auswirkungen. Die Italienische Republik ist – so wie ich sie verstehe – der Ansicht, dass die Union, da die Richtlinie 2004/80 auf Art. 308 EG gestützt sei und der Freizügigkeit diene, den Mitgliedstaaten nicht vorschreiben könne, eine allgemeine Regelung zur Entschädigung der Opfer vorsätzlicher Gewalttaten einzuführen, sondern sich darauf beschränken müsse, den Mitgliedstaaten vorzugeben, den grenzüberschreitenden Fällen in diesem Bereich Rechnung zu tragen, indem sie den Unionsbürgern Zugang zu einer im nationalen Recht möglicherweise vorgesehenen Entschädigung gewährten. Art. 12 Abs. 2 dieser Richtlinie begründe, anders ausgedrückt, keine Verpflichtung, eine Regelung zur Entschädigung der Opfer vorsätzlicher Gewalttaten einzuführen.

37. Somit könne keine Vertragsverletzung festgestellt werden, da das nationale Recht, das bereits zahlreiche Formen der Entschädigung für verschiedene vorsätzliche Gewalttaten vorsehe, den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten Zugang zu diesen Formen der Entschädigung gewähre.

38. Sollte der Gerichtshof die Auffassung der Kommission teilen, dass Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2004/80 die Mitgliedstaaten verpflichte, eine allgemeine Entschädigungsregelung für die Opfer aller vorsätzlichen Gewalttaten vorzusehen, wäre daher die Gültigkeit dieser Verpflichtung zu prüfen, da sie in keiner speziellen Vorschrift der Verträge vorgesehen sei und auch nicht aus der Klausel der „subsidiären Befugnisse“ im Sinne von Art. 308 EG abgeleitet werden könne, der gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht zu einer Ausdehnung der Zuständigkeit der Union auf rein nationale Fragen führen könne. Die Italienische Republik vertritt unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs, nach der „[sich e]in Mitgliedstaat … mangels einer Vorschrift des AEU-Vertrags, die ihn dazu ausdrücklich ermächtigt, zur Verteidigung gegenüber einer auf die

Nichtdurchführung einer an ihn gerichteten Richtlinie gestützten Vertragsverletzungsklage nicht mit Erfolg auf die Rechtswidrigkeit dieser Richtlinie berufen [kann]“ **********, die Auffassung, dass Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2004/80 mit einem besonders schweren und offensichtlichen Fehler im Sinne dieser Rechtsprechung behaftet sei, so dass sie sich auf die Rechtswidrigkeit dieser Vorschrift berufen könne **********.

39. Auch wenn der Gerichtshof befinden sollte, dass diese Vorschrift die Mitgliedstaaten verpflichte, eine allgemeine Entschädigungsregelung für die Opfer vorsätzlicher Gewalttaten einzuführen, behielten die Staaten dennoch ein Ermessen hinsichtlich der Bestimmung, welche Straftaten vorsätzliche Gewalttaten im Sinne von Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2004/80 seien und damit für eine staatliche Entschädigung in Betracht kommen könnten.

40. Die Italienische Republik führt dazu aus, dass Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2004/80 im Gegensatz zu deren übrigen Vorschriften, die detaillierte Verpflichtungen der Mitgliedstaaten enthielten, lediglich vorsehe, dass die fragliche Straftat beide Merkmale aufweisen, nämlich vorsätzlich begangen und eine Gewalttat darstellen, müsse. Es sei daher Sache der einzelnen Mitgliedstaaten, in ihrem nationalen Recht festzulegen, in welchen Fällen eine Entschädigung gemäß dieser Vorschrift geleistet und anhand welcher grundlegenden Kriterien sie berechnet werde. Die Mitgliedstaaten verfügten somit im Hinblick auf die Einführung einer Entschädigungsregelung für die Opfer vorsätzlicher Gewalttaten über ein sehr weites Ermessen und könnten diese Entschädigung daher auf bestimmte Straftaten beschränken oder sie von bestimmten Bedingungen, wie der Prüfung des Verhaltens des Opfers, das die Begehung der Straftat nicht, auch nicht durch Unvorsichtigkeit, erleichtert oder provoziert haben dürfe, oder auch vom Nachweis der Zahlungsunfähigkeit des Täters abhängig machen.

41. Diese Auslegung werde durch die Prüfung der Vorarbeiten zur Richtlinie 2004/80 gestützt. Die Kommission habe in ihrem Richtlinienvorschlag ********** die Festlegung von Mindestnormen für die Entschädigung der Opfer von Straftaten vorgesehen und den persönlichen und räumlichen Anwendungsbereich der Richtlinie bestimmt, indem sie die Begriffe „Opfer“, „vorsätzliche Straftaten“ und „Personenschäden“ definiert habe. Der Richtlinienvorschlag habe weitere äußerst detaillierte Normen enthalten, die die Einführung einer einheitlichen Regelung zur Entschädigung der Opfer von Straftaten hätten vorbereiten sollen. Der Vergleich dieses Vorschlags mit der geltenden Fassung der Richtlinie 2004/80 zeige, dass das Ziel, Mindestnormen festzulegen, fallen gelassen worden sei, um die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für das Strafrecht und das Haushaltsrecht zu achten.

42. Die Kommission führt in ihrer Erwiderung aus, dass die Heranziehung von Art. 308 EG nur beweise, dass es in Ermangelung ausdrücklicher und spezieller den Unionsorganen übertragener Befugnisse für erforderlich erachtet worden sei, die in der Richtlinie 2004/80 enthaltenen Maßnahmen durch einen von den Mitgliedstaaten, also auch der Italienischen Republik, gefassten einstimmigen Beschluss des Rates zu erlassen, um eines der Ziele der Union zu verwirklichen. Im vorliegenden Fall bestehe das mit dieser Richtlinie, insbesondere mit der in Art. 12 Abs. 2 vorgesehenen Verpflichtung, verfolgte Ziel darin, die Hindernisse für den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr zu beseitigen.

43. Die Heranziehung von Art. 308 EG als Rechtsgrundlage könne nur dann für rechtswidrig erklärt werden, wenn die in den Verträgen aufgestellten Voraussetzungen – dass mit dem zu erlassenden Rechtsakt eines der Ziele der Verträge verwirklicht werde, dass der Rechtsakt im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche durchgeführt werden könne und dass die hierzu erforderlichen

********** Urteil vom 5. März 2015, Kommission/Luxemburg (C-502/13, EU:C:2015:143, Rn. 56).

********** Urteil vom 5. März 2015, Kommission/Luxemburg (C-502/13, EU:C:2015:143, Rn. 56).

********** Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Entschädigung für Opfer von Straftaten (KOM[2002] 562 endgültig, im Folgenden: Richtlinienvorschlag).

Befugnisse nicht in den Verträgen vorgesehen seien – nicht beachtet worden seien. Die Italienische Republik weise in ihrer Klagebeantwortung jedoch nicht nach, dass diese Voraussetzungen nicht eingehalten worden seien, sondern stelle lediglich fest, dass Art. 308 EG keinen Ersatz für die fehlende Zuständigkeit der Union im Straf- und Prozessrecht bilden könne.

44. Die Kommission weist darauf hin, dass die Union mit dem Inkrafttreten des Vertrags über die Arbeitsweise der Union eine spezielle Zuständigkeit für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen erworben habe, die u. a. die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in spezifischen Aspekten des Strafverfahrens (Art. 82 Abs. 2 AEUV), im Rahmen der Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität mit einer grenzüberschreitenden Dimension (Art. 83 Abs. 1 AEUV) und im Rahmen der wirksamen Durchführung der Politik der Union auf einem Gebiet, auf dem bereits Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt seien (Art. 83 Abs. 2 AEUV), umfasse. Die Zuständigkeit für den Erlass entsprechender Maßnahmen setze jedoch voraus, dass sie erforderlich seien, um die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen sowie die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit in Strafsachen mit grenzüberschreitender Dimension zu erleichtern.

45. Daraus leitet die Kommission – insoweit in Übereinstimmung mit der Italienischen Republik – ab, dass die Union keine Zuständigkeit besitze, um über das in diesen Vorschriften Vorgesehene hinaus in das Strafverfahrensrecht und das materielle Strafrecht der Mitgliedstaaten einzugreifen. Die Mitgliedstaaten blieben daher unter zwei Voraussetzungen allein für die Festlegung der Straftaten und der mit diesen Straftaten verbundenen Strafen zuständig. Zum einen könne diese Zuständigkeit nur in den Kriminalitätsbereichen ausgeübt werden, die nicht unter die in Art. 83 Abs. 1 Satz 2 AEUV aufgezählten Bereiche, nämlich Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogen- und Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität, fallen. Zum anderen könne diese Zuständigkeit nicht bei Straftaten und den damit verbundenen Strafen ausgeübt werden, die der Unionsgesetzgeber für erforderlich erachte, um in anderen Zuständigkeitsbereichen der Union erlassene Harmonisierungsrechtsvorschriften umzusetzen.

46. Die Kommission teilt daher die Auffassung der Italienischen Republik, dass die Mitgliedstaaten allein zuständig blieben, soweit es um die Festlegung von Verhaltensweisen, die allgemeine Straftaten darstellten, und um die damit verbundenen Strafen gehe.

47. Sie ist jedoch der Ansicht, dass die Aspekte der Unterstützung und des Schutzes der Opfer von Straftaten nicht in diese ausschließliche Zuständigkeit fielen. Der in der Richtlinie 2004/80 vorgesehenen Opferentschädigung durch die Mitgliedstaaten liege ein zivilrechtlicher Anspruch zugrunde, der auf der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit des Täters beruhe. Die Entschädigung des Opfers einer Straftat sei daher zivil- und nicht strafrechtlicher Art. Insoweit sei auf die Begründung des Richtlinienvorschlags zu verweisen, in der es heiße, dass „[d]er zivilrechtliche Charakter der staatlichen Entschädigung … eindeutig [ist], da sie dazu dient, Personen eine finanzielle Leistung zu gewähren, ohne irgendein Ziel im Hinblick auf eine Sanktionierung des Verhaltens des Täters erreichen zu wollen oder ohne direkten Vorteil für das Gemeinwohl“ **********.

48. Darüber hinaus hätten die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten gemäß dem Urteil vom 2. Februar 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), ein Recht, gegen mögliche Gewalttaten geschützt zu werden und den im Recht des Mitgliedstaats, in dessen Hoheitsgebiet die Gewalttat begangen worden sei, vorgesehenen Geldersatz zu erlangen, auch wenn dieser Mitgliedstaat nicht ihr Herkunftsstaat sei. Dieses Urteil zeige, dass zwischen der Freizügigkeit und dem Recht auf körperliche Unversehrtheit eine enge Verbindung bestehe, wobei insoweit unerheblich sei, ob die Entschädigung von dem

********** Abschnitt 5.1.

Mitgliedstaat gewährt und aus seinem Haushalt aufgebracht werde. Gerade weil der Schutz der körperlichen Unversehrtheit auf die Verwirklichung der Freizügigkeit abziele, sei es erforderlich, Maßnahmen vorzusehen, die die Entschädigung der Opfer vorsätzlicher Gewalttaten erleichterten, indem sie den Zugang zu den nationalen Entschädigungsregelungen ermöglichten.

49. Bei den Vorarbeiten zur Richtlinie 2004/80 seien große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Entschädigung der Opfer von Gewalttaten festgestellt worden. In einigen Mitgliedstaaten gebe es sogar überhaupt keine Entschädigungsregelung. Diese Unterschiede führten daher zu einer unterschiedlichen Behandlung der Personen je nach Wohnsitz oder Tatort, und diese Ungleichheit bestehe erst recht in grenzüberschreitenden Fällen, so dass die Unionsbürger davon abgehalten würden, ihre Freizügigkeit auszuüben.

50. Daraus folge, dass die Entschädigung der Opfer von Straftaten nicht als eine Frage anzusehen sei, für die allein die Mitgliedstaaten zuständig seien. Daran könne die den Mitgliedstaaten obliegende Verpflichtung, eine Entschädigungsregelung für die Opfer von Straftaten vorzusehen, die alle im nationalen Recht vorgesehenen Arten vorsätzlicher Gewalttaten erfasse, nichts ändern. Das Erfordernis, die Hindernisse für den freien Personenverkehr zu beseitigen, indem die körperliche Unversehrtheit der betroffenen Personen geschützt und ihnen garantiert werde, dass sie im Fall einer Beeinträchtigung dieser Unversehrtheit eine Entschädigung erhalten könnten, beschränke sich nicht darauf, die Mitgliedstaaten, die keine Entschädigungsregelung hätten, dazu zu verpflichten, eine solche einzuführen. Der Unionsgesetzgeber habe den Begriff der vorsätzlichen Gewalttaten so weit verstanden, dass er die häufigsten Arten möglicher Beeinträchtigungen der körperlichen Unversehrtheit von Personen erfasse.

51. Nach Ansicht der Kommission ist Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2004/80 in der von ihr vertretenen Auslegung daher nicht mit einem Fehler behaftet, der seine Ungültigkeit zur Folge hätte, und erst recht nicht mit einem so schweren und offensichtlichen Fehler, dass die Richtlinie insgesamt nichtig wäre.

52. Die Italienische Republik stellt in ihrer Gegenerwiderung fest, dass die Entschädigung der Opfer gewöhnlicher vorsätzlicher Gewalttaten in Ermangelung entsprechender Vertragsbestimmungen nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung gemäß Art. 5 Abs. 2 AEUV in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten falle.

53. Dass es im italienischen Recht keine allgemeine Entschädigungsregelung für die Opfer aller im italienischen Hoheitsgebiet vorsätzlich begangenen Gewalttaten gebe, stelle weder die Freizügigkeit an sich in Frage noch würden die Unionsbürger daran gehindert, von ihr Gebrauch zu machen. Ein Tätigwerden des Unionsgesetzgebers in diesem Bereich könne daher nicht mit der Verfolgung des Ziels der Freizügigkeit gerechtfertigt werden.

54. Das Urteil vom 2. Februar 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), habe die Kommission falsch verstanden. Der Gerichtshof habe in diesem Urteil nämlich lediglich festgestellt, dass die Verpflichtung bestehe, die Entschädigung zugunsten der Opfer von Gewalttaten auf Unionsbürger auszudehnen, die sich in Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit nach Frankreich begäben. Aus diesem Urteil lasse sich nicht ableiten, dass die Mitgliedstaaten eine allgemeine Entschädigungsregelung für die Opfer gewöhnlicher vorsätzlicher Gewalttaten einführen müssten, wenn eine solche noch nicht existiere.

55. Die Italienische Republik weist ferner darauf hin, dass nach Art. 352 Abs. 3 AEUV die auf der Grundlage dieses Artikels angenommenen Maßnahmen, wie die Richtlinie 2004/80, „keine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in den Fällen beinhalten …, in denen die Verträge eine solche Harmonisierung ausschließen“. Art. 12 Abs. 2 dieser Richtlinie sei daher im Einklang mit Art. 352 AEUV auszulegen, ohne den Zuständigkeitsbereich der Union auszudehnen und

ohne eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten im Bereich der Entschädigung der Opfer vorsätzlicher Gewalttaten vorzuschreiben. Eine solche Harmonisierung sei nämlich nur für die in Art. 83 Abs. 1 Satz 2 AEUV genannten Straftaten mit europäischer Dimension, nicht aber für gewöhnliche Straftaten vorgesehen.

56. Die Italienische Republik verneint auch, dass Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2004/80 auf sie anwendbar sei. Denn diese Bestimmung verpflichte nur die Mitgliedstaaten, die nicht über eine Entschädigungsregelung für die Opfer vorsätzlicher Gewalttaten verfügten, eine solche einzuführen. Bei Inkrafttreten dieser Richtlinie habe es in der Italienischen Republik aber bereits eine solche Entschädigungsregelung gegeben.

57. Der Rat, der dem Rechtsstreit zur Unterstützung der Anträge der Kommission beigetreten ist, trägt vor, dass sich aus dem Urteil vom 2. Februar 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), ergebe, dass dem Ziel, die Freizügigkeit von Personen und Dienstleistungen zu gewährleisten, dadurch gedient werde, dass zum einen der grenzüberschreitende Zugang zu nationalen Entschädigungsregelungen für die Opfer vorsätzlicher Gewalttaten erleichtert und zum anderen gewährleistet werde, dass alle Mitgliedstaaten über eine solche Regelung verfügten. Die Beurteilung, ob ein entsprechendes Tätigwerden der Union erforderlich sei, müsse anhand politischer, wirtschaftlicher und technischer Kriterien erfolgen und falle daher in das Ermessen der Unionsorgane, die zu Recht die Erforderlichkeit bejaht hätten.

58. Wäre Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2004/80 dahin auszulegen, dass er die Mitgliedstaaten nicht verpflichte, eine allgemeine Entschädigungsregelung vorzusehen, die alle Arten vorsätzlicher Gewalttaten in grenzüberschreitenden Fällen erfasse, würde das Ziel einer Beseitigung der Hindernisse für die Freizügigkeit der Personen und Dienstleistungen nicht erreicht, da in bestimmten Mitgliedstaaten für bestimmte Arten vorsätzlicher Gewalttaten keine Entschädigung geleistet würde.

V – Würdigung

A – *Zulässigkeit der Klage*

59. Die Italienische Republik hält die vorliegende Klage für unzulässig. Der Gegenstand der Klage entspreche nämlich nicht der mit Gründen versehenen Stellungnahme, in der die Kommission bestimmte Arten von Straftaten genannt habe, für die die Italienische Republik keine Entschädigungsregelung vorgesehen habe, während die Kommission ihr mit dieser Klage zur Last lege, eine solche Regelung nicht für alle vorsätzlichen Gewalttaten vorzusehen. Der Klagegegenstand sei daher erweitert worden.

60. Diese Einrede der Unzulässigkeit kann nicht durchgreifen. Aus der mit Gründen versehenen Stellungnahme geht hervor, dass die Kommission der Italienischen Republik zur Last legt, keine Entschädigungsregelung für die Opfer aller vorsätzlichen Gewalttaten vorzusehen. Bereits im ersten Absatz dieser Stellungnahme wird festgestellt, dass die Kommission auf der Grundlage der von 2009 bis 2013 eingegangen Erklärungen zu dem Schluss gelangt sei, dass die Italienische Republik über keine allgemeine Entschädigungsregelung für die Opfer vorsätzlich begangener Gewalttaten verfüge. Im italienischen Recht sei eine solche Entschädigung bei bestimmten vorsätzlich begangenen Gewalttaten vorgesehen, u. a. bei denen, die einen Bezug zum Terrorismus oder zur organisierten Kriminalität aufwiesen, „aber nicht bei allen diesen Straftaten“. Aus diesem Absatz ergibt sich, dass die Kommission ausdrücklich darauf abstellt, dass es keine allgemeine Entschädigungsregelung für die Opfer aller vorsätzlichen Gewalttaten gibt.

61. Zwar weist die Kommission, wie die Italienische Republik geltend macht, auf den S. 5 und 8 der mit Gründen versehenen Stellungnahme insbesondere darauf hin, dass eine solche Regelung für die Opfer von solchen Tötungs- und schweren Körperverletzungsdelikten, die nicht von den speziellen Gesetzen erfasst würden, sowie für die Opfer von Vergewaltigung und anderen schweren sexuellen Übergriffen fehle. Nach meinem Dafürhalten besteht jedoch kein Zweifel, dass die Kommission dadurch, dass sie speziell auf diese Straftaten verweist, nur beispielhaft Straftaten anführt, die ihrer Ansicht nach unter den Begriff der vorsätzlichen Gewalttaten fallen und für die die Italienische Republik deshalb eine Opferentschädigungsregelung erlassen müsste. Auf S. 5 dieser Stellungnahme führt die Kommission in Erwiderung auf den von der Italienischen Republik vertretenen Standpunkt ferner aus, dass der Umstand, dass Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2004/80 seinen Anwendungsbereich nicht auf bestimmte vorsätzlich begangene Gewalttaten beschränke, bedeute, dass er sich auf alle Straftaten dieser Art beziehe; dies findet sich auch auf S. 6 der Stellungnahme wieder**********.

62. Vor allem lässt der Tenor der mit Gründen versehenen Stellungnahme keinen Raum für Zweifel. Die Kommission weist darin nämlich eindeutig darauf hin, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtung nach Art. 258 Abs. 1 AEUV verstoßen habe, dass sie es unterlassen habe, die erforderlichen Maßnahmen zu erlassen, um Art. 12 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2004/80 nachzukommen und eine Entschädigungsregelung für die Opfer „aller“ in ihrem Hoheitsgebiet vorsätzlich begangenen Gewalttaten zu gewährleisten.

63. Es ist daher festzustellen, dass die Kommission mit der vorliegenden Vertragsverletzungsklage nicht deren Gegenstand erweitert hat und dass diese daher für zulässig zu erklären ist.

B – *Begründetheit der Klage*

64. Mit ihrer Vertragsverletzungsklage macht die Kommission geltend, die Italienische Republik habe dadurch gegen ihre Verpflichtungen verstoßen, dass sie eine Entschädigungsregelung für die Opfer nicht aller, sondern nur bestimmter vorsätzlicher Gewalttaten, deren Täter zahlungsunfähig oder unbekannt sei, vorgesehen und damit Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2004/80 verletzt habe.

65. Die Italienische Republik ihrerseits macht geltend, diese Vorschrift überlasse es den Mitgliedstaaten, zu entscheiden, bei welchen dieser Straftaten in ihrem Hoheitsgebiet eine staatliche Entschädigung geleistet werde.

66. Insoweit stimme ich der Kommission darin zu, dass gemäß dieser Vorschrift die Opfer aller vorsätzlichen Gewalttaten, wie diese im nationalen Recht definiert werden, in den Genuss einer nationalen Entschädigungsregelung kommen müssen und dass ein Mitgliedstaat aus den in seinem Strafrecht als solche Gewalttaten eingestuften Straftaten nicht diejenigen auswählen darf, die zu einer staatlichen Entschädigung berechtigen können.

67. Diese Auffassung lässt sich meines Erachtens bereits mit dem Wortlaut der Vorschriften, die aus meiner Sicht die Rechtmäßigkeit und Legitimität der Richtlinie 2004/80 begründen, rechtfertigen sowie mit der Richtlinie selbst.

********** Dort heißt es nämlich, dass die Bezugnahme auf das Europäische Übereinkommen über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten zeige, dass die Richtlinie – wie bereits in diesem Übereinkommen vorgesehen – gewährleisten solle, dass es staatliche Entschädigungsregelungen für alle vorsätzlich begangenen Gewalttaten und nicht nur für einen Teil davon gebe.

68. Eine solche Auslegung ist nämlich nach Art. 3 Abs. 2 EUV geboten. Nach dieser Vorschrift „[bietet d]ie Union … ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem … der freie Personenverkehr gewährleistet ist“. Der Hinweis auf den freien Personenverkehr im ersten Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/80, der sich bereits im Urteil vom 2. Februar 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), findet, ist daher umso mehr gerechtfertigt, als er für die Errichtung dieses Raumes, eines von der Union festgelegten Ziels, unabdingbar ist. Würde der Ersatz von Schäden, die von den – ermittelten oder nicht ermittelten – Tätern vorsätzlich begangener Gewalttaten verursacht wurden, nicht gewährleistet, wäre unbestreitbar der „Sicherheitsaspekt“ dieses Raumes beeinträchtigt.

69. Auch erscheint die Annahme gerechtfertigt, dass, um die Wirksamkeit und die Kohärenz dieses einheitlichen Raumes sicherzustellen, der Unionsbürger, der sich darin bewegt, unabhängig davon, in welchen Mitgliedstaat er sich begibt, dort in erster Linie in gleicher Weise behandelt werden muss. Im hier in Rede stehenden Bereich lässt sich dieses Ergebnis leicht erreichen, ohne dass eine Angleichung oder gar eine Harmonisierung der nationalen Gesetze vorgenommen werden müsste. Es ist nämlich offensichtlich, dass der Begriff der vorsätzlichen Straftat ein strafrechtlicher Grundbegriff ist, der in den Rechtsordnungen aller Mitgliedstaaten vorkommt. Die Gewalt dagegen ist ein Tatsachenbegriff, und die einzige Verständnisschwierigkeit liegt insoweit nicht in ihrer Charakterisierung, sondern im Umfang ihrer Auswirkungen in Form des erlittenen körperlichen, materiellen oder immateriellen Schadens und ihrer Folgen, wobei diese Fragen in die – vor allem rechtsmedizinische – Sachkompetenz und damit die Zuständigkeit des Tatsachengerichts fallen.

70. Vor diesem Hintergrund besteht für den Unionsbürger, der in einen anderen Mitgliedstaat reist, Rechtssicherheit. Wenn er von seiner Freizügigkeit Gebrauch macht, hat er die Gewähr, dass er, falls er in dem Mitgliedstaat, in den er sich begibt, Opfer einer vorsätzlichen Gewalttat werden sollte, von den zuständigen Behörden dieses Mitgliedstaats eine Entschädigung verlangen kann, wenn der Täter insoweit ausfällt – so wie er es hätte tun können, wenn sich die Straftat in dem Mitgliedstaat ereignet hätte, in dem er wohnt.

71. Die einheitliche strafrechtliche Ahndung von Gewalttaten durch die Mitgliedstaaten stellt an sich einen Schutz dar. Ist eine Person Opfer einer Straftat geworden, ermöglichen die Strafgesetze der Mitgliedstaaten es ihr, Ersatz des Schadens zu erlangen, der durch die Handlungen verursacht wurde, die den Tatbestand dieser Straftat ausmachen.

72. Meist kann die persönliche Schadensersatzklage, die sogenannte „Zivilklage“, ohne ihren ausschließlich auf den Ersatz des persönlichen Schadens gerichteten Charakter zu verlieren, gemeinsam mit der strafrechtlichen Klage, der sogenannten „öffentlichen Anklage“, erhoben werden********** – ein Vorteil, der dem Opfer im Allgemeinen gewährt wird, um ihm die Erhebung der Entschädigungsklage in verfahrensrechtlicher Hinsicht zu erleichtern**********.

73. Für den Fall, dass der Straftäter unbekannt oder zahlungsunfähig ist, haben die Mitgliedstaaten eine Entschädigung durch eine öffentliche Einrichtung oder einen Sonderfonds vorgesehen, die die Entschädigung für Schäden von einer gewissen Schwere gewährleisten, wobei die Festlegung der Schwelle, ab der eine Entschädigung in Betracht kommt, in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt wird.

********** Vgl. Website der Kommission unter folgender Adresse: http://ec.europa.eu/civiljustice/comp_crime_victim/comp_crime_victim_ec_de.htm.

********** Darüber hinaus kann es vorkommen, dass das Opfer zwischen dieser Vorgehensweise und der Erhebung seiner Klage unmittelbar bei einem Zivilgericht wählen kann.

74. Dass die Mitgliedstaaten einen allgemeinen Grundsatz der Entschädigung bei Straftaten, deren Täter zahlungsfähig ist, anerkennen, gewährleistet Gleichbehandlung. Damit wird gebrochen, wenn einige Mitgliedstaaten in dem Fall, dass der Täter unbekannt oder zahlungsunfähig ist, eine Entschädigung aus öffentlichen Mitteln nur bei bestimmten Straftaten sicherstellen.

75. Dies schafft nämlich in zweierlei Hinsicht Ungleichheit, und zwar zum einen nach dem nationalen Recht und zum anderen – bei der vorliegenden Klage meine Hauptsorge – im Rahmen des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, da beispielsweise der Geschädigte in einem Staat für eine Tetraplegie entschädigt würde, wenn diese durch einen von einem Terroristen abgegebenen Schuss verursacht worden wäre, nicht aber, wenn der Schusswechsel bei einem bewaffneten Raub erfolgt wäre, während im Nachbarstaat, d. h. vielleicht nur einige Dutzend Meter weiter, in beiden Fällen eine Entschädigung sichergestellt würde. Ein solches Ergebnis ist weder gerecht noch angemessen.

76. Der Unionsgesetzgeber wollte diese Situation daher aus den in den vorstehenden Nummern angeführten Gründen korrigieren.

77. Das angestrebte Ziel wird nunmehr durch Art. 12 der Richtlinie 2004/80 erreicht. Diese Vorschrift, deren Struktur aus meiner Sicht voll und ganz kohärent ist, zielt auf die nationalen Entschädigungsregelungen ab. In Abs. 1 ist der Grundsatz festgelegt, dass das durch diese Richtlinie über die Entschädigung für die Opfer vorsätzlicher Gewalttaten in grenzüberschreitenden Fällen eingeführte Verfahren der Zusammenarbeit nach den mitgliedstaatlichen Regelungen abläuft. Zu diesem Zweck begründet Abs. 2 der Vorschrift die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, sich eine solche Regelung zu geben, um eine gerechte und angemessene Entschädigung für die Opfer dieser Straftaten zu gewährleisten. Der Unionsgesetzgeber hielt es nämlich für erforderlich, dass sich alle Mitgliedstaaten eine solche Entschädigungsregelung geben, um in grenzüberschreitenden Fällen den Zugang dazu zu erleichtern**********.

78. Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2004/80 bezieht sich nur auf die Entschädigung des Opfers. Er verpflichtet daher die Mitgliedstaaten nur dazu, den Grundsatz der Entschädigung aller Opfer vorsätzlich begangener Gewalttaten, die nach nationalem Recht so eingestuft werden, anzuerkennen.

79. Daher wird durch eine bloße „Spiegelung“ dessen, was auf nationaler Ebene existiert, der Opferschutz in Fällen mit grenzüberschreitenden Bezügen sichergestellt.

80. Entgegen dem Vorbringen der Italienischen Republik********** müssen die Mitgliedstaaten daher eine Entschädigungsregelung für alle Opfer von in ihrem Hoheitsgebiet vorsätzlich begangenen und unter Strafe gestellten Gewalttaten vorgesehen haben, damit diese Regelung, wenn eine solche Straftat in einer Situation mit grenzüberschreitenden Bezügen begangen wird, unter den in der Richtlinie 2004/80 vorgesehenen Voraussetzungen korrekt und wirksam Anwendung finden kann.

81. Die Rechtfertigung einer solchen Entschädigungsregelung für die Opfer aller vorsätzlich begangenen Gewalttaten beruht, mehr noch als auf dem Solidaritätsbegriff, auf dem Gedanken, dass die Begehung der Straftat und der damit verbundene Eintritt des Schadens Folgen eines Versagens des Staates in seiner Schutzfunktion sind. Wie das Europäische Parlament in seinem Bericht zu dem Vorschlag für eine Richtlinie zur Entschädigung für Opfer von Straftaten**********

********** Vgl. die Dokumente 7752/04, 7209/04 (S. 9) und 8694/04 (S. II) des Rates. Diese notwendige Gegenleistung wurde von der Kommission bereits in ihrem Richtlinienvorschlag angeführt, als sie darauf hinwies, dass „[der Zugang zur Entschädigung in Situationen mit grenzüberschreitenden Bezügen und die Möglichkeit, allgemein eine Entschädigung zu erhalten,] eng miteinander verflochten [sind]. Ohne die Möglichkeit einer staatlichen Entschädigung in allen Mitgliedstaaten kann [ein solcher] Zugang … nicht erleichtert werden“ (Abschnitt 3.2).

********** Vgl. Nr. 36 der vorliegenden Schlussanträge.

********** Dokument A5-0330/2003.

ausführt, „[muss d]ie Entschädigung des Opfers … nicht nur gewährleistet werden, um den erlittenen Schaden und das Leid so weit wie möglich zu mildern, sondern auch um den durch die Straftat entstandenen sozialen Konflikt zu schlichten und die Anwendung einer vernünftigen und angemessenen Strafrechtspolitik zu erleichtern“**********.

82. Diese Auslegung von Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2004/80 kann keinesfalls seine Gültigkeit in Frage stellen. Es kann mir nicht entgegengehalten werden, dass die Richtlinie damit in den den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Bereich eingreift. Nicht nur ist die Rechtsgrundlage der Richtlinie im Hinblick auf die Verwirklichung eines der Ziele der Union angemessen gewählt, sondern die hier vorgeschlagene Auslegung führt auch weder zu einer Begründung noch einer Änderung eines Straftatbestands.

83. Die bereits im italienischen Recht vorgesehenen Straftaten werden zahlen- und inhaltsmäßig nicht berührt. Die Italienische Republik ist nach der Richtlinie 2004/80 in keiner Weise verpflichtet, die Straftatbestände zu schaffen und zu ändern, die im Rahmen ihrer Strafrechtsordnung bereits als vorsätzlich begangene Gewalttaten existieren, oder neue zu schaffen. Es ist unbestreitbar, dass die Definition einer Straftat und der Strafe, mit der sie geahndet wird, unter den Vorbehalten, auf die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs hingewiesen wird und die im Urteil vom 2. Februar 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), angeführt sind, in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt.

84. Ebenso wenig bewirkt die Wiederherstellung der Gleichbehandlung der Opfer vorsätzlich begangener Gewalttaten durch die hier vorgeschlagene Auslegung eine Harmonisierung der Entschädigungsregelungen.

85. Zwar umfasste der Kommissionsvorschlag ursprünglich die Einführung von Mindestnormen betreffend u. a. die Feststellung der zuerkannten Entschädigung**********, doch stellte sich im Zuge der Erörterungen schließlich heraus, dass solche Vorschriften nicht auf der Grundlage von Art. 308 EG eingeführt werden konnten.

86. Die Festlegung der Höhe der Entschädigung nach Maßgabe des erlittenen Schadens – dauernde Arbeitsunfähigkeit, volle Arbeitsunfähigkeit von mindestens einem Monat, vorübergehende Arbeitsunfähigkeit von weniger als einem Monat – oder auch die Festlegung möglicher Obergrenzen unterliegen daher weiterhin der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

87. Die Entschädigung muss jedoch, wie Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2004/80 verlangt, gerecht und angemessen sein, wobei die nationalen Gerichte hierzu im Zweifelsfall den Gerichtshof befragen können.

88. Die einzige Verpflichtung, die die Richtlinie 2004/80 den Mitgliedstaaten auferlegt, besteht darin, eine Entschädigung für die Opfer vorsätzlich begangener Gewalttaten vorzusehen, wenn der Täter unbekannt oder zahlungsunfähig ist, um eines der Ziele der Union zu verwirklichen.

89. Aufgrund dieser Erwägungen halte ich die Rüge, mit der der Italienischen Republik zur Last gelegt wird, dass sie keine Entschädigungsregelung für die Opfer aller in ihrem Hoheitsgebiet vorsätzlich begangenen Gewalttaten vorgesehen hat, für begründet.

********** Vgl. S. 39 dieses Berichts. Das Parlament übernimmt hier in Wirklichkeit wörtlich den Erläuternden Bericht zum Europäischen Übereinkommen über die Entschädigung für Opfer von Gewalttaten (vgl. Ziff. 7 des Erläuternden Berichts).

********** Vgl. Art. 4 ff. des Richtlinienvorschlags.

VI – Ergebnis

90. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

— festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtung aus Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2004/80/EG des Rates vom 29. April 2004 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten verstoßen hat, dass sie es unterlassen hat, eine Regelung für die Entschädigung der Opfer aller in ihrem Hoheitsgebiet vorsätzlich begangenen Gewalttaten vorzusehen;

— der Italienischen Republik die Kosten aufzuerlegen.