

Rechtssache C-126/23

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 98 Abs. 1 der
Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

2. März 2023

Vorlegendes Gericht:

Tribunale Ordinario di Venezia (Italien)

Datum der Vorlageentscheidung:

15. Februar 2023

Kläger:

UD

QO

VU

LO

CA

Beklagte:

Presidenza del Consiglio dei ministri

Ministero dell'Interno

Streitgegenstand des Ausgangsverfahrens

Schadensersatzklage gegen den Staat wegen fehlender oder unzureichender Umsetzung der Verpflichtungen aus der Richtlinie 2004/80/EG des Rates vom 29. April 2004 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten (ABl. 2004, L 261, S. 15), insbesondere der Verpflichtung gemäß Art. 12 Abs. 2 dieser Richtlinie, eine Regelung für die Entschädigung der Opfer von vorsätzlich begangenen Gewalttaten vorzusehen, die eine gerechte und angemessene Entschädigung der Opfer gewährleistet.

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens

Ersuchen nach Art. 267 Abs. 3 AEUV um Vorabentscheidung über die Vereinbarkeit einer nationalen Regelung, die zum einen die Zahlung einer Entschädigung an die Eltern und die Schwester eines Mordopfers davon abhängig macht, dass das Opfer weder einen Ehegatten noch Kinder hat, und zum anderen die Zahlung dieser Entschädigung vom Vorhandensein eines durch diese Regelung geschaffenen Fonds abhängig macht, ohne dass diese die Bildung einer Rücklage speziell für die Zahlung der Entschädigung vorsieht, mit der Richtlinie 2004/80.

Vorlagefragen

[Vor dem Hintergrund der in Abschnitt A dargestellten Umstände betreffend eine Schadensersatzklage italienischer Staatsangehöriger mit dauerhaftem Wohnsitz in Italien gegen den Staat als Gesetzgeber wegen fehlender und/oder unrichtiger und/oder unvollständiger Umsetzung der Verpflichtungen aus der Richtlinie 2004/80/EG des Rates vom 29. April 2004 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten und insbesondere der darin in Art. 12 Abs. 2 vorgesehenen Verpflichtung der Mitgliedstaaten, bis 1. Juli 2005 (gemäß Art. 18 Abs. 1) eine allgemeine Entschädigungsregelung einzuführen, die geeignet ist, eine angemessene und gerechte Entschädigung der Opfer sämtlicher vorsätzlich begangener Gewalttaten in den Fällen sicherzustellen, in denen es den Opfern nicht möglich ist, von den unmittelbar Verantwortlichen den vollen Ersatz der erlittenen Schäden zu erlangen] sowie in Bezug auf die nicht fristgerechte (und/oder unvollständige) Umsetzung der Richtlinie 2004/80/EG des Rates vom 29. April 2004 in nationales Recht:

a) angesichts der Bestimmung von Art. 11 Abs. 2bis des Gesetzes Nr. 122/2016, die die Zahlung einer Entschädigung an die Eltern und die Schwester des Mordopfers vom Nichtvorhandensein eines Ehegatten und von Kindern des Opfers abhängig macht, selbst wenn ein rechtskräftiges Urteil vorliegt, das auch zu ihren Gunsten den Anspruch auf Entschädigung für den Schaden beziffert, den es dem Täter anlastet:

- Genügt die Zahlung der Entschädigung, die zugunsten der Eltern und der Schwester eines Opfers einer vorsätzlichen Gewalttat, im Fall von Mord, durch Art. 11 Abs. 2bis des Gesetzes Nr. 122 vom 7. Juli 2016 (Vorschriften zur Umsetzung der Verpflichtungen aus der Zugehörigkeit Italiens zur Europäischen Union – Europäisches Gesetz 2015-2016) mit späteren Änderungen (Neufassung durch das Gesetz Nr. 167 vom 20. November 2017, Art. 6, und durch das Gesetz Nr. 145, Art. 1 Abs. 593 bis 596, vom 30. Dezember 2018) festgelegt wurde und die das Nichtvorhandensein von Kindern und eines Ehegatten des Opfers (im Fall von Eltern) und das Nichtvorhandensein von Eltern (im Fall von Brüdern oder Schwestern) voraussetzt, den Anforderungen von Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2004/80 sowie der Art. 20 (Gleichheit), 21 (Nichtdiskriminierung), 33 Abs. 1 (Schutz der Familie), 47 (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht) der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und von Art. 1 des Protokolls Nr. 12 der EMRK (Nichtdiskriminierung);

b) in Bezug auf die Begrenzung der Zahlung der Entschädigung:

- Kann die Bedingung für die Zahlung der Entschädigung gemäß Art. 11 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 122/2016 (Vorschriften zur Umsetzung der Verpflichtungen aus der Zugehörigkeit Italiens zur Europäischen Union – Europäisches Gesetz 2015-2016) mit späteren Änderungen (Neufassung durch das Gesetz Nr. 167 vom 20. November 2017, Art. 6, und das Gesetz Nr. 145 vom 30. Dezember 2018, Art. 1 Abs. 593 bis 596), nämlich in den Worten „jedenfalls im Rahmen der Verfügbarkeit des in Art. 14 genannten Fonds“, ohne dass der italienische Staat durch irgendeine Rechtsvorschrift verpflichtet wäre, Beträge zurückzustellen, die konkret für die Zahlung der Entschädigungen geeignet sind, die auch auf statistischer Grundlage ermittelt werden und in jedem Fall im Ergebnis konkret für die Entschädigung der Anspruchsberechtigten innerhalb einer angemessenen Frist geeignet sind, als „gerechte und angemessene Entschädigung der Opfer“ im Sinne von Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2004/80 angesehen werden?

Angeführte Unionsvorschriften

Richtlinie 2004/80/EG des Rates vom 29. April 2004 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten (im Folgenden: Richtlinie 2004/80): Art. 12 und 18.

Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Art. 20 und 21, 33 Abs. 1 und Art. 47.

Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK): Art. 1, Protokoll Nr. 12.

Angeführte nationale Bestimmungen

Gesetz Nr. 122 vom 7. Juli 2016 (Vorschriften zur Umsetzung der Verpflichtungen aus der Zugehörigkeit Italiens zur Europäischen Union–Europäisches Gesetz 2015-2016) mit nachfolgenden Änderungen (Neufassung durch das Gesetz Nr. 167 vom 20. November 2017, Art. 6, und das Gesetz Nr. 145 vom 30. Dezember 2018, Art. 1 Abs. 593 bis 596) (im Folgenden: Gesetz Nr. 122/2016): Art. 11 (*Anspruch auf Entschädigung für die Opfer vorsätzlicher Gewalttaten, Umsetzung der Richtlinie 2004/80/EG Vertragsverletzungsverfahren 2011/4147*), Abs. 1 und 2:

„Unbeschadet der Vorschriften zugunsten der Opfer bestimmter Straftaten, die in anderen Bestimmungen des Gesetzes vorgesehen sind, wenn diese günstiger sind, wird dem Opfer einer vorsätzlichen Straftat, die mit Gewalt gegen die Person begangen wurde, sowie jedenfalls des Straftatbestands nach Art. 603bis des Strafgesetzbuchs, ausgenommen die Straftatbestände nach den Art. 581 und 582, ein Anspruch auf Entschädigung durch den Staat, außer bei Vorliegen der erschwerenden Umstände nach Art. 583 des Strafgesetzbuchs, ein Anspruch auf Entschädigung zu Lasten des Staates zuerkannt.“

2. Die Entschädigung für Mord ... wird zugunsten des Opfers oder der in Abs. 2bis genannten Rechtsnachfolger in dem in dem in Abs. 3 genannten Dekret festgelegten Umfang gezahlt. Bei anderen als den in Satz 1 genannten Straftaten wird eine Entschädigung für die Kosten der ärztlichen Behandlung und den Pflegeaufwand gezahlt.“

Art. 11 Abs. 2bis: „Stirbt das Opfer an den Folgen der Straftat, so wird die Entschädigung dem überlebenden Ehegatten und den Kindern gezahlt; gibt es weder Ehegatten noch Kinder wird die Entschädigung den Eltern und bei Nichtvorhandensein von Eltern den zum Zeitpunkt der Begehung der Straftat in häuslicher Gemeinschaft lebenden und unterhaltsberechtigten Geschwistern gezahlt.“

Art. 11 Abs. 2ter: „Im Fall des Zusammentreffens mehrerer Anspruchsberechtigter wird die Entschädigung nach den Quoten aufgeteilt, die in den Bestimmungen des Zweiten Buches Titel II des Zivilgesetzbuches vorgesehen sind.“

Art. 11 Abs. 3: „Durch Dekret des Innenministers und des Justizministers im Einvernehmen mit dem Wirtschafts- und Finanzminister, das innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes zu erlassen ist, werden die Entschädigungsbeträge in jedem Fall im Rahmen der Verfügbarkeit des in Art. 14 genannten Fonds festgelegt, wobei eine höhere Entschädigung für die Opfer von Straftaten der sexuellen Gewalt und des Mordes und insbesondere für die Kinder des Opfers im Falle des Mordes durch den Ehegatten, auch nach Trennung oder Scheidung, oder durch eine Person, die emotional an das Opfer gebunden ist oder war, gewährleistet wird.“

Ministerialdekret vom 22. November 2019, Art. 1 Abs. 1 Buchst. b:

„bei Mord durch den Ehegatten, auch nach Trennung oder Scheidung, oder durch eine Person, die emotional an das Opfer gebunden ist oder war, in Höhe eines Pauschalbetrags von 60 000 Euro ausschließlich zugunsten der Kinder des Opfers.“

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Die Kläger UD und QO sind die Eltern, CA ist die Schwester, VU und LO sind die Kinder von TS, die am 18. Mai 2017 von ihrem Ex-Partner KU in [OMISSIS] getötet wurde. KU wurde am 18. September 2018 vom Tribunale di Padova (Gericht Padua) zu einer Freiheitsstrafe von 30 Jahren verurteilt, ein Urteil, das von der Corte d'Appello di Venezia (Appellationsgericht Venedig) am 6. März 2019 bestätigt wurde; am 6. Mai 2021 erklärte die Corte di cassazione (Kassationsgerichtshof) die gegen das Berufungsurteil eingelegte Kassationsbeschwerde für unzulässig, so dass die Verurteilung von KU zu der angegebenen Strafe rechtskräftig wurde.
- 2 Das Tribunale di Padova (Gericht Padua) verurteilte KU in erster Instanz zur Zahlung von Schadensersatz an die Zivilparteien und ordnete die Zahlung eines vorläufigen Betrags von 400 000 Euro zugunsten jedes Kindes, von 120 000 Euro zugunsten jedes Elternteils und der Schwester sowie von 30 000 Euro zugunsten von MI, dem getrennt lebenden (nicht geschiedenen) Ehemann des Opfers, an.
- 3 Da der Mörder vermögens- und einkommenslos war und ihm Prozesskostenhilfe bewilligt wurde, eine in Art. 12 Buchst. b des Gesetzes Nr. 122/2016 angegebene Bedingung, beschlossen die Eltern, die Schwester, die Kinder und der Ehemann, den ihnen durch die Richtlinie 2004/80 gewährten Schutz in Anspruch zu nehmen; die Kinder des Opfers erhielten vom Staat eine Entschädigung in Höhe von jeweils 20 000 Euro, während dem getrennt lebenden, aber nicht geschiedenen Ehemann eine Entschädigung in Höhe von 16 666,66 Euro gewährt wurde.
- 4 Die Kläger, die zu der Überzeugung gelangt sind, dass der italienische Staat mit dem Gesetz Nr. 122/2016 unter Verstoß gegen die Richtlinie 2004/80 erhebliche Beschränkungen für die Zahlung von Entschädigungen eingeführt hat, beantragen:
 - das Ministerialdekret vom 22. November 2019 wegen Rechtswidrigkeit unangewendet zu lassen und dementsprechend die ihnen als Schadensersatz und aufgrund ihres Verwandtschaftsverhältnisses zu TS zustehenden Beträge unter Bezifferung der Entschädigung in angemessener und gerechter Höhe gemäß Art. 12 der Richtlinie 2004/80 unter Berücksichtigung der zu ihren Gunsten im Urteil zur Verurteilung von KU vorgenommenen Schadensbemessung festzusetzen und die Presidenza del Consiglio dei ministri (Präsidentschaft des Ministerrats) und den Ministero dell'Interno (Innenminister) zur Zahlung dieser Entschädigung zu verurteilen;

- hilfsweise, die Beklagten zur Zahlung derselben Beträge als Schadensersatz wegen unzureichender Umsetzung der Richtlinie 2004/80, insbesondere ihres Art. 12, zu verurteilen.
- 5 Die Beklagten beantragen – soweit die Stellung der Kinder betroffen ist –, die Klage abzuweisen, da eine Entschädigung in Höhe von 20 000 Euro zu deren Gunsten rechtmäßig gezahlt worden sei, wobei festgestellt worden sei, dass auch der Ehemann des Opfers zu den Anspruchsberechtigten gehöre; dabei sei zu berücksichtigen, dass das Ministerialdekret vom 22. November 2019 im Fall von Mord eine Entschädigung in Höhe eines Festbetrags von 60 000 Euro und die in Art. 11 Abs. 2ter des Gesetzes Nr. 122/2016 festgelegte Verteilung vorsehe.
 - 6 In Bezug auf die Stellung der Eltern und der Schwester des Opfers beantragen die Beklagten ebenfalls die Klageabweisung mit der Begründung, dass die Frist von 60 Tagen für die Einreichung eines Entschädigungsantrags im Verwaltungswege überschritten worden sei; hilfsweise beantragen die Beklagten, die von den Eltern und der Schwester des Opfers erhobene Klage abzuweisen, da nach nationalem Recht die Entschädigung an den überlebenden Ehegatten und die überlebenden Kinder gezahlt werde; gebe es keinen Ehegatten und keine Kinder, werde die Entschädigung an die Eltern und bei Nichtvorhandensein von Letzteren an die zum Zeitpunkt der Begehung der Straftat zusammenlebenden und unterhaltsberechtigten Geschwister gezahlt.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 7 Nach Ansicht der Kläger ist die in Art. 11 Abs. 2bis des Gesetzes Nr. 122/2016 vorgesehene Einschränkung, der den Eltern des Opfers den Entschädigungsanspruch nur bei Nichtvorhandensein von Kindern und Ehegatten des Opfers zuerkennt, während die Geschwister nur bei Nichtvorhandensein aller vorgenannten Personen entschädigungsberechtigt sind, in Anlehnung an die Bestimmung von Art. 568 Zivilgesetzbuches, der – wie in dessen Abs. 2ter ausdrücklich angegeben – für die Bestimmung der rechtmäßigen Erben im Rahmen der Erbfolge von Todes wegen gilt, eindeutig rechtswidrig. Diese Vorschrift identifiziere nämlich die Eltern und Geschwister des Opfers als entschädigungsberechtigte Personen, räume also ausdrücklich ein, dass diese durch die Straftat geschädigt worden *und daher iure proprio zu entschädigen seien*, gewähre die Entschädigung aber nur nachrangig, d. h. unter der Bedingung, dass das Opfer weder Kinder noch Ehegatten, also nach dem Erbrecht zu entschädigende Rechtsnachfolger habe.
- 8 Damit habe der italienische Gesetzgeber in unangemessener Weise gegen die in Art. 12 der Richtlinie festgelegte Entschädigungspflicht verstoßen, weil er eine unangemessene Anforderung an diese Entschädigung gestellt habe, indem er willkürlich und ohne Berücksichtigung angemessener und gerechter einzelfallbezogener Parameter entschieden habe, welche der verschiedenen Geschädigten, denen er abstrakt einen Anspruch zuerkenne, dann konkret

entschädigt werden müssten. Eine Entschädigung sei auch MI zugesprochen worden, dem seit 2006 von TS getrennt lebenden Ehemann, also gut 11 Jahre nach dem Mord, dem die Entschädigung nach Abs. 2bis Satz 1 zustehe: „Stirbt das Opfer an den Folgen der Straftat so wird die Entschädigung dem überlebenden Ehegatten und den Kinder gezahlt.“ Selbst wenn die emotionale Bindung offensichtlich geschwächt, vielleicht sogar fast nicht mehr vorhanden sei, gebe es demnach eine Person (den seit Jahren getrennt lebenden Ehemann), die Anspruch auf Entschädigung habe, während dieser dem Vater und der Mutter des Opfers verwehrt sei, Eltern, deren emotionale Bindung zu ihrer Tochter nie auch nur im Geringsten geschwächt gewesen sei, ebenso wenig wie die zu ihrer Schwester.

- 9 Eine Ungleichbehandlung bestehe auch in Bezug auf die unterschiedlichen Regelungen für die Entschädigung der Angehörigen von Opfern von Straftaten, die unter andere Bestimmungen fielen: In Art. 5 Abs. 4 des Gesetzes Nr. 206/2004 über die Entschädigung der Opfer von Terrorakten werde die Entschädigung „dem überlebenden Ehegatten, den minderjährigen Kindern, den volljährigen Kindern, den Eltern und den Geschwistern, wenn sie mit ihnen zusammenleben und unterhaltsberechtig sind“ zuerkannt; auch in Art. 2 Abs. 3 des Gesetzes Nr. 407 aus dem Jahr 1998, ebenfalls zugunsten von Terrorismusopfern, werde die Entschädigung „dem überlebenden Ehegatten, den minderjährigen Kindern, den volljährigen Kindern, die geschäftsunfähig sind, den Eltern und den Geschwistern, wenn sie mit ihnen zusammenleben und unterhaltsberechtig sind“ zuerkannt.
- 10 Nach Ansicht der Kläger steht der den Kindern gemäß dem Ministerialdekret vom 22. November 2019 gewährte Betrag von 20 000 Euro, der 5 % der im Prozess zugesprochenen vorläufigen Entschädigung entspreche, nicht im Einklang mit dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 16. Juli 2020, C-129/19, wonach „Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2004/80 dahin auszulegen ist, dass eine pauschale Entschädigung, die Opfern sexueller Gewalt gemäß einer nationalen Regelung für die Entschädigung von Opfern vorsätzlicher Gewalttaten gewährt wird, nicht als ‚gerecht und angemessen‘ im Sinne dieser Bestimmung eingestuft werden kann, wenn sie festgelegt wird, ohne die Schwere der Folgen der begangenen Tat für die Opfer zu berücksichtigen und daher keinen adäquaten Beitrag zur Wiedergutmachung des erlittenen materiellen und immateriellen Schadens darstellt“ (Rn. 69).
- 11 Die Kläger berufen sich auf eine dritte Rüge der Rechtswidrigkeit der nationalen Vorschriften, soweit diese die Zahlung einer Entschädigung davon abhängig machen, dass der Staat unter Verstoß gegen den zehnten Erwägungsgrund der Richtlinie („Opfer von Straftaten können in vielen Fällen keine Entschädigung vom Täter erhalten, weil dieser möglicherweise nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, um einem Schadensersatzurteil nachzukommen, oder weil der Täter nicht identifiziert oder verfolgt werden kann“) die zur Leistung erforderlichen Mittel zurückgestellt hat. Art. 12 des Gesetzes Nr. 122/2016 nennt nämlich das Erfordernis, dass das Opfer, um eine Entschädigung zu erhalten, erfolglos versucht haben muss, eine Zwangsvollstreckung gegen den Verurteilten

zu betreiben, oder dass ihm, wie im vorliegenden Fall, aufgrund fehlender finanzieller Mittel Prozesskostenhilfe bewilligt wurde.

- 12 Hinsichtlich der Stellung der Kinder haben die Beklagten darauf hingewiesen, dass die Festsetzung der Entschädigung im Verwaltungsverfahren in voller Übereinstimmung mit den geltenden Vorschriften, nämlich dem Ministerialdekret vom 22. November 2019, unter Berücksichtigung des Umstands, dass es einen überlebenden Ehegatten gebe, erfolgt sei und dass der Gerichtshof selbst im Urteil vom 16. Juli 2020, C-129/19, daran erinnert habe, dass die Mitgliedstaaten bei der Festsetzung der in Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2004/80 genannten Entschädigung über ein weites Ermessen verfügten (Rn. 58), und u. a. entschieden habe, dass besagter Art. 12 Abs. 2 einer pauschalen Entschädigung der Opfer nicht entgegenstehe (Rn. 65) und nur verlange, dass diese Entschädigung „gerecht und angemessen“ sei. Nach Ansicht des Gerichtshofs sei diese Voraussetzung erfüllt, wenn die Entschädigung, auch wenn es sich um einen Pauschalbetrag handle, „einen adäquaten Beitrag zur Wiedergutmachung des erlittenen materiellen und immateriellen Schadens“ darstelle (Rn. 69).

Kurze Erläuterung der Gründe des Vorabentscheidungsersuchens

- 13 Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts macht die fragliche nationale Regelung die Zahlung einer Entschädigung für die Eltern des Mordopfers eindeutig vom Nichtvorhandensein von Ehegatten und Kindern des Opfers und für die Schwester oder den Bruder des Opfers vom Nichtvorhandensein von Eltern des Opfers abhängig, sofern sie mit dem Opfer zusammenleben und von ihm unterhalten werden, so dass die Maßnahme dazu dienen kann, den Verlust einer Unterhaltserwartung auszugleichen, wobei der immaterielle Aspekt des mit dem gewaltsamen Verlust eines Angehörigen verbundenen Leids völlig außer Acht gelassen wird.
- 14 In Bezug auf den Ehegatten und die Kinder ist trotz der Tatsache, dass der Ehegatte seit einiger Zeit von dem Opfer getrennt lebt, eine bloße Aufteilung der Entschädigung auf der Grundlage der Erbschaftsbestimmungen vorgesehen, vorbehaltlich der Kapazität des gemäß Art. 14 des Gesetzes Nr. 122/2016 eingerichteten Fonds und somit ohne Berücksichtigung der Schwere der Folgen der begangenen Tat für die Opfer, wie im Urteil des Gerichtshofs vom 16. Juli 2020, C-129/19, ausgeführt wird.
- 15 Die Bemessung der Entschädigung für die Kinder (20 000 Euro) ist in einem großen Missverhältnis zur Höhe der im Strafverfahren festgesetzten vorläufigen Entschädigung (400 000 Euro für jedes Kind) und in einem mit der dem Ehemann zugesprochenen Entschädigung (16 666,66 Euro) weitgehend vergleichbaren Umfang erfolgt, ohne dass die in Fragen des Verlusts der verwandtschaftlichen Beziehung üblicherweise angewandten Parameter berücksichtigt wurden: das Alter des Opfers, das Alter des Überlebenden, der Verwandtschaftsgrad und das Zusammenleben. Der Betrag, der den Kindern in diesem Fall zugesprochen

wurde, kann nicht als „gerecht und angemessen“, im Sinne von Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2004/80 angesehen werden.

- 16 In Bezug auf die Verjährungsfrist für die Einreichung eines verwaltungsrechtlichen Entschädigungsantrags nach Art. 13 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 122/2016 gilt angesichts der Tatsache, dass die Eltern und die Schwester des Opfers nach Art. 11 Abs. 2bis des Gesetzes Nr. 122/2016 keinen Anspruch hätten, für sie die in Art. 13 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 122/2016 vorgesehene Verjährungsfrist von 60 Tagen. Eine derart kurze Verjährungsfrist scheint dem in Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantierten Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht zuwiderzulaufen.

ARBEITSDOKUMENT