

27.06.22**Empfehlungen**
der Ausschüsse

EU - AIS - FJ - FS - G - In - R

zu **Punkt ...** der 1023. Sitzung des Bundesrates am 8. Juli 2022**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt****COM(2022) 105 final; Ratsdok. 7042/22****A**

Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU)**,
der **Ausschuss für Frauen und Jugend (FJ)** und
der **Rechtsausschuss (R)**

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

Zur Vorlage allgemeinEU
FJ

1. Der Bundesrat begrüßt den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Der Vorschlag stellt einen bedeutenden und dringend notwendigen Schritt bei der Bekämpfung und Prävention geschlechtsspezifischer Gewalt und zur Umsetzung der europäischen Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020 bis 2025 dar.

EU
FJ

2. Der Bundesrat begrüßt darüber hinaus das Anliegen der Kommission, durch unionsrechtliche Vorgaben eine umfassende Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu erreichen. Der Bundesrat teilt die Feststellungen der Kommission, wonach Gewalt gegen Frauen und häusli-

che Gewalt nicht nur strafwürdige Verhaltensweisen, sondern schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen darstellen und zugleich Ausdruck der strukturellen Diskriminierung von Frauen sind.

- R 3. Der Bundesrat begrüßt das mit dem Richtlinienvorschlag verbundene Ziel, Opferrechte von Frauen zu stärken.

Er weist drauf hin, dass in der Bundesrepublik Deutschland bereits vielfache Verbesserungen des Opferschutzes in diesem Bereich erreicht worden sind. Beginnend mit dem Ersten Gesetz zur Verbesserung der Stellung des Verletzten im Strafverfahren (Opferschutzgesetz) vom 18. Dezember 1986 wurde die Situation der Opfer durch weitere zahlreiche Gesetzgebungsvorhaben kontinuierlich verbessert. So hat das am 1. September 2004 in Kraft getretene Opferrechtsreformgesetz zahlreiche Maßnahmen und Regelungen geschaffen, um die Belastungen des Verletzten durch das Strafverfahren zu verringern, seine Rechte zu stärken und zivilrechtliche Ansprüche gegen den Täter gleich im Rahmen des Strafverfahrens durchzusetzen. Eine weitere Verbesserung des Opferschutzes brachte dann das daran anschließende 2. Opferrechtsreformgesetz, welches am 1. Oktober 2009 in Kraft trat. Durch dieses Gesetz wurden die Möglichkeiten der Nebenklage deutlich erweitert und die Informationsrechte der Geschädigten gestärkt. Schließlich wurden mit dem 3. Opferrechtsreformgesetz vom 21. Dezember 2015 weitere wichtige Schritte unternommen, um den Schutzstandard für die Opfer zu erhöhen. Zum einen wurden die Verpflichtungen der Bundesrepublik aus der Richtlinie 2012/29/EU über die Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten umgesetzt. Zum anderen wurde die psychosoziale Prozessbegleitung eingeführt.

- EU
FJ 4. Die Gleichstellung der Geschlechter ist ein Grundwert der EU, ein Grundrecht und ein Grundprinzip der Europäischen Säule sozialer Rechte. Dennoch ist in keinem Mitgliedstaat eine vollständige Gleichstellung erreicht, vereinzelt gibt es sogar auch Rückschritte. So hat unter anderem die Pandemie hat die Geschlechtergerechtigkeit zudem noch weiter erschwert und zu einer Zunahme geschlechtsspezifischer Gewalt, insbesondere der häuslichen Gewalt, geführt. Auch die Cybergewalt stellt durch die fortschreitende Verbreitung und Nutzung des Internets und der sozialen Medien ein zunehmendes Problem dar.

- EU
FJ
[EU]
5. Der Bundesrat nimmt besorgt zur Kenntnis, dass Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt in der EU weiterhin weit verbreitet sind und bislang kein deutlicher Rückgang erreicht werden konnte, obwohl die Mitgliedstaaten und die EU gesetzliche und politische Maßnahmen zur Bekämpfung und Prävention von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt ergriffen haben. [Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, dass] nicht nur schädliche soziale Normen und Stereotype, die zu einer Ungleichbehandlung der Geschlechter führen, sondern auch der fragmentierte und teilweise lückenhafte Rechtsrahmen, die damit verbundenen Rechtsunsicherheiten und die unwirksame Durchsetzung zählen zu den festgestellten Ursachen und begünstigenden Faktoren von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.
- EU
FJ
6. Wie von der Kommission und im Rahmen der Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) aufgezeigt, bestehen in den Mitgliedstaaten weiterhin Lücken in den Bereichen Schutz, Zugang zur Justiz, Unterstützung, Verhütung sowie Koordinierung und Zusammenarbeit. Der Bundesrat stimmt der Kommission daher zu, dass ein besonderer Bedarf für ein unionsweites strengeres, koordiniertes Handeln besteht. Besonders Cybergewalt gegen Frauen, die sich über Landesgrenzen hinweg entwickelt, lässt die grenzüberschreitende Dimension der Gewalt gegen Frauen und von häuslicher Gewalt deutlich werden. Auch aufgrund der zunehmend transnational agierenden Bewegungen gegen Rechte von Frauen und LGBTIQ-Personen ist es notwendig, dass die EU und die Mitgliedstaaten mit einem gemeinsamen Ansatz die Grundwerte und Grundrechte schützen und verteidigen.
- EU
FJ
[EU]
7. Aus den genannten Gründen begrüßt der Bundesrat den von der Kommission verfolgten Ansatz der Schaffung von Mindestvorschriften im Bereich der Straftaten und Opferrechte, die strengere Regelungen in den Mitgliedstaaten weiterhin ermöglichen und damit eine Aufwärtskonvergenz fördern. [Der Bundesrat unterstützt außerdem das Ansinnen, durch die vorgeschlagene Richtlinie die Ziele der Istanbul-Konvention auf Unionsebene verbindlich festzulegen.]

- EU
FJ
[FJ]
{EU}
8. [Zugleich sollen durch die vorgeschlagene Richtlinie die Ziele des Übereinkommens zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) erreicht werden, dessen Ratifizierung durch die EU mangels entsprechenden Ratsbeschlusses bislang noch nicht erfolgt ist.] Der EuGH hat in seinem Gutachten vom 6. Oktober 2021 die rechtlichen Grundlagen für einen Beitritt der EU geklärt und festgestellt, dass die EU auch dann der Istanbul-Konvention beitreten kann, wenn ein entsprechender Beschluss des Rates ohne einstimmige Entscheidung der Mitgliedstaaten angenommen wird. Der Bundesrat fordert {unter Verweis auf seine Stellungnahme BR-Drucksache 117/20 (Beschluss)} die Bundesregierung daher auf, darauf hinzuwirken, dass im Rat ein neuer Anlauf für einen zügigen Abschluss des Ratifizierungsverfahrens der EU unternommen wird.
- EU
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 10)
9. Wie schon in seiner Stellungnahme (BR-Drucksache 117/20 (Beschluss)) festgestellt, unterstreicht der Bundesrat erneut, dass den in einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Widerständen und Vorbehalten gegen die Istanbul-Konvention auf allen Ebenen entgegengewirkt werden muss. Er ist der Auffassung, dass durch die Verhandlungen zum vorliegenden Richtlinienvorschlag auch insofern ein Fortschritt erreicht und ein gemeinsames Verständnis über notwendige Mindeststandards erzielt werden kann.
- FJ
10. Den in einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Widerständen und Vorbehalten gegen das Übereinkommen muss auf allen Ebenen entgegengewirkt werden. Der Bundesrat erhofft sich, dass mit den Verhandlungen zum vorliegenden Richtlinienvorschlag auch insofern ein Fortschritt erreicht und ein gemeinsames Verständnis über notwendige Mindeststandards erzielt wird.
- FJ
11. Der Bundesrat ist besorgt über die Berichte und Studien, dass während der Corona-Pandemie die Fälle von häuslicher Gewalt zugenommen haben.
- FJ
12. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, sich für eine verbesserte Studien- und Datenlage im Bereich der häuslichen Gewalt und Gewalt gegen Frauen einzusetzen, damit das Dunkelfeld auf diesem Gebiet aufgehellert werden kann. Erforderlich ist eine verlässliche Datengrundlage auch, um die Wirksam-

keit der einzuführenden Maßnahmen des Richtlinienvorschlags zu evaluieren. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Gewalttaten im digitalen Bereich.

EU
FJ

13. Die Feststellungen der Europäischen Grundrechteagentur zum Ausmaß geschlechtsspezifischer Gewalt in Europa geben Anlass zur Sorge und rechtfertigen ein Tätigwerden der EU. Zudem gibt es große Unterschiede im Schutzniveau in den verschiedenen Mitgliedstaaten und die tatsächliche Einrichtung und Unterhaltung von Unterstützungs- sowie Präventionsangeboten ist vielfach von wechselnden politischen Mehrheiten und Haushaltslagen abhängig. Der Bundesrat unterstützt daher die Kommission in ihrem Anliegen, eine Angleichung des EU-Rechts an die Vorgaben einschlägiger internationaler Abkommen, insbesondere des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, vorzunehmen. Der Bundesrat ist der festen Überzeugung, dass jeder Frau und jedem Mädchen überall in Europa mittels hoher, einheitlicher Standards derselbe Schutz gegen geschlechtsspezifische Gewalt zuteil werden sollte.

FJ

14. Der Bundesrat stellt fest und begrüßt, dass die Annäherung und partielle Anhebung des Niveaus bei Präventions- und Schutzmaßnahmen in den Mitgliedstaaten dazu beitragen kann, Gewalt und die zu Grunde liegenden Ursachen wirksamer zu bekämpfen. Der Bundesrat begrüßt daher ausdrücklich die in Artikel 36 vorgeschlagenen Präventivmaßnahmen. Der Bundesrat sieht das Ziel der Prävention vor allem darin, eine nachhaltige gesamtgesellschaftliche Änderung der Denkmuster und Verhaltensweisen zu erreichen, die zu geschlechtsspezifischer Gewalt führen. Die Verhinderung der Entstehung von Gewalt beugt Straftaten und Viktimisierungen vor und macht Maßnahmen der Strafverfolgung, des Opferschutzes und der Opferhilfe erst gar nicht erforderlich.

FJ

15. Der Bundesrat begrüßt das Ziel der Kommission, Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt Schutz und Unterstützung zukommen zu lassen, die auf ihre besonderen Bedürfnisse zugeschnitten sind. Der Bundesrat weist darauf hin, dass Frauen aus marginalisierten Gemeinschaften besonders von Gewalt betroffen sein können und bei der – diskriminierungsfreien – Ausgestaltung und Implementierung der Vorgaben der Richtlinie ein barrierefreier Zugang zu Schutz und Unterstützung sowie zu Strafverfolgungsbehörden und der Justiz sicherzustellen ist.

- FJ 16. Der Bundesrat setzt sich dafür ein, dass bei der Umsetzung des Richtlinienvorschlags auch Transfrauen einbezogen werden, und unterstützt die Zugrundelegung eines nichtbinären Geschlechterbegriffs.
- FJ 17. Der Bundesrat erwartet, dass durch eine konkrete Ausgestaltung von Vorgaben zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt auch im Vergleich mit der Istanbul-Konvention relevante Beiträge zur Verhütung von schwerwiegenden oder tödlichen Gewaltvorfällen erbracht werden können. Beispielhaft seien die vorgesehene Etablierung von vorgeschriebenen Risikobewertungen nach dem ersten Kontakt des Opfers mit den zuständigen Behörden oder die Implementierung von Leitlinien für Angehörige der Gesundheitsberufe und Sozialdienste genannt.
- FJ 18. Schließlich bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich bei den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene für ein eigenständiges Aufenthaltsrecht im Hinblick auf einen besseren Schutz für Opfer häuslicher oder partnerschaftlicher Gewalt, die nur ein abgeleitetes Aufenthaltsrecht besitzen, einzusetzen.
- EU 19. Der Bundesrat begrüßt ausdrücklich, dass mit dem in Artikel 5 des Vorschlags festgesteckten Rahmen für die Strafbarkeit einer Vergewaltigung ein umfassender Schutz des Rechtsguts der sexuellen Selbstbestimmung innerhalb der gesamten EU gewährleistet würde.

Zu einzelnen Vorschriften

- R 20. Der Bundesrat hält allerdings einen Teil der in dem Richtlinienentwurf vorgesehenen Regelungen nicht für angezeigt.

Zu Artikel 6

- R 21. Der Bundesrat regt an, in Artikel 6 des Richtlinienentwurfs klarzustellen, dass der Begriff der „Verstümmelung“ nur solche Praktiken umfasst, die nicht auf der Grundlage einer medizinischen Indikation erfolgen (so auch Erwägungsgrund 16). In der derzeitigen Fassung umfasst der Tatbestand sowohl medizinische Behandlungsmaßnahmen bei trans- oder intersexuellen Menschen als auch kosmetische Eingriffe der Vaginalchirurgie auf Wunsch der betroffenen Frau.

Zu Artikel 8

- R 22. Die in Artikel 8 vorgesehene Regelung lässt ein klares gesetzgeberisches Konzept zum Phänomen des "Cyberstalking" vermissen. Kennzeichnend für ein Stalking-Verhalten, auch ein solches mit digitalen Mitteln, sind wiederholte Annäherungen an das Opfer, die in dessen persönlichen Lebensbereich eingreifen und sich für das Opfer als "Psychoterror" – als Beeinträchtigung seines individuellen Rechtsfriedens – darstellen. Dies setzt voraus, dass das Opfer von dem (fortgesetzten) Täterverhalten Kenntnis erlangt. Der in Buchstabe b geregelte Tatbestand gestaltet die Strafbarkeit jedoch - systemwidrig - hiervon unabhängig aus. Denn auf eine Kenntniserlangung des Opfers soll es für die Strafbarkeit nach dem Wortlaut dieser Regelung nicht ankommen. Geregelt wird letztlich ein Fall des unbefugten Ausspähens von Daten. Der in Buchstabe c normierte Tatbestand lässt - ebenfalls systemwidrig - bereits ein einmaliges Verhalten, das öffentliche Zugänglichmachen von Daten des Opfers, genügen. Das charakteristische Element nachstellenden Verhaltens, die wiederholte Annäherung an das Opfer, ist gerade nicht Voraussetzung. Geregelt wird hier letztlich ein Fall des gefährdenden Verbreitens personenbezogener Daten.

Zu Artikel 9

- R 23. Die Ausgestaltung der Strafbarkeit des "Cybermobbing" in Artikel 9 des Richtlinienenvorschlags begegnet Bedenken. Das Phänomen wird durch den vorgeschlagenen Tatbestand nur in ungenauer und unklarer Weise erfasst. Verhaltensweisen des "Cybermobbing" zeichnen sich dadurch aus, dass unter Verwendung digitaler Mittel gezielte und systematische Angriffe gegen das Opfer stattfinden, und zwar in fortgesetzter Form, so dass der Prozess der gezielten Schikane deutlich erkennbar wird. Diese Charakteristika werden in dem Regelungsvorschlag nicht hinreichend berücksichtigt. Der Umstand planvollen Vorgehens des oder der Täter zur Schikanierung des Opfers kommt in der Tatbestandsbeschreibung nicht zum Ausdruck. So bleibt in Buchstabe a auch der Zusammenhang zwischen dem Zugänglichmachen beleidigender oder bedrohender Inhalte und der Verursachung eines psychischen Schadens beim Opfer unbestimmt. In der Folge bleiben auch die Bezugnahme in Buchstabe b auf die "unter Buchstabe a genannte Angriffe" und das Erfordernis der "Beteiligung mit Dritten" unklar.

Zudem erfasst Artikel 9 des Richtlinienvorschlags das Phänomen des Cybermobbings auch deswegen unzureichend, weil er lediglich auf das Zugänglichmachen von beleidigenden oder bedrohenden Inhalten abstellt und nicht auch andere Formen der Schikanierung, wie etwa das Verbreiten ansehensschädigender Bildaufnahmen des Opfers oder das Erstellen von Fake-Profilen in sozialen Netzwerken, in den Tatbestand miteinbezieht.

Zu Artikel 12 Absatz 2 bis 4

- R 24. Gegen die Regelungen zu den Strafen in Artikel 12 Absatz 2 bis 4 des Richtlinienvorschlags bestehen Bedenken. Die in dem Richtlinienvorschlag enthaltenen detaillierten Vorgaben an die Mitgliedstaaten gehen mit tiefgreifenden Eingriffen in das strafrechtliche System der Mitgliedstaaten einher. Der Bundesrat weist insoweit darauf hin, dass in allen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten für das System der Strafraumen eine innere Kohärenz besteht, die nicht durch zu enge Vorgaben des europäischen Gesetzgebers gefährdet werden darf. Da die gesetzlichen Regelungen in den Mitgliedstaaten diesbezüglich nicht unerheblich divergieren und die Strafraumen auch Auswirkungen auf die Verjährungsfristen haben, muss den Mitgliedstaaten hier ein ausreichender Regelungsspielraum eingeräumt werden. Dem trägt die vorgeschlagene Regelung bislang nicht Rechnung.

Darüber hinaus sehen die Regelungen in Absatz 2 und Absatz 4 für einen umfangreichen Katalog von erschwerenden Gründen in Artikel 13 höhere Strafen vor. Der Katalog in Artikel 13 begegnet jedoch in Umfang und Ausgestaltung erheblichen Bedenken, indem dieser teilweise an nur unzureichend bestimmte Erschwerungsgründe anknüpft (siehe etwa Buchstaben b und f) oder solche Gründe aufführt, die nicht notwendig erhöhtes Unrecht darstellen (etwa Buchstaben c, d, k und l). Bereits aus diesen Gründen ist es - jedenfalls ohne Änderung des Artikels 13 - nicht sachgerecht, höhere Strafen an die Verwirklichung erschwerender Umstände im Sinne des Artikels 13 zu knüpfen.

Schließlich erweist sich auch die Regelung in Absatz 3 als problematisch, wenn sie den Mitgliedstaaten vorgibt, für Wiederholungstäter einer Vergewaltigung obligatorisch die Teilnahme an einem Interventionsprogramm gemäß Artikel 38 vorzusehen. Eine derartige Konsequenz ließe für die Berücksichtigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalls keinen Raum. Ungeachtet der Unklarheit darüber, was der Regelungsvorschlag genau unter einem "Interventionsprogramm"

versteht, ist jedenfalls zu berücksichtigen, dass ein Täter nicht zu einer therapeutischen Behandlung gezwungen werden kann und eine solche Behandlung bei fehlender Motivation und fehlendem Behandlungswillen des Täters auch keinen Erfolg verspricht.

Zu Artikel 12 Absatz 3

- R 25. Die zwingende Teilnahme eines Täters, der sich wiederholt der Vergewaltigung schuldig gemacht hat, an einem Interventionsprogramm im Sinne des Artikel 38 ist als Tatsanktion abzulehnen. Sie greift in die durch Artikel 6 Absatz 1 Satz 1 EMRK und die nationalen Verfassungen der Mitgliedstaaten (für die Bundesrepublik Deutschland: Artikel 92, Artikel 97 Absatz 1 des Grundgesetzes) verbürgte Unabhängigkeit der Justiz ein, zu der es gehört, bei jeder Urteilsfindung beziehungsweise verfahrensabschließenden Entscheidung den Sachverhalt einzelfallbezogen zu betrachten und die individuellen Besonderheiten hinreichend bei der Strafzumessung zu würdigen.

Zu Artikel 13

- R 26. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Regelung zu den erschwerenden Umständen in Artikel 13 der Überarbeitung und Eingrenzung bedarf. Die Regelung enthält einen umfangreichen Katalog von 15 Straferschwerungsgründen. Hierdurch wird in besonderer Weise auf die Strafzumessung der Gerichte der Mitgliedstaaten Einfluss genommen. Das gilt umso mehr, weil die Straferschwerungsgründe, wie in Artikel 12 Absatz 2 und 4 vorgesehen, zum Anlass für eine Anhebung des Höchstmaßes von Freiheitsstrafen genommen werden. Um die innere Kohärenz mitgliedstaatlicher Regelungen und Strafzumessungstraditionen nicht zu gefährden, ist der europäische Gesetzgeber hier zur Zurückhaltung aufgefordert. Ein Bedürfnis für derartig umfangreiche Vorgaben ergibt sich auch nicht unter dem Aspekt effektiver Durchsetzung europäischen Rechts oder der Verbesserung zwischenstaatlicher Zusammenarbeit.

Gegen eine Vielzahl der in Artikel 13 aufgeführten erschwerenden Umstände bestehen auch in der Sache Bedenken.

Im Lichte des Bestimmtheitsgrundsatzes bedarf es dringend einer präziseren Definition von Gewalt. Der in Artikel 4 Buchstabe a definierte Gewaltbegriff, der auch digitale Rechtsverletzungen umfasst und die Verursachung körperli-

cher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Schäden einander gleichstellt, ist eine programmatische Sammelbezeichnung für eine Vielzahl von Beeinträchtigungen aller Art. Die Einordnung einer solchen Bandbreite von Verhaltensweisen als "Gewalt" erweist sich als konturenlose gesellschaftliche Zuschreibung. Sie ist allgemeiner Ausdruck der missbilligenden Bewertung des Verhaltens und daher als Strafschärfungsgrund untauglich.

Die als Straferschwerungsgrund in Buchstabe c genannte Tatbegehung zum Nachteil eines Kindes, also einer Person unter 18 Jahren (Artikel 4 Buchstabe h), stellt nicht notwendig erhöhtes Unrecht dar. Dies gilt insbesondere, wenn man insoweit die Fälle von Cyberstalking (Artikel 8) und Cybermobbing (Artikel 9) in den Blick nimmt, die häufig unter gleichaltrigen Jugendlichen begangen werden. Auch der Umstand, dass die Straftat in Gegenwart eines Kindes begangen wurde (Buchstabe d), vermag gerade in den Fällen der Computerkriminalität nach Artikel 7 bis 10 des Richtlinienvorschlags nicht stets und nicht ohne weiteres das Unrecht der Tat zu erhöhen.

Die in den Buchstaben k und l erfassten Fälle, nach denen die gegen einen - früheren oder derzeitigen - Partner beziehungsweise einen Familienangehörigen gerichtete Tat ebenfalls erschwerend wirken soll, weisen gleichfalls nicht zwangsläufig gesteigertes Unrecht auf. Zwar kann in derartigen Konstellationen insbesondere der Aspekt des Vertrauensmissbrauchs straferschwerend zu bewerten sein. Jedoch kann dies nicht für Fälle gelten, in denen schutzwürdiges Vertrauen im Einzelfall nicht besteht und auch sonst keine Umstände vorliegen, die die Tat gerade mit Blick auf das konkrete Opfer als besonders verwerflich erscheinen lassen oder bei diesem besondere Tatfolgen verursachen. Eine pauschale Verpflichtung zur Strafschärfung ohne Rücksicht auf die jeweiligen Umstände und Motivlagen (etwa mit Blick auf seinerseits rechtswidriges Vorverhalten des späteren Opfers oder Demütigungen beziehungsweise gewichtige Provokationen des Täters durch das Opfer) ist mit dem Schuldprinzip schwerlich in Einklang zu bringen. Der Aspekt familiärer oder partnerschaftlicher Beziehung zwischen Täter und Opfer kann für sich gesehen als Straferschwerungsgrund nicht genügen.

Andere Erschwerungsgründe (etwa Buchstabe n) sind überhaupt nur bei analoger Tatbegehung sinnvoll; bei Cyberkriminalität droht ein Verstoß gegen das Doppelverwertungsverbot.

Zu Artikel 15

- R 27. Die Regelung zu den Verjährungsfristen in Artikel 15 begegnet Bedenken. Der Bundesrat weist insoweit darauf hin, dass in allen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten für das System der Verjährung eine innere Kohärenz besteht, die nicht durch zu enge Vorgaben des europäischen Gesetzgebers gefährdet werden sollte. Da die gesetzlichen Regelungen in den Mitgliedstaaten diesbezüglich nicht unerheblich divergieren und die Dauer der Verjährung auch im Zusammenhang mit den Strafdrohungen steht, muss den Mitgliedstaaten hier ein ausreichender Regelungsspielraum eingeräumt werden. Dem werden die detaillierten Vorgaben zur Verjährung in Artikel 15 nicht gerecht.

Beispielsweise ist es nicht sachgerecht, wenn der Regelungsvorschlag in Absatz 4 und 5 den Beginn der Verjährung - alternativ - an die Kenntnisnahme des Opfers von der Straftat knüpft, da hierdurch unübersehbar lange Verjährungsfristen drohen. Auch stehen die Mindest-Höchststrafen, die für Taten nach Artikeln 7 bis 10 vorgesehen sind (vergleiche Artikel 12 Absatz 5 und 6: zwei Jahre und ein Jahr Freiheitsstrafe), in einem unerklärten Kontrast zu den geforderten langen Verjährungsfristen von mindestens fünf beziehungsweise sieben Jahren. Schließlich ist auch die Regelung in Absatz 6, die den Beginn der Verjährungsfrist bei gegen Kinder gerichteten Taten frühestens mit der Vollendung des 18. Lebensjahres des Opfers beginnen lassen will, für die in Artikeln 7 bis 10 geregelten Taten der Computerkriminalität nicht geboten. Altersbedingte oder familiäre Abhängigkeiten, die einem Entschluss zur Strafanzeige entgegenstehen könnten, bestehen in diesen Fällen regelmäßig nicht. Sofern Kinder, also Personen unter 18 Jahren (Artikel 4 Buchstabe h), Opfer derartiger Taten sind, wird es sich in aller Regel um ältere Kinder handeln, die bereits die erforderliche geistige Reife besitzen, um über die Stellung einer Strafanzeige zu entscheiden. Verkannt wird zudem, dass es sich bei einer Vielzahl von Straftaten gerade aus dem Bereich des Cybermobbings, aber auch der unerlaubten Weitergabe von Bildmaterial um typische Jugendkriminalität handelt. Eine unterschiedslose Verlängerung der Verjährungsfristen in diesen Fällen bis über das 18. Lebensjahr des Verletzten hinaus schüfe einen sachwidrigen Schwebezustand, der dem grundsätzlichen Beschleunigungsgebot aus Artikel 13 der Richtlinie 2016/800 über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder, die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind, zuwiderliefe.

Zu Artikel 16 Absatz 1

- R 28. Zu Artikel 16 Absatz 1 des Richtlinienvorschlags weist der Bundesrat darauf hin, dass eine über das Internet erstattete schriftliche Strafanzeige in den meisten Fällen der von der vorgeschlagenen Richtlinie erfassten Straftaten eine eingehende Vernehmung des Opfers durch die Strafverfolgungsbehörden nicht ersetzen kann. Die über das Internet erstattete Strafanzeige kann nur einen Anlass zum Tätigwerden für die Strafverfolgungsbehörden darstellen. Gerade bei Sexualstraftaten ist die persönliche Vernehmung durch besonders geschulte und erfahrene Polizeibeamtinnen und -beamte oder Staatsanwältinnen und Staatsanwälte unerlässlich. Im Übrigen können die Vorgaben der Artikel 18 und 19 (individuelle Begutachtung) auch nur über Vernehmungen und persönliche Kontakte erfüllt werden.

Zu Artikel 17 Absatz 4

- R 29. Im Hinblick auf die in Artikel 17 Absatz 4 des Richtlinienvorschlags vorgesehene Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Opfer bei der Anklageerhebung zu unterstützen, weist der Bundesrat - angesichts der möglicherweise missverständlichen deutschen Übersetzung - darauf hin, dass in Deutschland das Anklagemonopol bei der Staatsanwaltschaft liegt. Opfer von Sexualstraftaten können keine Anklage erheben; insofern können sie weder bei der Anklageerhebung noch bei der dafür erforderlichen Spurensicherung unterstützt werden.

Zu Artikel 22

- R 30. Das in Artikel 22 des Richtlinienvorschlags vorgesehene absolute Verbot der Erforschung des früheren sexuellen Verhaltens des Opfers und der damit zusammenhängenden Aspekte seines Privatlebens ist mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar. Gerade bei Sexualstraftaten stehen häufig keine objektiven Beweismittel zur Verfügung, sondern nur die Aussage des – möglichen – Opfers. Vor diesem Hintergrund muss vom Gericht besonders gründlich überprüft werden, ob das Opfer die objektive Wahrheit sagt oder dessen Aussage zum Beispiel durch frühere Traumatisierungen oder sonstige Beeinflussungen verzerrt oder beeinträchtigt ist. Die früheren – auch sexuellen – Beziehungen des Opfers zum Verdächtigen können bei Sexualstraftaten – die in aller Regel Beziehungsstraftaten sind – nicht ausgeblendet werden. Hinzu kommt, dass das

Opfer gegebenenfalls begutachtet werden muss, sei es aussagepsychologisch, sei es in Bezug auf Verletzungen oder Traumatisierungen. Hier würde es den wissenschaftlichen Standards widersprechen, wenn der Gutachter nicht auch das frühere Sexual- und Intimleben des Opfers miteinbeziehen würde. Da nach dem Richtlinienvorschlag die Verteidigungsrechte unberührt bleiben sollen, stellt sich zudem das Problem, dass die Strafverfolgungsbehörden in ihren Erkenntnismöglichkeiten gegenüber der Verteidigung sachwidrig eingeschränkt wären.

- R 31. Der Bundesrat weist mit Blick auf Artikel 22 des Richtlinienvorschlags außerdem darauf hin, dass die generelle Unzulässigkeit von Fragen, Nachforschungen und Beweisen in Bezug auf das frühere sexuelle Verhalten des Opfers oder andere damit zusammenhängender Aspekte des Privatlebens des Opfers bei strafrechtlichen Ermittlungen und Gerichtsverfahren das Fragerecht der verfolgten Person (Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe d EMRK) sowie deren Verteidigungsrechte und damit auch den Anspruch auf ein faires Verfahren (Artikel 6 Absatz 1 Seite 1 EMRK) in konventionswidriger Weise einschränkt. Zugleich wird damit eine Beweisregel festgeschrieben, die gegen den Grundsatz der freien Beweiswürdigung durch das erkennende Gericht und damit der richterlichen Unabhängigkeit verstößt.

Zu Artikel 24 Absatz 2

- R 32. Der Bundesrat weist ferner darauf hin, dass die Unterstützung von Opfern sowie die Verbesserung ihrer Rechtsposition in Ermittlungs- und Strafverfahren im deutschen Recht bereits hinreichend gewährleistet ist. Mit den Rechtsinstituten der Nebenklage, des Adhäsionsverfahrens sowie der Beiordnung eines Verletztenbeistands auf der einen und der psychosozialen Prozessbegleitung auf der anderen Seite ist nicht nur die rechtliche Vertretung und Wahrung der Opferrechte, sondern auch die allgemeine Unterstützung und Begleitung des Opfers hinreichend sichergestellt. Eine darüberhinausgehende Stärkung der Opferschutzverbände als Verfahrensbeteiligte mit entsprechenden Antragsrechten, wie in Artikel 24 Absatz 2 des Richtlinienvorschlags vorgesehen, ist deshalb nicht erforderlich. Im bestehenden nationalen Rechtssystem ist der jeweilige Zuständigkeitsbereich zudem eindeutig und klar abgegrenzt: Die rechtliche Vertretung mit der Möglichkeit entsprechender Prozesshandlungen obliegt der dafür qualifizierten Rechtsanwaltschaft, wogegen die psychosoziale Prozessbe-

gleitung von sozialarbeiterisch und psychologisch geschultem Personal übernommen wird, dessen Fokus auf einer umfassenden Hilfestellung in allen Lebensbereichen liegt. Eine Vermischung dieser Zuständigkeitsbereiche ist aufgrund der unterschiedlichen Fachlichkeit und im Interesse der Rollenklarheit unbedingt zu vermeiden. Damit wäre ein erheblicher Rückschritt verbunden.

Zu Artikel 25

- R 33. a) Der Bundesrat begrüßt, dass Artikel 25 des Richtlinienvorschlages den Mitgliedstaaten Regelungsspielräume für die möglichst zügige Entfernung bestimmter strafbarer Inhalte aus dem Internet eröffnet. Die öffentliche Wahrnehmbarkeit und weltweite Abrufbarkeit von Online-Inhalten belasten die Opfer der in Rede stehenden Straftaten in besonderem Maße, so dass die zügige Entfernung der Inhalte einen wichtigen Baustein zum Schutz der Opfer darstellt.
- b) Der Bundesrat weist allerdings darauf hin, dass das Verhältnis von Artikel 25 des Richtlinienvorschlages zur zukünftigen Verordnung (EU) über einen Binnenmarkt für digitale Dienste („Digital Services Act“) unklar ist und im weiteren Verlauf des Normgebungsverfahrens besser herausgearbeitet werden sollte. Artikel 48 Absatz 1 Buchstabe f) des Richtlinienvorschlages bestimmt zwar, dass der „Digital Services Act“ unberührt bleibt. Gerade dies wirft aber die Frage auf, ob die Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich der Richtlinie auch über den „Digital Services Act“ hinausgehende Regelungen treffen können, zum Beispiel eine für Online-Dienste geltende gesetzliche und bußgeldbewehrte Löschpflicht bezüglich der von Artikel 25 erfassten Inhalte. Die Ausgestaltung von Artikel 25 des Richtlinienvorschlages als Mindeststandard legt dies nahe. Unklar ist auch das Verhältnis zwischen dem in Artikel 25 des Vorschlages beschriebenen Verfahren über Anordnungen zur Entfernung von Inhalten zu den vom „Digital Services Act“ vorgesehenen Anordnungen zum Vorgehen gegen illegale Inhalte (Artikel 8 der im Trilog diskutierten Entwürfe). Insbesondere enthält Artikel 25 des Richtlinienvorschlages mit dem dort vorgesehenen Antrag des Opfers, der zeitlichen Befristung einer Entfernungsanordnung sowie der Begrenzung auf „Justizbehörden“ engere Voraussetzungen als die allgemeine Vorschrift im „Digital Services Act“, was zusätzliche Hürden für einen effektiven Opferschutz bedeuten würde.

Zu Artikel 27 Absatz 4

- R 34. Zu Artikel 27 Absatz 4 des Richtlinienvorschlags weist der Bundesrat darauf hin, dass nicht - staatliche Hilfsdienste oder Koordinierungsstellen kein kombiniertes Angebot von „Dienstleistungen“ bereitstellen können, das auch „Rechts- und Polizeidienste“ umfasst. Die Arbeit der Polizei ist keine „Dienstleistung“, sondern hoheitliches Tätigwerden zur Abwehr von Gefahren oder zur Aufklärung von Straftaten. Dieses staatliche Handeln kann nicht durch Hilfs- oder Koordinierungsstellen „angeboten“ oder koordiniert werden. Darüber hinaus wäre eine Einbindung der Strafverfolgungsbehörden auch nicht stets im Interesse der Opfer: Häufig wollen Opfer (noch) keine Strafverfolgung der Täter, sondern suchen erst einmal Beratung und Unterstützung. Sobald die Polizei involviert ist, muss diese zwingend die Verdächtigen ermitteln und alle erforderlichen Beweise sichern. Eine auf Wunsch des Opfers zunächst anonyme Spurensicherung, wie sie in Artikel 28 Absatz 1 des Richtlinienentwurfs angesprochen ist, wäre bei einer zentralen Kontaktstelle in denselben Räumlichkeiten nicht mehr möglich. Die Einbindung der Polizei in die Koordinierungsstellen könnte Opfer davon abhalten, diese Stellen aufzusuchen.

Zu Artikel 35

- FJ 35. Der Bundesrat regt an, den Personenkreis der LGBTIQ über die Aufzählung in den Erwägungsgründen hinaus auch in Kapitel 4 des Richtlinienvorschlags (Opferhilfe) in die Aufzählung des Artikel 35 Absatz 1 (Gezielte Unterstützung von Opfern mit besonderen Bedürfnissen und gefährdeten Gruppen) explizit aufzunehmen. Andernfalls wird die Gefahr gesehen, dass im Zweifel eine ohne Frage besonders gefährdete Opfergruppe unsichtbar bleiben würde. LGBTIQ-Personen sind häufig Mehrfachdiskriminierungen ausgesetzt. Dies macht sich auch in Gewaltkontexten bemerkbar. Zudem hat diese vulnerable Gruppe, die in sich äußerst heterogen ist, einen besonderen, sensiblen Unterstützungs- und Hilfebedarf.

Zu Artikel 37

- R 36. Der Bundesrat begrüßt das mit dem Richtlinienvorschlag verfolgte Ziel der wirksamen Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in der EU und das hierfür in Artikel 37 Absatz 1 des Richtlinienvorschlags enthaltene Gebot, Fachkräften, die wahrscheinlich mit Opfern in Kontakt kommen, darunter unter anderem Gerichtsbediensteten, Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, entsprechende Schulungen und gezielte Informationen anzubieten, um sicherzustellen, dass diese Fachkräfte angemessen reagieren und Fälle von Gewalt erkennen können.
- FJ 37. Der Bundesrat betont die Notwendigkeit bei der Schulung und Information von Fachkräften (vergleiche Kapitel 5, Artikel 37 des Richtlinienvorschlags), etwaige Wissenslücken hinsichtlich des Personenkreises der LGBTIQ beim Fachpersonal zu füllen und auch so für eine gute und passgerechte Opferbegleitung auch von LGBTIQ-Personen zu sorgen.
- EU 38. Der Bundesrat betont die zentrale Bedeutung von Aus- und Fortbildung für die Überwindung von gegen Frauen und Mädchen gerichteter geschlechtsspezifischer Gewalt, insbesondere auch im Bereich der Justiz und Strafverfolgung. Er bittet die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass die durch Artikel 37 des Richtlinienvorschlags vorgesehene effektive Sicherstellung der Schulung einschlägiger Fachkräfte in den weiteren Beratungen gewahrt bleibt.
- R 39. Der Bundesrat weist allerdings darauf hin, dass eine Verpflichtung der jeweiligen Justizangehörigen zur Teilnahme an bestimmten Schulungsmaßnahmen, wie in Artikel 37 Absatz 7 des Richtlinienvorschlags vorgesehen, nicht erforderlich, geeignet und praktikabel erscheint.

Zunächst ist hierzu auszuführen, dass die Vorgaben des Artikel 37 Absatz 1 zu allgemeinen und spezialisierten Schulungen von Justizbediensteten in der Bundesrepublik Deutschland bereits erfüllt werden. Die Straftatbestände, die im Bereich der Gewalt gegen Frauen beziehungsweise der häuslichen Gewalt im Wesentlichen verwirklicht sein können (insbesondere Körperverletzungsdelikte, Tötungsdelikte und Straftaten gegen die persönliche Freiheit wie etwa Nachstellung [Stalking]), gehören seit je her zum Pflichtstoff der juristischen Ausbil-

dung; Entsprechendes gilt für die Bestimmungen zum Opferschutz in Gerichtsverfahren. Zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt besteht zudem sowohl in den einzelnen Ländern als auch an der Deutschen Richterakademie ein gehaltvolles und umfangreiches Fortbildungsprogramm, das fortlaufend evaluiert, gegebenenfalls angepasst und ausgebaut wird. Die Festlegung einer Fortbildungsverpflichtung wird daher als nicht erforderlich angesehen.

Der Bundesrat weist ferner darauf hin, dass eine effektive Fortbildung stets Eigeninitiative und Fortbildungsbereitschaft voraussetzt, die alleine durch Zwang nicht bewirkt werden kann.

Er gibt zudem zu bedenken, dass eine Fortbildungspflicht gerade in diesem Bereich nicht praktikabel wäre. Aspekte von Gewalt gegen Frauen begegnen den Justizangehörigen in einer Vielzahl von Bereichen und Verwendungen. Es könnte kaum trennscharf bestimmt werden, wer entsprechenden Fortbildungspflichten zu unterwerfen wäre und wer nicht.

Der Bundesrat weist schließlich darauf hin, dass der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit (Artikel 97 Absatz 1 GG) einer verpflichtenden Teilnahme von Richterinnen und Richtern an bestimmten Fortbildungsveranstaltungen entgegenstehen könnte.

Direktzuleitung an die Kommission

FJ 40. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.

B

41. Der **Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik**,

der **Ausschuss für Familie und Senioren**,

der **Gesundheitsausschuss** und

der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten**

empfehlen dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.