

15.09.22

Unterrichtung

durch die Europäische Kommission

Stellungnahme der Europäischen Kommission zu dem Beschluss des Bundesrates zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt

C(2022) 6619 final



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Herrn Bodo RAMELOW
Präsident des Bundesrates
Leipziger Straße 3 – 4
D – 10117 BERLIN

Brüssel, den 13.9.2022
C(2022) 6619 final

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

die Kommission dankt dem Bundesrat für seine Stellungnahme zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt {COM(2022) 105 final}.

Die Kommission begrüßt die Unterstützung des Bundesrates für das Ziel des Vorschlags, nämlich die Bekämpfung und Prävention geschlechtsspezifischer Gewalt, sowie für die Umsetzung der europäischen Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020 bis 2025.

Die Kommission ist erfreut, dass der Bundesrat die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt umfassend unterstützt und ebenfalls der Auffassung ist, dass diese Art von Gewalt Ausdruck der strukturellen Diskriminierung von Frauen ist. Die Kommission dankt dem Bundesrat auch für die Darstellung der nationalen Bemühungen Deutschlands zur Stärkung der Opferrechte in den letzten Jahren. In der Tat hat die Zunahme von Gewalt gegen Frauen, insbesondere von häuslicher Gewalt während der COVID-19-Pandemie, sowie von Cybergewalt der Ergreifung wirksamer Maßnahmen eine noch größere Dringlichkeit verliehen. Der bestehende Handlungsbedarf wird, wie der Bundesrat betont, durch den fragmentierten Rechtsrahmen weiter verstärkt. Dies wurde auch in dem umfangreichen Bericht¹ hervorgehoben, den die Kommission im Zuge der Vorbereitung des Vorschlags in Auftrag gegeben hatte. Die Kommission teilt die Auffassung, dass die grenzüberschreitende Dimension von Cybergewalt und die Notwendigkeit, die Grundrechte und -werte über Grenzen hinweg innerhalb der Europäischen Union zu schützen und zu verteidigen, ein koordiniertes Vorgehen auf Ebene der Europäischen Union erforderlich machen.

Darüber hinaus begrüßt die Kommission, dass der Bundesrat einige Artikel des Vorschlags besonders ausführlich und ausdrücklich unterstützt, insbesondere in Bezug auf: die vorgeschlagene einheitliche Handhabung von Straftaten, die den Tatbestand von Gewalt gegen Frauen erfüllen, in Kapitel 2, einschließlich der Notwendigkeit einer einheitlichen

¹ Europäisches Netz von Rechtsexperten der Bereiche Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung: Criminalisation of gender-based violence against women in the European States, including ICT-facilitated violence (Kriminalisierung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen in den europäischen Staaten, einschließlich IKT-gestützter Gewalt), 2021, [5535-criminalisation-of-gender-based-violence-against-women-in-european-states-including-ict-facilitated-violence-1-97-mb \(equalitylaw.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/1553535/attachment/data/00000001/1/5535-criminalisation-of-gender-based-violence-against-women-in-european-states-including-ict-facilitated-violence-1-97-mb/equalitylaw.eu).

Definition des Straftatbestands der Vergewaltigung; Schutzmaßnahmen wie die spezifische Risikobewertung (Artikel 18 und 19); die Einführung von Leitlinien für Angehörige der Gesundheitsberufe und der Sozialdienste (Artikel 27); die vorgeschlagenen Präventivmaßnahmen (Artikel 36) und die Notwendigkeit, die Datenerhebung zu verbessern, insbesondere in Bezug auf Cybergewalt (Artikel 44).

Die Kommission bekräftigt ihr Engagement für das gemeinsame Ziel, die Verhandlungen über den Beitritt der Europäischen Union zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt² voranzubringen. Der Beitritt zählt nach wie vor zu den Topprioritäten der Kommission im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter. Die Kommission dankt dem Bundesrat für seine Unterstützung in dieser Angelegenheit.

Als Reaktion auf die in der Stellungnahme geäußerten Bedenken und andere eher technische Anmerkungen verweist die Kommission auf den beigefügten Anhang.

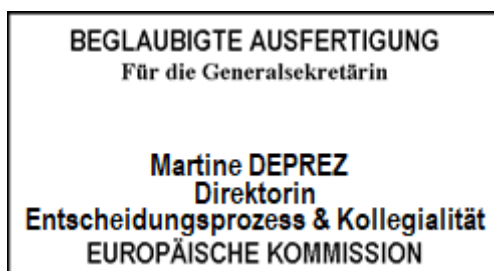
Die Erläuterungen in diesem Antwortschreiben stützen sich auf den ursprünglichen Vorschlag der Kommission, der derzeit im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Erörterung vorliegt.

Die Kommission hofft, dass die vom Bundesrat angesprochenen Punkte mit diesen Ausführungen geklärt werden können, und sieht der Fortsetzung des politischen Dialogs erwartungsvoll entgegen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Maroš Šefčovič
Vizepräsident

Helena Dalli
Mitglied der Kommission



² Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (CETS Nr. 210), <https://rm.coe.int/168008482e>.

<u>Anhang</u>

Die Kommission hat alle in der Stellungnahme des Bundesrates aufgeworfenen Fragen sorgfältig geprüft und merkt dazu Folgendes an:

Artikel 12: In Bezug auf die Bedenken, dass der Vorschlag konkreter Mindestvorgaben für Höchststrafen einen tiefen Eingriff in die Strafrechtsordnungen der Mitgliedstaaten mit sich bringe, merkt die Kommission an, dass die Festlegung von Strafen ein entscheidender Faktor ist, wenn Straftaten auf EU-Ebene wirksam einheitlich geahndet werden sollen. Außerdem möchte die Kommission auf die Zuständigkeiten hinweisen, die der Europäischen Union durch die Verträge übertragen wurden. Neben der Formulierung der Tatbestandsmerkmale der Straftaten, die in die betreffenden Kriminalitätsbereiche fallen, lässt Artikel 83 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union die Einführung von Mindestvorschriften zur Festlegung von Strafen zu. Die gesetzgebenden Organe der Europäischen Union haben von dieser Zuständigkeit bereits Gebrauch gemacht, beispielsweise in der Richtlinie 2011/93/EU³ (Richtlinie über sexuellen Missbrauch von Kindern), der Richtlinie 2011/36/EU⁴ und der Richtlinie (EU) 2017/541⁵. All diese Rechtsvorschriften zielen darauf ab, die Mindestvorgaben für Höchststrafen für die entsprechenden Straftaten zu harmonisieren. Insofern entspricht dieser Vorschlag einer langjährigen Praxis und steht im Einklang mit den in den Verträgen vorgesehenen Zuständigkeiten. Die vorgeschlagenen Strafmaße fußen auf einer detaillierten Analyse der betreffenden Verhaltensweisen sowie auf einer vergleichenden Studie über die Höhe der Strafmaße in den Mitgliedstaaten, um die Kohärenz der Strafverfolgungssysteme der Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Dieser Ansatz lässt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ihre eigenen Mindeststrafen festzulegen, und stellt gleichzeitig sicher, dass die Mindeststandards für Straftaten auf Unionsebene wirksam durchgesetzt werden.

In Bezug auf Artikel 12 Absatz 3 betreffend die Einführung einer obligatorischen Teilnahme an einem Interventionsprogramm möchte die Kommission betonen, dass sich diese Bestimmung auf Wiederholungstäter beschränkt und nur für den Straftatbestand der Vergewaltigung vorgesehen ist. Die vorgeschlagene Bestimmung folgt demselben Grundgedanken wie die Einführung von Freiheitsstrafen als strafrechtliche Sanktion, verfolgt also das Ziel der Resozialisierung der Täter und sowie der spezifischen Prävention. Die Themen, die im Rahmen der Interventionsprogramme behandelt werden sollen, sind für zwangsweise teilnehmende Täter dieselben wie für freiwillig an solchen Programmen teilnehmende Personen, nämlich: Die Täter neigen dazu, Gewalt zu verharmlosen und zu leugnen und dem Opfer die Schuld zu geben. Die Programme sollen darauf hinwirken, von außen zur Teilnahme motivierte Personen dahin zu führen, sich aktiv am Programm zu

³ Richtlinie 2011/93/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates (ABl. L 335 vom 17.12.2011, S. 1).

⁴ Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates (ABl. L 101 vom 15.4.2011, S. 1).

⁵ Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates (ABl. L 88 vom 31.3.2017, S. 6).

beteiligen, sodass sie eine innere, eigene Motivation entwickeln, und können auf diese Weise sehr wirksam sein. Außerdem spielt die obligatorische Teilnahme eine wichtige Rolle dabei, die Täter zur Rechenschaft zu ziehen, Gewalt zu verhindern (indem sichergestellt wird, dass die Täter durch die regelmäßige Teilnahme an diesen Programmen überwacht werden) und schließlich soziale Unterstützung anzubieten und dadurch substantielle Verhaltensänderungen herbeizuführen⁶.

Artikel 13: Die Kommission möchte klarstellen, dass es im Ermessen der Justizbehörden liegen wird, zu prüfen, ob die erschwerenden Umstände gemäß Artikel 13 anzuwenden sind, da die Bestimmung die Mitgliedstaaten verpflichtet sicherzustellen, dass die entsprechenden Umstände „als erschwerende Umstände gelten“. Darüber hinaus möchte die Kommission im Zusammenhang mit den Bedenken einer Doppelverwertung darauf hinweisen, dass – wie in Artikel 13 festgelegt – erschwerende Umstände nur geltend gemacht werden sollen, „sofern [sie] nicht bereits ein Tatbestandsmerkmal der [...] Straftaten sind“.

Was den Inhalt der als erschwerend anzusehenden Umstände betrifft, so wurden diese sorgfältig an die bestehenden und ähnlichen Bestimmungen von Artikel 46 des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (im Folgenden „Istanbul-Konvention“)⁷ und an Artikel 9 der Richtlinie über sexuellen Missbrauch von Kindern angelehnt. Ebenso stützt sich die Bestimmung des Begriffs „Gewalt gegen Frauen“ in Artikel 4 Buchstabe a auf Artikel 3 Buchstabe a der Istanbul-Konvention. Die Bezugnahme auf „Gewalt“ in Artikel 13 Buchstabe f bezieht sich auf den allgemeinen Begriff „Gewalt“ und nicht auf Gewalt gegen Frauen im Sinne von Artikel 4 Buchstabe a. Die Kommission möchte ferner darauf hinweisen, dass Straftaten im Bereich Cybergewalt nicht nur unter Jugendlichen, sondern häufig in Situationen von Gewalt in Partnerschaften begangen werden⁸. Dies ist z. B. der Fall, wenn zur Rache gegenüber ehemaligen Partnern intime Bilder, die während einer Beziehung einvernehmlich aufgenommen wurden, nicht einvernehmlich verbreitet werden oder wenn Spähsoftware auf dem Mobiltelefon des Partners installiert wird, um Kontrolle über die betreffende Person auszuüben. Die vorbereitenden Studien und Konsultationen zeigen die – aufgrund der Abhängigkeit – besonders angreifbare Situation, in der sich Opfer von Gewalt in Partnerschaften in der Regel befinden. Dies spricht klar dafür, Gewalt in Partnerschaften als erschwerenden Umstand zu betrachten.

Artikel 15: Durch die Aufnahme von Verjährungsfristen in den Vorschlag greift die Kommission spezifische Probleme auf, die in den Studien und Vorbereitungen für die vorgeschlagene Richtlinie herausgestellt wurden. Insbesondere in Bezug auf Kinder möchte die Kommission anmerken, dass Kinder – und auch Jugendliche – in der Regel größere Schwierigkeiten beim Zugang zur Justiz und ganz besonders zu Meldemechanismen haben und

⁶ Siehe Empfehlungen des Europäischen Netzwerks für die Arbeit mit Tätern in der Publikation „How to Start a Perpetrator Programme? Issues and Dilemmas of the ‘Start Up’ Process“, 2015, D. Ajdukovic and A. Pauncz,

https://www.work-with-perpetrators.eu/fileadmin/WWP_Network/redakteure/Expert%20Essays/WWP-EN%20Expert%20Essay%20-%20How%20to%20Start.pdf.

⁷ Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (CETS Nr. 210), <https://rm.coe.int/168008482e>.

⁸ Siehe GREVIO Allgemeine Empfehlung Nr. 1 zur digitalen Dimension von Gewalt gegen Frauen (2021), Absatz 25, <https://rm.coe.int/grevio-rec-no-on-digital-violence-against-women/1680a49147>.

sie möglicherweise mehr Zeit benötigen als Erwachsene, um das durch eine Straftat verursachte Trauma zu überwinden. Darüber hinaus lösen die Arten von (Cyber-)Straftaten, die Gegenstand des Vorschlags sind, häufig besonders intensive Schamgefühle aus und können zu gesellschaftlicher Stigmatisierung führen, wodurch es für Jugendliche noch schwieriger wird, sich zu melden. Mit der Festlegung von Mindestvorgaben für Verjährungsfristen folgt die Kommission einer gängigen Praxis auf Ebene der Europäischen Union, wie z. B. bei der Harmonisierung der Verjährungsfristen gemäß der Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug⁹. Um die Kohärenz mit den innerstaatlichen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten zu gewährleisten, hat die Kommission bei ihren Vorarbeiten auch die verschiedenen in den Mitgliedstaaten vorgesehenen Verjährungsfristen verglichen, um einen ausgewogenen Vorschlag vorlegen zu können.

Artikel 22: Die Verbotsklausel in Artikel 22 soll nicht als absolutes Verbot gelten. Mit der Formulierung „Unbeschadet der Verteidigungsrechte“ am Anfang des Artikels schließt die Bestimmung die Zulässigkeit von Beweismitteln in Bezug auf das frühere sexuelle Verhalten des Opfers nicht vollständig aus, sondern verlangt, dass solche Beweismittel nur dann verwendet werden dürfen, wenn dies zur Wahrung der Verteidigungsrechte der Beschuldigten erforderlich ist. Dies entspricht internationalen Standards und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte¹⁰. Für diese Bestimmung gibt es einen besonders gewichtigen Grund: Fragen im Zusammenhang mit dem früheren sexuellen Verhalten des Opfers bei Fällen sexueller Gewalt, insbesondere bei Vergewaltigungsfällen, können die Fortschreibung negativer Opfer-Stereotype verstärken und zu sekundärer Viktimisierung führen.

Artikel 35: Wie in Erwägungsgrund 11 des Vorschlags hervorgehoben, teilt die Kommission die Ansicht, dass LGBTIQ-Personen einem besonders erhöhten Risiko geschlechtsspezifischer Gewalt ausgesetzt sind. Wie in Erwägungsgrund 5 bestätigt, fallen daher alle Opfer von Straftaten, die als Gewalt gegen Frauen eingestuft werden, einschließlich LGBTIQ-Opfer, unter die in der vorgeschlagenen Richtlinie vorgesehen Bestimmungen für Schutz, Unterstützung und Zugang zur Justiz.

Artikel 37: Die Kommission begrüßt die Unterstützung des Bundesrates für Artikel 37 über die Schulung von Fachkräften, insbesondere in Bezug auf Justiz und Strafverfolgung. Der Vorschlag könnte in der Tat um eine Stärkung des intersektionalen Aspekts und die ausdrückliche Erwähnung der sensiblen Wahrnehmung von LGBTIQ-Belangen ergänzt werden.

⁹ Artikel 12 der Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (ABl. L 198 vom 28.7.2017, S. 29).

¹⁰ Siehe beispielsweise. Artikel 54 der Istanbul-Konvention, die Verfahrens- und Beweisordnung des Internationalen Strafgerichtshofs (Bestimmungen 70 und 71), [Rules-of-Procedure-and-Evidence.pdf \(icc-cpi.int\)](#), und EGMR RECHTSSACHE Y. gg. SLOWENIEN, Antrag Nr. 41107/10, 28. Mai 2015, [Y. v. SLOVENIA \(coe.int\)](#); Siehe auch CEDAW-Ausschuss, *Vertido v. Philippines* (2010), <https://juris.ohchr.org/search/details/1700>.