BEOBACHTUNGSSTELLE FÜR GESELLSCHAFTSPOLITISCHE ENTWICKLUNGEN IN EUROPA

EU-MONITORING

Fokus: Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt

Stand: Februar 2024

Inhalt

Diese Fokusausgabe beschäftigt sich mit den im Februar 2024 abgeschlossenen EU-Verhandlungen zur Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.

Ausgangspunkt

Bislang gab es keinen EU-Rechtsakt, der sich speziell mit Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt befasst.

Das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) war das bisher weitreichendste **international rechtsverbindliche Instrument** zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Mittlerweile haben 38 Vertragsparteien, darunter aber nur 21 der EU-Mitgliedstaaten das Abkommen ratifiziert.

Nach einem langwierigen Prozess[1] konnte die Europäische Union die Istanbul-Konvention im Juni 2023 ratifizieren; am 1. Oktober 2023 ist sie in Kraft getreten. Die EU ist der Konvention im Rahmen ihrer ausschließlichen Zuständigkeiten in den vom Übereinkommen erfassten Bereichen beigetreten. Bei bestehender EU-Zuständigkeit entsteht dadurch ein europäischer Rechtsrahmen und eine Gerichtsbarkeit vor dem Europäischen Gerichtshof. Zudem könnte die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten bei Verstoß gegen die Istanbul-Konvention sanktionieren.[2]

---

[1] Die Istanbul-Konvention wurde von der EU bereits am 13. Juni 2017 unterzeichnet. Während die Kommission und das Parlament auf eine Ratifizierung drängten, machte der Rat der EU diese von der Annahme eines einstimmigen Ratsbeschlusses abhängig. Die Blockadehaltung einiger Mitgliedstaaten, darunter Bulgarien, Polen, die Slowakei und Ungarn, verhinderte so lange einen Beitritt. 2021 bestätigte der Europäische Gerichtshofs in einem Gutachten, dass die EU den sie betreffenden Teil der Konvention bereits mit einer qualifizierten Mehrheit im Rat ratifizieren kann.

[2] Der Beitritt der EU zur Istanbul-Konvention ersetzt nicht den Beitritt einzelner Mitgliedstaaten. Deren Blockadehaltung steht im Zusammenhang mit Kontroversen über die der Konvention zugrundeliegenden Konzepte von Gender als sozialem Konstrukt und Gewalt als umfassendem strukturellen Phänomen. Diese haben in den vergangenen Jahren zu einer immer stärkeren Politisierung des Themas durch eine sich transnational organisierende Anti-Gender-Bewegung geführt.

Richtlinienvorschlag der Kommission

Am 8. März 2022 nahm die Europäische Kommission einen **Richtlinienvorschlag zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt** an. Eine entsprechende Initiative wurde in den politischen Leitlinien der Kommission 2019–2024, der Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025 sowie dem Arbeitsprogramm der Kommission 2023 angekündigt. Die Richtlinie soll unter anderem auch zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in der EU dienen.[3]

Darüber hinaus würde die vorgeschlagene Richtlinie der Europäischen Kommission die Mitgliedstaaten dazu verpflichten:

- Bestimmte Straftaten (u. a. Vergewaltigung, weibliche Genitalverstümmelung und Cyberstalking) unter Strafe zu stellen,
- Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung von Betroffenen aller Formen von Gewalt gegen Frauen zu ergreifen,
- derartige Gewalt zu verhindern,
- den Zugang zur Justiz zu verbessern und
- die Koordinierung zwischen den zuständigen Behörden und Diensten sicherzustellen.

Der Vorschlag der Kommission geht deutlich über aktuelle nationale Regelungen hinaus, die in vielen Fällen hinter den Standards der Istanbul Konvention zurückbleiben.[4]

Position des Parlaments

Der Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter (FEMM) und der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) waren gemeinsam für den Richtlinien-Vorschlag zuständig. Sie stimmten am 28. Juni 2023 über einen konsolidierten Text mit knapp 300 Änderungsanträgen zum Kommissionsvorschlag ab. Auf der Plenartagung im Juli 2023 wurde entschieden, auf Basis dieses Textes in die Verhandlungen mit Rat und Kommission zu gehen.

Grundsätzlich wollte das Parlament den Vorschlag der Kommission stärken: Dazu sollten zum Beispiel noch weitere Straftaten in die Liste der Straftaten aufgenommen werden, die auf EU-Ebene definiert werden müssten. Zudem erweiterte das Parlament das Verständnis von nicht-einvernehmlichen Handlungen insofern, als dass die Zustimmung der betroffenen

---

[3] Geschützter Link – sollte die direkte Verlinkung nicht funktionieren, kopieren Sie den folgenden Link direkt in Ihren Browser: https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-measures-end-violence-against-women/.

[4] European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs (2022): The legislative frameworks for victims of genderbased violence (including children) in the 27 Member States; European Commission (2021): Criminalisation of gender-based violence against women in European States, including ICT-facilitated violence.

Personen zu diesen jederzeit widerrufen werden kann. Das Parlament stärkte Schutzmaßnahmen für Betroffene und wollte auch Regelungen über den Zugang zu sexueller und reproduktiver Gesundheitsfürsorge für Betroffene von sexueller Gewalt sowie zur Unterstützung von Betroffenen bei sexueller Belästigung am Arbeitsplatz hinzufügen.[5]

Position des Rates der EU

Im Rat der EU wurde der Vorschlag von der Arbeitsgruppe Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen[6] (COPEN) geprüft. Die COPEN bat den Juristischen Dienst des Rates um eine Stellungnahme. Dieser schlussfolgerte in seinem im Oktober 2022 vorgelegten Gutachten, dass die EU gemäß ihren Primärverträgen nicht befugt ist, Vergewaltigung auf EU-Ebene unter Strafe zu stellen. Nach mehreren Sitzungen der Arbeitsgruppe wurde im Mai 2023 ein Kompromiss erzielt. Am 9. Juni 2023 nahm der Rat Justiz und Inneres[7] eine allgemeine Ausrichtung des Rates zum Kommissionsvorschlag an:

Die Position des Rates enthielt einige weitreichende Änderungen und schwächte den Vorschlag der Kommission erheblich: So wurde die EU-weite Definition von Vergewaltigung gestrichen. Außerdem wollte der Rat, dass die von der Richtlinie erfassten Cyberstraftaten nur bei einem bestimmten Schweregrad als EU-weite Straftaten definiert werden. Der Rat verringerte zudem die von der Kommission vorgeschlagenen Mindeststrafen für die auf EU-Ebene definierten Straftaten und nahm weitere Änderungen vor, die den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität einräumen. In Bezug auf die Terminologie strich der Rat auf Druck von Polen und Bulgarien die Definition des Begriffs *gender* und den Begriff *sex* an Stellen, an denen beide Begriffe zusammen auftauchen.[8]

---

[5] Siehe dazu: Draft European Parliament Legislative Resolution sowie EPRS Briefing (2023): Combating violence against women and domestic violence.

[6] Sollte die direkte Verlinkung nicht funktionieren, kopieren Sie den folgenden Link direkt in Ihren Browser: https://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/preparatory-bodies/working-party-on-judicial-cooperation-in-criminal-matters-copen/.

[7] Sollte die direkte Verlinkung nicht funktionieren, kopieren Sie den folgenden Link direkt in Ihren Browser: https://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/configurations/jha/.

[8] Siehe konkret dazu: General Approach of the Council of the European Union sowie EPRS Briefing (2023): Combating violence against women and domestic violence. Siehe auch Fußnote 2.

Streitpunkt Rechtsgrundlage in den EU-Verträgen zu Vergewaltigung

Der strittigste Verhandlungspunkt war die Aufnahme einer EU-weiten, auf Einverständnis basierenden Definition von Vergewaltigung.

Das **Parlament** unterstützte die Auffassung der Kommission und ihres juristischen Dienstes, dass Artikel 83 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eine ausreichende Rechtsgrundlage bietet, um Vergewaltigung als Verbrechen auf EU-Ebene zu definieren und zu kriminalisieren. Obwohl Vergewaltigung nicht explizit als EU-Straftat in diesem Artikel genannt wird, ist diese nach Ansicht der Kommission vom Kriminalitätsbereich der „sexuellen Ausbeutung“ erfasst, der nach Art. 83 AEUV in den Zuständigkeitsbereich der EU fällt.[9]

Diesen Standpunkt unterstützen zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen: Die European Women’s Lobby veröffentlichte einen offenen Brief mit einschlägigen rechtlichen Argumente für die Aufnahme von Vergewaltigung in die Richtlinie. Auch der Deutsche Juristinnenbund stützt diese Sichtweise in seiner Stellungnahme. Über 40 Organisationen fordern in einem offenen Brief an die deutsche Bundesregierung, sich für Vergewaltigung als Tatbestand in der EU-Richtlinie einzusetzen.

Ebenso hatten sich im **Rat** mehrere Staaten für eine Aufnahme von Vergewaltigung ausgesprochen – darunter Belgien, Griechenland, Irland, Portugal und Schweden. Es hing im Rat vor allem an Deutschland und Frankreich, die sich gegen die Aufnahme einer einverständnisbasierten Definition von Vergewaltigung stellten. Sie sehen darin zum einen ein Überschreiten der rechtlichen Kompetenzen der EU, da ihrer Ansicht nach Art. 83 AEUV keine ausreichende Rechtsgrundlage für eine EU-weite Definition von Vergewaltigung darstellt. Frankreich stellte sich zudem gegen eine einverständnisbasierte Definition, da Vergewaltigung in Frankreich (wie in vielen anderen Mitgliedstaaten auch) nach wie vor als sexuelle Handlung definiert wird, die auf Gewalt und nicht auf Zustimmung beruht. Die geforderte EU-weite Definition, eine Vergewaltigung an der fehlenden Zustimmung der betroffenen Person festzumachen („Nur Ja heißt Ja“), weicht auch vom deutschen Prinzip des „Nein heißt Nein“ ab.[10]

---

[9] Im Fall der Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern wurden nicht-einvernehmliche Handlungen mit Kindern auf EU-Ebene kriminalisiert, weil sie als „sexuelle Ausbeutung“ nach Art. 83 AEUV erfasst wurden. Das könnte einen Präzedenzfall darstellen.

[10] Euractiv (13.November 2023): EU countries divided over the inclusion of rape to violence against women directive; Frankfurter Rundschau (17.November 2023): Deutschland blockiert EU-Gesetz zu Vergewaltigung; Terre des Femmes (1. November 2023): Offener Brief: Nur „Ja heißt Ja“ – Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.

Einigung

Es fanden insgesamt **fünf interinstitutionelle Verhandlungen (Triloge)** zwischen Parlament, Rat der EU und Kommission statt: Der erste Trilog im Juli 2023, der zweite im Oktober 2023, der dritte im November 2023, der vierte im Dezember 2023 und der finale Trilog im Februar 2024.[10]

Beim letzten Trilog am 6. Februar wurde eine Einigung zwischen Parlament, Rat und Kommission erzielt. Entgegen des Vorschlags der Kommission und der Position des Parlaments beinhaltet der abschließende Text **keine EU-weite Definition von Vergewaltigung**. Verschiedene Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, Frankreich und Ungarn, hatten entgegen des Vorschlags der Kommission und der Position des Parlaments eine EU-weite Definition von Vergewaltigung im Rat blockiert. Das Fehlen von Vergewaltigung in der Richtlinie wird von vielen Seiten stark kritisiert, auch die Berichterstatterinnen zeigten sich enttäuscht.[11] Zudem wurde zwar weibliche Genitalverstümmelung (FGM) unter Strafe gestellt, der Straftatbestand zu Genitalverstümmelung bei inter* Personen (IGM) aber vom Rat gestrichen. Auch andere vulnerable Gruppen, wie Migrantinnen ohne Papiere und LBTIQ*-Frauen, werden von der Richtlinie nicht abgedeckt.[12]

Als positiv hob die Berichterstatterin Frances Fitzgerald hervor, dass zum Ende der Verhandlungen noch ein **Artikel zur Prävention von Vergewaltigungen** in den Text hinein verhandelt werden konnte (Artikel 36). Dieser verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, Maßnahmen einzuführen, die das Bewusstsein zu Einwilligung und Einvernehmen in Bezug auf Vergewaltigungen schärfen.[13] Zudem regelt die Richtlinie erstmalig **gegen Frauen gerichtete Online-Gewalt**; setzt **EU-weite Standards zur Ahndung von weiblicher Genitalverstümmelung und Zwangsheirat** und verbessert den **Zugang zur Justiz** für Betroffene.[14] Auch erkennt die Richtlinie erstmalig an, dass inter* Personen aufgrund von intersektionaler Diskriminierung einem

---

[11] Euractiv (7. Februar 2024): EU agrees first law combatting violence against women; European Women's Lobby (6. Februar 2024): Deal reached on the first EU law on violence against women; S&D (6.Februar 2024): Deal on the EU directive to fight violence against women: just a first step for the S&Ds!; FAZ (6. Februar 2024): EU kann sich auf keine einheitliche Definition von Vergewaltigung einigen; OII Europe (8. Februar 2024): Statement on the political agreement on the VAW and DV directive; WAVE (7. Februar 2024): A Step Forward, Yet Many Missed Opportunities: WAVE's Initial Response to the EU Directive on Combating Violence Against Women and Domestic Violence.

[12] OII Europe (8. Februar 2024): Statement on the political agreement on the VAW and DV directive; WAVE (7. Februar 2024): A Step Forward, Yet Many Missed Opportunities: WAVE's Initial Response to the EU Directive on Combating Violence Against Women and Domestic Violence.

[13] Tagesschau (7.Februar 2024): Schutz vor Gewalt – nicht vor Vergewaltigung.

[14] Europäische Kommission (6. Februar 2024): Kommission begrüßt politische Einigung über neue Vorschriften zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt; BMFSFJ (7.Februar 2024): Erstmals Gewaltschutz für Frauen in der Europäischen Union vereinbart; DJB (8. Februar 2024): Wichtig trotz großer Leerstelle: djb begrüßt EU-Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.

erhöhten Gewaltrisiko ausgesetzt sind.[15] Weiter wurde aufgenommen, dass in fünf Jahren eine Revision der Richtlinie stattfinden soll. Diese könnte die Diskussion, Vergewaltigung in die Richtlinie aufzunehmen, erneut eröffnen.[16]

Der beschlossene Text muss im nächsten Schritt noch vom Parlament und dem Rat verabschiedet werden. Dann haben die Mitgliedstaaten drei Jahre Zeit, um die Richtlinie umzusetzen.[17]

Weiterführende Informationen

- Für regelmäßige Informationen zum Thema geschlechtsbezogene Gewalt in Europa können Sie das EU-Monitoring der Beobachtungsstelle abonnieren.
- Die Beobachtungsstelle hat sich 2019/20 intensiv mit der Umsetzung der Istanbul-Konvention in verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union auseinandergesetzt.
- Der Newsletter 2/2021 der Beobachtungsstelle gibt Einblicke in die transnationale Anti-Gender Bewegung (siehe Fußnote 2). Zum „War on Gender“ gegen die Istanbul-Konvention und den Backsliding-Tendenzen in mehreren Staaten, siehe S. 6ff. des Newsletters.

Die **Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa** ist ein Projekt des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V., welches aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert wird. Sie widmet sich in ihrer Arbeit der europäisch-vergleichenden Analyse gesellschaftspolitischer Entwicklungen. Ziel des Projektes ist es, den europaweiten Austausch zu fördern.

Die Publikation gibt nicht die Auffassung der Bundesregierung wieder. Die Verantwortung für den Inhalt obliegt der der Autorin Friederike Sprang.

Kontakt: **friederike.sprang@iss-ffm.de**

[15] OII Europe (8. Februar 2024): Statement on the political agreement on the VAW and DV directive.

[16] The Journal (6. Februar 2024): EU agrees on first law that combats violence against women; S&D (6.Februar 2024): Deal on the EU directive to fight violence against women: just a first step for the S&Ds!

[17] Europäische Kommission (6. Februar 2024): Kommission begrüßt politische Einigung über neue Vorschriften zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.