Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 15. Februar 2024
(OR. en)

6241/24
ADD 5

Interinstitutionelles Dossier:
2024/0035(COD)

COPEN 60
DROIPEN 25
FREMP 69
CYBER 36
ENFOPOL 61
JAI 199
CODEC 404

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	7. Februar 2024
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	SWD(2024) 34 final
Betr.:	ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG) Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie von Darstellungen sexuellen Missbrauchs von Kindern sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates (Neufassung)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2024) 34 final.

Anl.: SWD(2024) 34 final

EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 6.2.2024
SWD(2024) 34 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates

zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie von Darstellungen sexuellen Missbrauchs von Kindern sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates (Neufassung)

{COM(2024) 60 final} - {SEC(2024) 57 final} - {SWD(2024) 32 final} -
{SWD(2024) 33 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Richtlinie 2011/93/EU zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie von Darstellungen sexuellen Missbrauchs von Kindern sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates

A. Handlungsbedarf

Warum? Worin besteht das Problem?

Der sexuelle Missbrauch von Kindern beeinträchtigt die **öffentliche Sicherheit** in der EU und **verstößt gegen die** in der Charta verankerten **Grundrechte von Kindern**. Dieses **Problem von gesundheitspolitischer Bedeutung** stellt einen globalen Belastungsfaktor dar, denn es geht mit einem erhöhten Risiko schwerwiegender psychischer und körperlicher Gesundheitsprobleme während des gesamten Lebens einher und verursacht wirtschaftliche Belastungen für Einzelpersonen, Familien und Gesellschaften. Da viele Opfer aufgrund ihres jungen Alters und der Umstände des Missbrauchs, der häufig in der Familie oder anderen vertrauten Umgebungen stattfindet, nicht in der Lage sind, über den Vorfall zu sprechen, gibt es eine erhebliche Dunkelziffer. Im Bereich der Online-Liveübertragung sexuellen Missbrauchs von Kindern sind die Möglichkeiten zur Ermittlung und Verfolgung der Straftaten weiterhin sehr begrenzt, und zwar selbst dann, wenn sie gemeldet oder auf andere Weise aufgedeckt werden. Deshalb muss die strafrechtliche Reaktion auf den sexuellen Missbrauch von Kindern weiter verstärkt werden, um die seit der Verabschiedung des ursprünglichen EU-Rahmens im Jahr 2011 noch immer bestehenden und neu hinzugekommenen Schwachstellen zu beseitigen. Das Problem lässt sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die **zunehmende Online-Präsenz** von Kindern und die jüngsten technologischen Entwicklungen, wie das weitverbreitete Livestreaming und virtuelle Welten, schaffen neue Gelegenheiten für Missbrauch, da Kinder oftmals im Internet angesprochen werden oder der sexuelle Missbrauch von Kindern als bestellbare Dienstleistung live übertragen wird.
2. Die **unterschiedlichen Rechtsrahmen** der Mitgliedstaaten für die Ermittlung und Strafverfolgung ermöglichen – vor allem angesichts der Online-Dimension – keine wirksame Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern. Dies stellt die Strafverfolgung aufgrund der Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Täter und der Beweiserhebung vor Herausforderungen.

In der Praxis hat das Zusammenspiel dieser beiden Probleme zur Folge, dass schwere Straftaten, die sich lebenslang auf die Opfer im Kindesalter auswirken, weitgehend straffrei bleiben.

3. Die Bemühungen zur **Verhinderung des sexuellen Missbrauchs von Kindern** und zur **Unterstützung der Opfer** sind ihrer Art nach noch immer **begrenzt**, von unklarer Wirksamkeit und werden zwischen den einschlägigen Akteuren unzureichend koordiniert.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Neben der Regulierung der Rolle der Anbieter von Online-Diensten, mit der sich die Kommission in ihrem Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung von Vorschriften zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern (COM(2022) 209) vom Mai 2022 befasst hat, muss der bestehende strafrechtliche Rahmen ergänzt werden, um seine Wirksamkeit zu gewährleisten. Das allgemeine Ziel besteht darin, **die Identifizierung, den Schutz und die Unterstützung der Opfer** sexuellen Missbrauchs von Kindern zu verbessern, für eine **wirksame Prävention** zu sorgen und **Ermittlungen zu erleichtern**. Die spezifischen Ziele bestehen darin, erstens sicherzustellen, dass alle Formen des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern im Internet strafbar sind, zweitens sicherzustellen, dass die nationalen Ermittlungs- und Strafverfolgungsvorschriften ein wirksames Vorgehen gegen sexuellen Missbrauch und sexuelle Ausbeutung von Kindern ermöglichen, und drittens die Mitgliedstaaten zur systematischen Erhebung von statistischen Daten über den sexuellen Missbrauch von Kindern und zur Gewährleistung einer verstärkten Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten bzw. auf nationaler Ebene zwischen allen Beteiligten zu verpflichten, um die Prävention sowie den Schutz, die Unterstützung und die Hilfe für die Opfer zu verbessern. Außerdem wird mit dem Vorschlag der Wortlaut des bestehenden Rahmens aktualisiert, indem alle Verweise auf „Kinderpornografie" durch „Darstellungen sexuellen Missbrauchs von Kindern" ersetzt werden, um international vereinbarten Standards Rechnung zu tragen und eine unabsichtliche legitimierende Wirkung durch die Assoziierung mit legaler Erwachsenenpornografie zu vermeiden.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Schwachstellen im bestehenden Rahmen sind weitgehend auf die naturgemäß grenzüberschreitende Online-Dimension zurückzuführen, insbesondere wenn es um Livestreaming oder Online-Grooming geht. Ohne gemeinsame Vorschriften wäre für die Mitgliedstaaten ein wirksames Handeln schwierig in Bezug auf i) die Verhinderung des sexuellen Missbrauchs von Kindern in ihrem Hoheitsgebiet, ii) die Ermittlung und Strafverfolgung von Straftaten des sexuellen Missbrauchs von Kindern mit grenzüberschreitender Dimension und iii) die Identifizierung und Unterstützung der Opfer.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?

Option A: Gezielte Anpassungen der Rechtsvorschriften zur Beseitigung von Unklarheiten im derzeitigen Rechtsrahmen, zur Gewährleistung der Kohärenz mit neuen Instrumenten und zur Verbesserung der Menge und Qualität der verfügbaren Informationen.

Option B: Option A plus Gesetzesänderungen zur Abänderung der Definitionen von Straftaten, um aktuellen und erwarteten technologischen Entwicklungen Rechnung zu tragen.

Option C: Option B plus Gesetzesänderungen zur Gewährleistung einer wirksameren Prävention, Unterstützung der Opfer sowie Ermittlung und Strafverfolgung unter Berücksichtigung der grenzüberschreitenden Dimension des Phänomens. **Diese Option wird bevorzugt.**

Welche Standpunkte vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Die Interessenträger haben die Kommission aufgefordert, den Rahmen zu überarbeiten. Sie bestätigten, dass Kinder von Lücken in der Strafbarkeit im Zusammenhang mit neuen Trends betroffen sind, die insbesondere seit der COVID-19-Pandemie durch die technologische Entwicklung und die zunehmende Online-Präsenz sowohl von Kindern als auch von Tätern ermöglicht bzw. erleichtert werden. Konkret wurde festgestellt, dass die Herausforderungen bei der Ermittlung und Verfolgung solcher Straftaten sowie bei der Identifizierung der Opfer wirksamere Lösungsansätze erfordern. Die Interessenträger wiesen auch darauf hin, dass den Besonderheiten der Straftaten des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern stärker Rechnung getragen werden muss, wie etwa den Herausforderungen für Opfer bei der Anzeigeerstattung, der Tatsache, dass es mitunter sehr lange dauert, bis ein Opfer in über das Erlebte sprechen kann, der Notwendigkeit gezielter Maßnahmen in den Bereichen Prävention und Opferhilfe und den Schwierigkeiten, die durch Praktiken wie auf Auslandsreisen verübte Sexualstraftaten entstehen. Im Allgemeinen befürworteten die Interessenträger eine gezielte Aktualisierung des Rahmens, insbesondere im Hinblick auf die Bekämpfung des Phänomens der Online-Liveübertragung sexuellen Missbrauchs von Kindern.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Die Initiative soll die **Identifizierung, den Schutz und die Unterstützung der Opfer** sexuellen Missbrauchs von Kindern verbessern und würde sowohl für eine **wirksamere Prävention** sorgen als auch die **Ermittlungsarbeit erleichtern**. Sie würde der weitgehenden Straflosigkeit der Online-Liveübertragung sexuellen Missbrauchs von Kindern durch die Bereitstellung wirksamerer Ermittlungsinstrumente und die Anpassung des strafrechtlichen Rahmens entgegenwirken. Damit soll sichergestellt werden, dass die Aufforderung zum sexuellen Missbrauch eines Kindes, der per Livestream zum privaten Gebrauch des Täters übertragen werden soll, unabhängig vom sexuellen Missbrauch selbst ebenso unter Strafe gestellt wird wie der Versuch, ein Kind über Online-Kanäle wie Chats oder Spieleplattformen zu missbräuchlichen Handlungen zu bewegen. Die Initiative würde es Überlebenden zudem ermöglichen, zur Berücksichtigung andauernder Ängste und Traumata, die einer Meldung oftmals im Wege stehen, auch nach längerer Zeit noch Anzeige zu erstatten und eine Entschädigung zu erwirken; beides hätte die positive Folge, dass Überlebende ihre Rechte leichter geltend machen und ihr Wohlbefinden wiedererlangen könnten. Durch die Einrichtung nationaler Behörden zur Koordinierung der Maßnahmen auf einzelstaatlicher Ebene würde ein umfassendes nationales Vorgehen im Kampf gegen den sexuellen Missbrauch von Kindern gewährleistet, der sowohl ein gesundheitspolitisches als auch ein strafrechtliches Problem darstellt. Die in einigen Mitgliedstaaten bereits bestehenden Strukturen dieser Art haben gezeigt, dass sie zur Sensibilisierung und Prävention beitragen, Opfern und Überlebenden Gehör verschaffen und deren wirksamere Unterstützung ermöglichen.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Kosten entstehen hauptsächlich für die Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten. Die bevorzugte Option ist für die Mitgliedstaaten mit geringen Lasten verbunden, die durch die positiven Auswirkungen der Maßnahmen auf die Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und den Schutz seiner Opfer aufgewogen werden. Die bevorzugte Option hat im Wesentlichen nicht die Schaffung neuer Verpflichtungen, sondern die Stärkung und Ausweitung geltender Bestimmungen zum Gegenstand. Einige Mitgliedstaaten haben bereits Maßnahmen zur Ausweitung des Geltungsbereichs der Strafgesetze gemäß den neuen Vorschlägen ergriffen und zusätzliche Ermittlungsmaßnahmen vorgesehen, die den Regelungsaufwand für sie verringern werden. Die Erfordernis der Einrichtung einer nationalen Koordinierungsbehörde würde zudem einen begrenzten Regelungs- und Verwaltungsaufwand für diejenigen Mitgliedstaaten mit sich bringen, die noch nicht über ein System verfügen.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und die Wettbewerbsfähigkeit?

Es gibt keine direkten oder indirekten Auswirkungen auf KMU oder die Wettbewerbsfähigkeit.

Hat die Initiative nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden?

Die Initiative wird sich in vier wesentlichen Punkten auf die nationalen Haushalte und Behörden auswirken, die jeweils von begrenztem Umfang sein dürften. Erstens muss die Verwaltung Mittel investieren, um die erforderlichen Änderungen am nationalen Rechtsrahmen vorzunehmen. Zweitens dürfte sich durch die Einführung zusätzlicher Ermittlungsmaßnahmen die Zahl der zu untersuchenden Fälle und damit auch der Mittelbedarf erhöhen, doch würde dies wahrscheinlich auch die Effizienz und Wirksamkeit der Ermittlungen steigern und damit die Arbeitsbelastung der Strafverfolgungsbehörden insgesamt verringern. Drittens werden sich der Aufbau und der Betrieb nationaler Behörden zur Koordinierung der Maßnahmen gegen den sexuellen Missbrauch von Kindern dauerhaft auf die nationalen Haushalte derjenigen Mitgliedstaaten auswirken, die noch nicht über entsprechende Strukturen verfügen. Schließlich könnte die vorgeschlagene Erhebung von Statistiken zwar über den auf nationaler Ebene schon bestehenden Rahmen hinausgehen, doch entsprechen die vorgeschlagenen Schritte den Vorgaben, die in der Verordnung (EU) 2021/1232 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juli 2021 über eine vorübergehende Ausnahme von bestimmten Vorschriften der Richtlinie 2002/58/EG hinsichtlich der Verwendung von Technologien durch Anbieter nummernunabhängiger interpersoneller Kommunikationsdienste zur Verarbeitung personenbezogener und anderer Daten zwecks Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern im Internet[1] bereits verabschiedet wurden.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Eine zentrale Wirkung der bevorzugten Option besteht darin, das Wohlergehen und die Rechte von Kindern online und offline sowie von Überlebenden des sexuellen Missbrauchs von Kindern zu schützen. Darüber hinaus dürfte der Vorschlag, das Recht der Opfer auf Anzeigeerstattung auszuweiten und ihnen Entschädigungsmöglichkeiten zu bieten, die sehr positive Folge haben, dass Opfer und Überlebende ihre Rechte leichter geltend machen können.

Verhältnismäßigkeit

Die mit diesem Vorschlag eingeführten Änderungen an der Richtlinie sind begrenzt und zielgerichtet und dienen dazu, die wichtigsten Mängel, die bei der Umsetzung und Bewertung der Richtlinie festgestellt wurden, wirksam zu beheben. Jeder weitere durch diese Aktualisierung gegebenenfalls verursachte Verwaltungsaufwand wird angesichts des langfristigen Nutzens, einschließlich des Kosten-Nutzen-Verhältnisses, der mit der Prävention und Früherkennung dieser Art Straftaten für die Opfer und die Gesellschaft insgesamt verbunden ist, als verhältnismäßig angesehen. Daher geht der Vorschlag nicht über das zur Erreichung der genannten Ziele erforderliche Maß hinaus.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Die konkreten Auswirkungen der bevorzugten Option, d. h. die bei der Bekämpfung des offline und online begangenen sexuellen Missbrauchs von Kindern tatsächlich erzielten Fortschritte, werden anhand der drei spezifischen Ziele überwacht und bewertet. Der Vorschlag enthält Maßnahmen zur Erhebung einschlägiger statistischer Daten, um diese Auswirkungen genau bewerten zu können. Auf dieser Grundlage wird die Kommission regelmäßig alle fünf Jahre Durchführungsberichte vorlegen, denen bei Bedarf Änderungsvorschläge beigefügt werden.

[1] ABl. L 274 vom 30.7.2021, S. 41.