



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 5. Juni 2018
(OR. en)

9717/18

ENFOPOL 299
FREMP 92

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates

vom 4. Juni 2018

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 8972/18 + COR 1

Betr.: Schlussfolgerungen des Rates zur Verbesserung der polizeilichen
Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von häuslicher Gewalt,
einschließlich Gewalt gegen Frauen
– Schlussfolgerungen des Rates (4. Juni 2018)

Die Delegationen erhalten in der Anlage die Schlussfolgerungen des Rates zur Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von häuslicher Gewalt, einschließlich Gewalt gegen Frauen, die der Rat auf seiner 3622. Tagung vom 4. Juni 2018 angenommen hat.

Schlussfolgerungen des Rates**zur Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von häuslicher Gewalt, einschließlich Gewalt gegen Frauen****DER RAT UND DIE VERTRETER DER REGIERUNGEN DER MITGLIEDSTAATEN
DER EUROPÄISCHEN UNION –
IN ERWÄGUNG NACHSTEHENDER GRÜNDE:**

1. In Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union wird bekräftigt, dass sich die Union auf die Werte der Achtung der Menschenwürde, der Gleichheit und der Wahrung der Menschenrechte gründet und dass diese Werte allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam sind, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.
2. In Artikel 8 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) wird hervorgehoben, dass die Union bei allen ihren Tätigkeiten darauf hinwirkt, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern; ferner heißt es in Erklärung 19 zu Artikel 8 AEUV, dass die Union bei ihren allgemeinen Bemühungen, Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern zu beseitigen, in den verschiedenen Politikbereichen darauf hinwirken wird, jede Art der häuslichen Gewalt zu bekämpfen, und dass die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen sollten, um solche strafbaren Handlungen zu verhindern und zu ahnden sowie die Opfer zu unterstützen und zu schützen.
3. Es gibt bereits eine Reihe von EU-Rechtsakten, die zur Beseitigung der geschlechtsbezogenen Gewalt beitragen und gewährleisten, dass die Opfer von häuslicher Gewalt Schutz und Unterstützung erhalten, und zwar insbesondere die Opferschutzrichtlinie¹ und die Rechtsakte über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen².

¹ Richtlinie 2012/29/EU.

² Richtlinie 2011/99/EU und Verordnung (EU) Nr. 606/2013.

4. Der Rat hat am 11. Mai 2017 zwei Beschlüsse über die Unterzeichnung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul) angenommen, das bereits von allen Mitgliedstaaten unterzeichnet worden ist.
5. Der Rat hat 2012 Schlussfolgerungen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Bereitstellung von Hilfsangeboten für Opfer häuslicher Gewalt³ und 2014 Schlussfolgerungen zur Prävention und Bekämpfung aller Formen der Gewalt gegen Frauen und Mädchen, einschließlich der Genitalverstümmelung⁴ angenommen.
6. Gewalt gegen Frauen verletzt das Recht von Frauen auf Zugang zu den Menschenrechten und Grundfreiheiten. Sie ist ein Beispiel für die Diskriminierung der Frau (oder ein Ergebnis der Diskriminierung) und umfasst alle Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt, durch die Frauen körperlicher, sexueller, psychologischer oder wirtschaftlicher Schaden oder Leid zugefügt wird oder zugefügt werden kann, einschließlich der Androhung derartiger Handlungen, der Nötigung und der willkürlichen Freiheitsberaubung, gleichviel ob im öffentlichen oder im privaten Bereich⁵.
7. Wie in den Schlussfolgerungen des Rates von 2012 zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Bereitstellung von Hilfsangeboten für Opfer häuslicher Gewalt bekräftigt, erfordert die Bekämpfung und Beseitigung aller Formen der Gewalt gegen Frauen und ihre Kinder, die Zeugen dieser Gewalt sind, abgestimmte Maßnahmen, einschließlich der polizeilichen Zusammenarbeit, sowie einen umfassenden Ansatz. Zu diese Maßnahmen sollte auch gehören, dass die Opfer dazu ermutigt werden, Vorfälle der Polizei zu melden, da derzeit lediglich jede siebte Frau die schwerwiegendsten Vorfälle von Gewalt meldet⁶.

³ Dok. 16382/12.

⁴ Dok. 9543/14.

⁵ Artikel 1 der VN-Erklärung 48/104.

⁶ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2014): *Violence against women: an EU-wide survey. Main results* (Gewalt gegen Frauen: eine EU-weite Erhebung – Wichtigste Ergebnisse), Seite 67, Tabelle 3.10, Amt für Veröffentlichungen, Luxemburg, 2014 <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>.

8. Eine der gängigsten Formen der Gewalt gegen Frauen ist die häusliche Gewalt, die alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt umfasst, die in der Familie oder im häuslichen Bereich oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen beziehungsweise Partnern vorkommen, unabhängig davon, ob der Täter beziehungsweise die Täterin denselben Wohnsitz wie das Opfer hat oder hatte. Die Erhebung vergleichbarer Daten zur häuslichen Gewalt zwischen den Mitgliedstaaten wird durch unterschiedliche Terminologie und Begriffsbestimmungen beeinträchtigt.
9. Im Falle häuslicher Gewalt ist die Voraussetzung für einen wirksamen Schutz der Opfer vor wiederholter Viktimisierung, dass die zuständigen Behörden im Einklang mit Artikel 52 des Übereinkommens von Istanbul die erforderliche Befugnis erhalten, anzuordnen, dass ein Täter beziehungsweise eine Täterin häuslicher Gewalt den Wohnsitz des Opfers verlässt, und dem Täter beziehungsweise der Täterin zu verbieten, dorthin zurückzukehren, sich dem Opfer zu nähern oder anderweitig Kontakt mit ihm aufzunehmen, und zwar auf der Grundlage einer nationalen Schutzmaßnahme oder im Zuge der Vollstreckung einer Schutzmaßnahme eines anderen Mitgliedstaates⁷, die gemäß dem nationalen Recht des vollziehenden Mitgliedstaates durchgeführt wird. Ziel eines solchen Eingreifens ist es, den häufig als "Kreislauf der Gewalt" bezeichneten Prozess zu durchbrechen und dem Opfer ein Leben ohne Angst zu ermöglichen. Die zuständigen Behörden müssen durch ihr Eingreifen deutlich machen, dass die häusliche Gewalt eine öffentliche und nicht nur eine private Angelegenheit ist und dass der Täter beziehungsweise die Täterin häuslicher Gewalt zur Verantwortung gezogen wird und das Verhalten ändern muss – nicht das Opfer. Die Vermittlung dieser Botschaft trägt auch dazu bei, die Opfer von Schuld- oder Schamgefühlen zu befreien.
10. Während die polizeiliche Intervention darauf ausgerichtet ist, das Opfer vor Verstößen gegen seine Rechte zu schützen, hängen die polizeilichen Befugnisse häufig von der Kriminalisierung solcher Verstöße ab. Daher ist es entscheidend, dass sich die Polizei auf strafrechtliche Begriffsbestimmungen stützen kann, die alle Aspekte der häuslichen Gewalt abdecken. Dies schließt psychische Formen der Gewalt ein, etwa wenn dem Opfer – oftmals über einen langen Zeitraum – Gefühle von Angst, Hilflosigkeit oder Unterlegenheit eingeflößt werden. Auch sexualisierte Gewaltformen gehören hierzu, die von den Opfern häufig als besonders entwürdigend und traumatisch empfunden werden.

⁷ Im Einklang mit der Verordnung Nr. 606/2013 bzw. der Richtlinie 2011/99/EU.

11. Trotz der bisher erzielten Fortschritte gibt es innerhalb und zwischen den EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf Kapazität, Qualität und geografische Verteilung erhebliche Unterschiede bei den Hilfsangeboten. Angesichts der ungelösten Probleme werden weitere Anstrengungen erforderlich sein, um eine wirksame Koordinierung der Strafverfolgungsbehörden zu gewährleisten, wenn es darum geht, Präventionsprogramme und die systematische Schulung von Polizeibeamten, die mit Opfern und Tätern bzw. Täterinnen häuslicher Gewalt und von Gewalt gegen Frauen arbeiten, an den Rechten und Bedürfnissen der Opfer auszurichten.
12. Administrative Daten – einschließlich polizeilicher Daten – können das Ausmaß (Prävalenz) von häuslicher Gewalt und Gewalt gegen Frauen nicht genau angeben, da die meisten Opfer Vorfälle nicht der Polizei melden. Die Erhebung von administrativen Daten ist ein wichtiges Mittel, um Informationen über die staatliche Reaktion auf solche Gewalt zu erfassen, insbesondere wenn es um die Bewertung der Maßnahmen zu deren Bekämpfung geht. Die Forderung nach administrativen Daten von hoher Qualität steht auch im Einklang mit den von den Mitgliedstaaten eingegangenen internationalen Verpflichtungen, Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen, wie in der Opferschutzrichtlinie 2012/29/EU und im Übereinkommen von Istanbul niedergelegt. Die zuständigen Behörden, darunter die Polizei in 22 Mitgliedstaaten, unterhalten nationale Datenbanken⁸.
13. Gewalt im Internet gegen Frauen und Mädchen ist eine rapide zunehmende Form der Gewalt gegen Frauen mit möglicherweise wesentlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen. Dieses Phänomen wird noch weitaus weniger häufig gemeldet, weniger geahndet und ist weniger bekannt als die reale Gewalt, allerdings sollte ihr auch im Kontext der Cyberkriminalität als einer der Prioritäten des EU-Politikzyklus 2018-2021 besondere Aufmerksamkeit zukommen.
14. Die meisten Mitgliedstaaten haben spezialisierte Einheiten eingesetzt oder Staatsanwaltschaften für die Bekämpfung häuslicher Gewalt innerhalb ihrer Strukturen benannt, was gewisse Vorteile mit sich bringt, wie etwa die effizientere Organisation der Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung der gewalttätigen Handlungen.
15. Es sei daran erinnert, dass keine Form der häuslichen Gewalt und der Gewalt gegen Frauen gerechtfertigt werden kann, ebenso wenig wie die Verfolgung der Täter beziehungsweise Täterinnen infolge unterschiedlicher Bräuche, Traditionen, Kulturen oder Religionen unterbleiben darf.

⁸ Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Irland, Kroatien, Litauen, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, Ungarn, das Vereinigte Königreich und Zypern.

16. Migrantinnen, weibliche Flüchtlinge und Asylbewerberinnen und ihre Kinder laufen aufgrund ihres unsicheren Rechtsstatus und ihrer häufig schwierigen Lebensumstände noch stärker Gefahr, Opfer von Gewalt zu werden. In dieser Hinsicht bieten die Mitgliedstaaten im Allgemeinen dasselbe Maß an Schutz für diese gefährdeten Gruppen, wobei sie zugleich dem Umstand Rechnung tragen möchten, dass religiöse, traditionelle und sprachliche Gründe den Zugang dieser Gruppen zu solchen Diensten häufig beeinträchtigen.
17. Die Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (CEPOL) bietet bereits Fortbildungen zur Prävention und zum Schutz von Frauen vor häuslicher Gewalt an; angesichts der gegenwärtigen Entwicklungen müssen jedoch die Möglichkeiten geprüft werden, wie dieses Fortbildungsangebot auf Gewalt im Internet gegen Frauen und Mädchen und Gewalt gegen Migrantinnen, weibliche Flüchtlinge und Asylbewerberinnen und ihre Kinder ausgedehnt werden kann.
18. Viele Mitgliedstaaten haben bereits Mechanismen eingeführt, die eine Interaktion zwischen Strafverfolgungsbehörden, anderen staatlichen Einrichtungen und Nichtregierungsorganisationen ermöglichen, sowie Verfahren zur Risikobewertung oder Instrumente zur Einschätzung der für die Opfer häuslicher Gewalt bestehenden lebensbedrohlichen und gesundheitlichen Risiken.
19. Zwar ist in der gesamten Union die Verpflichtung, wonach die vor Ort eingesetzten Polizeikräfte Opfern häuslicher Gewalt die erforderlichen Informationen geben und die erforderliche Hilfe leisten müssen, gut etabliert, einige Mitgliedstaaten stellen diese Informationen jedoch darüber hinaus in strukturierter Form proaktiv bereit, etwa in Faltblättern (manchmal mehrsprachig) über die Hilfsangebote und Schutzmaßnahmen sowie über die Rechte der Opfer und die entsprechenden Zuständigkeiten der Polizei.
20. In der Union bestehen recht große Unterschiede beim weiteren Vorgehen der Behörden im Anschluss an angeordnete Schutzmaßnahmen. Viele Mitgliedstaaten übertragen diese Aufgabe den Justizbehörden. Einige sehen jedoch häufige Kontakte zwischen den Opfern vergangener oder aktueller Gewalttaten und den in ihrer Nachbarschaft diensttuenden Polizeikräften vor, was sich sowohl in Bezug auf eine schnelle Reaktion bei möglichen Verstößen als auch in Bezug auf das stärkere Vertrauen zwischen Opfern und Behörden als positiv erweisen kann. Dies kann wiederum dazu führen, dass Fälle häuslicher Gewalt eher gemeldet werden.

21. Die Einrichtung nationaler Kontaktstellen (NCP – National Contact Point) für Fragen im Zusammenhang mit der Bekämpfung häuslicher Gewalt könnte zu einem wirkungsvolleren Vorgehen gegen dieses Phänomen beitragen. Gegebenenfalls sollte eine gemäß den jeweiligen nationalen Strukturen und dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten zuständige Behörde als NCP benannt werden. Diese NCP könnten Informationen über alle Formen von häuslicher Gewalt und Gewalt gegen Frauen, die für den wirksamen Schutz von Opfern im Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten zweckdienlich wären, bereitstellen. Die NCP könnte auch in Anspruch genommen werden, wenn ein Opfer häuslicher Gewalt oder von Gewalt gegen Frauen von einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat reist und das Risiko oder die Gefahr besteht, dass in dem zweiten Mitgliedstaat erneut Gewalt ausgeübt wird, oder die gewalttätige Handlung bereits stattgefunden hat. Durch den Austausch von Informationen zwischen NCP könnten die Strafverfolgungsbehörden des zweiten Mitgliedstaates unmittelbar reagieren und es könnte eine wirkungsvolle Risikobewertung der gewaltsamen Situation durchgeführt werden.
22. In einem Raum der Freizügigkeit ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei von großem Nutzen, wenn Schutzanordnungen und Schutzmaßnahmen in einem anderen Mitgliedstaat entsprechend dem nationalen Recht des vollziehenden Mitgliedstaats durchgesetzt werden sollen –

RUFEN die Europäische Kommission AUF

1. mit den im Rahmen der einschlägigen Programm zur Verfügung stehenden Mitteln die Maßnahmen der Mitgliedstaaten wie die Aus- und Weiterbildung von Polizeikräften zur Unterstützung von Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, zu stärken sowie die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern;
2. erforderlichenfalls im Einklang mit Maßnahme E des Anhangs zur Entschließung des Rates vom 10. Juni 2011 über einen Fahrplan zur Stärkung der Rechte und des Schutzes von Opfern, insbesondere in Strafverfahren, tätig zu werden, um gemäß der Erklärung 19 zu Artikel 8 AEUV die Rechte von Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt geworden sind, auf Schutz vor wiederholter Viktimisierung zu stärken;

RUFEN die Mitgliedstaaten AUF, im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten

1. die bestehenden multidisziplinären koordinierten Mechanismen, durch die häusliche Gewalt und Gewalt gegen Frauen durch Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung und Schutz durch die Polizeibehörden bekämpft werden sollen, weiter zu entwickeln, umzusetzen und zu verbessern;
2. die Feststellung von Fällen häuslicher Gewalt in all ihren Formen sowie die Erhebung und den Austausch von vergleichbaren, zuverlässigen, regelmäßig aktualisierten und nach Geschlecht, Alter und Opfer-Täter-Beziehung aufgeschlüsselten Daten über die Opfer und die Täter bei allen Formen der häuslichen Gewalt und bei der Gewalt gegen Frauen durch die Polizeibehörden sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene in Zusammenarbeit mit den nationalen statistischen Ämtern und dem statistischen Amt der EU zu verbessern und die Forschung und den Austausch bewährter Verfahren in diesem Bereich zu unterstützen;
3. sicherzustellen, dass die bestehenden Rechtsvorschriften der EU zum Schutz und zur Unterstützung von Opfern häuslicher Gewalt, einschließlich der Richtlinie 2012/29/EU und der Bestimmungen über die Anerkennung von Schutzanordnungen nach der Verordnung (EU) Nr. 606/2013 und der Richtlinie 2011/99/EU, korrekt und kohärent angewandt werden;
4. sich die Erfahrungen zunutze zu machen, die die Polizeikräfte in einigen Mitgliedstaaten mit den strukturierten Informationen über Hilfsangebote und Schutzmaßnahmen für die Opfer häuslicher Gewalt, einschließlich der Verbeugung gegen eine erneute Viktimisierung und den Kreislauf der Gewalt, gemacht haben;
5. die fachgerechte Ausbildung des Personals der Polizeibehörden, das mit den Opfern von häuslicher Gewalt oder Gewalt gegen Frauen in jeglicher Form oder mit den Tätern bzw. Täterinnen zu tun hat, zu verbessern und gegebenenfalls im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften und Praktiken die Polizeidienste oder Programme sowie Task Forces, die als Anlaufstelle für Opfer von derartigen gewalttätigen Handlungen dienen, zu verstärken;
6. in den Polizeistrukturen den Kenntnisstand über die Bekämpfung von Gewalt im Internet gegen Frauen und Mädchen zu verbessern und entsprechende Maßnahmen umzusetzen; präventive Maßnahmen anzunehmen und die Polizeibehörden durch Fortbildungen über geschlechtsspezifische Gewalt im Internet zu sensibilisieren;

7. die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit zu verbessern, indem gegebenenfalls eine zuständige Behörde gemäß den nationalen Strukturen und dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten als nationale Kontaktstelle (NCP) benannt wird. Die NCP könnten für den zeitnahen Austausch von Informationen über alle Arten von häuslicher Gewalt und Gewalt gegen Frauen und ihre Kinder sorgen, um einen Mechanismus zum wirkungsvollen Austausch von Informationen, die für den wirksamen Schutz von Opfern im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates zweckdienlich sind, einzurichten. Dies umfasst auch Fälle, in denen ein Opfer häuslicher Gewalt oder von Gewalt gegen Frauen von einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat reist und das Risiko oder die Gefahr besteht, dass in dem zweiten Mitgliedstaat erneut Gewalt ausgeübt wird, oder die gewalttätige Handlung bereits stattgefunden hat;

RUFEN die CEPOL AUF, im Einklang mit ihren Zuständigkeiten

1. im Hinblick auf die gegenwärtige Migrationssituation die Aus- und Fortbildungsmodule (wie etwa das bestehende Online-Modul zur geschlechtsspezifischen Gewalt) zur Bekämpfung häuslicher Gewalt weiterzuentwickeln, sodass andere Aspekte erfasst werden, wie Gewalt im Internet gegen Frauen und Mädchen und Gewalt gegen Frauen in Auffanglagern, gegen weibliche Flüchtlinge und Asylbewerberinnen und ihre Kinder, und damit sie auch den Austausch vorbildlicher Verfahren beim Vorgehen der Polizei in solchen Fällen umfassen;
2. zu prüfen, ob es möglich ist, einen einschlägigen Workshop oder ein Ad-hoc-Webinar zu dem Thema häusliche Gewalt und Gewalt gegen Frauen für Fachkräfte zu organisieren, die mit Migrantinnen, weiblichen Flüchtlingen, Asylbewerberinnen und ihren Kindern arbeiten;
3. bei der Entwicklung ihrer Aus- und Fortbildungsangebote die regelmäßigen Berichte der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) und des Europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen (EIGE) zu nutzen, die Daten über häusliche Gewalt und Gewalt gegen Frauen und ihre Kinder in Auffanglagern und unter Flüchtlingen und Asylbewerbern enthalten.