



Herrn
Bundesjustizminister Dr. Marco Buschmann
Bundesministerium der Justiz
11015 Berlin

Per E-Mail

Berlin, 31.05.2022

Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt - COM/2022/105

Sehr geehrter Herr Bundesminister Dr. Buschmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

hinsichtlich des oben genannten Entwurfs einer EU-Richtlinie ist Ihr Haus für die Beteiligung der Bundesrepublik federführend. Frauenhauskoordinierung (FHK)¹ begrüßt grundsätzlich die Idee einer weiteren Konkretisierung von Rechten für von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffene Frauen – und ihre Kinder. Dies betrifft insbesondere die Absicht, die von der Istanbul-Konvention noch nicht abgedeckten Gewaltformen einzubeziehen und das Thema weiter nach vorn zu bringen. Auch sehen wir, dass durch die Richtlinie Opfer unterstützt, der Zugang zur Justiz gewährleistet und Straftäter zur Rechenschaft gezogen werden sollen. Dabei geht es auch um die Harmonisierung des EU-Rechts.

Diese Initiative stützen wir zunächst grundsätzlich in unserem Engagement zur Beendigung aller Formen von Gewalt gegen Frauen. Dem stehen jedoch folgende – nicht abschließend benannten – Bedenken entgegen:

1. Es bedarf eines umfassenden gesamtgesellschaftlichen Ansatzes zur Verhinderung von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Mädchen in die Richtlinie. Derzeit ist die Handschrift der vorgeschlagenen EU-Richtlinie in erster Linie von strafrechtlichen Instrumenten geprägt, die präventive Ansätze außer Acht lässt. Auch bleibt damit weiterhin eine Individualisie-

¹ Frauenhauskoordinierung e. V. (FHK) wurde auf Initiative der Wohlfahrtsverbände (AWO Bundesverband e. V., Diakonie Deutschland, Paritätischer Gesamtverband e. V., Sozialdienst katholischer Frauen Gesamtverein e. V./Deutscher Caritasverband e. V.) gegründet, um sich im Auftrag der Mitglieder für den Abbau von Gewalt gegen Frauen und für die Verbesserung der Hilfen für betroffene Frauen und deren Kinder einzusetzen.

FHK koordiniert, vernetzt und unterstützt das Hilfesystem, fördert die fachliche Zusammenarbeit und bündelt Praxiserfahrungen, um sie in politische Entscheidungsprozesse sowie in fachpolitische Diskurse zu transportieren.



zung des Problems verbunden, die die Verantwortung für das Geschehen bei der Betroffenen lässt, anstatt strukturelle Ursachen wie kulturell akzeptierte Normen, Verhaltensweisen und negative Stereotypen anzugehen. Die Annahme dieses Ansatzes bedeutet, dass die Richtlinie konkrete Kapitel/Absätze zu Prävention und Schutz sowie eine opferorientierte Sprache enthalten sollte, die anerkennt, dass geschlechtsspezifische Gewalt eine Form wiederholter Viktimisierung ist.² Dazu gehört auch die verstärkte Einbeziehung der (feministischen) Zivilgesellschaft.

2. Mit der EU-Richtlinie sollte ein rechtebasierter Ansatz anstelle eines bedarfsbasierten verfolgt werden. Wie schon in der Istanbul-Konvention sollten die Artikel der Richtlinie geschlechtsspezifisch gestaltet werden. Sie müssen an den Standards der Istanbul-Konvention ausgerichtet werden, die den umfassendsten internationalen Rechtsrahmen zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Mädchen darstellt. Dann reicht der in der Richtlinie angerissene Schadensausgleich nicht aus. Vielmehr müssen die Betroffenen aufgrund der besonderen Auswirkungen geschlechtsspezifischer Gewalt wirksam geschützt und mit vollen Rechten und Unterstützung ausgestattet werden.
3. So wichtig die Berücksichtigung und Strafverfolgung der Formen von Gewalt wie Vergewaltigung aufgrund mangelnder Zustimmung, weibliche Genitalverstümmelung und Cybergewalt ist, darf sich der Fokus der Richtlinie nicht darauf reduzieren. Denn dadurch würde ausgeblendet, dass vielen Frauen, insbesondere Migrantinnen und Frauen ohne Papiere, arme Frauen, people of colour, Frauen mit Behinderungen und Frauen aus marginalisierten Gemeinschaften (die zusammen einen erheblichen Teil der Bevölkerung ausmachen) den Zugang zu Polizei und Justiz nicht erreichen oder erreichen wollen. Dennoch benötigen sie Schutz und Unterstützung jenseits der reinen Sanktionssysteme. Durch die Istanbul-Konvention wurde bereits erkannt, dass jegliche Hilfe und Entschädigung nicht an das Stellen von Strafanzeigen bzw. Strafverfolgung geknüpft werden darf.
4. Der Präventionsgedanke ist zu schärfen. Eine französische Studie aus dem Jahr 2010 schätzt, dass jeder 1 Euro, der in die Prävention geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Mädchen investiert wird, zu Einsparungen von 87 Euro führen wird, von denen 9,5 % für Polizei- und Justizinterventionen, 19,5 % für die Gesundheitsversorgung und 5 % für Unterstützungsdienste verwendet werden und Sozialleistungen für Hinterbliebene (Nectoux et al 2010)³. Gerade in Zeiten der Wirtschaftskrise aufgrund der Pandemie und jetzt des Krieges in der Ukraine ist es wichtig, knappe Ressourcen dort einzusetzen, wo sie die besten Ergebnisse erzielen können, nämlich in der Prävention.⁴

² Vgl.: WAVE position points on the draft EU Directive on Gender-Based Violence (GBV) against Women and Girls vom 18.05.2022; <https://wave-network.org/waves-statement-on-the-eu-draft-directive-on-combating-violence-against-women-and-domestic-violence/>

³ Nectoux, M., Mugnier, C., Baffert, S., Albagly, M., & Thélot, B. (2010). [An economic evaluation of intimate partner violence in France]. *Santé Publique (Vandoeuvre-Lès-Nancy, France)*, 22(4), 405-416.

⁴ S. Fußnote 2



5. In der vorgeschlagenen EU-Richtlinie werden in Artikel 33 „Unterstützung für Opfer im Kindesalter“ und Artikel 34 „Sicherheit von Kindern“ Opfer im Kindesalter berücksichtigt, um ihre Sicherheit zu gewährleisten. Es ist richtig, den Zusammenhang von Gewalt gegen Kinder und Gewalt gegen Frauen im Kontext häuslicher Gewalt und die Auswirkungen von Gewalt in Partnerschaften auf Kinder zu betonen. Dem steht jedoch gegenüber, dass im Zusammenhang mit Sorgerechts- und Besuchsrechtsverfahren in Fällen häuslicher Gewalt innerhalb der EU erhebliche Mängel in Gerichtsverfahren festgestellt wurden. Die Vertragsstaaten tendieren dazu, dem mutmaßlichen Wohl des Kindes Vorrang zu geben, das vermeintlich darin besteht, den Kontakt zu beiden Elternteilen um jeden Preis aufrechtzuerhalten, unabhängig von der Gewalt, die Kinder erlebt haben. Dem steht Artikel 31 der Istanbul-Konvention entgegen, der sicherstellen will, dass Justizbehörden keine Umgangsanordnungen erlassen, ohne Gewaltvorfälle zu berücksichtigen. Im Rahmen der horizontalen Halbzeitüberprüfung von GREVIO wurde nach der Exploration von 17 Ländern festgestellt, dass es an Verständnis mangelt für die Schädigung von Kindern, die indirekte und direkte Gewalt erfahren; dass häusliche Gewalt nicht (an-) erkannt wird und so zu einer sekundären Viktimisierung von Müttern und Kindern führt. Gerade in Fällen eines begleiteten Umgangs, der in dem Entwurf favorisiert wird, besteht eine hohe Gefahr von neuen Verletzungen und einer Retraumatisierung. Im Lichte der Erkenntnisse von GREVIO muss die Regelung des vorgeschlagenen Artikel 34 auf den Prüfstand gestellt werden.
6. Durch den Richtlinienentwurf zieht sich eine Tendenz zur Geschlechtsneutralität der Angebote. Gerade die Errungenschaft der Istanbul-Konvention, sich klar für den Schutz von Frauen und Mädchen zu positionieren und dies nicht als Diskriminierung zu werten, sollte beibehalten werden.
7. Art. 26 sieht vor, dass beim Schädiger Regress genommen bzw. er zu Entschädigungsleistungen herangezogen werden soll. Nach den Erkenntnissen der Anti-Gewalt-Arbeit bedeutet eine solche Regelung, dass die entsprechenden Ausgleichszahlungen dem Familienbudget fehlen und damit letztlich die gewaltbetroffene Frau und ihre Kinder erneut von den Folgen der Gewalt betroffen werden. In der Debatte um das nationale Soziale Entschädigungsrecht (SGB XIV) ist es gelungen, diese Vorgabe zurückzudrängen. Hinter dieses Ergebnis sollte die EU-Richtlinie nicht zurückfallen.
8. Maßgeblich sollte im Übrigen sein, dass bereits erreichte gute und hohe nationale Standards nicht durch EU-Regelungen blockiert werden. Für diese Fälle müssen hinreichende Öffnungsklauseln vorgesehen werden.

Gern stehen wir mit unserer Expertise zu weiteren Fragen und zur Beteiligung zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dorothea Hecht
Referentin Recht
Telefon +49 (0)30-3384342-30 / mobil: +49 157 352 79 448
E-Mail hecht@frauenhauskoordinierung.de