



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 8.3.2022
SWD(2022) 63 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)
Begleitunterlage zum
**VORSCHLAG FÜR EINE RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS
UND DES RATES**
zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt

{COM(2022) 105 final} - {SEC(2022) 150 final} - {SWD(2022) 60 final} -
{SWD(2022) 61 final} - {SWD(2022) 62 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung für einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt

A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?

Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt sind in der Union weit verbreitet. Im Jahr 2014 berichtete ein Drittel der Frauen in der Union, eine Form von körperlicher und/oder sexueller Gewalt erlebt zu haben. Laut Verwaltungsdaten aus dem Jahr 2019 liegt die Prävalenz in der Union bei 21,2 %. Zusätzlich zu den Offline-Formen von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt nimmt auch die Cybergewalt gegen Frauen und die Cybergewalt zwischen Intimpartnern zu: Im Jahr 2020 waren Schätzungen zufolge 52 % der jungen Frauen weltweit davon betroffen.

Geschlechtsspezifische Gewalt kann sowohl Frauen als auch Männer betreffen, allerdings sind Frauen unverhältnismäßig stark betroffen. Häusliche Gewalt betrifft auch andere Familienangehörige (z. B. Ehegatten, Kinder und ältere Familienangehörige). Millionen von Menschen in der Union sind in allen Mitgliedstaaten von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betroffen.

Die Ursachen für Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt sind schädliche soziale Normen und Stereotypen, die zu einer Ungleichbehandlung der Geschlechter führen, das Versäumnis, die besonderen Merkmale von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt anzuerkennen, und unwirksame Gegenmaßnahmen (Zersplitterung des Rechtsrahmens, Rechtsunsicherheit und unwirksame Durchsetzung).

Sowohl auf nationaler als auch auf Unionsebene wurden Lücken in den Bereichen Verhütung, Schutz, Unterstützung der Opfer, Zugang zur Justiz und politische Koordinierung festgestellt, und zwar sowohl in den Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen von Istanbul über Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt umgesetzt haben, als auch in denen, die dies nicht getan haben. Die einschlägigen Normen der Union erstrecken sich über mehrere Rechtsakte und haben nicht zu einer wirksamen Überwachung und Durchsetzung für diese Gruppe von Opfern geführt. Mit dem Übereinkommen von Istanbul wurden zwar Maßnahmen auf nationaler Ebene ausgelöst, aber die Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens zeigt, dass weiterhin Lücken bestehen.

Angesichts der Art und Weise, wie sich die Situation in den letzten Jahrzehnten entwickelt hat, ist es unwahrscheinlich, dass die Zahl der Opfer ohne strengere, koordinierte Maßnahmen in den Bereichen Verhütung, Schutz, Zugang zur Justiz, Unterstützung der Opfer und politische Koordinierung deutlich zurückgehen wird.

Was soll erreicht werden?

Mit der Initiative wird das Ziel verfolgt, Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verhüten und zu bekämpfen. Konkret geht es darum, eine wirksame Verhütung derartiger Gewalt, den Schutz vor Gewalt, den Zugang zur Justiz, die Unterstützung der Opfer und eine verstärkte Koordinierung zu gewährleisten. Außerdem soll sichergestellt werden, dass sexuelle Belästigung und Cybergewalt wirksam angegangen werden.

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

Angesichts der unionsweiten Prävalenz von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und des Schadens, den diese Formen der Gewalt für den Einzelnen und die Gesellschaft mit sich bringen, besteht ein besonderer Bedarf an gemeinsamen Maßnahmen. Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt können einen physischen, grenzüberschreitenden Aspekt beinhalten, wenn Menschen sich frei bewegen, da es im Online-Umfeld keine Grenzen gibt. Die politischen Ziele können nur erreicht werden, wenn die Mindestvorschriften für alle Formen von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt gleichermaßen gelten. Die Mitgliedstaaten haben sich in der Gesetzgebung und in politischen Maßnahmen mit dem Thema Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt befasst, allerdings hat dies nicht zu einer geringeren Prävalenz geführt. Mit dieser Initiative soll die Gleichbehandlung der Opfer sichergestellt werden, indem Mindestvorschriften für die Rechte von Opfern von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt festgelegt und so eine stärkere Aufwärtskonvergenz erreicht wird. Mit diesen Normen soll die Gewalt vor, während oder nach einem Strafverfahren verhütet und bekämpft werden. Mit der Initiative würden auch Verhaltensweisen festgelegt, bei denen Lücken in der Strafbarkeit bestehen, und Strafen dafür eingeführt. Durch eine Maßnahme auf Unionsebene wird sichergestellt, dass die Grundrechte der Hälfte der Bevölkerung der Union in der gesamten Union geschützt werden.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt?

Die Kommission hat die folgenden Optionen in Betracht gezogen:

- 0) die Ausgangssituation mit nichtlegislativen Maßnahmen,
- 1) mäßige gesetzgeberische Maßnahmen zur Verhütung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, zum Schutz vor Gewalt, zum Zugang zur Justiz, zur Unterstützung der Opfer und zur Verstärkung der Koordinierung,
- 2) umfassendere gesetzgeberische Maßnahmen, mit denen die oben genannten Sachverhalte angegangen werden, mit zusätzlichen Vorschriften im Bereich sexuelle Belästigung, Cybergewalt gegen Frauen und Cybergewalt zwischen Intimpartnern.

Option 2 wurde unterteilt in verhältnismäßigere Maßnahmen (Option 2A) und Maßnahmen, die zwar ideal sind (in Bezug auf Strafbarkeit, sexuelle Belästigung und Schutz), aber weniger wirksam (Option 2B). Die Unteroption 2A wurde als bevorzugte Option befunden, und zwar sowohl in qualitativer Hinsicht als auch in Bezug auf Kosten und Nutzen.

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

Die Kommission führte für die Folgenabschätzung und die Eignungsprüfung gleichzeitig umfassende Konsultationen der Interessenträger durch. Im Rahmen der öffentlichen Konsultation gingen über 700 Beiträge ein. In Übereinstimmung mit früheren Erhebungen forderte die große Mehrheit der Befragten weitere Unionsmaßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Die Mitgliedstaaten wurden von der Kommission schriftlich und in einem Workshop konsultiert. Sie zeigten sich offen für Maßnahmen der Union und hielten die geplanten Maßnahmen für sinnvoll. Gezielte Konsultationen von nichtstaatlichen und internationalen Organisationen ergaben eine breite Unterstützung für die ehrgeizigsten Maßnahmen (d. h. die Unteroptionen 2A und 2B). Gewerkschaften und Arbeitgeber unterstützten das Ziel, sexuelle Belästigung zu bekämpfen, und begrüßten zusätzliche Maßnahmen. Die Arbeitgeber zeigten sich jedoch besorgt hinsichtlich der Verpflichtungen, die ihnen auferlegt würden. Gewerkschaften und Arbeitgeber verwiesen nachdrücklich auf die Rolle der Sozialpartner.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

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

Die Bewertung der bevorzugten Option ergab positive wirtschaftliche Auswirkungen. Insbesondere der Rückgang der Gewalt gegen Frauen und der häuslichen Gewalt könnte einen wirtschaftlichen Nutzen von rund 53,1 Mrd. EUR bewirken, der sich langfristig auf rund 82,7 Mrd. EUR belaufen könnte. Das größte Potenzial für wirtschaftliche Vorteile ergibt sich aus der Verringerung der Kosten für einen physischen und seelischen Schaden der Opfer (eine geschätzte Verringerung zwischen 32,2 und 64,5 Mrd. EUR). Die sozialen Auswirkungen würden verschiedenen Interessenträger betreffen, darunter Opfer, Zeugen, Straftäter, Unternehmen, nationale Behörden und die Gesellschaft im weiteren Sinne. Mit der bevorzugten Option würden die Gesundheit, die Sicherheit und die Lebensqualität der Opfer verbessert (insbesondere durch die Schutz- und Hilfsmaßnahmen). Zudem würden Opfer und Zeugen besser über die verfügbaren Schutz- und Hilfsdienste informiert und hätten leichteren Zugang zu diesen Informationen. Maßnahmen zu Interventionsprogrammen für Straftäter dürften sich positiv auf die Einstellung und das Verhalten der Täter auswirken. Das Bewusstsein und das bessere Verständnis für und die Unterstützung von Beschäftigten, die Opfer von Belästigungen am Arbeitsplatz sind, würde es den Arbeitgebern ermöglichen, ein sicheres Arbeitsumfeld zu schaffen. Dies würde sich ferner positiv auf die Produktivität auswirken. Die nationalen Behörden würden aus Maßnahmen, mit denen die Zersplitterung des Rechtsrahmens und Rechtsunsicherheit beseitigt würden, einen Nutzen ziehen. Eine stärkere Sensibilisierung der Öffentlichkeit in Bezug auf schädliche Geschlechterstereotypen und -normen sowie missbräuchliche Verhaltensweisen würde sich positiv auf die Gesellschaft als Ganzes auswirken. Nicht zuletzt sind auch die Auswirkungen der bevorzugten Option auf die Grundrechte erheblich.

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

Die Gesamtkosten für die Einhaltung der Vorschriften liegen bei der bevorzugten Option zwischen 5–6,6 Mrd. EUR. Der Großteil der Kosten für die Einhaltung der Vorschriften würde von den Mitgliedstaaten getragen, mit einigen wenigen Ausnahmen in Bezug auf sexuelle Belästigung, da den Arbeitgebern Kosten für die Einhaltung der Vorschriften entstehen könnten. Die Kosten für die Einhaltung entstehen durch Maßnahmen in den Problemberichen Verhütung, Schutz, Zugang zur Justiz, Unterstützung der Opfer und Koordinierung. Es wurden keine negativen Auswirkungen festgestellt.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und die Wettbewerbsfähigkeit?

Der Großteil der Kosten würde von den Mitgliedstaaten getragen. Die potenziellen Kosten für die Arbeitgeber belaufen sich auf 1,9 Mrd. EUR, da die Teilnahme von Führungskräften an Schulungen über sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz und die Auswirkungen von häuslicher Gewalt am Arbeitsplatz verpflichtend sein wird. Die Kosten würden auf die Teilnahme von Führungskräften an einer zweistündigen Online-Schulung beschränkt sein; somit entstehen keine nennenswerten Kosten für KMU.

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

Der Großteil der Kosten für die Einhaltung der Vorschriften, die sich für die EU-27 auf 5–6,6 Mrd. EUR belaufen, würde von den Mitgliedstaaten getragen. Es wird erwartet, dass die Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden begrenzt sind und durch die Vorteile der bevorzugten Option kompensiert werden.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Durch die bevorzugte Option wird der Rechtsrahmen der Union vereinfacht, indem Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt in einem einzigen Rechtsakt zusammengeführt werden. Mit diesem Rechtsakt wird eine bessere Verfügbarkeit von Maßnahmen auf regionaler und lokaler Ebene und damit ein besserer Schutz der Opfer gewährleistet.

Verhältnismäßigkeit

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird in vollem Umfang gewahrt, da die Maßnahmen auf der Grundlage einer sorgfältigen Bewertung der Lücken sowohl auf nationaler als auch auf Unionsebene ausgestaltet wurden. Die Maßnahmen

- gehen nicht über das erforderliche Maß hinaus, indem Überschneidungen mit nationalen Strafrechtsvorschriften vermieden werden,
- verpflichten die Behörden nicht dazu, Maßnahmen zu ergreifen, deren Durchführung zu komplex ist,
- sorgen dafür, dass den Mitgliedstaaten und den Arbeitgebern keine unverhältnismäßig hohen Kosten entstehen.

Des Weiteren können die Maßnahmen der bevorzugten Option als notwendig erachtet werden, um die Ziele wirksam und auf eine Weise zu erreichen, mit der die Umsetzung der Grundrechte gestärkt wird.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Nach der ersten Runde der Berichterstattung der Mitgliedstaaten über die Umsetzung der Richtlinie wird geprüft, ob eine Überprüfung der Richtlinie erforderlich ist. Diese Berichterstattung wird voraussichtlich im Rahmen einer Berichterstattungspflicht erfolgen, z. B. fünf Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie. Die Berichterstattung würde in regelmäßigen Abständen in Form eines Fragebogens an die Mitgliedstaaten erfolgen. Zusätzlich zu den Informationen, die im Rahmen der Berichterstattungspflicht bereitgestellt werden, werden die Überwachung und Bewertung der Initiative in erster Linie auf den derzeitigen harmonisierten Indikatoren beruhen und durch zusätzliche Harmonisierungsmaßnahmen in Bezug auf die Datenerhebung ergänzt. Die Einzelheiten werden in einem Plan zur Überwachung und Durchsetzung beschrieben, den die Kommission aufstellen wird.