

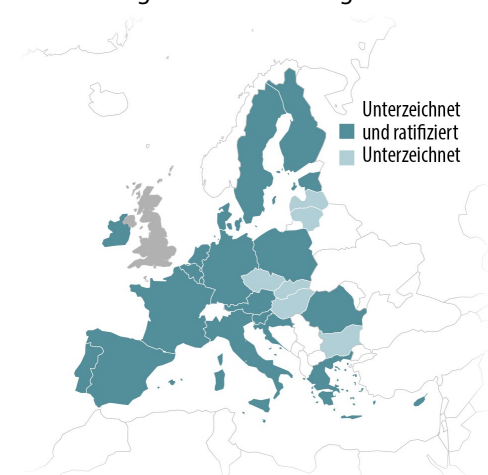
Beitritt der EU zum Übereinkommen von Istanbul

Am 25. Januar 2023 haben der Ausschuss für die Rechte der Frauen und die Gleichstellung der Geschlechter (FEMM) und der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) gemeinsam mit großer Mehrheit ihren Zwischenbericht über den Beitritt der EU zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul) angenommen. In dem Bericht wird eine zügige Ratifizierung durch die Europäische Union (EU) gefordert, wobei darauf hingewiesen wird, dass durch das Gutachten des Europäischen Gerichtshofs aus dem Jahr 2021 der Beitritt der EU auch dann ermöglicht wird, wenn keine Einigung zwischen den Mitgliedstaaten erzielt wird. Der fehlende Konsens im Rat hat sich bisher als Hindernis für die Ratifizierung erwiesen, doch der schwedische Ratsvorsitz hat dies zu einer seiner Prioritäten erklärt.

Worum handelt es sich bei dem Übereinkommen von Istanbul?

Das [Übereinkommen](#) des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (bekannt als Übereinkommen von Istanbul) wurde 2011 angenommen und trat 2014 in Kraft. Es enthält Standards für die Prävention, den Schutz, die Strafverfolgung und die angemessene Bereitstellung von Dienstleistungen für Opfer und Personen, die von geschlechtsspezifischer Gewalt bedroht sind. Geschlechtsspezifische Gewalt umfasst Straftaten, von denen Frauen unverhältnismäßig stark betroffen sind, wie etwa Vergewaltigung, beharrliche Nachstellung und häusliche Gewalt. Im Rahmen des Übereinkommens von Istanbul sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, die von der Sensibilisierung über die Datenerhebung bis hin zu Maßnahmen zur strafrechtlichen Verfolgung der verschiedenen Formen der Gewalt reichen. Im Übereinkommen werden verschiedene Formen von Gewalt gegen Frauen (einschließlich physischer, sexueller und psychischer Gewalt, Nachstellung (Stalking), sexueller Belästigung, Genitalverstümmelung bei Frauen und Mädchen, Zwangsheirat, Zwangsabtreibung und Zwangssterilisation) definiert und unter Strafe gestellt. Der Schwerpunkt des Übereinkommens liegt auch auf der Prävention, indem in seinem Rahmen die Vertragsstaaten dazu verpflichtet werden, in Bildung, Ausbildung von Sachverständigen und Therapieprogramme für Täter zu investieren. Es bietet den Opfern Schutz, indem die Vertragsstaaten verpflichtet werden, geeignete Unterstützungsdienste einzurichten. Es befasst sich auch mit der Problematik der geschlechtsspezifischen Gewalt im Zusammenhang mit Asyl und Migration.

Übereinkommen von Istanbul – Stand der Ratifizierung unter den EU-Mitgliedstaaten



Quelle: Übersicht des Europarats über den [Stand der Unterzeichnungen und Ratifizierungen des Vertrags 210](#) (Stand: Januar 2023).

Beitritt der EU zum Übereinkommen von Istanbul

Wird das Übereinkommen ratifiziert, wäre es der zweite internationale Menschenrechtsvertrag, dessen Vertragspartei die EU selbst ist. Die EU ist bereits Vertragspartei des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ([VN-BRK](#)), das von der EU im Dezember 2010 ratifiziert wurde, mehrere Jahre früher als alle EU-Mitgliedstaaten dies getan hatten ([2018](#)).

Sowohl die EU als auch ihre Mitgliedstaaten verfügen über Zuständigkeiten in den unter das Übereinkommen von Istanbul fallenden Bereichen, und die Union nahm als Beobachter an den Verhandlungen über das Übereinkommen teil. Zwar haben alle Mitgliedstaaten der EU das Übereinkommen unterzeichnet, aber nur 21 Mitgliedstaaten haben es ratifiziert. Dazu gehört Polen; das Land hat [wamend](#) darauf hingewiesen, dass es möglicherweise aus dem Übereinkommen austreten werde. Sechs Mitgliedstaaten der EU (BG, CZ, HU, LV, LT und SK) haben das Übereinkommen nicht ratifiziert und haben sich dabei auf Rechtsunsicherheit und Unvereinbarkeit mit ihrem verfassungsrechtlichen Rahmen berufen. [Sachverständige](#) haben auf mehrere Punkte hingewiesen, die die Debatte in diesen Mitgliedstaaten prägen, auch wenn [versucht](#) wird, sie als unbegründet zu entlarven: die Definition und Verwendung des Begriffs „soziales Geschlecht“ im Übereinkommen; die Bestimmung, nach der die Vertragsstaaten verpflichtet sind, auf allen Bildungsebenen Unterricht über „stereotypenfreie Geschlechterrollen“ anzubieten; die vermeintliche Voreingenommenheit des Übereinkommens gegenüber Männern sowie Geltendmachungen, dass das Übereinkommen die Souveränität eines Staates bedrohe.

Das Verfahren für den Abschluss internationaler Abkommen in anderen Bereichen als dem Handel (die EU hat die ausschließliche Zuständigkeit für den Handel) ist in Titel V des [Vertrags über die Arbeitsweise der EU](#) (Artikel 218) festgelegt. Auf der Grundlage



einer Empfehlung der Kommission oder des Hohen Vertreters genehmigt der Rat die Aufnahme von Verhandlungen, benennt den Verhandlungsführer der Union, nimmt Verhandlungsrichtlinien an, genehmigt die Unterzeichnung von Abkommen und schließt diese ab. Der Rat beschließt während des gesamten Verfahrens mit qualifizierter Mehrheit oder einstimmig, wenn das Abkommen einen Bereich betrifft, in dem für die Annahme eines Rechtsakts der Union Einstimmigkeit erforderlich ist. In der Praxis [neigt er auch dazu](#), Einstimmigkeit anzustreben, wenn dies rechtlich nicht vorgeschrieben ist. Die Zustimmung des Europäischen Parlaments ist u. a. für den [Beitritt](#) der EU zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und für Bereiche erforderlich, „für die entweder das ordentliche Gesetzgebungsverfahren oder, wenn die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich ist, das besondere Gesetzgebungsverfahren gilt“.

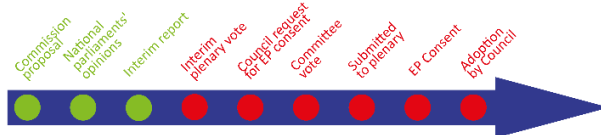
Die Kommission hat dem Rat im Jahr 2016 die [entsprechenden Rechtsvorschriften](#) vorgeschlagen. Der Rat hat beschlossen, den Entwurf eines Beschlusses über die Unterzeichnung des Übereinkommens in zwei Beschlüsse aufzuteilen, von denen einer die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und der andere den Bereich Asyl und Nichtzurückweisung betrifft. Dadurch könnten Irland und Dänemark im Einklang mit den Protokollen zu den Verträgen [Nr. 21](#) bzw. [Nr. 22](#) von den einschlägigen Bestimmungen ausgenommen werden. Der Rat hat im Mai 2017 die beiden Beschlüsse über die Unterzeichnung des Übereinkommens im Namen der EU über die [justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen](#) (2017/865) sowie über den Bereich [Asyl und Nichtzurückweisung](#) (2017/866) angenommen. Die EU hat das Übereinkommen am 13. Juni 2017 unterzeichnet. Gemäß den Erwägungsgründen des Ratsbeschlusses dient der Beitritt der EU zu dem Übereinkommen der Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern, was ein zentrales Ziel und Wert der EU darstellt, sowie der Wahrung der Menschenrechte von Frauen und der Bekämpfung von Diskriminierungen, was weitere in den Verträgen verankerte Ziele sind.

Die Ratifizierung kam aufgrund der Unsicherheit in Bezug auf die Rechtsgrundlage zum Stillstand, was sich auf zwei entscheidende Punkte auswirkt: das für die Ratifizierung erforderliche Gesetzgebungsverfahren (Einstimmigkeit oder qualifizierte Mehrheit) und der Umfang des Beitritts der EU zu dem Übereinkommen. Die EU kann nur den Teilen des Übereinkommens beitreten, die Bereiche betreffen, die in ihre geteilte oder ausschließliche Zuständigkeit fallen. In seiner Entschließung vom [4. April 2019](#) hat das Europäische Parlament beschlossen, den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) um ein Gutachten zur Wahl der geeigneten Rechtsgrundlage zu ersuchen. Der Gerichtshof hat seine Stellungnahme 1/19 am [6. Oktober 2021](#) abgegeben. Darin wird klargestellt, dass Einstimmigkeit nicht erforderlich ist (da der Anwendungsbereich des Übereinkommens unter das ordentliche Gesetzgebungsverfahren fällt) und dass die EU nicht auf die Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten warten muss, um ihre eigene Ratifizierung vorzunehmen, obwohl der Rat in der Praxis seinen Beschluss, einen Konsens anzustreben, aufschieben kann. Der Gerichtshof stellte fest, dass die geeignete Rechtsgrundlage [Artikel 78 Absatz 2](#) über den Bereich Asyl und Nichtzurückweisung, [Artikel 82 Absatz 2](#) und [Artikel 84](#) über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und [Artikel 336](#) AEUV über die Verpflichtungen der EU-Organe und der öffentlichen Verwaltung sind. In diesem Zusammenhang bestätigte der Gerichtshof die [Freiheit](#) des Rates, eine enge Rechtsgrundlage zu wählen, die den Beitritt der EU auf seine ausschließliche Außenkompetenz (gemäß [Artikel 3 Absatz 2](#) AEUV) beschränken würde, anstatt sich für einen umfassenden Beitritt zu entscheiden, wie es das Parlament in seinen Entschließungen von 2017 und 2019 fordert.

Standpunkt des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat [wiederholt](#) den Beitritt der EU zum Übereinkommen von Istanbul und seine Ratifizierung durch die einzelnen Mitgliedstaaten gefordert. Im September 2017 nahm es auf der Grundlage eines Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) und des Ausschusses für die Rechte der Frauen und die Gleichstellung der Geschlechter (FEMM) eine [Interims-Entschließung](#) an, in der die Unterzeichnung des Übereinkommens durch die EU begrüßt wurde. In einer [Entschließung aus dem Jahr 2019](#) hat das Parlament Kampagnen gegen das Übereinkommen, die auf einer „vorsätzlichen Fehlinterpretation“ beruhen, verurteilt und die Annahme eines umfassenden EU-Rechtsakts über geschlechtsspezifische Gewalt gefordert. Am 25. Januar 2023 haben die Ausschüsse FEMM und LIBE (die gemeinsam gemäß Artikel 58 GO tätig werden) mit großer Mehrheit (68 Ja-Stimmen bei 3 Gegenstimmen und 13 Enthaltungen) den Zwischenbericht über den Beitritt der EU zum Übereinkommen [angenommen](#). In dem Bericht wird auf die Entscheidung des EuGH hingewiesen, mit der die Rechtsunsicherheit beseitigt und der Rat in die Lage versetzt wird, die Ratifizierung voranzutreiben; es werden ferner die positiven Auswirkungen des EU-Beitritts zur Kenntnis genommen. Außerdem wird im Rahmen des Berichts ein konstruktiver Dialog gefordert, um den Bedenken der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen und irreführende Auslegungen zu klären. In dem Bericht wird betont, dass der Beitritt der EU zum Übereinkommen von Istanbul die Mitgliedstaaten nicht davon entbindet, das Übereinkommen auch auf einzelstaatlicher Ebene zu ratifizieren. Es wird auch eine umfassende und integrierte Reaktion auf geschlechtsspezifische Gewalt befürwortet, die über die Strafjustiz hinausgeht.

Zwischenbericht: [2016/0062R\(NLE\)](#); federführende Ausschüsse: FEMM und LIBE (Artikel 58); Berichterstatter: Arba Kokalari (PPE, Schweden), Łukasz Kohut (S&D, Polen). Weitere Informationen sind in unserer [Mitteilung „Auf einen Blick“](#) zum Übereinkommen von Istanbul (November 2022) zu finden.



Dieses Dokument wurde für die Mitglieder und Bediensteten des Europäischen Parlaments erarbeitet und soll ihnen als Hintergrundmaterial für ihre parlamentarische Arbeit dienen. Die Verantwortung für den Inhalt dieses Dokuments liegt ausschließlich bei dessen Verfasser/n. Die darin vertretenen Auffassungen entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird. © Europäische Union, 2023.