

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 25.3.2009
SEK(2009) 356

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

zum

Vorschlag für einen

RAHMENBESCHLUSS DES RATES

**zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern
sowie der Kinderpornografie und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des
Rates**

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2009) 135}
{SEK(2009) 355}

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

1. PROBLEMATIK

Sexueller Missbrauch und sexuelle Ausbeutung von Kindern sind besonders schwere Verbrechen, da sie sich gegen Kinder richten, die Anspruch auf Schutz und Fürsorge haben. Diese Vergehen verursachen langfristig körperliche, psychische und soziale Schäden bei den Opfern; die Tatsache, dass sie nach wie vor verübt werden, höhlt die Kernwerte einer modernen Gesellschaft in Bezug auf den besonderen Schutz von Kindern aus und untergräbt das Vertrauen in die zuständigen staatlichen Einrichtungen. Obwohl zu diesen Straftaten keine präzisen und zuverlässigen Statistiken vorliegen, hat es einschlägigen Studien zufolge den Anschein, dass eine nicht unerhebliche Minderheit von Kindern in Europa während ihrer Kindheit sexuellen Übergriffen ausgesetzt ist; Forschungsarbeiten zu diesem Thema lassen zudem darauf schließen, dass das Phänomen nicht abnehmen wird, sondern dass bestimmte Formen sexueller Gewalt eher zunehmen werden.

Die Hauptursache von sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung ist die Verletzbarkeit von Kindern, die auf mehrere Faktoren zurückzuführen ist: Inadäquate Strafverfolgungsverfahren tragen zum Fortbestehen von Kindesmissbrauch und anderen Formen sexueller Gewalt gegen Kinder bei, und die Probleme werden dadurch verschärft, dass bestimmte Formen von Straftaten an den nationalen Grenzen nicht haltmachen. Die Opfer melden den Missbrauch häufig nicht, weil sie sich schämen oder Angst vor den Folgen haben. Unterschiedliche Strafrechtsvorschriften der Mitgliedstaaten können unterschiedliche Ermittlungs- und Strafverfolgungsverfahren zur Folge haben; rechtskräftig verurteilte Sexualstraftäter können nach Abbüßen ihrer Strafe weiterhin gefährlich sein. Die Entwicklungen im Bereich der Informationstechnologie haben diese Probleme weiter verschärft; es ist für die Straftäter leichter geworden, Bilder von Kindesmissbrauch zu produzieren und zu verbreiten und dabei ihre Anonymität der zu wahren. Gleichzeitig sehen die nationalen Rechtssysteme eine große Anzahl von Akteuren vor, die mit einem unterschiedlichen Grad an Verantwortung und in unterschiedlicher gerichtlicher Zuständigkeit an den Strafverfahren beteiligt sind. Billigflugtickets und Unterschiede in den sozialen Verhältnissen verstärken den sogenannten Kinder-Sex-Tourismus und führen dazu, dass die Käufer sexueller Dienstleistungen von Kindern im Ausland häufig unbestraft bleiben. Unter anderem dank der Schwierigkeiten bei der Strafverfolgung kann das organisierte Verbrechen relativ risikolos beträchtliche Gewinne erzielen.

2. GRÜNDE FÜR EIN TÄTIGWERDEN DER EU

Die innerstaatlichen Rechtsvorschriften lösen einige dieser Probleme in unterschiedlichem Maße. Doch sie sind weder streng noch kohärent genug, als dass die Gesellschaft eindeutig und entschlossen auf diese schweren Straftaten reagieren könnte. Auf EU-Ebene trägt der Rahmenbeschluss 2004/68/JI des Rates zu einer Mindestangleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bei und stellt sicher, dass die schwersten Formen von sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung von Kindern unter Strafe gestellt werden, die innerstaatliche gerichtliche Zuständigkeit erweitert und ein Mindestmaß an Operschutz gewährleistet wird. Nachdem die Verpflichtungen im Großen und Ganzen umgesetzt worden sind, zeigen sich die Defizite des Rahmenbeschlusses. Er sorgt nur bei einer begrenzten Anzahl von Straftaten für die Angleichung der Rechtsvorschriften; er erfasst nicht die neuen Formen des Missbrauchs und der Ausbeutung mittels neuer Informationstechnologien; er

beseitigt nicht die Elemente, die die Strafverfolgung außerhalb des nationalen Hoheitsgebiets behindern; er wird nicht allen besonderen Bedürfnissen der Opfer von Kindesmissbrauch gerecht und sieht keine adäquaten Maßnahmen zur Verhinderung von Sexualstraftaten vor.

Laufende Initiativen auf dem Gebiet der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit werden die Bekämpfung dieser Straftaten möglicherweise voranbringen. Außerdem wurde 2007 das Übereinkommen des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Sammlung der Europaratsverträge Nr. 201) verabschiedet, das wohl den derzeit höchsten internationalen Standard zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch darstellt. Würden sämtliche Mitgliedstaaten das Übereinkommen des Europarats Nr. 201 umsetzen, würde dies bereits erhebliche Verbesserungen bewirken. Allerdings gibt es aufgrund der langwierigen nationalen Verfahren und fehlender Fristen für die Ratifizierung keinerlei Garantie, dass alle Mitgliedstaaten das Übereinkommen in naher Zukunft ratifizieren werden. Darüber hinaus sieht das Übereinkommen keinen Kontrollmechanismus vor, der eine angemessene Umsetzung gewährleisten würde.

Aus diesen Gründen treten die Interessengruppen mit Nachdruck für wirksamere spezifische Maßnahmen ein.

3. ZIELSETZUNG

Gemäß Artikel 29 des EU-Vertrags verfolgt die Union auf diesem Gebiet das übergeordnete politische Ziel, Straftaten gegen Kinder, worunter auch der sexuelle Missbrauch und die sexuelle Ausbeutung von Kindern fallen, zu verhindern und zu bekämpfen.

Dieses übergeordnete Ziel könnte durch Maßnahmen erreicht werden, die auf die Verwirklichung der nachstehenden **Einzel- und operativen Ziele** ausgerichtet sind:

A Einzelziel: Strafrechtliche Verfolgung der Straftat

Operative Ziele:

A.1 **Verhängung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Strafen** für Straftäter, die sexuellen Missbrauch oder sexuelle Ausbeutung von Kindern begangen haben

A.2 **Erleichterung der Strafermittlung und der Einleitung von Strafverfahren**

A.3 **Wirksame Verfolgung von im Ausland begangenen Missbrauch oder Ausbeutung**

A.4 **Beseitigung von Hindernissen für die internationale Zusammenarbeit** und Förderung des Einsatzes von Ermittlungsinstrumenten, die im Bereich der organisierten Kriminalität und in grenzübergreifenden Fällen wirkungsvoll sind;

B Einzelziel: Schutz der Opferrechte,

Operative Ziele:

B.1 **Erleichterung des Zugangs zu Rechtsbehelfen und speziellen Schutzmaßnahmen für die Opfer.**

B.2 Gewährleistung, dass die Teilnahme an Strafermittlungen und –verfahren **Opfern** sexuellen Kindesmissbrauchs **nicht zum Nachteil gerät**.

C Einzelziel: Prävention der sexuellen Ausbeutung und des sexuellen Missbrauchs von Kindern

Operative Ziele:

C.1 Förderung des **Zugangs zu Interventionsprogrammen und –maßnahmen** als Mittel, Wiederholungstaten und erstmalige Straftaten gegen Kinder zu verhindern.

C.2 Gewährleistung, dass in Bezug auf Sexualstraftäter, von denen auch nach ihrer Freilassung noch Gefahr ausgeht, angemessene **Sicherheitsmaßnahmen** ergriffen werden, die EU-weit **umgesetzt werden**.

C.3 **Verhindern oder Erschweren des Zugangs zu und der Verbreitung von Kinderpornografie, insbesondere im Internet**, mithilfe technischer Vorkehrungen.

D Einzelziel: Schaffung wirksamer Kontrollsysteme

Operative Ziele:

D.1 Schaffung harmonisierter nationaler Verfahren zum **Messen des Ausmaßes derartiger Straftaten** und **Kontrolle der Effizienz der Strategie** zur Bekämpfung von sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung.

4. OPTIONEN

Es wurden verschiedene Optionen zur Verwirklichung der angestrebten Ziele geprüft.

- Option 1: Keine neuen Maßnahmen auf EU-Ebene

Während die EU keine neuen Maßnahmen (Rechtsvorschriften, nicht politische Instrumente, finanzielle Unterstützung) zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern ergreifen würde, können die Mitgliedstaaten den Prozess der Unterzeichnung und Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats CETS Nr. 201 fortsetzen.

- Option 2: Ergänzung der bestehenden Rechtsvorschriften durch nichtlegislative Maßnahmen

Die bestehenden EU-Rechtsvorschriften, insbesondere der Rahmenbeschluss 68/2004/JI, würden nicht geändert. Stattdessen könnten nichtlegislative Maßnahmen ergriffen werden, um eine koordinierte Durchführung der nationalen Rechtsvorschriften zu fördern. Darunter würden der Austausch von Informationen und Erfahrungen auf dem Gebiet der Strafverfolgung, des Opferschutzes oder der Prävention gehören sowie Maßnahmen zur Bewusstseins-schärfung, die Kooperation mit dem privaten Sektor, die Förderung der Selbstregulierung oder die Entwicklung von Datenerhebungsverfahren.

- Option 3: Neue Rechtsvorschriften zur Verfolgung von Straftätern, zum Opferschutz und zur Prävention von Straftaten

Es würde ein neuer Rahmenbeschluss erlassen, in den der bestehende Rahmenbeschluss und einige Bestimmungen des Übereinkommens CETS Nr. 201 sowie weitere in diesen Rechtsinstrumenten nicht enthaltene Elemente einfließen würden. Er würde beispielsweise die strafrechtliche Verfolgung schwerer Formen des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern abdecken, die ebenso wie die neuen Straftaten mittels Informationssystemen im derzeitigen Rahmenbeschluss nicht erfasst sind. Es würden Bestimmungen zur Erleichterung der Strafermittlung und Anklageerhebung eingeführt sowie Regeln zur Erweiterung der gerichtlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, Bestimmungen zum Schutz und zur Unterstützung von Opfern in Strafverfahren und Maßnahmen zur Verhinderung von Rückfällen und zur Sperrung des Zugangs zu Kinderpornografie.

- Option 4: Neue umfassende Rechtsvorschriften zur Verschärfung der Verfolgung von Straftätern sowie einer Verbesserung des Opferschutzes und der Prävention von Straftaten (wie in Option 3) plus nichtlegislative Maßnahmen (wie in Option 2)

Die geltenden Bestimmungen des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI würden durch EU-Maßnahmen ergänzt, die das materielle Strafrecht und die Bestimmungen für Strafverfahren ändern, den Opferschutz ausbauen und auf die Prävention von Straftaten zielen würden - wie unter Option 3 plus die nichtlegislativen Maßnahmen unter Option 2 zur Verbesserung der Durchführung der nationalen Strafrechtsvorschriften, die sich aus den Änderungen ergeben - und die Instrumente für die Strafermittlung, Strafverfolgung, den Opferschutz und Präventivmaßnahmen über das Strafrecht hinaus bereitstellen würden.

5. DIE OPTIONEN IM VERGLEICH

Option 1 (Status quo) kann zu einer erheblichen Verbesserung der Lage führen, wenn die Mitgliedstaaten das Übereinkommen des Europarats (Sammlung der Europaratsverträge Nr. 201) unterzeichnen, ratifizieren und durchführen, wozu sie bereit zu sein scheinen. Allerdings ist es aufgrund der langwierigen nationalen Ratifizierungsverfahren in Ermangelung eines EU-weiten rechtsverbindlichen Rahmens unsicher, wann und inwieweit der Nutzen des Übereinkommens in der Praxis zum Tragen kommt. Option 2 würde eine effiziente Umsetzung des derzeitigen Rechtsrahmens fördern, wäre aber unzureichend für die Verbesserung der Strafverfolgung in einigen Bereichen, in denen eine besondere Rechtsgrundlage erforderlich ist.

Option 3 hätte eine Verbesserung der Lage im Vergleich zu der gegenwärtigen Situation zur Folge. Sie würde zu einer Stärkung der Rechtsvorschriften in den Bereichen führen, die von den derzeitigen EU-Vorschriften über die Strafverfolgung der Täter und den Schutz der Opfer von Kindesmissbrauch abgedeckt werden. Darüber hinaus würden Präventivmaßnahmen einbezogen, was einer Verbesserung des Kinderschutzes im Allgemeinen gleichkäme. Die finanziellen Kosten dürften durch den sozialen und wirtschaftlichen Nutzen eines effizienteren Vorgehens gegen diese Form der Kriminalität ausgeglichen werden. Verbesserungen im Bereich der Grundrechte würden auch die Risiken von Überschneidungen einiger Maßnahmen überwiegen.

Option 4 würde die Wirkung der in den Optionen 2 und 3 vorgesehenen Maßnahmen verstärken, indem diese Maßnahmen verknüpft und die Mitgliedstaaten veranlasst werden, bei der Entwicklung von Instrumenten zusammenzuarbeiten und auf eine bessere Umsetzung des geplanten umfassenderen Rechtsrahmens hinzuwirken.

Eine Analyse der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen sowie der Auswirkungen auf die Grundrechte ergab, dass sich die Probleme am wirkungsvollsten mit den Optionen 3 und 4 angehen lassen, die zur Verwirklichung der Ziele des Vorschlags führen dürften. Vorzuziehen wäre die Option 4, gefolgt von Option 3.