EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 28.3.2022
COM(2022) 127 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 606/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen

1. EINLEITUNG

1.1. Hintergrund

Die Verordnung (EU) Nr. 606/2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen[1] (im Folgenden „Verordnung“) ergänzt die Richtlinie 2011/99/EU über die Europäische Schutzanordnung[2] (im Folgenden „Richtlinie“). Beide sind Teil desselben Legislativpakets. Die Verordnung wurde am 12. Juni 2013 auf der Grundlage von Artikel 81 Absatz 2 Buchstaben a, e und f des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union angenommen.

Zusammen mit der Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten[3] (im Folgenden „Opferschutzrichtlinie“) bilden die Richtlinie und die Verordnung ein kohärentes Maßnahmenpaket. Mit diesem Paket werden die Rechte und der Schutz von Opfern und potenziellen Opfern von Straftaten auf Reisen oder bei Umzug in einen anderen Mitgliedstaat gestärkt.

Mit der Richtlinie und der Verordnung soll ein Beitrag zu diesem Ziel geleistet werden, indem den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten eine Rechtsgrundlage für die Anerkennung von in einem anderen Mitgliedstaat erlassenen Schutzanordnungen geboten wird. Nach diesem Rechtsrahmen müssen alle Mitgliedstaaten sowohl in einem anderen Mitgliedstaat erlassene Schutzanordnungen in Strafsachen als auch in einem anderen Mitgliedstaat erlassene Schutzmaßnahmen in Zivilsachen anerkennen und vollstrecken.

Wie in Artikel 21 der Verordnung vorgesehen, wird in diesem Bericht die Anwendung der Verordnung bewertet. Darüber hinaus muss die Europäische Kommission dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss einen Bericht über die Anwendung der Verordnung sowie gegebenenfalls Vorschläge zur Änderung vorlegen. Der Bericht war zwar zum 11. Januar 2021 fällig, allerdings stand die Kommission aufgrund der im ersten Halbjahr 2020 ausgebrochenen COVID-19-Pandemie unter einem beispiellosen Druck und musste sich mit dringenden COVID-19-bezogenen Dossiers befassen. Dies hat die Bewertung und ihre Veröffentlichung verzögert.

Mit der Verordnung wird die Richtlinie ergänzt, um sicherzustellen, dass der EU-Rahmen für die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen für Opfer von Straftaten keine rechtliche Lücke aufweist. Daher ist dieser Bericht in Verbindung mit dem Bericht über die Umsetzung der Richtlinie[4] zu lesen, den die Kommission am 11. Mai 2020 veröffentlicht hat. Zusammen vermitteln die Berichte ein vollständiges Bild der EU-weiten Mindestvorschriften für die länderübergreifende

---

1 Verordnung (EU) Nr. 606/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen (ABl. L 181 vom 29.6.2013, S. 4).

2 Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung (ABl. L 338 vom 21.12.2011, S. 2).

3 Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI (ABl. L 315 vom 14.11.2012, S. 57).

4 Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung (COM(2020) 187 final, 11.5.2020).

Anerkennung und Vollstreckung von Schutzmaßnahmen seitens der zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten.

1.2. Zweck und wesentliche Elemente der Verordnung

Ziel der Verordnung ist es, sicherzustellen, dass eine natürliche Person, die in einem Mitgliedstaat in den Genuss einer Schutzmaßnahme in Zivilsachen kommt, diesen Schutz auch weiterhin in Anspruch nehmen kann, wenn sie in einen anderen Mitgliedstaat umzieht oder dorthin reist. Gleichzeitig sollen mit der Verordnung die Verteidigungsrechte der gefährdenden Person gewahrt werden.

Daher enthält die Verordnung Vorschriften für die gegenseitige Anerkennung von in den Mitgliedstaaten angeordneten Schutzmaßnahmen. Diese Vorschriften ermöglichen es den zuständigen Behörden, mithilfe eines einfachen und zügigen Mechanismus einen kontinuierlichen Schutz in der gesamten EU sicherzustellen.

Die Verordnung gilt für nationale Schutzmaßnahmen in Zivilsachen, die im Rahmen von Zivil- und Verwaltungsverfahren angeordnet werden. Sie gilt insbesondere für Maßnahmen, mit der einer Person, die eine Gefahr für die körperliche oder seelische Unversehrtheit einer anderen Person darstellt, Verpflichtungen auferlegt werden, die dem Schutz dieser anderen Person dienen. Die Verordnung gilt für alle Opfer. Sie deckt die drei häufigsten Arten nationaler Schutzmaßnahmen ab:

- Verbote oder Regelungen des Betretens bestimmter Orte, an denen die geschützte Person wohnt, an denen sie arbeitet oder die sie regelmäßig aufsucht,
- Verbote oder Regelungen jeglicher Form der Kontaktaufnahme mit der geschützten Person und
- Verbote, sich der geschützten Person mehr als bis auf eine vorgeschriebene Entfernung zu nähern, oder Regelungen dazu.

Mit Schutzmaßnahmen soll in erster Linie Folgendes verhindert werden:

- geschlechtsspezifische Gewalt,
- häusliche Gewalt oder
- Gewalt in engen Beziehungen wie körperliche Gewalt, Belästigung, sexuelle Übergriffe, Stalking, Einschüchterung oder andere Formen der indirekten Nötigung.

Opfer solcher Straftaten sind in besonderem Maße sekundärer und wiederholter Viktimisierung, Einschüchterung und Vergeltung ausgesetzt. In der Praxis kommen Schutzmaßnahmen meist Frauen zugute.

Schutzanordnungen bedeuten in der Regel eine relativ geringe Verletzung der Freizügigkeit der gefährdenden Person. Der Erlass und die Überwachung von Schutzanordnungen erfordern normalerweise keine nennenswerten finanziellen Investitionen. Sie können jedoch dazu beitragen, Gewalt einzudämmen und zu verhindern.[5]

[5] Van der Aa, S., Niemi, J., Sosa, L., Ferreira, A., Baldry, A., *Mapping the legislation and assessing the impact of protection orders in the European Member States* (Bestandsaufnahme der Rechtsvorschriften und Bewertung der Wirkung von Schutzanordnungen), 2015.

In der Praxis stellt die Person, die im Rahmen einer oder mehrerer nationaler Schutzmaßnahmen geschützt wird (im Folgenden „geschützte Person“), einen Antrag bei der Behörde des Mitgliedstaats, in dem die Schutzmaßnahmen angeordnet werden (im Folgenden „Ausstellungsbehörde“). Wird dem Antrag stattgegeben, stellt die Ausstellungsbehörde in diesem Mitgliedstaat (im Folgenden „Ursprungsmitgliedstaat“) eine Bescheinigung aus. Anschließend übermittelt die Ausstellungsbehörde diese Bescheinigung der zuständigen Behörde eines anderen Mitgliedstaats (im Folgenden „ersuchter Mitgliedstaat“) zur Anerkennung und Vollstreckung der Schutzmaßnahmen im Hoheitsgebiet des ersuchten Mitgliedstaats. Die zuständige Behörde des ersuchten Mitgliedstaats kann alle verfügbaren Maßnahmen ergreifen, die nach dessen innerstaatlichem Recht zur Verfügung stehen, um den Schutz der geschützten Person in dessen Hoheitsgebiet fortzuführen. Der ersuchte Mitgliedstaat muss dem Opfer das gleiche Schutzniveau bieten, das er seinen eigenen Bürgern in einer ähnlichen Situation gewähren würde.

Die Bescheinigung über Schutzmaßnahmen in Zivilsachen wird anhand eines mehrsprachigen Standardformulars ausgestellt, das über einen späteren Durchführungsrechtsakt[6] angenommen wurde. Die übrigen Mitgliedstaaten müssen diese Bescheinigung ohne weitere Prüfung anerkennen. Die Bescheinigung muss unmittelbar vollstreckbar sein, d. h. die geschützte Person kann die Schutzmaßnahmen gegenüber den Behörden des ersuchten Mitgliedstaats unmittelbar geltend machen.

Seit dem 11. Januar 2015 ist die Verordnung in allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme Dänemarks unmittelbar anwendbar.

1.3. Ziel und Umfang des Berichts

Die Analyse der Kommission stützt sich hauptsächlich auf direkte Informationen aus den Mitgliedstaaten. Die Kommission hat Primärdaten aus den Mitteilungen gezogen, die ihr die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 18 Absatz 1 zur Verfügung gestellt haben. In diesen Mitteilungen sind die zuständigen Behörden und die für die Zwecke der Verordnung akzeptierten Sprachen aufgeführt. Darüber hinaus hat die Kommission die Antworten auf einen Fragebogen zur Anwendung der Verordnung seit ihrem Inkrafttreten geprüft. Diesen Fragebogen hatte sie im Juli 2021 an die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten gesendet. Es gingen Antworten von 19 Mitgliedstaaten ein. Insgesamt hatten 16 Mitgliedstaaten bestätigt, dass ihre Rechtsordnung Schutzmaßnahmen in Zivilsachen zulässt. Die Kommission erhob über das Europäische Justizportal zusätzliche Informationen zu den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten.

Zur Erstellung dieses Berichts zog die Kommission zwei zusätzliche Studien heran, die die Daten der Mitgliedstaaten ergänzten. Konkret stützte sie sich auf eine im Jahr 2017 vom Europäischen Parlament veröffentlichte Studie. In der Studie[7] wurde

---

6 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 939/2014 der Kommission vom 2. September 2014 zur Ausstellung der Bescheinigungen gemäß den Artikeln 5 und 14 der Verordnung (EU) Nr. 606/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen (ABl. L 263 vom 3.9.2014, S. 10).

7 Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, *European protection order – Study* (Europäische Schutzanordnung – Studie), PE 603.272, September 2017 (http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603272/EPRS_STU(2017)603272_EN.pdf).

im Rahmen einer Bewertung der Umsetzung der Richtlinie die Funktionsweise der gegenseitigen Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen untersucht. Die Kommission zog außerdem die Abschlussstudie zu POEMS heran, einem Projekt, das zwischen 2012 und 2014 im Rahmen des DAPHNE-Programms der Kommission finanziert wurde. In der Studie[8] wurden Rechtsvorschriften erfasst und die Auswirkungen von Schutzanordnungen in den Mitgliedstaaten bewertet.

Der Schwerpunkt des vorliegenden Berichts liegt auf Bestimmungen, die den Kern der Verordnung bilden und für das reibungslose Funktionieren der gegenseitigen Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen in der gesamten EU von entscheidender Bedeutung sind.

Diese Bestimmungen umfassen die Verpflichtung, die Arten von Behörden, die für die von der Verordnung erfassten Angelegenheiten zuständig sind, zu melden, wobei Folgendes anzugeben ist:

- die Behörden, die für die Ausstellung von Bescheinigungen über Schutzmaßnahmen in Zivilsachen zuständig sind,
- die Behörden, bei denen eine in einem anderen Mitgliedstaat angeordnete Schutzmaßnahme geltend gemacht werden kann und/oder die für die Vollstreckung einer solchen Maßnahme zuständig sind,
- die Behörden, die für die Anpassung von Schutzmaßnahmen zuständig sind, und
- die Behörden, bei denen der Antrag auf Versagung der Anerkennung zu stellen ist.

Im Bericht wird außerdem auf Folgendes eingegangen:

- Sprachenregelung der Mitgliedstaaten,
- die Verpflichtung, die Verteidigungsrechte der gefährdenden Person zu wahren,
- die Ausstellung, Verarbeitung und Übermittlung von Bescheinigungen über Schutzmaßnahmen in Zivilsachen und
- die Berichtigung und Aufhebung von Bescheinigungen über Schutzmaßnahmen in Zivilsachen.

2. ALLGEMEINE BEWERTUNG

Der Bericht bezieht sich auf alle Mitgliedstaaten, die an die Verordnung gebunden sind.[9]

Die Ausstellungsbehörden im Ursprungsmitgliedstaat können Schutzmaßnahmen in Zivilsachen anordnen, z. B. das Verbot, sich einer anderen Person mehr als bis auf eine vorgeschriebene Entfernung zu nähern. Nach Erwägungsgrund 14 der

8 Van der Aa, S. et al., a.a.O.

9 Der Bericht bezieht sich nicht auf das Vereinigte Königreich, da die Daten über die Durchführung der Verordnung, die für den Analyseteil des Berichts erhoben wurden, nach dem Austritt des Landes aus der EU und nach Ablauf des Übergangszeitraums, in dem die Verordnung im Vereinigten Königreich weiterhin anwendbar war, erhoben wurden.

Verordnung muss der ersuchte Mitgliedstaat solche Maßnahmen als Schutzmaßnahmen in Zivilsachen anerkennen.

Darüber hinaus ist der Begriff „Zivilsachen“ autonom auszulegen. Bei der Behörde, die eine Schutzmaßnahme anordnet, kann es sich um eine zivil-, verwaltungs- oder strafrechtliche Behörde handeln. Dies sollte jedoch für die Beurteilung, ob eine Schutzmaßnahme einen zivilrechtlichen Charakter hat, nicht relevant sein, solange die Entscheidung selbst Zivilsachen betrifft (Erwägungsgrund 10).

Die vorliegende Verordnung trägt den unterschiedlichen Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten Rechnung und berührt nicht die nationalen Systeme für die Anordnung von Schutzmaßnahmen. Das heißt, dass die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, ihre nationalen Systeme zu ändern, um Schutzmaßnahmen in Zivilsachen anordnen zu können. Die Mitgliedstaaten sind auch nicht verpflichtet, für die Zwecke der Anwendung der Verordnung Schutzmaßnahmen in Zivilsachen einzuführen (Erwägungsgrund 12).

16 Mitgliedstaaten haben der Kommission bestätigt, dass in ihren Rechtssystemen Schutzmaßnahmen in Zivilsachen angeordnet werden können. Insgesamt haben vier Mitgliedstaaten bestätigt, dass keine Schutzmaßnahmen in Zivilsachen oder Bescheinigungen, die unter die Verordnung fallen, angeordnet bzw. ausgestellt werden können. Die Kommission hat dies bei der Erstellung des Berichts berücksichtigt.

Somit spiegelt der Bericht die Situation in jenen Mitgliedstaaten wider, in denen die Verordnung in der Praxis anwendbar ist. Ebenfalls wird im Bericht Erwägungsgrund 12 der Verordnung berücksichtigt.

Im Abschlussbericht 2015 zu POEMS[10] und in der Studie des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2017[11] wurde festgestellt, dass alle Mitgliedstaaten Schutzanordnungen in Straf- oder Zivilsachen in der einen oder anderen Form vorsehen. In beiden Studien wurde jedoch angemerkt, dass sich die Rechtsvorschriften in Bezug auf die Schutzanordnung und das Schutzniveau in der EU erheblich unterscheiden und daher das reibungslose Funktionieren der Richtlinie und der Verordnung, die zusammen den EU-Rechtsrahmen bilden, beeinträchtigen können.

Offenbar wenden die meisten Mitgliedstaaten ein System an, in dem Schutzmaßnahmen entweder im Rahmen eines Strafverfahrens oder im Rahmen eines Zivil- oder Verwaltungsverfahrens angeordnet werden. In anderen Mitgliedstaaten haben Opfer Zugang zu einer Mischung aus zivil- und strafrechtlichen Maßnahmen.

In bestimmten Fällen kann es für die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten schwierig sein festzustellen, ob die Richtlinie oder die Verordnung Anwendung findet. Diese Situation tritt wahrscheinlich dann auf, wenn eine einzige Schutzanordnung mehrere Maßnahmen unterschiedlicher Art umfasst (zivil-, verwaltungs- oder strafrechtlich).

Sowohl der Abschlussbericht zu POEMS aus dem Jahr 2015 als auch die Studie des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2017 legen daher nahe, dass sich die Anwendung von Schutzmaßnahmen in Zivil- und Strafsachen sowie ihre Anwendung in der EU in der Praxis sehr stark unterscheiden.

---

10 Van der Aa, S. et al., a.a.O.

11 Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, a.a.O.

3. SPEZIFISCHE BEWERTUNG

3.1. Zuständige Behörden (Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a)

Gemäß Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung müssen die Mitgliedstaaten der Kommission mitteilen, welche Arten von Behörden für die in den Anwendungsbereich der Verordnung fallenden Angelegenheiten zuständig sind. Bis Juli 2015 hatten – bis auf einen – alle durch die Verordnung gebundenen Mitgliedstaaten der Kommission die erforderlichen Informationen übermittelt.

Gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung muss die Ausstellungsbehörde des Ursprungsmitgliedstaats auf Ersuchen der geschützten Person die Bescheinigung unter Verwendung des mehrsprachigen Standardformulars ausstellen. Nach Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer i müssen die Mitgliedstaaten der Kommission mitteilen, welche Kategorien von Behörden für die Anordnung von Schutzmaßnahmen und die Ausstellung von Bescheinigungen zuständig sind.

Von denjenigen Mitgliedstaaten, die an die Verordnung gebunden sind, teilten 20 mit, dass es sich bei den für die Anordnung und den Erlass von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen zuständigen Behörden um räumlich zuständige Gerichte handele. Dazu gehören Gerichte erster Instanz, Berufungsgerichte und oberste Gerichte. Insgesamt nannten fünf Mitgliedstaaten ausdrücklich Familiengerichte oder die Familienabteilung der Gerichte, während ein Mitgliedstaat das Arbeitsgericht anführte. Darüber hinaus haben vier Mitgliedstaaten mitgeteilt, dass auch die Staatsanwaltschaft zuständig sei.

Um den verschiedenen Arten von Behörden Rechnung zu tragen, die Schutzmaßnahmen in Zivilsachen in den Mitgliedstaaten anordnen, gilt die Verordnung sowohl für Entscheidungen von Gerichten als auch von Verwaltungsbehörden. Die Verwaltungsbehörden müssen jedoch Garantien in Bezug auf ihre Unparteilichkeit und das Recht der Parteien auf gerichtliche Nachprüfung bieten. Dies bedeutet auch, dass Polizeibehörden keine Ausstellungsbehörden sein können (Erwägungsgrund 13). Ein Mitgliedstaat teilte der Kommission mit, dass der Bürgermeister einer Stadt zuständig sei. Ein anderer Mitgliedstaat erklärte, dass die Polizei als eine mit Befugnissen der öffentlichen Verwaltung ausgestattete Stelle einstweilige präventive Kontakt- und Näherungsverbote anordnen und Bescheinigungen ausstellen könne.

Gemäß Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer ii der Verordnung müssen die Mitgliedstaaten der Kommission mitteilen,

- bei welchen Arten von Behörden eine in einem anderen Mitgliedstaat angeordnete Schutzmaßnahme geltend gemacht werden kann und/oder
- welche Arten von Behörden für die Vollstreckung einer solchen Maßnahme zuständig sind.

Insgesamt haben 12 Mitgliedstaaten Gerichte benannt, von denen alle bis auf einen Mitgliedstaat ausdrücklich räumlich zuständige Gerichte wie Bezirksgerichte, Stadtgerichte oder Landgerichte benannt haben. In drei Mitgliedstaaten ist die Staatsanwaltschaft zuständig, in vier weiteren Mitgliedstaaten der Gerichtsvollzieher. Darüber hinaus sind in acht Mitgliedstaaten Strafverfolgungsbehörden an der Vollstreckung von Schutzmaßnahmen beteiligt. Offenbar ist in zwei Mitgliedstaaten

die Polizei unmittelbar für die Anerkennung von Bescheinigungen und die Vollstreckung von Schutzmaßnahmen zuständig.

Gemäß Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer iii der Verordnung müssen die Mitgliedstaaten der Kommission mitteilen, welche Arten von Behörden für die Anpassung von Schutzmaßnahmen zuständig sind. Insgesamt haben 18 Mitgliedstaaten ausdrücklich räumlich zuständige Gerichte wie Bezirksgerichte, Stadtgerichte, Landgerichte oder den Präsidenten des örtlichen Gerichts benannt. Darüber hinaus haben drei Mitgliedstaaten Gerichte oder Gerichte erster Instanz im Allgemeinen benannt, während zwei Mitgliedstaaten die Staatsanwaltschaft und zwei weitere den Gerichtsvollzieher benannt haben.

Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten der Kommission gemäß Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer iv der Verordnung mitteilen, bei welchen Arten von Behörden ein Antrag auf Versagung der Anerkennung (und Vollstreckung) einzureichen ist. Insgesamt haben 17 Mitgliedstaaten ausdrücklich räumlich zuständige Gerichte benannt. Vier Mitgliedstaaten meldeten andere Arten von Gerichten, wie Gerichte erster Instanz, Bagatellgerichte und Berufungsgerichte.

3.2. Sprachenregelung (Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b, Artikel 16, Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c und Artikel 5 Absatz 3)

Erforderlichenfalls muss eine geschützte Person, die eine Schutzmaßnahme im ersuchten Mitgliedstaat geltend machen möchte, den zuständigen Behörden eine Übersetzung der Bescheinigung vorlegen (Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c). Die geschützte Person kann den Ursprungsmitgliedstaat um Ausstellung dieser Übersetzung ersuchen (Artikel 5 Absatz 3).

Die Bescheinigung ist in eine der Amtssprachen des ersuchten Mitgliedstaats oder in eine Amtssprache der EU zu übersetzen, die dieser Mitgliedstaat angegeben hat zu akzeptieren (Artikel 16 Absatz 1). Die Mitgliedstaaten hatten bis zum 11. Juli 2014 Zeit, der Kommission diese Informationen zu übermitteln (Artikel 18 Absatz 1 Buchstabe b). Insgesamt haben acht Mitgliedstaaten diese Frist eingehalten. Bis Juli 2015 hatten – bis auf einen – alle durch die Verordnung gebundenen Mitgliedstaaten der Kommission die erforderlichen Informationen übermittelt.

Insgesamt akzeptierten drei Mitgliedstaaten eingehende Bescheinigungen in englischer Sprache; ein Mitgliedstaat teilte der Kommission mit, dass eines seiner Bezirksgerichte eingehende Bescheinigungen in italienischer Sprache akzeptiere. Darüber hinaus akzeptieren zwei Mitgliedstaaten eingehende Bescheinigungen in weiteren Sprachen auf Gegenseitigkeitsbasis.

3.3. Verfahrensgarantien für die gefährdende Person (Artikel 6, 11, 12 und 13)

Die Verordnung enthält besondere Garantien, damit sichergestellt wird, dass die Verteidigungsrechte der gefährdenden Person gewahrt werden, wenn eine geschützte Person die Ausstellung einer Bescheinigung beantragt (Artikel 6). Insbesondere muss die zuständige Behörde überprüfen, ob die gefährdende Person:

- über die Schutzmaßnahme (oder ihre Anpassung gemäß Artikel 11 Absatz 3) in Kenntnis gesetzt wurde,
- über die Einleitung des Verfahrens in Kenntnis gesetzt wurde, oder

- das Recht hat, gegen die betreffende Schutzmaßnahme im Ursprungsmitgliedstaat einen Rechtsbehelf einzulegen.

In fünf Mitgliedstaaten wird die gefährdende Person persönlich von einem Gerichtsvollzieher oder einem Gerichtsbeamten über die Schutzmaßnahme in Kenntnis gesetzt.

In zwei Mitgliedstaaten wird die Person entweder persönlich oder per Einschreiben in Kenntnis gesetzt. In einem Mitgliedstaat erfolgt die Mitteilung ausschließlich per Einschreiben. In einem Mitgliedstaat erfolgt die Mitteilung in den meisten Fällen schriftlich (elektronisch oder per Einschreiben). Wenn die gefährdende Person bei der Anhörung anwesend ist, wird sie mündlich in Kenntnis gesetzt. In einem Mitgliedstaat wird die Person per Post (normaler Brief) in Kenntnis gesetzt. In drei Mitgliedstaaten kann die Polizei in einigen Fällen die Mitteilung persönlich vornehmen.

In drei Mitgliedstaaten gibt es keine spezifischen Vorschriften für die Zustellung der Bescheinigung. Die gefährdende Person kann auf verschiedene Weise in Kenntnis gesetzt werden, z. B. auf elektronischem Wege, per Einschreiben, durch Kurierdienste oder persönlich.

Die Mitgliedstaaten meldeten keine wiederkehrenden Probleme bei der Unterrichtung der gefährdenden Person.

Gemäß der Verordnung kann die gefährdende Person im ersuchten Mitgliedstaat gerichtliche Schritte einleiten. Die gefährdende Person kann gegen die Anpassung der Schutzmaßnahme einen Rechtsbehelf einlegen (Artikel 11 Absatz 5). In bestimmten Fällen[12] kann diese Person auch die Versagung der Anerkennung oder Vollstreckung der Schutzmaßnahme beantragen (Artikel 13 Absatz 1).

Ein Mitgliedstaat legte Statistiken über Rechtsbehelfe vor, die gefährdende Personen vor einem Gericht erster Instanz eingelegt hatten. 2017 wurden insgesamt 13 Anträge gestellt, 2018 waren es 28 und 2019 lag die Zahl bei 13.

3.4. Ausstellung, Verarbeitung und Übermittlung der Bescheinigung (Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 5 Absatz 1)

Eine geschützte Person kann die Ausstellungsbehörde des Ursprungsmitgliedstaats ersuchen, die Bescheinigung auszustellen (Artikel 5 Absatz 1) und sie zur Anerkennung und Vollstreckung an die Behörden eines anderen Mitgliedstaats zu richten. Nach Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung erkennen die Mitgliedstaaten die in einem anderen Mitgliedstaat angeordneten Schutzmaßnahmen an, ohne dass es hierfür eines besonderen Verfahrens bedarf. Darüber hinaus müssen diese Maßnahmen im ersuchten Mitgliedstaat unmittelbar vollstreckbar sein.

Die Funktionsweise des mehrsprachigen Standardformulars, das gemäß Artikel 5 der Verordnung ausgestellt wird, einschließlich seines Inhalts, war nach Ansicht aller acht Mitgliedstaaten, die zu diesem Punkt Stellung genommen haben, zufriedenstellend.

[12] Wenn die Anerkennung der öffentlichen Ordnung (ordre public) des ersuchten Mitgliedstaats offensichtlich widersprechen würde oder wenn sie mit einer Entscheidung unvereinbar wäre, die in diesem Mitgliedstaat ergangen oder anerkannt worden ist.

Insgesamt sieben Mitgliedstaaten ermöglichen die elektronische Übermittlung von Bescheinigungen. Darüber hinaus haben fünf Mitgliedstaaten bestätigt, dass Bescheinigungen für die Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen digital verarbeitet werden können. Vier dieser Mitgliedstaaten gaben an, in dieser Hinsicht positive Erfahrungen gemacht zu haben, und kein Mitgliedstaat berichtete über negative Erfahrungen. Kein Mitgliedstaat hat der Kommission Probleme bei der Übermittlung von Bescheinigungen gemeldet. Ein Mitgliedstaat wies jedoch darauf hin, dass gesonderte Standardformulare auszufüllen seien, wenn mehr als eine Person betroffen ist. In solchen Fällen sei der Zeitbedarf für das Ausfüllen der Formulare höher.

Kein Mitgliedstaat meldete wiederkehrende Probleme in Bezug auf das Verfahren, einschließlich mit Blick auf die Einhaltung von Fristen. Vier Mitgliedstaaten erklärten, dass ihnen keine Daten vorlägen und sie über keine praktischen Erfahrungen verfügen würden.

3.5. Berichtigung oder Aufhebung von Schutzmaßnahmen und Bescheinigungen (Artikel 14 Absatz 1 und Artikel 9 Absatz 1)

Eine Schutzmaßnahme kann im Ursprungsmitgliedstaat ausgesetzt, beschränkt oder aufgehoben werden. In einem solchen Fall kann die geschützte Person oder die gefährdende Person die Ausstellung einer Bescheinigung beantragen, um sicherzustellen, dass dieser Änderung im ersuchten Mitgliedstaat Rechnung getragen wird (Artikel 14 Absatz 1).

Enthält eine Bescheinigung einen Schreibfehler oder wurde sie offenkundig zu Unrecht erteilt, so kann die geschützte Person oder die gefährdende Person die Berichtigung oder die Aufhebung der Bescheinigung beantragen. Die Ausstellungsbehörde kann dies auch von Amts wegen tun (Artikel 9 Absatz 1).

Die Funktionsweise des mehrsprachigen Standardformulars, das gemäß Artikel 14 der Verordnung ausgestellt wird, einschließlich seines Inhalts, war nach Ansicht aller acht Mitgliedstaaten, die zu diesem Punkt Stellung genommen haben, zufriedenstellend.

Lediglich ein Mitgliedstaat übermittelte Informationen über die durchschnittliche Dauer bis zur Aufhebung oder der Berichtigung und gab an, dass der Zeitraum bei zehn bis 14 Tagen läge. Darüber hinaus teilte ein Mitgliedstaat mit, dass in einem Fall die Bescheinigung aufgrund eines Rechenfehlers berichtigt werden musste.

In einem anderen Mitgliedstaat sieht das nationale Recht keine Frist für die Berichtigung oder die Aufhebung der Bescheinigung vor. In diesem Mitgliedstaat wird die Angelegenheit im Rahmen einer Gerichtsverhandlung geprüft, über die die Beteiligten vorab in Kenntnis gesetzt werden müssen. Daher kann die Dauer des Vorgangs in Anbetracht der Dauer des Gerichtsverfahrens variieren. Neun Mitgliedstaaten legten keine Daten vor oder gaben an, dass keine Fälle aufgetreten seien.

3.6. Sensibilisierung und Schulung in Bezug auf die Durchführung der Verordnung

In insgesamt sieben Mitgliedstaaten wurden die Gerichte und Angehörige der Rechtsberufe in Bezug auf die Umsetzung der Verordnung sensibilisiert, insbesondere mittels Informationsschreiben, Websites, Handbüchern und Leitlinien sowie über die Anwaltskammern.

In fünf Mitgliedstaaten wurden Schulungen zur Durchführung der Verordnung durchgeführt. In vier dieser Mitgliedstaaten handelte es sich jedoch um allgemeinere Programme für Richter und/oder Justizbeamte und der Schwerpunkt der betreffenden Schulungen lag somit nicht speziell auf der Verordnung.

4. DATENERHEBUNG

Im Juli 2021 übermittelte die Kommission den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten einen Fragebogen, um Daten und Informationen über die Durchführung der Verordnung seit deren Inkrafttreten zu erheben. Bei der Kommission gingen Antworten von 19 Mitgliedstaaten ein, von denen 16 bestätigten, dass in ihren Rechtssystemen Schutzmaßnahmen in Zivilsachen angeordnet werden können.

Die Kommission stellte fest, dass zehn Mitgliedstaaten (d. h. die Hälfte der Mitgliedstaaten, für die die Verordnung gilt) angaben, dass ihnen keine aufgeschlüsselten statistischen Daten über Schutzmaßnahmen in Zivilsachen vorlägen. Daher waren diese Mitgliedstaaten nicht in der Lage, Daten über die Anzahl der im Rahmen der Verordnung ausgestellten oder erhaltenen Bescheinigungen vorzulegen. Insgesamt legten sieben Mitgliedstaaten Daten vor, wobei die angegebene Anzahl der ausgestellten und der erhaltenen Bescheinigungen äußerst niedrig war (zwischen 0 und 1). In einem Mitgliedstaat wurden 25 Bescheinigungen ausgestellt.

Insgesamt antworteten 14 Mitgliedstaaten, dass sie als Ursprungsmitgliedstaat keine Fälle verzeichnet hätten oder dass ihnen keine aufgeschlüsselten Statistiken über die Anträge auf Ausstellung von Bescheinigungen vorlägen. Zwei Mitgliedstaaten teilten hingegen mit, dass ihre zuständigen Behörden jeweils einen einzigen Antrag auf Ausstellung einer Bescheinigung erhalten hätten, von denen einer abgelehnt worden sei.

Im Fragebogen wurde auch nach Fällen gefragt, in denen Mitgliedstaaten als ersuchter Mitgliedstaat eine Schutzmaßnahme auf Grundlage der Bescheinigung nach Artikel 5 vollstreckt und diese Maßnahme schließlich angepasst haben. Insgesamt gaben fünf Mitgliedstaaten an, dass keine derartigen Fälle aufgetreten seien.

Ebenso gaben fünf Mitgliedstaaten an, dass keine Fälle aufgetreten seien, bei denen es zu einem Rechtsbehelfsverfahren gegen die Anpassung einer Schutzmaßnahme gekommen sei.

Fast alle Mitgliedstaaten, die auf den Fragebogen antworteten, gaben an, dass keine Fälle aufgetreten seien, in denen Schutzmaßnahmen gemäß Artikel 14 oder Artikel 9 der Verordnung ausgesetzt, berichtigt oder aufgehoben wurden (zwei Mitgliedstaaten), oder dass ihnen zu solchen Fällen keine aufgeschlüsselten Daten vorlägen (neun Mitgliedstaaten). Dies trifft unabhängig davon zu, ob sie als Ursprungsmitgliedstaat oder als ersuchter Mitgliedstaat betroffen waren. In einem Mitgliedstaat wurde gemäß Artikel 9 der Verordnung eine Bescheinigung aufgrund eines Rechenfehlers berichtigt.

Im Abschlussbericht zu POEMS aus dem Jahr 2015[13] und in der Studie des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2017[14] wurde bereits darauf hingewiesen, dass es an zuverlässigen und öffentlich zugänglichen Daten über erlassene Schutzanordnungen in Zivilsachen mangelt. In beiden Studien wurde angemerkt,

13 Van der Aa, S. et al., a.a.O.

14 Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, a.a.O.

dass viele Mitgliedstaaten nicht über regelmäßige Statistiken verfügen und sich nur auf beiläufige Studien stützen können. Darüber hinaus beträfen die übermittelten Informationen in der Regel bestimmte Schutzanordnungen oder bestimmte Landesteile. In den Studien wurde der Schluss gezogen, dass die großen Unterschiede bei den in verschiedenen Mitgliedstaaten erhobenen Daten darauf hindeuten könnten, dass die tatsächliche Anzahl von Schutzanordnungen in Zivilsachen stark unterschätzt wird. Das Ergebnis der Umfrage 2021 führte zu ähnlichen Schlussfolgerungen. Aufgrund fehlender aufgeschlüsselter Daten von Mitgliedstaaten, deren Rechtssysteme Schutzmaßnahmen in Zivilsachen vorsehen, ist es schwierig, eine realistische Schätzung vorzunehmen, inwieweit Schutzmaßnahmen in Zivilsachen Anwendung finden.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Ein reibungsloses Funktionieren der Verordnung ist von entscheidender Bedeutung, um Opfern von Straftaten in der EU einen vollständigen und zuverlässigen Schutz zu bieten, wenn diese von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen.

Den betroffenen Mitgliedstaaten zufolge ist der zentrale Aspekt des durch die Verordnung eingeführten Systems der gegenseitigen Anerkennung (d. h. die Funktionsweise des mehrsprachigen Standardformulars) zufriedenstellend. Darüber hinaus scheinen die Mitgliedstaaten keine größeren Probleme bei der Anwendung der wichtigsten Aspekte der Verordnung zu haben, was die Ausstellung, Bearbeitung und Übermittlung von Bescheinigungen anbelangt. Mehrere Mitgliedstaaten können Bescheinigungen elektronisch übermitteln.

Die Mitgliedstaaten haben ferner keine wiederkehrenden Probleme hinsichtlich der Verfahrensgarantien für die gefährdende Person gemeldet. Insbesondere wenden die Mitgliedstaaten verschiedene Verfahren an, wie die Zustellungen per Einschreiben, die elektronische oder die persönliche Zustellung, wenn es darum geht, diese Personen über Schutzmaßnahmen zu informieren.

Die Auswertung offenbart keine Probleme bezüglich der Berichtigung oder der Aufhebung von Schutzmaßnahmen. Einige Mitgliedstaaten gaben an, dass keine derartigen Fälle aufgetreten seien.

Jedoch geht aus der Auswertung, ähnlich wie aus dem Bericht über die Umsetzung der Richtlinie über die Europäische Schutzanordnung, hervor, dass unterschiedliche Rechtsvorschriften und Vorgehensweisen in Bezug auf nationale Schutzanordnungen in Zivilsachen in der EU verhindern dürften, dass das Instrument sein volles Potenzial entfaltet. Wie die Auswertung zeigt, ist es in bestimmten Fällen schwierig zu ermitteln, ob die Richtlinie oder die Verordnung Anwendung findet. Diese Situation tritt dann auf, wenn eine einzige Schutzanordnung mehrere Maßnahmen unterschiedlicher Art umfasst (zivil-, verwaltungs- oder strafrechtlich).

Darüber hinaus zeigt dieser Bericht, dass der Bekanntheitsgrad der Verordnung in den Mitgliedstaaten noch verbessert werden kann. Eine Förderung der Sensibilisierung und die Bereitstellung von Informationen und Leitlinien für Anwender und Interessenträger auf nationaler Ebene könnte dazu beitragen, dass die Bestimmungen der Verordnung auch künftig besser genutzt werden.