



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 14.7.2025
COM(2025) 402 final

2025/0217 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union im Ministerkomitee des Europarats in Bezug auf Aspekte, die die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Asyl und das Verbot der Zurückweisung betreffen, zur Verlängerung der Frist für den Beitritt Kasachstans zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu vertreten ist

DE

DE

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag betrifft den Beschluss zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union in der Sitzung des Ministerkomitees des Europarats im September 2025 im Zusammenhang mit der geplanten Annahme eines Beschlusses zur Verlängerung der Frist für den Beitritt Kasachstans zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (im Folgenden „Übereinkommen von Istanbul“ oder „Übereinkommen“) um zwei Jahre zu vertreten ist.

1.1. Übereinkommen von Istanbul

Mit dem Übereinkommen von Istanbul wurde ein umfassendes und harmonisiertes Regelwerk zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Europa und darüber hinaus festgelegt. Das Übereinkommen trat am 1. August 2014 in Kraft.

Die Union hat das Übereinkommen im Juni 2017 unterzeichnet und das Beitrittsverfahren am 28. Juni 2023 abgeschlossen, woraufhin das Übereinkommen für die Union am 1. Oktober 2023 in Kraft trat. Die Union ist dem Übereinkommen in Bezug auf Angelegenheiten beigetreten, die in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, insbesondere solche, die die Organe und die öffentliche Verwaltung der Union betreffen¹, sowie solche, die die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Asyl und das Verbot der Zurückweisung betreffen². In Bezug auf Letztere sind Irland und Dänemark nicht durch die Ausübung der Zuständigkeit der Union gebunden³. Derzeit zählt das Übereinkommen 39 Vertragsparteien, darunter die Union und 22 ihrer Mitgliedstaaten⁴.

1.2. Das Ministerkomitee des Europarats

Das Ministerkomitee ist das Entscheidungsorgan des Europarats. Es besteht aus den Außenministern der 46 Mitgliedstaaten des Europarats, die durch ihre Ständigen Vertreter in Straßburg vertreten werden. Die Aufgaben und Funktionen des Ministerkomitees sind in Kapitel IV der Satzung des Europarats⁵ (im Folgenden „Satzung“) beschrieben. Nach Artikel 14 der Satzung hat jedes Mitglied des Europarats einen Vertreter im Ministerkomitee, und jeder Vertreter verfügt über eine Stimme. Alle Mitgliedstaaten der Union sind Mitglieder des Europarats und somit im Ministerkomitee vertreten. Das Ministerkomitee tritt einmal jährlich auf Ministerebene und wöchentlich auf der Ebene der Ständigen Vertreter zusammen.

¹ Beschluss (EU) 2023/1075 des Rates vom 1. Juni 2023 über den Abschluss – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Bezug auf die Organe und die öffentliche Verwaltung der Union (ABl. L 143 I vom 2.6.2023, S. 1).

² Beschluss (EU) 2023/1076 des Rates vom 1. Juni 2023 über den Abschluss – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Bezug auf Aspekte, die die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Asyl und das Verbot der Zurückweisung betreffen (ABl. L 143 I vom 2.6.2023, S. 4).

³ Gemäß den Protokollen Nr. 21 und Nr. 22 im Anhang zum Vertrag über die Europäische Union und zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

⁴ Stand der Ratifizierungen am 13.6.2025: AT (2013), BE (2016), CY (2017), DE (2017), DK (2014), IE (2019), EL (2018), ES (2014), EE (2017), FI (2015), FR (2014), HR (2018), IT (2013), LU (2018), MT (2014), NL (2015), PL (2015), PT (2013), RO (2016), SI (2015), SV (2014), LV (2024).

⁵ Satzung des Europarats (SEV Nr. 001), [Vertragsbüro – Gesamtverzeichnis – Vollständige Liste der Verträge](#).

1.3. Der geplante Beschluss des Ministerkomitees des Europarats

Nach Artikel 75 Absatz 1 des Übereinkommens von Istanbul steht das Übereinkommen den Mitgliedstaaten des Europarats, den Nichtmitgliedstaaten, die sich an der Ausarbeitung des Übereinkommens beteiligt haben, und der Europäischen Union zum Beitritt offen. Ferner steht das Übereinkommen nach Artikel 76 Absatz 1 auch Nichtmitgliedstaaten offen, die sich nicht an der Ausarbeitung des Übereinkommens beteiligt haben, wenn sie vom Ministerkomitee förmlich zum Beitritt eingeladen werden. Und zwar kann das Ministerkomitee nach Konsultation der Vertragsparteien des Übereinkommens von Istanbul und mit deren einhelliger Zustimmung jeden Nichtmitgliedstaat des Europarats einladen, dem Übereinkommen beizutreten; dafür bedarf es eines mit Zweidrittel-Mehrheit gefassten Beschlusses des Ministerkomitees⁶ und der einhlligen Zustimmung der Vertreter der Vertragsparteien des Übereinkommens, die Anspruch auf einen Sitz im Ministerkomitee haben⁷.

Am 22. April 2020 beschloss das Ministerkomitee, Kasachstan zum Beitritt zum Übereinkommen von Istanbul einzuladen. Gemäß dem Beschluss war diese Einladung nach ihrer Annahme fünf Jahre lang gültig, d. h. bis zum 23. April 2025.

Mit Schreiben vom 3. April 2025 beantragte Kasachstan eine Verlängerung der Frist für den Beitritt des Landes zum Übereinkommen um zwei Jahre, um die internen Verfahren abschließen zu können. Die Mitgliedstaaten des Europarats und die Vertragsparteien des Übereinkommens von Istanbul wurden mit Schreiben vom 7. April 2025 über den Antrag unterrichtet, zu dem das Ministerkomitee einen neuen Beschluss fassen muss. Die Berichterstattergruppe für rechtliche Zusammenarbeit des Ministerkomitees (GR-J) wird den Antrag voraussichtlich in ihrer Sitzung am 11. September 2025 prüfen; anschließend dürfte das Ministerkomitee einen Beschluss zur antragsgemäßen Verlängerung der Frist für den Beitritt Kasachstans zum Übereinkommen von Istanbul um zwei Jahre fassen (im Folgenden „geplanter Beschluss“).

2. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Es wird vorgeschlagen, dass in der Sitzung des Ministerkomitees im September 2025 im Namen der Union der Standpunkt vertreten wird, die Verlängerung der Frist für den Beitritt Kasachstans zum Übereinkommen von Istanbul um zwei Jahre zu befürworten, um Kasachstan die erforderliche Zeit für den Abschluss der internen Verfahren zu geben. Der Beitritt Kasachstans wäre für die Union von Vorteil, da anschließend die ehrgeizigen Normen des Übereinkommens zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt auch in diesem Land gelten würden.

3. RECHTSGRUNDLAGE

3.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

3.1.1. Grundsätze

Nach Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) werden die „Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium

⁶ Artikel 20.d der Satzung.

⁷ Weitere Informationen über das Verfahren für den Beitritt von Staaten, die nicht Mitglied des Europarats sind und sich nicht an der Ausarbeitung des Übereinkommens beteiligt haben, sind abrufbar unter: [SEV Nr. 210 – Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt – Modalitäten des Beitritts](#).

rechteinwirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat“, per Beschluss festgelegt.

Artikel 218 Absatz 9 AEUV gilt unabhängig davon, ob die Union Mitglied des betreffenden Gremiums oder Vertragspartei der betreffenden Übereinkunft ist⁸.

Der Begriff „rechteinwirksame Akte“ erfasst auch Rechtsakte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das jeweilige Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Er umfasst ferner Rechtsakte mit Organisationscharakter, die sich auf die Art und Weise der Beschlussfassung innerhalb des Gremiums auswirken, z. B. wenn ein Gremium mit Entscheidungsbefugnissen die Mitgliedschaft eines neuen Staates beschließt.

3.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Das Ministerkomitee ist ein durch eine Übereinkunft, nämlich die Satzung, eingesetztes Gremium. Der Beschluss über die Verlängerung der Frist für den Beitritt Kasachstans zum Übereinkommen von Istanbul, den das Ministerkomitee fassen soll, stellt einen rechteinwirksamen Akt dar. Die Verlängerung der Frist für den Beitritt zum Übereinkommen stellt eine „Erneuerung“ der ursprünglichen Einladung dar, die am 23. April 2025 ausgelaufen ist. Wenn die Frist verlängert wird und Kasachstan dem Übereinkommen innerhalb der neuen Frist beitritt, werden zwischen der Union und Kasachstan im Rahmen des Übereinkommens von Istanbul Vertragsbeziehungen aufgenommen. Der Beschluss des Ministerkomitees kann auch Rechtswirkung für die Union haben, da sich der Beitritt Kasachstans auf die Art und Weise der Beschlussfassung im Ausschuss der Vertragsparteien des Übereinkommens von Istanbul auswirken würde. Mit dem geplanten Rechtsakt wird der institutionelle Rahmen des Übereinkommens weder ergänzt noch geändert. Die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss ist somit Artikel 218 Absatz 9 AEUV.

3.2. Materielle Rechtsgrundlage

3.2.1. Grundsätze

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV hängt in erster Linie vom Ziel und Inhalt des geplanten Rechtsakts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem geplanten Rechtsakt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche, während der andere von untergeordneter Bedeutung ist, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wesentliche oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt.

Hat ein geplanter Rechtsakt gleichzeitig mehrere Zwecke oder Gegenstände, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass einer dem anderen untergeordnet ist, so muss die materielle Rechtsgrundlage eines Beschlusses nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV ausnahmsweise die verschiedenen zugehörigen Rechtsgrundlagen umfassen.

3.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Was die materielle Rechtsgrundlage anbelangt, ist die Union dem Übereinkommen in Bezug auf Angelegenheiten beigetreten, die in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen,

⁸ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 64.

insbesondere solche, die die Organe und die öffentliche Verwaltung der Union betreffen⁹, sowie solche, die die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Asyl und das Verbot der Zurückweisung betreffen¹⁰. Der Beitritt der Union zum Übereinkommen von Istanbul ist in zwei getrennten Ratsbeschlüssen geregelt, um der besonderen Position Dänemarks und Irlands in Bezug auf Titel V AEUV Rechnung zu tragen. Folglich ist der Beschluss zur Festlegung des im Namen der Union im Ministerkomitee zu vertretenden Standpunkts in zwei parallele Beschlüsse aufzuteilen, da sich die Vertragsbeziehungen zu Kasachstan auf alle Aspekte des Übereinkommens erstrecken werden. Die Rechtsgrundlage des vorliegenden Beschlusses berührt Aspekte, die die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Asyl und das Verbot der Zurückweisung betreffen. Somit umfasst die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss folgende Bestimmungen: Artikel 78 Absatz 2, Artikel 82 Absatz 2 und Artikel 84 AEUV.

3.3. Ergebnis

Die Rechtsgrundlage des vorgeschlagenen Beschlusses sollten Artikel 78 Absatz 2, Artikel 82 Absatz 2 und Artikel 84 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV bilden.

⁹ Beschluss (EU) 2023/1075 des Rates vom 1. Juni 2023 über den Abschluss – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Bezug auf die Organe und die öffentliche Verwaltung der Union (ABl. L 143 I vom 2.6.2023, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1075/oj>).

¹⁰ Beschluss (EU) 2023/1076 des Rates vom 1. Juni 2023 über den Abschluss – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Bezug auf Aspekte, die die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Asyl und das Verbot der Zurückweisung betreffen (ABl. L 143 I vom 2.6.2023, S. 4, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1076/oj>).

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union im Ministerkomitee des Europarats in Bezug auf Aspekte, die die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Asyl und das Verbot der Zurückweisung betreffen, zur Verlängerung der Frist für den Beitritt Kasachstans zum Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu vertreten ist

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 78 Absatz 2, Artikel 82 Absatz 2 und Artikel 84 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (im Folgenden „Übereinkommen von Istanbul“ oder „Übereinkommen“) wurde von der Union mit Beschluss (EU) 2023/1075 des Rates¹¹ in Bezug auf die Organe und die öffentliche Verwaltung der Union und mit Beschluss (EU) 2023/1076¹² des Rates in Bezug auf Aspekte, die die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Asyl und das Verbot der Zurückweisung betreffen, geschlossen und trat für die Union am 1. Oktober 2023 in Kraft. Derzeit zählt das Übereinkommen 39 Vertragsparteien, darunter die Union und 22 ihrer Mitgliedstaaten.
- (2) Das Ministerkomitee des Europarats (im Folgenden „Ministerkomitee“) ist das Entscheidungsorgan des Europarats. Es besteht aus den Außenministern der 46 Mitgliedstaaten des Europarats, die durch ihre Ständigen Vertreter in Straßburg vertreten werden. Die Aufgaben und Funktionen des Ministerkomitees sind in Kapitel IV der Satzung des Europarats¹³ beschrieben. Nach Artikel 14 der Satzung hat jedes Mitglied des Europarats einen Vertreter im Ministerkomitee, und jeder Vertreter verfügt über eine Stimme. Alle Mitgliedstaaten der Union sind Mitglieder des Europarats und somit im Ministerkomitee vertreten.
- (3) Nach Artikel 76 Absatz 1 des Übereinkommens von Istanbul kann das Ministerkomitee nach Konsultation der Vertragsparteien des Übereinkommens von

¹¹ Beschluss (EU) 2023/1075 des Rates vom 1. Juni 2023 über den Abschluss – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Bezug auf die Organe und die öffentliche Verwaltung der Union (ABl. L 143 I vom 2.6.2023, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1075/oj>).

¹² Beschluss (EU) 2023/1076 des Rates vom 1. Juni 2023 über den Abschluss – im Namen der Europäischen Union – des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt in Bezug auf Aspekte, die die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, Asyl und das Verbot der Zurückweisung betreffen (ABl. L 143 I vom 2.6.2023, S. 4, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1076/oj>).

¹³ Satzung des Europarats (SEV Nr. 001), [Vertragsbüro – Gesamtverzeichnis – Vollständige Liste der Verträge](#).

Istanbul und mit deren einhelliger Zustimmung einen Nichtmitgliedstaat des Europarats zum Beitritt zum Übereinkommen von Istanbul einzuladen. Für einen entsprechenden Beschluss ist die in Artikel 20 Buchstabe d der Satzung vorgesehene Mehrheit (Zweidrittel-Mehrheit im Ministerkomitee) und die einhellige Zustimmung der Vertreter der Vertragsparteien des Übereinkommens, die Anspruch auf einen Sitz im Ministerkomitee haben, erforderlich.

- (4) Am 22. April 2020 beschloss das Ministerkomitee, Kasachstan zum Beitritt zum Übereinkommen von Istanbul einzuladen. Gemäß dem Beschluss war diese Einladung nach ihrer Annahme fünf Jahre lang gültig, d. h. bis zum 23. April 2025.
- (5) Mit Schreiben vom 3. April 2025 beantragte Kasachstan eine Verlängerung der Frist für den Beitritt des Landes zum Übereinkommen von Istanbul um zwei Jahre, um die internen Verfahren abschließen zu können.
- (6) Das Ministerkomitee wird voraussichtlich in seiner Sitzung im September 2025 einen Beschluss fassen, mit dem Kasachstan eine Verlängerung der Frist für den Beitritt zum Übereinkommen von Istanbul um zwei Jahre gewährt wird.
- (7) Da die Verlängerung der Frist für den Beitritt Kasachstans zum Übereinkommen von Istanbul Rechtswirkung für die Union haben kann, ist es zweckmäßig, den im Namen der Union im Ministerkomitee zu vertretenden Standpunkt festzulegen. Mit der Fristverlängerung wird die abgelaufene Einladung Kasachstans zum Beitritt erneuert, was die Begründung von Vertragsbeziehungen zwischen der Union und Kasachstan im Rahmen des Übereinkommens von Istanbul nach sich ziehen kann. Der Beschluss kann sich zudem auf die Art und Weise der Beschlussfassung im Ausschuss der Vertragsparteien des Übereinkommens von Istanbul auswirken.
- (8) Der Beitritt Kasachstans wäre für die Union von Vorteil, da anschließend die ehrgeizigen Normen des Übereinkommens auch in diesem Land gelten würden. Die Union sollte deshalb den Standpunkt vertreten, Kasachstan zwei weitere Jahre Zeit zu lassen, um die internen Verfahren abzuschließen.
- (9) Da nicht die Union selbst, sondern all ihre Mitgliedstaaten Mitglied des Europarats sind, ist der Standpunkt der Union von den Mitgliedstaaten der Union vorzutragen, die gemeinsam handeln.
- (10) Irland ist durch den Beschluss (EU) 2023/1076 des Rates nicht gebunden und beteiligt sich daher nicht an der Annahme dieses Beschlusses.
- (11) Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Im Namen der Union ist in der Sitzung des Ministerkomitees des Europarats im September 2025 der Standpunkt zu vertreten, die Verlängerung der Frist für den Beitritt Kasachstans zum Übereinkommen von Istanbul um zwei Jahre zu befürworten.

Artikel 2

Der Standpunkt nach Artikel 1 wird von den Mitgliedstaaten der Union vorgetragen, die Mitglieder des Ministerkomitees des Europarats sind und gemeinsam handeln.

Artikel 3

Dieser Beschluss tritt am Tag seiner Annahme in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident /// Die Präsidentin*