



EUROPÄISCHES PARLAMENT

2009 - 2014

---

*Plenarsitzungsdokument*

---

**A7-0065/2011**

18.3.2011

# **BERICHT**

über Prioritäten und Grundzüge einer neuen EU-Politik zur Bekämpfung von  
Gewalt gegen Frauen  
(2010/2209(INI))

Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter

Berichterstatlerin: Eva-Britt Svensson

PR\_INI

## INHALT

	<b>Seite</b>
ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS .....	3
BEGRÜNDUNG.....	12
ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM AUSSCHUSS .....	22

## ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

### zu den Prioritäten und Grundzügen einer neuen EU-Politik zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (2010/2209(INI))

*Das Europäische Parlament,*

- unter Hinweis auf die Bestimmungen der Rechtsinstrumente der Vereinten Nationen im Bereich der Menschenrechte, insbesondere der Frauenrechte, wie z. B. der Charta der Vereinten Nationen, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte sowie des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der Konvention zur Unterbindung des Menschenhandels und der Ausnutzung der Prostitution anderer, des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) und des dazugehörigen Fakultativprotokolls, des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe sowie des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und den Grundsatz der Nichtzurückweisung (Non-refoulement),
- unter Hinweis auf andere Instrumente der Vereinten Nationen betreffend Gewalt gegen Frauen, wie z. B. der Erklärung von Wien und des Aktionsprogramms vom 25. Juni 1993, angenommen von der Weltkonferenz über Menschenrechte (A/CONF. 157/23), und der Erklärung vom 20. Dezember 1993 über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen (A/RES/48/104),
- unter Hinweis auf die UN-Resolutionen vom 12. Dezember 1997 zur Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen (A/RES/52/86), vom 18. Dezember 2002 über die Wege zur Bekämpfung von Verbrechen gegen Frauen wegen verletzter Ehre (A/RES/57/179) und vom 22. Dezember 2003 zur Beseitigung der häuslichen Gewalt gegen Frauen (A/RES/58/147),
- unter Hinweis auf die Berichte der Sonderberichterstatter des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte über Gewalt gegen Frauen und die Allgemeine Empfehlung Nr. 19 des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (11. Tagung, 1992),
- unter Hinweis auf die Erklärung von Peking und die Aktionsplattform, die von der Vierten Weltfrauenkonferenz am 15. September 1995 angenommen wurden, sowie unter Hinweis auf seine Entschließungen vom 18. Mai 2000 zu den Folgemaßnahmen im Anschluss an die Aktionsplattform von Peking und vom 10. März 2005 zu Folgemaßnahmen zur Vierten Weltfrauenkonferenz – Aktionsplattform (Peking+10)<sup>1</sup> und vom 25. Februar 2010 zu den Folgemaßnahmen im Anschluss an die Aktionsplattform von Peking (Peking+15),
- unter Hinweis auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union,

---

<sup>1</sup> ABl. C 320 E vom 15.12.2005, S. 247.

- unter Hinweis auf die Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 19. Dezember 2006 zur Verstärkung der Bemühungen zur Beseitigung aller Formen der Gewalt gegen Frauen (A/RES/61/143) und die Resolutionen 1325 und 1820 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen über Frauen, Frieden und Sicherheit,
  - unter Hinweis auf die Arbeit des im Dezember 2008 eingesetzten Ad-hoc-Ausschusses des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (CAHVIO) an der Vorbereitung eines künftigen Übereinkommens des Europarates zu diesem Thema,
  - unter Hinweis auf die Schlussfolgerungen des Rates „Beschäftigung, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz“ (EPSCO) vom 8. März 2010 zu Gewalt,
  - unter Hinweis auf seine legislative EntschlieÙung vom 14. Dezember 2010 zu dem Entwurf für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Schutzanordnung<sup>1</sup>,
  - unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 26. November 2009 zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen<sup>2</sup>,
  - unter Hinweis auf seine Schriftliche Erklärung vom 21. April 2009 zu der Kampagne „Sagen Sie Nein zu Gewalt gegen Frauen“,
  - unter Hinweis auf seine EntschlieÙung vom 24. März 2009 zur Bekämpfung der Genitalverstümmelung bei Frauen in der Europäischen Union<sup>3</sup>,
  - unter Hinweis auf die Strategie der Kommission für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2010-2015), die am 21. September 2010 vorgelegt wurde,
  - gestützt auf Artikel 48 seiner Geschäftsordnung,
  - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter (A7-0065/2011),
- A. in der Erwägung, dass geschlechtsbezogene Gewalt und ihre Folgen nicht durch Einzelmaßnahmen beseitigt werden, sondern dass nur eine Kombination aus Maßnahmen in den Bereichen Infrastruktur, Recht, Justiz, Strafverfolgung, Bildung, Gesundheitswesen und anderen Dienstleistungen diese Gewalt und ihre Folgen spürbar reduzieren kann,
- B. in der Erwägung, dass der Begriff „Gewalt gegen Frauen“ – trotz einer fehlenden international anerkannten Definition – von den Vereinten Nationen als jeglicher Akt geschlechtsbezogener Gewalt definiert wird, der zu Schäden oder Leiden physischer, sexueller oder psychologischer Natur führt oder führen kann, wobei auch Androhung von entsprechenden Akten, Zwang oder willkürliche Freiheitsberaubung unabhängig davon,

---

<sup>1</sup> Angenommene Texte, P7\_TA(2010)0470.

<sup>2</sup> ABl. C 285E vom 21.10.2010, S. 53.

<sup>3</sup> ABl. C 117E vom 6.5.2010, S. 52.

ob sie in der Öffentlichkeit oder in der Privatsphäre erfolgen, eingeschlossen werden<sup>1</sup>,

- C. in der Erwägung, dass Gewalt für jeden Mann, jede Frau und jedes Kind eine traumatische Erfahrung darstellt, geschlechtsbezogene Gewalt jedoch überwiegend von Männern gegen Frauen und Mädchen ausgeübt wird, dass sie die Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen widerspiegelt und verstärkt und die Gesundheit, Würde, Sicherheit und Willensfreiheit der Opfer gefährdet,
- D. in der Erwägung, dass Studien zu geschlechtsbezogener Gewalt zu der Einschätzung kommen, dass etwa ein Fünftel bis ein Viertel aller Frauen in Europa mindestens einmal in ihrem Erwachsenenleben Opfer körperlicher Gewalttaten waren und mehr als ein Zehntel Opfer sexueller Gewalt unter Anwendung von Zwang waren; in der Erwägung, dass Forschungen auch zeigen, dass 26 % der Kinder und Jugendlichen von körperlicher Gewalt in der Kindheit berichten,
- E. in der Erwägung, dass Werbung und Pornografie häufig verschiedene Formen geschlechtsbezogener Gewalt darstellen und damit Gewalt gegen Frauen trivialisieren und Strategien zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern behindern,
- F. in der Erwägung, dass männliche Gewalt gegen Frauen den Platz der Frauen in der Gesellschaft prägt: ihre Gesundheit, ihren Zugang zu Beschäftigung und Bildung, ihre Beteiligung an sozialen und kulturellen Aktivitäten, ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit, die Teilnahme am öffentlichen und politischen Leben und an Entscheidungsprozessen sowie ihre Beziehungen zu Männern,
- G. in der Erwägung, dass Frauen die gegen sie gerichtete geschlechtsbezogene Gewalt durch Männer aus komplexen und vielfältigen psychologischen, finanziellen, sozialen und kulturellen Gründen und manchmal auch aufgrund mangelnden Vertrauens in Polizei, Justizwesen und soziale und medizinische Dienste oft nicht publik machen,
- H. in der Erwägung, dass geschlechtsbezogene Gewalt, die vorrangig von Männern gegen Frauen verübt wird, europa- und weltweit ein strukturelles und weit verbreitetes Problem und eine Erscheinung ist, die Opfer wie Täter unabhängig von Alter, Bildungsstand, Einkommen oder sozialer Stellung betrifft und mit der ungleichen Verteilung der Macht zwischen Frauen und Männern in unserer Gesellschaft verbunden ist,
- I. in der Erwägung, dass wirtschaftlicher Druck oft zu häufigeren, brutaleren und gefährlicheren Misshandlungen führt; in der Erwägung, dass Untersuchungen gezeigt haben, dass sich Gewalt gegen Frauen verschlimmert, wenn Männer infolge der Wirtschaftskrise mit Entlassungen und Eigentumsverlusten konfrontiert sind,
- J. in der Erwägung, dass Gewalt gegen Frauen viele Formen von Menschenrechtsverletzungen umfasst, die die folgenden Erscheinungsformen einschließt: sexuellen Missbrauch, Vergewaltigung, häusliche Gewalt, sexuelle Übergriffe und sexuelle Belästigung, Prostitution, Handel mit Frauen und Mädchen, Verletzung der sexuellen und reproduktiven Rechte der Frauen, Gewalt gegen Frauen am Arbeitsplatz,

---

<sup>1</sup> Artikel 1 der Erklärung der Vereinten Nationen vom 20. Dezember 1993 über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen (A/RES/48/104); Ziffer 113 der Aktionsplattform von Peking der Vereinten Nationen von 1995.

Gewalt gegen Frauen in Konfliktsituationen, Gewalt gegen Frauen in Gefängnissen oder Betreuungseinrichtungen und verschiedene schädigende traditionelle Praktiken; in der Erwägung, dass jede dieser Misshandlungen zu heftigen psychologischen Traumata, allgemeinen Gesundheitsschäden bei Frauen und Mädchen, einschließlich ihrer reproduktiven und sexuellen Gesundheit, und in einigen Fällen zum Tode führen kann,

- K. in der Erwägung, dass männliche Gewalt gegen Frauen in Form der Vergewaltigung in mehreren Mitgliedstaaten nicht als eine Straftat betrachtet wird, die eine Verfolgung von Amts wegen nach sich zieht<sup>1</sup>,
- L. in der Erwägung, dass vergleichbare Daten zu den verschiedenen Arten von Gewalt gegen Frauen in der Europäischen Union nicht regelmäßig erhoben werden, wodurch sich das wirkliche Ausmaß des Problems nur schwer ermessen lässt und kaum angemessene Lösungen gefunden werden können; in der Erwägung, dass eine zuverlässige Datenerhebung sehr schwierig ist, da Frauen und Männer aufgrund von Angst oder Scham zögern, den betreffenden Akteuren ihre Erfahrungen anzuzeigen,
- M. in der Erwägung, dass Studien zufolge, die für die Mitgliedstaaten des Europarats vorliegen, die jährlichen Kosten der Gewalt gegen Frauen auf ca. 33 Mrd. Euro geschätzt werden<sup>2</sup>,
- N. in der Erwägung, dass Frauen in der Europäischen Union wegen unterschiedlicher politischer Maßnahmen und Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten nicht in gleichem Maße gegen männliche Gewalt geschützt sind,
- O. in der Erwägung, dass die Europäische Union mit dem Vertrag von Lissabon eine größere Zuständigkeit im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, einschließlich Strafverfahrensrecht und materielles Strafrecht, sowie im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit erhalten hat,
- P. in Erwägung der alarmierend hohen Zahl von Frauen, die Opfer geschlechtsbezogener Gewalt geworden sind,
- Q. in der Erwägung, dass das „Mobbing von Müttern“ und Schwangeren eine andere Form der Gewalt oder Misshandlung darstellt, die sich hauptsächlich innerhalb der Familie oder Partnerbeziehung, im sozialen Rahmen oder im Arbeitsumfeld abspielt und den Verlust des Arbeitsplatzes entweder durch Entlassung oder eigene Kündigung sowie Diskriminierung und Depression zur Folge hat,
- R. in der Erwägung, dass die Kommission in ihrer Strategie zur Gleichstellung der Geschlechter (2010-2015) festgestellt hat, dass geschlechtsbezogene Gewalt eines der zentralen Probleme ist, die es zu lösen gilt, um die faktische Gleichstellung der Geschlechter zu erreichen,

---

<sup>1</sup> Durchführbarkeitsstudie der Kommission von 2010 zur Bewertung der Möglichkeiten, Aussichten und des bestehenden Bedarfs für die Vereinheitlichung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Gewalt gegen Frauen, der Gewalt gegen Kinder und der Gewalt aufgrund der sexuellen Orientierung, S. 53.

<sup>2</sup> „Die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen - Studie zur Bestandsaufnahme der in den Mitgliedstaaten des Europarats ergriffenen Maßnahmen und Aktionen“, Europarat 2006.

- S. in der Erwägung, dass die Kommission angekündigt hat, 2011 einen Vorschlag für eine Strategie zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen vorzulegen, aber im Arbeitsprogramm der Kommission für 2011 nicht explizit auf diese Strategie Bezug genommen wurde,
1. begrüßt die Zusage der Kommission in ihrem Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms, 2011 oder 2012 eine Mitteilung über eine Strategie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, Gewalt in der Familie sowie zur Bekämpfung von Genitalverstümmelung bei Frauen und Mädchen mit anschließendem EU-Aktionsplan vorzulegen<sup>1</sup>;
  2. schlägt eine neue umfassende politische Strategie gegen geschlechtsbezogene Gewalt vor, die Folgendes einschließt:
    - ein strafrechtliches Instrument in Form einer Richtlinie gegen geschlechtsbezogene Gewalt,
    - Maßnahmen zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen in den Bereichen Politik, Vorbeugung, Schutz, Strafverfolgung, Vorsorge und Partnerschaft (die sogenannten „Sechs P“ der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen: policy, prevention, protection, prosecution, provision, and partnership),
    - Forderungen an die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass Straftäter entsprechend der Schwere des Delikts bestraft werden,
    - Forderungen an die Mitgliedstaaten, Schulungen für Beamte zu gewährleisten, die mit Fällen von Gewalt gegen Frauen in Kontakt kommen können, einschließlich Personal der Strafverfolgungsbehörden, der Sozial-, Kinder-, und Gesundheitsbetreuungseinrichtungen sowie der Notfallzentren, um diese Fälle aufzudecken, festzustellen und ordnungsgemäß zu behandeln, wobei die Bedürfnisse und Rechte der Opfer besonders berücksichtigt werden,
    - Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die gebührende Sorgfalt walten zu lassen und alle Formen von geschlechtsbezogener Gewalt zum Zwecke der strafrechtlichen Verfolgung aufzunehmen und zu untersuchen,
    - Pläne zur Entwicklung spezieller Ermittlungsverfahren für die Polizei und im Gesundheitswesen zur Sicherung von Beweisen für geschlechtsbezogene Gewalt,
    - die Schaffung von Partnerschaften mit Hochschuleinrichtungen mit dem Ziel, die auf diesem Gebiet Tätigen, vor allem Richter, Angehörige der Kriminalpolizei, medizinisches Personal, Lehrer und Erzieher sowie im Opferschutz tätige Personen, in geschlechtsbezogener Gewalt zu schulen,
    - Vorschläge für politische Maßnahmen, die nicht nur die Sicherheit der Opfer gewährleisten und ihre physische und psychische Gesundheit wiederherstellen, sondern

---

<sup>1</sup> „Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas - Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms“ (KOM(2010)171), S. 13.

ihnen auch dabei helfen, ihr Leben wieder aufzubauen, wobei auf die speziellen Bedürfnisse der verschiedenen Opfergruppen wie Frauen, die Minderheiten angehören, eingegangen wird, und für Maßnahmen, die den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren im Umgang mit Überlebenden von Gewalt gegen Frauen fördern,

- die Einbeziehung spezifischer Auswahl- und Diagnosemechanismen in den Notaufnahmen der Krankenhäuser und in das medizinische Grundversorgungsnetz, damit für diesen Opfertyp ein wirksames Zugangs- und Betreuungssystem konsolidiert wird,
- Forderungen an die Mitgliedstaaten, Opfern geschlechtsbezogener Gewalt in Zusammenarbeit mit den entsprechenden Nichtregierungsorganisationen Unterkünfte bereitzustellen,
- Mindestanforderungen bezüglich der Anzahl von Unterstützungsstrukturen für Opfer geschlechtsbezogener Gewalt je 10 000 Einwohner in Form von Zentren mit spezifischer Sachkenntnis im Bereich der Opferhilfe,
- die Erstellung einer europäischen Charta der Grundversorgung mit Diensten für Opfer von Gewalt gegen Frauen, wozu auch gehören sollten: das Recht auf unentgeltliche Rechtsberatung; die Einrichtung von Aufnahmestellen, die den Bedürfnissen der Opfer nach Schutz und zeitweiliger Unterkunft gerecht werden; ein kostenloser, spezialisierter, dezentraler und zugänglicher psychologischer Notdienst; und ein System von finanziellen Hilfeleistungen zur Unterstützung der finanziellen Unabhängigkeit der Opfer und zur Ermöglichung ihrer Rückkehr in ein normales Leben und der Wiederaufnahme einer Beschäftigung,
- Mindeststandards, die gewährleisten, dass Opfer unabhängig von ihrer Rolle im Strafverfahren professionelle Hilfe in Form von Rechtsberatung durch einen Rechtsanwalt erhalten,
- Mechanismen zur Erleichterung des Zugangs zu kostenfreiem Rechtsbeistand, damit die Opfer ihre Rechte in der gesamten Union geltend machen können,
- Pläne zur Entwicklung von Methodikleitlinien und Erhebung neuer Daten für das Erstellen vergleichbarer Statistiken zu geschlechtsbezogener Gewalt, einschließlich Genitalverstümmelungen, um das Ausmaß des Problems festzustellen und eine Grundlage für eine Änderung der Herangehensweise an dieses Problem zu schaffen,
- im Verlauf der kommenden fünf Jahre die Ausrufung eines Europäischen Jahres zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen, um die europäischen Bürgerinnen und Bürgern stärker zu sensibilisieren,
- Forderungen an die Kommission und die Mitgliedstaaten, angemessene vorbeugende Maßnahmen, einschließlich Sensibilisierungskampagnen, zu ergreifen, gegebenenfalls auch in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen,
- Umsetzung von Maßnahmen in den Tarifverträgen und eine bessere Abstimmung zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und Unternehmen sowie innerhalb ihrer jeweiligen Verwaltungsgremien mit dem Ziel, die Opfer über ihre Arbeitsrechte

angemessen aufzuklären,

- mehr Gerichte, die sich mit geschlechtsbezogener Gewalt befassen; mehr Mittel und Schulungsmaterial über geschlechtsbezogene Gewalt für Richter, Staatsanwälte und Rechtsanwälte und Verbesserungen bei den Sondereinheiten der Strafverfolgungsbehörden durch mehr Personal und bessere Schulungen und Schulungsmaterialien;
- 3. fordert die Mitgliedstaaten mit Nachdruck auf, sexuelle Gewalt und die Vergewaltigung von Frauen – auch in der Ehe und in engen informellen Partnerschaften und/oder durch männliche Verwandte – ohne die Einwilligung des Opfers als Verbrechen anzuerkennen und sicherzustellen, dass solche Straftaten eine automatische Strafverfolgung nach sich ziehen, und jedwede Berufung auf kulturelle, traditionelle oder religiöse Praktiken oder Gepflogenheiten als mildernde Umstände in Fällen von Gewalt gegen Frauen, einschließlich sogenannter Ehrenverbrechen und der Genitalverstümmelung bei Frauen, zurückzuweisen;
- 4. erkennt an, dass Gewalt gegen Frauen eine der schlimmsten Formen geschlechtsbezogener Menschenrechtsverletzungen ist und dass häusliche Gewalt – gegen andere Opfer wie Kinder, Männer und ältere Menschen – auch eine verborgene Erscheinung ist, von der zu viele Familien betroffen sind, als dass sie übergangen werden könnte;
- 5. betont, dass es für Kinder schwerwiegende Folgen hat, Zeugen körperlicher, sexueller oder psychischer Gewalt und von Missbrauch zwischen den Eltern oder anderen Familienmitgliedern zu werden;
- 6. fordert die Mitgliedstaaten auf, für Kinder, die Zeuge von Gewalt geworden sind, eine altersgerechte psychosoziale Beratung zu entwickeln, die speziell auf Kinder zugeschnitten ist, damit sie ihre traumatischen Erfahrungen verarbeiten können, wobei dem Kindeswohl gebührend Rechnung zu tragen ist;
- 7. betont, dass Migrantinnen, auch Migrantinnen ohne gültige Ausweispapiere, und Asylbewerberinnen zwei Unterkategorien von Frauen bilden, die durch geschlechtsbezogene Gewalt besonders gefährdet sind;
- 8. betont, wie wichtig eine angemessene Ausbildung aller Personen ist, die mit weiblichen Opfern geschlechtsbezogener Gewalt arbeiten, was insbesondere für die Vertreter der Justiz- und der Strafverfolgungsbehörden gilt, bei denen an erster Stelle Polizisten, Richter, Sozialarbeiter und Beschäftigte im Gesundheitswesen zu nennen sind;
- 9. fordert die Europäische Kommission auf, unter Nutzung aller vorhandenen Fachkompetenz auf der Grundlage von Daten der Mitgliedstaaten eine Jahresstatistik zu geschlechtsbezogener Gewalt zu erstellen und vorzulegen, einschließlich Angaben darüber, wie viele Frauen alljährlich durch ihre Partner oder Ex-Partner getötet werden;
- 10. betont, dass die Forschung zur Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen und auf einer allgemeineren Ebene zu geschlechtsbezogener und sexueller Gewalt als ein fächerübergreifendes Forschungsgebiet in das zukünftige Achte Rahmenprogramm für

Forschung und technologische Entwicklung aufgenommen werden sollte;

11. ersucht die Kommission, auf Grundlage mitgeteilter Gerichtsverfahren, die Gewalt gegen Frauen zum Gegenstand haben, die Einrichtung einer Beobachtungsstelle für Gewalt gegen Frauen in Erwägung zu ziehen;
12. fordert die Kommission auf, ihre Anstrengungen zur Bekämpfung der geschlechtsbezogenen Gewalt durch Gemeinschaftsprogramme, insbesondere das Daphne-Programm, das bereits erfolgreich zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen beigetragen hat, fortzusetzen;
13. nimmt zur Kenntnis, dass die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) einen repräsentativen Querschnitt von Frauen aus allen Mitgliedstaaten zu ihren Erfahrungen mit Gewalt befragen wird, und fordert, dass der Schwerpunkt auf die Auswertung der Antworten gelegt wird, die Frauen von den verschiedenen Behörden und Unterstützungsdiensten erhalten, wenn sie Anzeige erstatten;
14. fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, in ihren nationalen Statistiken die Größenordnung der geschlechtsbezogenen Gewalt deutlich auszuweisen und Maßnahmen zu ergreifen, damit Daten zu geschlechtsbezogener Gewalt erhoben werden, unter anderem zum Geschlecht der Opfer, zum Geschlecht der Täter, zu ihrer Beziehung, zu Alter, Tatort und zu Verletzungen;
15. fordert die Kommission auf, eine Studie über die finanziellen Folgen der Gewalt gegen Frauen vorzulegen und dabei Studien zu berücksichtigen, mit deren Methoden es möglich ist, die Auswirkungen dieser Form der Gewalt auf die Gesundheitssysteme, auf die Sozialversicherungssysteme und auf dem Arbeitsmarkt finanziell zu erfassen;
16. fordert die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen auf, die Verbreitung von Gewalt in Teenager-Beziehungen und deren Auswirkung auf ihr Wohlergehen zu untersuchen;
17. stellt fest, dass Nachstellung, deren Opfer zu 87 % weiblich sind, psychologische Traumata und erheblichen emotionalen Stress verursacht und dass die Nachstellung daher als Form der Gewalt gegen Frauen betrachtet und in allen Mitgliedstaaten gegen sie mit rechtlichen Mitteln vorgegangen werden können sollte;
18. stellt fest, dass schädigende traditionelle Praktiken wie Genitalverstümmelungen bei Frauen und sogenannte „Ehrenmorde“ höchst kontextbezogene Formen von Gewalt gegen Frauen sind, und fordert daher die Kommission auf, in ihrer Strategie zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen schädigenden traditionellen Praktiken besondere Aufmerksamkeit zu widmen;
19. erkennt an, dass es in der Europäischen Union ein ernstes Problem der Prostitution - auch von Minderjährigen - gibt, und fordert, den Zusammenhang zwischen den rechtlichen Rahmenbedingungen im jeweiligen Mitgliedstaat und Form und Ausmaß der Prostitution näher zu untersuchen; weist nachdrücklich auf den besorgniserregenden Anstieg des Menschenhandels in die und innerhalb der EU hin, ein Handel, der insbesondere Frauen und Kinder betrifft, und fordert die Mitgliedstaaten auf, diese illegale Praxis entschlossen

zu bekämpfen;

20. fordert die Mitgliedstaaten auf, das ernste Problem der Leihmutterchaft anzuerkennen, die eine Ausbeutung des weiblichen Körpers und seiner reproduktiven Organe darstellt;
21. betont, dass sowohl Frauen als auch Kinder denselben Formen der Ausbeutung unterworfen sind und beide daher als „Rohstoffe“ auf dem internationalen Reproduktionsmarkt betrachtet werden können und dass durch neue Reproduktionsvereinbarungen wie die Leihmutterchaft der Handel mit Frauen und Kindern sowie illegale grenzüberschreitende Adoptionen zunehmen;
22. weist darauf hin, dass häusliche Gewalt als Hauptursache für Fehl- oder Totgeburten und dafür, dass Mütter bei der Geburt sterben, festgestellt wurde, und fordert die Kommission auf, der Gewalt gegen schwangere Frauen mehr Aufmerksamkeit zu widmen, da der Täter mehr als eine Person verletzt;
23. stellt fest, dass die Zivilgesellschaft, insbesondere NRO, Frauenverbände und andere öffentliche und private Freiwilligenorganisationen, die Gewaltopfern Hilfe anbieten, einen wertvollen Dienst leisten, insbesondere indem sie Frauen, die Opfer von Gewalt wurden, dabei unterstützen, das Schweigen zu brechen, in das die Gewalt sie eingeschlossen hat, und von den Mitgliedstaaten unterstützt werden sollten;
24. wiederholt, dass sowohl mit den Opfern als auch mit den Aggressoren gearbeitet werden muss, um diese stärker zu sensibilisieren und um zur Veränderung von Stereotypen und in der Gesellschaft verwurzelten Vorstellungen beizutragen, die mithelfen, die Bedingungen für solche Gewalt und ihre Akzeptanz zu verewigen;
25. fordert die Mitgliedstaaten auf, Frauenhäuser bereitzustellen, die spezialisierte Dienstleistungen, medizinische Behandlung, Rechtsbeistand, psychosoziale und therapeutische Beratung, Rechtsbeistand bei Gerichtsverfahren, Unterstützung für Kinder, die Opfer von Gewalt geworden sind, usw. anbieten sollten, um Frauen und Kinder dabei zu unterstützen, ein selbstbestimmtes Leben ohne Gewalt und Armut zu führen;
26. betont, dass die Mitgliedstaaten ausreichende Mittel für die Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen zur Verfügung stellen müssen, einschließlich Strukturfondsmittel;
27. betont, wie wichtig es ist, dass die Mitgliedstaaten und die regionalen und lokalen Behörden Maßnahmen ergreifen, die dazu dienen, die Wiedereingliederung von Frauen, die Opfer geschlechtsbezogener Gewalt geworden sind, in den Arbeitsmarkt mittels Instrumenten wie dem Europäischen Sozialfonds (ESF) oder dem Programm für Beschäftigung und soziale Solidarität Progress zu ermöglichen;
28. fordert die EU und ihre Mitgliedstaaten auf, einen Rechtsrahmen zu schaffen, der Einwanderinnen das Recht auf den Besitz ihres eigenen Reisepasses und ihrer Aufenthaltsgenehmigung einräumt und der die Möglichkeit vorsieht, dass eine Person, die ihnen diese Dokumente abnimmt, strafrechtlich zur Verantwortung gezogen wird;
29. bekräftigt seine Auffassung, dass die Europäische Union im Rahmen des durch den Vertrag von Lissabon geschaffenen neuen Rechtsrahmens dem Übereinkommen zur

Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) und dem dazugehörigen Fakultativprotokoll beitreten sollte<sup>1</sup>;

30. fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die Frage der Gewalt gegen Frauen und die geschlechtsspezifische Dimension von Menschenrechtsverletzungen auf internationaler Ebene zur Sprache zu bringen, insbesondere im Rahmen geltender oder in Aushandlung befindlicher bilateraler Assoziierungs- und internationaler Handelsabkommen;

31. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat und der Kommission zu übermitteln.

---

<sup>1</sup> P6\_TA(2010)0037, Ziffer 12.

# BEGRÜNDUNG

## 1. Hintergrund

Gewalt gegen Frauen ist ebenso ein internationales Problem wie ein europäisches<sup>1</sup>. Obwohl seit mehreren Jahrzehnten darauf aufmerksam gemacht wird, ist es der Weltgemeinschaft nicht gelungen, dieser besonders destruktiven Form der Kriminalität ein Ende zu setzen. Es schmerzt zu sehen, dass wir Frauen immer noch nicht vor Gewalt schützen können. Bei dieser Problematik geht es um den Schutz der Privatsphäre der einzelnen Gewaltopfer, aber auch um den Schutz wichtiger gemeinsamer gesellschaftlicher Interessen, wie Freiheit und Demokratie. Die Europäische Union muss daher ihre Verantwortung wahrnehmen und die zur Beendigung der Gewalt erforderlichen Rechtsvorschriften einführen.

In diesem Strategiebericht habe ich eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, die unbedingt notwendig sind, damit wir den Frauen Europas ein menschenwürdiges Leben garantieren können.

Das Europäische Parlament hat bereits die Initiative zu einer EntschlieÙung zur Gewalt gegen Frauen ergriffen<sup>2</sup>. Dabei verwies das Parlament darauf, dass es dringend notwendig ist, ein umfassendes Rechtsinstrument zur Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Frauen in Europa, einschließlich des Frauenhandels, einzuführen. Das Parlament betonte auch, dass die Beendigung der geschlechtsbezogenen Gewalt möglich sei, dies aber langfristige Maßnahmen in verschiedensten Bereichen erfordere. Wir müssen unterschiedliche Arten von Maßnahmen politischer, sozialer und juristischer Natur fordern.

Die Kommission hat dazu wichtige prinzipielle Beschlüsse gefasst, insbesondere im Zusammenhang mit der Erarbeitung des neuen Aktionsplans zur Gleichstellung der Geschlechter (2010-2015), in dem festgestellt wird, dass geschlechtsspezifische Gewalt eines der zentralen Probleme ist, die es zu lösen gilt, um die faktische Gleichstellung der Geschlechter zu erreichen<sup>3</sup>. Ferner hat die Kommission signalisiert, dass sie 2011 einen Vorschlag für einen Strategieplan gegen die geschlechtsbezogene Gewalt vorlegen werde.

Dieser Bericht ist ein Initiativbericht des Europäischen Parlaments.

### 1.1 Internationale Rechtsgrundlage

Geschlechtsbezogene Gewalt ist eine Verletzung der Grundrechte und Grundfreiheiten, insbesondere des Rechts auf Sicherheit und der Menschenwürde. Darum hat das Problem internationale Aufmerksamkeit gefunden. Auf der Vierten UN-Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 wurde eine Aktionsplattform angenommen, die auf die Gewalt gegen Frauen aufmerksam macht<sup>4</sup>. In diesem Dokument wird die Verhütung und Beseitigung der Gewalt gegen Frauen als wichtige strategische Zielsetzung der Weltgemeinschaft bezeichnet. Das Dokument erhebt eindeutige Forderungen an die Regierungen der einzelnen Staaten, die zur

---

<sup>1</sup> Mindestens 20 % der europäischen Frauen haben Gewalt in nahen Beziehungen erlebt – eine der häufigsten Todesursachen bei Frauen.

<sup>2</sup> P7\_TA (2009) 0098 Beseitigung von Gewalt gegen Frauen.

<sup>3</sup> KOM(2010)0491 Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010–2015, Abschnitt 4.

<sup>4</sup> Vierte UN-Weltfrauenkonferenz, Peking 1995.

Bekämpfung der Gewalt erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen einzuführen und durchzusetzen. Die UN-Aktionsplattform wurde von sämtlichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union unterzeichnet. Die in Peking erarbeitete Aktionsplattform wurde nachfolgend von der UN-Generalversammlung durch mehrere Überprüfungen bestätigt<sup>1</sup>. Der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, ECOSOC, wird der Beseitigung der Gewalt gegen Frauen und Mädchen auf seiner Tagung 2013 Priorität einräumen<sup>2</sup>.

Das CEDAW (Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau) ist eines der wichtigsten Dokumente der UN über die Rechte von Frauen. Das Übereinkommen verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Rechte und Freiheit der Frau auf verschiedenen Gebieten zu gewährleisten. Einige dieser Bereiche sind auch für das Problem der Gewalt gegen Frauen relevant, beispielsweise das Recht, den Lebenspartner selbst zu wählen<sup>3</sup>. Es ist eine wichtige Forderung, dass auch die EU das CEDAW unterzeichnet.

Die Staaten sind heutzutage nach dem Grundsatz der Sorgfaltspflicht verpflichtet, auch dann einzugreifen, wenn einzelne Personen anderen Menschen Gewalt antun. Diese Pflicht umfasst sowohl die Verhütung von Straftaten als auch das Eingreifen bei erfolgter Misshandlung. Dieser Grundsatz wurde auch in der Rechtssache Opuz gegen die Türkei vor dem EGMR unterstrichen, wo der Gerichtshof in seiner Urteilsbegründung darauf verweist, dass er Gewalt gegen Frauen als Form der Diskriminierung durch Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention betrachtet<sup>4</sup>. Auch andere internationale Rechtsinstrumente sind von Bedeutung<sup>5</sup>.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat in den letzten Jahren deutlich gemacht, dass von den einzelnen EU-Ländern gefordert werden kann, durch ihre Rechtsvorschriften das individuelle Recht auf sexuelle Selbstbestimmung der Menschen zu schützen. Dabei unterstrich der Gerichtshof, dass alle sexuellen Handlungen, die ohne Einwilligung des Betroffenen erfolgen, strafrechtlich verfolgt werden müssen<sup>6</sup>.

Auch der Europarat hat zahlreiche wichtige Initiativen zum Schutz der Frauen vor Gewalt ergriffen. Gegenwärtig wird an einem neuen Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und von häuslicher Gewalt gearbeitet<sup>7</sup>.

## 1.2 Rechtsgrundlage

Die Gleichstellung der Geschlechter ist ein Grundprinzip der Europäischen Union. Die Achtung der Menschenrechte ist ein zentraler Wertbegriff im EU-Vertrag, und in der EU-Charta der Grundrechte heißt es, dass in der europäischen Gesellschaft die Gleichheit von

---

<sup>1</sup> 5-Jahres-Überprüfung der Erklärung und Aktionsplattform von Peking, 2000. 10-Jahres-Überprüfung 2005, 15-Jahres-Überprüfung 2010; UN-Resolution 63/155. „Verstärkung der Bemühungen zur Beseitigung aller Formen der Gewalt gegen Frauen“ Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen.

<sup>2</sup> UN-Resolution ECOSOC 2009/15.

<sup>3</sup> CEDAW, Artikel 16.

<sup>4</sup> Rechtssache Opuz gegen die Türkei (2009)..

<sup>5</sup> UN-Antifolterkonvention § 1 sowie die sogenannte UN-Gewaltopferkonvention, siehe insbesondere Zusatz S. 1, in dem der Begriff „Opfer“ definiert wird.

<sup>6</sup> M.C. gegen Bulgarien (Nr. 39272/98).

<sup>7</sup> Europarat Doc. 12013 (2009); CAHVIO (2010) 17, Dritter Entwurf eines Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und von häuslicher Gewalt.

Frauen und Männern sicherzustellen ist<sup>1</sup>.

Durch den Vertrag von Lissabon hat die EU größere Möglichkeiten zur Einführung gemeinsamer Bestimmungen im strafrechtlichen Bereich erhalten. Bereits zuvor hatte die Union Kompetenzen bei der Angleichung der strafrechtlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten auf den Gebieten, die dem Ziel der Harmonisierung unterliegen<sup>2</sup>. Darüber hinaus kann die Europäische Union die Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität festlegen, die aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten eine grenzüberschreitende Dimension haben. Dies gilt auch für Fälle, in denen eine spezielle Notwendigkeit der gemeinsamen Bekämpfung dieser Straftaten besteht<sup>3</sup>. Im Vertragstext werden insbesondere Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern genannt.

Bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen mit grenzüberschreitender Dimension können das Europäische Parlament und der Rat Mindestvorschriften festlegen. Solche gemeinsamen Vorschriften betreffen u. a. die Rechte der Opfer von Straftaten<sup>4</sup>.

Der Rat der Europäischen Union hat das sogenannte Stockholmer Programm für einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts verabschiedet<sup>5</sup>. Darin wird von der Kommission und den Mitgliedstaaten die Einführung strafrechtlicher Bestimmungen oder anderer Unterstützungsmaßnahmen zum Schutz von Opfern gefordert<sup>6</sup>.

Im vergangenen Jahr wurde ein Vorschlag für eine Richtlinie für eine Europäische Schutzanordnung vorgelegt<sup>7</sup>. Darin geht es um den Schutz von Personen, die einer ernsten Bedrohung durch eine bestimmte Person ausgesetzt sind, auch wenn sie innerhalb Europas zu- und abwandern. Dies wird zu einem wichtigen Instrument beim Schutz von Frauen, die sich auf der Flucht vor Gewalt und Verfolgung befinden.

## **2. Geschlechtsbezogene Gewalt**

### **2.1 Was ist geschlechtsbezogene Gewalt?**

Gewalt gegen Frauen ist historisch und strukturell bedingt und trifft die Frauen individuell und kollektiv<sup>8</sup>. Die UN definiert Gewalt gegen Frauen als „jede Handlung geschlechtsbezogener Gewalt, die der Frau körperlichen, sexuellen oder psychischen Schaden oder Leid zufügt oder zufügen kann, einschließlich der Androhung derartiger Handlungen, der

---

<sup>1</sup> EU-Vertrag Artikel 2; Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 23 Gleichheit von Männern und Frauen.

<sup>2</sup> AEUV Artikel 83 Absatz 2; EuGH (2005) Rechtssache C-176/03, Kommission gegen Rat, Slg – 2005, I - 7879.

<sup>3</sup> AEUV Artikel 83 Absatz 1.

<sup>4</sup> AEUV Artikel 82 Absatz 2 Buchstabe c.

<sup>5</sup> Stockholmer Programm 17024/09, auf der Tagung des Europäischen Rates vom 10. und 11. Dezember 2009 verabschiedet.

<sup>6</sup> Stockholmer Programm 17024/09, auf der Tagung des Europäischen Rates vom 10. und 11. Dezember 2009 verabschiedet, Absatz 2.3, insbesondere Unterabsatz 2.3.4.

<sup>7</sup> Europäische Schutzanordnung, 2010/C69/02.

<sup>8</sup> UN, Peking (1995) Aktionsplattform, Punkt 118: „Gewalt gegen Frauen ist Ausdruck der historisch ungleichen Machtverhältnisse zwischen Männern und Frauen, die dazu geführt haben, dass die Frau vom Mann dominiert und diskriminiert und daran gehindert wird, sich voll zu entfalten.“

Nötigung oder der willkürlichen Freiheitsberaubung in der Öffentlichkeit oder im Privatleben.“<sup>1</sup> Die Problematik geschlechtsbezogener Gewalt beinhaltet nicht immer ausschließlich Gewalt im strafrechtlichen Sinne. Hier werden vielmehr viele verschiedene Kriminalitätsformen erfasst, die sich deshalb gegen Frauen richten, weil sie Frauen sind<sup>2</sup>. Dabei handelt es sich um Misshandlungen, die zur Unterdrückung von Frauen als Individuen und als Gruppe beitragen. Die Gewalt gegen Frauen ist auch dadurch gekennzeichnet, dass sie in der Regel auch sexualisiert ist.

Bei der geschlechtsbezogenen Gewalt handelt es sich um Missbrauch in Form von Gewalt in häuslichen Beziehungen, sexuelle Nötigung, Menschenhandel, Zwangsehe, Genitalverstümmelung bei Frauen und Mädchen sowie andere Formen der Verletzung ihrer Würde, die sich insbesondere gegen Frauen und junge Mädchen richten. Auch andere Verletzungen der Rechte und Freiheiten von Frauen können verheerende Folgen für die körperliche und geistige Gesundheit von Frauen haben. Das gilt insbesondere für Verletzungen der reproduktiven Rechte der Frauen<sup>3</sup>. Es ist außerordentlich wichtig, dass alle Maßnahmen auf diesem Gebiet ausgehend von einer Gesamtbetrachtung ergriffen werden.

## **2.2 Geschlechtsbezogene Gewalt als soziales Problem**

Die geschlechtsbezogene Gewalt führt zu schweren Schäden an der körperlichen und geistigen Gesundheit der Menschen und zieht für die Gesellschaft erhebliche Kosten in Form von sozialen Problemen sowie Aufwendungen im Justiz- und Gesundheitsbereich nach sich. Berechnungen zufolge werden die Kosten der Gesellschaft für geschlechtsbezogene Gewalt, in Form von Ausgaben des Gesundheits-, Justiz- und Sozialbereichs, in allen EU-Mitgliedstaaten zusammengenommen auf rund 2 Millionen EUR pro Stunde geschätzt<sup>4</sup>. Darüber hinaus stellt die geschlechtsbezogene Gewalt ein ernstes Demokratieproblem dar. Bereits das Erleben von Gewalt durch die Frauen schränkt ihre Möglichkeiten zur Teilnahme am gesellschaftlichen und Arbeitsleben ein. Gewalt schadet den einzelnen Frauen, aber auch ihren Familien. Das Familienleben verliert seine Funktion, den Menschen Schutz zu geben. Kinder, die häusliche Gewalt erleben, werden indirekt zu Opfern der Gewalt. Der Eurobarometer-Umfrage 344 zufolge waren 87 % der Befragten der Ansicht, die EU solle sich stärker für die Bekämpfung von häuslicher Gewalt engagieren.

## **3. Rechtsschutzbedürfnis**

### **3.1 Gewalt in nahen Beziehungen**

Es ist von grundlegender Bedeutung, dass die Unversehrtheit von Frauen einen umfassenden und konsequenten Rechtsschutz erhält. Gewalt in nahen Beziehungen ist keine Privatsache und auch nicht verhandelbar.

Der Strafverfolgung von Gewalt in nahen Beziehungen sollte durch die Justizbehörden Priorität eingeräumt werden.

---

<sup>1</sup> UN, Peking (1995) Aktionsplattform, Punkt 113.

<sup>2</sup> Allgemeine Empfehlung Nr. 19 des CEDAW-Ausschusses.

<sup>3</sup> P7\_TA-PROV(2010)0037 zu Peking +15 – UN-Plattform für Maßnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter, Punkte 9-10.

<sup>4</sup> Psytel (2006) Daphne-Projekt zu den Kosten häuslicher Gewalt in Europa.

Beim Erlass gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen muss der besonderen Schutzbedürftigkeit von Frauen und Kindern im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt unbedingt Rechnung getragen werden. Gewalt bedeutet oftmals auch, dass die betroffenen Frauen kontrolliert und isoliert werden. Durch wiederholte Drohungen und Misshandlungen wird ihr Selbstvertrauen zerstört und sie empfinden sich selbst als wertlos. Frauen, die häuslicher Gewalt ausgesetzt sind, fällt es schwer, diese Straftaten bei einer Behörde anzuzeigen, und haben möglicherweise schon Probleme damit, ihren Hilfebedarf zu vermitteln. Auf sie wird starker Druck seitens des Täters, Verwandter und anderer Personen ausgeübt, ihre Anzeige zurückzunehmen. Sie haben möglicherweise auch eine starke gefühlsmäßige Bindung an denjenigen, der die Gewalt ausübt, und sind daher sehr anfällig für destruktive Manipulation. Nicht selten geraten Frauen, die häuslicher Gewalt ausgesetzt waren, in finanzielle Schwierigkeiten, verlieren das Sorgerecht für ihre Kinder oder werden obdachlos.

### **3.2 Besonders schutzbedürftige Gruppen**

Die Folgen von Gewalt in nahen Beziehungen sind für bestimmte besonders schutzbedürftige Gruppen äußerst prekär. Dabei handelt es sich um Frauen anderer ethnischer Herkunft und Frauen „ohne Papiere“. Auch ältere Menschen und die Gruppe von Frauen mit körperlichen oder geistigen Behinderungen haben erhebliche Probleme, sich und ihre Interessen zu verteidigen. Für diese Gruppen sind die Schwierigkeiten, eine destruktive Lebenssituation zu beenden, oft noch größer. Das trifft umso mehr auf Personen zu, die in Einrichtungen leben.

Homo-, bi- oder transsexuelle Personen haben mit anderen Formen der sozialen Stigmatisierung zu kämpfen, die sie im Falle von Gewalt von einer Anzeige abhalten können.

Weitere Gruppen, die große Probleme beim Schutz ihrer Integrität haben können, sind alkohol- oder drogenabhängige bzw. obdachlose Frauen.

### **3.3 Sexueller Missbrauch**

Das Recht jedes einzelnen Menschen auf seine individuelle Handlungsfreiheit ist ein Grundprinzip der europäischen Rechtstradition. Darum ist es eine angemessene Forderung, dass jede Form von sexuellem Kontakt in gegenseitigem Einvernehmen erfolgt. Dieses wichtige Rechtsprinzip muss unabhängig von der konkreten Situation der jeweiligen Partner gelten. Eine Ehe oder eine ihr gleichgestellte Familiensituation darf kein Freiraum sein, in dem die Körper von Frauen und Kindern sexuell zugänglich werden. Ebenso muss der Arbeitsplatz ein Umfeld sein, in dem Frauen sich vor Verletzungen ihrer Integrität und ungebührlichem Druck geschützt fühlen können.

Sexualisierte Gewalt trifft die einzelne Frau auf besonders destruktive Art und Weise. Diese Art der Gewalt kann als Teil der Machtordnung betrachtet werden, durch die Frauen das Recht auf sexuelle Integrität und persönliche Wahlfreiheit abgesprochen wird. Das Erleben des Übergriffs durch die Frauen wird dadurch beeinflusst, dass die Taten in einer Gesellschaft erfolgen, in der das Geschlecht von Bedeutung ist. Sexuelle Übergriffe auf den Körper haben daher stets eine besonders große Bedeutung für denjenigen, der ihnen ausgesetzt wird<sup>1</sup>. Es

---

<sup>1</sup> K. Berglund „Gender and harm“, Scandinavian Studies in Law, S. 12-27.

handelt sich hier um entwürdigende Gewalt.

Die Kommission hat eine Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern auf der Grundlage der neuen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon vorgeschlagen<sup>1</sup>.

### **3.4 Genitalverstümmelung bei Mädchen und Frauen und Zwangsheirat**

Frauen erfahren auch geschlechtsbezogene Misshandlungen durch andere Arten von Verletzungen ihrer Würde und Freiheit. Ein wichtiger Bereich, in dem die körperliche und geistige Integrität der Frauen eines besonders starken rechtlichen Schutzes bedarf, ist die Genitalverstümmelung. Taten, die der Gesundheit der Frauen in erheblichem Maße Schaden zufügen, können nicht durch kulturelle Rücksichten legitimiert werden. Daher ist die Kriminalisierung der Genitalverstümmelung eine wichtige Maßnahme zum Schutz junger Menschen<sup>2</sup>. Genitalverstümmelung stellt eine Form gravierender Gewalt gegen den Körper dar, wie das Europäische Parlament festgestellt hat<sup>3</sup>. Dieser Eingriff ist so geartet, dass er als Verletzung des Rechts auf individuelle Selbstbestimmung durch Einverständnis betrachtet werden muss. Für eine Frau, die in einem gesellschaftlichen Umfeld lebt, das einen starken kulturellen Druck ausübt, besteht zudem auch keine reale Möglichkeit, ein solches Einverständnis zu erteilen. Daher ist es von größter Wichtigkeit, alle Frauen vor einer Genitalverstümmelung zu schützen.

Zwangsheiraten sind eine weitere Form der geschlechtsbezogenen Gewalt, die eine ernste Verletzung des Rechts des Einzelnen auf Freiheit und Selbstbestimmung darstellt. Es ist wichtig, junge Frauen vor solchen aufgezwungenen Beziehungen zu schützen<sup>4</sup>. Oft wird in diesem Zusammenhang von sogenannter ehrbezogener Gewalt gesprochen.

### **3.5 Menschenhandel und Prostitution**

Der Menschenhandel, insbesondere zu Zwecken der sexuellen Ausbeutung, ist ein großes Problem in Europa. Menschenhandel ist eine gewaltsame und erniedrigende Tätigkeit, bei der diejenigen, die zur Prostitution gezwungen werden, gnadenlos ausgebeutet werden. Oftmals sind sehr junge Menschen betroffen, deren Leben dadurch zerstört wird. Der Menschenhandel profitiert von den aus wirtschaftlichem Gefälle und sozialen Problemen resultierenden Ungleichheiten in Europa. Er ist eine Form grenzüberschreitender Kriminalität, die von der Union bereits als Schwerpunkt identifiziert wurde. Der Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels liegt zurzeit dem Parlament und dem Rat vor<sup>5</sup>.

## **4. Strafrechtliche und sonstige Maßnahmen**

---

<sup>1</sup> KOM(2010)0094 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und 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.

<sup>2</sup> UN-Kinderrechtskonvention, Artikel 24 Absatz 3.

<sup>3</sup> P6\_TA (2009) 0161, Bekämpfung der Genitalverstümmelung bei Frauen in der Europäischen Union, ‚Harmful traditional practices‘, Daphne Booklets 2008.

<sup>4</sup> CEDAW Artikel 17 Absatz 2.

<sup>5</sup> KOM(2010)95 Vorschlag für eine Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und zum Opferschutz sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI.

## 4.1 Öffentliche Anklage

Es gibt gute Gründe für die Forderung, gegen alle Formen geschlechtsbezogener Gewalt öffentliche Anklage zu erheben. Die Interessen der Opfer müssen geschützt werden, indem die Strafverfolgungsbehörden, wie Polizei und Staatsanwaltschaft, die endgültige Entscheidung darüber treffen, ob eine mutmaßliche Tat strafrechtlich verfolgt wird. Ebenso wie bei häuslicher Gewalt wird auch hier auf die Frau massiver Druck ausgeübt, ihre Anzeige zurückzuziehen. Diese Taten sind jedoch von einem solchen Charakter, dass ein öffentliches Interesse an der strafrechtlichen Verfolgung des Täters besteht.

## 4.2 Rechtsbeistand

In der Gerichtsverhandlung vertritt der Staatsanwalt die Interessen der Geschädigten. Allerdings hat das Opfer oftmals auch Bedarf an einem eigenen Rechtsbeistand<sup>1</sup>. Wenn auch das Opfer Zugang zu einem Rechtsbeistand hat, können seine Interessen effektiver wahrgenommen werden<sup>2</sup>. Daher sollten Gewaltopfer Unterstützung in Form eines persönlichen Rechtsbeistandes erhalten, selbst in Fällen, in denen sie nur als Zeugen auftreten. Das Verfahren ist leichter durchführbar, wenn für die betroffene Frau im Zusammenhang mit der Anhörung vor Gericht usw. eine größere Sicherheit geschaffen wird. Damit wird auch auf äußerst effektive Weise garantiert, dass dem Opfer keine nebensächlichen Fragen gestellt und seine Schilderungen des Erlebten in der Gerichtsverhandlung ausreichend beleuchtet werden. So wie der Angeklagte Anspruch auf einen Rechtsanwalt hat, braucht auch das Opfer einen Rechtsbeistand<sup>3</sup>. Dabei kann es auch um Hilfestellungen bei der Beantwortung relevanter Fragen und Informationen über den Prozessablauf gehen.

## 4.3 Bessere Kenntnisse bei Behörden

Es ist nicht ausreichend, Strafgesetze zum Schutz von Frauen einzuführen und zu verbessern, vielmehr muss auch die strafrechtliche Verfolgung effektiver werden<sup>4</sup>. Die Gesellschaft muss diese Art der Gewalt durch aktive und präventive Arbeit der Sozialbehörden und anderer Institutionen in einem frühen Stadium aufdecken. Viele angezeigte Gewalttaten gegen Frauen werden durch die Ermittlungsbehörde bereits in einem frühen Stadium niedergelegt. Die Kenntnisse über die Mechanismen geschlechtsbezogener Gewalt müssen bei Justiz, Gesundheitswesen, Polizei und Sozialdienst verbessert werden.

Auch die Gerichte müssen darauf aufmerksam gemacht werden, was sexueller Missbrauch für die betroffene Frau bedeutet und wie man eine weitere Kränkung des Opfers im Rahmen des Gerichtsverfahrens vermeiden kann. Wenn das Opfer während des Prozesses die erforderliche Unterstützung erhält, erleichtert das auch die Arbeit der Gerichte.

---

<sup>1</sup> Gemäß Rahmenbeschluss 2001/220/JI des Rates sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, das Opfer zu beraten, Artikel 6 und Artikel 4 Buchstabe f Ziffer iii. Laut Bericht der Kommission, SEK(2009)476, ist der Zugang zu dieser Beratung in den Mitgliedstaaten unvollständig.

<sup>2</sup> Gemäß Rahmenbeschluss 2001/220/JI des Rates hat das Opfer ein Anrecht auf einen Rechtsbeistand, wenn es als Nebenkläger im Prozess auftreten kann, Artikel 6 und Artikel 4 Buchstabe f Ziffer ii; laut Bericht der Kommission, SEK(2009)476, haben die meisten Mitgliedstaaten gegenwärtig diese Bestimmung erfüllt.

<sup>3</sup> Entschließung des Rates 2009/C 295/01, Maßnahme C.

<sup>4</sup> Stockholmer Programm 17024/09, auf der Tagung des Europäischen Rates am 10. und 11. Dezember 2009 verabschiedet; Rahmenbeschluss 2001/220/JI über die Stellung des Opfers im Strafverfahren, Ziffern 6, 8, 10 und 11.

#### **4.4 Wirksame strafrechtliche Ermittlung**

Ein Schwerpunkt im Stockholmer Programm ist die Weiterbildung der Polizeibehörden in Europa. Die Polizei ist die erste Strafverfolgungsbehörde, mit der Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, in Kontakt kommen. Es soll ein Handbuch erarbeitet werden, das Fragen enthält, die für die Untersuchung von Problemen andauernder Gewalt relevant sind und von dem ausgehend die Polizeibehörden ihre Ermittlungen führen sollen. Bei Verdacht auf häusliche Gewalt muss bereits frühzeitig auch die Frage etwaiger früherer Misshandlungen geklärt werden.

Bei Verdacht auf sexuellen Missbrauch ist es wichtig, das Opfer durch medizinisches Personal zu untersuchen, das Spuren und die für einen Gerichtsprozess erforderlichen Beweise sichern kann. Mit der Entwicklung und Anwendung spezieller Handbücher für die Spurensicherung sind gute Erfahrungen gemacht worden<sup>1</sup>. Durch genaue Anweisungen kann die Beweissicherung konsequent erfolgen und auf diese Weise die Rechtssicherheit der polizeilichen Ermittlungen und des Gerichtsprozesses für Täter und Opfer erhöht werden<sup>2</sup>. Mithilfe eines sorgfältig ausgearbeiteten Formulars für Untersuchungen und Befragungen können die Opfer vor unnötigen Belastungen geschützt werden.

#### **4.5 Einrichtungen für Opferhilfe**

Die Arbeit ehrenamtlicher Betreuungseinrichtungen für Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, ist sehr effektiv, aber nicht ausreichend, und die Verantwortung kann nicht nur ehrenamtlichen Kräften aufgebürdet werden. Die Mitgliedstaaten müssen die Initiative zur Schaffung von Einrichtungen der Opferhilfe ergreifen, die den grundlegenden Bedarf decken. Die Schaffung von mindestens einer Opferhilfeeinrichtung je 10 000 Einwohner kann dabei als Richtwert dienen. Bei der Schaffung solcher Opferhilfeeinrichtungen ist es von größter Wichtigkeit, dass Personal mit Wissen und Erfahrung im Bereich Gewalt gegen Frauen zur Verfügung steht<sup>3</sup>. Diese Form der Hilfe für Gewaltopfer sollte auch Zufluchtsstätten sowie Rechtsberatung und psychologische Hilfe umfassen. Das Personal dieser Einrichtungen könnte das Opfer bei Bedarf auch bei der polizeilichen Vernehmung und während des Strafverfahrens unterstützen<sup>4</sup>.

#### **4.6 Notrufnummer**

Eine konkrete Maßnahme, die ergriffen werden kann, ist die Einführung einer Notrufnummer für geschlechtsbezogene Gewalt in den Mitgliedstaaten. Diese Nummer können Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, anrufen, um sofortige Hilfe zu erhalten. Die Mitarbeiter des Notrufdienstes müssen speziell geschult werden, um geschlechtsspezifische Gewalt erkennen und die Opfer unterstützen zu können. Sie benötigen klare Arbeitsanweisungen, aus denen

---

<sup>1</sup> Ein Beispiel dafür ist das vom Nationellt Centrum för Kvinnofrid (Nationales Zentrum für den Schutz von Frauen) an der Universität Uppsala in Schweden erarbeitete Handbuch für Probenahme und Spurensicherung bei sexuellem Missbrauch.

<sup>2</sup> Im Stockholmer Programm 17024/09, auf der Tagung des Europäischen Rates am 10. und 11. Dezember 2009 verabschiedet, werden auch Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtssicherheit für Verdächtige oder Beschuldigte angeführt.

<sup>3</sup> Rahmenbeschluss 2001/220/JI des Rates über die Stellung des Opfers im Strafverfahren, Artikel 13.

<sup>4</sup> Rahmenbeschluss 2001/220/JI des Rates über die Stellung des Opfers im Strafverfahren, Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe c.

sich ergibt, welche Fragen bei Verdacht auf geschlechtsspezifische Gewalt zu stellen sind. Die Mitgliedstaaten sollten, vor allem im Internet, leicht zugängliche Informationen über die Unterstützung und Hilfe bereitstellen, die misshandelte Frauen vom Staat und von ehrenamtlichen oder amtlichen Organisationen erhalten können.

#### **4.7 Maßnahmen für Jugendliche**

Das soziale Leben junger Menschen spielt sich oft außerhalb ihres Zuhauses aus. Sie bewegen sich in großen sozialen Gruppen und in Situationen, in denen Alkohol konsumiert wird. Aufgrund dieser Faktoren werden Jugendliche sowohl zu Tätern als auch zu Opfern von Gewalt. Das betrifft vor allem junge Frauen, bei denen ein erhebliches Risiko vorliegen kann, sexuelle Gewalt zu erfahren. Daher kommt es darauf an, Schüler und Jugendliche so zu erziehen, dass sie den Ernst sexualisierter Gewalt erkennen. Junge Menschen müssen bereits früh lernen, die Integrität anderer zu respektieren und destruktives und entwürdigendes Verhalten zu erkennen, insbesondere wenn es sich gegen junge Mädchen richtet. Daher kann es bei zielgerichteten Maßnahmen für junge Mädchen beispielsweise darum gehen, Kurse in Selbstverteidigung anzubieten, in denen sie verschiedene Verteidigungstechniken gegen Gewalt lernen. Ebenso wichtig ist jedoch auch die Stärkung von Selbstvertrauen und Selbstbewusstsein, indem junge Mädchen mit Wissen und Mut ausgestattet werden, sich selbst und ihre Würde zu verteidigen<sup>1</sup>. Es sind auch spezielle Informationskampagnen erforderlich, damit Jugendliche nicht Opfer von Menschenhandel oder von Ehrverbrechen werden.

#### **4.8 Die Täter**

Geschlechtsbezogene Gewalt ist immer in erster Linie eine strafrechtliche Frage. Die Gesellschaft muss daher mit Strafen reagieren, die der Schwere der Tat angemessen sind. Beim Setzen von Prioritäten hinsichtlich der Ressourcen der Gesellschaft ist eine eindeutige Opferperspektive von großer Bedeutung, da diese Gruppe heutzutage besonderen Schutz benötigt. Dennoch können auch Maßnahmen für einzelne Täter ergriffen werden, beispielsweise in Form von Gesprächstherapie und Methoden zur Verhinderung von gewalttätigem Verhalten. Diese Form der alternativen Behandlung von Männern, die Frauen schwer misshandelt haben, darf jedoch nicht an die Stelle der aus der strafrechtlichen Bewertung resultierenden Strafe treten. Gesprächstherapie und ähnliche Therapieformen können nur eine Ergänzung zu anderen Formen der Strafe wie Gefängnis sein.

Gewalt ist in hohem Maße eine Folge ungleicher Machtverhältnisse von Männern und Frauen und kommt in einer Dominanz- und Unterordnungsbeziehung zwischen Täter und Opfer zum Ausdruck. Darum muss für diese Art von Straftaten eine Psychotherapie, an der sowohl Opfer als auch Täter teilnehmen, ausgeschlossen werden, weil diese niemals gleichwertige und gleichgestellte Verhandlungspartner werden können.

Risikobewertungen, insbesondere im Zusammenhang mit Gewalt in nahen Beziehungen, bei denen nicht das Opfer selbst die Straftat zur Anzeige bringt, sollten durch die Polizei und nicht durch die Sozialbehörden durchgeführt werden. Dabei ist die Gefährlichkeit des Täters und nicht die Verletzlichkeit des Opfers zu bewerten, denn der entscheidende Faktor ist das

---

<sup>1</sup> 'Achievements Against the Grain: Self-defence training for Women and Girls in Europe', Bericht im Rahmen des Daphne-Projekts.

Risiko für einen Rückfall des Täters.

## **5. Wissen und Information**

### **5.1 Statistiken**

Das Europäische Parlament hat bereits wiederholt auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Häufigkeit von Straftaten, beispielsweise Mord, die sich aus häuslicher Gewalt ergeben, zu ermitteln. Durch eine systematische Datenerhebung kann erkannt werden, welchen kriminalpolitischen Maßnahmen zur Verhütung und letztlich zur Abschaffung von geschlechtsbezogener Gewalt Priorität eingeräumt werden muss. Die von den Mitgliedstaaten erstellten offiziellen Statistiken sind mangelhaft. Daher ist nunmehr eine gemeinsame Erhebung relevanter und vergleichbarer Daten in den einzelnen Mitgliedstaaten erforderlich, bei der dem neu geschaffenen Europäischen Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE) eine große Bedeutung zukommt.

Spanien hat ein System zur Erhebung von Informationen aus der Justiz im Zusammenhang mit Ermittlungs- und Gerichtsverfahren geschaffen<sup>1</sup>, in dem relevante Angaben zu den jeweiligen Straftaten und den Beteiligten registriert werden, z. B. Geschlecht und ethnische Herkunft der Beteiligten, Tatort, Verwendung von Waffen usw. Auch ein eventueller früherer Kontakt der Beteiligten mit den Behörden kann als relevante Information registriert werden.

### **5.2 Forschung**

Wir brauchen mehr Wissen über den Umfang geschlechtsbezogener Gewalt in Europa. Daher muss die Gewaltforschung unbedingt gefördert werden. In diesem Zusammenhang war insbesondere das sogenannte Daphne-Projekt sehr hilfreich.

## **6. Fazit**

Ich bin der Ansicht, dass wir das Schweigen über diese schweren Verletzungen der Würde der Frauen brechen müssen. Durch bessere Kenntnisse über geschlechtsbezogene Gewalt kann dieses Problem auch stärker in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt werden. Die Mitgliedstaaten sollten nationale Aktionspläne gegen geschlechtsbezogene Gewalt erstellen.

---

<sup>1</sup> [www.observatorioviolencia.org](http://www.observatorioviolencia.org)

## ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM AUSSCHUSS

<b>Datum der Annahme</b>	15.3.2011
<b>Ergebnis der Schlussabstimmung</b>	+: 27 -: 0 0: 2
<b>Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder</b>	Regina Bastos, Edit Bauer, Andrea Češková, Marije Cornelissen, Silvia Costa, Tadeusz Cymański, Edite Estrela, Ilda Figueiredo, Zita Gurmai, Livia Járóka, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Rodi Kratsa-Tsagaropoulou, Constance Le Grip, Astrid Lulling, Barbara Matera, Elisabeth Morin-Chartier, Siiri Oviir, Antonyia Parvanova, Raúl Romeva i Rueda, Nicole Sinclaire, Joanna Katarzyna Skrzydlewska, Eva-Britt Svensson, Britta Thomsen, Marina Yannakoudakis, Anna Záborská
<b>Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellvertreter(innen)</b>	Vilija Blinkevičiūtė, Jill Evans, Norica Nicolai, Joanna Senyszyn