

# Gewalt gegen Frauen in der EU

## Aktueller Stand

### ZUSAMMENFASSUNG

Gewalt gegen Frauen stellt eine Verletzung der Menschenrechte und eine Form der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts dar. Sie wurzelt in Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern und nimmt vielerlei Formen an. Die Schätzungen zum Ausmaß des Problems sind alarmierend. Diese Gewalt hat erhebliche Auswirkungen auf die Opfer und ist mit hohen gesellschaftlichen Kosten verbunden.

Die von den Vereinten Nationen und dem Europarat eingeführten Instrumente, einschließlich der Istanbul-Konvention des Letzteren, der die EU beizutreten beabsichtigt, sind bedeutende Bezugspunkte bei den Bemühungen, die Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen.

Die EU bekämpft dieses Problem auf vielfältige Weise, verfügt jedoch über kein verbindliches Instrument, das eigens zum Schutz von Frauen gegen Gewalt konzipiert wurde.

Obwohl es Gemeinsamkeiten zwischen den nationalen Strategien zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen gibt, haben die Mitgliedstaaten unterschiedliche Herangehensweisen an das Problem gewählt.

Die Bemühungen des Europäischen Parlaments konzentrieren sich darauf, die EU-Politik in diesem Bereich zu stärken. Das Europäische Parlament hat mehrfach eine Strategie der Europäischen Union zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen gefordert, einschließlich eines rechtsverbindlichen Instruments.

Die Interessengruppen haben eine Reihe von Bedenken geäußert, auch hinsichtlich der Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie und dem damit verbundenen Erfordernis, die Unterstützung von Opfern auszuweiten und anzupassen. Sie haben hervorgehoben, dass es eines umfassenden politischen Rahmens der EU zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen bedarf. Sie haben auch eigene neue Initiativen ins Leben gerufen.

*Dies ist eine weitere Aktualisierung eines [früheren Briefings](#) von Anna Dimitrova-Stull vom Februar 2014. Die [jüngste frühere Fassung](#) stammt vom November 2019.*



#### In diesem Briefing:

- > Der Sachverhalt
- > Internationaler Kontext
- > Was unternimmt die EU?
- > Mitgliedstaaten
- > Europäisches Parlament
- > Standpunkte der Interessenträger

### Glossar

**Gewalt gegen Frauen:** „alle Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt, die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden bei Frauen führen oder führen können, einschließlich der Androhung solcher Handlungen, der Nötigung oder der willkürlichen Freiheitsentziehung, sei es im öffentlichen oder privaten Leben“.

**Geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen:** jegliche „Gewalt, die gegen eine Frau gerichtet ist, weil sie eine Frau ist, oder die Frauen unverhältnismäßig stark betrifft“.

**Häusliche Gewalt:** „alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt, die innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen beziehungsweise Partnern vorkommen, unabhängig davon, ob der Täter beziehungsweise die Täterin denselben Wohnsitz wie das Opfer hat oder hatte“.

Quelle: [Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt](#), Europarat, 2011.

## Der Sachverhalt

Gewalt gegen Frauen stellt sowohl eine Menschenrechtsverletzung als auch eine Form der Diskriminierung aufgrund der Geschlechtszugehörigkeit dar. Sie ist ein bedeutendes Hemmnis für die Gleichstellung der Geschlechter. Obwohl diesem Problem gesteigerte Aufmerksamkeit entgegengebracht wird, sind nach wie vor alle Ebenen der Gesellschaft und alle Mitgliedstaaten der EU davon betroffen.

## Ursprünge und Ausprägungen

Gewalt gegen Frauen und Mädchen geht auf die Ungleichheit zwischen Frauen und Männern innerhalb der Gesellschaft zurück. Um sie zu rechtfertigen, werden mitunter traditionelle und religiöse Werte ins Feld geführt. Bestimmte [Faktoren](#) erhöhen die Verletzlichkeit von Frauen, etwa ihre wirtschaftliche Abhängigkeit.<sup>1</sup>

Gewalt nimmt vielfältige Formen an. Hierzu gehören psychische Gewalt, Belästigung, physische Gewalt, sexuelle Gewalt, weibliche Genitalverstümmelung, Zwangsheirat, Zwangsabtreibung und Zwangssterilisation, sexuelle Belästigung und Ehrenmorde. Bei bestimmten Gruppen, so zum Beispiel bei [Migrantinnen](#), Frauen mit [Behinderungen](#), [LGBTI-Frauen](#) oder Frauen, die in [Einrichtungen](#) leben, ist die Wahrscheinlichkeit, Gewalt und [sich überschneidende](#) Formen der Gewalt zu erleiden, höher.<sup>2</sup>

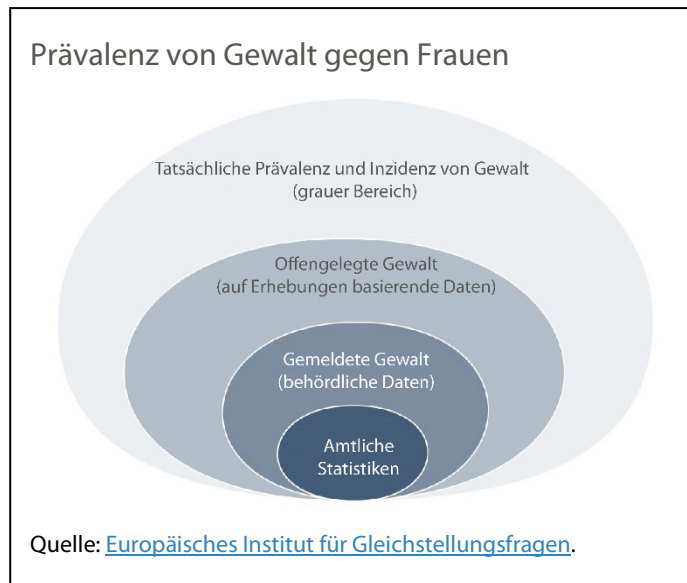
## Ausmaß des Problems nicht bekannt

Die umfassendste [Erhebung](#) zu Gewalt gegen Frauen auf EU-Ebene wurde 2014 von der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) veröffentlicht. Sie basiert auf Befragungen von 42 000 Frauen in allen 28 EU-Mitgliedstaaten über ihre Erfahrungen mit körperlicher und sexueller Gewalt, sexueller Belästigung und Stalking seit ihrem 15. Lebensjahr und im vergangenen Jahr<sup>3</sup>. Die Ergebnisse vermitteln ein klares Bild von Art und Ausmaß der Gewalt gegen Frauen in der gesamten EU. Aus den erhobenen Daten geht hervor, dass jede dritte Frau nach ihrem 15. Lebensjahr in irgendeiner Form Opfer von physischer und/oder sexueller Gewalt wurde. Jede zehnte Frau hat seit ihrem 15. Lebensjahr sexuelle Gewalt erlitten und jede zwanzigste wurde vergewaltigt. Etwas mehr als eine von fünf Frauen hat körperliche und/oder sexuelle Gewalt von einem gegenwärtigen oder früheren Partner erfahren und 43 % der Frauen haben innerhalb einer Beziehung irgendeine Form von psychisch missbräuchlichem und/oder kontrollierendem Verhalten erlitten.

Am äußersten Ende des Spektrums zeigen [Eurostat-Daten](#) zur Anzahl der gemeldeten Fälle von vorsätzlichem Mord, Vergewaltigung und sexuellen Übergriffen, dass in vielen Mitgliedstaaten<sup>4</sup> mehr als die Hälfte aller weiblichen Mordopfer von einem Partner, Verwandten oder Familienmitglied getötet werden. Laut einer wissenschaftlichen Studie gibt es in der EU jedes Jahr

rund 3 500 Todesfälle im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt. Es gibt, mit anderen Worten, jeden Tag neun Todesopfer, von denen nicht weniger als sieben Frauen sind.<sup>5</sup>

Auf nationaler und europäischer Ebene [mangelt es](#) nach wie vor an verlässlichen und vergleichbaren Daten zur Gewalt gegen Frauen. Die Daten der FRA-Erhebung bieten zwar einen ersten vergleichenden Überblick über die Gewalterfahrungen von Frauen in der EU, doch können sie aufgrund der begrenzten Stichprobe keinen Einblick in die Erfahrungen von Frauen geben, die Formen von Gewalt erlitten haben, die seltener sind oder denen bestimmte Bevölkerungsgruppen zum Opfer fallen, wie beispielsweise [weibliche Genitalverstümmelung](#)<sup>6</sup> und [Ehrenverbrechen](#). Diese können nur durch hochentwickelte Erhebungen zur Kriminalität erfasst werden, die bisher nur in wenigen Mitgliedstaaten wie dem Vereinigten Königreich und Italien durchgeführt wurden.<sup>7</sup> Das Fehlen einer gemeinsamen Definition von Gewalt gegen Frauen auf europäischer Ebene und unterschiedliche Methoden der Datensammlung auf nationaler Ebene stellen ein zusätzliches Hindernis bei der Erhebung vergleichbarer Daten dar.<sup>8</sup>



Wesentlich für alle Arten der Gewalt ist, so eines der wichtigsten Ergebnisse der FRA-Erhebung, dass die meisten Frauen das ihnen Widerfahrene nicht den Behörden melden. Die schwerwiegendsten gewalttätigen Übergriffe innerhalb der Partnerschaft wurden in nur 14 % der Fälle von den Opfern bei der Polizei gemeldet und die schwerwiegendsten gewalttätigen Übergriffe durch Nicht-Partner in nur 13 % der Fälle. Zusammen mit Angst und Scham oder mangelndem Vertrauen in die Behörden kann die [öffentliche Einstellung](#) gegenüber der Gewalt gegen Frauen, wozu auch die [Täter-Opfer-Umkehr](#) gehört, die Frauen davon abhalten, einen Übergriff zu melden. Eine [Eurostat-Erhebung](#) von 2016 ergab, dass mehr als ein Fünftel (22 %) der Befragten der Meinung war, dass Frauen Missbrauchs- oder Vergewaltigungsvorwürfe oftmals erfinden oder übertreiben, und dass 27 % der Befragten die Auffassung vertraten, dass Geschlechtsverkehr ohne Einwilligung in bestimmten Situationen gerechtfertigt sein kann. Das bedeutet, dass das volle Ausmaß der Gewalt gegen Frauen von den offiziellen Daten nicht wiedergegeben wird.

## Auswirkungen

Gewalt hat schwerwiegende unmittelbare Auswirkungen sowie Langzeitauswirkungen auf die körperliche und geistige Gesundheit der betroffenen Frauen. Sie kann außerdem bei Kindern, die Zeugen dieser Gewalt werden, nachteilige Folgen nach sich ziehen. Die Erhebung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte hat aufgezeigt, dass die emotionale Reaktion der Opfer auf die Viktimisierung Angst, Wut und Scham war. Sie litten unter einem Verlust an Selbstvertrauen und fühlten sich verwundbar und ängstlich. Rund die Hälfte der Opfer erlitt Verletzungen, einige von ihnen auch mehrfache Verletzungen. Beispielsweise erlitten 17 % der Opfer sexueller Gewalt durch einen Partner infolge des schwerwiegendsten Übergriffs zwei bis drei verschiedene Arten von Körperverletzungen.

Neben dem menschlichen Leid und ihrer Auswirkung auf die Gesundheit stellt die Gewalt gegen Frauen für die Gesellschaft als Ganzes eine große wirtschaftliche Belastung dar im Hinblick auf medizinische Versorgung, Kosten durch Interventionen der Polizei und Justiz, durch Produktivitätsverlust und im Hinblick auf Sozialkosten. Nach einer vom Wissenschaftlichen Dienst

des Europäischen Parlaments durchgeführten Studie beliefen sich die jährlichen Gesamtkosten der Gewalt gegen Frauen in der EU im Jahr 2011 auf mehr als 228 Mrd. EUR.<sup>9</sup> 2018 wurden in einer weiteren Bewertung des EPRS die Auswirkungen auf den Einzelnen, die Gesellschaften und die Verluste beim BIP [bezziffert](#).<sup>10</sup>

## Probleme im Brennpunkt: Covid-19 und häusliche Gewalt

Die letzten Krisen und Epidemien, einschließlich der Ausbrüche von SARS und der Schweinegrippe, gingen immer mit einem Anstieg der Gewalt gegen Frauen und Kinder [einher](#). Es gibt [viele Gründe](#) dafür, weshalb insbesondere Quarantänemaßnahmen mit einem erhöhten Risiko von häuslicher Gewalt und Missbrauch einhergehen. Im März 2020, als die Regierungen weltweit begannen, verpflichtende Lockdowns für ihre Bevölkerungen zu verhängen, um die Ausbreitung des COVID-19-Virus einzudämmen, [warnten](#) die Vereinten Nationen davor, dass die Pandemie zu einem Anstieg der häuslichen Gewalt und zu einer Verringerung der Kapazitäten der entsprechenden Dienste, sich um die Fälle zu kümmern und die Opfer zu unterstützen, führen könnte. In Europa warnten zahlreiche Akteure vor der Gefahr, darunter die [Europäische Frauenlobby](#), die [Generalsekretärin](#) und die [Expertengruppe für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt](#) des Europarates, die [EU-Kommissarin für Gleichstellungsfragen](#), das [Europäische Institut für Gleichstellungsfragen](#) (EIGE) sowie der [Ausschuss für die Rechte der Frauen und die Gleichstellung der Geschlechter](#) des Europäischen Parlaments.

Anfang April 2020 [erklärte](#) der UN-Generalsekretär, António Guterres, dass Lockdowns in der Tat mit einem erschreckenden weltweiten Anstieg häuslicher Gewalt gegen Frauen und Mädchen verbunden seien.

Es liegen keine umfassenden EU-Daten vor, jedoch haben Opferschutzorganisationen, Polizei und einige Regierungen entsprechende Zahlen mitgeteilt. In **Italien**, dem ersten Land in Europa, das am 9. März 2020 einen landesweiten Lockdown verhängte, [gab](#) es im ersten Monat der Einschränkungen einen deutlichen Rückgang der Zahl der Anrufe bei telefonischen Anlaufstellen und der offiziell gemeldeten Fälle häuslicher Gewalt. Die größte telefonische Anlaufstelle für Opfer häuslicher Gewalt, [Telefono Rosa](#), meldete, dass die Zahl der Anrufe in den ersten beiden Märzwochen im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 55 %, nämlich von 1 104 auf 496 Anrufe, gesunken sei. In einem [Bericht](#) eines parlamentarischen Ausschusses zu Gewalt gegen Frauen wurde ebenfalls festgestellt, dass es bei den bei der Polizei angezeigten Fällen häuslicher Gewalt in den ersten 22 Tagen des Monats März im Vergleich zum Vorjahreszeitraum einen Rückgang von 1 157 auf 652 Fälle gab. Der Ausschuss erklärte jedoch, dass dieser Rückgang mitnichten ein Zeichen für eine Abnahme häuslicher Gewalt, sondern vielmehr für zusätzliche Schwierigkeiten bei der Meldung der Fälle und bei der Suche nach Hilfe sei. Ein ähnliches Bild [zeigt sich](#) laut der Europäischen Frauenlobby auch in einigen anderen Ländern, darunter in den **Niederlanden**, in **Portugal** und in **Estland**, wo die Zahlen gleich geblieben oder gesunken sind. In anderen Ländern zeigen die verfügbaren Daten, dass die Zahl der Frauen, die Vorfälle anzeigen und Hilfe suchen, zugenommen hat. In **Spanien** zeigen die vom Nationalen Fraueninstitut [gemeldeten](#) Zahlen, dass die Anrufe bei der telefonischen Anlaufstelle 016 im Zeitraum vom 14. März (als der Notstand ausgerufen und der Lockdown verhängt wurde) bis 15. April 2020 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 31 % gestiegen sind und bei Online-Beratungen im gleichen Zeitraum ein noch deutlicherer Anstieg (nämlich um 443,5 %) zu verzeichnen war. Nach [Angaben](#) des spanischen Innenministeriums gab es in den ersten 31 Tagen des Lockdowns (vom 14. März bis 14. April) 83 341 Polizeieinsätze, um Opfer zu schützen und Gewalt zu verhindern – ein Anstieg im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 25,27 %. In **Frankreich** [erklärte](#) der Innenminister, dass die Meldungen häuslicher Gewalt in den ersten elf Tagen des nationalen Lockdowns landesweit um 30 % und in Paris um 36 % gestiegen seien. In **Irland** [meldeten](#) im Bereich häusliche Gewalt tätige Organisationen, dass die Zahl der Anrufe bei ihren telefonischen Anlaufstellen zugenommen habe, und die [Gardaí](#) berichtete, dass die Zahl der Anrufe im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt in den Monaten April und Mai 2020 gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 25 % gestiegen sei. In **Belgien**

verdreifachte sich die Zahl der Anrufe bei der französischsprachigen telefonischen Anlaufstelle [Écoute Violences Conjugales](#) mit Beginn des Lockdowns ab Mitte März und die flämische telefonische Anlaufstelle [meldete](#) einen Anstieg der bei der Polizei eingegangenen Anzeigen. In **Rumänien** stiegen die Fälle häuslicher Gewalt [laut](#) den von der Polizei veröffentlichten Statistiken im März 2020 gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 2,3 %. In **Zypern** nahmen die [Anrufe bei telefonischen Anlaufstellen](#) um 30 % zu. In **Deutschland** ergab eine [Online-Erhebung](#) bei 3 800 Frauen im Alter zwischen 18 und 65 Jahren – bei der jedoch kein Vergleich mit früheren Zahlen erfolgte – dass in der Zeit des strengen Lockdowns von 22. April bis 8. Mai 2020 3,6 % der Frauen Opfer von Vergewaltigung und rund 3 % Opfer körperlicher Gewalt durch ihren Partner geworden sind. Waren die Frauen zu Hause in Quarantäne oder hatten die Haushalte mit finanziellen Problemen und Arbeitslosigkeit zu kämpfen, lagen die Zahlen noch deutlich höher. 2 % der Befragten durften ihre Wohnung nicht ohne Erlaubnis verlassen und in 4,6 % der Fälle kontrollierte der Partner die Kontakte der Frauen mit anderen Personen, einschließlich der digitalen Kommunikation. Nur ein sehr kleiner Prozentsatz der betroffenen Frauen nahm Hilfsangebote in Anspruch. Es gab auch [Berichte](#) über Femizide nach Verhängung des Lockdowns. Im **Vereinigten Königreich** wurden dem parlamentarischen Innenausschuss (Home Affairs Select Committee) [Nachweise](#) dafür vorgelegt, dass sich die Zahl der Fälle, in denen ein Verdacht auf Tötung im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt besteht, in den ersten drei Wochen des Lockdowns im Vergleich zum jeweiligen Zeitraum der letzten zehn Jahre verdoppelt hat. Gleichzeitig hat die Pandemie die Arbeit von Organisationen, die sich um Opfer häuslicher Gewalt kümmern, erschwert. Dem [Europarat](#) übermittelte Berichte zeigen, dass Frauenhäuser in einigen Gebieten keine Frauen mehr aufgenommen haben, weil sie nicht wussten, wie sie mit dem Infektionsrisiko umgehen sollten, während andere hauptsächlich auf Online-Unterstützung und telefonische Unterstützung gesetzt haben, mit der Folge, dass die Frauen ihren gewalttätigen Partnern weiter ausgesetzt waren. Die Europäische Frauenlobby (EFL) und ihre Mitgliederorganisationen [wiesen darauf hin](#), dass wichtige Unterstützungsleistungen aufgrund der Pandemie nicht mehr im gleichen Maße erbracht werden könnten.

Vor dem Hintergrund des [erneuten Anstiegs der Covid-19-Fälle](#) in vielen EU-Ländern und der sich abzeichnenden Verhängung weiterer lokaler oder breiter angelegter Lockdowns stellt sich die Frage, welche Lehren sich aus den Geschehnissen Anfang des Jahres ziehen lassen. [Viele](#) EU-Staaten haben proaktiv gehandelt, um Frauen zu schützen, bestehende Hilfsangebote aufrecht zu erhalten und Opfern neue Formen der Unterstützung zu bieten. So hat die Regierung in **Spanien** einen [Krisenplan](#) mit Notfallmaßnahmen zur Unterstützung von Opfern von häuslicher und sexueller Gewalt, von Menschenhandel, sexueller Ausbeutung und Prostitution aufgelegt. Diese Maßnahmen umfassen ein [Gesetz](#), nach dem Unterstützungsleistungen und Frauenhäuser als zentrale Dienste eingestuft werden, sodass sie weiterhin persönlich informieren, soziale Unterstützung leisten und Rechtsberatung anbieten sowie Schutzanordnungen umsetzen können. Der Plan enthält zudem eine Reihe weiterer Maßnahmen wie die vorübergehende Nutzung von Ferienunterkünften als Frauenhäuser, die Erweiterung der Anwendung AlertCops um eine [SOS-Funktion](#), sodass Opfer und im Gesundheitswesen Beschäftigte direkt die Polizei rufen können, sowie den Start einer [Aufklärungskampagne](#). In **Frankreich** wurden ebenfalls [umfassende Maßnahmen](#) ergriffen, darunter die Bereitstellung zusätzlicher öffentlicher Mittel für den Ausbau der nationalen telefonischen Anlaufstelle und des Online-Dienstes bei häuslicher Gewalt und die vorübergehende Einrichtung von Anlaufstellen in Supermärkten und Apotheken. Es gibt einige Hinweise darauf, dass die Maßnahmen Wirkung gezeigt haben. Im **Vereinigten Königreich** hat Refuge, die landesweit größte Hilfsorganisation im Bereich häusliche Gewalt, die bereits über eine erhebliche Zunahme der Anrufe bei ihrer telefonischen Anlaufstelle und der Besuchszahlen ihrer Website [berichtete](#), festgestellt, dass die Zahl der Anrufe bei der telefonischen Anlaufstelle am Tag nach dem Start einer Aufklärungskampagne innerhalb eines einzigen Tages um 120 % und die Zahl der Aufrufe ihrer Website um 700 % [gestiegen](#) ist. Bei einer separaten telefonischen Anlaufstelle für Menschen, die häusliche Gewalt ausüben und Hilfe suchen, gingen ebenfalls 25 % mehr Anrufe ein.

Was die langfristige Perspektive angeht, [prüft](#) das EIGE, wie die EU und die Mitgliedstaaten Frauen während Krisen wie Pandemien, Naturkatastrophen oder Zeiten der wirtschaftlichen Rezession noch besser vor gewalttätigen Partnern und anderen Formen der geschlechtsspezifischen Gewalt schützen können<sup>11</sup>. Angesichts der sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der aktuellen Pandemie ist es besonders wichtig, die negativen Folgen, wie sie die Wirtschaftskrise 2008 nach sich zog, zu vermeiden. Die Sparpolitik [führte zu](#) Einschnitten bei den Diensten zur Beendigung von Gewalt gegen Frauen und Unterstützung der Opfer von Gewalt, sodass viele dieser Dienste dem Bedarf bei Ausbruch der Pandemie nicht gerecht werden und [nicht ausreichend](#) Hilfe leisten konnten. Frauenorganisationen [warnen](#) davor, dass einige Länder die Mittel für spezialisierte Unterstützungsdienste aufgrund von durch die Pandemie verursachten Haushaltszwängen bereits drastisch gekürzt haben. Dies ist insofern besonders besorgniserregend, da der Bedarf an Notfallinterventionen, Beratung und Therapie in den Monaten nach der Krise wohl steigen wird.

## Internationaler Kontext

### Vereinte Nationen

Das [Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau](#) (1979)<sup>12</sup> und die [Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen](#) (1993) stellen die grundlegenden Dokumente in diesem Bereich dar. Auch wenn sie keinen bindenden Charakter hat, so war die Erklärung doch das erste internationale Instrument, das ausschließlich gegen Frauen gerichtete Gewalt behandelt.

Gewalt gegen Frauen ist einer der kritischen Bereiche, die im [Pekinger Aktionsprogramm \(Beijing Platform for Action – BPfA\)](#) identifiziert werden, das bei der vierten Weltfrauenkonferenz im Jahr 1995 angenommen wurde. In diesem Programm sind Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung dieser Form der Gewalt aufgeführt, die von den Staaten, den internationalen Organisationen oder Nichtregierungsorganisationen zu ergreifen sind. Die [Kommission der Vereinten Nationen zur Rechtsstellung der Frau](#) verfolgt und überprüft den Fortschritt bei der Umsetzung der Erklärung von Peking und des Pekinger Aktionsprogramms. [2016](#) verurteilte die Kommission nachdrücklich jede Form der Gewalt gegen Frauen und Mädchen und forderte eine Reihe von [Maßnahmen](#), darunter die Verbesserung der Rechtsvorschriften und ihrer Umsetzung. Bei ihrer 64. Sitzung im Jahr 2020 verpflichtete sich die Kommission zu einer vollständigen, wirksamen und rascheren Umsetzung des BPfA, einschließlich der Beseitigung und Verhütung aller Formen von Gewalt und Ausbeutung sowohl in der realen als auch in der Cyber-Welt, und der Erbringung von Unterstützungsleistungen für alle Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind.<sup>13</sup>

Im Jahr 2017 [bewertete](#) die Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen über Gewalt gegen Frauen die Angemessenheit des gegenwärtigen internationalen Rechtsrahmens und kam zu dem Schluss, dass die größte Herausforderung bei der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen in der unzureichenden Einbindung und Anwendung der internationalen Standards besteht. Mit der im Juli 2017 angenommenen [Allgemeinen Empfehlung Nr. 35](#) zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen soll ihre Umsetzung beschleunigt werden. Diese und die durch sie aktualisierte vorherige [Allgemeine Empfehlung Nr. 19](#) sind wegweisende Dokumente, da sie Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsfrage und Form der geschlechtsspezifischen Diskriminierung (Nr. 19) einstufen sowie das Verbot geschlechtsspezifischer Gewalt als Norm anerkennen und die Definition von Gewalt dahingehend erweitern, dass sie auch Verletzungen der Rechte hinsichtlich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit umfasst (Nr. 35). Im [Bericht von 2018](#) der Sonderberichterstatterin wird Online-Gewalt gegen Frauen unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte untersucht, während sich der [Bericht von 2019](#) mit dem Thema Gewalt in der Geburtshilfe auseinandersetzt. Der [Bericht von 2020](#) befasst sich mit Gewalt gegen Journalistinnen.

Zu den [Zielen für nachhaltige Entwicklung](#) der Vereinten Nationen gehört auch das Ziel der Gleichstellung der Geschlechter, das Unterziele wie die Beendigung der Gewalt gegen und der

Diskriminierung von Frauen und Mädchen sowie die Beendigung von Praktiken wie der weiblichen Genitalverstümmelung und der Kinderheirat, Frühverheiratung und Zwangsheirat umfasst.

## Internationale Arbeitsorganisation

Im Juni 2019 hat die Internationale Arbeitsorganisation das [Übereinkommen gegen Gewalt und Belästigung](#) verabschiedet, das für Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt gilt und die Unterzeichnerstaaten verpflichtet, einen inklusiven, integrierten und geschlechterorientierten Ansatz zu verfolgen, um Gewalt und Belästigung in diesem Umfeld zu verhüten und zu beseitigen.

## Europarat

Im Jahr 2002 verabschiedete das Ministerkomitee eine [Empfehlung über den Schutz von Frauen vor Gewalt](#), in welcher es unter anderem die Mitgliedstaaten aufforderte, Aktionspläne zur Verhütung von Gewalt und zum Schutz der Opfer auszuarbeiten.

Das [Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt](#) („Istanbul-Konvention“) wurde im Mai 2011 zur Unterzeichnung aufgelegt und trat im August 2014 in Kraft. Dies ist das erste rechtsverbindliche Übereinkommen Europas in diesem Bereich, das einen umfassenden Rahmen für die Verhütung von Gewalt, den Schutz der Opfer und die Verfolgung der Täter schafft. Mit Stand November 2020 haben alle EU-Mitgliedstaaten das Übereinkommen [unterzeichnet](#) und 21 Mitgliedstaaten (AT, BE, CY, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IE, IT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, SE und SI) haben es ratifiziert. Im Juli 2020 hat die polnische Regierung jedoch angekündigt, vom Übereinkommen zurücktreten zu wollen.

## Was unternimmt die EU?

Im [Vertrag über die Europäische Union](#) (EUV) werden der Grundsatz der Gleichheit zwischen Frauen und Männern sowie die Nicht-Diskriminierung (Artikel 2) bestätigt. Die [Charta der Grundrechte](#) garantiert das Recht auf Würde (Titel I) und auf Gleichheit (Titel III). Sie enthält unter anderem spezielle Vorschriften zum Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit und untersagt jegliche Diskriminierung aufgrund des Geschlechts. Außerdem wird, wenngleich ohne Rechtskraft, in Erklärung 19 zu Artikel 8 des [Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#) (AEUV) der politische Wille der Mitgliedstaaten bestätigt, jede Form häuslicher Gewalt zu bekämpfen.

## Politische Verpflichtungen

Die Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt ist eine der zentralen Prioritäten der [EU-Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020–2025](#), einer [Fortsetzung](#) des [Strategischen Engagements der EU für die Gleichstellung der Geschlechter](#) für den Zeitraum 2016–2019.

Ein zentraler Aktionsbereich ist die Verbesserung der Verfügbarkeit, Qualität und Zuverlässigkeit von Daten zu geschlechtsspezifischer Gewalt in Zusammenarbeit mit Eurostat, dem Europäischen Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE) und der Agentur für Grundrechte. Das EIGE beteiligt sich an einem [Projekt](#) zur Verbesserung der Sammlung und Harmonisierung von Daten über Gewalt gegen Frauen, die von nationalen Polizeikräften, Justizbehörden sowie Gesundheits- und Sozialdiensten in der gesamten EU erhoben werden. 2017 hat es die Gewalt gegen Frauen in seinen [Gleichstellungsindex](#) zur Messung des Fortschritts in der gesamten EU [aufgenommen](#). Eine von Eurostat koordinierte EU-weite Erhebung soll zudem neue Daten zur Gewalt gegen Frauen und zu anderen Formen zwischenmenschlicher Gewalt liefern. Die Ergebnisse sollen 2023 vorliegen.

Eine weitere Priorität ist der [Beitritt der EU](#) zur Istanbul-Konvention des Europarats, der dazu beitragen könnte, den Frauen überall in Europa einen gleichwertigen Schutz gegen alle Formen von Gewalt zu bieten. Im Oktober 2015 legte die Kommission einen [Fahrplan](#) für den Beitritt der EU vor. Im März 2016 folgten dann zwei Vorschläge für Beschlüsse des Rates: einer über die [Unterzeichnung](#) und einer über den [Abschluss](#) (die Ratifizierung) des Übereinkommens im Namen der EU. Die

Konvention wurde am 13. Juni 2017 von der EU [unterzeichnet](#). Der nächste Schritt ist der formelle Beitritt der EU zur Konvention, für den es der Zustimmung des Europäischen Parlaments bedarf.

Sollte der Beitritt der EU zur Konvention weiterhin blockiert werden, beabsichtigt die Kommission gemäß der neuen Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter, im Jahr 2021 Maßnahmen (im Rahmen der Zuständigkeit der EU) vorzuschlagen, mit denen die gleichen Ziele wie mit der Istanbul-Konvention erreicht werden sollen. Insbesondere plant die Kommission, die Kriminalitätsbereiche, in denen eine Harmonisierung möglich ist, auf bestimmte Formen geschlechtsspezifischer Gewalt auszuweiten und zusätzliche Maßnahmen zur Verhütung spezifischer Formen geschlechtsspezifischer Gewalt, einschließlich sexueller Belästigung, Missbrauch von Frauen und weiblicher Genitalverstümmelung, vorzuschlagen. Darüber hinaus wurde im Juni 2020 eine Strategie für die Rechte von Opfern [vorgelegt](#), die den besonderen Bedürfnissen der Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt Rechnung trägt.

Im Bereich des auswärtigen Handelns der EU wird in den 2008 angenommenen [Leitlinien der EU betreffend Gewalt gegen Frauen](#) die Verpflichtung der EU bekräftigt, die Rechte der Frauen in Drittländern zu fördern und zu schützen. Die Union behandelt das Problem der Gewalt gegen Frauen im Rahmen ihrer spezifischen Menschenrechtsdialoge und unterstützt Projekte zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen mithilfe des [Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte](#). Im Jahr 2015 nahmen die Europäische Kommission und der EAD einen [Aktionsplan zur Gleichstellung der Geschlechter](#) für das auswärtige Handeln im Zeitraum 2016–2020 an, in dessen Mittelpunkt die Gewalt gegen Frauen und Mädchen steht. Aufbauend auf den mit diesem Plan erzielten Ergebnissen soll es 2020 eine Neuauflage des Plans mit einem umfassenden Ansatz und Einbeziehung aller einschlägigen Elemente des Plans in das auswärtige Handeln der EU geben. 2017 starteten die Europäische Union und die Vereinten Nationen die [Initiative „Spotlight“](#) mit einer anfänglichen Investition von rund 500 Mio. EUR, um im Einklang mit der [Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung](#) Maßnahmen zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen und Mädchen zu unterstützen.

In Einklang mit ihrem stärker auf Verhütung ausgerichteten Ansatz, wird die Kommission zudem ein EU-Netz zur Verhütung von geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt einrichten, über das Mitgliedstaaten und Interessenträger bewährte Verfahren austauschen können. Ferner wird sie Mittel für Schulungen, den Aufbau fachlicher Kapazitäten und Unterstützungsdienste bereitstellen. Das Daphne-Programm, über das Projekte zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt und zum Schutz von Opfern finanziert werden, wird im Rahmen des neuen Programms „Rechte und Werte“ 2021–2027 weitergeführt.

Zur Lösung des verbreiteten Problems der Online-Gewalt gegen Frauen und Mädchen plant die Kommission, einen Rechtsakt über digitale Dienstleistungen vorzuschlagen (der im [Dezember 2020](#) vorgelegt werden soll), in dem klar geregelt wird, welche Pflichten Online-Plattformen in Bezug auf Inhalte, die von Nutzern verbreitet werden, haben. Außerdem möchte sie die Entwicklung eines neuen Rahmens für die Zusammenarbeit zwischen Internetplattformen erleichtern. Zudem wird sie zur Bekämpfung von Menschenhandel eine neue „Strategie zur Beseitigung des Menschenhandels“ und zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern ebenfalls eine entsprechende Strategie vorlegen. Die Strategie zur Verhütung des sexuellen Missbrauchs von Kindern wurde im Juli 2020 [vorgelegt](#).

## Gesetzgeberische Maßnahmen

Derzeit verfügt die EU über kein spezielles rechtsverbindliches Instrument, um Frauen vor Gewalt zu schützen.<sup>14</sup> Es wurden allerdings Rechtsinstrumente in verschiedenen Bereichen, in denen Frauen Opfer von Gewalt werden können, und in den Bereichen eingeführt, in denen Gewaltphänomene mit grenzübergreifenden Aspekten auftreten, weil hier die Zuständigkeit der EU für kriminalitätsbezogene Maßnahmen am stärksten zum Tragen kommt. Das heißt bedauerlicherweise, dass die EU keine umfassenden Schritte gegen breiter gefächerte Erscheinungsformen der Gewalt, wie sie die Frauen erleiden, unternommen hat.<sup>15</sup>



Diese Instrumente betreffen beispielsweise die Gleichbehandlung und die Nichtdiskriminierung, einschließlich eines Verbots sexueller Belästigung ([Richtlinie 2006/54/EG](#), eine Neufassung der [Richtlinie 2002/73/EG](#) hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen, [Richtlinie 2010/41/EU](#) zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben, und [Richtlinie 2004/113/EG](#) hinsichtlich der Gleichbehandlung beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen<sup>16)</sup>, den Menschenhandel ([Richtlinie 2011/36/EU](#) zur Bekämpfung des Menschenhandels und [Richtlinie 2004/81/EG](#) über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind) und den Opferschutz durch Stärkung der Rechte von Opfern unabhängig von ihrer Nationalität und dem EU-Mitgliedstaat, in dem das Verbrechen stattgefunden hat, und auch unabhängig davon, ob die Opfer innerhalb der EU reisen oder umziehen ([Richtlinie 2012/29/EU](#) über die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten, [Richtlinie 2011/99/EU](#) über die Europäische Schutzanordnung und [Verordnung \(EU\) Nr. 606/2013](#) über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen<sup>17)</sup>).

## Mitgliedstaaten

Obwohl es Gemeinsamkeiten zwischen den nationalen Strategien zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen gibt, haben die Mitgliedstaaten unterschiedliche Herangehensweisen an das Problem gewählt.

Was die Gesetzeslage anbelangt, so sind physische häusliche Gewalt sowie sexuelle Gewalt die Hauptformen strafbarer Gewalt. Psychische häusliche Gewalt, Zwangsheiraten, sexuelle Belästigung oder weibliche Genitalverstümmelung werden je nach Land unterschiedlich bestraft.<sup>18</sup> In bestimmten Fällen ist eine Klage des Opfers notwendig, um das rechtliche Verfahren in Gang zu setzen.<sup>19</sup> Die niedrige Rate der Strafverfolgungen und Verurteilungen bei häuslicher Gewalt und Vergewaltigung scheint in vielen Mitgliedstaaten ein Problem darzustellen. Um dem Abhilfe zu schaffen, haben Spanien und das Vereinigte Königreich [Fachgerichte](#) für Fälle von Gewalt gegen Frauen eingerichtet.

Neben legislativen Maßnahmen haben die Mitgliedstaaten im Laufe der letzten Jahre politische Strategien zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen beschlossen, entweder durch nationale Aktionspläne (NAP) zu allen Formen der Gewalt oder durch Aktionspläne zu bestimmten Formen der Gewalt, oder sie haben Maßnahmen in andere Aktionspläne eingebunden, die beispielsweise darauf abzielen, die Gleichstellung der Geschlechter und die soziale Inklusion zu fördern.<sup>20</sup> Aus [NRO-Daten](#) von 2017 geht hervor, dass 24 EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2016 oder danach über NAP zur Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt verfügten. Häusliche Gewalt und Menschenhandel sind die in den NAP am häufigsten angesprochenen Themen, obgleich sie sich zunehmend auch mit sexueller Gewalt, insbesondere sexueller Belästigung und weibliche Genitalverstümmelung, befassen. Im Hinblick auf die Arten der Intervention wird innerhalb der Aktionspläne Maßnahmen zur Vorbeugung (z. B. Sensibilisierungsprogramme, Ausbildung von Fachkräften, die im Kontakt mit den Opfern stehen, Behandlungsprogramme für Täter) und zur Unterstützung (Frauenhäuser, telefonische Beratungsdienste) wachsende Aufmerksamkeit entgegengebracht. Programme zur Wiedereingliederung, welche auf die Bedürfnisse der weiblichen Gewaltopfer zugeschnitten sind (Zugang zu bezahlbaren Wohnungen, zu Beschäftigung und Ausbildung sowie Einkommenshilfe), sind unterdessen weniger verbreitet.<sup>21</sup> 2020 [stellte der Europarat fest](#), dass viele Länder mehr tun könnten, um sicherzustellen, dass ihre NAP alle Formen von Gewalt abdecken und dass die entsprechenden Maßnahmen überwacht und umfassend finanziert werden.

## Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament hat mit seiner [Entschließung](#) vom 11. Juni 1986 zum ersten Mal Alarm im Hinblick auf das Problem der Gewalt gegen Frauen geschlagen. Seither spielt es eine besonders bedeutende Rolle in diesem Bereich, nicht zuletzt durch seinen [Ausschuss für die Rechte der Frauen](#)

[und die Gleichstellung der Geschlechter](#) (FEMM). Im Jahr 2015 richtete der Ausschuss eine [Arbeitsgruppe zum Thema Gewalt gegen Frauen](#) ein, um ein Forum für den Gedankenaustausch und die Ausarbeitung einer Strategie zu diesem Problem zu schaffen.

Das Europäische Parlament hat die Kommission zuvor bereits aufgefordert, die Umsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften der EU zur Gleichstellung der Geschlechter wirksamer zu überwachen, und hat eigene Bewertungen der [Richtlinie zum Opferschutz](#) und der [Europäischen Schutzanordnung](#) durchgeführt. Darin [kam es zu dem Ergebnis](#), dass die Richtlinie in der EU nicht vollständig umgesetzt wurde, insbesondere was den Zugang zu Unterstützungsleistungen betrifft, und dass Unterschiede zwischen Justizsystemen (Stalking etwa ist nicht in allen Ländern der EU eine Straftat) der Anwendung der Europäischen Schutzanordnung im Wege stehen. 2020 nehmen der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten und der Ausschuss für die Rechte der Frauen und die Gleichstellung der Geschlechter des Europäischen Parlaments eine [Bewertung](#) der Umsetzung der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels vor.

Außerdem fordert das Europäische Parlament die Kommission seit [2009](#) auf, einen umfassenden Vorschlag für eine Richtlinie über die Verhütung und Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Frauen auszuarbeiten, um sicherzustellen, dass alle Frauen in der EU gleichermaßen vor männlicher Gewalt geschützt werden. In seiner [Entschließung](#) vom 25. Februar 2014 forderte es überdies den Rat auf, [Gewalt gegen Frauen](#) zu den in Artikel 83 Absatz 1 [AEUV](#) angeführten [Bereichen besonders schwerer Kriminalität](#) hinzuzufügen, und es ersuchte die Kommission, als Ergänzung zu einer künftigen EU-Richtlinie das Verfahren für den Beitritt der EU zur Istanbul-Konvention des Europarats einzuleiten. Das Europäische Parlament hat immer wieder Fortschritte im Hinblick auf diese Empfehlungen gefordert.<sup>22</sup>

Was die Istanbul-Konvention betrifft, hat das Europäische Parlament die Frage des Beitritts der EU [geprüft](#), bevor es förmlich um seine Zustimmung ersucht wurde. In seiner [vorläufigen Entschließung](#) vom 12. September 2017 begrüßte es die Unterzeichnung des Übereinkommens durch die EU und forderte den Rat nachdrücklich auf, die Ratifizierung durch die EU zu beschleunigen. Allerdings äußerte es auch Bedauern darüber, dass der Beitritt der EU auf zwei Bereiche beschränkt wurde (justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen sowie Asyl und *Nichtzurückweisung*). Nach Ansicht des Parlaments führt dies zu Rechtsunsicherheiten über den Umfang des Beitritts der EU und Bedenken hinsichtlich seiner Umsetzung. In seiner [Entschließung](#) vom 4. April 2019 beschloss das Parlament, den Gerichtshof um eine [Stellungnahme](#) zu ersuchen, um die Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Vereinbarkeit der Beitrittsvorschläge und des Verfahrens mit den Verträgen auszuräumen, insbesondere was die Rechtsgrundlage für die Beschlüsse und die Aufspaltung in zwei Beschlüsse anbelangt. Das Europäische Parlament forderte die Kommission außerdem auf, [Missverständnisse](#) über die Konvention insbesondere in Bezug auf die Begriffe „Geschlecht“ und „geschlechtsspezifische Gewalt“, die einige EU-Mitgliedstaaten davon abhalten, sie zu ratifizieren, proaktiv auszuräumen. Aus einer für das Europäische Parlament durchgeführten [Bewertung des europäischen Mehrwerts](#) geht hervor, dass eine EU-Richtlinie weitaus größere Auswirkungen auf die nationalen Rechtsordnungen haben würde als der Beitritt der EU zur Istanbul-Konvention, dass aber beide Instrumente zusammengenommen einen wirklichen europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts garantieren würden, in dem Gewalt gegen Frauen nicht nur mit Worten verurteilt wird, sondern auch gesetzlich verboten ist. Das Parlament wäre an der Annahme des [Legislativvorschlags](#) zur Verhütung und Bekämpfung bestimmter Formen geschlechtsspezifischer Gewalt beteiligt, der Teil des Arbeitsprogramms der Kommission für das Jahr 2021 ist.

Abgesehen von diesen Rechtsvorschriften hat das Europäische Parlament [wiederholt](#) die Einrichtung eines einheitlichen Systems zur Sammlung von Statistiken zur geschlechtsspezifischen Gewalt in den Mitgliedstaaten, die Schaffung einer europäischen Beobachtungsstelle für Gewalt gegen Frauen und Mädchen sowie die Verabschiedung eines EU-weiten Strategie- und Aktionsplans zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen gefordert. Darüber hinaus hat das Europäische Parlament die Aufmerksamkeit auf [neue Formen geschlechtsspezifischer Gewalt](#) wie

Cyberstalking und Online-Belästigung gelenkt und auf die Notwendigkeit hingewiesen, bestimmte Formen von Gewalt, wie [sexuelle Belästigung](#), [Menschenhandel](#), [Zwangsprostitution von Frauen](#) und [weibliche Genitalverstümmelung](#), zu bekämpfen.<sup>23</sup> Ferner hat das Parlament auf die Anfälligkeit bestimmter Bevölkerungsgruppen, wie [Migrantinnen ohne Ausweispapiere](#), [weibliche Asylsuchende und Flüchtlinge](#), [Frauen und Mädchen mit Behinderungen](#) sowie [LBTI-Frauen und weibliche Roma](#), und die Probleme, denen sie sich gegenübersehen, hingewiesen. Seit November 2020 arbeiten parlamentarische Ausschüsse an Berichten zum Thema [Gewalt im häuslichen Umfeld und Sorgerecht](#), zur [Bekämpfung von Cyber-Gewalt](#) und zu den Auswirkungen der Pandemie. Das Parlament machte ebenfalls darauf aufmerksam, dass [Rückschläge bei den Rechten der Frauen und der Gleichstellung der Geschlechter](#) die Instrumente und Ressourcen für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen auf nationaler Ebene untergraben, und forderte ein erneuertes Engagement auf nationaler, EU- und [globaler](#) Ebene. Es spricht sich für eine Aufstockung der Mittel für das [Programm „Rechte und Werte“](#) 2021–2027 aus, das das Daphne-Programm zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen umfasst.

## Standpunkte der Interessenträger

Es gibt eine Reihe spezifischer Themen im Zusammenhang mit Gewalt gegen Frauen, die im Mittelpunkt des Interesses und des Engagements von Organisationen der Zivilgesellschaft und anderen Interessenträgern stehen.

Zuletzt waren es die neuesten Daten zu den negativen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Sicherheit von Frauen, auf die verschiedene Organisationen verwiesen haben, darunter auch die europäische Dachorganisation, die [Europäische Frauenlobby](#) (EFL), die von Anfang an davor gewarnt hat, dass Frauen und Mädchen während der Ausgangssperren aufgrund der vermehrten Spannungen im Haushalt einem [größeren Risiko](#) ausgesetzt sind, Opfer häuslicher Gewalt zu werden. Die EFL [fordert](#) die nationalen Behörden auf, mit Frauenorganisationen zusammenzuarbeiten, um sich ein klareres Bild von den Geschehnissen in den Haushalten zu machen, und ihnen kurz- und langfristig die Unterstützung zukommen zu lassen, die sie benötigen, um Opfern zu helfen. Außerdem empfiehlt sie spezifische Maßnahmen zur Gewährleistung eines durchgehenden Zugangs zu telefonischen Anlaufstellen und rechtlichen Diensten. Das Netzwerk [Women against Violence Europe](#) (WAVE) hat mit seiner Erfassung der Hilfsdienste wie telefonische Anlaufstellen, Frauenzentren und Frauenhäuser für weibliche Opfer in Europa bereits auf Lücken bei der Unterstützung hingewiesen. Laut seinem jüngsten [Bericht](#) vom Dezember 2019 gibt es in 21 EU-Ländern mindestens eine telefonische Anlaufstelle für Opfer, wobei jedoch nur 16 den Mindeststandards der Istanbul-Konvention entsprechen und gebührenfrei und rund um die Uhr erreichbar sind; außerdem erfüllen nur fünf Mitgliedstaaten die Mindeststandards im Hinblick auf die Bettenzahl in Frauenhäusern.

Ein weiteres Thema der jüngsten Debatten waren die der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen im Rahmen der EU-Förderprogramme für den Zeitraum 2021–2027 zugedachten Mittel. Im September 2020 verfassten 14 Mitglieder des Bündnisses „European Coalition to End Violence against Women and Girls“ einen [offenen Brief](#) an die Entscheidungsträger in der EU zum MFR 2021–2027 und zu den Aufbauplänen der EU im Rahmen von „NextGenerationEU“, in dem sie die EU dringend aufforderten, ausreichend EU-Mittel zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und die Bekämpfung und Beendigung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen bereitzustellen. Das Bündnis setzt sich für eine Verdreifachung der für das Programm „Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“ vorgesehenen Mittel auf 1,83 Mrd. EUR ein. Zudem fordert es mehr Mittel für das EIGE. Die EFL formulierte in einem [offenen Brief](#) an den ECOFIN-Rat vom 3. November 2020 ähnliche, auf eine solide Finanzausstattung abzielende Forderungen.

Der Beitritt zur Istanbul-Konvention ist ein Punkt, der zwar schon länger auf der Agenda steht, aber nach wie vor aktuell und sehr wichtig ist, nicht zuletzt, da die Konvention das Fundament für einen systematischen und EU-weiten Ansatz für die Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt bildet. Dies wird von zahlreichen Organisationen so gesehen, und viele von ihnen haben sich in den

vergangenen Jahren für eine Ratifizierung der Konvention durch die Mitgliedstaaten eingesetzt, darunter die [EFL](#), der [Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss](#) und die Organisation „European Coalition to End Violence against Women and Girls“, ein strategisches Bündnis aus über 25 transeuropäischen, in den Bereichen Menschenrechte und soziale Gerechtigkeit tätigen Organisationen der Zivilgesellschaft, das im Juni 2018 anlässlich des ersten Jahrestages der Unterzeichnung der Istanbul-Konvention durch die EU sein [Bedauern](#) darüber zum Ausdruck brachte, dass beim Ratifizierungsprozess nicht ausreichend Fortschritte erzielt werden.

Im Hinblick auf den Rechtsrahmen der EU zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt hat die EFL eine umfassende EU-Strategie zur Beendigung aller Formen von Gewalt gegen Frauen in Europa [gefordert](#). Im September 2019 hat die EFL bei einer vom finnischen Ratsvorsitz organisierten [Konferenz](#) ihre Forderung nach einem umfassenden EU-weiten Aktionsplan zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen einschließlich einer Richtlinie bekräftigt, die alle Formen der Gewalt umfasst. Die EFL fordert die EU zudem dringend zum Erlass von Rechtsvorschriften auf, um der [Prostitution](#) und dem [Sexhandel ein Ende zu setzen](#), indem der Kauf von Sex bis 2020 unter Strafe gestellt wird. Es sind mittlerweile zwanzig Jahre vergangen, seit die EFL [einen Antrag](#) angenommen hat, in dem festgestellt wird, dass Prostitution und Frauenhandel eine grundlegende Verletzung der Menschenrechte der Frauen darstellen.

Überwachung ist für die Interessenträger ein weiteres wichtiges Thema. Die [Beobachtungsstelle](#) der EFL für Gewalt gegen Frauen, der Mitglieder aus 32 europäischen Ländern sowie sieben internationale und europäische Frauenorganisationen angehören, ermittelt Probleme und überwacht kontinuierlich den Fortschritt bei der Beseitigung der Gewalt gegen Frauen. Ein neuerer Interessen- und Maßnahmenswerpunkt ist die Annahme internationaler Standards zur Beendigung von Gewalt gegen Frauen in der [Arbeitswelt](#). Ein weiteres zentrales Thema der EFL und anderer Organisationen ist die Schaffung eines Bewusstseins für die Existenz und die Auswirkungen von Online-Gewalt. Die EFL hat 2017 eine [Analyse](#) der Lage veröffentlicht und eine Initiative zur Unterstützung von [politisch engagierten Frauen](#) gestartet. WAVE hat als Teil des CYBERSAFE-Projekts Untersuchungen zu Cyber-Gewalt gegen Frauen und Mädchen veröffentlicht. Der [Projektbericht 2020](#) enthält eine Literaturübersicht zu diesem Thema und zeichnet ein Bild von der Lage in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten.

Ferner betonen die Interessenträger, wie wichtig es ist, auf die besondere Situation und die besonderen Bedürfnisse verschiedener Gruppen von Frauen einzugehen und sich für bestimmte Bevölkerungsgruppen stark zu machen. Ein wichtiger Tätigkeitsbereich des WAVE-Netzwerks ist die Schaffung eines Bewusstseins für die Bedeutung von [spezialisierten Unterstützungsdiensten für Frauen](#) sowie die Arbeit am Schutz dieser Dienste vor einer geschlechtsneutralen Politik und geschlechtsneutralen Verfahren. Im August 2020 veröffentlichte WAVE ein [Handbuch](#) darüber, wie diesem Phänomen begegnet werden kann. Darin wird das Erfordernis in den Vordergrund gerückt, dass diese Dienste dem Umstand Rechnung tragen müssen, dass unterschiedliche weibliche Opfer von Gewalt mit verschiedenen Formen der Diskriminierung konfrontiert sind. Außerdem veröffentlichte das Netzwerk ein [Positionspapier](#) über Intersektionalität und einen inklusiven Ansatz für den Umgang mit geschlechtsspezifischer Gewalt und gab spezifische Empfehlungen für die [Verbesserung der Unterstützung und des Schutzes von älteren Frauen](#) und [von Frauen mit Behinderung](#) ab. Eine Reihe von Organisationen bemüht sich um Aufklärung über schädigende Praktiken wie [Genitalverstümmelung](#) und um die Verhinderung dieser Praktiken. Das Netzwerk [European Network of Migrant Women](#) (ENOMW) hat [darauf aufmerksam gemacht](#), dass die Zahl der weiblichen Opfer des Menschenhandels in der Europäischen Union zunimmt. Es hat umfassende Unterstützungs- und Rehabilitationsprogramme sowie eine bessere Ausbildung des Personals der Aufnahmezentren und Maßnahmen zur Bekämpfung der Nachfrage gefordert. Vor kurzem hat das Netzwerk die Kommission [aufgefordert](#), das Mandat der EU-Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels zu verlängern, und hat darüber hinaus auf die besondere Gefährdung von Migrantinnen während der [Pandemie](#) aufmerksam gemacht, da Sicherheitsmaßnahmen bei ihnen oft nicht anwendbar sind.

## ZUM WEITERLESEN

De Vido, S.: [The ratification of the Council of Europe Istanbul Convention by the EU: A step forward in the protection of women from violence in the European legal system](#). Florenz: European University Institute, Frühjahr 2017, European Journal of Legal Studies, Ausgabe 9(2). S. 69.

Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen, [Gender Equality Index 2017: Measurement framework of violence against women](#), 2017 und [Gender Equality Index 2020](#).

Europäische Kommission, Generaldirektion Justiz und Verbraucher, [Violence against women and economic independence](#), 2017.

Europäische Kommission, [Attitudes towards violence against women in the EU](#), für die Generaldirektion Justiz und Verbraucher erstellter Bericht, 2015.

Nogaj, M.: [Combating violence against women: European Added Value Assessment](#). EPRS, Europäisches Parlament, 2013.

[Tackling violence against women and domestic violence in Europe – The added value of the Istanbul Convention and remaining challenges](#), Europäisches Parlament, Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten, 2020.

[The gendered impact of the COVID-19 crisis and post-crisis period](#), Europäisches Parlament, Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten, 2020.

[Gewalt gegen Frauen: Psychische Gewalt und Kontrolle durch Zwang](#), Europäisches Parlament, Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten, 2020.

[Implementation of the Daphne programme and other funds aimed at fighting violence against women and girls](#), Europäisches Parlament, Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten, 2019.

[Cyberviolence and hate speech online against women](#), Europäisches Parlament, Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten, 2018.

[Bullying and sexual harassment in the workplace, in public spaces and in political life](#), Europäisches Parlament, Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten, 2018.

[Violence against women and the EU accession to the Istanbul Convention](#), Europäisches Parlament, Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten, 2017.

[The issue of violence against women](#), Europäisches Parlament, Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten, 2016.

[Sexual exploitation and prostitution and its impact on gender equality](#), Europäisches Parlament, Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten, 2014.

## ENDNOTEN

<sup>1</sup> Malgesini, G., Cesarini Sforza, L., Babović, M.: [Gender-based Violence and Poverty in Europe](#), Briefing, EAPN Gender and Poverty Working Group, 2019; Peterman, A., Roy, S. und Ranganathan, M.: [How is economic security linked to gender-based violence? New insights from the Sexual Violence Research Initiative Forum 2019](#), International Food Policy Research Institute (IFPRI), 2. Dezember 2019; Bettio, F., Ticci, E.: [Violence against women and economic independence](#), Europäische Kommission, 2017.

<sup>2</sup> Siehe auch [Violence against women and the role of gender equality, social inclusion and health strategies: synthesis report](#), Europäische Kommission, 2010, Abschnitt 1.13, S. 81–85.

<sup>3</sup> Das statistische Amt der EU, Eurostat, [erhebt Daten](#) für eine Folgerhebung im Zeitraum 2020 bis 2022.

<sup>4</sup> Für diese Kategorie sind die Daten jedoch nicht für alle Mitgliedstaaten verfügbar. Ab 2018 standen für 14 Mitgliedstaaten vergleichbare Daten zu Frauen, die von ihrem Partner getötet wurden, zur Verfügung. Siehe die [Datenbank für Gender-Statistiken](#) des EIGE und die Analyse der Daten in [The EU is inching towards comparable data on intimate partner violence](#), EIGE, 2020. Die [Europäische Beobachtungsstelle für Femizid](#) hat im Jahr 2018 [auch Ergebnisse zum Femizid in Europa](#) veröffentlicht.

<sup>5</sup> Zahlen für 2006. Siehe: Estimated mortality related to domestic violence in Europe, summary of scientific report, Psytel, Juni 2010, S. 5. Der wissenschaftliche Bericht und die Zusammenfassung sind unter folgender Adresse abrufbar: <http://www.psytel.eu/en/>.

<sup>6</sup> Das EIGE arbeitet an einer Methode zur Einschätzung der Zahl der von Genitalverstümmelung gefährdeten Mädchen in der EU und veröffentlichte im November 2018 ihren [dritten Bericht](#), der Belgien, Griechenland, Frankreich, Italien, Zypern und Malta umfasst.

- <sup>7</sup> Goodey, J.: [Violence against women: placing evidence from a European Union-wide survey in a policy context](#). Journal of Interpersonal Violence, 2017, Bd. 32(12): 1760-1791.
- <sup>8</sup> Für einen Überblick über nationale Indikatoren und Definitionen siehe: [Data Collection on Violence Against Women](#), EIGE.
- <sup>9</sup> Nogaj, M.: [Combating violence against women: European Added Value Assessment](#). EPRS, Europäisches Parlament, 2013. S. 24.
- <sup>10</sup> Von Ballegooij, W.: [Equality and the Fight Against Racism and Xenophobia: Cost of Non-Europe Report](#), EPRS, Europäisches Parlament, 2018, S. 25–27. Siehe auch die frühere wissenschaftliche Analyse: Estimated cost of domestic violence in Europe, summary of scientific report. Psytel, Juni 2009. Aus dem Bericht geht hervor, dass allein häusliche Gewalt die EU 16 Mrd. EUR pro Jahr kostet, während sich die jährlichen Haushaltsmittel zur Verhütung dieser Gewalttaten in Europa auf mehrere Zehnmillionen Euro belaufen.<sup>10</sup> Der Bericht zeigt auch, dass durch eine Erhöhung der Haushaltsmittel für Präventionsmaßnahmen um einen Euro insgesamt 87 EUR, einschließlich 30 EUR direkter Kosten, eingespart werden könnten, S. 3–4. Der Bericht und die Zusammenfassung sind unter folgender Adresse abrufbar: <http://www.psytel.eu/en/>.
- <sup>11</sup> Erste Erkenntnisse unter: [Covid-19 wave of violence against women shows EU countries still lack proper safeguards](#), EIGE 18. November 2020. Die Studie wird Anfang 2021 veröffentlicht.
- <sup>12</sup> Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau trug mit seiner [Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 \(1992\)](#) dazu bei, dass Gewalt gegen Frauen als eine Form der Diskriminierung im Sinne des Übereinkommens anerkannt wurde.
- <sup>13</sup> 2020 veröffentlichte das EIGE eine [Überprüfung des BPfA](#) mit spezifischen Ergebnissen und Empfehlungen für die EU und die Mitgliedstaaten.
- <sup>14</sup> Die Kommission hat im Rahmen des Daphne-Programms eine [Machbarkeitsstudie](#) finanziert, mit der die Möglichkeiten und Erfordernisse der Vereinheitlichung der nationalen Rechtsvorschriften in Bezug auf Gewalt gegen Frauen, Gewalt gegen Kinder und Gewalt wegen sexueller Orientierung bewertet werden sollten. Die Studie gelangte zu dem Schluss, dass es schwierig ist, im EU-Recht eine geeignete Rechtsgrundlage für einige der vorgeschlagenen Mindeststandards zu finden, und dass die EU die offene Koordinierungsmethode (OKM) anwenden sollte, um eine größere Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern. Siehe S. 188–190.
- <sup>15</sup> Siehe: Goodey, J: 1762 sowie Manjoo, R. und Jones, J. (Hrsg.): [The Legal Protection of Women From Violence Normative Gaps in International Law](#). Routledge, 2019. Kapitel 5.
- <sup>16</sup> Gemäß diesen Richtlinien sind sowohl Belästigung aufgrund des Geschlechts als auch sexuelle Belästigung untersagt und wird beides als eine Form der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts betrachtet.
- <sup>17</sup> Diese ab dem 11. Januar 2015 anzuwendende Verordnung ist von Bedeutung für diejenigen Frauen, die [Opfer häuslicher Gewalt](#) wurden und ihr Recht auf Freizügigkeit innerhalb der EU nutzen möchten.
- <sup>18</sup> Nähere Informationen zu den jeweiligen Unterschieden finden sich in den Ergebnissen der Überwachungstätigkeit des Europarates aus den Jahren [2010](#), [2014](#) und [2020](#) sowie in den vom EIGE 2016 veröffentlichten [rechtlichen Definitionen](#) und [Kurzdarstellungen zur EU und zu den einzelnen Ländern bezüglich der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen](#).
- <sup>19</sup> [Protecting women against violence: analytical study of the results of the third round of monitoring the implementation of Recommendation Rec \(2002\) 5 on the protection of women against violence](#), Europarat, 2010, S. 14–15.
- <sup>20</sup> [Violence against women - victim support: review of the Implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States](#), Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE), 2012, S. 21–22; [Strategic Engagement for Gender Equality 2016-2019](#), S. 40–46.
- <sup>21</sup> Siehe die oben genannten Überwachungsergebnisse des Europarates.
- <sup>22</sup> Zum Beispiel in seinen Entschlüssen vom [9. Juni 2015](#), [24. November 2016](#), [14. März 2017](#), [12. September 2017](#), [11. September 2018](#), [28. November 2019](#) und [13. Februar 2020](#).
- <sup>23</sup> In seinen Entschlüssen von [2009](#), [2012](#), [2014](#) und [2020](#) wies das Europäische Parlament darauf hin, dass Hunderttausende Frauen in Europa von Genitalverstümmelung betroffen sind, und forderte die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, Maßnahmen zur Beendigung dieser Praxis zu ergreifen. Die Kommission organisierte im Mai 2013 eine [öffentliche Konsultation](#) zu diesem Thema. Diese Konsultation und ein [Bericht](#) des Europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen wurden von der Kommission bei der Ausarbeitung einer Reihe von Maßnahmen herangezogen; siehe: [Abschaffung der weiblichen Genitalverstümmelung \(FGM\)](#), COM(2013)0833 vom 25. November 2013.

## HAFTUNGSAUSSCHLUSS UND URHEBERRECHTSSCHUTZ

Dieses Dokument wurde für die Mitglieder und Bediensteten des Europäischen Parlaments erarbeitet und soll ihnen als Hintergrundmaterial für ihre parlamentarische Arbeit dienen. Die Verantwortung für den Inhalt dieses Dokuments liegt ausschließlich bei dessen Verfasser/n. Die darin vertretenen Auffassungen entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

© Europäische Union, 2020.

Bildnachweise: © Artem Furman / Adobe Stock.

[ep@ep.europa.eu](mailto:ep@ep.europa.eu) (Kontakt)

[www.ep.europa.eu](http://www.ep.europa.eu) (Intranet)

[www.europarl.europa.eu/thinktank](http://www.europarl.europa.eu/thinktank) (Internet)

<http://epthinktank.eu> (Blog)

