



**RAT DER  
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 24. November 2008 (02.12)  
(OR. fr)**

**16173/08**

**LIMITE**

**PESC 1549  
COHOM 133**

---

Betr.: **Leitlinien der EU betreffend Gewalt gegen Frauen und die Bekämpfung aller Formen der Diskriminierung von Frauen**

---

**Leitlinien der EU betreffend Gewalt gegen Frauen  
und die Bekämpfung aller Formen der Diskriminierung von Frauen**

**1. Ziel der Leitlinien**

Mit der Annahme von Leitlinien betreffend Gewalt gegen Frauen beweist die EU ihren eindeutigen politischen Willen, dem Thema Frauenrechte Vorrang einzuräumen und sich langfristig auf diesem Gebiet zu engagieren. Sie wendet sich in erster Linie dem Problem der Gewalt gegen Frauen und Mädchen zu, um sicherzustellen, dass sie über Mittel verfügt, um gegen eine der schlimmsten Menschenrechtsverletzungen, die es derzeit weltweit gibt, wirksam vorgehen zu können.

Diese Leitlinien stützen sich auf einen soliden multilateralen Besitzstand, und zwar auf die folgenden neuesten grundlegenden Dokumente: die eingehende Studie des Generalsekretärs der Vereinten Nationen über alle Formen der Gewalt gegen Frauen (2006), die Untersuchungen der VN-Sonderberichterstatterin über Gewalt gegen Frauen, Yakin Ertük, über Gewaltindikatoren (2008), die Resolution 61/143 der VN-Generalversammlung über die Verstärkung der Bemühungen zur Beseitigung aller Formen der Gewalt gegen Frauen (2006), die Resolutionen 1325 (2000) und 1820 (2008) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zum Thema "Frauen, Frieden und Sicherheit", die Entschließung 2005/2215 des Europäischen Parlaments zur Lage der Frau in bewaffneten Konflikten und ihrer Rolle beim Wiederaufbau und beim Demokratisierungsprozess in diesen Ländern nach Beilegung des Konflikts, die einschlägigen Artikel in den Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts sowie das Römische Statut zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs.

Ziel dieser Leitlinien ist zudem, eine größere Anzahl von konkreten Projekten zugunsten von Frauen und Mädchen zu fördern, und zwar insbesondere mit Mitteln des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte, aber auch unter Rückgriff auf andere geeignete Finanzierungsinstrumente der EU und der Mitgliedstaaten.

Mit der Annahme dieser Leitlinien wird die universelle Gültigkeit der Menschenrechte eindeutig bekräftigt.

## **2. Definition**

Für die Zwecke der vorliegenden Leitlinien wird der Begriff "Gewalt gegen Frauen" im Sinne der Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen folgendermaßen definiert:

"Der Begriff 'Gewalt gegen Frauen' bezeichnet jeden Akt der Gewalt gegen Frauen, der physische, sexuelle oder psychologische Schäden oder Leiden bei Frauen verursacht oder verursachen kann, einschließlich der Androhung solcher Gewaltakte, von Nötigung oder der willkürlichen Freiheitsberaubung, ob im öffentlichen oder im Privatleben."

### **3. Operative Leitlinien**

Die EU erinnert daran, dass es bei der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen drei untrennbar miteinander verbundene Ziele gibt: Prävention der Gewalt, Schutz und Unterstützung der Opfer und Verfolgung der Täter.

#### **3.1. Operative Ziele:**

##### **3.1.1. Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen und Bekämpfung der Diskriminierung von Frauen:**

Die EU wird darauf hinweisen, dass Frauen umso mehr Gewalt ausgesetzt sind, als sie an der Wahrnehmung ihrer sozio-ökonomischen und politischen Rechte gehindert werden. Um dieser Gewalt vorzubeugen, müssen die Strategien der Mitgliedstaaten wie auch die Strategien der EU im Rahmen ihres außenpolitischen Handelns daher vor allem gegen einzelstaatliche Rechtsvorschriften und Maßnahmen gerichtet sein, die Diskriminierungen von Frauen und Mädchen zur Folge haben, sowie gegen die Untätigkeit bei der Bekämpfung von bestehenden Diskriminierungen im Privatleben und von Geschlechterstereotypen.

##### **3.1.2. Erhebung von Daten über Gewalt gegen Frauen und Entwicklung von Indikatoren:**

Ungeachtet der Fortschritte in den letzten Jahren bedarf es genauer, vergleichbarer quantitativer und qualitativer Daten über alle Formen der Gewalt gegen Frauen und Mädchen sowie einschlägiger Indikatoren, damit die Mitgliedstaaten ihre Maßnahmen und Strategien in Kenntnis der Faktenlage ausarbeiten können. Derzeit gibt es nämlich noch erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Art der erhobenen Daten, was die untersuchten Bevölkerungsgruppen und die erfassten Gewaltakte betrifft. Die EU wird versuchen, institutionelle und sonstige Verfahren für die Datenerhebung festzulegen und einen Beitrag zur Stärkung der einzelstaatlichen Kapazitäten für die Erhebung und Verbreitung von zuverlässigen und genauen Daten zu leisten.

### **3.1.3. Einführung effizienter und abgestimmter Strategien:**

Die EU wird bei ihren Demarchen die Staaten daran erinnern, dass sie die zweifache Verantwortung tragen, der Gewalt gegen Frauen und Mädchen vorzubeugen und sie zu bekämpfen. Ihnen obliegt die Entwicklung von Strategien für die Prävention und für den Schutz und die Unterstützung der Opfer von Gewalt sowie für ihre Verteidigung auf allen Ebenen (auf lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene) und in allen Bereichen der Gesellschaft, insbesondere seitens der politisch Verantwortlichen, der öffentlichen und privaten Sektoren, der Zivilgesellschaft und der Medien. Auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene müssen schlagkräftige institutionelle Mechanismen für die Umsetzung, Abstimmung und Überwachung dieser Strategien eingeführt werden.

### **3.1.4. Bekämpfung der Straflosigkeit der Gewalttäter und Zugang der Opfer zur Justiz:**

Die EU wird vor allem betonen, dass die Staaten unbedingt sicherstellen müssen, dass Gewalt gegen Frauen und Mädchen rechtlich geahndet wird und dass die Gewalttäter vor einem Gericht für ihre Handlungen zur Verantwortung gezogen werden. Die Staaten müssen Gewaltakte gegen Frauen und Mädchen vor allem rasch, gründlich, unparteiisch und gewissenhaft untersuchen und dafür sorgen, dass ihr Strafrecht, vor allem ihre Verfahrens- und Beweisordnung, Bestimmungen enthält, die geeignet sind, Frauen in Verfahren gegen die Personen, die ihnen Gewalt zugefügt haben, zur Aussage zu bewegen und dabei ihren Schutz zu garantieren, und die insbesondere zulassen, dass die Opfer und ihre Vertreter als Nebenkläger auftreten. Die Straflosigkeit muss überdies durch positive Maßnahmen bekämpft werden, etwa durch entsprechende Ausbildung der Polizei- und Sicherheitskräfte, Rechtsberatung und wirksamen Schutz der Opfer und Zeugen, und indem dafür gesorgt wird, dass die Opfer nicht länger wirtschaftlich abhängig sind von den Gewalttätern.

### **3.2. Interventionsinstrumente der EU:**

Die Interventionsinstrumente müssen so beschaffen sein, dass alle EU-Akteure, in erster Linie jedoch die Botschaften der Mitgliedstaaten, die Delegationen der Kommission und das Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union eingebunden werden können.

Die EU wird sich bemühen, die Synergien zwischen der Umsetzung der vorliegenden Leitlinien und den anderen Leitlinien der EU im Bereich Menschenrechte, insbesondere den Leitlinien betreffend die Rechte des Kindes und die Menschenrechtsverteidiger, angemessen zu berücksichtigen.

Die EU wird sich entsprechend ihren operativen Zielen bei der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen insbesondere der folgenden Interventionsinstrumente bedienen:

#### **3.2.1. Allgemeine Demarchen:**

Die EU wird in ihren Beziehungen zu Drittstaaten und regionalen Organisationen die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und Mädchen und die dafür ursächlichen Diskriminierungen regelmäßig zur Sprache bringen. Bei diesen Demarchen wird es vor allem darum gehen, ob der nationale Rechtsrahmen mit den diesbezüglichen internationalen Normen und Verpflichtungen der jeweiligen Staaten vereinbar ist und inwieweit diese ihren Verpflichtungen tatsächlich nachkommen und ihre Umsetzung überwachen. Die EU wird zudem in allen Mandaten für ihre Sonderbeauftragten eine besondere Bezugnahme auf die Frauenrechte aufnehmen.

Zur Vorbereitung aller ihrer Demarchen wird die EU

- a) feststellen, welche Formen der Gewalt gegen Frauen und Mädchen auftreten, und die Daten und einschlägigen Indikatoren hierzu analysieren,
- b) feststellen, ob es ausdrücklich oder de facto diskriminierende Rechtsvorschriften und Verfahren gibt, die für die Gewalt verantwortlich sind,

- c) feststellen, ob staatliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen entweder ganz fehlen oder ob diese nicht ausreichen,
- d) ermitteln, welche internationalen und regionalen Instrumente für den Schutz der Frauenrechte die betreffenden Länder ratifiziert haben, insbesondere ob Vorbehalte dazu bestehen und inwieweit diese Instrumente in innerstaatliches Recht umgesetzt wurden,
- e) feststellen, welche Empfehlungen die internationalen und regionalen Mechanismen gegenüber diesen Ländern in Bezug auf die Frauenrechte und Gewalt gegen Frauen ausgesprochen haben.

Bei ihren Demarchen wird die EU insbesondere folgendermaßen vorgehen:

- f) Sie wird zur Ratifizierung des VN-Übereinkommens zur Beseitigung aller Formen der Diskriminierung von Frauen und des dazugehörigen Fakultativprotokolls, des der Afrikanischen Charta der Menschenrechte beigefügten Protokolls über die Rechte der Frauen sowie des Interamerikanischen Übereinkommens über die Verhütung, Bestrafung und Beseitigung der Gewalt gegen Frauen aufrufen.
- g) Sie wird dazu aufrufen, die Vorbehalte, die zu dem Übereinkommen angebracht worden sind, insbesondere die Vorbehalte, die mit den Zielen des Übereinkommens unvereinbar sind, zurückzunehmen, wobei sie sich vor allem auf die vom Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW) vorgenommene Auslegung dieser Vorbehalte stützen wird.
- h) Sie wird sich, gegebenenfalls im Wege der technischen Unterstützung, dafür einsetzen, dass die Berichte dem CEDAW fristgerecht vorgelegt und dass im Anschluss an die Berichte und Empfehlungen des Ausschusses Maßnahmen ergriffen werden.
- i) Sie wird mit Verteidigern und Verteidigerinnen der Frauenrechte sowie Frauenorganisationen einen Dialog und regelmäßige Konsultationen führen.
- j) Sie wird sich für die Beteiligung von Verteidigern und Verteidigerinnen der Frauenrechte sowie von Frauenorganisationen an der Ausarbeitung, Durchführung und Bewertung staatlicher Maßnahmen in diesem Bereich einsetzen.
- k) Sie wird die Staaten aufrufen, im Rahmen der allgemeinen regelmäßigen Überprüfung (UPR) konkrete Verpflichtungen im Hinblick auf die Bekämpfung der Gewalt gegen und der Diskriminierung von Frauen einzugehen.

- l) Sie wird zur Entwicklung geeigneter neuer regionaler und internationaler Instrumente aufrufen.

### **3.2.2. Spezifische ergänzende Demarchen zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen**

Zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen wird die EU die folgenden gezielten Demarchen unternehmen:

- a) Sie wird sich dafür einsetzen, dass die VN-Sonderberichterstatterin über Gewalt gegen Frauen in allen Fällen eingeladen wird, in denen Gewalt gegen Frauen sehr weit verbreitet ist und meist nicht geahndet wird.
- b) Nach einem solchen Besuch wird sich die EU vergewissern, dass auf Grundlage der Empfehlungen, Schlussfolgerungen und Bemerkungen der Berichterstatterin Maßnahmen ergriffen werden.
- c) Sie wird die Bekämpfung der Straffreiheit bei Gewalt gegen Frauen und Mädchen unterstützen, indem sie insbesondere alle Prozesse, bei denen es um Gewalt gegen Frauen geht, beobachten wird.
- d) Sie wird Verteidiger und Verteidigerinnen der Frauenrechte sowie Menschenrechtsverteidigerinnen unterstützen, vor allem wenn sie bedroht werden oder unter besonderer und gezielter Unterdrückung und Schikanen zu leiden haben.
- e) Sie wird Maßnahmen und Kampagnen zur Sensibilisierung für die Gleichstellung von Männern und Frauen und zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen fördern und unterstützen, und zwar insbesondere Kampagnen, die sich an Männer und Jungen richten.
- f) Sie wird Kampagnen fördern und unterstützen, mit denen auf die systematische Vernachlässigung kleiner Mädchen – insbesondere im Hinblick auf die standesamtliche Eintragung ihrer Geburt und ihre schulische Betreuung – aufmerksam gemacht wird.

### **3.2.3. Einzelfälle:**

Werden der EU einzelne Fälle von außergewöhnlicher Schwere bekannt, vor allem Fälle von Gewalt, die von einem Staat unter Verletzung der internationalen Verpflichtungen und der Grundrechte auf körperliche Unversehrtheit und Nichtdiskriminierung verübt oder geduldet werden, und insbesondere bei Fehlen ausreichender Klagemöglichkeiten auf nationaler Ebene, wird sie spezielle Demarchen in Aussicht nehmen.

Dies betrifft in erster Linie Fälle von besonders offenkundigen Verstößen, die eines oder mehrere der folgenden Kriterien erfüllen:

- 3.2.3.1. Fälle von Gewalttaten, in denen die Täter aller Wahrscheinlichkeit nach nicht in einer Weise vor einem Strafgericht für ihre Gewalttaten zur Verantwortung gezogen werden, die der Schwere der verübten Straftat angemessen ist;
- 3.2.3.2. Fälle von Gewalttaten, in denen die Opfer aller Wahrscheinlichkeit nach keinen nicht diskriminierenden Zugang zu einem Straf- oder Zivilgericht zum Zwecke einer angemessenen Wiedergutmachung haben;
- 3.2.3.3. Fälle, die durch eine wiederkehrende, systematische oder weit verbreitete Praxis gekennzeichnet sind und für die keine oder nur unzureichende Rechtsvorschriften und staatliche Maßnahmen vorhanden sind, insbesondere die schwerwiegendsten Fälle, etwa im Zusammenhang mit Morden oder erzwungenen Selbstmorden, im Namen der Ehre;
- 3.2.3.4. Fälle, die auf diskriminierende Rechtsvorschriften und Verfahren zurückzuführen sind;
- 3.2.3.5. Fälle von Gewalt, Bedrohung, Schikanierung und Unterdrückung von Menschenrechtsverteidigerinnen.

### **3.2.4. Dialograhmen der EU:**

Die EU wird im Rahmen ihrer spezifischen Menschenrechtsdialoge und erforderlichenfalls ihrer anderen politischen Dialoge regelmäßig das Thema der Gewalt gegen Frauen und der dieser zugrunde liegenden Diskriminierungen zur Sprache bringen.



Diese Themen können entweder in Form eines speziellen Tagesordnungspunktes oder aber durch Aufnahme in einen oder mehrere Tagesordnungspunkte mit geschlechterspezifischem Bezug auf die Tageordnung dieser Dialogtreffen gesetzt werden.

In diesem Rahmen wird die EU entsprechende Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen und Schlussfolgerungen internationaler und regionaler Einrichtungen zum Schutz der Frauenrechte und zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen festlegen; dies gilt insbesondere für die Empfehlungen und Schlussfolgerungen der VN-Sonderberichterstatterin über Gewalt gegen Frauen, die Empfehlungen und Schlussfolgerungen betreffend die Frauen im Rahmen der UPR, die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des CEDAW sowie jene der regionalen Einrichtungen zum Schutz der Frauenrechte.

### **3.2.5. Erstellung von Berichten über die Menschenrechtssituation:**

Die Missionsleiter müssen in ihre Berichte systematisch eine Analyse hinsichtlich der Achtung der Grundrechte von Frauen aufnehmen, wobei insbesondere deren Recht auf körperliche Unversehrtheit und auf Nichtdiskriminierung sowie die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Staaten in Bezug auf die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen genau darzulegen ist.

Die Berichte sollen einen Überblick geben über:

- die institutionellen und anderen Verfahren für die Erhebung qualitativer und quantitativer Daten im gesamten Staatsgebiet und in den verschiedenen Umfeldern (Haushalte, Arbeitsplätze, Bildungseinrichtungen, Haftanstalten und andere öffentliche Einrichtungen usw.);
- nach Geschlecht, Alter und anderen relevanten Faktoren aufgeschlüsselte Statistiken sowie Angaben zur Verbreitung dieser Statistiken unter den betroffenen Hauptakteuren und in der Öffentlichkeit;

- den bei vorherigen Demarchen ermittelten Rechtsrahmen, insbesondere das Bestehen diskriminierender Rechtsvorschriften und Verfahren.

Die Vertreter und Sonderbeauftragten der EU müssen den Frauenrechten gebührend Rechnung tragen und die entsprechenden Informationen in ihre Berichte aufnehmen.

### **3.2.6. Förderung der Frauenrechte in den internationalen Gremien:**

Die EU wird sich in den internationalen Gremien, insbesondere im System der Vereinten Nationen, weiterhin aktiv für die Förderung der Frauenrechte und vor allem die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen einsetzen. Sie wird auf eine gute Abstimmung mit allen mit Frauenrechten befassten Gremien der Vereinten Nationen achten, deren Arbeit kontinuierlich unterstützen und dafür sorgen, dass in diesem Rahmen regelmäßig einheitliche und schlüssige Botschaften vermittelt werden, wodurch der Tätigkeit der EU mehr Gewicht und stärkere Wirkung verliehen werden.

### **3.2.7. Bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit**

Die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und Mädchen im Zusammenwirken mit der Zivilgesellschaft – auch im Rechts- und Bildungsbereich – wird im Rahmen der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit zur Verteidigung der Menschenrechte als prioritär angesehen. Besondere Aufmerksamkeit wird dieser Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte gewidmet, jedoch sollte auch jedes andere geeignete Finanzierungsinstrument der EU und der Mitgliedstaaten herangezogen werden.

Mit dieser Zusammenarbeit sollen insbesondere Programme – im Besonderen der Zivilgesellschaft – mit folgenden prioritären Zielsetzungen unterstützt werden:

### 3.2.7.1. Wiedergutmachung, Rehabilitation und Zugang zur Gesundheitsversorgung

- a) Unterstützung von Programmen zur Förderung und Gewährleistung des Zugangs von Gewaltopfern zur Justiz und in diesem Zusammenhang der Teilnahme der Gewaltopfer an Gerichtsverfahren;
- b) Unterstützung des Zugangs zu angemessenen und kostenfreien Versorgungsdiensten, zu psychologischer Hilfe, zu Rechtsberatung und zu Diensten der Unterbringung und Wiedereingliederung von Gewaltopfern und ihrer Kinder, unter anderem durch öffentliche Kampagnen zur Information über diese Dienste;
- c) Förderung des Zugangs von Frauen und Mädchen zur Information und zu Gesundheitsdiensten und ihrer diesbezüglichen Rechte, insbesondere im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit, unter anderem im Hinblick auf einen besseren Schutz vor HIV-Infektionen, in Bekräftigung der Unterstützung seitens der EU für die vollständige Umsetzung des von der Internationalen Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung (ICPD) im Jahr 1994 angenommenen Aktionsprogramms von Kairo und der wichtigsten Maßnahmen zur weiteren Anwendung des auf der ICPD+5 vereinbarten Aktionsprogramms der ICPD sowie für die Erklärung und das Aktionsprogramm von Kopenhagen, die Beijing-Aktionsplattform und die Millenniums-Entwicklungsziele;
- d) Unterstützung von Programmen zur Förderung der Entscheidungsfreiheit von Frauen in allen ihre Sexualität betreffenden Fragen, ohne Zwängen, Diskriminierung oder Gewalt ausgesetzt zu werden;
- e) Unterstützung von Programmen, die auf Kategorien von Frauen ausgerichtet sind, denen aufgrund ihrer akuten Gewaltgefährdung besondere Aufmerksamkeit gebührt.

### 3.2.7.2. Prävention von Gewalt

- a) Förderung und Unterstützung des Kampfes gegen die Straffreiheit bei Gewalt gegen Frauen und Mädchen;
- b) Unterstützung der Aufklärung von Frauen und Mädchen über die Grundrechte und ihrer Emanzipation;
- c) Unterstützung von Kampagnen – insbesondere zur Sensibilisierung und Kommunikation –, die auf die Gleichstellung der Geschlechter und die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und Mädchen abzielen, indem Geschlechterklischees beseitigt werden, die der Gewaltanwendung gegenüber Frauen und Mädchen Vorschub leisten;
- d) Unterstützung von Programmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit von Frauen;
- e) Unterstützung der Ausbildung von Polizeikräften und Justizpersonal in Fragen der Gewalt gegen Frauen und Mädchen, ihrer Ursachen und Folgen.

### 3.2.7.3. Stärkung der Kapazitäten

- a) Unterstützung der nationalen Aktionspläne zur Umsetzung der Empfehlungen des CEDAW und deren interner Verbreitung;
- b) Unterstützung der Einrichtung koordinierter und wirksamer Mechanismen für die Erfassung von Daten über Gewalt gegen Frauen und Mädchen;
- c) Unterstützung von Frauenverbänden und Menschenrechtsverteidigerinnen und generell von Organisationen der Zivilgesellschaft, die für die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen eintreten;

- d) Gewährleistung einer angemessenen Ausbildung aller Berufsvertreter im Bereich der Gewalt gegen Frauen, ihrer Ursachen und Folgen (Polizei, Justiz, Gesundheits- und Bildungswesen, Medien);
- e) Unterstützung von Programmen zur Stärkung der Kapazitäten der Polizei für das Eingreifen in Fällen von Gewalt, insbesondere häuslicher Gewalt, durch die Einführung standardisierter Maßnahmenprotokolle in Anwendung der Resolution der Vereinten Nationen über Maßnahmen auf dem Gebiet der Verbrechensverhütung und der Strafrechtspflege zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen;
- f) Unterstützung der Einrichtung von Diensten der zentralen und dezentralisierten Verwaltung, die für die Verbesserung des Status der Frau zuständig sind;
- g) Unterstützung der nationalen Aktionspläne zur Umsetzung der Resolution 1325 des Sicherheitsrates.

### 3.3. Bewertung

Die Gruppe "Menschenrechte" des Rates wird die Umsetzung dieser Leitlinien regelmäßig bewerten, insbesondere auf der Grundlage der Berichte der Missionsleiter und nach informeller Anhörung der Zivilgesellschaft. Sie wird dem Rat laufend über die Anwendung der Leitlinien berichten und ihm erforderlichenfalls diesbezügliche Verbesserungen vorschlagen.

---

## Einführung zum Thema Gewalt gegen Frauen, ihre Formen, Ursachen und Folgen

Gewalt gegen Frauen und Mädchen stellt in all ihren Erscheinungsformen ein schwerwiegendes Übel dar. Die verfügbaren Daten deuten auf ein weltweites und systematisch auftretendes Phänomen hin. Die Formen und Arten der Ausübung dieser Gewalt sind vielfältig, ineinander übergreifend und je nach dem sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Kontext der Gesellschaften unterschiedlich.

Gewalt gegen Frauen und Mädchen umfasst – ohne sich darauf zu beschränken – Formen der physischen, sexuellen und psychologischen Gewalt, die a) innerhalb der Familie ausgeübt werden (so z.B. pränatale Auslese aufgrund des Geschlechts des Fötus (außer in medizinisch begründeten Fällen); systematische Vernachlässigung von Töchtern; Zwangsehen; Frühehen; Gewaltausübung durch Partner und ehemalige Partner; Säureanschläge; Gewalt im Zusammenhang mit der Mitgift und Gewalt, Morde und erzwungene Selbstmorde im Namen der Ehre; Schläge; sexueller Missbrauch weiblicher Kinder im häuslichen Umfeld, einschließlich Inzest; Vergewaltigung durch den gewöhnlichen oder mitbewohnenden Partner; Genitalverstümmelung und andere für Frauen schädliche traditionelle Praktiken); b) innerhalb der Gesellschaft ausgeübt werden (so z.B. Vergewaltigung; sexueller Missbrauch; sexuelle Belästigung und jede Form der Belästigung im Zusammenhang mit dem Geschlecht des Opfers; Einschüchterung am Arbeitsplatz, in Bildungseinrichtungen und andernorts; Zuhälterei und Ausbeutung der Prostitution Dritter; moderne Formen der Sklaverei; Femizid; Gewalt gegen Frauen und Mädchen in Konflikt- oder Post-Konflikt-situationen; Handel mit Frauen und Mädchen zum Zweck der sexuellen und anderen Formen der Ausbeutung); c) Gewalt gegen Frauen umfasst alle oben aufgeführten Handlungen, unabhängig davon, ob sie vom Staat begangen oder geduldet werden.

Diesbezüglich sei darauf hingewiesen, dass – wie der Generalsekretär der Vereinten Nationen in seiner ausführlichen Studie anerkennt – Gewalt gegen Frauen in den meisten Fällen zwar von Privatpersonen ausgeübt wird und zahlreiche Einzelpersonen und Einrichtungen einbezieht, dies jedoch die Staaten keineswegs von ihrer Pflicht entbindet, mit gebührender Umsicht zu handeln, wie in der Empfehlung Nr. 19 des Ausschusses für die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau dargelegt wird.

Bestimmte Faktoren machen die Opfer insofern noch anfälliger, als sie in mehrfacher Hinsicht diskriminiert werden, und zwar zum einen aufgrund ihres Geschlechts und zum anderen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu bestimmten Minderheiten oder ethnischen Gruppen, ihrer Religion oder Sprache, ihres Status als autochthone Frauen, Migrantinnen, vertriebene Frauen oder Flüchtlinge, Frauen in einem unterentwickelten Umfeld oder in entlegenen Landgemeinschaften, in Einrichtungen untergebrachte oder inhaftierte Frauen, behinderte oder HIV-infizierte Frauen, lesbische, bisexuelle oder transsexuelle Frauen, junge Mädchen, alte Frauen oder Witwen und Frauen, die Opfer jedweder anderen Form von Diskriminierung sind. Schließlich sind in Krisensituationen oder bewaffneten Konflikten Vergewaltigungen, Sklaverei, sexueller Missbrauch und sexuelle Ausbeutung die häufigsten und am weitesten verbreiteten Formen der Gewalt gegen Frauen.

Neben den schwerwiegenden gesundheitlichen Folgen (insbesondere infolge des deutlich erhöhten Risikos einer HIV-Infektion) sowie den psychischen Folgen für die Opfer hat Gewalt gegen Frauen auch beträchtliche soziale Auswirkungen und verursacht hohe wirtschaftliche Kosten. Dazu kommt insbesondere die politische und soziale Instabilität aufgrund der Tatsache, dass sich Gewalt auf spätere Generationen überträgt. Gewalt gegen Frauen trägt folglich zur Verarmung ihrer eigenen Person sowie ihrer Familien, Gemeinschaften, Gesellschaften und Länder bei. Infolge dessen ist Gewalt gegen Frauen ein Entwicklungshindernis.

Gewalt gegen Frauen und Mädchen hat bestimmte strukturelle Ursachen, darunter insbesondere das historisch begründete ungleiche Machtverhältnis zwischen Männern/Jungen und Frauen/Mädchen, das für zahlreiche Gesellschaften charakteristisch ist. Darüber hinaus werden Bräuche, Traditionen und religiöse Werte angeführt, um Gewalt gegen Frauen zu rechtfertigen. Entscheidende Faktoren, die zur Gewalt beitragen, sind auch die wirtschaftliche Schlechterstellung der Frauen sowie ihre mangelnde Unabhängigkeit, da die Frauen dadurch in ihrer Handlungsfähigkeit und Entscheidungsfreiheit eingeschränkt sind, was ihre Anfälligkeit für Gewalt erhöht.

Politische Instabilität und bewaffnete Konflikte sind weitere auslösende Faktoren für Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Auch nach Beendigung eines Krieges herrscht das Klima der Gewalt noch lange vor, und in sehr vielen Ländern, in denen ein bewaffneter Konflikt stattgefunden hat, führen die gesteigerte Gewaltbereitschaft und die massive Verbreitung von Waffen zu einer Steigerung der Gewalt über den Konflikt hinaus.

All diesen Aspekten muss auf jeden Fall Rechnung getragen werden, damit dieses schwerwiegende Übel wirksam bekämpft werden kann.

---



## Internationaler Rechtsrahmen und Verpflichtungen der Staaten in Bezug auf die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen

Die Völkergemeinschaft hat sich in zahlreichen Verträgen und politischen Absichtserklärungen verpflichtet, die Rechte und die Würde von Männern und Frauen zu schützen. Vor nunmehr 60 Jahren wurde die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verabschiedet, in der es unmissverständlich heißt, dass alle Menschen "frei und gleich an Würde und Rechten geboren" sind und dass jeder Mensch Anspruch hat "auf die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten ohne irgendeine Unterscheidung, wie etwa nach [...] Geschlecht [...]".

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW), der die Einhaltung des Übereinkommens von 1979 zu überwachen hat, hat Gewalt gegen Frauen als eine Form der Diskriminierung im Sinne dieses Übereinkommens definiert, was dazu geführt hat, dass dieser Frage in den Arbeitsprogrammen der Einrichtungen und Mechanismen für den Schutz der Menschenrechte stärker Beachtung geschenkt wird.

Auf der Internationalen Menschenrechtskonferenz 1993 in Wien ernannte der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen eine Sonderberichterstatterin über Gewalt gegen Frauen; diese Konferenz bereitete zudem den Weg für die Verabschiedung der Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen durch die VN-Generalversammlung noch im selben Jahr. Zudem wurden auf der Internationalen Menschenrechtskonferenz die universelle Gültigkeit und die Unteilbarkeit der Menschenrechte bekräftigt.

In der genannten Erklärung wird präzisiert, welche Maßnahmen die Staaten zur Vorbeugung und Bekämpfung der Gewalt ergreifen müssen. *Danach müssen die Staaten insbesondere Gewalt gegen Frauen verurteilen und dürfen keinerlei Brauch, Tradition oder religiöse Erwägung geltend machen, um sich ihren Verpflichtungen im Hinblick auf die Beseitigung dieser Art von Gewalt zu entziehen.*

Die Beijing-Aktionsplattform wurde 1995 auf der historischen Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen von 189 Ländern verabschiedet. In dieser Plattform werden zwölf Bereiche genannt, in denen Fortschritte erzielt werden müssen, darunter auch die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen. Diese Aspekte sind auf der Konferenz, die anlässlich des zehnten Jahrestages der Plattform 2005 in New York stattfand, geprüft worden. Die Union hat auf höchster Ebene, nämlich bei dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs im Dezember 1995 in Madrid, erklärt, dass sie die Aktionsplattform von Beijing unterstützt.

Seit 1999 sorgt der Rat der Europäischen Union für eine gezielte und strukturierte Überprüfung der Fortschritte, indem er alljährlich Schlussfolgerungen über Indikatoren und Benchmarks annimmt. *Im Jahr 2002 wurde eine Reihe von quantitativen und qualitativen Indikatoren für Gewalt gegen Frauen ausgearbeitet.*

Bei der Überprüfung der Aktionsplattform von Beijing fünf Jahre nach ihrer Annahme (Peking + 5) wurden die Regierungen aufgefordert, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um von Personen, Organisationen oder Unternehmen ausgehende Gewalt gegen Frauen und Diskriminierung von Frauen zu unterbinden, *und alle Formen der Gewalt gegen Frauen und Mädchen als strafbare Handlungen zu behandeln.*

In der einstimmig verabschiedeten Resolution 61/143 (2006) der VN-Generalversammlung über die Verstärkung der Bemühungen zur Beseitigung aller Formen der Gewalt gegen Frauen werden sämtliche internationalen Verpflichtungen der Staaten noch einmal bestätigt, insbesondere *dass sie verpflichtet sind, alle Menschenrechte und Grundfreiheiten von Frauen und Mädchen zu fördern und zu schützen, und die nötige Sorgfalt walten zu lassen, um Gewalt gegen Frauen und Mädchen zu verhüten und zu untersuchen, die Täter zu bestrafen und die Opfer zu schützen, und dass die Nichteinhaltung dieser Verpflichtung die Menschenrechte und Grundfreiheiten von Frauen und Mädchen verletzt und ihren Genuss dieser Rechte beeinträchtigt oder unmöglich macht.*

In den Resolutionen 1325 (2000) und 1820 (2008) des VN-Sicherheitsrates wird auf die Verpflichtungen verwiesen, die die Völkergemeinschaft in Bezug auf die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen in bewaffneten Konflikten eingegangen ist. In der Resolution 1820 wird festgestellt, dass ein Zusammenhang besteht zwischen der Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit auf der einen und der Bekämpfung der sexuellen Gewalt gegen Frauen in bewaffneten Konflikten auf der anderen Seite. Zudem wird in der Resolution 1820 (2000) – in Anlehnung an Artikel 7 des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs – insbesondere festgestellt, *"dass Vergewaltigung und andere Formen sexueller Gewalt ein Kriegsverbrechen, ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder eine die Tatbestandsmerkmale des Völkermords erfüllende Handlung darstellen können"*; weiter wird *"betont, dass sexuelle Gewaltverbrechen von Amnestiebestimmungen, die im Zusammenhang mit Konfliktbeilegungsprozessen erlassen werden, ausgenommen werden müssen"*.

In der Entschließung 2005/2215 des Europäischen Parlaments zur Lage der Frau in bewaffneten Konflikten und ihrer Rolle beim Wiederaufbau und beim Demokratisierungsprozess in diesen Ländern nach Beilegung des Konflikts wird ein allgemeiner Rahmen für Maßnahmen der EU zugunsten von Frauen in bewaffneten Konflikten und insbesondere zur Bekämpfung der gegen sie ausgeübten Gewalt beschrieben.

Gewalt gegen Frauen war auch Gegenstand zahlreicher Initiativen insbesondere des Europarates und der OSZE, beides Organisationen, in denen die EU eine wichtige Rolle spielt.

In der genannten Entschließung von 2005 legt das Europäische Parlament dar, welche konkreten Schritte, Demarchen und Maßnahmen eingeleitet werden müssen, um diesem Übel wirksam zu begegnen.

Mit den vorliegenden Leitlinien werden diese Verpflichtungen auf den EU-Rahmen übertragen. Dies stärkt das europäische Instrumentarium zum Schutz der Frauenrechte und zur Förderung der Geschlechtergleichstellung in den Außenbeziehungen, wie es im Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern, in der Mitteilung der Kommission von 2007 "Gleichstellung und Teilhabe – die Rolle der Frauen in der Entwicklungszusammenarbeit" und in den diesbezüglichen Schlussfolgerungen des Rates oder in anderen die Menschenrechte betreffenden Leitlinien, die im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU angenommen wurden, festgelegt ist.