



Europäischer Wirtschafts-  
und Sozialausschuss

# STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

## Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung  
von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt  
[COM(2022) 105 final]

**SOC/726**

Berichterstatter: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Ko-Berichterstatterin: **Ody NEISINGH**

[www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)

**DE**

Befassung	Europäische Kommission, 02/05/2022
Rechtsgrundlagen	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	22/06/2022
Verabschiedung im Plenum	13/07/2022
Plenartagung Nr.	571
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	200/7/7

## 1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt, dass, wie von der Gesellschaft weithin gefordert, eine Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen vorgeschlagen wird, die auf einem bereichsübergreifenden Ansatz beruht und eine innovative Regulierungsmaßnahme darstellt.
- 1.2 Angesichts der Vielfältigkeit und des Umfangs der Formen von Gewalt gegen Frauen ist es darüber hinaus erforderlich, dass die politischen Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Formen nicht neutral sind, sondern vielmehr aus einer klaren und unmissverständlichen Geschlechterperspektive erarbeitet werden. So kann sichergestellt werden, dass die Notwendigkeit solcher Maßnahmen besser verstanden und ihre Wirksamkeit erhöht wird.
- 1.3 Der EWSA bekräftigt erneut, dass er es für unerlässlich und vorrangig hält, dass die Ratifizierung des IAO-Übereinkommens Nr. 190 über Gewalt und Belästigung sowie des Übereinkommens von Istanbul in allen Mitgliedstaaten, in denen diese noch nicht erfolgt ist, nicht zuletzt auch durch die EU selbst vorangebracht werden sollte.
- 1.4 Nach Auffassung des EWSA sollte diese Richtlinie sämtliche Formen von Gewalt gegen Frauen abdecken, darunter institutionelle Gewalt, sexuelle und reproduktive Ausbeutung, Belästigung am Arbeitsplatz, geschlechtsspezifische häusliche Gewalt, Verabreichung von K.-o.-Tropfen, Belästigung im öffentlichen Raum, sexuelle Belästigung aufgrund des biologischen und/oder sozialen Geschlechts sowie Zwangssterilisierung von Frauen mit Behinderung.
- 1.5 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Gewalt gegen Frauen in die in Artikel 83 Absatz 1 AEUV vorgesehene Liste der Kriminalitätsbereiche von grenzüberschreitender Dimension („EU-Straftatbestände“) aufgenommen werden muss.
- 1.6 Nach Auffassung des EWSA sollten sozialer Dialog und Tarifverhandlungen auch konkrete Maßnahmen umfassen, damit Frauen, die Opfer von Gewalt sind, ihren Arbeitsplatz behalten bzw., sofern sie keiner Beschäftigung nachgehen, einen Arbeitsplatz finden können.
- 1.7 Der EWSA ist der Auffassung, dass im Einklang mit dem Ansatz des Europäischen Parlaments und des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) anstelle des Begriffs „Sexarbeiterinnen“ der Begriff „in der Prostitution tätige Frauen“ verwendet werden sollte.
- 1.8 Nach Auffassung des EWSA sollten zu den erschwerenden Umständen Aspekte wie die vorherige Bedrohung des Opfers bzw. dessen affektiven oder familiären Umfelds und die Bereicherungsabsicht zählen.
- 1.9 Besondere Aufmerksamkeit verdienen zudem Frauen und Mädchen, die ethnischen oder kulturellen Minderheiten wie etwa den Roma angehören, Migrantinnen (insbesondere jenen mit irregulärem Verwaltungsstatus) sowie Frauen und Mädchen, bei denen es sich um Kriegsflüchtlinge handelt.

- 1.10 Der EWSA fordert ferner, dass auch Frauen mit Behinderung besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird, da diese eben aufgrund ihrer Behinderung stärker Gefahr laufen, Opfer geschlechtsbezogener Gewalt zu werden.
- 1.11 In Bezug auf Cybermobbing ist der EWSA der Auffassung, dass bereits das Fehlen einer Einwilligung oder die Bloßstellung in der Öffentlichkeit das Vorliegen von Cybermobbing begründen können sollten.
- 1.12 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Vermittlung von Opfern an Hilfsdienste nicht nur zeitnah und koordiniert, sondern vielmehr vorrangig und unverzüglich erfolgen sollte.
- 1.13 Der EWSA ersucht die Europäische Kommission, Gesundheitsdienste, u. a. im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit, in die Liste der unverzichtbaren Hilfsdienste für Opfer aufzunehmen und alle EU-Mitgliedstaaten nachdrücklich dazu aufzufordern, sämtliche Hürden für den Zugang zu Möglichkeiten der Notfallverhütung und des Schwangerschaftsabbruchs infolge einer Vergewaltigung auszuräumen.
- 1.14 Der EWSA ist der Auffassung, dass einstweilige Verfügungen und Schutzanordnungen zur Gewährleistung der körperlichen und seelischen Unversehrtheit von Opfern unbedingt Maßnahmen umfassen müssen, die den Täter daran hindern, sein Opfer zu belästigen oder sich diesem zu nähern.
- 1.15 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Zugänglichkeit und Unentgeltlichkeit aller Mechanismen und Maßnahmen zur Unterstützung von Opfern sexueller Gewalt ausdrücklich vorgesehen werden sollten.
- 1.16 Der EWSA weist auf die Einschränkung hin, dass es sich bei den für Fälle sexueller Belästigung am Arbeitsplatz vorgesehenen Beratungs- und Unterstützungsdiensten einzig um externe Dienste handelt, während der Bedeutung des sozialen Dialogs, der Tarifverhandlungen sowie der erforderlichen Beteiligung von und Verhandlung mit den Sozialpartnern in keiner Weise Rechnung getragen wird.
- 1.17 Bildung und Erziehung sind für die Prägung von Geschlechterrollen und Stereotypen von maßgeblicher Bedeutung; sie sollten deshalb eine präventive Funktion in allen Bildungsstufen erfüllen, insbesondere in Form einer umfassenden Sexualerziehung. Ferner sollten Bildungsfachleute, zivilgesellschaftliche Organisationen (insbesondere Frauenverbände), Sozialpartner sowie die betroffenen Gemeinschaften systematisch in die institutionelle Zusammenarbeit einbezogen werden.
- 1.18 Der EWSA ist der Auffassung, dass das Kindeswohl Vorrang vor Besuchsregelungen haben sollte, sofern berechtigte Zweifel daran bestehen, dass ein Besuch das körperliche oder emotionale Wohl des Kindes beeinträchtigen könnte.
- 1.19 Der EWSA begrüßt, dass die weibliche Genitalverstümmelung im Richtlinienvorschlag als eigener Tatbestand aufgeführt wird.

- 1.20 Der EWSA ist der Auffassung, dass bei der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen auch gegen weiter reichende Verletzungen der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und der damit verbundenen Rechte vorgegangen werden sollte, wie z. B. Gewalt in der Gynäkologie und bei der Geburtshilfe, erzwungene Schwangerschaften oder die Verweigerung der medizinischen Versorgung bei Schwangerschaftsabbrüchen. Darüber hinaus stellt der EWSA mit Besorgnis fest, dass die Einschränkungen für einen freien und sicheren Schwangerschaftsabbruch sowie die Belästigungen, denen Frauen, die sich aus freien Stücken für einen solchen Abbruch entscheiden, vor allem in der Nähe von Kliniken ausgesetzt sind, nicht von der Definition von Gewalt gegen Frauen abgedeckt werden.
- 1.21 Der EWSA stellt mit Besorgnis fest, dass nicht darauf eingegangen wird, wie Waisen von Opfern der Gewalt gegen Frauen ein erfülltes, von Freiheit und Gleichheit geprägtes Leben führen können.
- 1.22 Der EWSA ist zutiefst darüber besorgt, dass rechtsextreme Gruppierungen das Ziel verfolgen, Initiativen für die Gleichstellung der Geschlechter zu untergraben, und insbesondere, dass die Problematik der strukturellen Gewalt gegen Frauen, die letzteren allein deshalb widerfährt, weil sie Frauen sind, systematisch gelehnet wird. Diese Haltung macht nicht nur ein gleichberechtigtes Zusammenleben unmöglich, sondern sie läuft auch den in Artikel 2 EUV verankerten Werten und Grundsätzen zuwider.
- 1.23 Nach Ansicht des EWSA sollte die Richtlinie einen Finanzbogen vorsehen, damit die tatsächliche Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen durch eine angemessene öffentliche Finanzierung gewährleistet werden kann.

## 2. **Allgemeine Bemerkungen**

- 2.1 Gewalt gegen Frauen ist die maximale Ausdrucksform der Diskriminierung von Frauen. Diese Gewalt stellt einen Kontrollmechanismus dar, dessen Ursprung in der Ungleichheit zwischen Frauen und Männern liegt und der diese Ungleichheit wiederum schafft und verstärkt.
- 2.2 Der EWSA ist zutiefst darüber besorgt, dass rechtsextreme Gruppierungen das Ziel verfolgen, Initiativen für die Gleichstellung der Geschlechter zu untergraben, und insbesondere, dass die Problematik der strukturellen Gewalt gegen Frauen, die letzteren allein deshalb widerfährt, weil sie Frauen sind, systematisch gelehnet wird. Diese Haltung macht nicht nur ein gleichberechtigtes Zusammenleben unmöglich, sondern sie läuft auch den in Artikel 2 EUV verankerten Werten und Grundsätzen zuwider.
- 2.3 Eines der vorrangigen Zielen der europäischen Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter für den Zeitraum 2020–2025 besteht darin, geschlechtsspezifischer Gewalt ein Ende zu setzen. Außerdem sollen im Rahmen der Strategie Geschlechterstereotypen bekämpft, das Lohngefälle und Benachteiligungen bei den Betreuungspflichten beseitigt, eine gleichberechtigte Teilhabe in verschiedenen Wirtschaftszweigen ermöglicht und ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis in Entscheidungsprozessen und in der Politik erreicht werden.

- 2.4 Gewalt gegen Frauen und Mädchen ist eine der am weitesten verbreiteten Formen der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und stellt einen Verstoß gegen die Menschenrechte dar. Die Hälfte der Frauen in der EU (53 %) meidet bestimmte Orte oder Situationen aus Angst vor körperlichen oder sexuellen Übergriffen<sup>1</sup>, während ein Drittel (33 %) angibt, bereits Opfer körperlicher oder sexueller Gewalt geworden zu sein.
- 2.5 Angesichts der Vielfältigkeit und des Umfangs der Formen von Gewalt gegen Frauen ist es erforderlich, dass die politischen Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Formen nicht neutral sind, sondern vielmehr aus einer klaren und unmissverständlichen Geschlechterperspektive erarbeitet werden. So kann sichergestellt werden, dass die Notwendigkeit solcher Maßnahmen besser verstanden und ihre Wirksamkeit erhöht wird.
- 2.6 Jeden Tag laufen Frauen am Arbeitsplatz Gefahr, Opfer von Gewalt zu werden. Dies gilt insbesondere für den Verkehrssektor (in dem 63 % der Befragten nach eigenen Angaben in jüngster Zeit mindestens einmal Opfer von Gewalt wurde)<sup>2</sup> sowie für den Dienstleistungs- und den Einzelhandelssektor<sup>3</sup>.
- 2.7 Nicht zuletzt aufgrund der Ausgangsbeschränkungen, die zur Eindämmung der durch die COVID-19-Pandemie verursachten Gesundheitskrise erlassen wurden, kam es darüber hinaus zu einer Zunahme häuslicher Gewalt.<sup>4</sup>
- 2.8 Der EWSA begrüßt, dass der Vorschlag auf das Ziel ausgerichtet ist, Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verhüten und zu bekämpfen, um ein hohes Maß an Sicherheit sowie die uneingeschränkte Wahrnehmung der Grundrechte, einschließlich des Rechts auf Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung, zu gewährleisten. Wenngleich ein strafrechtliches Vorgehen gegen Gewalt gegen Frauen nach Auffassung des EWSA unerlässlich ist, muss dieses Teil eines ganzheitlichen Ansatzes zur Verhinderung, Bekämpfung und Beseitigung der Gewalt von Männern gegen Frauen sein.

### 3. **Besondere Bemerkungen**

- 3.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Vorlage einer Richtlinie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, die auf einem bereichsübergreifenden Ansatz beruht und eine innovative Regulierungsmaßnahme darstellt. Er weist jedoch darauf hin, dass Protokolle eingeführt und Sensibilisierungs- und Schulungskampagnen für Berufstätige aufgelegt werden müssen, damit sowohl die institutionelle Gewalt als auch die Umkehrung der Täter- und Opferrolle unter Berufung auf externe, nicht mit der Gewalttat verbundene Faktoren (wie Aussehen, Haltung, Status oder Herkunft des Opfers oder eine andere Eigenschaft bzw. Situation) verhindert werden.

---

<sup>1</sup> Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA, 2014): [Gewalt gegen Frauen: eine EU-weite Erhebung](#).

<sup>2</sup> Europäische Transportarbeiter-Föderation (ETF, 2019): [Time's Up for Violence Against Women!](#).

<sup>3</sup> Eurofound (2017): [Sixth European Working Conditions Survey – Overview report \(2017 update\)](#).

<sup>4</sup> Europäische Union (2021): [2021 report on gender equality in the EU](#).

- 3.2 Zwar begrüßt der EWSA diesbezüglich, dass mit der Aufnahme von Begriffsbestimmungen für bestimmte Formen von Gewalt gegen Frauen in die Richtlinie für konzeptionelle und strafrechtliche Klarheit gesorgt wird, doch muss in dem Vorschlag unbedingt auf sämtliche Formen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen eingegangen werden. Darüber hinaus muss der Vorschlag unbedingt eine allgemeine Definition von geschlechtsspezifischer Gewalt bzw. Gewalt gegen Frauen umfassen, so wie sie in den Artikeln 1 und 2 der Erklärung der Vereinten Nationen über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen von 1993 oder in Artikel 3 des Übereinkommens von Istanbul enthalten ist.
- 3.3 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Gewalt gegen Frauen in die in Artikel 83 Absatz 1 AEUV vorgesehene Liste der Kriminalitätsbereiche von grenzüberschreitender Dimension („EU-Straftatbestände“) hätte aufgenommen werden müssen.
- 3.4 Der EWSA begrüßt, dass gemäß dem Vorschlag bereits die Ermangelung eines Einverständnisses den Straftatbestand einer Vergewaltigung begründet, deren strafrechtliche Verfolgung somit weder die Anwendung noch die Androhung von Gewalt voraussetzt. Diese rechtliche Definition des Straftatbestands steht im Einklang mit dem Übereinkommen von Istanbul, sollte jedoch auf neue Formen von Gewalt wie etwa die Verabreichung von K.-o.-Tropfen ausgeweitet werden.
- 3.5 Der EWSA ist sich der Bedeutung spezifischer Maßnahmen zum Schutz von Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt in der Familie und zur Gewährleistung ihres Zugangs zur Justiz bewusst. Er fordert jedoch, dass diese Form der Gewalt ebenfalls als Straftat in die Richtlinie aufgenommen und ein gemeinsamer Rahmen für Strafen, erschwerende Umstände, Gerichtsbarkeit und Verjährungsfristen festgelegt wird.
- 3.6 Mehr als die Hälfte der befragten Europäerinnen (55 %) gibt an, bereits mindestens einmal Opfer sexueller Belästigung geworden zu sein.<sup>5</sup> Vor diesem Hintergrund ist der EWSA der Ansicht, dass diese Form der Gewalt gegen Frauen weder in den im Richtlinienvorschlag enthaltenen Begriffsbestimmungen noch in dem dort vorgesehenen Rahmen für Strafen, erschwerende Umstände, Gerichtsbarkeit und Verjährungsfristen unberücksichtigt bleiben darf.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Stichprobenartige Befragung von 42 000 Frauen. Quelle: Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA, 2014): [Gewalt gegen Frauen: eine EU-weite Erhebung](#).

<sup>6</sup> Grundlage sind die Verpflichtungen im Rahmen der MeToo-Veranstaltungen des Europäischen Parlaments im Februar 2019, in denen von den Kandidatinnen und Kandidaten für die Europawahl im Mai die feste Zusage eingefordert wurde, vor allem gegen sexuelle Belästigung vorzugehen.

- 3.7 Ein Drittel der Frauen, die Opfer sexueller Belästigung wurden, erfuhr diese Belästigung am Arbeitsplatz.<sup>7</sup> Der EWSA hält es daher für notwendig, dass in der Richtlinie auf diese Form der Gewalt eingegangen wird und dass die Arbeitgeber spezifische Maßnahmen zur Bekämpfung sexueller und geschlechtsspezifischer Belästigung am Arbeitsplatz, einschließlich Cybergewalt und Cybermobbing, umsetzen und aktualisieren.<sup>8</sup> Deshalb fordert er, dass Belästigung am Arbeitsplatz als Straftatbestand in die Richtlinie aufgenommen wird.
- 3.8 Indirekte Gewalt hat zum Ziel, Frauen emotional zu verletzen, indem sie sich gegen Personen des affektiven oder familiären Umfelds der Frauen und insbesondere gegen ihre Kinder richtet. Der EWSA ist der Auffassung, dass das Kindeswohl Vorrang vor Besuchsregelungen haben sollte, sofern berechtigte Zweifel daran bestehen, dass ein Besuch das körperliche oder emotionale Wohl des Kindes beeinträchtigen könnte.
- 3.9 Da finanzielle Unabhängigkeit eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, dass Opfer von häuslicher Gewalt genesen und ihre Position stärken können, stellt der EWSA mit Besorgnis fest, dass im Rahmen des sozialen Dialogs und der Tarifverhandlungen keine konkreten Maßnahmen vorgesehen sind, die sicherstellen würden, dass solche Opfer ihren Arbeitsplatz behalten bzw., sofern sie keiner Beschäftigung nachgehen, einen Arbeitsplatz finden können.
- 3.10 In Anbetracht der Schlussfolgerungen des Berichts des Europäischen Parlaments über sexuelle Ausbeutung und Prostitution und deren Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter<sup>9</sup>, die mit Artikel 6 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) und der Allgemeinen Empfehlung Nr. 38 des Ausschusses für die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 6. November 2020 zum Thema Frauen- und Mädchenhandel im Kontext globaler Migrationsbewegungen im Einklang steht, hält es der EWSA für angezeigt, anstelle des Begriffs „Sexarbeiterinnen“ den Begriff „in der Prostitution tätige Frauen“ zu verwenden.
- 3.11 Nach der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer<sup>10</sup> gilt das Einverständnis eines Opfers nicht als solches, wenn es durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder Nötigung, durch Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Schutzbedürftigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen erlangt wird. Nach Ansicht des EWSA sollte in Kapitel 2 der Richtlinie, dessen Gegenstand „Straftaten im Zusammenhang mit der sexuellen Ausbeutung“ sind, auch auf Zuhälterei oder Bereicherung durch sexuelle Ausbeutung eingegangen werden.

---

<sup>7</sup> Stichprobenartige Befragung von 42 000 Frauen. Quelle: Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA, 2014): [Gewalt gegen Frauen: eine EU-weite Erhebung](#).

<sup>8</sup> Eine bewährte Methode besteht in dieser Hinsicht im [Artikel 48 des spanischen Organgesetzes \(Ley Orgánica\) 3/2007](#) vom 22. März 2007 zur tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern.

<sup>9</sup> Bericht des Europäischen Parlaments über sexuelle Ausbeutung und Prostitution und deren Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter (2013/2103(INI)). Ausschuss für die Rechte der Frauen und die Gleichstellung der Geschlechter. Berichterstatterin: Mary Honeyball. A7-0071/2014. 3. Februar 2014. Siehe auch die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Februar 2021 zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer (2020/2029(INI)).

<sup>10</sup> Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates.



- 3.12 Der EWSA teilt die Besorgnis der Sonderberichterstatterin des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen<sup>11</sup> über die Zunahme der Leihmutterchaftspraxis. Er schließt sich der Ansicht des Europäischen Parlaments<sup>12</sup> an, dass die Leihmutterchaft eine Form der reproduktiven Ausbeutung darstellt, die die Würde von Frauen verletzt. Deshalb vertritt er die Auffassung, dass diese Praxis, sofern sie im Rahmen eines Rechtsgeschäfts durchgeführt wird, das einer der beteiligten Parteien einen Gewinn oder Nutzen verschafft (einschließlich Werbung), als eine Form von Gewalt gegen Frauen betrachtet und mit der sexuellen Ausbeutung gleichgestellt werden sollte (durch Aufnahme in Kapitel 2 und Artikel 1 des Richtlinienvorschlags).
- 3.13 Gewalt gegen Frauen stellt die meistverbreitete Menschenrechtsverletzung in der EU dar. Besonders betroffen sind schutzbedürftige Frauen und Mädchen, wobei vor allem Angehörigen ethnischer oder kultureller Minderheiten wie Roma weiterhin besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist.
- 3.14 Der EWSA unterstützt alle geeigneten Legislativmaßnahmen zum Schutz von Frauen mit Behinderung vor jeglicher Form von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch, einschließlich aus Gründen des Geschlechts, sowie geeignete Präventionsmaßnahmen, insbesondere angemessene Hilfs- und Unterstützungsangebote, die geschlechtsspezifischen Umständen in Bezug auf Frauen mit Behinderung Rechnung tragen. In diesem Sinne teilt der EWSA die Auffassung, dass sämtliche Einrichtungen und Programme zur Unterstützung von Frauen mit Behinderung durch unabhängige Behörden effektiv beaufsichtigt werden sollten.
- 3.15 Der EWSA unterstützt ferner alle geeigneten Maßnahmen zur Förderung der körperlichen, kognitiven und psychischen Genesung, Rehabilitierung und sozialen Wiedereingliederung von Frauen mit Behinderung, die Opfer einer Form von Gewalt oder Missbrauch geworden sind, wie etwa die Bereitstellung von Schutzdiensten. Er fordert überdies, dass Frauen mit Behinderung besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird, da diese eben aufgrund ihrer Behinderung stärker Gefahr laufen, Opfer geschlechtsbezogener Gewalt (Zwangssterilisation, Entmündigung durch Familienangehörige) zu werden.
- 3.16 Migrantinnen, insbesondere jene mit irregulärem Verwaltungsstatus, müssen geschützt werden, indem ihnen, wenn sie Anzeige erstatten, unverzüglich eine unabhängige befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt wird.<sup>13</sup> Sollte im Rahmen eines Verfahrens das Fehlen offizieller Unterlagen festgestellt werden, so sollte dies nicht den zuständigen Migrationsbehörden gemeldet werden.

---

<sup>11</sup> Vereinte Nationen. Menschenrechtsrat. Bericht der Sonderberichterstatterin über den Verkauf und die sexuelle Ausbeutung von Kindern, einschließlich Kinderprostitution, Kinderpornografie und anderen Materials mit sexuellem Missbrauch von Kindern als Inhalt. [A/HRC/37/60](#). Menschenrechtsrat. 37. Tagung, 26. Februar bis 23. März 2018.

<sup>12</sup> Siehe die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. Dezember 2015 zu dem Jahresbericht über Menschenrechte und Demokratie in der Welt und die Politik der Europäischen Union in diesem Bereich (2015/2229(INI)). Darin wird die Praxis der Leihmutterchaft mit der Begründung verurteilt, dass diese „die Menschenwürde der Frau herabsetzt, da ihr Körper und seine Fortpflanzungsfunktionen als Ware genutzt werden“. Auch werden eine dringende Prüfung ihrer Rechtmäßigkeit im Rahmen der verschiedenen Menschenrechtsinstrumente sowie das Verbot dieser Praxis gefordert, „die die reproduktive Ausbeutung und die Nutzung des menschlichen Körpers – insbesondere im Fall von schutzbedürftigen Frauen in Entwicklungsländern – für finanzielle oder andere Gewinne umfasst“.

<sup>13</sup> In der Praxis bewährt hat sich in diesem Hinblick Artikel 31 bis des spanischen Organgesetzes (Ley Orgánica) 4/2000 zur Einwanderung.

- 3.17 Der EWSA begrüßt nachdrücklich, dass Cybermobbing und die nicht einvernehmliche Weitergabe von intimen oder manipuliertem Material in dem Richtlinienvorschlag als Formen von Gewalt gegen Frauen und Mädchen anerkannt werden. Er hegt jedoch Bedenken hinsichtlich der Anforderung, dass derartiges Material einer „Vielzahl von Endnutzern“ zugänglich gemacht werden muss, damit ein entsprechender Straftatbestand begründet wird. Hierbei handelt es sich um eine ungenaue, nicht näher bestimmte und überaus subjektive Anforderung, die der tatsächlichen Ansehenschädigung – die mitunter größer ist, wenn die Weitergabe nur im engeren sozialen, familiären oder beruflichen Umfeld erfolgt – in keiner Weise Rechnung trägt. Der EWSA ist der Auffassung, dass bereits das Fehlen einer Einwilligung oder die Bloßstellung in der Öffentlichkeit an sich als Cybermobbing gelten sollten, ohne dass es dabei bewertet werden muss, ob das betreffende Material einer Vielzahl oder nur einer beträchtlichen bzw. ausreichenden Anzahl von Endnutzern zugänglich gemacht wurde (Artikel 7 Buchstaben a und b, Artikel 8 Buchstabe c und Artikel 9 Buchstabe a).
- 3.18 Die nicht einvernehmliche Weitergabe von Material mit sexuellen Inhalten nimmt aufgrund der umfassenden Nutzung des Internets und der sozialen Medien stetig zu und erlangt eine größere Reichweite, wodurch Opfern ein noch größerer Schaden zugefügt wird. Der EWSA ist über die Verbreitung dieser Praxis besorgt und vertritt die Auffassung, dass die für diesen Straftatbestand nach Artikel 7 vorgesehenen Bestimmungen in Bezug auf Strafen (Artikel 12) und Verjährungsfristen (Artikel 15) für das Cyberstalking nach Artikel 8 vorgesehenen Bestimmungen entsprechen sollten.
- 3.19 Der EWSA begrüßt, dass der Richtlinienvorschlag die Gewährleistung einer angemessenen Schulung der für die Entgegennahme und Weiterleitung von Anzeigen von Straftaten im Sinne der Richtlinie zuständigen Behörden vorsieht. Er ist jedoch der Auffassung, dass es darüber hinaus spezifischer Maßnahmen zur Kontrolle und Bewertung der Wirksamkeit des Systems sowie einer Bestimmung über konkrete Strafen für den Fall bedarf, dass die zuständigen Behörden ihre Sorgfaltspflichten nicht erfüllen (Artikel 37 Absatz 6).
- 3.20 Der EWSA begrüßt, dass die für die Ermittlung und strafrechtliche Verfolgung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen zuständigen Personen, Stellen oder Dienste über „ausreichendes“ Fachwissen verfügen müssen – insbesondere Bedienstete und Behörden des Justiz- und Gerichtswesens, Richter, Staatsanwälte, Rechtsanwälte, Anbieter von Opferhilfe- und Wiedergutmachungsdiensten, Fachkräfte im Gesundheits-, Sozial- und Bildungswesen und andere relevante Personen, die mit schutzbedürftigen Gruppen oder Opfern in Kontakt kommen könnten. Allerdings macht er auf den möglichen Spielraum für subjektives Ermessen bei der Beurteilung, ob das Fachwissen einer Person, einer Stelle oder eines Dienstes ausreichend ist oder nicht, aufmerksam. Da die mangelnde Schulung und Sensibilisierung beteiligter Akteure eine der größten Schwachstellen der Maßnahmen in diesem Bereich darstellen, empfiehlt der EWSA, dass das Erfordernis einer angemessenen Schulung nicht nur für Fachkräfte, die mit der Bearbeitung von Anzeigen befasst sind oder mit Opfern in Kontakt kommen, sondern auch für sonstige Akteure gelten sollte, die an den in Kapitel 3 vorgesehenen Ermittlungs- oder Strafverfolgungsverfahren beteiligt sind (Artikel 17 Absatz 1).
- 3.21 Für eine angemessene Entschädigung, Rehabilitierung und Genesung der Opfer ist ihre rasche Unterstützung unerlässlich. Der EWSA ist deshalb der Auffassung, dass die Vermittlung von

Opfern an Hilfsdienste nicht nur zeitnah und koordiniert, sondern vielmehr vorrangig und unverzüglich erfolgen sollte (Artikel 20 Absatz 2).

- 3.22 Der EWSA begrüßt die vorgeschlagenen Maßnahmen, mit denen sichergestellt werden soll, dass Opfer Zugang zu umfassenden, adäquaten allgemeinen und spezialisierten Hilfsdiensten haben, die auf ihre individuellen Bedürfnisse zugeschnitten sind. Er bedauert jedoch, dass in der Liste der von den Mitgliedstaaten sicherzustellenden Hilfsdienste für Opfer (Artikel 27 Absatz 1) einzig auf die Unterstützung in rechtlichen Fragen und bei gerichtlichen Ermittlungen und Verfahren eingegangen wird, während der Zugang zu Gesundheitsdiensten, u. a. im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit, – ein zentrales Bedürfnis von Opfern – nicht erwähnt wird. Darüber hinaus stellt der EWSA mit großer Besorgnis fest, dass Diensten im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit, einschließlich Notfallverhütung und Schwangerschaftsabbruch, nicht ausdrücklich als unverzichtbare sowie dringliche Hilfsdienste genannt werden, zu denen Opfer sexueller Gewalt Zugang haben sollten (Artikel 28). Nach Auffassung der Vereinten Nationen und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte kann das unter Zwang erfolgende Austragen einer Schwangerschaft, die Folge einer Vergewaltigung ist, eine schwerwiegende Form grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Gewalt darstellen. Der EWSA ersucht die Europäische Kommission, Gesundheitsdienste, u. a. im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit, in die Liste der unverzichtbaren Hilfsdienste für Opfer aufzunehmen und alle EU-Mitgliedstaaten nachdrücklich dazu aufzufordern, sämtliche Hürden für den Zugang zu Möglichkeiten der Notfallverhütung und des Schwangerschaftsabbruchs infolge einer Vergewaltigung auszuräumen.
- 3.23 Vertriebene oder aus Konfliktgebieten fliehende Frauen werden häufig Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt. Nicht selten wird sexuelle Gewalt als Kriegswaffe eingesetzt. Außerdem laufen Frauen und Mädchen verstärkt Gefahr, Opfer von Menschenhandel und sexueller Ausbeutung zu werden. Der EWSA betont, dass Unterstützung, Schutz und Zugang von Opfern zu grundlegenden Gesundheitsdienstleistungen, u. a. zur Behandlung psychischer Traumata, sowie ihr Zugang zu Diensten im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit, einschließlich Notfallverhütung und Schwangerschaftsabbruch, von größter Bedeutung sind und in allen europäischen Ländern gewährleistet werden sollten.
- 3.24 Der EWSA ist der Auffassung, dass einstweilige Verfügungen und Schutzanordnungen zur Gewährleistung der körperlichen und seelischen Unversehrtheit von Opfern unbedingt Maßnahmen umfassen müssen, die den Täter daran hindern, sein Opfer zu belästigen oder sich diesem zu nähern. Dies gilt nicht nur für Einschränkungen oder Verbote des Zugangs zum Wohnsitz oder Arbeitsplatz eines Opfers (Artikel 21 Absatz 1), sondern auch in Bezug auf den allgemeinen öffentlichen Raum, da in bestimmten Fällen bereits eine Annäherung zwischen Täter und Opfer als gefährliche Verhaltensweise des Täters oder Verdächtigen erachtet werden kann (Artikel 21 Absatz 2).
- 3.25 Der EWSA begrüßt, dass der Richtlinienvorschlag kostenlose und leicht zugängliche Hotlines sowie Krisenzentren vorsieht, in denen Opfern sexueller Gewalt fachliche Unterstützung geboten wird. Er ist jedoch der Ansicht, dass die Zugänglichkeit und Unentgeltlichkeit aller Mechanismen und Maßnahmen zur Unterstützung von Opfern sexueller Gewalt,

Präventivmaßnahmen zur Aufklärung über ihre Rechte sowie Verfahren für Rechtsbehelfs- und Entschädigungsansprüche ausdrücklich vorgesehen werden sollten.

- 3.26 Der EWSA begrüßt, dass der Richtlinienvorschlag die Bereitstellung spezialisierter Unterstützungsdienste für Opfer sexueller Belästigung am Arbeitsplatz sowie staatlicher Präventivmaßnahmen vorsieht. Allerdings weist er auf die Einschränkung hin, dass es sich bei den vorgesehenen Beratungs- und Unterstützungsdiensten einzig um externe Dienste handeln darf (Artikel 30), während der Bedeutung des sozialen Dialogs, von Tarifverhandlungen sowie der erforderlichen Beteiligung von und Verhandlung mit den Sozialpartnern, insbesondere den Gewerkschaften als legitimen Vertretern der Interessen und Rechte von Arbeitnehmern, in keiner Weise Rechnung getragen wird. Ferner nimmt der EWSA mit Besorgnis und Überraschung zur Kenntnis, dass bei dieser Art von Gewalt gegen Frauen die Möglichkeit einer „Schlichtung“ vorgesehen ist.
- 3.27 In diesem Zusammenhang hält es der EWSA für unerlässlich und vorrangig, dass die Ratifizierung des IAO-Übereinkommens Nr. 190 über Gewalt und Belästigung sowie des Übereinkommens von Istanbul in allen Mitgliedstaaten, in denen diese noch nicht erfolgt ist, nicht zuletzt auch durch die EU selbst vorangebracht werden sollte.
- 3.28 Der EWSA begrüßt, dass der Richtlinienvorschlag präventive Bildungsmaßnahmen zur Begegnung geschlechtsspezifischer Gewalt vorsieht, wobei u. a. eine umfassende Sexualerziehung gefördert werden soll. Allerdings sollte der Bedeutung, die Bildung und Erziehung bei der Formung von Geschlechterrollen und Stereotypen zukommt, in allen Bildungsstufen Rechnung getragen werden. Ferner sollten Bildungsfachleute, zivilgesellschaftliche Organisationen (insbesondere Frauenverbände), Sozialpartner sowie die betroffenen Gemeinschaften systematisch in die institutionelle Zusammenarbeit einbezogen werden (Artikel 36 Absatz 2).
- 3.29 Der EWSA begrüßt ferner nachdrücklich die Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten bei der Erhebung von Daten und der Forschung zu Ursachen, Inzidenz und Auswirkungen von Gewalt gegen Frauen. Er hegt jedoch Bedenken hinsichtlich der tatsächlichen Verpflichtung, die sich aus dem in Artikel 44 Absatz 7 verwendeten Begriff „unterstützen“ letztlich ergeben würde, der eine bloße Aufforderung zum Handeln vermittelt. An dieser Stelle wäre es deutlich wirksamer und zielgerichteter, eine Verpflichtung zum Erlass spezifischer und konkreter Maßnahmen innerhalb einer bestimmten Frist vorzusehen (Artikel 44 Absatz 7).
- 3.30 Angesichts der in verschiedenen EU-Aufnahmeländern bestehenden Migrationsdiaspora ist es erforderlich, auch Formen von Gewalt gegen Frauen und Mädchen zu berücksichtigen, die Teil des kulturellen Nomos der jeweiligen Herkunftsgemeinschaften sind. Der EWSA begrüßt daher, dass die weibliche Genitalverstümmelung im Richtlinienvorschlag als eigener Tatbestand aufgeführt wird. Er weist jedoch darauf hin, dass äußerste Umsicht geboten ist, damit sichergestellt wird, dass Sensibilisierungs- und Präventionskampagnen eine Stigmatisierung von Frauen, die entsprechenden Gemeinschaften angehören, verhindern und dass die nach Artikel 37 Absatz 2 erforderliche kulturelle Sensibilität bei der Erkennung der Folgen der weiblichen Genitalverstümmelung auch in Bezug auf Präventionskampagnen gilt. In diesem

Zusammenhang hält es der EWSA für unerlässlich, aus und mit den entsprechenden Gemeinschaften selbst zu arbeiten, um die kulturelle Bedeutung dieser Praxis zu unterbinden und zu beseitigen (Artikel 36 Absatz 6).<sup>14</sup>

- 3.31 Der EWSA begrüßt, dass Zwangsabtreibung und Zwangssterilisierung im Richtlinienvorschlag als spezifische Formen von Gewalt anerkannt werden. Nichtsdestotrotz sollte bei der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen auch gegen weiter reichende Verletzungen der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und der damit verbundenen Rechte vorgegangen werden, wie z. B. Gewalt in der Gynäkologie und bei der Geburtshilfe, erzwungene Schwangerschaften oder die Verweigerung der medizinischen Versorgung bei Schwangerschaftsabbrüchen. Der EWSA stellt mit Besorgnis fest, dass die Einschränkungen für einen freien und sicheren Schwangerschaftsabbruch sowie die Belästigungen, denen Frauen, die sich aus freien Stücken für einen solchen Abbruch entscheiden, vor allem in der Nähe von Kliniken ausgesetzt sind, nicht von der Definition von Gewalt gegen Frauen abgedeckt werden.
- 3.32 Der EWSA stellt mit Besorgnis fest, dass nicht darauf eingegangen wird, wie Waisen von Opfern der Gewalt gegen Frauen ein erfülltes, von Freiheit und Gleichheit geprägtes Leben führen können. Dies würde in jedem Fall voraussetzen, dass betroffene Kinder ihre erhöhte Schutzbedürftigkeit infolge der Gewalterlebnisse – ganz besonders im Falle der Tötung der Mutter – verarbeiten und entschädigt werden können. Im Falle der Tötung der Mutter ist es von wesentlicher Bedeutung, Waisen den Zugang zu den zivilrechtlich vorgesehenen Entschädigungen für die erlittenen Straftaten zu erleichtern und die Nachlassabwicklung infolge der Straftat zu beschleunigen, damit sie zeitnah Zugang zu den geerbten Vermögenswerten und Rechten erhalten.<sup>15</sup>
- 3.33 Der Ausschuss bedauert, dass der Richtlinienvorschlag nicht durch einen Finanzbogen flankiert wird und dass folglich eine öffentliche Finanzierung der Umsetzung der Richtlinie und der darin vorgesehenen Dienstleistungen und Maßnahmen nicht gewährleistet ist.

Brüssel, den 13. Juli 2022

Christa SCHWENG  
Präsidentin des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

---

<sup>14</sup> [The Multisectorial Academic Program to prevent and combat female Genital Mutilation](#) (FGM/C). Europäische Kommission (2016–2018).

<sup>15</sup> In der Praxis bewährt hat sich in diesem Hinblick das [spanische Organgesetz \(Ley Orgánica\) 2/2022 vom 21. März 2022](#) zur Verbesserung des Schutzes von Personen, die infolge von Gewalttaten gegen Frauen zu Waisen werden.