

Überprüfung der Umsetzung
der Aktionsplattform von Peking
in den EU-Mitgliedstaaten:

**Gewalt gegen Frauen —
Die Unterstützung der Opfer**

**Die wichtigsten
Ergebnisse**



Diese Veröffentlichung wurde vom Forschungsteam des Europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen (EIGE) erstellt: Dr. Jolanta Reingarde, Dr. Anne Laure Humbert, Dr. Ioana Borza, Ilze Burkevica und Merle Paats. Sie beruht auf einer Studie, die vom europäischen Netzwerk WAVE (Women Against Violence Europe) und dessen Forschungsteam unter Leitung von Hilary Fisher durchgeführt wurde: Prof. Carol Hagemann-White, Dr. Marceline Naudi, Dr. Monika Schröttle, Bianca Grafe,

Ute Rösemann, Barbara Stelmaszek und Rosa Logar. Prof. Liz Kelly und Prof. Sylvia Walby haben mit ihrem Fachwissen zum Projekt beigetragen. Koordiniert wurde das Projekt von Ioana Borza (EIGE) und Hilary Fisher (WAVE).

Weder das EIGE noch Personen, die in seinem Namen tätig werden, können für die Nutzung der in diesem Bericht enthaltenen Informationen haftbar gemacht werden.

**Europe Direct hilft Ihnen dabei, Antworten auf Ihre
Fragen zur Europäischen Union zu finden**

Gebührenfreie Telefonnummer (*): 00 800 6 7 8 9 10 11

(*): Einige Mobilfunkanbieter gewähren keinen Zugang zu 00 800-Nummern
oder berechnen eine Gebühr.

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind online verfügbar (<http://europa.eu>).

Katalogisierungsdaten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2013

ISBN 978-92-9218-053-9

doi:10.2839/57462

© Europäische Union, 2013

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Gedruckt in Belgien

GEDRUCKT AUF ELEMENTAR CHLORFREI GEBLEICHTEM PAPIER (ECF)

Vorwort

Häusliche Gewalt gegen Frauen ist noch immer eine der am weitesten verbreiteten Menschenrechtsverletzungen unserer Zeit und eines der größten weltweiten Probleme. Neun von zehn Personen, die in der EU Opfer von Gewalt in der Partnerschaft werden, sind Frauen. Der Anteil der Frauen in den EU-Mitgliedstaaten, die Opfer physischer Gewalt seitens ihres Partners werden, liegt zwischen 12 % und 35 %. Dieses Phänomen fügt Frauen, Familien, Gemeinschaften und der gesamten Gesellschaft großen Schaden zu. Die EU hat sich dazu verpflichtet, Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen. Diese Verpflichtung wird in folgenden Dokumenten bekräftigt: in der Frauen-Charta (2010), in der Strategie der Europäischen Kommission für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010–2015 und im Stockholmer Programm für 2010–2014. Trotzdem ist häusliche Gewalt gegen Frauen nach wie vor weit verbreitet und nur lückenhaft dokumentiert; die Dunkelziffer ist hoch.

Mit der vorliegenden Veröffentlichung sollen politische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger sowie alle einschlägigen Einrichtungen in ihren Bemühungen zur Bekämpfung und Prävention von häuslicher Gewalt unterstützt werden; hierzu werden ihnen verlässliche und vergleichbare Daten und Informationen für nachhaltige, faktengestützte Entscheidungen und verbesserte Politikgestaltung zur Verfügung gestellt.

Es bestand ein dringender Bedarf an zuverlässigen und vergleichbaren Daten über Hilfsdienste für weibliche Gewaltopfer in den 27 Mitgliedstaaten und Kroatien; die Analyse des Europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen (EIGE) kommt diesem Bedarf nach. Dabei wird ein ausführlicher Überblick über die Qualität der Hilfsdienste vorgelegt, zu denen Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, Zugang haben: Frauenhäuser, Notdienste, 24-Stunden-Telefonnotrufe, Rechtsberatung und andere Dienste. Die gewonnenen Erkenntnisse machen deutlich, dass spezialisierte Hilfsdienste nicht ausreichend vorhanden und ungleich in den Mitgliedstaaten verteilt sind. Die Finanzierung, die den Zugang zu diesem Hilfsangebot gewährleisten soll, gestaltet sich ebenso lückenhaft. Allerdings zeichnen sich in den Mitgliedstaaten gewisse Fortschritte ab. Die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten hat nationale Aktionspläne zur Bekämpfung häuslicher Gewalt und zur Kriminalisierung von Gewalt in der Partnerschaft erstellt und umgesetzt, und die Möglichkeit eingeführt, Schutzanordnungen zu erlassen.

Wir müssen uns ins Gedächtnis rufen, dass Gewalt gegen Frauen nicht vor geografischen Grenzen, ethnischen Unterschieden, Klassenunterschieden oder Altersgrenzen Halt macht. Wir dürfen nicht die Augen davor verschließen, dass die Tatsache, dass es gebührenfreie Telefonnotrufe rund um die Uhr und kostenlose Unterkunftsmöglichkeiten in Frauenhäusern für Frauen gibt, ein Frauenleben bedeuten kann. Regierungen, die keine angemessenen Hilfsangebote bereitstellen, gefährden das Leben von Millionen von Frauen und ihren Kindern, die nicht nur Opfer von Gewalt werden, sondern denen solch dringende und lebenswichtige Unterstützung verwehrt wird.

Wir sind all jenen dankbar, die zu dieser Veröffentlichung beigetragen haben, insbesondere der Regierung Zyperns, der Generaldirektion Justiz der Europäischen Kommission, der Hochrangigen Gruppe „Gender Mainstreaming“, der Arbeitsgruppe des EIGE zu den Peking-Indikatoren und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des EIGE. Anknüpfend an die Erkenntnisse und Empfehlungen aus dieser Studie wird das EIGE seine Arbeit im Bereich geschlechtsbezogene Gewalt fortsetzen. Wir können der Gewalt nur Einhalt gebieten, wenn wir gemeinsam handeln.

Virginija Langbakk

Direktorin

Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE)

Das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE) ist eine eigenständige Einrichtung der Europäischen Union, die errichtet wurde, um die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern und zu stärken, einschließlich des Gender Mainstreaming in allen EU- sowie den sich daraus ergebenden nationalen Politiken, der Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und der Schärfung des Problembewusstseins der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger hinsichtlich der Gleichstellung der Geschlechter. Weiterführende Informationen sind auf der EIGE-Website zu finden (<http://www.eige.europa.eu>).

European Institute for Gender Equality

Gedimino pr. 16

LT-01103 Vilnius

LITAUEN

Tel. +370 52157444

E-mail: eige.sec@eige.europa.eu

<http://www.eige.europa.eu>

<http://www.twitter.com/eurogender>

<http://www.facebook.com/eige.europa.eu>

<http://www.youtube.com/eurogender>

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Vorwort | 3 |
| Einleitung | 6 |
| 1. Überblick über die derzeitige Situation im Bereich häusliche Gewalt gegen Frauen in der EU, den Mitgliedstaaten und Kroatien | 7 |
| 1.1. Entwicklungen in der Gesetzgebung und in der Politik im Bereich Gewalt gegen Frauen in der EU | 7 |
| 1.2. Allgemeiner Überblick über die vorliegenden Prävalenzdaten und Kriminalstatistiken zu häuslicher Gewalt gegen Frauen..... | 9 |
| 1.3. Gesetzgeberische und politische Maßnahmen zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt gegen Frauen in den EU-Mitgliedstaaten und Kroatien | 12 |
| 1.3.1. Nationale Aktionspläne (NAP)..... | 12 |
| 1.3.2. Strafrecht | 13 |
| 1.3.3. Schutzanordnungen | 14 |
| 1.3.4. Täterprogramme | 15 |
| 1.3.5. Schulungen von Fachkräften..... | 15 |
| 1.4. Schlussfolgerungen..... | 16 |
| 2. Hilfsangebote für Frauen in der EU, die Opfer von häuslicher Gewalt geworden sind | 17 |
| 2.1. Allgemeiner Überblick..... | 17 |
| 2.2. Unterstützung der Opfer: Überprüfung der Teilindikatoren | 18 |
| 2.2.1. Beratungsstellen | 19 |
| 2.2.2. Notfalldienste | 21 |
| 2.2.3. 24-Stunden-Telefonnotrufe..... | 22 |
| 2.2.4. Krisenzentren für Frauen | 24 |
| 2.2.5. Leitfaden zu verfügbaren Hilfsdiensten/Offizielle Informationen im Internet | 26 |
| 2.2.6. Sondereinheiten der Polizei oder Einsatzgruppen zur Unterstützung der Opfer | 28 |
| 2.2.7. Rechtsberatung für Opfer | 28 |
| 2.2.8. Unterstützung für Frauen beim (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt..... | 30 |
| 2.2.9. Gesundheitsprotokolle für die Opfer..... | 30 |
| 2.2.10. Koordination des öffentlichen Unterstützungssystems | 31 |
| 2.2.11. Spezialisierte Hilfsdienste für gefährdete Gruppen | 33 |
| 3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen..... | 34 |
| Fußnoten..... | 39 |



Einleitung

Auf der Vierten Weltfrauenkonferenz, die 1995 in Peking stattfand, wurde die Erklärung und Aktionsplattform für Gleichberechtigung, Entwicklung und Frieden (PAP) offiziell angenommen. Die PAP ist ein Aktionsprogramm, mit dem die Menschenrechte von Frauen und Mädchen als unveräußerlicher, integraler und unteilbarer Bestandteil der universellen Menschenrechte gefördert und geschützt werden sollen. Einer der zwölf Problemfelder der PAP ist Gewalt gegen Frauen, der als kritischer Bereich D definiert wurde.

Alle 27 Mitgliedstaaten und Kroatien haben die PAP unterzeichnet und sich dazu verpflichtet, sie auf nationaler Ebene umzusetzen, wobei die Europäische Union ihre Mitgliedstaaten bei ihren Maßnahmen in den kritischen Bereichen der PAP unterstützt. Im Bereich Gewalt gegen Frauen haben zwei aufeinander folgende Ratspräsidentschaften der Europäischen Union (die spanische und die dänische) im Jahr 2002 Studien durchgeführt. Die spanische Ratspräsidentschaft (1) führte eine Bestandsaufnahme der Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in den EU-Mitgliedstaaten durch. Anhand dieser Ergebnisse entwickelte der dänische Ratsvorsitz eine Reihe von Indikatoren (2) zur Messung der Fortschritte und schlug folgende Indikatoren vor:

- Profil weiblicher Gewaltopfer;
- Profil männlicher Täter;
- Unterstützung für die Opfer;
- an männliche Täter gerichtete Maßnahmen, um der Spirale der Gewalt ein Ende zu setzen;
- Fortbildungsmaßnahmen für Fachkräfte;
- staatliche Maßnahmen zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen;
- Evaluierung.

Den vorstehend genannten Indikatoren liegt eine Reihe von Teilindikatoren zugrunde.

2012 hat sich die zyprische Ratspräsidentschaft dazu entschlossen, die Fortschritte im Bereich Gewalt gegen Frauen in den 27 Mitgliedstaaten und Kroatien durch eine Überprüfung der Indikatoren zu bewerten, wobei insbesondere die Teilindikatoren der Unterstützung der

Opfer im Vordergrund standen. Angesichts des breiten Angebotspektrums von Hilfsdiensten sowie des Mangels an verfügbaren Daten und der Herausforderungen in Verbindung mit der Erhebung von Daten liegt der Schwerpunkt der vorliegenden Analyse auf Hilfsdiensten für Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind. Gewalt in der Partnerschaft ist eine Form von häuslicher Gewalt gegen Frauen, die durch „körperliche, sexuelle oder psychische Gewalt, die einem Opfer von ihrem derzeitigen oder früheren Ehepartner oder Intimpartner zugefügt wird“, gekennzeichnet ist. In dieser Publikation wird der Begriff „Gewalt gegen Frauen“ synonym mit dem Begriff „Gewalt in der Partnerschaft“ verwendet.

In der vorliegenden Veröffentlichung werden die Ergebnisse des Berichts *„Review of the implementation of the Beijing Platform for Action by the EU Member States: Violence against women – Victim support“* (Überprüfung der Umsetzung der Aktionsplattform von Peking in den EU-Mitgliedstaaten: Gewalt gegen Frauen – Die Unterstützung der Opfer) zusammengefasst. In dem Bericht wurden das Angebotspektrum, die Anzahl, der Umfang und die Inanspruchnahme von Hilfsdiensten in den 27 Mitgliedstaaten und Kroatien analysiert und bewertet und Empfehlungen für Verbesserungen abgegeben. Aufgrund der derzeitigen Schwierigkeiten, systematisch vergleichbare Daten zu den Hilfsangeboten in allen Mitgliedstaaten zu erheben, gestaltete sich die Beurteilung schwierig. In dem Bericht wurden Datenlücken aufgezeigt und Empfehlungen zur Verbesserung der Qualität der Daten auf EU-Ebene im Bereich der Unterstützung der Opfer ausgesprochen.

Häusliche Gewalt gegen Frauen stellt nach wie vor eine im Verborgenen wirkende, nur lückenhaft dokumentierte und zutiefst traumatisierende Verletzung der Menschenwürde dar. Sie wird von der Gesellschaft und den Behörden nicht immer ernst genommen, was Frauen und Mädchen der Gefahr von Gewalt und in manchen Fällen sogar Mord aussetzt. Im Rahmen einer Studie aus dem Jahre 2006 über Todesfälle in Verbindung mit häuslicher Gewalt in der EU wurde festgestellt, dass von insgesamt 3 413 getöteten Personen 2 419 Frauen waren (3).

1. Überblick über die derzeitige Situation im Bereich häusliche Gewalt gegen Frauen in der EU, den Mitgliedstaaten und Kroatien

1.1. Entwicklungen in der Gesetzgebung und in der Politik im Bereich Gewalt gegen Frauen in der EU

Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist ein Grundwert der EU, verankert in den EU-Verträgen sowie

der EU-Charta der Grundrechte. Die Institutionen der Europäischen Union, wie das Europäische Parlament und die Europäische Kommission, haben diesen Grundwert in zahlreichen Entschlüssen, Richtlinien und Strategieprogrammen verankert; er soll als Richtschnur bei der Arbeit der EU und der Mitgliedstaaten zum Thema geschlechtsbezogene Gewalt dienen.

Tabelle 1.1.1: Verpflichtungen der EU zur Bekämpfung von geschlechtsbezogener Gewalt gegen Frauen

| Akteur | Datum | Verpflichtung | Wichtigster Punkt/wichtigste Maßnahme |
|--|---------|--|--|
| Rat der Europäischen Union, Spanischer Ratsvorsitz | 2010 | Schlussfolgerungen zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen in der EU | Die Europäische Kommission wird ersucht, eine europäische Strategie zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen auszuarbeiten. |
| Rat der Europäischen Union, Dreivorsitz (Spanien, Belgien, Ungarn) | 2010–11 | Erklärung zur Gleichstellung von Frauen und Männern | Die Mitgliedstaaten werden ersucht, nationale Strategien zu entwickeln, Mittel für die Prävention und Bekämpfung von Gewalt bereitzustellen, die Täter strafrechtlich zu verfolgen, Unterstützung und Betreuung für die Opfer bereitzustellen, ferner, das Thema Gewalt gegen Frauen als eine gleichstellungspolitische Frage zu behandeln und zu einer Priorität ihrer Programme zu machen. |
| Europäische Kommission | 2010 | Frauen-Charta | Die Europäische Kommission ergreift Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. |
| Europäische Kommission | 2010–15 | Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern | Geschlechtsspezifische Gewalt ist eines der Hauptprobleme, das angegangen werden muss, wenn eine tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter in der EU herbeigeführt werden soll. |



| Akteur | Datum | Verpflichtung | Wichtigster Punkt/wichtigste Maßnahme |
|------------------------|---------|--|--|
| Europäische Kommission | 2010–14 | Stockholmer Programm | Das Stockholmer Programm legt die Notwendigkeit von verbesserten Strafgesetzbildungen und anderen für den Schutz von Opfern von Straftaten auf EU-Ebene erforderlichen Unterstützungsmaßnahmen dar. Wenn weibliche Gewaltopfer ihr Recht auf Freizügigkeit in der EU ausüben, werden sie jetzt durch die EU-Rechtsvorschriften geschützt. |
| Europäische Kommission | 2011 | Legislativpaket zur Stärkung der Opferrechte | Das Legislativpaket zur Stärkung der Opferrechte ist eine Folgemaßnahme zum Aktionsplan der Europäischen Kommission zur Umsetzung des Stockholmer Programms. Es besteht im Wesentlichen aus zwei Instrumenten: der Richtlinie 2011/99/EU über die Europäische Schutzanordnung in Strafsachen und der Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten. |

Die Europäische Union hat sich entschlossen gegen geschlechtsbezogene Gewalt als ein Hindernis auf dem Weg zur Geschlechtergleichstellung und eine Bedrohung für die Grundrechte von Frauen ausgesprochen und die Mitgliedstaaten ersucht, nationale Strategien, Rechtsvorschriften und Hilfsdienste zu entwickeln. Die europäischen Einrichtungen haben die Mitgliedstaaten (und die Kandidatenländer) in diesem Bereich in Form von Konferenzen, durch den Austausch bewährter Verfahren, die Unterstützung von Kooperationen (insbesondere im Rahmen des Programms DAPHNE) und die operative Finanzierung EU-weiter Netzwerke, insbesondere der Europäischen Frauenlobby (EFL) und Women Against Violence Europe (WAVE), unterstützt. Alle Aktionsformen haben dazu beigetragen, dass der Austausch von bewährten Verfahren und Informationen zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen in der EU (einschließlich PR-Initiativen vor dem Beitritt) sowie zwischen spezialisierten Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern allmählich ausgebaut werden konnte. Sie haben den Dialog mit politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern unterstützt und dabei die Anforderungen an eine wirksame Intervention und Prävention hervorgehoben

sowie Möglichkeiten für die Festlegung von Mindeststandards für Hilfsangebote geschaffen.

Die europäischen Institutionen haben maßgeblich an der Entwicklung einer gemeinsamen Perspektive in der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in der EU mitgewirkt und dabei die Konvergenz von gesetzgeberischen Maßnahmen und Hilfsangeboten in den Mitgliedstaaten stark beeinflusst. Die vor kurzem erlassene EU-Richtlinie 2011/99/EU über die Europäische Schutzanordnung und das „Paket zum Opferschutz“, d. h. zum Schutz vor krimineller Bedrohung, bilden eine Rechtsgrundlage für die europäische Politik im Bereich Gewalt gegen Frauen.

Alle 27 Mitgliedstaaten und Kroatien haben rechtliche Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen ergriffen. Alles in allem sind diese Maßnahmen hinsichtlich ihres Ansatzes und ihrer Detailgenauigkeit unterschiedlich, da sie von der Vielfalt des rechtlichen und institutionellen Umfelds beeinflusst wurden, und die meisten spezifischen Gesetze thematisieren häusliche Gewalt eher im weiten Sinne. Die europäischen Rechtsordnungen stehen einer geschlechtsspezifischen Gesetzgebung im Bereich Gewalt gegen Frauen eher feindlich gegenüber, mit dem Ergebnis, dass sich gesetzgeberische

Vorhaben in diesem Bereich auf die Familienpolitiken auswirken, ein Bereich, der in EU-Mitgliedstaaten nach wie vor sehr unterschiedlich gestaltet ist. Gleichzeitig haben fast alle 27 Mitgliedstaaten und Kroatien nationale Aktionspläne (NAP) im Bereich Gewalt aufgestellt und setzen diese um. In einer deutlichen Mehrheit dieser NAP wird anerkannt, dass Gewalt gegen Frauen ein Thema ist, das in Zusammenhang mit den Menschenrechten und der Gleichstellung der Geschlechter steht. Dies gibt Anlass zur Hoffnung auf einen in Zukunft einheitlicheren politischen Ansatz in diesem Bereich auf EU-Ebene.

Das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, auch bekannt als „Istanbul-Konvention“ (2011), ist die jüngste und umfassendste Entwicklung im Rechtsetzungsbereich; sie hebt die Verpflichtung von Staaten hervor, Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, Hilfsdienste zur Verfügung zu stellen (*). Diesem Übereinkommen zufolge sind die Staaten verpflichtet, Zugang zu allgemeinen wie auch spezialisierten Hilfsdiensten zu gewähren, die in ausreichendem Umfang personell und materiell ausgestattet sind, und bestimmte Mindeststandards zu erfüllen. Spezialisierte Hilfsdienste sind zur Unterstützung von Frauen, die von häuslicher Gewalt betroffen sind, von maßgeblicher Bedeutung, damit diese Frauen sich erholen und ihr Leben wieder aufbauen können. Um dieser Aufgabe gerecht werden zu können, müssen Hilfsdienste auf einem geschlechtsspezifischen Verständnis der Gewalt gegen Frauen beruhen und die Sicherheit und die Menschenrechte der Opfer von Gewalt in den Vordergrund stellen. Zudem dürfen sie nicht davon abhängig gemacht werden, ob das Opfer Anzeige erstattet oder sich damit einverstanden erklärt hat, als Zeugin aufzutreten. Ende 2012 war das Übereinkommen von 15 EU-Mitgliedstaaten (BE, DE, EL, ES, FR, IT, LU, MT, AT, PT, SI, SK, FI, SE und UK) unterzeichnet worden.

1.2. Allgemeiner Überblick über die vorliegenden Prävalenzdaten und Kriminalstatistiken zu häuslicher Gewalt gegen Frauen

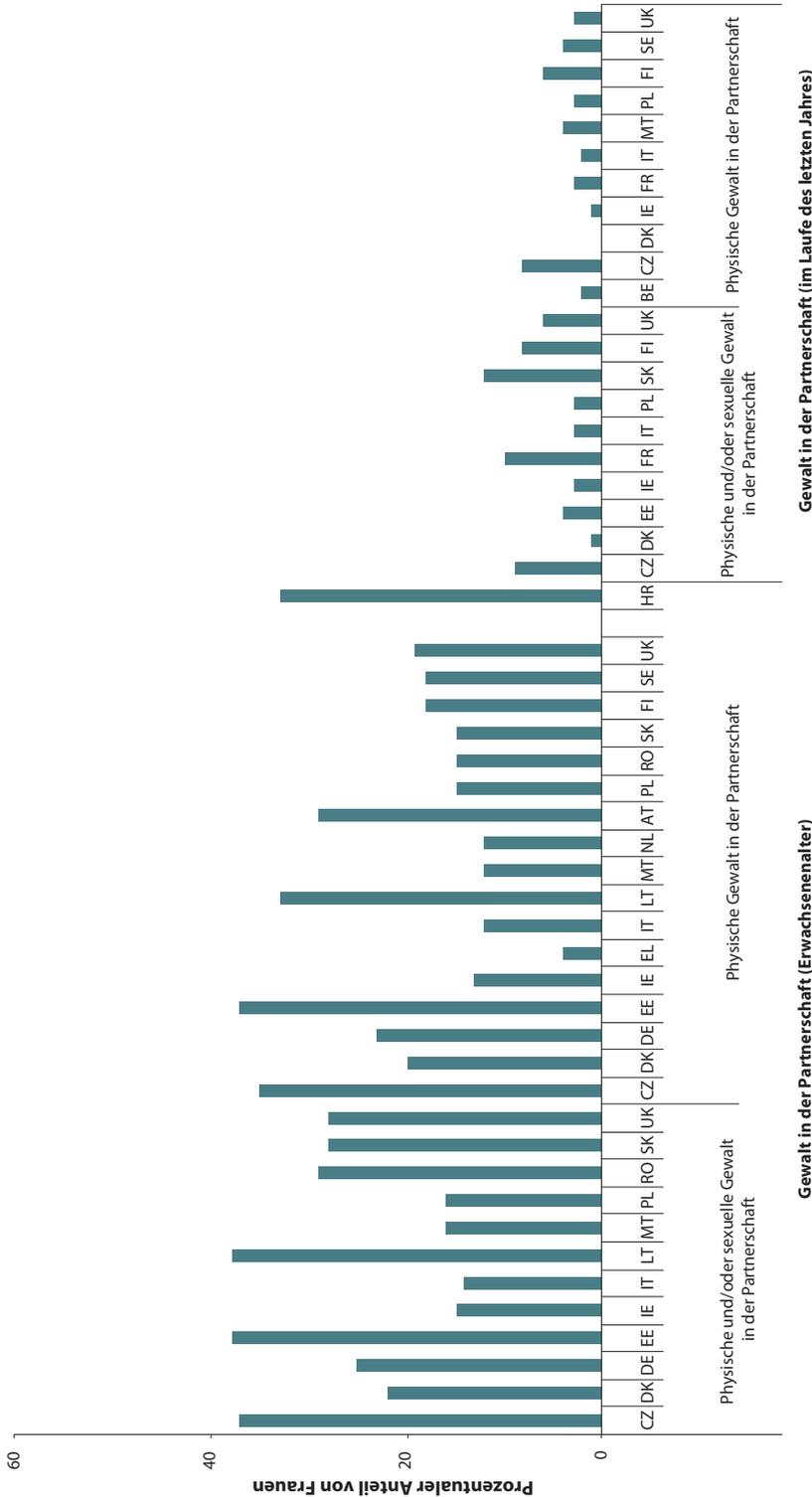
In den 27 Mitgliedstaaten und Kroatien ist zwischen einem Fünftel und einem Viertel aller Frauen zumindest einmal in ihrem Erwachsenenleben physische Gewalt widerfahren, und rund 12 % bis 15 % aller Frauen haben im Alter ab 16 Jahren in einer Beziehung gelebt, in der sie missbraucht wurden (‡).

Angesichts der Verfügbarkeit und Zugänglichkeit der Erhebungen und der eher begrenzten Zahl von Berichten und Studien, in denen diese Daten vorgestellt werden, gestaltet sich die Erhebung solcher Daten in den 27 Mitgliedstaaten und Kroatien eher schwierig. In den vergangenen zehn Jahren (2000–2011) haben die meisten Mitgliedstaaten und Kroatien (mit Ausnahme von BG, CY, LV und HU) mindestens eine Erhebung zur Prävalenz von Gewalt gegen Frauen durchgeführt. Die Ergebnisse zu Gewalterfahrungen von Frauen im Laufe ihres Lebens zeigen, dass der Anteil der Frauen, denen seitens ihres Partners körperliche Gewalt widerfahren ist, von 4 % (EL) bis 37 % (EE) reichen, während die meisten Studien Prävalenzraten von physischer Gewalt in der Partnerschaft in der Größenordnung von 12 % bis 35 % ergaben (Abbildung 1.2.1).

Sorgfalt bei der Auswertung dieser Daten ist geboten, da Prävalenzraten zwischen den 27 Mitgliedstaaten und Kroatien nicht vergleichbar sind. Die Gründe dafür sind vielfältig, angefangen von enormen Unterschieden in den Definitionen, Methodiken, den Formen von Gewalt, die



Abbildung 1.2.1: Prävalenzraten laut Erhebungen in den Mitgliedstaaten



Quelle: Für CZ, DK, DE, IE, FR, IT, LT, PL, RO, SK, FI, SE und UK: UN Women (http://www.endvawnow.org/uploads/browser/files/vaw_prevalence_matrix_15april_2011.pdf); für BE, EE, EL, MT, NL, AT und HR: andere Quellen — siehe weiterführende Informationen zu Prävalenzerhebungen (siehe Tabelle 1.1. in Anhang II zum ELGE-Bericht „Review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States: Violence against women – Victim support“, 2012); für ES: Daten, die sich auf die Art von Gewalt in der Partnerschaft beziehen, sind nicht öffentlich zugänglich, doch wurden laut Erhebungen 10,9 % der Frauen im Laufe ihres Lebens von einem ehemaligen oder ihrem derzeitigen Partner missbraucht (Gewalt in der Partnerschaft) (3 % im vergangenen Jahr); für LU: die vorgelegten Daten zu den Prävalenzraten sind nicht öffentlich zugänglich; für PT: die Daten über Intimpartner sind nicht veröffentlicht, doch waren 7 % der Frauen im letzten Jahr Opfer häuslicher Gewalt; für SI: es wurden keine Daten über Gewalt in der Partnerschaft veröffentlicht, doch haben 57 % der Frauen im Alter ab 15 Jahren Gewalt erfahren; für BG, CY, LV und HU: es wurden keine Informationen zu einer Prävalenzerhebung veröffentlicht.

Hinweis: Die Daten zu den Prävalenzraten sind zwischen den Ländern nicht vergleichbar, da die Erhebungsmethodiken unterschiedlich sind.

bei den Erhebungen erfasst werden, den Jahren und dem Referenzzeitraum bis hin zu den Stichprobenmerkmalen. Darüber hinaus stellen auch die vielfältigen Möglichkeiten der Veröffentlichung der Prävalenzraten eine Herausforderung für einen Datenvergleich dar.

Das Problem der mangelnden Vergleichbarkeit wurde allerdings im Rahmen verschiedener Initiativen anzugehen versucht. Im Rahmen des Projekts „Coordination action on human rights violations“ (CAHRV) ⁽⁶⁾ wurden Informationen aus mindestens 19 nationalen Prävalenzerhebungen zusammengetragen. Dabei konnten lediglich fünf nationale Prävalenzstudien, bei denen die Datensätze bereits in hohem Maß vergleichbar waren, sachgemäß ausgewertet werden. Darüber hinaus wurden zwei EU-weite Datenerhebungsprojekte ins Leben gerufen: (1) Eurostat hat vorgeschlagen, 2013 oder 2014 in allen 27 Mitgliedstaaten und Kroatien eine Viktimisierungserhebung mit der Bezeichnung „European safety survey“ (SASU) (EU-Erhebung über die Sicherheit) durchzuführen ⁽⁷⁾ – die Erhebung erstreckt sich auch auf körperliche und sexuelle Gewalt in der Partnerschaft; (2) die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) führte 2011-2012 eine EU-weite Erhebung zum Wohlbefinden und zur Sicherheit von Frauen durch; erste Ergebnisse sollen 2013 vorgestellt werden ⁽⁸⁾.

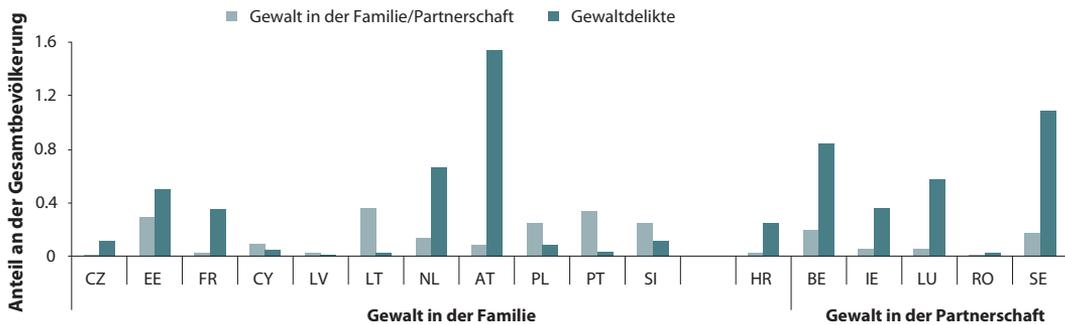
Da fast alle Mitgliedstaaten und Kroatien regelmäßig – meist auf jährlicher Basis – amtliche Kriminalitätsstatistiken erheben und dokumentieren, könnten Kriminalitätsstatistiken die Prävalenzstudien sinnvoll ergänzen. Doch selbst wenn Kriminalitätsstatistiken einen Beitrag zur Beurteilung des Phänomens der häuslichen Gewalt gegen Frauen in den Mitgliedstaaten leisten können, bieten sie dennoch kein vollständiges Bild. Die für die 27 Mitgliedstaaten und

Kroatien ausgewerteten amtlichen Kriminalitätsstatistiken können keine ausreichenden Informationen zum Thema Gewalt gegen Frauen in der Partnerschaft liefern. Darüber hinaus ist die Aussagekraft der Daten zweifelhaft, wenn diese nicht durch Daten aus Prävalenzerhebungen ergänzt werden, die auch nicht gemeldete Fälle umfassen. Die aktuellen, EU-weit durchgeführten Studien haben deutlich gemacht, dass häusliche Gewalt gegen Frauen in den allermeisten Fällen nicht der Polizei gemeldet wird bzw. dass sie selbst dann, wenn sie gemeldet wird, nicht dokumentiert wird und daher auch nicht in den Kriminalitätsstatistiken erscheint ⁽⁹⁾. In den meisten Mitgliedstaaten und Kroatien werden folgende Formen von häuslicher Gewalt gegen Frauen in den amtlichen Kriminalitätsstatistiken erfasst: Todesfälle, körperliche Gewaltausübung und sexuelle Gewalt. In nur wenigen Fällen (CY, MT, NL, PL, PT, RO, SI und SE) werden auch Daten über psychische Gewalt (Bedrohungen) und andere Straftaten wie Stalking, Eigentumsdelikte, Deprivation und die Verletzung von Verfügungen gegen Belästigung erfasst.

Deshalb muss ein spezieller systematischer und koordinierter Ansatz für eine Verknüpfung von Prävalenzdaten und Kriminalitätsstatistiken entwickelt werden. Es sollte eine eigene Kategorie für Straftaten in Verbindung mit Gewalt in der Partnerschaft unter Verwendung von Kriminalitätsstatistiken eingeführt werden, um genaue, ausführliche Kriminalitätsstatistiken zum Thema häusliche Gewalt gegen Frauen zu erstellen. Dabei sollten auch ausführlichere Informationen zum Verhältnis zwischen Opfer und Täter zur Verfügung gestellt werden, und die erhobenen Daten sollten sowohl für die Opfer als auch für die Täter systematisch nach Geschlecht und Alter aufgeschlüsselt werden.



Abbildung 1.2.2: Gewalt in der Familie/Gewalt in der Partnerschaft und Gewaltdelikte anteilig an der Gesamtbevölkerung, 2009



Quelle: Für Gewaltdelikte: Eurostat, Statistiken über Kriminalität und Strafverfolgung (crim_gen); für die Bevölkerung: Eurostat, Bevölkerungsstatistik (demo_r_d2jan); für Gewalt in der Familie und Gewalt in der Partnerschaft: siehe Tabelle 1.2., Anhang II zum ElGE-Bericht „Review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States: Violence against women – Victim support“, 2012.

Hinweis: Ein Vergleich zwischen den 27 EU-Mitgliedstaaten ist aufgrund der Schwierigkeiten bei der Erhebung nationaler Kriminalitätsdaten über Gewalt in der Familie und Gewalt in der Partnerschaft sowie der unterschiedlichen Jahre, in denen die Daten erhoben wurden, nicht möglich. Unter den Begriff „Gewaltdelikte“ fallen auch Gewalt gegenüber einer Person (z. B. tätliche Angriffe) und sexuelle Nötigung (einschließlich Vergewaltigung und sexuelle Belästigung); hier werden die Daten für 2009 präsentiert. Bei den Berechnungen wurden die Bevölkerungszahlen des Jahres 2010 zugrunde gelegt.

1.3. Gesetzgeberische und politische Maßnahmen zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt gegen Frauen in den EU-Mitgliedstaaten und Kroatien

Die Entwicklung von politischen Maßnahmen und Rechtsvorschriften in den 27 Mitgliedstaaten und Kroatien wurde von verschiedenen Seiten stark beeinflusst, da sie sowohl in den größeren Zusammenhang der Geschlechtergleichstellung als auch den der Menschenrechte eingebettet ist. Die im Rahmen des Europarates seit 2003 geleistete Arbeit war dem europaweiten Dialog über die Dringlichkeit wirksamer Maßnahmen sowie über den Austausch bewährter Verfahren ebenfalls förderlich.

Hinsichtlich des Problemaufrisses von Gewalt gegen Frauen, häuslicher Gewalt und/oder familiärer Gewalt sowie der Frage, ob das Strafrecht, das Zivilrecht, das Sozialrecht und die entsprechenden Rechtsvorschriften oder aber das Verwaltungsrecht die geeignetste Grundlage für

die Bewältigung des Problems darstellen, sind erhebliche Unterschiede zu beobachten.

2005 wurde im Rahmen der vom Europarat eingerichteten Taskforce eine Kampagne zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen einschließlich häuslicher Gewalt entwickelt. Die Komplexität der Konzeption und Einbindung in einen rechtlichen Rahmen auf Ebene des Europarates ging auf die Beteiligung der Generaldirektion Justiz und Menschenwürde zusammen mit der Generaldirektion Menschenrechte zurück. Diese Komplexität findet im Übergang zu einem zweigleisigen Ansatz ihren Niederschlag, der derzeit in der Istanbul-Konvention des Europarates kodifiziert ist, welche wiederum die Entwicklungen des rechtlichen Rahmens in den EU-Mitgliedstaaten sowie im Europarat seit 2003 widerspiegelt.

1.3.1. Nationale Aktionspläne (NAP)

Die PAP fordert die Regierungen zur Ergreifung folgender Maßnahmen auf: „Erarbeitung und Umsetzung von Aktionsplänen zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen auf allen geeigneten Ebenen“ sowie die „Zuweisung aus-

reichender Mittel im Staatshaushalt und Aufbringung kommunaler Ressourcen für Aktivitäten zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen, namentlich auch von Ressourcen für die Durchführung von Aktionsplänen auf allen geeigneten Ebenen“.

Bezüglich der Anzahl der NAP und der Konvergenz ihrer Inhalte ist für die 27 Mitgliedstaaten und Kroatien ein klarer Wachstumstrend festzustellen. 2005/2006 hatten 14 Mitgliedstaaten und Kroatien einen Aktionsplan verabschiedet. 2007/2008 stieg die Zahl auf 17. 2010/2011 haben 25 Mitgliedstaaten (alle außer MT und AT) und Kroatien einen NAP mit Maßnahmen zur Bekämpfung häuslicher Gewalt gegen Frauen umgesetzt. Fast alle EU-Länder weisen auf die dringende Notwendigkeit solcher Aktionspläne hin.

Die nationalen Aktionspläne weichen hinsichtlich ihres Schwerpunkts sowohl im Hinblick auf ihre Konzeption als auch auf die Art und Weise, wie sie aufgestellt werden, stark voneinander ab. Dabei sind im Wesentlichen drei Ansätze zu erkennen: Zunächst gibt es NAP zum Thema Gewalt gegen Frauen, bei denen die Zusammenhänge zwischen Formen von Gewalt und deren Zusammenhang mit Diskriminierung und Menschenrechten im Mittelpunkt stehen. Eine zweite Gruppe von NAP zielt primär auf häusliche Gewalt und/oder auf Gewalt in der Familie ab und präsentiert eine andere Art von Informationen, die eher auf die Beziehungsstrukturen abheben. Fast die Hälfte dieser NAP befasst sich im Wesentlichen mit Gewalt zwischen Erwachsenen im Rahmen einer engen Beziehung, wobei einige das Hauptaugenmerk auf geschlechtsspezifische Aspekte legen, andere nicht. Andere NAP wiederum definieren häusliche Gewalt als jedwede Form von Gewalt, die einem Familienmitglied von einem anderen Familienmitglied zugefügt wird, einschließlich Kindesmisshandlung und Missbrauch durch andere Verwandte wie Großeltern oder Geschwister. Dabei liegt der Fokus auf der Schädigung des Familienlebens durch das Auftreten von Gewalt in welcher Form auch immer. Einen dritten Ansatz verfolgen zwei NAP, die eher allgemein auf den Abbau von Gewalt oder auf die Achtung der Menschenrechte (EE und UK) abstellen, wobei das Geschlecht eher als Risikomarker erwähnt wird.

Auch hinsichtlich des Konzeptes von Gewalt gegen Frauen bestehen Unterschiede zwischen den nationalen Aktionsplänen. In manchen NAP wurde das Konzept der häuslichen Gewalt breiter gefasst und schließt auch Zwangsheiraten und Ehrdelikte mit ein (BE, SE). Andere Mitgliedstaaten haben in ihre NAP auch Kapitel über aufsuchende Beratung und Betreuung und wirksame Unterstützung und Intervention für migrantische Gruppen aufgenommen (DK, DE und UK). Spanien hat einen separaten NAP verabschiedet, der speziell auf die Bedürfnisse von Einwanderinnen abstellt. Auch die Bereitstellung von Hilfsdiensten und die Gewährung des Zugangs zu Gerichten für Randgruppen wie z. B. Frauen mit Behinderungen sind in den NAP inzwischen ein immer wichtigeres Thema geworden.

Auch der eigentliche Inhalt der NAP unterscheidet sich stark von Land zu Land und erstreckt sich üblicherweise auf drei Themengebiete: die Schulung der wichtigsten Akteure; die Prävention und Änderung von gewalttätigem Verhalten; und die Unterstützung und Betreuung der Opfer. Eine Evaluation der Umsetzung der NAP findet allerdings nur sehr selten statt. Manche NAP enthalten Bestimmungen für die Überwachung sowie eine Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit. Andere NAP wiederum sehen auch Untersuchungen zur Beurteilung der Umsetzung von Rechtsreformen vor (DE, ES und LU). Die unzureichende Mittelzuweisung im Verhältnis zu den erwarteten Ergebnissen ist nach wie vor eines der größten Hindernisse für die Effizienz der nationalen Aktionspläne.

1.3.2. Strafrecht

Zwar haben die Mehrheit der Mitgliedstaaten und Kroatien Rechtsvorschriften über Handlungen häuslicher Gewalt gegen Frauen (physischer, psychischer und sexueller Natur) eingeführt, doch ist die Auslegung dessen, was es bedeutet, diese Handlungen zu kriminalisieren, sehr unterschiedlich. Es wurden unterschiedliche Ansätze verfolgt, um häusliche Gewalt gegen Frauen zum Straftatbestand zu erklären⁽¹⁰⁾, wobei drei grundlegende Ansätze aufgezeigt werden können:



- Durchsetzung des bestehenden allgemeinen Strafrechts;
- Durchsetzung des allgemeinen Strafrechts, jedoch Verhängung höherer Strafen durch Definieren des Zusammenhangs, in dem Gewalt verübt wird — in der Familie/zwischen Familienmitgliedern — als schweren Straftatbestand;
- Erklärung von Handlung häuslicher Gewalt zu einem eigenen Straftatbestand.

Trotz der zunehmenden Kriminalisierung ist die Zahl der tatsächlich verfolgten Fälle im Vergleich zur Prävalenz von häuslicher Gewalt gegen Frauen nach wie vor gering, wobei aufgezeigt wurde, dass sich diese Diskrepanz auf die Effizienz der Strafrechtssysteme auswirkt ⁽¹¹⁾. In manchen Mitgliedstaaten wird häusliche Gewalt gegen Frauen von der Polizei nach wie vor als Privatangelegenheit behandelt, Gewalt wird bagatellisiert, und der Polizei und den Gerichten mangelt es an Erfahrung und Verständnis für diese Problematik.

Angesichts der unterschiedlichen Rechtsordnungen in der EU gibt es keinen einheitlichen Kriminalisierungsstandard, und auch der Schutz ist, wie bereits ausgeführt, nicht einheitlich. Zur Schließung der vorhandenen Lücken für eine Kriminalisierung wäre es erforderlich, sämtliche in allgemeinen oder spezifischen Gesetzen verankerten strafrechtlichen Ausnahmen abzuschaffen, einschließlich derjenigen, wonach jede strafrechtliche Verfolgung eine öffentliche Angelegenheit ist; abgeschafft werden sollte auch die Verpflichtung für Opfer, Beschwerde einzureichen oder vor den strafrechtlichen Ermittlungen den Fall privatrechtlich zu verfolgen. Außerdem ist es wichtig, im System der Kriminalisierung die Geschlechterperspektive verstärkt zu analysieren. Ebenso bedeutend ist die Umsetzung des Strafrechts und die Verhängung von Strafen; die Tatsache, dass dies häufig ausbleibt, wurde als einer der Hauptgründe dafür erkannt, dass die Täter straffrei ausgehen ⁽¹²⁾. Die Bewältigung dieses Problems zusammen mit dem Schließen der Strafbarkeitslücken wird ein wichtiger Indikator für die zukünftige Verpflichtung der 27 Mitgliedstaaten und Kroatiens sein, der Straffreiheit im Fall von häuslicher Gewalt gegen Frauen ein Ende zu bereiten.

1.3.3. Schutzanordnungen

Schutzanordnungen sind nicht mit strafrechtlichen Maßnahmen gleichzusetzen. In der Richtlinie über die Europäische Schutzanordnung (2011/99/EU) heißt es in Artikel 2 Absatz 1, Schutzanordnungen sollen Straftaten verhüten und nicht nur auf diese reagieren. Schutzanordnungen sind durch drei Aspekte gekennzeichnet: das ursprüngliche polizeiliche Verbot und die Art seiner Umsetzung; die Art der Unterstützung, die dem Opfer während der Umsetzung des Verbots gewährt wird; und der Erlass und die Anwendung der sich daraus ergebenden Schutzanordnung.

Es liegen Anhaltspunkte dafür vor, dass alle drei Aspekte erforderlich sind, weshalb sie als „Dreisäulen“-Gesetze bezeichnet werden. Sie wurden erstmals 1997 in Österreich eingeführt. Dieses System soll gewährleisten, dass es keine Schutzlücken gibt und das Opfer das Recht hat, von einem Strafverfahren abzusehen. Dieses System wurde evaluiert und für erfolgreich befunden ⁽¹³⁾.

Die Idee, zum sofortigen Schutz der Opfer vor weiterer Gewalt eine räumliche Distanz zwischen Angreifer und Opfer zu schaffen, wird in der EU zunehmend anerkannt. Das Polizeiverbot, mit dem der Täter seiner Wohnung verwiesen und es ihm untersagt wird, sich eine bestimmte Zeit lang dem Opfer zu nähern oder Kontakt zu ihr aufzunehmen, bietet eindeutig den höchsten Grad an Sicherheit, sofern die Polizei entsprechend geschult ist. Die meisten Mitgliedstaaten haben Schutzanordnungen eingeführt, die entweder ausdrücklich für Fälle von häuslicher Gewalt gegen Frauen konzipiert oder aber abgeändert wurden, damit sie gegen einen Intimpartner oder Ex-Partner erlassen werden können. Alle Schutzanordnungen erstrecken sich auf bestimmte Formen von körperlicher, sexueller und psychischer Gewalt und entsprechen dem Grundsatz, dass das weibliche Opfer in den Räumen, in denen es lebt, sicher sein sollte. Es gibt allerdings ein breites Spektrum von Umsetzungsmöglichkeiten, welche sich darauf auswirken können, ob eine Anordnung den Schutz wirksam gewährleisten kann.

Der rechtliche Rahmen für Schutzanordnungen ist zwischen den 27 Mitgliedstaaten und Kroatien unterschiedlich hinsichtlich der Arten von Rechtsvorschriften und der Bereiche, in denen sie erlassen wurden. So können Schutzanordnungen beispielsweise im Rahmen des Strafrechts, des Gesetzes über Strafverfahren oder des Verwaltungsrechts definiert werden, zusammen mit einem gesonderten Polizeirecht über Platzverweise. Die Streuung dieser einzelnen Bestandteile der Rechtsvorschriften im Laufe der Zeit in den verschiedenen Mitgliedstaaten legt die Vermutung nahe, dass diese offensichtliche Fragmentierung nicht nur eine Frage des Umgangs der europäischen Rechtsordnungen mit bestimmten Rechtsgebieten, sondern auch das Ergebnis eines Lernprozesses aus den Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten in der EU ist, denn dabei werden erfolgversprechende Praktiken erörtert und an die jeweiligen nationalen Kontexte angepasst.

1.3.4. Täterprogramme

Täterprogramme wurden als Alternative zur „regulären“ Bestrafung eines Täters in Fällen von häuslicher Gewalt gegen Frauen entwickelt. Das Programm war als eine Form der „Strafe“ gedacht, um Geld- und/oder Gefängnisstrafen zu vermeiden, die sich auch nachteilig auf die Frauen und ihre Kinder auswirken könnten.

Angesichts des Mangels an verfügbaren zuverlässigen Daten ist die Erstellung eines Überblicks über staatliche Maßnahmen zu Täterprogrammen eine Herausforderung. Es liegen mehrere Berichte vor, die jedoch kein zusammenhängendes Bild vermitteln, da dabei unterschiedliche Quellen herangezogen werden. Es ist erwiesen, dass es hinsichtlich der Umsetzung von Täterprogrammen große geografische Unterschiede, auch große regionale Unterschiede in der gesamten EU gibt, wobei in städtischen Regionen mehr Programme angeboten werden als in ländlichen Gegenden.

Fünfzehn Mitgliedstaaten (BE, BG, DK, EL, ES, FR, CY, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SE und UK) haben Rechtsvorschriften über das Angebot von Täterprogrammen eingeführt, die sich auf jegliche Form von häuslicher Gewalt gegen Frauen beziehen ⁽¹⁴⁾. Allerdings geht aus diesen

Rechtsvorschriften nicht hervor, welcher Ansatz bei den Programmen verfolgt wird oder ob solche Programme tatsächlich angeboten werden.

Die Frage, wie ein Täterprogramm ausgestaltet werden soll, ist nach wie vor unklar – ob solche Programme als Resozialisierung (Änderung des kognitiven Verhaltens) oder als Therapie (Auseinandersetzung mit tiefer gehenden psychologischen Fragen) konzipiert werden sollten und ob die Teilnahme gerichtlich angeordnet oder freiwillig sein sollte. Es erweist sich daher als notwendig, einen einheitlicheren Ansatz zu entwickeln; dieser sollte durch einen systematischen Evaluierungsprozess ergänzt werden, um aus diesen Programmen zu lernen. Auch wenn manche Ad-hoc-Beurteilungen im Rahmen einer sehr geringen Zahl von Evaluierungen durchgeführt wurden, sollte diese Evaluierung auf EU-Ebene harmonisiert werden.

1.3.5. Schulungen von Fachkräften

Einrichtungen, die sich mit Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt gegen Frauen befassen, unterstreichen die Notwendigkeit und die Bedeutung von Schulungen für Fachkräfte. Die meisten Empfehlungen nennen auch die Notwendigkeit einer systematischen Schulung zu Geschlechterfragen als Teil des Lehrplans für Fachkräfte im Bereich häusliche Gewalt sowie von Weiterbildungsmaßnahmen für Beschäftigte und Ehrenamtliche. Die meisten Mitgliedstaaten und Kroatien haben die Bedeutung solcher Schulungen erkannt und bieten diese auch an, doch nur wenige Mitgliedstaaten führen systematisch Schulungsmaßnahmen im Rahmen der Erstausbildung der entsprechenden Fachkräfte und als laufende Fortbildung für bereits tätige Fachkräfte durch.

Die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten berichtet, dass Schulungs- und Fortbildungsmaßnahmen angeboten werden, doch sind diese Maßnahmen nur in einigen Fällen obligatorisch (etwa in CZ, DE, IE, EL, ES, HU, NL, AT, SI und FI)⁽¹⁵⁾. Zugleich wird die Erhebung von Daten zu Schulungsmaßnahmen für Fachkräfte im Bereich häusliche Gewalt auf EU-Ebene durch das unterschiedliche Verständnis und die unterschiedlichen Definitionen des Begriffs „häusliche Gewalt“ behindert.



Trotzdem haben alle Mitgliedstaaten Schulungsangebote in ihren NAP vorgesehen.

Trotz der Bedeutung, die der Schulung von Fachkräften von der EU beigemessen wird, werden solche Maßnahmen nur in den wenigsten Fällen systematisch angeboten. Für Schulungen stehen nach wie vor nur unzureichende Mittel zur Verfügung, sie erfolgen auf Ad-hoc-Basis und sind nicht obligatorisch. Schulungen müssen von Fachkräften durchgeführt werden, die in der Lage sind, den geschlechtsspezifischen und menschenrechtsorientierten Ansatz im Kampf gegen häusliche Gewalt gegen Frauen zu vermitteln.

1.4. Schlussfolgerungen

Die Prävalenz von Gewalt gegen Frauen einschließlich häuslicher Gewalt gegen Frauen ist in den 27 Mitgliedstaaten und Kroatien trotz der Einführung einer Reihe von politischen Maßnahmen und Strategien nach wie vor signifikant hoch. Die derzeit verfügbaren Daten — aus Prävalenzstudien und Kriminalstatistiken — lassen keinen systematischen Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten zu. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass zwischen einem Fünftel und einem Viertel aller Frauen mindestens einmal während ihres Erwachsenenlebens physische Gewalt widerfahren ist und etwa 12 % bis 15 % aller Frauen, die in einer Beziehung leben, ab dem Alter von 16 häuslichen Missbrauch erfahren haben ⁽¹⁶⁾.

Die EU hat in den letzten zehn Jahren verstärkt zum Thema Gewalt gegen Frauen Stellung bezogen. Sie hat das Thema in den größeren Zusammenhang der Geschlechtergleichstellung und der Menschenrechte gestellt. Die meisten Mitgliedstaaten und Kroatien haben nationale Aktionspläne entwickelt und umgesetzt, in denen Gewalt gegen Frauen als ein Thema anerkannt

wird, das sowohl mit Menschenrechten als auch mit der Gleichstellung der Geschlechter in Zusammenhang steht.

Es wurde eine Reihe von Ansätzen zur Kriminalisierung von häuslicher Gewalt gegen Frauen und zur Einführung von Schutzanordnungen entwickelt. Die Unterschiede sind teilweise auf die unterschiedlichen Rechtsordnungen in der EU zurückzuführen. Hilfreiche Erkenntnisse wurden jedoch aus dem Austausch von Erfahrungen und erfolgsversprechenden Praktiken mit anderen Mitgliedsländern und der Anpassung dieser an die unterschiedlichen nationalen Strukturen gewonnen. Strafbarkeitslücken bleiben nach wie vor bestehen, doch einer der Hauptgründe für die Straffreiheit ist die Nichtumsetzung der Rechtsvorschriften. Ein zentraler Aspekt zur Verbesserung dieser Situation ist die Schulung von Fachkräften im Strafrechtssystem und in anderen Bereichen. Schulungen und Fortbildungen sind in vielen NAP der 27 Mitgliedstaaten und Kroatien vorgesehen, jedoch sind dafür häufig nur unzureichende Mittel vorhanden, die befristet und nicht obligatorisch sind.

Programme, die sich speziell mit dem Verhalten von Tätern befassen, sind eine mögliche Maßnahme neben anderen, die zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt gegen Frauen eingeführt wurden. Die Ansätze unterscheiden sich sowohl innerhalb als auch zwischen den Ländern. Nur wenige dieser Programme wurden evaluiert, was die Bewertung im Hinblick auf ihre Effizienz beim Abbau von gewalttätigem Verhalten erschwert. Es wurden Grundprinzipien entwickelt,⁽¹⁷⁾ die, sofern sie eingehalten werden, zu mehr Schutz und mehr Sicherheit für Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, führen und die Chance vergrößern würden, die Täter zur Rechenschaft zu ziehen.

2. Hilfsangebote für Frauen in der EU, die Opfer von häuslicher Gewalt geworden sind

2.1. Allgemeiner Überblick

In den vergangenen zehn Jahren wurde die Verantwortung der 27 Mitgliedstaaten und Kroatiens, in Zusammenhang mit der Achtung der internationalen Verpflichtungen im Rahmen der Menschenrechte als Antwort auf häusliche Gewalt gegen Frauen effiziente Maßnahmen zu ergreifen und diese auch auf die Einrichtung angemessener Hilfsdienste für Opfer auszuweiten, zunehmend anerkannt.⁽¹⁸⁾ Die Bereitstellung spezialisierter Hilfsdienste, einschließlich Frauenhäusern, wurde in internationalen Rechtsakten verankert und wird als Teil der Menschenrechtsverpflichtungen eines Staates in den Beschlüssen des Komitees der Vereinten Nationen zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen (CEDAW) hervorgehoben.⁽¹⁹⁾ Die Bedeutung solcher Hilfsdienste – die auf einem Verständnis der geschlechtsspezifischen Dimension der Gewalt gegen Frauen und im Rahmen der Gleichstellung der Geschlechter und der Menschenrechte basieren – wurde von den Vereinten Nationen, der EU, vom Europarat, von Fachleuten und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern weithin anerkannt.

Die Istanbul-Konvention des Europarates als jüngste Entwicklung erlegt Staaten die Verpflichtung auf, sowohl den Zugang zu allgemeinen als auch zu spezialisierten Hilfsdiensten zu ermöglichen, die personell und materiell gut ausgestattet sind und bestimmten Mindeststandards entsprechen. Diese Hilfsdienste müssen auf einem geschlechtsspezifischen Verständnis der Gewalt gegen Frauen beruhen und auf die Sicherheit und die Menschenrechte der Opfer ausgerichtet sein, und sie dürfen nicht davon abhängig gemacht werden, ob das Opfer Anzeige erstattet oder sich damit einverstanden erklärt hat, als Zeugin aufzutreten. Spezialisierte Hilfsdienste sind für die Unterstützung und Betreuung von Frauen,

die Opfer von häuslicher Gewalt geworden sind, unverzichtbar, damit sie sich erholen und ihr Leben wieder aufbauen können. Weibliche Opfer von häuslicher Gewalt benötigen Zugang zu einer sicheren Unterkunft, Schutz, medizinischen Einrichtungen, Rechts- und psychologischer Beratung, sozialer Unterstützung und finanzieller Hilfe. Die Bereitstellung von spezialisierten Hilfsdiensten ist unentbehrlich, da diese einen von geschlechtsspezifischer Sensibilität geprägten Ansatz verfolgen, der auf die Bedürfnisse von Gewaltopfern zugeschnitten ist, die häufig wiederholt Gewalt erleben. Diese Hilfsdienste sollen Frauen stärken und sicherstellen, dass sie sich wieder vollständig erholen.

Allerdings gibt der Umfang des Hilfsangebots innerhalb der EU Anlass zu ernsthaften Bedenken. 2010 stellte der Europarat fest, dass keine Anhaltspunkte dafür vorlagen, dass sich die Verteilung der Hilfsdienste innerhalb der Länder verbessert oder die Zahl der Länder, die solche Hilfsdienste anbieten, seit dem vorangegangenen Überwachungsbericht 2008 zugenommen hat. Insgesamt fehlen in der EU 25 496 und in Kroatien 371 Plätze in Frauenhäusern. In manchen Mitgliedstaaten ist das Angebot an Hilfsdiensten begrenzt und wird nahezu ausschließlich von NRO bereitgestellt, die wenig oder keine staatliche Unterstützung erhalten. Ohne gesetzliche Garantien und eine nachhaltige Finanzierung ist die Existenz solcher Hilfsdienste weiterhin gefährdet. Bleiben regelmäßige Bewertungen und Datenerhebungen auf einzelstaatlicher Ebene aus, ist eine genaue Bewertung der Qualität und der Inanspruchnahme der angebotenen Hilfsdienste nicht möglich.

Der Europarat hat anhand der Empfehlungen zur Einführung von Qualitätsstandards Leitlinien zur Art der erforderlichen Hilfsdienste sowie Mindeststandards für



Hilfsdienste erstellt. Die Grundversorgung sollte folgende Dienste umfassen: nationale Telefonnotrufe, Interessenvertretung und aufsuchende Beratung und Betreuung, psychologische Beratung, Plätze in Frauenhäusern, ärztliche Dienste, Dienste für Frauen, die von Mehrfachdiskriminierung betroffen sind, und Dienste für Kinder, die Opfer oder Zeugen von häuslicher Gewalt geworden sind. Zu den Mindeststandards gehören nicht nur Mindestanforderungen an bestimmte Hilfsdienste, sondern auch grundsätzliche Standards, die angestrebt werden sollten. So sollte beispielsweise sichergestellt werden, dass Frauenhäuser auch für Frauen in ländlichen Gebieten, die Opfer von Gewalt geworden sind, zugänglich sind. 2010 haben 15 Mitgliedstaaten (BE, BG, CZ, DE, EL, FR, CY, LV, LU, AT, PL, PT, SI, FI und SE) und Kroatien berichtet, dass sie Mindeststandards für das Angebot an sicheren Unterkünften eingerichtet haben. Es liegen jedoch keine Daten vor, mit denen gemessen werden könnte, inwieweit die Mindeststandards tatsächlich erreicht wurden.

Die Erhebung von Daten zum Angebotsspektrum an Hilfsdiensten für weibliche Gewaltopfer ist zwingend notwendig. Damit lassen sich die potenziellen Bedürfnisse und die damit verbundenen Kosten ermitteln, und diese Daten könnten auch Informationen über das zukünftige Hilfsangebot und den Schulungsbedarf liefern. Allerdings werden die Daten auf den verschiedenen Ebenen (lokal, regional oder national) nicht einheitlich erhoben. Die Definitionen dessen, was einen bestimmten Hilfsdienst ausmacht, sind innerhalb und zwischen den Ländern unterschiedlich, ebenso die Methoden zur Datenerhebung (etwa Stichtagerhebungen contra jährliche Zahlen). Die Daten sind außerdem uneinheitlich, da sie möglicherweise von einem Netzwerk von Organisationen erhoben werden.

2.2. Unterstützung der Opfer: Überprüfung der Teilindikatoren

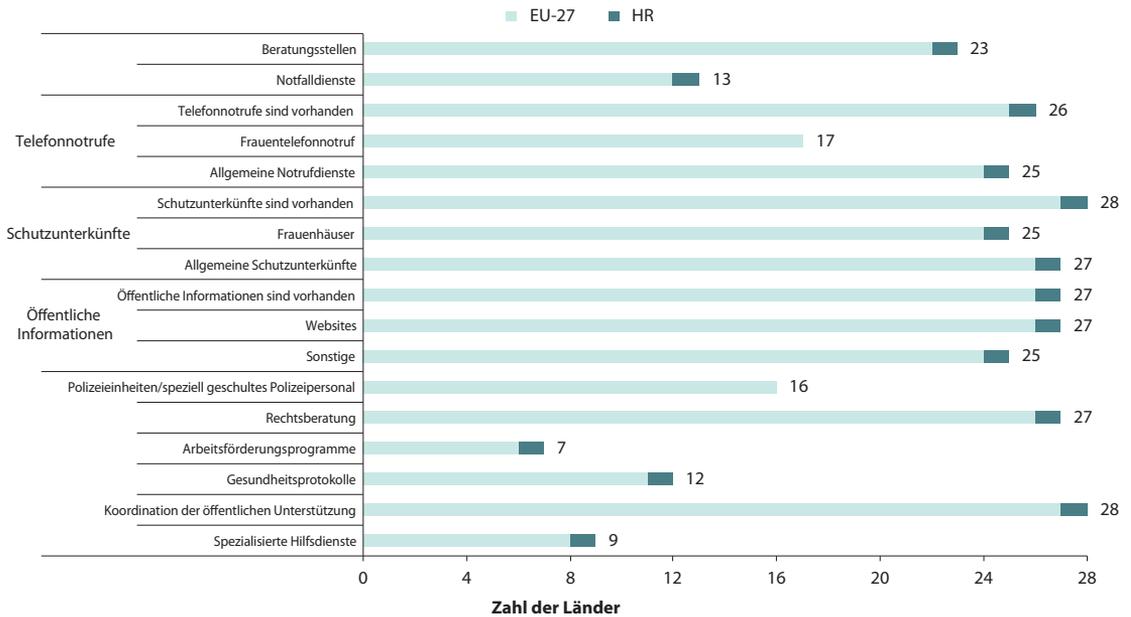
Im Folgenden werden das Angebotsspektrum, die Anzahl, das Ausmaß und die tatsächliche Inanspruchnahme der Einrichtungen zur Unterstützung von Opfern, insbesondere Frauen und Kindern, vorgestellt. Die Liste der analysierten Einrichtungen beruht auf den Teilindikatoren für die Unterstützung der Opfer, die vom Rat der Europäischen Union im Rahmen des dänischen Ratsvorsitzes im Dezember 2002 anerkannt wurden.

Die hier vorgestellten Daten wurden im März und April 2012 anhand eines strukturierten Online-Fragebogens erhoben, der an Regierungen, NRO und Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft aus allen 27 Mitgliedstaaten und Kroatien verteilt wurde. Bis November 2012 wurden die Daten mehrfach von den Regierungen geprüft. Von Sekundärquellen wurden Informationen und Daten über die Qualität der vorhandenen Hilfsdienste und über die Koordination des öffentlichen Unterstützungssystems auf nationaler Ebene erhoben.

EU-weit gibt es eine große Vielfalt an spezialisierten Hilfsdiensten für Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind. Die in der EU am weitesten verbreiteten Hilfsdienste sind spezialisierte Rechtsberatung und die Information der Öffentlichkeit.

Frauenhäuser und Beratungsstellen/Hilfsdienste sind in den meisten Mitgliedstaaten (über 80 %) und Kroatien weit verbreitet. Zu den Hilfsdiensten, die am seltensten angeboten werden, gehören spezialisierte Hilfsdienste für Gruppen, die von Mehrfachdiskriminierung betroffen sind, und spezialisierte Programme zur Unterstützung der Opfer beim Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt (weniger als 40 %).

Abbildung 2.2.1: Angebot an Hilfsdiensten für Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind, in der EU-27 und Kroatien (HR), 2012



Quelle: Datenerhebung vom März–April 2012, Überprüfung im November 2012.

2.2.1. Beratungsstellen

Eine Beratungsstelle ist ein ambulanter Dienst, der im Rahmen einer Tageseinrichtung geschlechtsspezifische Unterstützung jeder Art (einschließlich Auskunft, Beratung und Betreuung, praktische Unterstützung, Begleitung bei Gerichtsterminen, Rechtsauskünfte, proaktive Unterstützung und aufsuchende Beratung) für weibliche Opfer von Gewalt in der Partnerschaft und ihre Kinder, die nicht in einem Frauenhaus untergebracht sind, anbietet.

Beispiele für Beratungsstellen: Interventionsstellen, die rechtliche, soziale und medizinische Unterstützung für Frauen anbieten, Krisenzentren für Frauen, Anlaufstellen für Frauen und ambulante Hilfsdienste, die Frauen in der Gemeinschaft praktisch und emotional unterstützen.

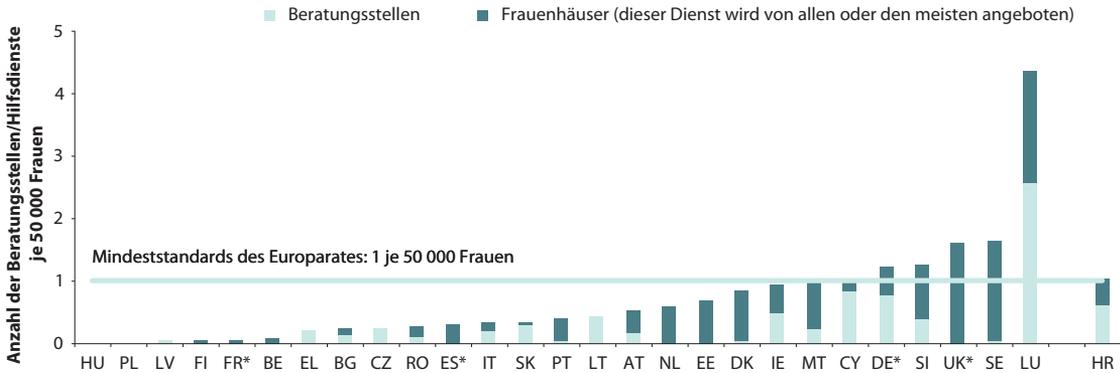
Das derzeitige Konzept erstreckt sich nicht auf Frauenzentren allgemeiner Natur, die eine anderweitige Unterstützung anbieten und sich mit Themen wie soziale Eingliederung, Armut, Beschäftigung, Geschlechtergleichstellung u. a. befassen. Ebenso fallen auch

Betreuungszentren für Menschen, die Opfer von Vergewaltigung oder sexuellem Missbrauch geworden sind, nicht unter dieses Konzept. Beratungsstellen, die für Männer und Frauen gleichermaßen geöffnet sind, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft oder von häuslicher Gewalt geworden sind, fallen ebenso nicht unter diese Definition, da sie nicht das Maß an geschlechtsspezifischen spezialisierten Hilfsdiensten anbieten, die weibliche Opfer von Gewalt in der Partnerschaft benötigen.

Mit Ausnahme von Ungarn gibt es in allen Mitgliedstaaten und Kroatien ambulante Beratungsstellen/Hilfsdienste für Frauen; in vier Mitgliedstaaten (BE, EE, NL und FI) gibt es keine Beratungsstellen, jedoch werden diese Dienste von Frauenhäusern angeboten. Soweit Daten verfügbar sind, kommen lediglich acht Mitgliedstaaten (DE, IE, CY, LU, MT, SI, SE und UK) und Kroatien der Empfehlung des Europarates, mindestens eine Beratungsstelle/einen Hilfsdienst je 50 000 Frauen einzurichten, nach (Abbildung 2.2.2).



Abbildung 2.2.2: Anzahl der Beratungsstellen/Hilfsdienste für weibliche Opfer von Gewalt in der Partnerschaft in EU-27 und Kroatien (HR), 2012



Quelle: Datenerhebung vom März–April 2012, Überprüfung im November 2012; Eurostat, Bevölkerungsstatistik (demo_r_d2jan).

Hinweis: Die Zahl der für jeden Mitgliedstaat angegebenen Frauenhäuser umfasst alle bzw. die meisten Frauenhäuser, die ambulante Dienste anbieten. In HU besteht ein solches Angebot nicht. In BE, EE, NL und FI gibt es keine Beratungsstellen für Frauen, jedoch bieten alle Frauenhäuser in BE, EE und FI und die Mehrzahl in den NL ambulante Dienste an. Die genaue Anzahl der Beratungsstellen für DE liegt nicht vor, sie liegt aber bei rund 600–700. Für ES, FR und UK liegen keine Daten zur Anzahl der Beratungsstellen vor.

Die geografische Ausdehnung der angebotenen Beratungsstellen ist sehr unterschiedlich; in nur acht Mitgliedstaaten (IE, ES, FR, IT, CY, MT, AT und PT) wurden in allen Regionen solche Stellen eingerichtet.

In den 21 übrigen EU Mitgliedstaaten und Kroatien mit Ausnahme von Lettland, für das keine Informationen vorliegen, werden Beratungsstellen für Frauen staatlich finanziert. In 13 Mitgliedstaaten ist die Finanzierung gesetzlich zwingend vorgeschrieben (BG, CZ, ES, IT, LT,

LU, MT, AT, PL, PT, RO, SI und UK); in den übrigen acht Mitgliedstaaten (DK, DE, IE, EL, FR, CY, SK und SE) und Kroatien gibt es kein Gesetz über die obligatorische staatliche Finanzierung. Die staatliche Finanzierung deckt jedoch nicht zwangsläufig den vollen Umfang der Kosten dieser Hilfsdienste ab. NRO, die solche Dienste anbieten, müssen unter Umständen zur Finanzierung ihrer Aktivitäten selbst Mittel beschaffen oder aber ihr Angebot reduzieren.

Empfehlungen

Beratungszentren sollten:

- ihre Dienste kostenlos anbieten und in allen Regionen verfügbar sein;
- ein breites Spektrum von Diensten anbieten — Beratung, Auskunft, Betreuung, Interessenvertretung, Rechtsberatung, Begleitung bei Gerichtsterminen, Vernetzung mit anderen Hilfsdiensten, aufsuchende Beratung und Betreuung und mobile Unterstützung in der Gemeinde, Wiedereingliederungshilfe, fachliche Unterstützung für Kinder/Jugendliche;
- staatlich finanziert sein, und diese Finanzierung sollte:
 - gesetzlich zwingend vorgeschrieben,
 - nachhaltig (langfristig)
 - und hoch genug sein, damit sie allen Frauen und Kindern, die eines solchen Schutzes bedürfen, angeboten werden kann;
- öffentlich sichtbar/transparent sein;
- über geschultes Personal verfügen, damit dieses fachkundige Beratung und Unterstützung in Fällen von Gewalt in der Partnerschaft zur Förderung der Erholung und zur Stärkung von Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind, zur Verfügung stellen kann;
- Zugang und angemessene Unterstützung für Migrantinnen, Minderheiten angehörenden und asylsuchenden Frauen unabhängig von ihrer Rechtsstellung sowie für ältere Frauen, lesbische, bisexuelle und transsexuelle (LBT) Frauen sowie für Frauen mit Behinderungen anbieten;
- mehrsprachige Unterstützung anbieten.

Um dem Mindeststandard des Europarates gerecht zu werden, wird empfohlen, dass spezialisierte geschlechtspezifische Beratungsstellen und mobile Hilfsdienste eine von 50 000 Frauen erreichen.

2.2.2. Notfalldienste

Notfalldienste sind in erster Linie für Frauen gedacht, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind, und werden von Fachpersonal in den Notfalldiensten von Krankenhäusern oder im Rahmen von Teams von Sozialdiensten angeboten, die Soforthilfe wie Unterkunft und spezielle proaktive oder mobile psychosoziale Unterstützung anbieten. Sie können aber auch in Frauenhäusern angeboten werden, die Notunterkünfte bereitstellen.

Zwölf Mitgliedstaaten (BE, EL, ES, FR, IT, CY, LU, MT, AT, SI, FI und UK) und Kroatien bieten spezialisierte Notfalldienste für Frauen an, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft

geworden sind. Die übrigen 15 Mitgliedstaaten stellen solche Dienste nicht zur Verfügung. Soforthilfemaßnahmen werden meist von den sozialen Diensten (BE, EL, ES, FR, IT, CY, LU, SI, FI und HR) und von Krankenhäusern (BE, ES, FR, IT, CY, AT, FI, UK und HR) bereitgestellt. Allerdings ist die Zahl der Mitgliedstaaten, die solche Dienste zur Verfügung stellen, nach wie vor begrenzt. Die Zahl der mobilen psychosozialen Hilfsdienste ist sogar noch geringer; sie sind in nur fünf Mitgliedstaaten (BE, IT, CY, FI und UK) zu finden.



Empfehlungen

- Die Funktion der Notfalldienste sollte klar definiert werden.
- Personal, das in Notfalldiensten tätig ist, sollte darin geschult werden, wie Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind, zu unterstützen sind. Diese Schulung sollte folgende Bestandteile umfassen:
 - Gesundheitsprotokolle für Eingriffe und zum Schutz;
 - Risikobewertung und Sicherheitsplanung;
 - Anzeigeerstattung;
 - Sicherheits- und Schutzmaßnahmen einschließlich einer engen Zusammenarbeit mit Hilfsdiensten für Frauen und mit der Polizei, falls davon ausgegangen werden muss, dass eine Frau weiterhin gewaltbedroht ist.

2.2.3. 24-Stunden-Telefonnotrufe

Frauennotrufe

Ein Frauennotruf ist eine Telefonberatung für Frauen, die 7 Tage die Woche rund um die Uhr ausschließlich oder primär für Frauen gedacht ist, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind, und diesen Frauen Beratung, Krisenintervention, Online-Sicherheitsplanung und die Weitervermittlung an einschlägige Unterstützungseinrichtungen anbietet. Ein solcher Notruf muss mit Personal besetzt sein, das darin geschult ist, Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind, zu helfen. Telefonnotrufe für alle Formen von Gewalt gegen Frauen oder nationale Telefonnotrufe für häusliche Gewalt, die in erster Linie für weibliche Gewaltopfer gedacht sind, fallen unter diese Definition.

Es gibt allgemeine Telefonnotrufe für Opfer von jeglichen Formen von Verbrechen und Telefonnotrufe für Opfer von Menschenhandel. Diese Telefonnotrufe fallen nicht unter diese Definition, da sie keine Unterstützung speziell für Frauen anbieten, die Opfer von Gewalt oder konkret von häuslicher Gewalt geworden sind, und entsprechen daher auch nicht dem Kriterium eines geschlechtsspezifischen Hilfsdienstes.

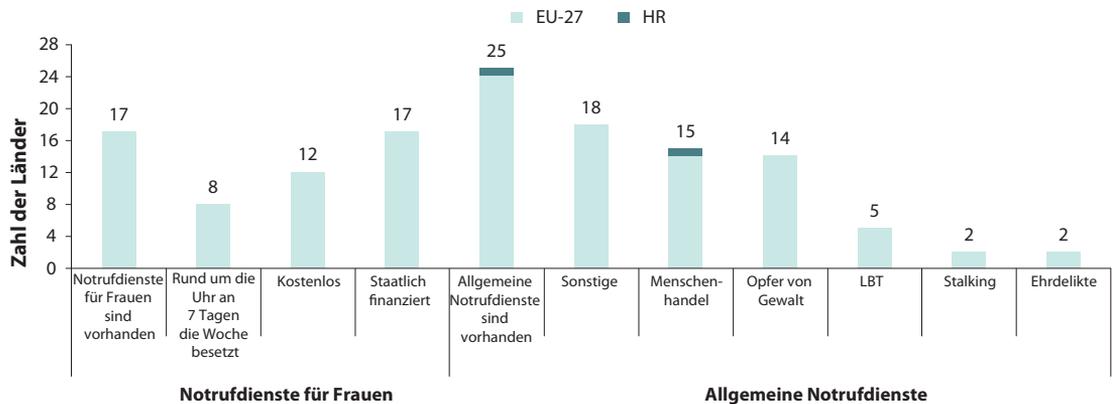
17 Mitgliedstaaten haben (nationale) Frauennotrufe eingerichtet, die mindestens auf dem Gebiet der Gewalt in der Partnerschaft und/oder der häuslichen Gewalt Hilfe und Unterstützung anbieten (DK, EE, IE, EL, ES, FR, IT, CY,

LT, LU, HU, AT, SI, SK, FI, SE und UK). Zehn Mitgliedstaaten (BE, BG, CZ, DE, LV, MT, NL, PL, PT und RO) und Kroatien haben keine nationalen Frauennotrufe eingerichtet. Nur die Hälfte der erfassten Frauennotrufe wird rund um die Uhr an 7 Tagen die Woche angeboten (DK, EL, ES, IT, AT, SK, SE und UK). In 12 Mitgliedstaaten sind die nationalen Frauennotrufe kostenlos (DK, IE, ES, IT, CY, LT, HU, AT, SI, FI, SE und UK). 12 Frauennotrufe werden von NRO betrieben und sind ganz oder teilweise staatlich finanziert (DK, EE, IE, FR, CY, LT, HU, AT, SI, SK, FI und UK).

Allgemeine Notrufdienste

In fast allen Mitgliedstaaten (außer in BE, DE und FR) und Kroatien gibt es allgemeine nationale Notrufdienste (BE und DE haben regionale und lokale Frauennotrufdienste eingerichtet). Diese allgemeinen Notrufdienste sind nicht geschlechtsspezifisch, da sie keine Unterstützung speziell für weibliche Gewaltopfer oder für Frauen anbieten, die Opfer von häuslicher Gewalt geworden sind. 14 Mitgliedstaaten (CZ, DK, EE, EL, ES, IT, CY, LV, AT, PL, PT, RO, SI und UK) und Kroatien verfügen über nationale Notrufdienste für Opfer von Menschenhandel. In 14 Mitgliedstaaten wurden Hotlines für Opfer aller Arten von Straftaten eingerichtet (in BG, CZ, DK, IE, CY, MT, NL, AT, PT, SI, SK, FI, SE und UK). Für Opfer von Stalking oder von „Ehrdelikten“ sowie für lesbische, bisexuelle oder transsexuelle Frauen existieren nur wenige nationale Hotlines.

Abbildung 2.2.3: Frauen- und allgemeine Notrufdienste zur Unterstützung von Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind, der EU-27 und Kroatien (HR), 2012



Quelle: Datenerhebung vom März–April 2012, Überprüfung im November 2012.

Empfehlungen

- Mindestens ein nationaler Frauennotruf, der spezialisierte Hilfsdienste für Frauen anbietet, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind; diese Hilfsdienste sollten
 - rund um die Uhr an 7 Tagen die Woche verfügbar sein;
 - kostenlos sein;
 - mehrsprachige Unterstützung anbieten;
 - mit Personal arbeiten, das speziell in der Betreuung und Beratung im Bereich Gewalt in der Partnerschaft geschult ist;
 - staatlich finanziert sein, und diese Finanzierung sollte:
 - gesetzlich vorgeschrieben,
 - nachhaltig (langfristig);
 - und hoch genug sein, damit sie allen Frauen und Kindern, die eines solchen Schutzes bedürfen, angeboten werden kann;
 - öffentlich sichtbar/transparent sein;
 - Daten über die Zahl der (angenommenen und nicht angenommenen) Anrufe sowie die Zahl der Anruferinnen erheben;
 - die Nummer der Hotline kontinuierlich in der Öffentlichkeit kommunizieren.
- Dem Bestehen und dem Angebot dieser Hilfsdienste sollte hohe Priorität eingeräumt werden.



2.2.4. Krisenzentren für Frauen

Frauenzentren

Ein Frauenhaus bzw. Schutzhaus für Frauen ist ein Zentrum für Frauen, und die dort angebotenen Hilfsdienste sind auf die spezifischen unmittelbaren und langfristigen Bedürfnisse von Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind, sowie ihrer Kinder zugeschnitten. Ein Frauenzentrum ist ein lebensnotwendiger Notfalldienst, denn er bietet Sicherheit, Beratung und Unterstützung für Frauen beim Aufbau einer neuen Existenz. Frauenhäuser benötigen Fachpersonal mit profunden Kenntnissen von geschlechtsbasierter Gewalt, das in der Lage ist, sich mit dem diskriminierenden Charakter dieser Art von Gewalt auseinander zu setzen.

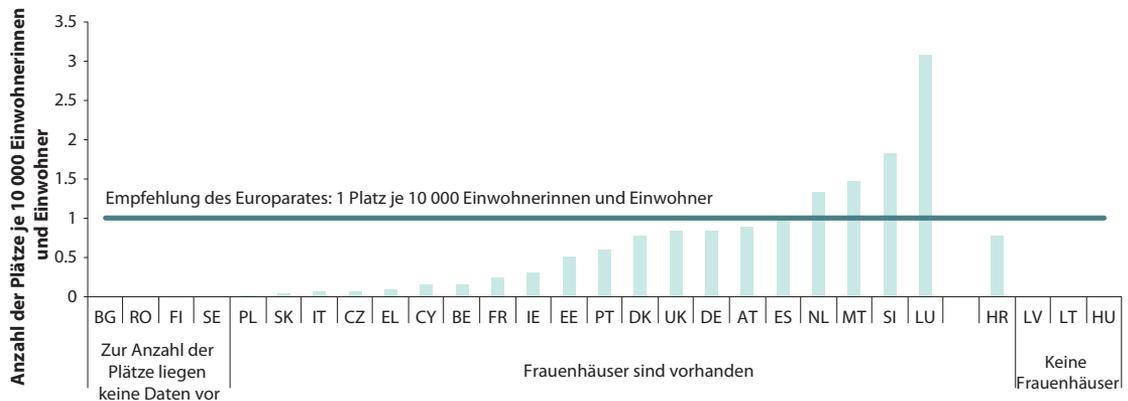
Nur drei Mitgliedstaaten verfügen nicht über spezialisierte Frauenhäuser (LV, LT und HU). In den übrigen 24 Mitgliedstaaten und Kroatien haben Frauen Zugang zu den Diensten von Frauenhäusern. Mindestens ein Krisenzentrum für Frauen in jedem der 24 Mitgliedstaaten und in Kroatien wird von einer NRO geleitet. Darüber

hinaus betreiben NRO in 11 Mitgliedstaaten (BE, BG, CZ, EE, FR, CY, NL, AT, SK, FI und UK) alle Frauenhäuser, und in den übrigen 13 Mitgliedstaaten und in Kroatien werden Frauenhäuser von NRO in Zusammenarbeit mit dem Staat betrieben. In keinem der 27 EU-Mitgliedstaaten oder Kroatien werden Frauenhäuser ausschließlich vom Staat betrieben.

Die Anzahl der Frauenhäuser reicht von einem einzigen in Zypern bis zu knapp über tausend im Vereinigten Königreich. Auch die Anzahl der Plätze in Frauenhäusern ist eine wichtige Angabe. Vier Mitgliedstaaten konnten die Anzahl der Plätze in Frauenhäusern nicht angeben (BG, RO, FI und SE).

Der Europarat empfiehlt als bewährtes Verfahren und als Mindeststandard mindestens einen Platz in einem Frauenhaus je 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner. Nur fünf Mitgliedstaaten erfüllen diese Anforderung (ES, LU, MT, NL und SI) (Abbildung 2.2.4).

Abbildung 2.2.4: Anzahl der verfügbaren Plätze in Frauenhäusern in der EU-27 und Kroatien (HR), 2012



Quelle: Datenerhebung vom März–April 2012, Überprüfung im November 2012; Eurostat, Bevölkerungsstatistik (demo_r_d2jan).

Im Hinblick auf die geografische Verteilung gibt es in 18 Mitgliedstaaten (BE, DK, DE, EE, IE, ES, FR, IT, LU, MT, NL, AT, PT, RO, SI, SK, SE und UK) und Kroatien in allen oder den meisten Regionen/Staaten Frauenhäuser. In vier Mitgliedstaaten gibt es lediglich in größeren Städten Frauenhäuser (BG, CZ, EL und FI), und in zwei Mitgliedstaaten (CY und PL) nur in der Hauptstadt.

Von allgemeinen Notunterkünften angebotene temporäre oder krisenbezogene Unterbringungsmöglichkeiten

Temporäre Unterbringungen werden gelegentlich genutzt, um den Mangel an Frauenhäusern zu überbrücken oder um Frauen aufzunehmen, die in Frauenhäusern aus Kapazitätsgründen nicht untergebracht werden können. Das Hilfsangebot dieser Notunterkünfte ist nicht auf die spezifischen Bedürfnisse von Frauen zugeschnitten, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind; daher fallen diese Einrichtungen auch nicht unter die Definition des Begriffs „Frauzentren“ in diesem Bericht.

Mit Ausnahme eines Mitgliedstaats (CY) verfügen alle 27 Mitgliedstaaten und Kroatien über allgemeine Notunterkünfte, die für Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind, vorübergehende Unterbringungsmöglichkeiten dieser Art anbieten. In Zypern gibt es zwar keine allgemeinen Notunterkünfte, doch haben Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind, Zugang zu temporären bzw. krisenbezogenen Unterkünften in Hotels, wenn das Frauenhaus voll belegt ist. Die Kosten werden vom Staat übernommen.

„Mutter-Kind-Dienste“ sind weit verbreitet und in 25 Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von DK und CY) zu finden. Für Kroatien liegen keine Daten vor. Unterbringungsmöglichkeiten bei familiären Krisen stehen in 21 Mitglied-

staaten zur Verfügung (in allen Mitgliedstaaten außer EE, IT, CY, LV und AT). Fast alle Mitgliedstaaten (außer CY und FI) verfügen über Obdachlosenheime, die weiblichen Gewaltopfern offen stehen, doch gibt es in vielen Obdachlosenheimen keine Sicherheitsmaßnahmen.

In 10 Mitgliedstaaten gibt es andere Formen von zeitlich begrenzten Unterbringungsmöglichkeiten, wie zum Beispiel Unterbringungsmöglichkeiten für Flüchtlinge/Migrantinnen und Migranten (EL, IT und AT), für Jugendliche (IT), für gefährdete/ausgegrenzte/in Not geratene Menschen (LU, NL und PT), sowie temporäre, auf Gewalt in der Partnerschaft spezialisierte Notunterkünfte/Zentren, die jedoch nicht geschlechtsspezifisch ausgerichtet sind (CZ und PL).

In 21 Mitgliedstaaten werden krisenbezogene Unterbringungsmöglichkeiten von NRO und vom Staat angeboten, während diese in fünf Mitgliedstaaten (BE, EE, FR, MT und NL) und Kroatien ausschließlich von NRO bereit gestellt werden. In manchen Mitgliedstaaten (ES, IT, LV, LT, PL, SK und FI) werden krisenbezogene Unterbringungsmöglichkeiten auch von den Kommunalverwaltungen zur Verfügung gestellt, in Italien auch von religiösen Einrichtungen. In Luxemburg werden in allen krisenbezogenen Unterbringungsmöglichkeiten Sicherheitsvorkehrungen getroffen. In sechs Mitgliedstaaten (EL, LV, MT, PL, PT und SI) sind in den meisten krisenbezogenen Unterbringungsmöglichkeiten Sicherheitsmaßnahmen vorhanden, während in weiteren 14 Mitgliedstaaten (BE, BG, CZ, DE, IE, FR, IT, LT, HU, NL, RO, FI, SE und UK) nur in manchen krisenbezogenen Unterbringungsmöglichkeiten Sicherheitsvorkehrungen üblich sind. In Österreich werden in keiner der bestehenden krisenbezogenen Unterbringungsmöglichkeiten Sicherheitsmaßnahmen getroffen. Für vier Mitgliedstaaten (DK, EE, ES und SK) sowie für Kroatien lagen keine Daten vor.



Empfehlungen

- Angebot spezialisierter geschlechtersensiblerer Schutzunterkünfte, die den Empfehlungen des Europarates von einem Platz je 10 000 Einwohnerinnen und Einwohner entsprechen; diese Hilfsdienste sollten:
 - allen Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind, und ihren Kindern kostenlos zur Verfügung stehen;
 - staatlich finanziert sein, und diese Finanzierung sollte:
 - gesetzlich vorgeschrieben,
 - nachhaltig (langfristig);
 - und hoch genug sein, damit sie allen Frauen und Kindern, die eines solchen Schutzes bedürfen, angeboten werden kann;
 - öffentlich sichtbar/transparent sein;
 - über geschultes Personal verfügen, damit dieses fachkundige Beratung und Unterstützung in Fällen von Gewalt in der Partnerschaft zum Schutz von Frauen und Kindern und zur Beendigung der Gewalt sowie zur Förderung der Erholung und zur Stärkung von weiblichen Gewaltopfern zur Verfügung stellen kann;
 - Zugang und angemessene Unterstützung für Migrantinnen, Minderheiten angehörenden und asylsuchenden Frauen unabhängig von ihrer Rechtsstellung sowie für ältere Frauen, lesbische, bisexuelle und transsexuelle (LBT) Frauen und für Frauen und Kinder mit Behinderungen anbieten;
 - mehrsprachige Unterstützung anbieten;
 - zusätzliche Hilfsdienste für Kinder durch speziell geschultes Personal anbieten;
 - über Sicherheitsvorkehrungen verfügen und die Schweigepflicht einführen und diese wahren;
 - geografisch angemessen verteilt sein;
 - eine Reihe von ambulanten Hilfsleistungen einschließlich Beratung, Rechtsauskunft und aufsuchende Beratung anbieten.
- In jeder Region sollte mindestens ein Frauenhaus 7 Tage lang rund um die Uhr geöffnet sein.

2.2.5. Leitfaden zu verfügbaren Hilfsdiensten/Offizielle Informationen im Internet

Öffentliche Informationen über Hilfsdienste beziehen sich auf Leitfäden zu der verfügbaren Unterstützung und zu offiziellen Informationen im Internet zum Thema Gewalt gegen Frauen. Die Bereitstellung von Informationen für Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind, ist für sie unverzichtbar, damit sie über das Angebot an Hilfsdiensten und andere Möglichkeiten für ihre Sicherheit und ihren Schutz informiert sind. Außerdem ist dies eine sinnvolle Möglichkeit, die Öffentlichkeit für diese Problematik zu sensibilisieren.

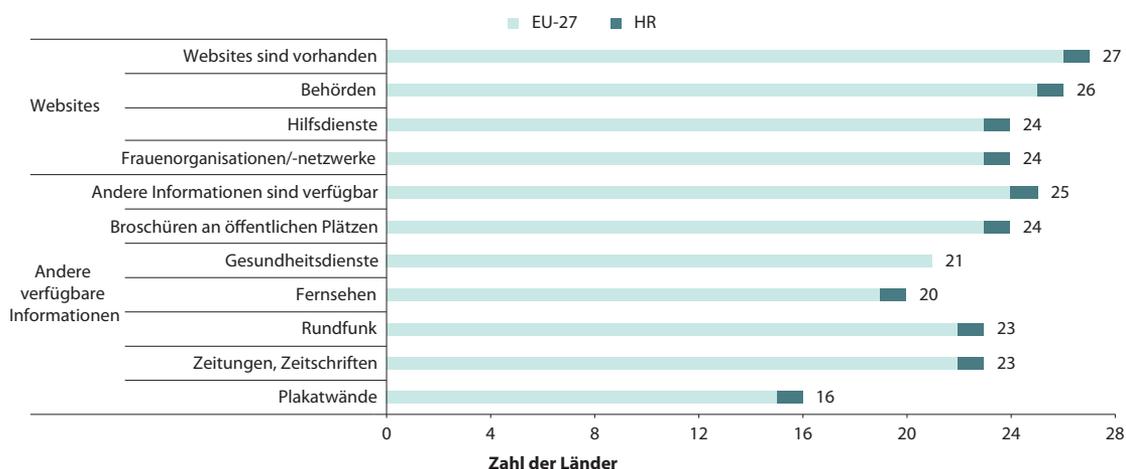
Alle 27 Mitgliedstaaten und Kroatien haben Daten zur Verfügbarkeit öffentlicher Informationen über Hilfsdienste für Frauen geliefert. 26 Mitgliedstaaten und Kroatien stellen öffentliche Informationen über Hilfsdienste für Frauen in unterschiedlichen Formaten zur Verfügung. In Bulgarien liegen keine Informationen über Hilfsdienste für Frauen vor. Die meisten Mitgliedstaaten (außer RO), die Informationen über Hilfsdienste veröffentlichen, stellen diese über die Website ihrer Behörden zur Verfügung. Fast alle Mitgliedstaaten (außer HU und SK) und Kroatien haben diese Informationen in die Websites der Anbieter dieser Hilfsdienste eingepflegt. Nahezu alle Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von EL, HU und MT) veröffentlichen sie auf den Websites von Frauenorganisationen.

In 23 Mitgliedstaaten (alle Mitgliedstaaten außer BG, LV, HU und RO) und Kroatien liegen Informationsbroschüren an öffentlichen Plätzen aus. In fast allen Mitgliedstaaten (ausgenommen BG, EE, EL, LV, HU und RO) stellen auch die Gesundheitsdienste Informationen zur Verfügung. In 19 Mitgliedstaaten (BE, CZ, DK, EE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LU, MT, NL, AT, PL, PT, SI, FI und UK) und Kroatien werden Informationen im Fernsehen ausgestrahlt, und in noch weit mehr Ländern werden sie auch über den Rundfunk

verbreitet (außer in BG, HU, RO und SK sowie in HR; in DE lagen diesbezüglich keine Daten vor).

Fast alle Mitgliedstaaten stellen Informationen über Hilfsdienste für Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind, auch in anderen Sprachen, etwa in Minderheitensprachen und in Englisch, zur Verfügung. Zu den häufigsten Minderheitensprachen gehören Französisch, Spanisch, Türkisch, Arabisch und Russisch.

Abbildung 2.2.5: Informationen über Hilfsdienste für Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind in der EU-27 und Kroatien (HR), 2012



Quelle: Datenerhebung vom März–April 2012, Überprüfung im November 2012.

Empfehlungen

- Informationen über Hilfsdienste sollten:
 - auf den Internetseiten von Behörden und von Hilfsdiensten für Frauen,
 - in alternativen, häufig gesprochenen Sprachen,
 - für Frauen, die unter Hör- und Sehstörungen leiden,
 - in verschiedenen Zusammenhängen, einschließlich Schulen und medizinischen Einrichtungen,
 - in unterschiedlichen Formaten
 - regelmäßig zur Verfügung gestellt werden.
- Hilfsdienste für Frauen sollten durch eine Basisfinanzierung unterstützt werden, damit sie ihre Dienstleistungen öffentlich bekannt machen und Informationen zu Fragen der Sicherheit und zum Unterstützungsangebot zur Verfügung stellen können.



2.2.6. Sondereinheiten der Polizei oder Einsatzgruppen zur Unterstützung der Opfer

Sondereinheiten der Polizei oder Einsatzgruppen stellen Notfallhilfe oder Unterstützung für die Sicherheit in Krisensituationen zum Schutz von Frauen zur Verfügung; Schutz ist damit ihre vorrangige Aufgabe. Sie spielen eine spezifische Rolle bei der Unterstützung von Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind. Sie müssen Tätern unmissverständlich klar machen, dass Gewalt in der Partnerschaft von den Behörden ernst genommen wird und sich auf den Erfolg der Ermittlungen und der Strafverfolgung auswirken kann. Sowohl Expertinnen und Experten als auch Polizeibeamtinnen und -beamte, die an der Basis arbeiten, spielen eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, Täter zur Rechenschaft zu ziehen.

16 Mitgliedstaaten berichten, dass sie Sondereinheiten der Polizei/speziell geschultes Polizeipersonal eingesetzt haben (BE, CZ, DK, DE, IE, ES, FR, IT, CY, MT, AT, PT, SI, FI, SE und UK), es verfügen jedoch nicht alle über landesweite Daten zur Zahl der Sondereinheiten/Einsatzgruppen, die speziell in der Unterstützung von Frauen geschult sind, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind. Acht Mitgliedstaaten (CZ, DK, IE, FR, IT, CY, MT und PT) haben die Zahl der Sondereinheiten der Polizei angegeben, und sechs (BE, IE, ES, FR, AT und SI) haben auch Daten zu speziell geschultem Personal übermittelt. In neun Mitgliedstaaten (DK, IE, FR, IT, CY, MT, AT, PT und SE) sind in allen Regionen Sondereinheiten der Polizei/Einsatzgruppen vorhanden, in Belgien in den meisten Gebieten. In zwei anderen Mitgliedstaaten (CZ und ES) sind sie nur in bestimmten Gebieten im Einsatz.

Empfehlungen

- Eine spezialisierte, geschulte Bedienstete oder ein spezialisierter, geschulter Bediensteter in jeder Polizeidienststelle und/oder eine Einheit, die sicherstellt, dass alle Polizeibeamtinnen und -beamten, die an der Basis arbeiten, über ein Grundverständnis von Gewalt in der Partnerschaft verfügen und mit den Interventions- und Schutzprotokollen vertraut sind.
- Die Protokolle sollten Angaben darüber enthalten, wie:
 - rasch zum Schutz von Frauen vor erneuter Gewalt reagiert werden kann, ggf. durch Festnahme der Täter;
 - eingehende Ermittlungen durchgeführt werden müssen, die zur Strafverfolgung führen.
- Sondereinheiten der Polizei, die in jedem Bezirk vorhanden sind, führen Ermittlungen durch oder unterstützen diese, beschaffen Beweise und bringen die Fälle vor Gericht, wo sie erfolgreich verfolgt werden.
- Enge Zusammenarbeit zwischen den Polizeikräften und Nichtregierungsorganisationen bei der Bereitstellung von Hilfsdiensten für Frauen.

2.2.7. Rechtsberatung für Opfer

Dienstleistungen, die einige Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind, für ihren Erholungsprozess und den Aufbau eines neuen Lebens benötigen; hierzu gehören die Erwirkung einer einstweiligen Verfügung oder einer zivilrechtlichen Schutzanordnung, die Beantragung einer Scheidung, die Lösung von Problemen bezüglich des Sorgerechts für Kinder oder des

Kontakts mit dem Kind sowie Rechtsberatung zu Einwanderungsfragen oder Aufenthaltsrechten. Diese Arten von Rechtsdienstleistungen sollten kostenlos oder zu einem erschwinglichen Preis angeboten und Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind, zugänglich gemacht werden.

Die Inanspruchnahme einer auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenen Rechtsberatung ist für Frauen, die Opfer von

Gewalt in der Partnerschaft geworden sind, ein wichtiger Schritt, um ihr Recht auf Schutz wahrzunehmen und sich ein neues Leben aufzubauen. Es ist wichtig, dass die Dienste von Angehörigen der Rechtsberufe angeboten werden, die in Fragen der Gewalt gegen Frauen einschließlich von Gewalt in der Partnerschaft geschult sind.

Rechtsberatung für Opfer wird in den meisten Mitgliedstaaten und Kroatien kostenlos oder teilweise kostenlos angeboten (kostenlos in BE, DK, EL, ES, FR, IT, CY, LT, LU, HU, MT, AT, RO, FI und HR; teilweise kostenlos in BG, CZ, EE, IE, LV, PL, PT, SI, SK, SE und UK). In manchen Fällen hängt die Erbringung dieser Dienstleistung von einer Bedarfsprüfung ab (IE, MT und SI).

Die Vergleichbarkeit der Daten ist allerdings aufgrund der unterschiedlichen Definitionen des Angebots an Dienstleistungen begrenzt. Im Vereinigten Königreich beispielsweise wird Rechtsberatung von Personal angeboten, das speziell für die Arbeit mit Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind, geschult ist. In Finnland überschneidet sich dieser Dienst mit anderen Arten von Rechtsdienstleistungen, und die Informationen laufen nicht zentral zusammen, was bedeutet, dass Rechtsberatung von einem Krisenzentrum für Vergewaltigungsoffer und von allgemeinen Unterstützungszentren für Opfer angeboten wird. In den Niederlanden gibt es keine spezialisierte Rechtsberatung für Frauen, die Gewalt in der Partnerschaft ausgesetzt sind, allerdings gibt es eine Reihe von Organisationen, die Opfer von häuslicher Gewalt unterstützen (Slachtofferhulp Nederland). In Polen wird Frauen, die Opfer von häuslicher

Gewalt geworden sind, kostenlose Rechtsberatung von der Staatsanwaltschaft oder von speziellen Einrichtungen angeboten. In Deutschland ist Rechtsberatung für Frauen kostenpflichtig; diese Auslagen werden ihnen nur dann ganz oder teilweise erstattet, wenn sie einen entsprechenden Antrag stellen und sich einer Beurteilung unterziehen, bei der geprüft wird, ob sie den Kriterien entsprechen. In Spanien hat eine Frau, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden ist, aufgrund des Gesetzes Anspruch auf sofortige Rechtsberatung, muss allerdings einen Antrag auf kostenlose Rechtsberatung stellen. Kostenlose Rechtsberatung ist einkommensabhängig (Bedürftigkeitsprüfung); falls der Antrag abschlägig beschieden wird, müssen Frauen für die in Anspruch genommenen Rechtsdienstleistungen aufkommen. In Schweden, wo diese Dienstleistung gesetzlich vorgeschrieben ist, werden nur die ersten beiden Stunden zu einem Satz angeboten, der unter dem üblichen Satz liegt. Wer Opfer einer Straftat geworden ist, kann darüber hinaus auch kostenlose Rechtsberatung als Geschädigte in Anspruch nehmen, nachdem ein Ermittlungsverfahren eingeleitet wurde ⁽²⁰⁾.

In 14 Mitgliedstaaten (BE, BG, DK, IE, ES, FR, LT, HU, MT, AT, PT, FI, SE und UK) wird Rechtsberatung in allen Regionen angeboten. In 10 weiteren Mitgliedstaaten (DE, EE, EL, IT, CY, LV, PL, RO, SI und SK) und in Kroatien wird Rechtsberatung in den meisten Regionen angeboten. In Luxemburg werden diese Dienstleistungen nur in der Hauptstadt angeboten. In der Tschechischen Republik besteht ein solches Angebot nur in den Großstädten.

Empfehlungen

- Rechtsberatung sollte:
 - kostenlos sein;
 - von qualifiziertem Personal angeboten werden, das in der Unterstützung von Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind, geschult ist;
 - für den Fall, dass sie von regulären juristischen Diensten angeboten wird, von Rechtsberaterinnen und Rechtsberatern durchgeführt werden, die in Fragen der Gewalt in der Partnerschaft geschult sind;
 - auch Fragen wie Unterbringung, Eigentum, Finanzen, Sorgerecht für Kinder und andere einschlägige Bereiche umfassen, damit gewährleistet ist, dass die Rechte von Frauen geschützt werden und auf ihre Bedürfnisse eingegangen wird.
- Prozesskostenhilfe bei allen Anträgen auf Erlass von Schutzanordnungen sollte kostenlos und leicht zugänglich sein.



2.2.8. Unterstützung für Frauen beim (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt

Eine Form von Unterstützung für Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind, und die ihnen dabei helfen kann, ihr Leben wieder aufzubauen, sind Arbeitsförderungsprogramme, die gezielt Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind, unterstützen, um (wieder) Fuß auf dem Arbeitsmarkt zu fassen. Das Angebot von Arbeitsvermittlungsdiensten gilt bei der Bereitstellung von langfristiger Hilfe als unumgänglich, da Beschäftigung Unabhängigkeit schafft und kann Frauen dabei helfen kann, soziale Ausgrenzung und Armut zu vermeiden.

Sechs Mitgliedstaaten (EL, ES, FR, IT, LT und AT) und Kroatien verfügen über spezifische Arbeitsförderungsprogramme, die Frauen, die Opfer von Gewalt in der Part-

nerschaft geworden sind, bei ihrem (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt helfen. Diese Programme, die in manchen Mitgliedstaaten (IT und AT) von Beratungsstellen für Frauen betrieben werden, gibt es in jeder Region (AT) bzw. in den meisten Regionen (EL, ES, IT und HR). In Frankreich und Litauen wurden keine Daten über ihre Verbreitung in den Regionen übermittelt. Mehrere Mitgliedstaaten haben Daten zu allgemeinen Programmen, die allen offen stehen, einschließlich Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind, übermittelt (BG, IE, ES, CY, MT, PL und SE). In Malta gibt es ein allgemeines Arbeitsförderungsprogramm für Gruppen von Frauen, die von Mehrfachdiskriminierung betroffen sind. In Irland gibt es sowohl allgemeine Programme als auch ein spezifisches Programm, das sich ausschließlich an weibliche Gewaltopfer wendet ⁽²¹⁾. In Spanien erhalten Frauen, die für eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt nicht in Frage kommen, finanzielle Unterstützung ⁽²²⁾.

Empfehlungen

- Arbeitsförderungs- und Aus- und Weiterbildungsprogramme sollten:
 - von Personal durchgeführt werden, das speziell in Fragen der Gewalt gegen Frauen und der Gewalt in der Partnerschaft (als Teil eines spezialisierten oder allgemeinen Hilfsdienstes) umfassend geschult ist;
 - regelmäßig angeboten werden;
 - für die Eingliederung und die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt geeignet sein;
 - mehrsprachige Unterstützung anbieten;
 - in jeder Region verfügbar sein.
- Es sollte neben den Arbeitsförderungsprogrammen eine gewisse Zeit lang auch eine Einkommensbeihilfe bereitgestellt werden, die nicht an die Verpflichtung geknüpft ist, eine Arbeit zu suchen.
- Es sollten Qualitätskriterien aufgestellt werden, anhand derer solche Programme regelmäßig bewertet werden.

2.2.9. Gesundheitsprotokolle für die Opfer

Gesundheitsprotokolle, die Standards für Untersuchungen, Überweisungen, Eingriffe, Dokumentation und Bewertung vorgeben. Gesundheitsprotokolle sind die Maßnahmen seitens von Fachkräften im Gesundheitswesen für Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft

geworden sind. Sie müssen den spezifischen Bedürfnissen von Frauen, die Gewalt in der Partnerschaft erlebt haben, entsprechen. Es ist überaus wichtig, dass die dabei angebotenen Gesundheitsdienstleistungen von höchster Qualität sind, die Sicherheit der Frauen gewährleisten und sie beim Erholungsprozess unterstützen.

Elf Mitgliedstaaten (BE, CZ, IE, ES, CY, LV, NL, AT, SK, FI und UK) und Kroatien berichten, dass sie nationale Gesundheitsprotokolle eingeführt haben. Acht Mitgliedstaaten verfügen über nationale Protokolle in allen genannten Gesundheitseinrichtungen: Krankenhäuser, Notfalldienste, Entbindungskliniken, reproduktive Gesundheitsdienste, Allgemeinmedizinerinnen und Allgemeinmediziner und psychosoziale Dienste (BE, CZ, ES, CY, NL, AT, SK und UK). Neun Mitgliedstaaten (BE, CZ, IE, ES, CY, NL, AT, SK und UK) und Kroatien verfügen über

nationale Gesundheitsprotokolle in Krankenhäusern und Notfalldiensten. In Lettland gibt es nur bei reproduktiven Gesundheitsdiensten nationale Gesundheitsprotokolle, und in Finnland werden diese nur in Entbindungskliniken angeboten. In Kroatien und Irland gibt es bei reproduktiven Gesundheitsdiensten und Allgemeinmedizinerinnen und Allgemeinmedizinern keine Gesundheitsprotokolle. Darüber hinaus gibt es in Kroatien in Entbindungskliniken und psychosozialen Diensten ebenfalls keine Gesundheitsprotokolle.

Empfehlungen

- Es sollten auf nationaler Ebene Gesundheitsprotokolle für spezifische Berufe eingeführt werden, insbesondere für Allgemeinmedizinerinnen und Allgemeinmediziner, Krankenhauspersonal, Psychologinnen und Psychologen bzw. Psychiaterinnen und Psychiater, Familienplanungsdienste wie Entbindungspflegerinnen und -pfleger und Gesundheitsbeauftragte bzw. Gesundheitsbehörden.
- Allgemeinmedizinerinnen und Allgemeinmediziner sollten darin geschult sein, die Bedürfnisse von weiblichen Gewaltopfern zu erkennen und darauf einzugehen, und sie sollten mit Gesundheitsprotokollen vertraut sein.
- Jedes Krankenhaus sollte über eine spezialisierte, geschulte Fachkraft verfügen, die dafür Sorge trägt, dass alle Krankenhausangestellten, die mit Patientinnen in Kontakt kommen:
 - darauf vorbereitet sind, die physischen und psychischen gesundheitlichen Bedürfnisse von Frauen, die von Gewalt in der Partnerschaft betroffen sind, zu erkennen und darauf einzugehen;
 - über ein Grundverständnis von Gewalt in der Partnerschaft verfügen;
 - mit den Eingriffs- oder Schutzprotokollen vertraut sind.
- Das Personal sollte regelmäßig in der Verwendung und den Vorteilen von Protokollen geschult werden.
- Protokolle sollten sich mit folgenden Punkten befassen:
 - Standards für Routineuntersuchungen, Bewertung und Evaluierung;
 - Dokumentationsbögen einschließlich Fotodokumentation;
 - Vertraulichkeit, um die Sicherheit und den Schutz von weiblichen Gewaltopfern zu gewährleisten⁽²³⁾;
 - Standards für die Speicherung von Unterlagen/den Datenschutz/die Verwendung bei Gerichtsverfahren;
 - Meldung von Vorfällen von Gewalt in der Partnerschaft an die Behörden;
 - Schulungen im Bereich Gewalt gegen Frauen/häusliche Gewalt sollten im Rahmen der Grundausbildung von Fachkräften des Gesundheitswesens (gesetzlich vorgeschrieben) durchgeführt werden.

2.2.10. Koordination des öffentlichen Unterstützungssystems

Das öffentliche Unterstützungssystem wird auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene koordiniert. Die Koordination auf nationaler Ebene ist unentbehrlich, weil

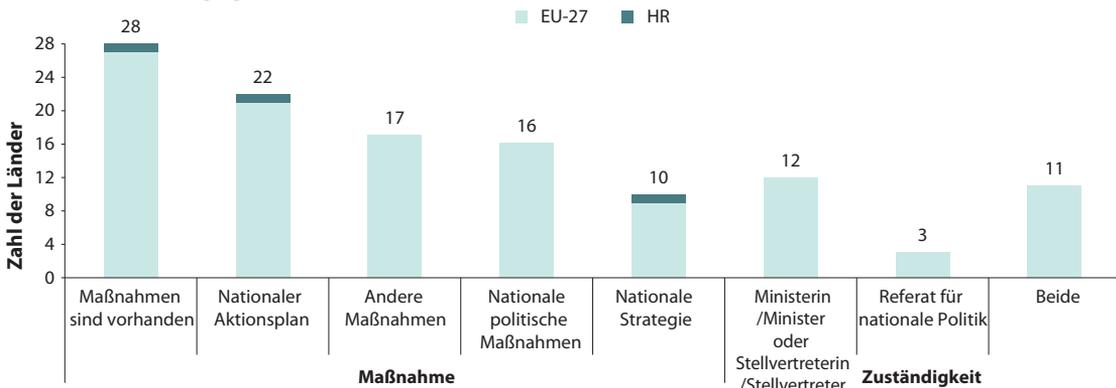
dadurch die Koordination auf allen Ebenen gewährleistet wird. Es ist wichtig, dass sie auch in nationalen Aktionsplänen verankert ist, denn sie ist für die politische Entscheidungsfindung von maßgeblicher Bedeutung.



In allen 27 Mitgliedstaaten und Kroatien wird das öffentliche Unterstützungssystem auf nationaler Ebene koordiniert – in Form eines nationalen Aktionsplans, einer nationalen Strategie oder anderen Maßnahmen. 25 Mitgliedstaaten (alle außer AT und RO) und Kroatien verfügen über einen NAP oder über eine nationale Strategie, die sich mit dem Thema Gewalt gegen Frauen oder häusliche Gewalt befasst. In Österreich und Rumänien

wird das Fehlen eines NAP und/oder einer nationalen Strategie durch andere Maßnahmen ausgeglichen, die sich mit Gewalt gegen Frauen oder häuslicher Gewalt befassen. 16 Mitgliedstaaten haben nationale Strategien zur Koordination des Hilfsangebots auf lokaler Ebene (DK, DE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LU, NL, PL, PT, SI, FI und UK) verabschiedet. Die übrigen 11 Mitgliedstaaten und Kroatien verfügen nicht über eine solche Struktur.

Abbildung 2.2.6: Maßnahmen in der EU-27 und Kroatien (HR) zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, 2012



Quelle: Datenerhebung vom März–April 2012, Überprüfung im November 2012 sowie Sekundärquellen.

Empfehlungen

- Schaffung eines finanziell angemessen ausgestatteten Netzwerks von Hilfsdiensten für Frauen, die innerhalb und zwischen den Einrichtungen ein einheitliches Angebot bereitstellen.
- Eine einheitliche Definition des Begriffs „Gewalt in der Partnerschaft“ sowie ein einheitliches Verständnis der geschlechtsspezifischen Dimension von Gewalt gegen Frauen.
- Ein starkes Engagement aller einschlägigen Einrichtungen einschließlich NRO, die spezialisierte Hilfsdienste für Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind, und für ihre Kinder bereitstellen.
- Anerkennung der Fachkompetenz spezialisierter NRO.
- Es sollten Protokolle mit Vereinbarungen zu folgenden Themen erstellt werden:
 - Informationsaustausch, Vertraulichkeit und Genehmigungen;
 - Aufgaben und Arbeitsmethoden einschließlich Aufteilung der Macht;
 - Absprache mit Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, und ihren Kindern.
- Es sollten langfristige Ziele und Grundsätze der Zusammenarbeit vereinbart werden.
- Es sollten Finanzmittel zur Unterstützung von Koordinationsforen bereitgestellt werden.
- Eine regelmäßige Überwachung und Evaluierung sind erforderlich.

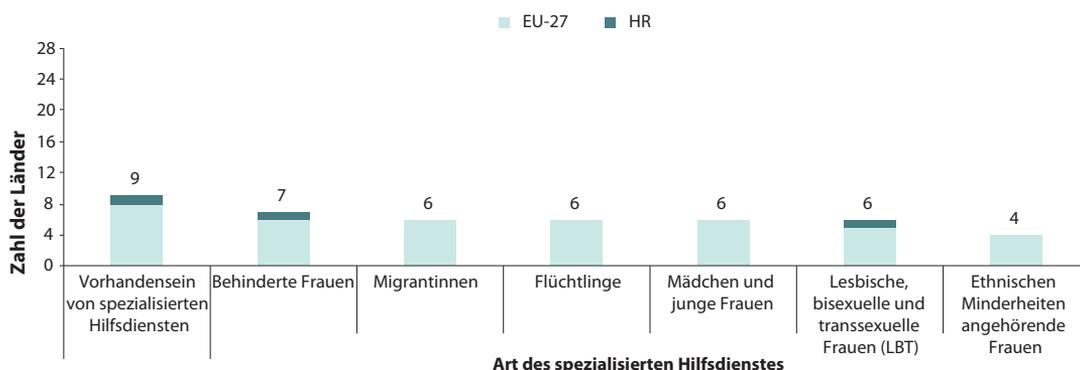
2.2.11. Spezialisierte Hilfsdienste für gefährdete Gruppen

Spezifische Gruppen von Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind, sind aufgrund ihrer besonderen Bedürfnisse, die ihrer Mehrfachdiskriminierung geschuldet sind, noch stärker gefährdet. Sie müssen aufgrund ihrer Bedürfnisse von spezialisierten Hilfsdiensten betreut werden, wenn sie darüber hinaus auch mit Gewalt in der Partnerschaft konfrontiert und davon betroffen sind. Solche Bedürfnisse können eine sprachliche Unterstützung, zugangserleichternde Dienste, behindertengerechte Zugänge für Menschen im Rollstuhl, ein Unterstützungsangebot für taube und blinde Frauen oder auch Personal erfordern, das darin geschult ist, mit Frauen mit Lernschwierigkeiten zu arbeiten. Dies sind Dienstleistungen, die nur von speziell geschultem Personal, von Einrichtungen, die einen

barrierefreien Zugang gewährleisten, oder anderen Einrichtungen erbracht werden können.

In 19 Mitgliedstaaten konnten für Frauen, die Mehrfachdiskriminierung ausgesetzt sind, keine spezialisierten Hilfsdienste ermittelt werden. In acht Mitgliedstaaten (DE, ES, CY, AT, SI, FI, SE und UK) und Kroatien gibt es mindestens einen spezialisierten Hilfsdienst für Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden und von Mehrfachdiskriminierung betroffen sind. In drei dieser Mitgliedstaaten (ES, SE und UK) werden Hilfsdienste für alle Gruppen von Frauen - Migrantinnen, ethnischen Minderheiten angehörende Frauen, Flüchtlinge, lesbische, bisexuelle und transsexuelle (LBT) Frauen, Frauen mit Behinderungen und Mädchen und junge Frauen - angeboten. Ein eingeschränktes Hilfsangebot gibt es in zwei weiteren Mitgliedstaaten (CY und SI) und Kroatien. Die Hilfsdienste werden überwiegend von Frauenhäusern und Frauenzentren für Opfer von Gewalt in der Partnerschaft zur Verfügung gestellt.

Abbildung 2.2.7: Vorhandensein von Hilfsdiensten für Frauengruppen, die von Mehrfachdiskriminierung betroffen sind, in EU-27 und HR, 2012



Quelle: Datenerhebung vom März–April 2012, Überprüfung im November 2012.

Empfehlungen

- Das Angebot sollte so gestaltet sein, dass die Dienstleistungen den zusätzlichen Bedürfnissen von Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden und von Mehrfachdiskriminierung betroffen sind, gerecht werden, u. a.
 - regelmäßig geschultes Personal, das den zusätzlichen Bedürfnissen gerecht wird;
 - Bereitstellung von Beratung/Betreuung/Informationen in den wichtigsten Minderheitensprachen;
 - Beseitigung von Hindernissen beim Zugang zum Hilfsangebot durch die Bereitstellung geeigneter Hilfsmittel und Anpassungen, Gebärdensprache, Zugang für Rollstühle und Unterstützung für lernbehinderte Frauen.



3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Bereitstellung von spezialisierten Hilfsdiensten für Frauen, die Opfer von häuslicher Gewalt geworden sind, ist eine Grundvoraussetzung, damit sie vor Gewalt geschützt und in die Lage versetzt werden, sich zu erholen und ihr Leben wieder aufzubauen. Sie ist eine der drei strategischen Ziele der PAP zum Thema Gewalt gegen Frauen, die den Staaten die Verpflichtung auferlegt, integrierte Maßnahmen zur Verhütung und Beseitigung von Gewalt gegen Frauen zu ergreifen. Zwar sind in der EU bei der Bereitstellung von Hilfsdiensten für Frauen, die Opfer von häuslicher Gewalt geworden sind, Fortschritte zu verzeichnen, doch sind konkretere Aktionen erforderlich.

Die vor kurzem erlassene Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten trägt zur Verwirklichung dieses Ziels bei.

Gesetzgeberische und politische Maßnahmen zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt gegen Frauen

In den EU-Mitgliedstaaten und Kroatien wird ein anerkannter gemeinsamer Ansatz gegenüber von Gewalt gegen Frauen verfolgt, der die Problematik in den größeren Zusammenhang der Menschenrechte und der Gleichstellung der Geschlechter stellt. Die nationalen Aktionspläne der EU-Mitgliedstaaten und Kroatiens tragen diesem gemeinsamen Ansatz Rechnung. Allerdings berufen sich manche rechtlichen Maßnahmen, die zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt gegen Frauen ergriffen werden, manchmal eher auf den allgemeinen Rahmen des Schutzes der Familie und weniger auf den gemeinsamen, auf Menschenrechten und Geschlechtergleichstellung beruhenden Ansatz. Zwar ist es wichtig, dass häusliche Gewalt gegen Frauen als Straftat aner-

kannt wird, doch kann ein geschlechtsneutraler Ansatz dazu führen, dass die eigentlichen Ursachen der Gewalt von Männern gegen Frauen nicht beseitigt werden. Derzeit haben nur vier Mitgliedstaaten (ES, FR, PT und SE) häusliche Gewalt gegen Frauen ausdrücklich als eine Form der geschlechtsbasierten Gewalt zum Straftatbestand erklärt.

Damit die Kriminalisierung von häuslicher Gewalt gegen Frauen die gewünschte Wirkung zeitigen kann, ist es erforderlich, das Strafrecht umzusetzen und Sanktionen zu verhängen. Trotz der zunehmenden Kriminalisierung von häuslicher Gewalt gegen Frauen bestehen bei der Umsetzung nach wie vor Lücken, wobei im Vergleich zur Anzahl der gemeldeten Fälle zu selten ein Strafverfahren eingeleitet wird und die Strafen nur selten so ausfallen, dass sie abschreckend wirken. Der Versuch, Strafbarkeitslücken zu schließen, würde voraussetzen, dass alle Ausnahmeregelungen im Strafrecht – allgemein oder in spezifischen Gesetzen – aufgehoben werden, einschließlich der Ausnahme, wonach jede Strafverfolgung eine öffentliche Angelegenheit darstellt; ferner, dass auch die Verpflichtung aufgehoben wird, dass Opfer Beschwerde einlegen oder Privatklage erheben müssen, bevor strafrechtliche Ermittlungen eingeleitet werden. Zudem würde eine geschlechtsspezifische Analyse in Zusammenhang mit der Kriminalisierung dafür sorgen, dass die diskriminierende Dimension von häuslicher Gewalt gegen Frauen nicht außer Acht gelassen und häusliche Gewalt nicht weniger ernst genommen wird als öffentliche Gewalt. Ebenso wichtig sind die Umsetzung des Strafrechts und die Verhängung von Strafen; bleibt dies aus, gilt dies als Hauptgrund dafür, dass die Täter straffrei ausgehen⁽²⁴⁾. Die Bewältigung dieses Problems ist zusammen mit der Schließung der Strafbarkeitslücken ein wichtiger Indikator für das zukünftige Engagement der EU-Mitgliedstaaten und Kroatiens, der Straffreiheit von häuslicher Gewalt gegen Frauen ein Ende zu setzen.

Die Sicherheit von Frauen stellt für viele Mitgliedstaaten eine Priorität dar, und die Möglichkeit des Erlasses von Schutzanordnungen wird zunehmend genutzt. Allerdings werden diese in sehr unterschiedlichem Maße umgesetzt, und dies gilt auch für ihre dokumentierte Wirksamkeit. Die Unterschiede sind teilweise auf die verschiedenen Rechtsordnungen in der EU zurückzuführen. Die Möglichkeit, von den Erfahrungen anderer Mitgliedstaaten zu lernen, der Austausch und die Übernahme erfolgversprechender Verfahren in unterschiedlichen nationalen Zusammenhängen können dabei helfen, beim Erlass von Schutzanordnungen ein höheres Maß an Effizienz zu bewirken.

In 15 Mitgliedstaaten gibt es Rechtsvorschriften für Täterprogramme, allerdings werden diese nicht in allen Fällen auch angeboten. Die Bewertung der Effizienz dieser Programme gestaltet sich schwierig, da nur wenige Evaluierungen überhaupt stattfinden. Es gibt zudem in oder zwischen den Ländern keine einheitlichen Standards oder Ansätze. Nicht alle Täterprogramme arbeiten mit Hilfsdiensten für weibliche Gewaltopfer zusammen, auch wenn dies eine unabdingbare Voraussetzung für die Sicherheit und den Schutz der Frauen ist. Es wurden Leitlinien für diese Art von Programmen ausgearbeitet⁽²⁵⁾, die, sofern sie umgesetzt werden, das Potenzial für die Verbesserung der Sicherheit von Frauen und für die Möglichkeit, die Täter zur Rechenschaft zu ziehen, verbessern würden.

Derzeit gibt es in 25 Mitgliedstaaten und Kroatien nationale Aktionspläne zusammen mit Strategien zum Abbau von häuslicher Gewalt gegen Frauen, die unterschiedlich konzipiert und ausgestaltet sind — ein beachtlicher und begrüßenswerter Erfolg. Die meisten Mitgliedstaaten und Kroatien haben in ihrem nationalen Aktionsplan zur Koordinierung ihrer Politik im Bereich häusliche Gewalt ein System der öffentlichen Unterstützung verankert. Es werden jedoch nur sehr wenige NAP überwacht und bewertet; daher ist es nicht möglich, ihre Wirksamkeit in Bezug auf die Koordination des öffentlichen Unterstützungssystems zu bewerten. Eine Verbesserung der Koordination setzt voraus, dass Protokolle zu den Strategien und Verfahren einschließlich zum Informationsaustausch und zur Einbindung aller einschlägigen Einrichtungen eingeführt werden und dass die Fachkompetenz von NRO, die weiblichen Opfern von häuslicher Gewalt und ihren Kindern speziali-

sierte Hilfsdienste anbieten, anerkannt wird. Ebenso wichtig ist eine angemessene Ausstattung mit personellen und finanziellen Mitteln zur Unterstützung dieses Angebots an Diensten sowie ihrer Koordination.

Es wird empfohlen, dass Gender Mainstreaming systematisch und durchgängig in allen Politikbereichen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen integriert wird; hierzu sollten NAP aufgestellt werden. Dies setzt voraus, dass alle einschlägigen Einrichtungen und Behörden ihre Vorgehensweisen und ihr Regelwerk effizient koordinieren, geschlechtsspezifische Fragen sachgerecht angehen und eine geschlechtsbezogene Perspektive in ihre Arbeit integrieren. Des Weiteren wird empfohlen, in dem NAP einen integrierten Ansatz zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt gegen Frauen festzulegen, u. a. über das Angebot von Hilfsdiensten für alle Formen der Gewalt gegen Frauen. Wenn die Gemeinsamkeiten aller Formen von Gewalt gegen Frauen als Ursache und als Folge der Geschlechterungleichheit im weiteren Sinne anerkannt werden, so wäre dies wirksamer als Einzelmaßnahmen, mit denen nur eine einzige Form von Gewalt bekämpft wird.

Obwohl die Mitgliedstaaten und Kroatien in ihren NAP Schulungen von Fachkräften einen hohen Stellenwert beimessen, erfolgen diese häufig völlig unsystematisch und sind auch nicht Teil der Grundausbildung; außerdem sind sie weder gesetzlich vorgeschrieben noch entsprechend finanziell gefördert. Außerdem behindern die Unterschiede beim Verständnis und der Definition von häuslicher Gewalt gegen Frauen die Erhebung von Daten und führen dazu, dass in Aktionsplänen und Berichten der Schwerpunkt auf Schulungen gelegt wird, in denen hauptsächlich die Gewalt in der Familie einschließlich Kindesmisshandlung und nicht die häusliche Gewalt gegen Frauen an sich im Mittelpunkt steht.

Verbesserung der Hilfsdienste für Opfer

Die Bereitstellung von spezialisierten sofortigen und langfristigen Hilfsdiensten ist unerlässlich, um den komplexen Bedürfnissen weiblicher Opfer von häuslicher Gewalt und ihrer Kinder gerecht zu werden. Es ist wichtig, dass diese Hilfsdienste zugänglich (kostenlos, geografisch gut ver-



teilt, mehrsprachig, behindertengerecht), langfristig und nachhaltig sind und von geschultem Personal erbracht werden, damit Opfer häuslicher Gewalt und ihre Kinder fachgerecht beraten, betreut und unterstützt werden können. Diese Hilfsdienste müssen für Migrantinnen, Minderheiten angehörende und asylsuchende Frauen unabhängig von ihrer Rechtsstellung sowie für ältere Frauen, lesbische, bisexuelle und transsexuelle (LBT) Frauen sowie für Frauen mit Behinderungen zugänglich sein. Es ist wichtig, alle Frauen vor Gewalt zu schützen und sie dabei zu unterstützen, sich zu erholen und ihr Leben wieder aufzubauen; dies beinhaltet auch die Möglichkeit, wirtschaftlich unabhängig zu werden, was beispielsweise über Programme für den (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt gefördert werden sollte.

Der Umfang der bereitgestellten Hilfsdienste variiert innerhalb der EU im Hinblick auf die Ansätze, die Kapazitäten, die Qualität und die geografische Verteilung erheblich⁽²⁶⁾. In manchen Ländern ist das Angebot an Hilfsdiensten für Frauen, die Opfer von häuslicher Gewalt geworden sind, nicht geschlechtsspezifisch, sondern Teil der allen Opfern von häuslicher Gewalt angebotenen Hilfsdienste. Mit einem solchen Ansatz werden die Ursachen der Gewalt gegen Frauen jedoch nicht bekämpft, und das Verständnis von Gewalt gegen Frauen als eine Form von Diskriminierung von Frauen wird dadurch untergraben. Es wird empfohlen, die Hilfsdienste so zu gestalten, dass sie den spezifischen Bedürfnissen von Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, und ihren Kindern gerecht werden, und dass von einem Verständnis der geschlechtsspezifischen Dimension der häuslichen Gewalt gegen Frauen ausgegangen wird, die in den Kontext der Gleichstellung der Geschlechter und der Menschenrechte gestellt wird.

Eine nachhaltige Finanzierung, insbesondere für spezialisierte Hilfsdienste für Frauen und ihre Kinder, stellt nach wie vor ein erhebliches Problem dar. Diese Problematik wurde durch die gegenwärtigen Sparmaßnahmen infolge der aktuellen Finanzkrise noch verschärft, die dazu führt, dass Hilfsdienste dieser Art stärker gefährdet sind als zu irgendeinem Zeitpunkt in den letzten dreißig Jahren. Auf Kostenreduzierung abzielende Aus-

schreibungen bewirken, dass kleine, spezialisierte NRO unterboten werden, und sie wirken sich möglicherweise auch auf die Qualität aus⁽²⁷⁾. Zwar fördern die meisten Mitgliedstaaten und Kroatien eine Reihe von spezialisierten Hilfsdiensten, doch handelt es sich dabei meist um eine Teilfinanzierung, und die Anbieter sind gezwungen, Gelder zu beschaffen, um kostendeckend arbeiten zu können. Ohne rechtliche Garantien und eine tragfähige Finanzierung ist die Existenz von Hilfsdiensten für Frauen, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft geworden sind, auch künftig gefährdet.

In den 27 Mitgliedstaaten und Kroatien gibt es kaum Daten über die Bewertung der Inanspruchnahme und der Qualität von spezialisierten Hilfsdiensten. Untersuchungen legen jedoch den Schluss nahe, dass Standards und Indikatoren für die Qualitätsbewertung EU-weit durchaus durchführbar sind und der EU daher die wichtige Aufgabe zukommt, einen Prozess zu fördern, bei dem Expertinnen und Experten, in der Praxis tätige Fachleute und Interessengruppen diese Standards und Indikatoren aufgrund ihrer Kenntnisse entwickeln können.

Nichtregierungsorganisationen für Frauen in der EU spielen eine zentrale Rolle bei der Bereitstellung von spezialisierten Hilfsdiensten. Die Mindeststandards des Europarates besagen, dass die Unabhängigkeit der Hilfsdienste durch die Finanzierung nicht gefährdet werden sollte⁽²⁸⁾. Die Finanzierung von NRO für Frauen, die spezialisierte Hilfsdienste bereitstellen, ist bei gleichzeitiger Anerkennung und Achtung ihrer Autonomie für eine uneingeschränkte Unterstützung und Betreuung der Opfer eine unabdingbare Voraussetzung.

Erhebung von Daten über Gewalt gegen Frauen

In einer Reihe von Studien sowie von Forschungsgruppen (etwa das CAHRV-Netzwerk 2007, die Studie des Europarates des HEUNI in 2008 sowie aus der jüngeren Zeit von der WAVE-Expertinnen- und -expertengruppe 2012) sind Empfehlungen zur Verbesserung der Datenerhebung enthalten. Die nachstehenden Empfehlungen zur Frage der Definitionen und der unterschiedlichen Arten von

Datenerhebungen wurden anhand der Schlussfolgerungen dieser Studien formuliert.

Definitionen als Herausforderung

Der Überblick über die vorliegenden Prävalenzdaten, Kriminalstatistiken und Daten aus Untersuchungen und der Forschung hat gezeigt, dass die Definitionen der verschiedenen Formen von Gewalt stark voneinander abweichen, je nachdem, ob sie aus Erhebungen, institutionellen Zusammenhängen oder nationalen Rechtssystemen stammen. Die Daten lassen sich daher weder innerhalb eines Landes noch international miteinander vergleichen.

Daher muss zunächst als vorrangige Maßnahme eine Einigung über die nationalen Definitionen und Klassifikationen erreicht werden, die Erhebungen, Untersuchungen und Verwaltungsstatistiken zugrunde gelegt werden kann. Es werden Definitionen für alle Formen von Gewalt gegen Frauen benötigt, einschließlich Definitionen der Begriffe „geschlechtsbezogene Gewalt“, „Gewalt gegen Frauen“ und „häusliche Gewalt“. Außerdem bedarf es eines gemeinsamen Verständnisses der verschiedenen Arten von Hilfsdiensten, etwa, was unter einem Frauenhaus, einem Telefonnotruf oder einem Frauenzentrum zu verstehen ist. Die Definitionen müssen in allen EU-Mitgliedstaaten vergleichbar und auf nationaler, regionaler, lokaler, europäischer und internationaler Ebene einheitlich angewandt werden. Definitionen sollten im Rahmen einer Absprache mit allen einschlägigen Stellen, Einrichtungen/Fachkräften und Nichtregierungsorganisationen vereinbart werden.

Verwaltungsdaten

Während viele EU-Mitgliedstaaten den Prozess der Erhebung von bevölkerungsbezogenen Prävalenzdaten eingeleitet haben, werden Verwaltungsdaten über häusliche Gewalt gegen Frauen, die auf den Hilfsdiensten basieren, kaum erhoben. Die Datenerhebung muss auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sowie innerhalb aller einschlägigen Einrichtungen verbessert werden.

Zur Einleitung des Prozesses der systematischen Datenerhebung ist es wichtig, dass sich alle einschlägigen Ein-

richtungen und Fachkräfte darauf verständigen, dass die Datenerhebung zu einer Priorität erklärt wird. Die nächsten entscheidenden Schritte bestehen darin herauszufinden, welche Einrichtungen und Stellen sich mit der Frage der Gewalt gegen Frauen befassen, ferner, zu bewerten, welche Art von Verwaltungsdaten die Mitgliedstaaten derzeit erheben und ob Fragen der Menschenrechte und der Gleichstellung der Geschlechter im Zusammenhang mit Gewalt gegen Frauen berücksichtigt werden, und schließlich, zu ermitteln, welche Systeme der Datenerzeugung und welche Variablen und Klassifikationen verwendet werden.

Viele Einrichtungen, die in unterschiedlichen Bereichen tätig sind (Polizei, Gerichte, Krankenhäuser, Frauenhäuser usw.), erzeugen bereits Daten über Gewalt gegen Frauen, allerdings ohne eine systematische Koordinierung. Deshalb unterliegen die angewandten Klassifikationen und die erhobenen Daten keinen einheitlichen Regeln. Ein realistisches Ziel wäre die Einführung einheitlicher Definitionen und einer einheitlichen Vorgehensweise bei der Erfassung ausgewählter Variablen für jeden Tätigkeitsbereich. Dadurch könnten Vergleiche ermöglicht werden, und zwar nicht nur zwischen den Einrichtungen in einem Land, sondern auch zwischen den Ländern. Eine zentrale nationale Einrichtung (statistisches Amt oder Beobachtungsstelle) könnte dabei eine koordinierende Funktion übernehmen und jeder einschlägigen Einrichtung weitere Handlungshilfen anbieten. Ein weiterer wichtiger Schritt ist auch die Unterweisung und Schulung des Personals, das die Datenerhebungssysteme in den jeweiligen Einrichtungen nutzen wird.

Die Datenerhebung sollte zumindest nach Geschlecht und Alter sowohl des Opfers als auch des Täters aufgeschlüsselt und die Art der Gewalt sowie die Beziehung zwischen Opfer und Täter genau beschrieben werden.

Prävalenzerhebungen

Es sind regelmäßige Erhebungen auf nationaler und EU-Ebene ergänzend zur Erhebung zuverlässiger Verwaltungsdaten im Bereich Gewalt gegen Frauen erforderlich.



Zu den zu erhebenden Arten von Daten (ggf. sollten die Daten nach Geschlecht und Alter des Opfers und des Täters aufgeschlüsselt und die Art der Gewalt sowie die Beziehung zwischen Opfer und Täter genau angegeben werden) gehören:

- Lebenszeit- und jährliche Prävalenzraten einschließlich wiederholter Gewalterfahrungen/Häufigkeit;
- die Art der Gewalterfahrung (physisch, psychisch, sexuell oder andere);
- der Schweregrad der Gewalterfahrung;
- die Folgen/Auswirkungen der Gewalterfahrung (z. B. körperliche und/oder psychische Verfassung, wirtschaftliche und soziale Folgen).

Basierend auf den Empfehlungen des CAHRV-Netzwerks (2007) für eine verbesserte Datenerhebung und Vergleichbarkeit sowie der beiden EU-weiten Projekte zur Erhebung von Prävalenzdaten (Eurostat, FRA) kann ein Prozess der Überarbeitung und Entwicklung einer Erhebungsmethodik mit ähnlichen oder standardisierten Fragen zum Thema Gewalt gegen Frauen im Rahmen von Modulen unterstützt werden, die in allen 27 Mitgliedstaaten und Kroatien entweder im Rahmen von groß angelegten relevanten Erhebungen und/oder von internationalen Erhebungen aufgenommen werden könnten.

Die Beschaffung genauerer und vergleichbarer Daten über gemeldete oder nicht gemeldete Fälle ist ein langfristiger Prozess; dieses Ziel soll durch die Einbindung von breiten wissenschaftlichen Kreisen, bestehend aus Expertinnen und Experten sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, im Bereich von Prävalenzfragen aus allen Mitgliedstaaten und Kroatien erreicht werden.

Beobachtungsstellen in den Ländern

Die Einrichtung von Beobachtungsstellen in jedem einzelnen Mitgliedstaat und Kroatien zur Erhebung einheitlicher Daten zusammen mit der Entwicklung und Vereinbarung der Nutzung derselben Definitionen und Methodiken wären für die Erhebung vergleichbarer und harmonisierter Daten sehr hilfreich. Damit könnten die Informationen über Gewalt gegen Frauen erheblich verbessert werden, und dies wäre auch eine gute Entscheidungsgrundlage für die Politik, die strategische Entwicklung sowie für Maßnahmen zur Beseitigung dieser Form von Gewalt. Beobachtungsstellen sollten eingerichtet oder durch die wissenschaftliche Forschung ergänzt werden, um die Erhebung gültiger und zuverlässiger Daten zu gewährleisten.

Fußnoten

- ¹ Spanischer Ratsvorsitz der Europäischen Union 2002, „Good Practice Guide: To mitigate the effects of and eradicate violence against women“, ES2002 EU.
- ² Schlussfolgerungen des Rates zu „Review of the implementation by the Member States and the EU institutions of the Beijing Platform for Action“, Dok. 14578/02, 2002, Brüssel.
- ³ Programm DAPHNE III, „Estimation of intimate partner violence-related mortality in Europe — IPV EU_Mortality“, Psytel Ingénierie de l'information, 2007.
- ⁴ Siehe Artikel 8 und 20 des Übereinkommens zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Nr. 210 der Sammlung der Verträge des Europarates, Istanbul, 2011.
- ⁵ Im Erläuterungsbericht zum Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Straßburg, 2011.
- ⁶ In: Martinez, M., Schröttle, M. et al., „State of European research on the prevalence of interpersonal violence and its impact on health and human rights“, CAHRV, 2006.
- ⁷ Am 12. Dezember 2012 wurde der Vorschlag der Kommission für eine Europäische Statistik über den Schutz vor Kriminalität vom Europäischen Parlament abgelehnt. Die Europäische Kommission wird um Vorlage eines neuen Vorschlags gebeten. Diese Entscheidung wirkt sich auf die mögliche künftige Datenerhebung über Kriminalität auf EU-Ebene aus.
- ⁸ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, Factsheet „Geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen — eine EU-weite Umfrage“, erhältlich unter: <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/factsheet-gender-based-violence-against-women-eu-wide-survey>.
- ⁹ In: Martinez, M., Schröttle, M. et al., „State of European research on the prevalence of interpersonal violence and its impact on health and human rights“, CAHRV, 2006.
- ¹⁰ In: „Typology of protection for women victims of violence“, Ad-hoc-Ausschuss des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (CAHVIO), Straßburg, 2009.
- ¹¹ In: Humphreys, C., Carter, R. et al., „The justice system as an arena for the protection of human rights for women and children experiencing violence and abuse“, CAHRV, Universität Osnabrück, 2006.
- ¹² Europäische Kommission, Generaldirektion Justiz, „Feasibility study to assess the possibilities, opportunities and needs to standardise national legislation on violence against women, violence against children and sexual orientation violence“, Brüssel, 2010.
- ¹³ In Dearing, A., Haller, B. (eds.), Das österreichische Gewaltschutzgesetz, Wien, 2000, und in Haller, B., Hofinger, V., „Studien zur Prozessbegleitung“, Justizministerium, Wien, 2007.
- ¹⁴ Datenbank des Generalsekretärs der Vereinten Nationen zum Thema Gewalt gegen Frauen.
- ¹⁵ In: Humphreys, C., Carter, R. et al., „The justice system as an arena for the protection of human rights for women and children experiencing violence and abuse“, CAHRV, Universität Osnabrück, 2006.
- ¹⁶ In: „Explanatory report — Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence“, Europarat, Straßburg, 2011.
- ¹⁷ Europäische Kommission, Generaldirektion Justiz, „Feasibility study to assess the possibilities, opportunities and needs to standardise national legislation on violence against women, violence against children and sexual orientation violence“, Brüssel, 2010, S. 195.
- ¹⁸ Erturk, Y., „International legal obligation to provide support services for women victims of violence“, Konferenz des Europarates über Hilfsdienste für weibliche Gewaltopfer, Straßburg, 2007, und im „abschließenden Tätigkeitsbericht“ der Taskforce zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen einschließlich häuslicher Gewalt, Europarat, 2008.



¹⁹ In: „Typology of protection for women victims of violence“, Ad-hoc-Ausschuss des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, (CAHVIO), Straßburg, 2009.

²⁰ Schweden, Rechtsberatung siehe <http://domstol.se/Funktioner/English/Legal-assistance/If-you-need-advice>.

²¹ Im Vereinigten Königreich gibt es solche Programme nicht, aber in England wird Beschäftigungsförderung angeboten, die speziell auf die persönlichen Bedürfnisse zugeschnitten ist, einschließlich für weibliche Opfer von Gewalt in der Partnerschaft.

²² Artikel 27 des Verfassungsgesetzes 1/2004 vom 28. Dezember über integrierte Schutzmaßnahmen gegen geschlechtsspezifische Gewalt, dessen Durchführungsbestimmungen in der Königlichen Verordnung 1452/2005 niedergelegt sind.

²³ Nach Maßgabe von Artikel 27 der Istanbul-Konvention des Europarates sind die Parteien verpflichtet sicherzustellen, dass Fachkräfte in der Lage sind, schwere Gewalttaten zu melden.

²⁴ Europäische Kommission, Generaldirektion Justiz, „Feasibility study to assess the possibilities, opportunities and needs to standardise national legislation on violence against women, violence against children and sexual orientation violence“, Brüssel, 2010, S. 195.

²⁵ In: Projekt DAPHNE II 2006–2008, „Arbeit mit Tätern häuslicher Gewalt in Europa“, 2008, zu finden unter <http://www.work-with-perpetrators.eu/en>.

²⁶ So wird beispielsweise im Vereinigten Königreich (England), obwohl es keine spezifischen

Arbeitsförderungsprogramme für weibliche Opfer von Gewalt in der Partnerschaft gibt, das Personal so geschult, dass es auf die persönlichen Bedürfnisse zugeschnittene Programme zur Verbesserung der Erwerbsfähigkeit anbieten kann und dabei eng mit Partnerorganisationen vor Ort, die Opfer von Gewalt in der Partnerschaft unterstützen, zusammenarbeitet. Ein Experte hat festgestellt, „that key to this type of support tailored to the individual ‘is the programme of learning and development that is available to help Jobcentre Plus advisers to appropriately engage in difficult conversations with people who are in vulnerable situations, as well as ensuring that at a local level, the right contacts are made with partner organisations that support victims of DV’ [... dass der Schlüssel zu dieser Form der individuell zugeschnittenen Unterstützung „das Lern- und Entwicklungsprogramm ist, das den Beraterinnen und Beratern von Jobcentre Plus dabei hilft, sich einfühlsam auf schwierige Gespräche mit Personen einzulassen, die sich in einer heiklen und verwundbaren Lage befinden, und sicherstellt, dass auf lokaler Ebene die richtigen Kontakte mit Partnerorganisationen geknüpft werden, die Opfer von häuslicher Gewalt unterstützen“].

²⁷ In: Towers, J., Walby, S., „Measuring the impact of cuts in public expenditure on the provision of services to prevent violence against women and girls“, Trust of London and Northern Rock Foundation, London, 2012.

²⁸ In „Combating violence against women: minimum standards for support services“, von Liz Kelly und Lorna Dubois, Europarat, Straßburg, Frankreich, 2008, S. 43.

Europäische Kommission

**Überprüfung der Umsetzung der Aktionsplattform von Peking in den EU-Mitgliedstaaten:
Gewalt gegen Frauen – Die Unterstützung der Opfer**

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2013

2013 — 40 pp. — 17,6 × 25 cm

ISBN 978-92-9218-053-9

doi:10.2839/57462

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- bei den Vertretungen und Delegationen der Europäischen Union.
Die entsprechenden Kontaktdaten finden sich unter <http://ec.europa.eu> oder können per Fax unter der Nummer +352 2929-42758 angefragt werden.

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Kostenpflichtige Abonnements (wie z. B. das *Amtsblatt der Europäischen Union* oder die Sammlungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union):

- über eine Vertriebsstelle des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union (http://publications.europa.eu/eu_bookshop/index_de.htm).



www.eige.europa.eu

ISBN 978-92-9218-053-9



9 789292 180539



Amt für Veröffentlichungen

