

### Politischer Hintergrund

Die Geschlechtergleichstellung ist ein grundlegendes Prinzip und stellt einen Bestandteil der Menschenrechte dar. Sie ist eine Voraussetzung, dass Menschenrechte anwendbar sind und alle Menschen in ihren Genuss kommen. In der Erklärung und im Aktionsprogramm von Wien sind die „Menschenrechte von Frauen und Mädchen“ als „unveräußerlicher, fester und untrennbarer Bestandteil der universellen Menschenrechte“ definiert. Ferner wird in der Erklärung dazu aufgefordert, die Menschenrechte der Frau bei allen Aktivitäten der Vereinten Nationen zu berücksichtigen. Entsprechend werden die Menschenrechte der Frau in mehreren internationalen und europäischen Rechtsinstrumenten berücksichtigt und dargelegt.

#### Internationale Menschenrechtsinstrumente und -übereinkünfte

- Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), in dem die Menschenrechte der Frau als Menschenrechte definiert werden.
- Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2007), das einzige internationale Menschenrechtsinstrument, das die EU ratifiziert hat.

#### Europäische Menschenrechtsinstrumente und -übereinkünfte

- Verträge der Europäischen Union, z. B. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (Neufassung von 2009), in dem der Grundsatz der Gleichheit und die Pflicht der EU zur Beseitigung von Ungleichheiten bekräftigt wird sowie die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, bei der Festlegung und Umsetzung politischer Maßnahmen Diskriminierung zu bekämpfen.
- Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2000), in der der allgemeine Rechtsrahmen für Menschenrechte in der EU gestärkt, der Grundsatz der Geschlechtergleichstellung festgeschrieben und Diskriminierung untersagt wird sowie allen Personen das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht garantiert wird.
- Richtlinien der Europäischen Kommission zu Bereichen wie Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Bereich der Beschäftigung (2006/54/EU), die Beweislast bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts (97/80/EG), die Rechte von Opfern von Straftaten, die Konzepte

„geschlechtsspezifische Gewalt“ und „Gewalt in nahen Beziehungen“ (2012/29/EU).

- Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, die unterschiedlichen Bedürfnisse von Frauen (einschließlich sich überschneidender Ungleichheiten) bei den Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen zu berücksichtigen, und die Idee eingeführt wurde, dass Gewalt gegen Frauen eine Verletzung der Menschenrechte darstellt.
- Europäischer Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter (2011-2020), in dem die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, die erforderlichen Schritte zur Bekämpfung von Diskriminierung in verschiedenen Bereichen des sozialen Lebens zu ergreifen.
- Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen (2010-2020).
- EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020.
- Rahmenbeschluss 2002/629/JI des Rates vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung von Menschenhandel.

### Die strategischen Ziele der PAP und die Indikatoren der EU

- 1.1.** Förderung und Schutz der Menschenrechte der Frau durch die volle Umsetzung aller Rechtsakte auf dem Gebiet der Menschenrechte, insbesondere der Konvention über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)
- 1.2.** Gewährleistung der Gleichstellung und Nichtdiskriminierung durch das Gesetz und in der Praxis
- 1.3.** Vermittlung rechtlichen Grundwissens (d. h. Stärkung von Frauen in Bezug auf rechtliche Fragen)

Alle Mitgliedstaaten haben das CEDAW ratifiziert und sind somit an seine Anwendung nach dem Grundsatz der gebotenen Sorgfalt rechtlich gebunden. Im Rahmen dieser Pflicht übermitteln die Mitgliedstaaten regelmäßig nationale Berichte über die eingeleiteten Maßnahmen an den Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW-Ausschuss), der diese Berichte analysiert und konkrete Empfehlungen erteilt. Diese werden durch Schattenberichte ergänzt, die von Organisationen der Zivilgesellschaft in den jeweiligen Ländern erstellt werden. Zudem veröffentlicht die Europäische Kommission jährliche Berichte über die Gleichstellung von Frau und Mann. Bislang



wurde der Bereich Menschenrechte noch nicht im Rahmen des PAP-Überwachungsprozesses auf EU-Ebene überprüft.

Die vom Europäischen Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE) entwickelte Datenbank – „Women and men in the EU – facts and figures“ – liefert die neuesten Daten und Informationen. Sie ist unter folgender Adresse abrufbar: <http://eige.europa.eu/gender-statistics/women-and-men-in-the-eu-facts-and-figures>

## Aus den EU-weiten Daten gewonnene Erkenntnisse

### Antidiskriminierungsgesetze sind schwer umzusetzen und anzuwenden

Dem Netzwerk der Rechtsexperten der Europäischen Kommission zufolge ist die Umsetzung der Richtlinien zur Gleichstellung der Geschlechter in bestimmten Fällen begrenzt. Der bei der Formulierung der Rechtsvorschriften gewählte, größtenteils geschlechtsneutrale Ansatz steht beispielsweise der Umsetzung der Geschlechtergleichstellung im Wege, ebenso wie die Prävalenz von Stereotypen innerhalb der Gesetzgebungs- und Justizorgane. Demgemäß waren durchschnittlich nur 22 % der Bürgerinnen und Bürger der 27 EU-Mitgliedstaaten der Ansicht, dass ihre jeweiligen Regierungen 2012 alle Formen der Diskriminierung wirksam angegangen seien.

### Strukturelle und institutionelle Hindernisse für Frauen beim Zugang zur Justiz

Frauen sind mit speziellen strukturellen und institutionellen Hindernissen beim Zugang zur Justiz konfrontiert. Diese Schwierigkeiten sind mit den Kosten eines Gerichtsverfahrens verbunden. Darüber hinaus haben Gerichte und Polizeikräfte möglicherweise ein unzureichendes Verständnis von Gewalt gegen Frauen. In der Folge kann

eine unzureichende Koordinierung zwischen Justiz- und Strafrechtsorganen während des Ermittlungsverfahrens und der Beweisaufnahme dazu führen, dass Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, ihre Aussagen wiederholen und sich erneut medizinischen Untersuchungen unterziehen müssen. Die daraus resultierenden langwierigen Gerichtsverfahren und eine sekundäre Viktimisierung zusätzlich zum gesellschaftlichen Druck können Frauen tatsächlich davon abhalten, Anzeige zu erstatten.

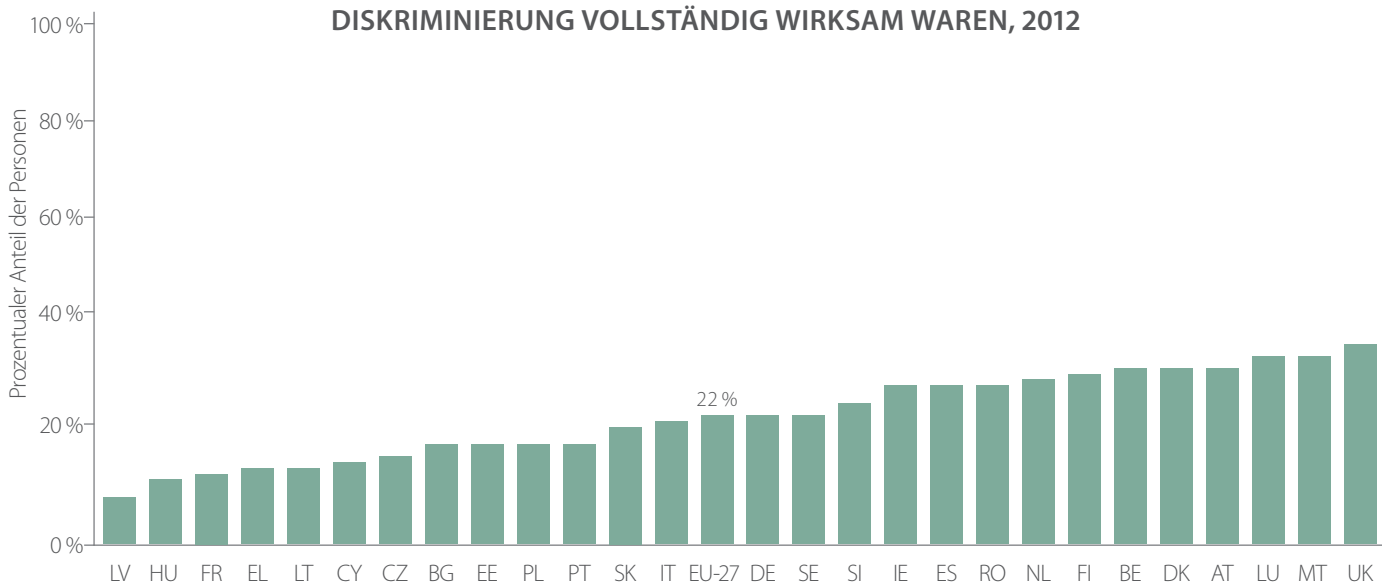
Durch Stereotype und die Unterrepräsentation von Frauen bei der Polizei und im Justizwesen kann die Qualität der für Frauen und Männer erbrachten Dienste beeinträchtigt werden und können Frauen von der Inanspruchnahme von Hilfe abgeschreckt werden. Traditionelle Einstellungen und Haltungen in Kombination mit Geschlechterstereotypen können zu geschlechtsspezifischen Unterschieden vor Gericht führen, die als einer der Gründe für die geringe Zahl von Gerichtsverfahren, die zu einer Verurteilung führen, und das festzustellende hohe Maß an Zermürbung ermittelt wurden.

Die Erstellung von Daten und Forschungsarbeiten auf nationaler und europäischer Ebene würde dazu beitragen, die Hindernisse zu ermitteln, mit denen Frauen konfrontiert sind, und diese besser zu bewerten.

### Frauen aus unterschiedlichen Gruppen sind bei der Ausübung ihrer Rechte mit unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert

Frauen sind keine homogene Gruppe, und rechtliche, institutionelle, strukturelle, sozioökonomische und kulturelle Faktoren können Frauen zusätzlich am Zugang zur Justiz hindern. Dementsprechend können Frauen von mehreren Formen der Diskriminierung gleichzeitig betroffen sein. Nach dem Konzept der Intersektionalität ist die von Frauen aus verschiedenen Gründen gleichzeitig erfahrene Diskriminierung als mehr als ihre additive Summe, nämlich vielmehr multiplikativ zu sehen, da Diskriminierungserfahrungen untrennbar und komplex sind.

### PROZENTUALER ANTEIL DER PERSONEN, NACH DEREN ANSICHT DIE IN IHREM LAND VORGENOMMENEN ANSTRENGUNGEN ZUR BEKÄMPFUNG ALLER FORMEN VON DISKRIMINIERUNG VOLLSTÄNDIG WIRKSAM WAREN, 2012



Quelle: Special Eurobarometer 393, Diskriminierung in der EU im Jahr 2012



## **Die Bewertung intersektioneller Diskriminierung ist schwierig, insbesondere bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts**

Intersektionelle Diskriminierung ist ein komplexes Konzept, dessen Definition sich schwierig gestaltet und somit in den unterschiedlichen Rechtssystemen in den Mitgliedstaaten unterschiedlich umgesetzt wird. Nach dem Grundsatz der Vergleichbarkeit ist es erforderlich, einen Referenzfall sowohl im EU-Recht als auch im nationalen Recht festzulegen, um bewerten zu können, ob eine Person Diskriminierung erfahren hat. Insbesondere wenn Intersektionalität eine Rolle spielt, ist es schwierig, geeignete Vergleiche zu finden, sodass der Grundsatz der Nichtdiskriminierung in der Praxis eingeschränkt ist.

## **Migrantinnen (einschließlich Flüchtlingen, Asylsuchenden und Frauen ohne Aufenthaltspapiere)**

Die meisten Mitgliedstaaten gewähren einen befristeten Aufenthalt, wenn ein Nachweis über einen regulären Arbeitsvertrag vorgelegt wird. Migrantinnen arbeiten jedoch häufig im informellen Sektor und in der Schattenwirtschaft. Zudem sind Aufenthalts- und Arbeitsgesetze, bei denen größtenteils der Gleichstellungsaspekt unberücksichtigt ist, nach wie vor mit dem Familienstand verknüpft. Folglich hängen Frauen, die in das Land als Ehepartnerin eines erwerbstätigen Mannes einreisen, von der Fortführung der Beziehung ab, sodass es sich für sie schwierig gestaltet, Unterstützung im Strafrechtssystem zu erhalten, wenn sie beispielsweise geschlechtsspezifischer Gewalt ausgesetzt sind. Für Migrantinnen ohne Aufenthaltspapiere ist der Zugang zur Justiz besonders schwierig, da sie möglicherweise befürchten, beim Zugang zum Rechtssystem kriminalisiert zu werden – ein Problem, mit dem insbesondere Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution konfrontiert sind.

## **Frauen aus einer Minderheit**

Frauen, die einer (z. B. ethnischen, sprachlichen oder religiösen) Minderheit angehören, haben begrenzten Zugang zur Justiz, da sie einem höheren Armutsrisiko und verstärkt der Gefahr sozialer Ausgrenzung ausgesetzt sind. Allerdings

werden die Schwierigkeiten und Hindernisse, mit denen Frauen aus ethnischen Minderheiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt zu kämpfen haben, von den Mitgliedstaaten nicht berücksichtigt, obwohl die meisten Mitgliedstaaten von der Erwerbsbeteiligung jedes Einzelnen zur Stützung ihrer Renten- und Leistungssysteme abhängen.

## **Roma-Frauen**

Die Roma-Bevölkerung stellt die größte ethnische Minderheit in der EU dar, ihr gehören nach Schätzungen 6 Millionen Menschen an. Zwar wird der Begriff Roma-Bevölkerung allgemein auf politischer Ebene verwendet, doch verdeckt er die Vielfalt innerhalb der Gruppe. Roma-Frauen erfahren häufig die stärksten Formen der Marginalisierung und Diskriminierung und sind im öffentlichen Bereich häufig sehr zurückhaltend, was auf ihre Pflichten im privaten Bereich und die nach wie vor traditionellen Werte hinsichtlich der Rolle der Frau in ihren Gemeinschaften zurückzuführen ist.

## **Frauen mit Behinderungen**

Frauen und Mädchen mit Behinderungen stellen einen Anteil von 16 % der gesamten weiblichen Bevölkerung in der EU. Frauen mit Behinderungen werden zwischen 0,5- und 10-mal häufiger diskriminiert als Frauen ohne Behinderungen.

## **Lesbische und bisexuelle Frauen sowie Transgender-Personen**

Lesbische und bisexuelle Frauen sowie Transgender-Personen berichten häufiger von Diskriminierung aufgrund ihres Geschlechts als homosexuelle und bisexuelle Männer.

## **Ältere Frauen**

Frauen im Alter über 65 Jahren sind nach wie vor mit einer spezifischen und erheblichen Diskriminierung konfrontiert – im Hinblick auf den Zugang zu Beschäftigung oder Schadensersatzansprüchen, beim Zugang zu Gerichten oder Polizeidienststellen –, da ihnen möglicherweise die angebotenen Dienste nicht bekannt sind oder sie sich selbst nicht als Opfer wahrnehmen.

## **Hilfreiche Initiativen**

Die Achtung der Menschenrechte der Frau und die Gleichbehandlung sind Teil der Aktivitäten mehrerer Menschenrechtsorganisationen innerhalb der Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene. Das estnische Menschenrechtszentrum führt im Zeitraum 2012-2015 das Projekt „Gleichbehandlungsnetzwerk“ durch, das darauf abzielt, die Gleichbehandlung zu fördern und den Schutz vor Diskriminierung im Zuge eines Netzwerks und der Zusammenarbeit zwischen Organisationen der Zivilgesellschaft sowie durch strategische Interessenvertretung zu verbessern. Das dänische Institut für Menschenrechte (DIHR) veröffentlichte einen neuen Sachstandsbericht, der die wesentlichen Probleme im Bereich der Menschenrechte in Dänemark aufzeigen soll. Die prioritären Themen im Sachstandsbericht des DIHR für das Jahr 2013 konzentrieren sich auf die Geschlechtergleichstellung in Dänemark. Zudem arbeitet die Abteilung für Gleichbehandlung des DIHR an der Entwicklung von Methoden zur Förderung von Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung. Unter anderem wurden in diesem Rahmen die Instrumente (Toolboxes) „Diversity Wheel“, „The Diversity Lab“ (für den privaten Sektor) und „The Equality Lab“ (für Gemeinden) entwickelt.



## FORTSCHRITTE UND HINDERNISSE IM BEREICH I: MENSCHENRECHTE DER FRAUEN

### FORTSCHRITTE

- Die Bedeutung einer Gewährleistung des gleichen Zugangs zur Justiz wird als grundlegendes Problem anerkannt.
- Die Notwendigkeit, intersektioneller oder Mehrfachdiskriminierung Rechnung zu tragen, wird von einigen Mitgliedstaaten anerkannt.
- Die Notwendigkeit, Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, zu unterstützen, wird zunehmend anerkannt und führte in manchen Mitgliedstaaten zur Annahme weitergehender Maßnahmen und Unterstützungsmechanismen.

### HINDERNISSE

- Frauen und Männer kommen nicht in den gleichberechtigten Genuss ihrer Rechte.
- Frauen sind mit institutionellen, wirtschaftlichen und kulturellen Hindernissen beim Zugang zur Justiz konfrontiert.
- Für Frauen, die bestimmten Gruppen angehören, ist der gleiche Zugang zur Justiz besonders schwierig.
- Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, haben nach wie vor mit erheblichen Hindernissen bei Forderungen nach Wiedergutmachung zu kämpfen.
- Es wurden keine vergleichbaren Daten oder Indikatoren entwickelt, um die Fortschritte der Mitgliedstaaten in diesem Problembereich zu bewerten.

## Künftiges Vorgehen für die EU

- Entwicklung von Indikatoren zur Bewertung der Fortschritte der Mitgliedstaaten im Bereich der Menschenrechte der Frau.
- Beseitigung von Hindernissen, mit denen Frauen und insbesondere Gewaltopfer konfrontiert sind, wenn sie bei einer Verletzung ihrer Rechte Forderungen nach Wiedergutmachung stellen.
- Gewährleistung eines gleichen Zugangs zur Justiz für alle Frauen, indem als notwendige Voraussetzung für die Menschenrechte der Frau wirtschaftliche, kulturelle und (geschlechtsspezifische) institutionelle Hindernisse beseitigt werden.
- Entwicklung von Maßnahmen zur Sicherstellung der gleichberechtigten Wahrnehmung der Menschenrechte von Frauen und Männern, Bekämpfung von Diskriminierung und Intersektionalität sowie Berücksichtigung der spezifischen Probleme von Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind.

## Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE)

Das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen (EIGE) ist das EU-Kompetenzzentrum für Gleichstellungsfragen. Das EIGE unterstützt politische Entscheidungsträger und alle relevanten Einrichtungen in ihren Bemühungen zur Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern in Europa und darüber hinaus, indem es spezifisches Fachwissen sowie verlässliche und vergleichbare Daten zur Gleichstellung in Europa bereitstellt.

Weitere Informationen: <http://eige.europa.eu>

Das Ressourcen- und Dokumentationszentrum (RDC) des Europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen (EIGE) ist ein innovatives und praktisches Instrument, das dabei hilft, wichtige Ressourcen zur Geschlechtergleichstellung zu finden, den Austausch von Wissen unter den an der Gleichstellungspolitik und -praxis interessierten Personen erleichtert und einen Online-Bereich für Diskussionen und Debatten bietet.

Weitere Informationen: <http://eige.europa.eu/content/rdc>



### Kontakt:

Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen  
Gedimino pr. 16, LT-01103 Vilnius, LITAUEN  
Tel. +370 521574-44/00

[facebook.com/eige.europa.eu](https://facebook.com/eige.europa.eu)



[twitter.com/eurogender](https://twitter.com/eurogender)



[youtube.com/eurogender](https://youtube.com/eurogender)



<https://eurogender.eige.europa.eu>



ISBN 978-92-9218-563-3

doi:10.2839/1885

MH-04-15-022-DE-N