

Internationale Advocacy Netzwerke (IAN)

Schatten-Pandemie: Zunehmende Gewalt gegen Frauen im Hinblick auf Straflosigkeit und COVID-19

März 2021

1. Einleitung

Gewalt gegen Frauen und Mädchen ist ein globales Problem, eine Menschenrechtsverletzung, die Frauen und Mädchen jeden Alters, jeder Nationalität, jeder Kultur und sozialen Zugehörigkeit betreffen kann. Frauen erfahren geschlechtsspezifische Diskriminierung häufig in Überschneidung mit anderen Diskriminierungsformen, besonders im Zusammenhang mit ihrer Ethnizität, Klasse, Kaste und Sexualität. Darauf wies bereits das IAN Dossier *Gewalt gegen Frauen: weltweit bekämpft und doch alltäglich – Politische Handlungsempfehlungen* aus dem Jahr 2019 hin.

Die strukturellen Probleme, die Gewalt gegen Frauen ermöglichen und fördern, finden sich in allen Ländern der Welt wieder. Eine von drei Frauen weltweit erfährt häusliche Gewalt. UN Women berichtet, dass in den zwölf Monaten vor Beginn der Pandemie 243 Millionen Frauen und Mädchen von ihrem Partner geschlagen, verbal oder sexuell misshandelt wurden. Damit sind häusliche Gewalt und Partnerschaftsgewalt die am weitesten verbreiteten Erscheinungsformen von Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Sexualisierte Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz, gegen Menschenrechtsverteidigerinnen, Gewerkschafterinnen und Journalistinnen nehmen einen ebenso prominenten Platz ein.

Gewalt gegen Frauen ist eine wesentliche Ursache von Hunger und Unterernährung: Sie hindert Frauen daran, ihr eigenes Recht auf angemessene Nahrung, das ihrer Familien und Gemeinschaften wahrzunehmen. Zudem untergräbt sie ihre Fähigkeit, sich ungerechten sozialen und wirtschaftlichen Strukturen entgegenzusetzen. Dies wird über die Generationen hinweg fortgeschrieben.

Der Ausbruch der Pandemie hat seit 2020 dazu geführt, dass sich die ohnehin existierende Krise der Gewalt gegen Frauen und Mädchen drastisch verschärft hat. UN Women spricht sogar von einer Schatten-Pandemie. Die Gewalt gegen Frauen ist auf fest verankerte, patriarchal geprägte rechtliche und sozio-kulturelle Strukturen zurückzuführen. Diese Strukturen privilegieren Männer und Jungen, verschaffen ihnen Macht und Autorität in ihren Familien und der Gesellschaft. Geschlechterbasierte und sexualisierte Gewalt ist ein Mittel, um Kontrolle über Frauen und Mädchen auszuüben.

Erwähnung finden soll in diesem Zusammenhang auch die Lebenssituation und Existenznöte weltweiter Arbeitsmigrantinnen, die oft aus Ländern des Globalen Südens kommend in Europa, Nordamerika und arabischen Ländern arbeiten. Viele haben ihre Arbeitsstellen verloren, warten auf ausstehende Löhne, fürchten um ihren Aufenthalt oder können aufgrund von Reisebeschränkungen nicht zurück in die Heimat.

Erschwerter Zugang zu essenzieller Infrastruktur, Bedrohung durch Armut und die allgemeine Unsicherheit im Kontext der Pandemie verursachen Stress und verstärken bestehende Konflikte. Damit einher geht ein Anstieg häuslicher Gewalt. In zunehmendem Maße sind Frauen physischer, psychischer und sexualisierter Gewalt im eigenen Haushalt ausgesetzt. Dabei sind sie unter Umständen dazu gezwungen, mit dem Aggressor dauerhaft auf engem Raum zusammenzuleben. Arbeitsplatzverlust und Ausgangsbeschränkungen erzwingen mehr häusliche und/oder kommunale Nähe, was es vielen Frauen zudem drastisch erschwert, aus dem Überwachungsradius der Täter zu gelangen. Prekäre Arbeitsverhältnisse und wachsende ökonomische Armut verschärfen Abhängigkeitsverhältnisse und fördern so Gewalt gegen Frauen. Eingeschränkte Bewegungsfreiheit oder dysfunktionale Institutionen machen es Frauen außerdem schwer, medizinische oder juristische Hilfe in Anspruch zu nehmen.

Die meist männlichen Täter bleiben häufig straflos. Weltweit mangelt es in staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen am Willen zur konsequenten Anwendung und Umsetzung vorhandener Gesetze zum Schutz von Frauen und Mädchen. Da die Diskriminierung der Hälfte der Bevölkerung dazu dient, bestehende Hierarchien zu festigen, reproduzieren sich die strukturelle Benachteiligung, die dauerhafte Diskriminierung und die Gefährdung von Frauen und Mädchen kontinuierlich. Um die Gleichstellung der Geschlechter zu erreichen, müssen Staaten

weltweit proaktiv agieren. Gesetze, internationale Abkommen und konkrete Programme zum Schutz und zur Förderung von Mädchen und Frauen sind gerade in Krisensituationen unabdingbar. Sie müssen aber an eine konsequente Strafverfolgung gekoppelt sein.

Normative Regelwerke allein bringen keinen Fortschritt, wenn die Strafverfolgung der zumeist männlichen Täter systematisch unterbleibt, nicht gewollt ist und weder von staatlichen Institutionen noch von einflussreichen gesellschaftlichen Institutionen wie Kirche, Lobbyverbänden und Medien unterstützt wird.

Die gängige Praxis der Verharmlosung geschlechterbasierter Gewalt verhöhnt die Betroffenen. Sie ist darüber hinaus Ursache und Folge geschlechtsspezifischer Gewalt und schwächt alle Gegenmaßnahmen.

Die Mitgliedsorganisationen des Bündnisses Internationale Advocacy Netzwerke (IAN) arbeiten seit vielen Jahren mit zivilgesellschaftlichen Akteur*innen aus Afrika, Asien und Lateinamerika zusammen. Die im Folgenden dokumentierten Entwicklungen während der Pandemie betreffen, wenn nicht anders erwähnt, alle Länder, zu denen IAN arbeitet. Bei der Beschreibung konkreter Fälle wird auf die entsprechenden Länder verwiesen.

2. Mehr Gewalt im Schatten der Pandemie

Frauen haben oftmals gar kein oder nur ein geringes eigenes Einkommen, befinden sich weitaus häufiger in prekären Beschäftigungsverhältnissen und sind häufiger von Arbeitsplatzverlust betroffen. Insgesamt verlieren durch die Corona-Krise mehr Frauen als Männer ihre Arbeit, allen voran Hausangestellte, Arbeitsmigrantinnen und Tagelöhnerinnen. Damit erhöht sich die ökonomische Abhängigkeit von Frauen gegenüber Männern drastisch – ein Umstand, der sexualisierte und geschlechterbasierte Gewalt begünstigt.

Droht der Verlust des Arbeitsplatzes, geraten Frauen in der derzeitigen Krisensituation unter noch größeren Druck, gegen sie verübte Straftaten und Menschenrechtsverletzungen von Vorgesetzten schweigend hinzunehmen. Das trifft sowohl auf formelle wie auf informelle Beschäftigungsverhältnisse zu. In **Myanmar, Kambodscha** und **Bangladesch** wurden über eine Million Textilarbeiterinnen aufgrund von Auftragsstornierungen aus dem Globalen Norden entlassen; in Sri Lanka wurden tausende Textilarbeiterinnen unter haftähnlichen Bedingungen in militärisch geführten Lagern unter Zwangsquarantäne gestellt.

Die großflächige Verdrängung von Frauen aus dem Arbeitsmarkt – sei er formell oder informell – führt zu einem dramatischen Anstieg von Frauenarmut und birgt überdies enorme Risiken für die Ernährungssicherheit.

Der Anstieg sexualisierter und geschlechterbasierter Gewalt spiegelt sich auch in der Anzahl der Hilfesuche von Frauen bei Beratungsstellen und Frauenhäusern wider. So verzeichnen viele Länder, z. B. **Kolumbien, Timor-Leste, Indonesien, Papua-Neuguinea** und **Peru** einen drastischen Anstieg der Anzahl von Hilfesuchenden. Frauenhäuser in **Brasilien, Sri Lanka** und **Indonesien** befinden sich bereits an ihren Kapazitätsgrenzen. Gleichzeitig operieren Anlaufstellen teils nur eingeschränkt. In der **DR Kongo** wurden Hilfsangebote aufgrund von Ausgangssperren, sofern überhaupt vorhanden, während der Pandemie komplett eingestellt.

Nicht nur die Fälle von Vergewaltigungen im privaten, auch die im öffentlichen Raum haben laut Berichten von Partnerorganisationen vor Ort seit Beginn der Pandemie stark zugenommen. In den **Philippinen** fördert Präsident Duterte einen frauenfeindlichen Diskurs und rief explizit zu Gewalt gegen Frauen und weibliche Aktivistinnen auf. Philippinische NGOs und Medienvertreter*innen sprechen von einem Anstieg sexualisierter Gewalt und sexualisierten Einschüchterungsversuchen gegen Menschenrechtsverteidigerinnen und Journalistinnen. In **Brasilien** und **Kolumbien** kam es zu einem signifikanten Anstieg von Femiziden, also der Tötung von Frauen und Mädchen aufgrund ihres Geschlechtes. Allen Ländern ist gemein, dass die gesellschaftliche Zugehörigkeit der Betroffenen (wirtschaftlich, sozial, religiös, ethnisch sowie kastenbasiert) das Maß an Gewalt bestimmt.

COVID-19 verstärkt zudem Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern beim Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung. Sinkende Familieneinkommen führen dazu, dass zuerst die Töchter den Zugang zum Bildungssystem verlieren. Das führt zu einem Rückschritt bei bereits erreichten Zielen in der Mädchenbildung. In der Pandemie werden Gesundheitsdienste von Frauen nicht genutzt, weil die Ausgaben zu hoch sind. Zentren, in denen normalerweise Zusatznahrung für Schwangere und stillende Mütter angeboten werden, waren vielerorts über Monate geschlossen. Der Zugang zu reproduktiver Gesundheit hat sich für viele Frauen massiv verschlechtert. Die Folgen sind Schwangerschaften im Teenageralter sowie erhöhte Sterblichkeitsraten unter Säuglingen und Müttern.

3. Strafflosigkeit und mangelnder Zugang zur Justiz

Vergewaltigungen und sexualisierte Gewalt werden häufig nicht angezeigt, weil sie mit einem Stigma für die Überlebenden – und nicht für die Täter – verbunden sind. Werden sie zur Anzeige gebracht, kommt es nicht selten zu Demütigung oder Verweigerung der Anzeigenaufnahme seitens der Polizei. Das weit verbreitete Primat der Nicht-Einmischung und das oftmalige Fehlen offizieller Dokumente erschweren es Frauen, den Rechtsweg zu beschreiten. Gerichte bearbeiten die Klagen der Betroffenen nicht oder nur schleppend. Ein korrekter Umgang mit Klagen und Anzeigen fehlt, Frauen werden als Lügnerinnen dargestellt und die Täter bleiben aus vermeintlichem Mangel an Beweisen straflos. Damit kommt es zu einer doppelten Stigmatisierung der Betroffenen, die unter der häuslichen- und/oder sexualisierten Gewalt leiden.

Ein weiteres Problem ist die sexualisierte Gewalt durch Sicherheitskräfte. Wenn Angehörige und Bekannte in **Westpapua** als der Widerstandsbewegung zugehörig verdächtigt werden, sind Frauen bei offiziellen Befragungen nicht selten Einschüchterung, Folterung, Vergewaltigung oder anderen Formen sexualisierter Gewalt ausgesetzt. Immer wieder wird sexualisierte Gewalt gegen Frauen und Mädchen in bewaffneten Konflikten als Mittel der Kriegsführung eingesetzt. Diese Verbrechen bleiben weitgehend straflos. Auch in **Indien** kommt es bei Protesten und Demonstrationen immer wieder zu sexualisierter Belästigung durch Sicherheitskräfte. In **Myanmar** bleibt die fehlende Rechenschaftspflicht bei konfliktbezogener sexualisierter Gewalt gegenüber Rohingya-Frauen ungesühnt.

Berichten zufolge werden Mädchen und Frauen in den Rohingya-Flüchtlingslagern in **Bangladesch** wegen mangelnder Verdienstmöglichkeiten in die Prostitution gezwungen. Mitarbeiter von Hilfsorganisationen werden beschuldigt, Frauen unter großen Versprechungen zu sexuellen Handlungen überredet und dann nach einigen Tagen ungeachtet restriktiver Covid-19-Vorschriften ins Lager zurückgeschickt zu haben. Der Zugang zum Rechtssystem bleibt den Betroffenen aufgrund des Geflüchtetenstatus verwehrt.

In einigen Ländern ist eine Zunahme von Gruppenvergewaltigungen zu verzeichnen, bei denen der Justizapparat untätig blieb oder nur widerwillig ermittelte. In **Peru** beantragte die Staatsanwaltschaft nach der Gruppenvergewaltigung einer 21-Jährigen eine Freiheitsstrafe von nur neun Monaten. In **Nepal** gibt es immer wieder Fälle, bei denen der lokalen Polizei vorgeworfen wird, Beweismittel zu Gruppenvergewaltigungen und Ermordungen junger Frauen vorschnell beseitigt zu haben oder Fälle nicht angemessen zu untersuchen. Medien berichten von ähnlichen Fällen aus **Indien**. In vielen Fällen sind Dalit- und Adivasi-Frauen und -Mädchen betroffen. In **Mexiko** gehen Frauen auf die Straße, um gegen die Untätigkeit der Regierung zu demonstrieren, die nur ein Viertel der Morde an Frauen als Femizid und damit als spezifischen Straftatbestand der Tötung aufgrund des Geschlechts untersucht. Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben den Zugang zur Justiz für Frauen, die sexualisierter Gewalt ausgesetzt waren, verschlechtert.

Dennoch verstehen sich Frauen und Mädchen nicht ausschließlich als Betroffene, sondern als handelnde Akteur*innen, die sich für eine gleichberechtigte und gewaltfreie Gesellschaft einsetzen – vor allem vor dem Hintergrund dass die Erfolge, die Frauen durch ihr Engagement erreicht haben, durch die Pandemie in Frage gestellt werden. Deshalb muss alles getan werden, um Rückschritte zu verhindern.

4. Empfehlungen

Die an Parlament und Bundesregierung gerichteten Empfehlungen aus dem IAN-Dossier "Gewalt gegen Frauen: weltweit bekämpft und doch alltäglich" (2019) sind in der Pandemie wichtiger denn je. Nur langfristige Lösungen können Frauen und Mädchen in dieser Situation schützen und unterstützen.

Angesichts der aktuellen Situation möchten wir die Mitglieder des Bundestages und Vertreter*innen der Bundesregierung darum bitten, sich im Dialog mit Parlamentarier*innen und Regierungsvertreter*innen in den jeweiligen Partnerländern dafür einzusetzen, dass

- * geschlechterbasierte Gewalt als Thema in die nationalen und internationalen Covid-19-Hilfsmaßnahmenkataloge aufgenommen wird,
- * ein internationales Programm zur Bekämpfung der steigenden Gewalt gegen Frauen während der Pandemie aufgelegt wird, um insbesondere sicherzustellen, dass schwangere und stillende Frauen, Kleinkinder, Schulkinder und jugendliche Mädchen mit gesunder Nahrung und wichtigen Dienstleistungen versorgt werden.

- * eine menschenrechtliche Folgenabschätzungen von COVID-19 durchgeführt wird, unter besonderer Berücksichtigung von Frauen und Kindern aus marginalisierten Gruppen. Regierungen sollten auf der Grundlage der Bewertung mit den betroffenen Personen, Gruppen und Gemeinschaften zusammenarbeiten, um gemeinsam kurz-, mittel- und langfristige Pläne zu formulieren.
- * Strukturen und Verteilungssysteme der Mittelallokation entwickelt werden, die der Benachteiligung von Frauen entgegenwirken,
- * die Datenerhebung in Bezug auf Bedarfsermittlung und Mittelallokation geschlechterdifferenziert gestaltet wird,
- * bestehende Hilfsangebote (z.B. Frauenhäuser, Rechtsberatungs- und Rechtshilfeeinrichtungen, Krisendienste) für Frauen, die von häuslicher und arbeitsplatzbezogener Gewalt betroffen sind, ausgebaut werden,
- * staatliche Stellen und Sicherheitskräfte Aufrufe zu Frauenfeindlichkeit sowie zu (sexualisierter) Gewalt gegen Frauen und Menschenrechtsverteidigerinnen einstellen,
- * vergangene und gegenwärtige sexualisierte politische Gewalt seitens der Staaten juristisch und politisch unter Mitwirkung nichtstaatlicher Frauenrechtsorganisationen aufgearbeitet wird,
- * Staaten dazu aufgefordert werden, die UN-Frauenrechtskonvention CEDAW zu unterzeichnen bzw. im Falle von Unterzeichnerstaaten die vollständige Umsetzung einzufordern, in diesem Zusammenhang insbesondere die Empfehlungen des CEDAW Ausschuss zu implementieren und ein entsprechendes Monitoring zu unterstützen. Wir empfehlen, insbesondere die allgemeinen Empfehlungen Nr. 23 über Frauen im politischen und öffentlichen Leben und Nr. 34 über Rechte von Frauen in ländlichen Regionen zu berücksichtigen.
- * relevante UN-Verpflichtungen und -Empfehlungen berücksichtigt werden, wie z. B. die des Allgemeinen Länderprüfverfahrens des Menschenrechtsrates (UPR), der Kinderrechtskonvention (CRC) und der Sonderberichterstatteurin über Gewalt gegen Frauen.
- * Regierungen besonders bei der Umsetzung der Ziele für Nachhaltige Entwicklung (SDGs) unterstützt werden, welche das Mainstreaming der Grundsätze von Gleichheit und Nicht-Diskriminierung vorsehen. Insbesondere ist in diesem Zusammenhang die Umsetzung von Ziel 5 („Geschlechtergleichstellung erreichen und alle Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung befähigen“) hervorzuheben.
- * Bildungschancen von Mädchen auch in der Pandemie gezielt gefördert werden und der Zugang zum Gesundheitssystem für Frauen und Mädchen sichergestellt ist,
- * Richter*innen, Staatsanwält*innen, Polizeibeamt*innen und Gerichtsmediziner*innen durch Psycholog*innen und Sozialarbeiter*innen fortgebildet werden, um sie hinsichtlich häuslicher und sexualisierter Gewalt gegen Frauen zu sensibilisieren;
- * das Thema „Gewalt gegen Frauen“ in den Partnerländern in den Fokus rückt, und Frauen durch die Bundesregierung – wie beispielsweise in Lateinamerika im Rahmen der Initiative „UNIDAS“ – gestärkt werden.

Internationale Advocacy Netzwerke (IAN)

Adivasi-Koordination in Deutschland

Jugendheimstraße 10
34132 Kassel
Tel.: +49 (0)561 | 475 97800
adivasi.koordination@gmx.de
www.adivasi-koordination.de

Aktionsbündnis Menschenrechte – Philippinen

Hohenzollernring 52
50672 Köln
Tel.: +49 (0)221 | 71612122
keppel@amp.ngo
www.amp.ngo

Bangladesch-Forum

Haus der Demokratie
und Menschenrechte
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin
Tel.: +49 (0)30 | 5714723
info@bangladesh-forum.de
www.bangladesh-forum.de

Dalit Solidarität in Deutschland

Normannenweg 17–21
20537 Hamburg
Tel.: +49 (0)40 | 25 456 175
koordination@dalit-solidaritaet.de
www.dalit.de

Deutsche Menschenrechts- koordination Mexiko

Blumenstraße 19
70182 Stuttgart
Tel.: +49 (0)711 | 5764 6879
info@mexiko-koordination.de
www.mexiko-koordination.de

Fokus Sahel

Am Sudhaus 2
12053 Berlin
Tel.: +49 (0)30 | 6899 9420
lenz@fokussahel.de
www.fokussahel.de

Informationsstelle Peru e.V.

Kronenstr. 16HH
79100 Freiburg
Tel.: +49 (0)761 7070840
info@infostelle-peru.de
www.infostelle-peru.de

kolko – Menschenrechte für Kolumbien e.V.

Greifswalder Straße 4
10405 Berlin
Tel.: +49 (0)30 | 4280 9107
mail@kolko.net
www.kolko.de

Kooperation Brasilien KoBra e.V.

Kronenstraße 16a
79100 Freiburg
Tel.: +49 (0)761 6006926
info@kooperation-brasilien.org
www.kooperation-brasilien.org

Nepal-Dialogforum

Haus der Demokratie
und Menschenrechte
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin
Tel.: +49 (0)30 | 8876 6956
koordination@nepal-dialogforum.de
www.nepal-dialogforum.org

North East India Forum (NEIF)

Georgenkirchstraße 70
10249 Berlin
neif@asienhaus.de
www.asienhaus.de/neif

Ökumenisches Netz Zentralafrika

Schöneberger Ufer 61
10785 Berlin
Tel.: +49 (0)30 | 48 62 5700
office@oenz.de
www.oenz.de

Ozeanien-Dialog

Normannenweg 17-21
20537 Hamburg
Tel.: +49 (0)40 | 25 456 122
info@ozeanien-dialog.de
www.ozeanien-dialog.de

Sri Lanka Advocacy

c/o Vereinte Evangelische Mission
Rudolfstraße 137
42285 Wuppertal
Tel.: +49 (0)202 | 890 04-169
slanka@gmx.net
http://srilankabrief.org

Stiftung Asienhaus

Hohenzollernring 52
50672 Köln
Tel.: +49 (0)221 | 716 121-11
asienhaus@asienhaus.de
www.asienhaus.de

Watch Indonesia! e.V.

Urbanstraße 114
10967 Berlin
Tel.: +49 (0)30 | 698 179 38
watchindonesia@online.de
www.watchindonesia.de

Westpapua-Netzwerk

Rudolfstraße 137
42285 Wuppertal
Tel.: +49 (0)202 | 8900 4170
wpn@westpapuanetz.de
www.westpapuanetz.de