



Brüssel, den 25.11.2013
COM(2013) 833 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

Abschaffung der weiblichen Genitalverstümmelung (FGM)

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

Abschaffung der weiblichen Genitalverstümmelung (FGM)

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	4
2.	Besseres Verständnis der Problematik der FGM in der EU.....	5
3.	Förderung eines nachhaltigen sozialen Wandels, um FGM zu verhindern	6
4.	Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der wirksameren Strafverfolgung von FGM ..	8
5.	Schutz für gefährdete Frauen im Hoheitsgebiet der EU... ..	9
6.	Förderung der weltweiten Abschaffung von FGM	10
7.	Durchführung, Überwachung und Bewertung	12
8.	Schlussfolgerung	12

1. EINLEITUNG

Jedes Jahr wird die Lebensqualität von Millionen Frauen und Mädchen weltweit durch weibliche Genitalverstümmelungen (FGM) radikal verändert. Bei diesen Praktiken werden die äußeren Geschlechtsorgane teilweise oder vollständig entfernt oder sonstige Eingriffe an den Geschlechtsorganen ohne medizinische Gründe durchgeführt¹. Tausende von Frauen und Mädchen, die in Europa leben, sind von FGM betroffen oder bedroht.

Genitalverstümmelung ist weltweit anerkannt als eine Verletzung der Menschenrechte von Frauen und als eine Form des Kindesmissbrauchs. Wie andere Formen der geschlechtsbezogenen Gewalt stellt sie „eine Verletzung des Grundrechts auf Leben, Sicherheit, Würde, Gleichstellung zwischen Frauen und Männern, Nichtdiskriminierung sowie körperliche und psychische Unversehrtheit dar“². Darüber hinaus verstößt sie gegen die Rechte des Kindes im Sinne des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes.

Weltweit werden die Forderungen nach einem Stopp der Genitalverstümmelung immer lauter. Unter der Federführung der Gruppe der afrikanischen Staaten und mit tatkräftiger Unterstützung der EU verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen (UNGA) im Jahr 2012 die richtungweisende Resolution „Verstärkung der weltweiten Bemühungen um die Abschaffung der Genitalverstümmelungen bei Frauen und Mädchen“³. Als Reaktion darauf gab die Gruppe der afrikanischen Staaten im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen im Juni 2013 eine von den EU-Mitgliedstaaten unterstützte Erklärung ab, in deren Mittelpunkt die Herausforderungen stehen, die die Weltgemeinschaft angehen muss, um die Nulltoleranz für Genitalverstümmelung zu erreichen. Darüber hinaus wird der Genitalverstümmelung im Rahmen der Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen oder Strafen besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

Grundrechte und Gleichstellung der Geschlechter sind grundlegende Werte der Europäischen Union. Die EU-Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern⁴, die Richtlinie über den Opferschutz⁵ und die EU-Agenda für die Rechte des Kindes⁶ zeigen, dass die EU sich seit langem für einen Stopp der geschlechtsbezogenen Gewalt und der Gewalt gegen Kinder einsetzt.

Die vorliegende Mitteilung der Kommission zum Thema Genitalverstümmelung baut auf der langjährigen Arbeit der EU und einem Bericht des Europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen (EIGE)⁷ auf. Des Weiteren stützt sich die Mitteilung auf den Input eines hochrangig besetzten Rundtischgesprächs zur Genitalverstümmelung⁸ und auf Beiträge der Zivilgesellschaft, internationaler Organisationen, der Wissenschaft und von

¹ Gemäß der Definition der Weltgesundheitsorganisation (WHO).

² Schlussfolgerungen des Rates zur „Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und Bereitstellung von Hilfsangeboten für Opfer häuslicher Gewalt“ vom 6. Dezember 2012.

³ Resolution der UN-Generalversammlung 67(146) vom 20. Dezember 2012.

⁴ KOM(2010) 491 endg.

⁵ Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten.

⁶ KOM(2011) 60 endg.

⁷ EIGE 2013. Genitalverstümmelung bei Frauen in der Europäischen Union und Kroatien.

⁸ Vertreter der weltweit führenden Organisationen gegen Genitalverstümmelung wurden zu einem Rundtischgespräch am 6. März 2013 eingeladen, um einen Einblick in die Problematik zu geben und gegebenenfalls beratend tätig zu werden.

Gleichstellungsstellen im Rahmen einer öffentlichen Konsultation⁹ sowie auf eine schriftliche Stellungnahme des Beratenden Ausschusses für Chancengleichheit von Frauen und Männern¹⁰. In der Mitteilung, die sowohl interne als auch externe Politikbereiche zum Gegenstand hat, wird ein ganzheitlicher, integrierter Ansatz entwickelt, der besonderen Nachdruck auf die Prävention legt.

2. BESSERES VERSTÄNDNIS DER PROBLEMATIK DER FGM IN DER EU

UNICEF zufolge¹¹ leben derzeit mehr als **125 Millionen Frauen weltweit** mit den Folgen der Genitalverstümmelung, die in den westlichen, östlichen und nordöstlichen Regionen Afrikas, einigen Ländern in Asien und im Nahen Osten und weltweit unter den Migrantinnen aus diesen Gebieten am stärksten verbreitet ist. In der EU spricht man in der Regel von **500 000 Opfern**¹².

Es ist **schwierig, die Zahl der gefährdeten Mädchen zu schätzen**. Mädchen, die aus einem Land zugewandert sind, in dem die Genitalverstümmelung praktiziert wird oder von denen ein oder beide Elternteile aus einem solchen Land stammen, können als gefährdet angesehen werden¹³. Allerdings sollten bei einer exakten Bewertung der Risikodeterminanten weitere Faktoren berücksichtigt werden, z. B. Veränderungen des elterlichen Verhaltens oder ihrer Überzeugungen infolge der Migration.

Verbreitung der weiblichen Genitalverstümmelung in den EU-Mitgliedstaaten¹⁴

Land	Jahr der Erhebung	Zahl der Frauen mit Genitalverstümmelung	Zahl der in Bezug auf Genitalverstümmelung gefährdeten Mädchen	Zahl der Strafsachen ¹⁵
Belgien	2011	6 260	1 975	
Dänemark		Keine Daten verfügbar		1
Deutschland	2007	19 000	4 000	
Irland	2011	3 170	Keine Daten verfügbar	
Spanien		Keine Daten verfügbar		6
Frankreich	2007	61 000	Keine Daten verfügbar	29
Italien	2009	35000	1 000	2
Ungarn	2012	170 – 350	Keine Daten verfügbar	

⁹ Die Ergebnisse der Konsultation sind auf folgender Website einsehbar: http://ec.europa.eu/justice/newsroom/gender-equality/opinion/130306_en.htm.

¹⁰ <http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/other-institutions/advisory-comittee>.

¹¹ UNICEF Female Genital Mutilation/Cutting: A Statistical Overview and Exploration of the Dynamics of Change, New York, 2013.

¹² *Entschließung des Europäischen Parlaments zur Ausmerzung der Genitalverstümmelung bei Mädchen und Frauen* vom 16.6.2012 (2012/2684 (RSP)). In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass nicht für alle Länder Schätzungen vorliegen und dass derartige Schätzungen nicht unbedingt vergleichbar sind.

¹³ EIGE 2013, Genitalverstümmelungen bei Frauen in der Europäischen Union und Kroatien.

¹⁴ Quelle: EIGE 2013 mit Ausnahme der Niederlande: Exterkate2013 — *Female Genital Mutilation in the Netherlands. Prevalence, incidence and determinants*. Pharos — Fachzentrum für Gesundheit von Migrantinnen und Flüchtlingen.

¹⁵ Strafsachen, einschließlich Verurteilungen, bis Januar 2012.

Niederlande	2013	29 210	40 – 50 jedes Jahr	1
Schweden		Keine Daten verfügbar		2
Vereinigtes Königreich	2007	65 790	30 000	

Darüber hinaus fehlen Informationen über die Umstände, unter denen Genitalverstümmelungen von Mädchen in der EU praktiziert werden. Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre wurde an mehreren gerichtlich verfolgten Fällen in Frankreich¹⁶ deutlich, dass auf französischem Hoheitsgebiet Verstümmelungen praktiziert wurden. Später hat die Tatsache, dass die Eltern und die die FGM durchführenden Personen¹⁷ verurteilt wurden, die Eltern möglicherweise veranlasst, die FGM ihrer Töchter in ihren Herkunftsländern oder in den EU-Mitgliedstaaten durchführen zu lassen, in denen die Rechtsvorschriften weniger streng sind oder deren Durchsetzung schwächer kontrolliert wird. Die jüngsten Gerichtsverfahren in der EU zeigen, dass Verstümmelungen sowohl in Drittländern (Fälle in Italien, Spanien, Dänemark und Schweden) als auch in der EU (Fälle in Spanien, Frankreich) praktiziert werden.

Ziel:

Besseres Verständnis der Problematik der weiblichen Genitalverstümmelung in der EU

Maßnahmen:

Die Europäische Kommission wird

- das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen auffordern, eine gemeinsame Methodik und Indikatoren zur Messung der Verbreitung von FGM zu entwickeln und die Zahl der in Bezug auf die Verstümmelung gefährdeten Frauen und Mädchen und die Zahl der von Genitalverstümmelung betroffenen Frauen in der EU zu schätzen;
- prüfen, ob es möglich ist, eine Erhebung sowie quantitative und qualitative Untersuchungen zur weiblichen Genitalverstümmelung zu entwickeln;
- die Mitgliedstaaten ermutigen, als Folgemaßnahme zur Pekingener Aktionsplattform der Vereinten Nationen spezifische Indikatoren zur Genitalverstümmelung zu entwickeln.

3. FÖRDERUNG EINES NACHHALTIGEN SOZIALEN WANDELS, UM FGM ZU VERHINDERN

3.1. Förderung eines nachhaltigen sozialen Wandels, um FGM zu verhindern

Die weibliche Genitalverstümmelung ist eine **tief verwurzelte Tradition und gesellschaftliche Norm**, die Familien unter Druck setzt und zwingt, den Erwartungen ihrer Familienangehörigen gerecht zu werden. Sie ist im Zusammenhang mit der Kontrolle der weiblichen Sexualität durch die Gesellschaft sowie mit einer breiten Palette von Überzeugungen und Ängsten zu sehen. Trotz der schweren kurz- und langfristigen körperlichen und psychischen Folgen der Verstümmelung, wird FGM häufig in der Überzeugung praktiziert, dass sie für das Mädchen „von Vorteil“ ist. Im Migrationskontext kann FGM auch dazu beitragen, die Verbindung zum Herkunftsland und damit die kulturelle Identität zu erhalten. FGM ist ein sehr intimes und in der betroffenen Bevölkerung häufig

¹⁶ EIGE 2012 — Study to map the current situation and trends of FGM: country reports.

¹⁷ Die Person (in der Regel eine Frau), die die Genitalverstümmelung praktiziert.

noch ein mit einem Tabu belegtes Thema. Aus diesem Grund ist es von großer Bedeutung, dass der Komplexität des Themas Rechnung getragen wird.

Rechtliche Rahmen und Durchsetzung der Rechtsvorschriften sind notwendig, reichen aber nicht aus, um der weiblichen Genitalverstümmelung ein Ende zu setzen. **Veränderungen in den Einstellungen und Überzeugungen der betroffenen Gemeinschaften sind erforderlich.** Die Ergebnisse mehrerer im Rahmen des EU-Programms Daphne¹⁸ finanzierter Projekte zeigen, dass gezielte bewusstseinsbildende Maßnahmen in Zusammenarbeit mit und innerhalb der betroffenen Gemeinschaften entwickelt werden müssen. Diese Maßnahmen müssen sich sowohl an Männer und Frauen, religiöse Führer und Führer von Gemeinschaften, anerkannte und einflussreiche Persönlichkeiten der verschiedenen Gemeinschaften, aussagebereite Opfer, Jung und Alt richten. Die Maßnahmen müssen sich auf die in der betroffenen Bevölkerung bereits vorhandene Opposition gegen FGM stützen und eine Verbindung zwischen der EU und den Herkunftsländern herstellen.

Ein kürzlich veröffentlichter Bericht¹⁹ zeigt, dass es eine höhere Prävalenz von weiblicher Genitalverstümmelung in armen Familien oder in Familien gibt, in denen die Eltern ein niedriges Bildungsniveau haben. Daher ist die **Stärkung der Rolle der Frau** mit dem Ziel, den Frauen Entscheidungen für sie selbst und ihre Kinder in Kenntnis der Sachlage zu ermöglichen, ein wichtiges Thema bei Maßnahmen, die zum Stopp der Genitalverstümmelung beitragen sollen.

3.2. Aufbau multidisziplinärer Zusammenarbeit

Tausende von Mädchen, die in der EU leben, laufen Gefahr, verstümmelt zu werden. Angehörige einer breiten Palette von Berufen - insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Kinderschutz, soziale Dienste, Justizwesen, Einwanderung und Asyl - sind mit bedrohten Mädchen im Kontakt. Damit sie einen angemessenen Schutz und wirksame Unterstützung bieten können, ist eine **multidisziplinäre Zusammenarbeit auf der Grundlage solider Kenntnisse im Bereich der FGM erforderlich.** Je nachdem, welche Aufgaben sie wahrnehmen und in welcher Funktion sie tätig sind, sollten die Praktiker in der Lage sein, FGM-gefährdete und unter FGM leidende Mädchen und Frauen zu erkennen und den zuständigen Behörden zu melden, damit geeignete Schutzmechanismen und Unterstützung bereitgestellt werden können. Um dies zu ermöglichen, muss das Thema der geschlechtsbezogenen Gewalt, einschließlich der weiblichen Genitalverstümmelung, in die Lehr- und Ausbildungspläne für alle Berufe aufgenommen werden, bei denen die Möglichkeit besteht, dass sie mit den betroffenen Gemeinschaften in Berührung kommen. Es muss Lehr-, Ausbildungs- und Schulungsmaterial entwickelt und dafür gesorgt werden, dass die Unterstützung der NRO, die sich mit diesem Thema befassen, gewährleistet ist; ferner müssen wirksame sektorübergreifende Protokolle eingeführt werden. Klare Leitlinien über die Schweigepflicht und die Voraussetzungen für die Weitergabe von Informationen sind ebenfalls von entscheidender Bedeutung.

Von Angehörigen der Gesundheitsberufe praktizierte FGM geben weltweit zunehmend Anlass zur Besorgnis. Einige Nichtregierungsorganisationen befassen sich auch mit der Problematik der Frauen, bei denen nach der Geburt im Krankenhaus auf eigenen Wunsch oder

¹⁸ Beschluss Nr. 779/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 zur Auflegung eines spezifischen Programms (2007—2013) zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen sowie zum Schutz von Opfern und gefährdeten Gruppen (Programm Daphne III) als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“. Siehe auch <http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/daphne/>

¹⁹ UNICEF 2013.

auf Wunsch der Familie erneut eine FGM praktiziert wird²⁰, obwohl dies nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften in der EU verboten ist.

Hinzu kommt, dass **viele Frauen, die eine Genitalverstümmelung überlebt haben, häufig noch anderen Formen der Gewalt** (z. B. Kinder- oder Zwangshe oder häusliche Gewalt) **ausgesetzt sind**. Als Migrantinnen und als solche in manchen Fällen von ihren Ehemännern, Vätern oder anderen Familienangehörigen abhängige Personen sind sie möglicherweise besonders schutzbedürftig. Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, diesen Frauen einen angemessenen Zugang zu Sozialleistungen und Dienstleistungen sowie zu Bildungsmöglichkeiten zu gewährleisten.

Die meisten FGM-Überlebenden benötigen Hilfe zur Bewältigung der kurz- und langfristigen Folgen der Verstümmelung. Ihre Bedürfnisse ändern sich je nach ihrem Alter oder ihrer Situation. Wenn sie angemessene Unterstützung erfahren würden, würde dies ihr Bewusstsein für die schädlichen gesundheitlichen Folgen der FGM schärfen. Einige Mitgliedstaaten (wie Belgien, Frankreich, Italien, Schweden oder das Vereinigte Königreich²¹) haben Gesundheitszentren eingerichtet, die sich auf die Betreuung von FGM-Opfern spezialisiert haben und hauptsächlich gynäkologische Dienstleistungen, insbesondere für schwangere Frauen, anbieten. Allerdings scheint es einen Mangel an Diensten zu geben, die einen ganzheitlichen Ansatz mit beispielsweise psychologischer, psycho-sexueller oder posttraumatischer Unterstützung verfolgen.

Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, die Angehörigen der Gesundheitsberufe für FGM zu sensibilisieren (Erkennen der gefährdeten oder der an den Folgen einer FGM leidenden Frauen, Prävention, Behandlung, angemessene Gesundheitsversorgung während der Schwangerschaft und der Entbindung, gesundheitliche Betreuung des gesunden Kindes). Sie werden aufgefordert, die Fälle von Genitalverstümmelung zu melden und dabei insbesondere die Internationale statistische Klassifikation der Krankheiten der WHO (ICD) uneingeschränkt anzuwenden.

Ziel:

Förderung wirksamer Maßnahmen zur Prävention und zum Opferschutz, u.a. durch Änderung gesellschaftlicher Normen sowie durch Stärkung der Rolle der Frau

Maßnahmen:

Die Europäische Kommission wird

- die Entwicklung von Schulungsmodulen, sektorübergreifenden Leitlinien und Protokollen im Rahmen des künftigen Programms „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“ fördern. Zielgruppe der Schulungsmodule und Leitlinien, deren Ziel die Prävention von FGM und der Opferschutz ist, werden die Angehörigen der einschlägigen Berufsgruppen sein;
- die Mitgliedstaaten ermutigen, ihre Systeme zum Schutz von Kindern zu stärken, indem sie eine bessere Koordination und dienststellenübergreifende Zusammenarbeit sicherstellen, damit die Dienste besser integriert und besser gerüstet sind, um mit den

²⁰ Laut WHO ist die Infibulation eine Verengung oder Verschließung der Vaginalöffnung und die anschließende Bildung einer Brücke aus Narbengewebe über der Vaginalöffnung. Diese wird nach Entfernung der kleinen Schamlippen, der Innenseiten der großen Schamlippen oder der Klitoris durch die verheilte verbleibende Haut der großen Schamlippen gebildet. Beim ersten Geschlechtsverkehr und zum Gebären eines Kindes muss die Vaginalöffnung wieder geöffnet werden (Defibulation). In einigen Fällen wird danach erneut eine Infibulation praktiziert (Reinfibulation).

²¹ EIGE 2013.

auftretenden Fällen von Kindesmissbrauch oder Kindesmissbrauchsrisiken, einschließlich FGM, umzugehen.

- das Programm „Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft“²² (Folgemaßnahme zu dem Programm DAPHNE) vollständig nutzen, um von NRO entwickelte Maßnahmen, die auf die Verhütung von Gewalt gegen Frauen und Kinder sowie die Unterrichtung der Kinder über ihre Rechte und die Achtung ihres Rechts auf Anhörung, zu finanzieren;
- das Erasmus + Programm (Folgemaßnahme zu den Programmen „Lebenslanges Lernen“ und „Jugend in Aktion“) und gegebenenfalls andere europäische Finanzierungsinstrumente umfassend nutzen, um Maßnahmen zur Sensibilisierung und Veränderung der Einstellungen (insbesondere der Eltern), der Lehrer, Erzieher, Familien und Gemeinschaften zu finanzieren. Ziel der Maßnahmen kann es sein, die Rolle junger Migrantinnen zu stärken, die Schulungen für Lehrer und Angehörige anderer Berufe, die mit betroffenen Gemeinschaften in Kontakt kommen, zu verbessern und Gewalt gegen Frauen zu verhüten;
- aus Mitteln des künftigen Asyl- und Migrationsfonds Maßnahmen fördern, die Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund unterstützen und ihre Integration in die Aufnahmestaaten erleichtern;
- den Aspekt der geschlechtsbezogenen Gewalt, darunter auch FGM, bei allen künftigen Arbeiten auf dem Gebiet der EU Leitlinien zu Systemen zum Schutz des Kindes berücksichtigen;
- für Angehörige der Gesundheitsberufe, die mit Migranten in Kontakt kommen, spezifische Schulungsmodule, auch Module zu FGM-bezogenen Fragen, entwickeln.

4. UNTERSTÜTZUNG DER MITGLIEDSTAATEN BEI DER WIRKSAMEREN STRAFVERFOLGUNG VON FGM

In ihrer Resolution „Verstärkung der weltweiten Bemühungen um die Abschaffung der Genitalverstümmelungen bei Frauen und Mädchen“²³ fordern die Vereinten Nationen die Staaten auf, Rechtsvorschriften, die FGM verbieten, in Kraft zu setzen und durchzusetzen.

FGM kann in allen EU-Mitgliedstaaten entweder auf der Grundlage des allgemeinen Strafrechts oder durch spezifische strafrechtliche Bestimmungen **verfolgt werden**²⁴. Häufig ist es dank des **Grundsatzes der Extraterritorialität** möglich, eine im Ausland praktizierte FGM strafrechtlich zu verfolgen, wenn das Opfer und/oder die Person, die die FGM praktiziert oder plant, Staatsangehörige des untersuchenden Landes ist bzw. sind.

Allerdings sind Strafverfahren bei FGM-Fällen selten. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Opfer zögern, eine Beschwerde einzureichen. Außerdem gibt es nicht genügend Dienststellen, die über ausreichend Erfahrung und Wissen verfügen, um die Opfer unterstützen zu können. Eine angemessene Betreuung der Opfer wird auch durch die Vorschriften über die Schweigepflicht sowie durch das Fehlen von Verfahren zur ordnungsgemäßen Weiterleitung gefährdeter Mädchen oder von Frauen, an denen eine FGM praktiziert wurde, an unterstützende Dienste, behindert.

²² KOM(2011) 758 endg.

²³ Resolution der UN-Generalversammlung 67/146.

²⁴ BE, DK, IE, ES, IT, CY, AT, SE, UK und HR haben spezifische Bestimmungen über Genitalverstümmelung.

Rechtsvorschriften, wirksame Strafverfolgung und die Verurteilung sich strafbar gemachter Eltern und „Praktiker“ scheinen als Abschreckungsmaßnahmen wirksam zu sein, um Eltern davon abzuhalten, ihre Töchter zu verstümmeln, und ihnen zu helfen, dem Druck seitens ihrer Familien und Gemeinschaften Stand zu halten.

Es gibt gute Gründe, sowohl die nationalen Rechtsvorschriften als auch die einschlägigen Gerichtsverfahren zu untersuchen, da sie Aufschluss geben über einige der wesentlichen rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit Genitalverstümmelung. So wurden beispielsweise unlängst in Spanien Eltern dafür bestraft, dass sie vor ihrer Migration nach Europa an ihrem Kind FGM praktizierten. Dem **Kindeswohl** sollte während des gesamten Strafverfahrens (von der Untersuchung bis zur Verurteilung) größte Bedeutung beigemessen werden, beispielsweise, um zu verhindern, dass ein Kind zum zweiten Mal zum Opfer wird: beim ersten Mal aufgrund der FGM und danach dadurch, dass es der elterlichen Fürsorge entzogen wird.

Ziel:

Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung von Rechtsvorschriften über das Verbot der weiblichen Genitalverstümmelung

Maßnahmen:

Die Europäische Kommission wird

- Strafgesetze und Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit FGM analysieren und einen Austausch zwischen den Mitgliedstaaten über bewährte Verfahren organisieren, um zu prüfen, welche Maßnahmen auf EU-Ebene einen Mehrwert erbringen;
- vorhandenes Schulungsmaterial für Angehörige der Rechtsberufe mit Hilfe geeigneter Plattformen verbreiten;
- die Rechte der Opfer von Straftaten gemäß der Richtlinie über die Rechte der Opfer²⁵, insbesondere das Recht auf Zugang zu spezialisierten Unterstützungsdiensten, durchsetzen.

5. SCHUTZ FÜR GEFÄHRDETE FRAUEN IM HOHEITSGEBIET DER EU

Die EU-Anerkennungsrichtlinie²⁶ gewährleistet, dass Frauen, die eine begründete Furcht vor Verfolgung haben oder die FGM-gefährdet sind, **für internationalen Schutz in Betracht kommen**. Diese Bestimmung erstreckt sich auch auf Eltern, die Furcht vor Verfolgung haben oder bei denen die akute Gefahr besteht, dass sie einen ernsthaften Schaden erleiden werden, wenn sie eine FGM an ihrem Kind ablehnen. Die „überarbeitete Anerkennungsrichtlinie“²⁷ stärkt den Schutz der Personen, die eine FGM zu befürchten haben. Es wird ausdrücklich anerkannt, dass Aspekten im Zusammenhang mit dem Geschlecht des Antragstellers gebührende Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte, wenn sie mit der begründeten Furcht des Antragstellers vor Verfolgung zusammenhängen. Zu diesen Aspekten gehören die geschlechtliche Identität und die sexuelle Ausrichtung, die mit bestimmten rechtlichen

²⁵ Richtlinie 2012/29/EU.

²⁶ Richtlinie 2004/83/EG des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes.

²⁷ Richtlinie 2011/95/EU über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes.

Traditionen und Bräuchen zusammenhängen können, die beispielsweise die Genitalverstümmelung zur Folge haben.

Die Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie²⁸ sieht vor, dass **im Rahmen von Asylverfahren Geschlechteraspekten Rechnung zu tragen** ist. Es werden folgende Neuerungen eingeführt: i) alle Antragstellerinnen haben die Möglichkeit, Zugang zum Asylverfahren zu erhalten, darauf zu bestehen, dass ihr Antrag gesondert bearbeitet wird und wirksamen Schutz zu erhalten, wenn sie für einen Schutz in Betracht kommen; ii) die zuständigen Behörden müssen entsprechend vorbereitet sein, um den komplexen geschlechtsspezifisch begründeten Ansprüchen Rechnung tragen zu können; iii) Antragstellerinnen müssen Gelegenheit haben, ihre persönlichen Erfahrungen den Bediensteten der Asylbehörden in einem sicheren und vertrauensvollen Umfeld mitzuteilen und wichtige Verfahrensgarantien, wie Dolmetschleistungen und Rechtsberatung, in Anspruch zu nehmen; iv) Folteropfern und Opfern anderer schwerer Formen sexueller, physischer oder psychologischer Gewalt wird ausreichend Zeit und Unterstützung gewährt, um sich auf die Befragungen und weitere wichtige Phasen der Verfahren vorzubereiten.

Mit der Neufassung der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber²⁹ werden **geschlechtsspezifische Aufnahmebedingungen** eingeführt, die auch für diejenigen gelten, die FGM fürchten, d.h. i) die besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Antragstellerinnen müssen rechtzeitig erkannt werden; ii) diejenigen, die Opfer von schweren Gewalttaten sind, sollten Zugang zu Rehabilitationsdiensten erhalten, um die nötige psychologische und medizinische Unterstützung zu erhalten; iii) bei der Unterbringung sollte geschlechtsspezifischen Aspekten Rechnung getragen werden.

Ergänzend zu diesen legislativen Maßnahmen kann das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) bewährte Vorgehensweisen und einen gemeinsamen Ansatz in Bezug auf Gleichstellungsfragen, insbesondere in Bezug auf die **Schulung** von Bediensteten der Asylbehörden und **Informationen über Herkunftsländer**, fördern.

Über den Europäischen Flüchtlingsfonds und den künftigen Asyl- und Migrationsfonds werden für die Mitgliedstaaten finanzielle Anreize zur freiwilligen **Neuansiedlung** (Überstellung) bestimmter Kategorien von Personen, einschließlich schutzbedürftiger Kinder und Frauen, innerhalb des Mitgliedstaats geschaffen.

Ziel:

Schutz der gefährdeten Frauen innerhalb des bestehenden EU-Rechtsrahmens im Asylbereich garantieren

Maßnahmen:

Die Europäische Kommission wird

- weiterhin überwachen, dass die EU-Rechtsvorschriften im Asylbereich, die den Schutz der gefährdeten Frauen garantieren, fristgemäß umgesetzt und korrekt durchgeführt werden;
- sicherstellen, dass die von EASO entwickelten Fortbildungsinstrumente und Herkunftslandinformationen eine geschlechtsspezifische Dimension sowie gegebenenfalls Hinweise auf FGM enthalten;

²⁸ Richtlinie 2013/32/EU zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes.

²⁹ Richtlinie 2013/33/EU zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen.

- weiterhin darauf hinwirken, dass die Mitgliedstaaten die in den bestehenden Rechtsinstrumenten vorgesehenen finanziellen Anreize zur Sensibilisierung von Fachkräften im Asylbereich verwenden;
- die Mitgliedstaaten ermutigen, weiterhin/erstmalig finanzielle Anreize zur Neuansiedlung schutzbedürftiger Kinder und Frauen, einschließlich derer, die von geschlechtsbezogener Gewalt bedroht sind, zu nutzen oder diese Anreize zu erhöhen.

6. FÖRDERUNG DER WELTWEITEN ABSCHAFFUNG VON FGM

Die EU **beteiligt sich seit vielen Jahren aktiv an der internationalen Zusammenarbeit im Hinblick auf die Abschaffung von FGM.** Auf internationaler Ebene hat die EU dazu beigetragen, dass alle Länder sich verpflichten, FGM zu verbieten und zu bestrafen sowie Maßnahmen zur Änderung der der weiblichen Genitalverstümmelung zugrunde liegenden gesellschaftlichen Normen zu ergreifen. Beispielsweise unterstützt die EU die Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen über die Abschaffung von FGM³⁰; 2012 hat sie sich gemeinsam mit der Afrikanischen Gruppe im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen für die Verwirklichung der in der Resolution enthaltenen Zusagen eingesetzt.

Auch in ihren Beziehungen zu Drittländern und in internationalen Foren setzt sich die Europäische Union für den verstärkten **internationalen Schutz von FGM-gefährdeten Frauen und Mädchen weltweit ein.**

Die Maßnahmen der EU zur Abschaffung der FGM außerhalb Europas werden durch spezifische politische Verpflichtungen der EU und Empfehlungen untermauert (Leitlinien der EU betreffend Gewalt gegen Frauen, strategischer Rahmen und Aktionsplan der EU für Menschenrechte und Demokratie, länderspezifische Strategien im Bereich der Menschenrechte und der Bekämpfung der FGM in den betreffenden Ländern). Die Prävention der weiblichen Genitalverstümmelung ist ebenfalls ein Thema für die Zusammenarbeit im Rahmen des Abkommens von Cotonou, dem umfassendsten Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und 79 Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean. Darüber hinaus werden die Ursachen von FGM im Rahmen der EU-Maßnahmen zur Unterstützung grundlegenderer Entwicklungsziele für die Gleichstellung und die Stärkung der Rolle von Frauen angegangen, insbesondere im Rahmen von Maßnahmen in den Bereichen Erziehung und Bildung, Menschenrechten und sexuelle und reproduktive Gesundheit von Mädchen und Frauen.

Von 2006 bis 2012 wurden 17 Projekte zum Thema weibliche Genitalverstümmelung in 18 Ländern aus EU-Mitteln in Höhe von etwa 8 Mio. EUR finanziert. Damit wurden die einschlägigen Bemühungen zivilgesellschaftlicher Organisationen und von Regierungen sowie von Organisationen der Vereinten Nationen, insbesondere UNICEF, unterstützt.

Insgesamt ist ein positiver Trend zu verzeichnen, der in Richtung einer allmählichen **Abschaffung von FGM in den 28 am stärksten betroffenen Ländern** geht. Bisher haben 42 Länder Rechtsvorschriften zum Verbot von FGM verabschiedet. Dass die betroffenen Regierungen Stärke an den Tag gelegt haben und die nötigen Verpflichtungen eingegangen sind, war in diesem Zusammenhang von entscheidender Bedeutung. Regionale Organisationen, insbesondere die Afrikanische Union (AU), haben bei dem Prozess ebenfalls eine wesentliche Rolle gespielt. Das von 33 Ländern ratifizierte Protokoll der Afrikanischen Union über die Rechte der Frauen sieht vor, dass alle zur Abschaffung von FGM erforderlichen Rechtsvorschriften zu verabschieden und alle weiteren Maßnahmen zu ergreifen sind; dazu gehören auch die Sensibilisierung der Öffentlichkeit, das Verbot von

³⁰ Resolution der UN-Generalversammlung 67/146.

FGM durch entsprechende legislative Maßnahmen und mit entsprechenden Sanktionen sowie Unterstützung für die Opfer.

Die EU wird weiterhin Maßnahmen einleiten, um die Abschaffung von FGM zu fördern; dabei wird sie sich an dokumentierten bewährten Vorgehensweisen, mit denen sich am besten Fortschritte erzielen lassen, orientieren. Grundlage ihrer Maßnahmen werden neben früheren auch die jüngsten Fortschritte sein, die im weltweiten Konsens hinsichtlich der Notwendigkeit erzielt wurden, die Weltgemeinschaft in ihrer Entschlossenheit zu stärken, FGM abzuschaffen. Die betroffenen Länder konnten sich zunehmend zur Abschaffung von FGM durchringen, nachdem ihnen bewusst gemacht wurde, dass eine Verbindung besteht zwischen weiblicher Genitalverstümmelung und der Stärkung der Rolle der Frau und der Mädchen und ihrer Bildung, ihrer sexuellen und reproduktiven Gesundheit sowie der Verhinderung von Kinder- und Zwangsehen.

Ziel:

Förderung der weltweiten Abschaffung von FGM und besserer Schutz für gefährdete Frauen in Ländern außerhalb der EU

Maßnahmen:

Die Europäische Kommission und der Europäische auswärtige Dienst werden:

- FGM in die jährlichen Dialoge aufnehmen, die die EU mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen in den betreffenden Partnerländern führt;
- einen FGM-Leitfaden für die Leiter der EU-Missionen in den relevanten Partnerländern erstellen;
- das Thema FGM in die Fortbildungsprogramme für die Bediensteten in den EU-Delegationen in den betreffenden Ländern zu den Themen Gleichstellung und Rechte des Kindes aufnehmen;
- eine regionale Kampagne zur Abschaffung von FGM unterstützen;
- weiterhin eng mit der Afrikanischen Union und der Afrikanischen Gruppe bei den VN an Initiativen zur Stärkung der weltweiten Bekämpfung der weiblichen Genitalverstümmelung arbeiten;
- weiterhin Maßnahmen zur Förderung des Bewusstseins für verbesserte nationale Rechtsvorschriften über FGM, dort, wo dies nötig ist, unterstützen;
- weiterhin Initiativen zum Aufbau von Kapazitäten im öffentlichen Sektor und Initiativen von zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützen;
- weiterhin FGM-bezogene Themen im Rahmen der Dialoge über Politik, Menschenrechte und Strategien ansprechen, die sie mit den betreffenden Partnerländern und den Ländern, bei denen Gesundheit ein Schwerpunktbereich der Zusammenarbeit ist, führen;
- in ihren Beziehungen zu Drittländern und in internationalen Foren weiterhin für einen besseren internationalen Schutz der FGM-gefährdeten Frauen weltweit eintreten.

7. DURCHFÜHRUNG, ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Um rasche Fortschritte zu erzielen und um die in dieser Mitteilung aufgezeigten Ziele zu verwirklichen, wird eine **Ad-hoc-Arbeitsgruppe der interdirektionalen Gruppe „Gleichstellung“** die Durchführung der Maßnahmen dieser Mitteilung prüfen, bewerten und

überwachen und jährlich über die durchgeführten Maßnahmen Bericht erstatten. Zwei Jahre nach der Annahme der Mitteilung wird die Kommission eine Bewertung der umgesetzten Maßnahmen vornehmen und über das weitere Vorgehen entscheiden.

Zusätzlich zu dieser internen Überwachung wird die Europäische Kommission **Nichtregierungsorganisationen und in diesem Bereich tätige Experten** regelmäßig **konsultieren**. Die Nichtregierungsorganisationen werden wie bereits in der Vergangenheit auch in der Zukunft eine herausragende Rolle spielen: sie werden dazu beitragen, gefährdete Mädchen zu schützen, Schulungen für Fachkräfte bereitzustellen, umsichtig Aufklärung in den betroffenen Gemeinschaften zu betreiben, Fachwissen, Materialien und bewährte Praktiken zu entwickeln, das Problem auf die Tagesordnung der politischen Entscheidungsträger zu setzen und Verbindungen zwischen Europa und den Herkunftsländern herzustellen. Die Organisationen der Zivilgesellschaft stehen EU-weit vor gemeinsamen Herausforderungen und brauchen Möglichkeiten, um Informationen und bewährte Verfahren auszutauschen, Projekte und Methoden zu entwickeln und ihre Arbeit Peer-Reviews zu unterziehen.

Ziel:

Umsetzung der in der Mitteilung aufgezeigten Maßnahmen und Sicherung eines dauerhaften Interesses für dieses Thema

Maßnahmen:

Die Europäische Kommission wird

- die fristgerechte Durchführung der in dieser Mitteilung beschriebenen Maßnahmen überwachen und jedes Jahr zeitnah zum 6. Februar, dem Internationalen Tag „Null Toleranz gegen weibliche Genitalverstümmelung“, eine Bestandsaufnahme machen;
- den Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren im Bereich der Problematik der Genitalverstümmelung zwischen NRO und Experten erleichtern;
- den jeweiligen Vorsitz des Rates der Europäischen Union auffordern, das Thema FGM auf die Tagesordnung der Sitzungen der leitenden Amtsärzte der Mitgliedstaaten und der leitenden Gesundheits- und Krankenpfleger der Mitgliedstaaten zu setzen;
- einen Workshop zum Thema weibliche Genitalverstümmelung im Rahmen des Europäischen Forums für die Rechte des Kindes 2013 organisieren;
- FGM auf die Tagesordnung der für 2014 vorgesehenen Sitzungen der informellen Gruppe der Sachverständigen der Mitgliedstaaten über die Rechte des Kindes setzen.

8. SCHLUSSFOLGERUNG

Mit dieser Mitteilung zum Thema „Abschaffung der weiblichen Genitalverstümmelung“ bekräftigen die Europäische Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst, dass sie **Gewalt gegen Frauen auch weiterhin engagiert bekämpfen und sich für die Abschaffung von FGM sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU einsetzen werden**; sie erkennen an, dass der Verbindung zwischen den betroffenen Gemeinschaften in der EU und den Herkunftsländern Rechnung getragen werden muss.

Die EU wird das Thema auch in der Zukunft immer wieder ansprechen und insbesondere internationale Organisationen, Mitgliedstaaten und NRO unterstützen, die seit vielen Jahren in diesem Bereich tätig sind. Die EU wird auch weiterhin Strategien entwickeln und Maßnahmen durchzuführen und dabei die zahlreichen Facetten von FGM berücksichtigen, die

multidisziplinäre Ansätze und eine enge Zusammenarbeit mit den FGM praktizierenden Gemeinschaften erfordern.