

Tagungs- Dokumentation

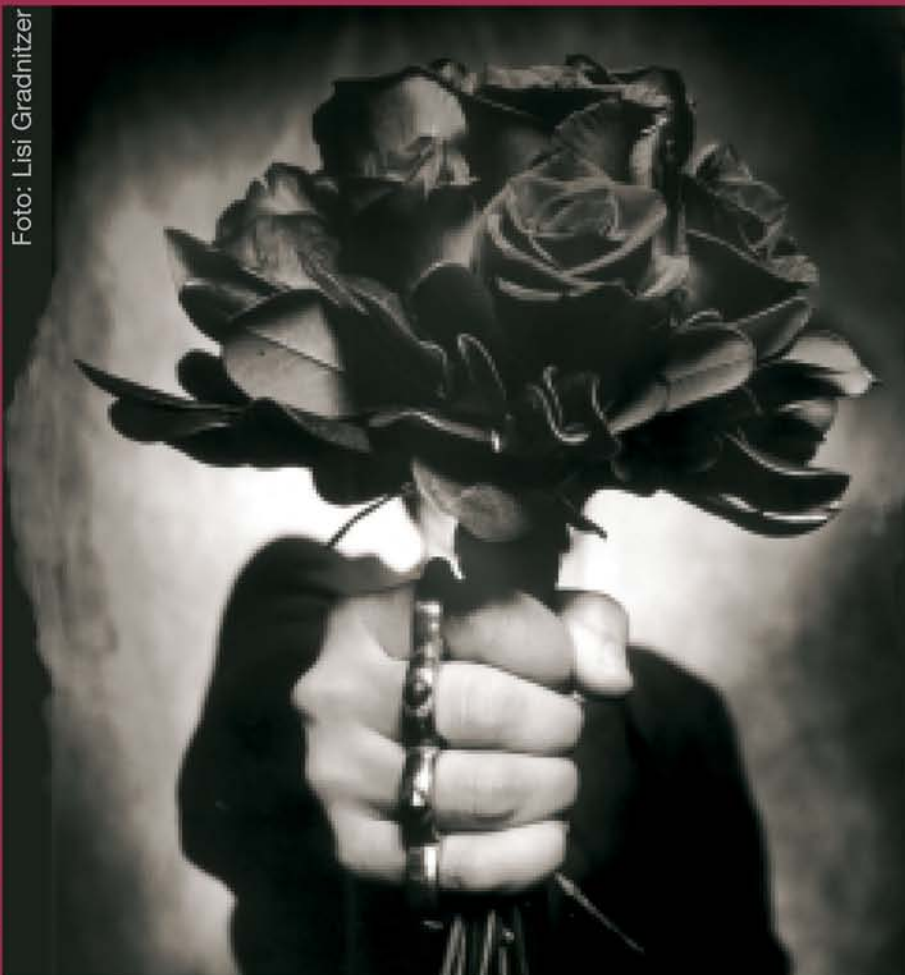
Gewalt >gegen< FRAUEN

Eine Menschenrechtsverletzung

10. Dezember 2004, Tag der Menschenrechte

ENTSCHULDIGEN REICHT NICHT

Foto: Lisi Gradnitzer



Eine gemeinsame Veranstaltung von amnesty international Österreich mit dem Verein Autonome Österreichische Frauenhäuser und der Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie

Impressum

Medieneigentümerin und Herausgeberin:

amnesty international Österreich

Moeringgasse 10

1150 Wien

1. Auflage, Februar 2005

Redaktion: Heide Korn

Layout: Theresia Kandler

Cover: (Tagungs-Einladung) Patricio Handl

Druck: Eigenvervielfältigung/ amnesty international Österreich

Tel.: 01/78008

Fax: 01/78008-44

E-Mail: info@amnesty.at

Website: www.amnesty.at, www.ai-academy.at

Spendenkonto: PSK 1.030.000, Blz. 60.000

Inhalt

Vorwort	2
Die Rolle der Vereinten Nationen in der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen <i>Mag.^a Dr.ⁱⁿ Christine Ainetter Brautigam</i>	3
Strategien zur Prävention und Bekämpfung des Frauenhandels <i>Mag.^a Angelika Kartusch</i>	13
Frauen als Gewaltopfer aus menschenrechtlicher Perspektive <i>Dr. Albin Dearing</i>	19
Gesundheitsrisiko Gewalt, Fakten und Trends in Europa <i>Mercedes Juarez MSc</i>	25
Das Fakultativprotokoll zur UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und seine praktische Bedeutung für Österreich <i>Dr.ⁱⁿ Anna Sporrer</i>	29
Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation zwischen Justiz, Exekutive, Medien, Gesundheitswesen und NGOs Podiumsdiskussion, Eingangsstatements der DiskutantInnen <i>DKGS Anneliese Erdemgil-Brandstätter</i>	48
<i>Dr.ⁱⁿ Barbara Helige</i>	50
<i>DSAⁱⁿ Rosa Logar</i>	50
<i>Brigadier Karl Mahrer</i>	53
<i>Mag. Heinz Patzelt</i>	54
ANHANG	
Forderungen	57
Biographien	58
ai-Kampagne gegen Gewalt an Frauen	60
amnesty international	64
Verein Autonome Österreichische Frauenhäuser	65
Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie	67
Hilfseinrichtungen bei Gewalt an Frauen in Österreich	68
Tagungsprogramm	

Vorwort

Familiäre Gewalt stellt die Hauptursache für den Tod oder die Gesundheitsschädigung von Frauen im Alter zwischen 16 und 44 Jahren dar. Damit rangiert Gewalt gegen Frauen laut Europarat als Todesursache noch vor Krebs oder Verkehrsunfällen.

Gewalt gegen Frauen ist universell. Frauen in Mexiko, im Kongo, in Russland oder in Indien sind ebenso betroffen wie Frauen in Österreich. Reiche sind ebenso betroffen wie arme, gebildete ebenso wie ungebildete - gleich, welchem religiösen, kulturellen und sozialen Umfeld sie angehören. Damit ist Gewalt gegen Frauen der größte Menschenrechtsskandal unserer Zeit.

Gewalt gegen Frauen kann längst nicht mehr als Privatangelegenheit abgetan werden, sondern ist als öffentliche Angelegenheit zu betrachten.

amnesty international Österreich hat gemeinsam mit der Interventionsstelle Wien und dem Verein Autonome Österreichische Frauenhäuser am 10. Dezember 2004 die Tagung „Gewalt gegen Frauen: Eine Menschenrechtsverletzung“, deren Dokumentation Ihnen hiermit vorliegt, konzipiert und durchgeführt. Veranstaltungen wie diese leisten einen kleinen Beitrag dazu, diese Menschenrechtsverletzung zum Thema zu machen.

Der Termin der Tagung war kein zufälliger. Am 10. Dezember 1948 wurde die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von der UNO verabschiedet. Der 10. Dezember ist von der UNO als „Tag der Menschenrechte“ ausgerufen worden. Gleichzeitig bildet dieser Tag den Schlusspunkt der internationalen Kampagne „16 Tage gegen Gewalt“. In der AEMR sind gleiche Rechte und gleicher Schutz für alle versprochen. Wir wollen dazu beitragen, dass das auch für Frauen Realität wird.

Die Tagung war als Impuls für Kooperationen zwischen den involvierten Berufsgruppen Exekutive, Justiz, Medien, NGOs und Gesundheitswesen gedacht. Es gab Gelegenheit und Raum für Austausch abseits des oft stressigen Berufsarbeitsalltags. Die Dokumentation soll die Inhalte der Tagung in Erinnerung rufen, zum Nachschlagen dienen und mit den beigefügten Forderungen von amnesty international, der Interventionsstelle Wien und dem Verein Autonome Österreichische Frauenhäuser ein politisches Statement und eine Aufforderung sein, diese Menschenrechtsverletzung in Österreich noch effektiver zu bekämpfen.



Barbara Weber
Leiterin ai.academy
amnesty international Österreich



Maria Rösslhuber
Geschäftsführerin
Verein Autonome Österreichische
Frauenhäuser

Die Rolle der Vereinten Nationen in der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen

Mag.^a Dr.ⁱⁿ Christine Ainetter Brautigam, Chief of the Women's Rights Section, UN

I. Überblick

Gewalt von Männern gegen Frauen ist ein weltweites Problem: Es betrifft Frauen in allen Regionen, Ländern, und Kulturkreisen. Es betrifft Frauen aller Altersstufen, aller Schichten, Rassen, ethnischer Zugehörigkeit und Einkommensgruppen. Frauen erfahren Gewalt in der Familie, am Arbeitsplatz und in der Gesellschaft. Der Staat und seine Organe begehen oder dulden ebenfalls Gewalt gegen Frauen, ganz besonders während bewaffneter Konflikte.

Das Bewusstsein über Gewalt gegen Frauen hat sich in den letzten 20 Jahren rapide ausgeweitet. Damit verbunden war die Zunahme des Wissens über Ursachen, Formen, Ausmaß und Folgen von Gewalt gegen Frauen wie auch der Maßnahmen gegen derartige Gewalt im Bereich von Verhütung, Bekämpfung und Täterbestrafung.

Die Vereinten Nationen haben eine wichtige Rolle in diesem Bewusstseinsbildungsprozess gespielt und damit einen erheblichen Beitrag dazu geleistet, ein Problem, das traditionell als rein private Angelegenheit abgetan wurde, in ein Thema zu verwandeln, das die kontinuierliche Aufmerksamkeit der internationalen Öffentlichkeit erfordert. Sie haben sowohl den normativen Inhalt wie auch jene Maßnahmen entwickelt, die national umzusetzen sind, um Gewalt gegen Frauen vorzubeugen und zu bekämpfen.

Die Rolle nicht-staatlicher Organisationen hatte – und hat noch immer - einen wesentlichen Anteil an dieser Entwicklung. NGOs in vielen Ländern waren häufig frustriert über den Mangel an Initiative von Seiten der politisch Verantwortlichen, auf nationaler Ebene mit rechtlichen und anderen Maßnahmen diesem Problem entgegenzutreten. Sie haben die Vereinten Nationen und vor allem die Weltkonferenzen für Frauen in den Jahren 1975, 1980, 1985 und 1995 geschickt und effektiv genutzt, dieses Thema auf die Tagesordnung der breiten Öffentlichkeit zu setzen. Der Aktivismus und die strategische Vorgangsweise der Frauenbewegung in der nationalen und internationalen Thematisierung von Gewalt gegen Frauen war auch ausschlaggebend in der erfolgreichen Überwindung von heftigen Widerständen, Gewalt in der Familie und in der Gesellschaft als Menschenrechtsverletzung anzuerkennen. Eine derartige Kategorisierung von Gewalt gegen Frauen ist aber die Grundvoraussetzung, um den Staat konkret in völkerrechtlicher Hinsicht in die Pflicht nehmen zu können. Die Aufweichung der strikten Trennungslinien zwischen dem öffentlichen Bereich, für den der Staat Verantwortung übernimmt, und dem privaten Bereich der Familie, mit dem sich der Staat nicht befasste oder nicht befassen wollte, hat erheblich zur Bewusstseinsbildung und zu effektiven Maßnahmen gegen derartige Gewalt beigetragen.

II. Gewalt gegen Frauen: normative Meilensteine

Die Auseinandersetzung mit dem Thema Gewalt an Frauen war während der ersten Weltfrauenkonferenz in Mexiko City im Jahre 1975 eher bescheiden – die Konferenz verwendete diesen Begriff noch gar nicht.

Die dritte Weltfrauenkonferenz in Nairobi, Kenia, im Jahre 1985, aber vor allem das NGO-Forum erreichte, dass Gewalt gegen Frauen als ernsthaftes Problem der

Staatengemeinschaft anerkannt wurde. Die Nairobi Zukunftsstrategien zur Förderung der Frau wurden dadurch zum Ausgangspunkt für nachhaltige und systematische Bestrebungen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene, um diesem Phänomen beizukommen.

Die Strategien stellten auch zum ersten Mal klar, dass Gewalt von Männern an Frauen ein Haupthindernis in der Verwirklichung von Gleichberechtigung, Entwicklung und Frieden war – den drei Zielsetzungen der UNO-Frauendekade, die auch weiterhin den Rahmen für Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern darstellen.

Die Diskussion von diesem Zeitpunkt an macht klar, dass Gewalt gegen Frauen zurückzuführen ist auf das Machtgefälle zwischen Männern und Frauen in der Familie. Dieses Machtgefälle führt auch zu Ungleichheiten in anderen Bereichen der Gesellschaft. Die Ursachen dieses Machtgefälles – und von Gewalt gegen Frauen - liegen in der strukturellen Diskriminierung von Frauen. Gewalt gegen Frauen verlangt daher nicht nur die Verfolgung einzelner Straftäter, sondern eine systematische Vorgangsweise des Staates und der Gesellschaft gegen jene Machtstrukturen und Verhaltensweisen, die Ungleichheit und Diskriminierung – und Gewalt als Ausdruck dieser Diskriminierung – ermöglichen und festschreiben.

Die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frauen (CEDAW Konvention) spielte eine wichtige Rolle in der Entwicklung dieses systematischen Zuganges in der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Die Konvention, die 1979 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet wurde und die Österreich 1982 ratifizierte, hat – als Instrument ihrer Zeit - sehr wenig zum Thema Gewalt gegen Frauen zu sagen (Artikel 6 bezieht sich auf Frauenhandel und die Ausbeutung der Prostitution und Artikel 10 auf sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz). Nichtsdestotrotz wandte sich der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau – der CEDAW-Ausschuss –, der die Umsetzung der Konvention in Vertragsstaaten überwacht, bald nach der Konstituierung im Jahr 1982 dem Themenbereich Gewalt gegen Frauen zu.

Mit der Erfahrung seiner ersten Tätigkeitsjahre verabschiedete der Ausschuss 1992 die sogenannte allgemeine Empfehlung 19 zum Thema Gewalt an Frauen, deren Bedeutung nicht genügend hervorgehoben werden kann. In der Empfehlung erläuterte der Ausschuss – erstmalig in einem internationalen Dokument – den Zusammenhang zwischen Gewalt gegen Frauen, geschlechtsspezifischer Gewalt und der Verletzung von Menschenrechten und Grundfreiheiten. Die Empfehlung definiert geschlechtsspezifische Gewalt als Gewalt, die gegen Frauen gerichtet ist, weil sie Frauen sind, oder von der primär Frauen betroffen sind. Es wird ausgeführt, dass derartige Gewalt eine Form der Diskriminierung gegen Frauen ist und entscheidend die Fähigkeit von Frauen einschränkt, Rechte und Freiheiten gleichberechtigt mit Männern zu genießen.

Die Empfehlung beinhaltet einen Maßnahmenkatalog, den Staaten zu ergreifen haben, um derartiger Gewalt vorzubeugen und sie letztlich zu beseitigen. Es ist weiterhin bezeichnend, dass die Empfehlung nicht nur die Pflicht des Staates klarstellt, selbst keine Gewalt gegen Frauen zu begehen, sondern insbesondere auch hervorhebt, dass der Staat verantwortlich ist für Gewaltakte privater Personen, wenn der Staat es unterlässt oder verabsäumt, im Rahmen seiner gebührenden Sorgfalt (due diligence) derartiger Gewalt vorzubeugen, sie zu verfolgen und Entschädigung zu garantieren.

Diese Verbindung von Gewalt gegen Frauen mit der völkerrechtlich anerkannten Norm der Nichtdiskriminierung auf Grund des Geschlechtes und dem Recht auf

Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern in der Empfehlung 19 stellte einen entscheidenden Erfolg in der Arbeit der Vereinten Nationen in der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen dar. Sie war die Basis für die Erklärung der UNO über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen vom Dezember 1993, die Gewalt gegen Frauen ebenfalls als Form der Diskriminierung charakterisiert. Diese Erklärung wurde im Konsens von allen Mitgliedstaaten der UNO verabschiedet. Weitere wichtige Meilensteine in der Sichtbarmachung von Gewalt gegen Frauen und notwendiger Maßnahmen in ihrer Bekämpfung waren die UNO-Menschenrechtskonferenz in Wien im Jahre 1993 sowie die Schaffung des Mandates der Sonderberichterstatterin zu Gewalt gegen Frauen, ihre Ursachen und Konsequenzen durch die UN-Menschenrechtskommission im Jahre 1994. Die ad-hoc-Gerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (1993) und für Ruanda (1994), die in ihren Statuten geschlechtsspezifische Gewalt in bewaffneten Konflikten behandeln, sowie der Internationale Strafgerichtshof tragen dazu bei, dass der Straflosigkeit für derartige Gewalttaten ein Ende bereitet wird. Der Sicherheitsrat der UNO hat - vor allem durch Resolution 1325 (2000) zum Thema „Frauen, Frieden und Sicherheit“ - hier auch praktisch zur systematischen Aufmerksamkeit für Gewalt gegen Frauen in bewaffneten Konflikten beigetragen.

Die vierte Weltfrauenkonferenz, die im September 1995 stattfand, verabschiedete im Konsens die Aktionsplattform von Peking. Es muss auch hier wieder betont werden, dass die Frauenbewegung entscheidend an der Festsetzung der Prioritäten und Aktionen beteiligt war. Die Plattform widmet eines ihrer 12 Kapitel dem Thema Gewalt gegen Frauen. Drei andere Kapitel, nämlich Menschenrechte von Frauen, Frauen und bewaffnete Konflikte sowie das Kapitel über Mädchen, beinhalten auch wichtige Aktionsvorschläge, die sich direkt auf die Bekämpfung von Gewalt beziehen. Von den bescheidenen Anfängen in Mexico City hat also in verhältnismäßig kurzer Zeit – von 1975 bis 1995 – ein grundlegender Wandel in der Aufmerksamkeit und Behandlung dieses Themas stattgefunden. In ähnlicher Weise hat die Sondertagung der Generalversammlung der UNO im Jahre 2000 (Beijing +5) ausführlich Fortschritte und Hindernisse beleuchtet wie auch weitere Aktionsvorschläge entwickelt.

Zusätzlich zu den Konferenzdokumenten haben sich die Kommission für die Rechtsstellung der Frau (CSW), die Menschenrechtskommission (CHR), die Verbrechenverhütungskommission (CCPCJ) und die Generalversammlung regelmäßig mit dem Thema Gewalt gegen Frauen auseinandergesetzt. Viele der Sonderorganisationen und Einheiten des UN-Systems arbeiten an der praktischen Bekämpfung der Gewalt von Männern an Frauen.

III. Begriffsbeschreibung „Gewalt gegen Frauen“ in Dokumenten der UNO

Die Aktionsplattform von Peking hebt hervor, dass Gewalt gegen Frauen ein Hindernis auf dem Weg zur Verwirklichung der Ziele Gleichberechtigung, Entwicklung und Frieden ist und gegen die Menschenrechte und Grundfreiheiten der Frau verstößt. Die Plattform erweitert die Definition der Erklärung von 1993 um wichtige Tatbestände – ein Zeichen der schrittweisen Weiterentwicklung des internationalen Konsensus hinsichtlich der vielfältigen Formen derartiger Gewalt. Die Plattform stellt klar, dass der Begriff Gewalt gegen Frauen jede Handlung geschlechtsbezogener Gewalt bezeichnet, die der Frau körperlichen, sexuellen oder psychischen Schaden oder Leid zufügt oder zufügen kann, einschließlich der Androhung derartiger Handlungen, der Nötigung oder der willkürlichen Freiheitsberaubung in der Öffentlichkeit oder im Privatleben.

Im Rahmen dieser Begriffsklarstellung deckt die Plattform die folgenden Formen von Gewalt ab:

1. physische, sexuelle und psychische Gewalt in der Familie. In diese Kategorie fallen körperliche Misshandlungen, sexueller Missbrauch von Mädchen im Haushalt; Vergewaltigung in der Ehe; mitgiftbezogene Gewalt; weibliche Genitalverstümmelung (Beschneidung) und andere schädliche traditionelle Praktiken; Partner-Gewalt; Gewalt im Zusammenhang mit Ausbeutung.
2. Physische, sexuelle und psychische Gewalt in der Gemeinschaft. Derartige Gewalt umfasst Vergewaltigung, sexuelle Belästigung und Einschüchterung am Arbeitsplatz, in Bildungsinstitutionen und an anderen Orten sowie Frauenhandel und Zwangsprostitution.
3. Vom Staat ausgeübte oder geduldete physische, sexuelle und psychische Gewalt, wo immer sie auftritt.

Die Plattform führt insbesondere Formen der Gewalt in bewaffneten Konflikten aus, insbesondere Mord, systematische Vergewaltigung, sexuelle Versklavung und erzwungene Schwangerschaft, Zwangssterilisierung und erzwungene Abtreibung, erzwungene Verwendung von Verhütungsmitteln, Tötung weiblicher Neugeborener und Abtreibung weiblicher Föten (vorgeburtliche Geschlechtsselektion).

Auch von Interesse ist, dass die Plattform hervorhebt, dass bestimmte Gruppen von Frauen besonders gefährdet sind – obwohl Frauen in allen Ländern und unabhängig von sozialer Schicht und Einkommen potenzielle Opfer von Gewalt sind. Die Plattform bezieht sich insbesondere auf Frauen, die Minderheiten angehören, autochthone Frauen, Flüchtlinge, Migrantinnen, arme Frauen, vor allem in ländlichen und isolierten Gebieten, Frauen in Gefängnissen, Mädchen, behinderte Frauen, alte Frauen, repatrierte Frauen, und Frauen in bewaffneten Konflikten.

Das Resultat der UNGASS 2000 (United Nations General Assembly Special Session to review and appraise progress made in the implementation of the Beijing Platform for Action) erweiterte die Gewalttatbestände der Erklärung und der Plattform. Neu hinzu kamen alle Formen der gewerbsmäßigen sexuellen Ausbeutung und der wirtschaftlichen Ausbeutung. Bemerkenswert ist, dass Gewalt gegen Frauen im Namen der Ehre und Verbrechen aus Leidenschaft ebenfalls einbezogen wurden, wie auch rassistisch motivierte Verbrechen, Entführung und Verkauf von Kindern, Mitgift-bezogene Gewalt und Tötungen, Säure-Attacken und schädliche traditionelle Praktiken, wie zum Beispiel frühe Heirat und Zwangsheirat. Das Dokument geht mehr ins Detail im Zusammenhang mit Frauen- und Mädchenhandel. Im Bezug auf Kinder/Mädchen greift das Dokument Kinderpornographie auf.

Die normative Entwicklung im Bereich Gewalt von Männern gegen Frauen hat jedoch auch Rückschritte und Stagnation erfahren. Über die erste Resolution zu Verbrechen im Namen der Ehre im Jahre 2000 in der Generalversammlung wurde abgestimmt. Die CSW hat sich im Jahre 2003 mit dem Thema Gewalt gegen Frauen befasst und war am Ende der zweiwöchigen Sitzung nicht in der Lage, einen Konsentext zu verabschieden und endete daher ohne Resultat zu diesem Thema (eine erstmalige Situation in der CSW). Ähnlich war ein Versuch der Niederlande im Jahre 2003, eine sogenannte Omnibusresolution zum Thema Gewalt gegen Frauen, die ursprünglich zwölf thematisch spezifische Teile haben sollte, nicht konsensfähig. Der Text wurde zurückgezogen und statt dessen eine Resolution zu häuslicher Gewalt (ein Teil der Omnibusresolution) verabschiedet. Diese Resolution beinhaltet jedoch keine Aufforderung an Staaten, sexuelle Gewalt ‚in der Ehe‘ als strafrechtlichen Tatbestand zu verankern, da eine derartige Formulierung am Widerstand vieler Delegationen scheiterte – die Resolution fordert Staaten auf, ‚häusliche sexuelle Gewalt‘ als strafrechtlichen Tatbestand aufzunehmen.

IV. Formen von Gewalt gegen Frauen weltweit – Beispielhafte Darstellung und Interventionen

Zweifellos hat die Bekämpfung der Gewalt von Männern an Frauen – zumindest rhetorisch – einen wichtigen Platz in der internationalen und nationalen Öffentlichkeit erreicht. Im Zusammenhang mit der Überprüfung und Bewertung der Plattform und der Resultate der UNGASS 2000 (Durchführung im März 2005), hat das Sekretariat diesmal 135 Antworten auf seinen Fragebogen bekommen, und 129 haben sich auch auf diesen Themenbereich bezogen. (Die Antworten stehen auf der Website der DAW <http://www.un.org/womenwatch/daw/Review/responses.htm>. Die Analyse der Antworten ist im Bericht des Generalsekretärs unter der Nummer E/CN.6/2005/2 auf der Website der DAW erhältlich.) Die Antworten bestätigen, dass Gewalt gegen Frauen weltweit in epidemischer Form verbreitet ist. Die Aussage der Hochkommissarin für Menschenrechte, dass Gewalt gegen Frauen eine der größten Herausforderungen unserer Zeit ist, findet in diesen Antworten leider ihre Bestätigung. In den folgenden Beispielen müssen die Konsequenzen derartiger Gewalt für die betroffenen Frauen, aber auch für alle Frauen im Sinne systematischer Diskriminierung durch strukturelle Ungleichheit wie auch für die Gemeinschaft insgesamt immer klar im Auge behalten werden.

Häusliche Gewalt durch den Ehegatten oder Partner ist eine der häufigsten Formen von Gewalt gegen Frauen. Studien haben gezeigt, dass zwischen 10 und 69 Prozent der Frauen Opfer derartiger Gewalt sind. Regional hat sich gezeigt, dass in Lateinamerika 10–35 Prozent, und in Afrika südlich der Sahara 13-45 Prozent aller Frauen im Laufe ihres Lebens Opfer derartiger Gewalt werden. Studien in Australien, Kanada, Israel, Südafrika und USA haben gezeigt, dass 40-70 Prozent weiblicher Mordopfer von ihren Ehemännern oder Partnern getötet wurden, häufig in Beziehungen, die bereits gewalttätig waren (alle Zahlen *WHO, World report on violence and health, WHO, Geneva, 2002*).

Bolivien zum Beispiel bemerkte in der Antwort auf den Fragebogen (siehe oben), dass 7 von 10 Frauen 3 bis 5 mal pro Jahr psychische und physische Gewalt in der Familie erleiden, und 3 von 10 erleiden derartige Gewalt häufig. In der Altersgruppe der 28 bis 35-Jährigen ist Gewalt gegen Frauen um 75 Prozent höher als Gewalt gegen Männer. Die gleiche Antwort zeigt weiter auf, dass 53 Prozent dieser Frauen keinerlei Schritte gegen derartige Gewalt unternehmen, 14 Prozent wenden sich an Verwandte und 10 Prozent bringen eine Beschwerde ein (über die verbleibenden Prozente wurde keine Information gegeben). Die Zentralafrikanische Republik deutete an, dass 45 Prozent der Frauen an physischer Gewalt leiden und 51 Prozent an psychischer Gewalt, vor allem durch den Ehepartner. Kolumbien berichtet, dass nur sehr wenige Beschwerden eingebracht werden, aber dass 90 Prozent der Beschwerden von Frauen sind.

In Österreich ist laut Schätzungen jede fünfte Frau von Gewalt durch einen männlichen Verwandten, Freund oder Bekannten betroffen. 90 Prozent aller Gewalttaten werden in der Familie und im sozialen Nahraum ausgeübt (*Jahresbericht Verein Autonome Österreichische Frauenhäuser, 2003*). Traditionelle Praktiken, die Formen der Gewalt darstellen, finden sich in vielen Teilen der Welt. Das Inter-African Committee (IAC) on Traditional Practices schätzt, dass jährlich zwei Millionen Mädchen im Namen der Tradition genital verstümmelt werden. Insgesamt wird geschätzt, dass 120 bis 130 Millionen Frauen in ca. 30 Ländern in Afrika und in Immigrationsländern Opfer derartiger Genitalverstümmelungen (FGM) sind. Die Goodwill-Botschafterin des IAC, Chantal Compaore, First Lady of Burkina

Faso, hat gesagt, dass FGM die am weitesten verbreitete Form der Gewalt ist und auch eine der tödlichsten Formen der Gewalt gegen Frauen und Mädchen in Afrika. Kürzlich berichteten afrikanische Aktivistinnen in einer online-Diskussion (<http://www.un.org/womenwatch/forums/review/violence/>) über eine besorgniserregende Entwicklung. Die Kampagne gegen FGM, die auf die unhygienischen Umstände der traditionellen Beschneidung abzielte, hat dazu geführt, dass Eltern ihre Töchter nun in Krankenhäuser bringen, wo Ärzte und Krankenschwestern, die eigentlich Verbündete im Kampf gegen FGM sein sollten, die Verstümmelung für gutes Geld durchführen.

Witwen in vielen Ländern sind Opfer von Gewalttaten. Sati oder Witwenverbrennung in Indien ist eine Extremform, aber Witwen werden auch enterbt und ihrer Lebensgrundlage beraubt. Witwen in Burkina Faso, Togo und Malawi können Opfer der Leviratsehe werden, d.h. zur Verheiratung mit dem Bruder des verstorbenen Ehemannes gezwungen werden. (Es sei hier angemerkt, dass es auch den Brauch gibt, dass die Schwester den Platz der verstorbenen Ehefrau im Haushalt der Witwers einzunehmen hat. (Siehe *Widowhood: invisible women, secluded or excluded*, December 2001; <http://www.un.org/womenwatch/daw/public/w2000.html>). Mädchen sind eine besondere Risikogruppe. Sie werden schon vor der Geburt getötet. Weibliche Föten werden abgetrieben, weil man Buben bevorzugt, auch wenn dies gesetzlich verboten ist. Solche Abtreibungen werden aus der Koreanischen Republik und aus Indien berichtet. Zwangsehen und Früh-Ehen sind ein Problem in Nepal, Mauritien oder Guinea. (Antworten auf den Fragebogen, siehe oben). Mädchen werden aber auch vernachlässigt und schlecht ernährt. Diese Formen der Gewalt führen zu verzögerter Entwicklung und können zu lebenslangen Gesundheitsproblemen, Unterwürfigkeit und Abhängigkeit führen.

Das Brautpreissystem in Bangladesch und die damit verbundene Gewalt vor allem in Form von Säure-Attacken sind ein Phänomen, von dem junge Frauen betroffen sind, wenn sie einen Freier ablehnen, aber auch Ehefrauen, wenn ihre Familien die Anforderungen des Brautpreises nicht erfüllen können. Die Tradition des Brautstehls in Kirgistan, vor allem im ländlichen Bereich und trotz gesetzlichen Verbots, besteht ebenfalls weiter – Frauen werden gestohlen und gegen ihren Willen gezwungen, den 'Entführer' zu heiraten. Familien üben Druck aus, um das Opfer zu überzeugen, bei dem Entführer zu bleiben, um ihre 'Scham' zu verbergen (Berichte der Staaten an das CEDAW Komitee, siehe <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reports.htm>.)

Vergewaltigung ist ein Verbrechen, das global verbreitet ist – und eine Form der Gewalt, die in allen drei von der Erklärung dargelegten Bereichen stattfinden kann – der Familie, der Gemeinschaft und durch den Staat. Vergewaltigung in der Ehe wird weiterhin in vielen Ländern nicht vom Gesetz erfasst. Im Gegenteil, der Standpunkt wird vertreten, dass die Ehefrau dem Ehemann gehört und jederzeit sexuell zur Verfügung zu stehen hat – das heißt, dass es diese Art von Vergewaltigung gar nicht geben kann. Vergewaltigung in der Gesellschaft macht den Heimweg vom Bus gefährlich, hindert Frauen daran, eine Arbeit anzunehmen. Vergewaltiger, die ihre Opfer heiraten, gehen manchmal straffrei aus oder kommen mit einer milden Strafe davon. Vergewaltigung in Gefängnissen wird häufig nicht entsprechend vorgebeugt oder bekämpft.

Verbrechen an Frauen im Namen der Ehre werden aus unterschiedlichen Gründen begangen, sind aber im wesentlichen Racheakte an Frauen, denen vorgeworfen wird, die Ehre der Familie – oder der Männer der Familie – beschmutzt oder beeinträchtigt zu haben. Ehebruch oder Verdacht des Ehebruchs, Eheschließung ohne die Zustimmung der Familie oder selbst eine Unterhaltung mit einem nicht

verwandten Mann in der Öffentlichkeit kann zu einem derartigen Mord im Namen der Ehre führen. Solche Taten werden häufig nicht bekannt, nicht entsprechend untersucht, oder die Verbrecher erhalten eine leichte Strafe oder gehen überhaupt straffrei aus. Derartige Gewalttaten sind in mehreren Ländern, vor allem im Mittelmeerraum, bekannt (Türkei, Libanon, Jordanien, Pakistan). Die pakistanische Frauenministerin wurde zitiert, dass 2003 bis zu 1.261 Frauen aus Gründen der Ehre und ähnlicher Bräuche getötet wurden (siehe *New York Times*, 27. Oktober 2004). Auch einige westliche Länder wie die Niederlande, Schweden und Großbritannien setzen sich nun mit diesem Problem auseinander.

Junge Frauen und Mädchen sind auch häufig Opfer sexuellen Zwanges oder von Belästigung in Schulen und Bildungsinstitutionen, vor allen durch gleichaltrige junge Männer und Buben. Eine kanadische Studie hat gezeigt, dass 23 Prozent der Mädchen während ihrer Schulzeit derartig sexuell belästigt wurden. Studien in Afrika hingegen haben eine andersartige Problemlage gezeigt: Dort versuchen oder begehen Lehrer derartige Belästigungen als Preis für gute Noten oder andere Vorteile. Gesetze gegen sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz sind auch ein Indiz dafür, dass es sich hierbei um ein weitverbreitetes Problem handelt, dem man durch entsprechende legislative Abdeckung beizukommen versucht. In der ILO wird zur Zeit an einem Vorschlag zu einer möglichen Konvention zum Thema sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz gearbeitet.

Besondere Aufmerksamkeit wird nun auch der Frage von Gewalt an Frauen und HIV/AIDS gewidmet, da in zunehmendem Maße klar geworden ist, dass das Machtgefälle zwischen Frauen und Männern zu einem erhöhten Infektionsrisiko für Frauen führt. Daten zeigen, dass die Infektionsrate der Frauen in Afrika südlich der Sahara entscheidend höher ist als für Männer. Ihre untergeordnete Position macht es Frauen, vor allem auch verheirateten Frauen, unmöglich, Geschlechtsverkehr mit dem Ehemann zu verweigern oder auf Kondomen zu bestehen (siehe <http://www.unaids.org/en/default.asp>).

Menschenhandel, und vor allem der Menschenhandel von Frauen und Mädchen zum Zweck sexueller Ausbeutung, ist in den letzten Jahren zu einem der lukrativsten Betätigungsfelder des internationalen organisierten Verbrechens geworden. Obwohl es keine aussagekräftigen Daten gibt, wird angenommen, dass hunderttausende Frauen jährlich verkauft werden. Viele dieser Frauen werden aus asiatischen und osteuropäischen Ländern in den Westen verkauft, wo sie unter entsetzlichen Bedingungen ausgebeutet werden. Diese Opfer des Menschenhandels werden aber auch häufig noch ein zweites Mal zu Opfern, wenn sie anhand bestehender Gesetze oder Bestimmungen als Gesetzesbrecherinnen – wegen Verletzung von Einwanderungs- oder Arbeitsrecht – verurteilt und/oder abgeschoben werden. (Siehe http://www.unodc.org/unodc/en/trafficking_human_beings.html).

Der Problembereich der Gewalt gegen Frauen in bewaffneten Konflikten wurde lange ignoriert und abgetan als normale Begleiterscheinung von bewaffneten Konflikten. In den 90er Jahren ist das Bewusstsein gestiegen, dass derartige Gewalttaten nicht die individuellen Missetaten von Soldaten sind, sondern dass sie systematisch als Kriegswaffe eingesetzt werden. Die ethnischen Säuberungen im ehemaligen Jugoslawien, die erzwungene Schwängerung von Frauen des Feindes, um die ethnische Reinheit zu zerstören und dadurch eine Form von Völkermord zu begehen wie in Ruanda, sind von den Kriegsschauplätzen der 90er Jahre ins Weltbewusstsein gedrungen. Frauen und Mädchen sind in anderen Konflikten auch von Kriegsparteien entführt und als Sexsklavinnen und Haushaltsarbeiterinnen misshandelt worden. Gewalt gegen Flüchtlingsfrauen, vor allem in Flüchtlingslagern, ist ausführlich dokumentiert. Die Studie des Generalsekretärs der Vereinten Nationen „Frauen,

Friede und Sicherheit" des Jahres 2002 hat einen grundlegenden Beitrag zum breiten Verständnis von Gewalt gegen Frauen und geschlechtsspezifische Perspektiven in Konfliktsituationen geliefert, bis hin zur Abrüstung, Demobilisierung und Wiederintegration nach Konflikten. (Die Studie ist zu finden unter: <http://www.un.org/womenwatch/daw/public/>.) Gewalt gegen Frauen in Konflikten wird weitgehend anerkannt und ist gut dokumentiert, in Ländern wie Afghanistan, Burundi, Tschad, Côte d'Ivoire, Demokratische Republik Kongo, Sierra Leone und Darfour, Sudan. Der Sicherheitsrat hat in seiner Diskussion zum 4. Jahrestag der Resolution 1325 besonderes Augenmerk auf die Frage von Gewalt gegen Frauen in bewaffneten Konflikten gelegt.

Viele Länder haben Maßnahmen gesetzt, um diesen Herausforderungen entgegenzutreten. 179 Staaten haben die CEDAW-Konvention und 69 das Fakultativprotokoll ratifiziert, das Frauen die Möglichkeit gibt, Beschwerde gegen Verletzungen ihrer Menschenrechte einzubringen. Das CEDAW-Komitee misst Fragen der Gewalt an Frauen in all ihren Formen regelmäßig große Bedeutung bei und gibt berichterstattenden Staaten detaillierte Maßnahmenkataloge, um die Situation zu verbessern. 31 Staaten Lateinamerikas haben die Konvention von Belem do Para, das einzige regionale Instrument gegen Gewalt gegen Frauen, ratifiziert.

Seit 1995 hat eine ständig zunehmende Zahl von Ländern entweder umfassende Gesetze gegen Gewalt an Frauen erlassen, wie zum Beispiel die Philippinen im März 2004, spezifische Gesetze zu häuslicher Gewalt verabschiedet oder bestimmte Straftaten neu kodifiziert. Einige Länder sehen strengere Strafen vor für Gewalt durch den Ehe/-Partner. In Kirgistan haben NGOs eine Verfassungsbestimmung genutzt und über eine Popularinitiative die notwendigen 30.000 Unterschriften gesammelt, um dem Parlament ein umfassendes Gesetz zum Sozialen und Rechtlichen Schutz vor Gewalt in der Familie vorzulegen. Das Gesetz trat 2003 in Kraft. (Antwort auf den Fragebogen, siehe oben.)

Zahlreiche Länder kennen das Instrumentarium der zivilgerichtlichen einstweiligen Verfügung zum Schutz des Opfers und der Wegweisung, wie zum Beispiel Malaysia, die Philippinen, Seychellen, Singapur und viele Länder in Europa. Vergewaltigung in der Ehe wurde in vielen Ländern explizit als Tatbestand in das Strafrecht aufgenommen, wie in Belize, Chile, Guinea und Namibia. Gerichte in Frankreich und Nepal haben die kriminelle Natur von Vergewaltigung in der Ehe bestätigt. Opferschutz in Gerichtsverfahren, wie zum Beispiel durch beschleunigte Verfahren in Familiengerichten, psychologische Beratung und andere Unterstützung gibt es in Ländern wie Kanada, Costa Rica, Indien und Kenia. Andere Schutzmaßnahmen für Opfer und Zeugen erlauben die Anonymität des Opfers oder Zeugenaussagen via Videokamera in Finnland, Japan und Großbritannien. Spezialisierte Polizeistationen oder speziell ausgebildete Exekutivbeamte stehen in mindestens 15 Ländern zur Verfügung wie z.B in Brasilien, und in Nepal dürfen nur weibliche Polizeibeamte die Beschwerde eines Gewaltopfers aufnehmen. Rechtshilfe wird angeboten. Legislativmaßnahmen gegen Verbrechen an Frauen im Namen der Ehre wurden vor kurzem vom Unterhaus im pakistanischen Parlament unterstützt. 14 Länder in Afrika haben in den 90er Jahren Genitalverstümmelung kriminalisiert. Gesetze gegen "Stalking" und sexuelle Belästigung sind zunehmend weit verbreitet. Verletzliche Gruppen von Frauen wie zum Beispiel Flüchtlinge genießen besondere Schutzbestimmungen in Ländern wie Kanada, Finnland und Norwegen, wo geschlechtsspezifische Verfolgung als möglicher Grund im Asylgewährungsverfahren angesehen wird. Gesetzliche Regelungen werden in vielen Ländern durch Aktionspläne und Programme konkret in die Tat umgesetzt. Mindestens 25 Länder in allen Regionen

haben spezifische Aktionspläne zum Thema Gewalt gegen Frauen, und viele andere haben dieses Thema in ihre umfassenden Aktionspläne für die Umsetzung der Plattform eingeschlossen. In mindestens 50 Ländern sind besondere Mechanismen mit der Beobachtung der Umsetzung derartiger Pläne betraut.

Viele Länder sammeln Daten oder haben Studien zu bestimmten Aspekten von Gewalt gegen Frauen in Auftrag gegeben oder durchgeführt. Präventions- und Informationsarbeit wird durch Kampagnen, Posters, Filme, TV und Radiospots, Konferenzen, Workshops und ähnliche Maßnahmen in den meisten Ländern durchgeführt, häufig in Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Institutionen und NGOs.

In zunehmendem Maße werden auch Männer und Buben in die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen aktiv miteinbezogen. In Ländern wie den Philippinen und Thailand haben Männer in prominenten Positionen öffentlich ihre Ablehnung von Gewalt gegen Frauen durch das Tragen weißer Bänder bekundet – die *White Ribbon Campaign*. Dominika, Finnland, Irland, Norwegen und Singapur haben ebenfalls ihre Aufmerksamkeit auf Männer ausgedehnt.

Ein wichtiger Interventionsbereich ist in vielen Ländern die Ausbildung jener, die direkt mit Opfern von Gewalt arbeiten: Polizei- und ExekutivbeamtenInnen, SozialarbeiterInnen und Personal des Gesundheitswesens wie auch JournalistInnen sind am häufigsten die Zielgruppen, die durch Aus- und Weiterbildung, aber auch durch Informationsarbeit angesprochen werden. Es sei hier angemerkt, dass das CEDAW-Komitee regelmäßig anregt, auch Justizbeamte, Richter und Rechtsberater in diese Gruppe einzubeziehen.

Ebenfalls von Interesse ist, dass in zunehmendem Maße die Kosten der Gewalt – für Frauen und ihre Familien, aber insbesondere auch für die Wirtschaft, den Sozial- und Gesundheitsbereich – untersucht werden. Studien gibt es in erster Linie für westliche Länder (Kanada, Neuseeland, Australien, Finnland), und einige neue Studien schätzen die Kosten derartiger Gewalt in Lateinamerika. Im Oktober 2004 ist eine australische Studie veröffentlicht worden, die die Kosten häuslicher Gewalt für die australische Wirtschaft auf jährlich AUS \$ 8,1 Milliarden kalkuliert hat (einschließlich Schmerz- und Leidenskosten und vorzeitige Sterblichkeit; Gesundheitskosten, produktionsbezogene Kosten, verbrauchsbezogene Kosten, Kosten für die zweite Generation, Verwaltungs- und ähnliche Kosten und Transferzahlungen).

Trotz dieser Fortschritte scheint Gewalt gegen Frauen zuzunehmen statt abzunehmen. Noch immer müssen wir von hohen Dunkelziffern ausgehen, weil Gewalt oft nicht an eine öffentliche Stelle oder nicht einmal an eine Freundin berichtet wird. Statistiken sind unzureichend und sagen nicht genug über Erscheinungsformen, Ausmaß, Ursachen und Folgen aus.

Frauen haben häufig kein oder wenig Vertrauen in die Polizei, in die Gerichte, in die Rechtsberatung. Viele Frauen in vielen Ländern sind unzureichend über ihre Rechte informiert oder können diese Rechte aus vielen Gründen, inklusive wirtschaftlicher Abhängigkeit, nicht einfordern. Auch wenn es Gesetze gibt, werden diese ignoriert oder schlecht angewendet oder decken Tatbestände unzureichend ab. Gewalttäter bleiben oft straffrei, und es wird nicht genug getan, um wiederholte Gewalttaten zu verhindern. Soziokulturelle Einstellungen führen weiter dazu, dass Gewalt in der Familie als Privatsache abgetan wird.

Frauen glauben weiterhin, dass es das Recht der Männer ist, sie zu schlagen, oder dass es ihre eigene Schuld ist, wenn Männer die Beherrschung verlieren und

zuschlagen oder das Verlassen des Hauses verbieten, kein Geld für das tägliche Leben der Familie bereitstellen oder nur gegen sexuelle „Dienstleistungen“. Schutzinstitutionen wie Frauenhäuser, Hotlines und andere Serviceeinrichtungen sind unterfinanziert. Rechtshilfe gibt es vielleicht in straf-, aber nicht in zivilrechtlichen Verfahren. Wenn ein gewalttätiger Mann nicht aus der gemeinsamen Wohnung weggewiesen wird, muss das Opfer (mit Kindern) ins Frauenhaus – falls es eines gibt.

Obwohl die rechtlichen Instrumentarien vorhanden sind, hat sich Gewalt gegen Frauen in bewaffneten Konflikten nicht verringert. Wir wissen auch immer noch zu wenig, welche Interventionen und vor allem welche Kombination von Interventionen die größte Wirksamkeit in der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen entfalten.

V. Schnittstellen für die Zusammenarbeit von Justiz, Exekutive, Medien, Gesundheitswesen und NGOs

In der Erklärung der Vereinten Nationen zur Beseitigung von Gewalt an Frauen heißt es: „Gewalt gegen Frauen ist die Manifestation der historisch gewachsenen Machtungleichheit zwischen Männern und Frauen, die zur Dominanz der Männer über Frauen, zur Diskriminierung und Behinderung von Frauen geführt haben. Gewalt ist einer der entscheidenden sozialen Mechanismen, durch den Frauen in einer untergeordneten Position gehalten werden.“

Bekämpfung der Gewalt muss daher jene Strukturen hinterfragen und verändern, die Gewalt tolerieren und perpetuieren, die Frauen als minderwertig und untergeordnet stereotypisieren. In vielen Ländern gibt es wichtige Einzelinitiativen. Die Wirksamkeit solcher Eingriffe wird jedoch entscheidend reduziert durch den Mangel an koordiniertem, disziplin- und ressortübergreifendem Vorgehen aller relevanten Sektoren – wie z.B. Gesundheit, Justiz- und Bildungssystem, Arbeitswelt und Medien.

Gewalt von Männern gegen Frauen ist teuer – ihre Bekämpfung ist auch nicht kostenlos. Ressourcen sind notwendig, um umfassende und multisektorale Arbeit planen, umsetzen und überprüfen zu können und um Unterstützung zu garantieren für alle Frauen, die sie brauchen.

Arbeit gegen Gewalt ist nicht kurzfristig: eine Sensibilisierungskampagne, die nicht Teil eines gut konzipierten und langfristig angelegten Planes ist, wird wenig oder keinen bleibenden Effekt haben. Verbesserte Ausbildung individueller MitarbeiterInnen wird beschränkten Erfolg haben, wenn die Institution, der diese MitarbeiterInnen angehören, sei es im Gesundheits-, Rechts-, oder Strafrechtswesen, nicht ebenfalls einen grundsätzlichen Veränderungsprozess mitmacht. Staats- und Regierungschefs haben sich in der UN-Millenniumserklärung von 2000 dazu verpflichtet, alle Formen von Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen und die Frauenkonvention umzusetzen. Im Jahr 2005 wird zusätzlich zur CSW und der Überprüfung der Plattform auch ein Großereignis politischer Natur stattfinden, um Fortschritte in der Umsetzung der Millenniumserklärung zu überprüfen. Dieses Ereignis sollte effektiv genutzt werden, um die politisch Verantwortlichen aller Länder zur Verantwortung zu ziehen über erzielten Fortschritt in der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen.

Strategien zur Prävention und Bekämpfung des Frauenhandels und zum Schutz der Rechte der Opfer

Mag.^a Angelika Kartusch, Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte

Seit den frühen 90er Jahren hat das Problem des Frauenhandels in Europa massive Ausmaße erreicht. Kamen die Opfer bis dahin größtenteils aus Südostasien und Lateinamerika, sind es seit dem Fall des Eisernen Vorhangs vor allem Frauen und Mädchen aus Osteuropa, die zunächst mit Hilfe falscher Versprechungen angeworben und dann in sklavereiähnlichen Bedingungen und Zwangsarbeitsverhältnissen ausgebeutet werden.

Der Frauenhandel ist eine Form der Gewalt gegen Frauen und Mädchen und mit gravierenden Verletzungen ihrer Menschenrechte verbunden. Dies wurde von der internationalen Staatengemeinschaft in der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) und der UN-Erklärung gegen Gewalt an Frauen ausdrücklich anerkannt.

- Art. 6 CEDAW verpflichtet die Staaten, Maßnahmen zur Beseitigung jeder Form des Frauenhandels zu treffen.
- Die UN-Erklärung gegen Gewalt zählt den Frauenhandel ausdrücklich als eine Form der Gewalt gegen Frauen auf und enthält einen umfassenden Empfehlungskatalog zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen (z.B. strafrechtliche Verfolgung, Prävention, Beratung und Unterstützung der Opfer, Ausbildung und Sensibilisierung von Polizei und Justiz).

Situation der Opfer

Ich möchte Ihnen nun eine kurze Fallgeschichte präsentieren, die auf einem „dieStandard“-Artikel vom November 2003 basiert und die die Menschenrechtsverletzungen, die die Opfer des Frauenhandels erleiden, exemplarisch verdeutlicht.

Zwei 15-jährige Mädchen und eine 23-jährige Frau aus Rumänien wurden unter dem Vorwand, in Österreich als Kellnerinnen arbeiten zu können, nach Wien gebracht. Hier angekommen, wurden ihnen sofort die Reisepässe abgenommen und sie wurden zur Prostitution gezwungen. Sie wurden in einer Wohnung im 2. Bezirk wie Gefangene gehalten. Die Wohnung durften sie nur verlassen, um Kunden zu besuchen; nur einmal am Tag bekamen sie zu essen. Für „Fehlverhalten“ (etwa die Verweigerung bestimmter Sexualpraktiken oder eigenmächtiges Sich-Bedienen aus dem Kühlschrank) wurden die jungen Frauen mit Faustschlägen oder Fußtritten misshandelt. Die Polizei fand in der Wohnung neben einem gefälschten bulgarischen Reisepass auch € 2.240 an Einnahmen, die die Opfer den Frauenhändlern abliefern mussten. Von diesem Geld hatten die jungen Frauen nichts gesehen – sie waren vielmehr gezwungen worden, ihre Schulden abzarbeiten, da ihnen die Reisekosten nach Österreich vorfinanziert worden waren. Zum Zeitpunkt der Polizeiaktion, im Rahmen derer die Frauen befreit und die Täter festgenommen worden waren, war eines der Opfer, die 23-jährige Frau, im 7. Monat schwanger. Die Polizei brachte die Frauen zu einer Betreuungseinrichtung.¹

¹ Aus: „Zwangsprostitution als Folge von Frauenhandel“ (zusammengefasst von A.K), <http://diestandard.at>, 3.11.03

Dieser Fall verdeutlicht einige der Menschenrechtsverletzungen, die Opfer des Frauenhandels erleiden. Sie werden gezwungen, unter ungesunden und menschenunwürdigen Bedingungen zu arbeiten, oft bis spät in die Nacht, ohne Wochenenden, ohne Bezahlung oder gegen nur sehr geringen Lohn. Sie werden eingesperrt, dürfen das Haus nicht ohne Begleitung verlassen, die Reisepässe werden ihnen abgenommen. Sie bekommen nicht genug zu essen und haben keinen Zugang zu medizinischer Versorgung. Gewalt und Drohungen werden von Menschenhändlern bewusst eingesetzt, um die Opfer einzuschüchtern und zur Abarbeitung ihrer „Schulden“ zu zwingen. Tatsächlich befinden sich viele Opfer in einem nicht enden wollenden Schuldenkreislauf („Schuld knechtschaft“): Exorbitant hohe Summen für Organisation der Reise, das Beschaffen von Reisedokumenten, das Bereitstellen von Unterkunft, Essen und Kleidung, manchmal sogar auch der „Kaufpreis“, den die Händler für sie bezahlt haben, müssen abgearbeitet werden. Drohungen werden oftmals auch gegen die daheim gebliebene Familie ausgesprochen und so benutzt, um die Frauen am Verlassen des Abhängigkeitsverhältnisses zu hindern.

Gewalt und Drohungen, aber auch sprachliche und kulturelle Barrieren hindern die Frauen an einer Flucht aus dem Ausbeutungsverhältnis und halten sie davon ab, Anzeige bei der Polizei zu erstatten. Sie vermeiden den Kontakt mit den Behörden auch deshalb, weil sie sich in der Regel illegal im Zielland aufhalten und die Abschiebung und Strafverfolgung (etwa wegen illegaler Prostitution oder des Verwendens gefälschter Urkunden) befürchten.

Die Bedingungen, unter denen die Opfer des Frauenhandels leben und arbeiten, stellen Menschenrechtsverletzungen dar, so etwa des Rechts der betroffenen Frauen, frei zu sein von Sklaverei, Zwangsarbeit, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung, des Rechts auf Privatsphäre, des Rechts auf Gesundheit oder des Rechts auf angemessene und faire Arbeitsbedingungen.

Ursachen des Frauenhandels

Frauenrechtsverletzungen sind jedoch nicht nur die Konsequenzen, sondern zählen auch zu den Ursachen des Frauenhandels. Zum einen ist hier die Situation in den Herkunftsländern, die sich in der Regel im Übergang zur Marktwirtschaft befinden oder die so genannte Entwicklungsländer sind. Von den dort vorherrschenden Bedingungen - Armut, hohe Arbeitslosigkeit, nicht-existente oder stark zurückgekürzte Systeme sozialer Sicherheit - sind Frauen aufgrund ihrer sozialen und rechtlichen Stellung besonders negativ betroffen („Feminisierung der Armut“). Diese Umstände veranlassen viele Frauen zur Migration, in der Hoffnung, im Ausland besser bezahlte Jobs zu finden und mit dem Verdienst sich selbst und ihren Familien das Überleben zu sichern. Die Feminisierung der Armut führt also zu einer Feminisierung der Migration. In dieser Situation treten die Menschenhändler auf den Plan, die die schwierige Situation der Frauen und den generellen Mangel an Informationen über die Methoden der Händler und die rechtlichen Erfordernisse legaler Arbeitsmigration ausnützen und Frauen vorgeblich gut bezahlte Jobs und die Erledigung aller Formalitäten versprechen.

Traditionelle Rollenbilder und Stereotype, die Frauen diskriminieren, spielen ebenfalls eine Rolle. So wird unbezahlte oder schlecht bezahlte Arbeit im häuslichen oder reproduktiven Bereich oder im informellen Dienstleistungssektor (Prostitution, Hausarbeit, Fabriken) in der Regel fast ausschließlich von Frauen verrichtet – und exakt in jenen Bereichen existiert in den Zielländern eine Nachfrage nach billigen Arbeitskräften, derer sich die Menschenhändler bedienen. Auch traditionelle religiöse und kulturelle Praktiken zählen zu den unmittelbaren Ursachen des Frauen- und

Mädchenhandels. So ist es in manchen Regionen Ghanas gebräuchlich, dass eine Familie, wenn sie von einem Schicksalsschlag getroffen wurde oder wenn ein Familienmitglied ein Verbrechen begangen hat, einem priesterlichen Schrein ein jungfräuliches Mädchen übergibt. Diese jungen Mädchen müssen für den Rest ihres Lebens unbezahlte Hausarbeit verrichten und den Priestern auch sexuell zur Verfügung stehen. Verweigerung des Geschlechtsverkehrs, Zuspätkommen oder unerlaubtes Verlassen des Schreins werden mit Schlägen und Essensentzug bestraft.

Ein weiterer relevanter Faktor sind Kriegs- und Nachkriegssituationen. Hier haben wir es mit einem hohen Ausmaß an politischer Instabilität zu tun, die, gepaart mit Korruption und dem Fehlen funktionierender rechtsstaatlicher Strukturen, einen idealen Nährboden für den Menschenhandel schaffen. In dieser Situation sind Frauen und Mädchen besonders gefährdet, Opfer von Menschenhandel zu werden. So herrscht in Nachkriegsländern unmittelbar nach einem Waffenstillstand oder Friedensvertrag generell ein hohes Ausmaß von Gewalt in der Gesellschaft, vor allem Gewalt gegen Frauen; die Lebensgrundlage der Bevölkerung ist zerstört. In dieser Situation sind Flüchtlingsfrauen und Rückkehrerinnen besonders gefährdet, Opfer von Frauenhandel zu werden. So haben wir etwa in Afghanistan und im Irak gesehen, dass es im unmittelbaren Anschluss an die Kriegshandlungen zu Fällen der Entführung von Frauen und Mädchen zum Zweck der Zwangsheirat, Zwangsprostitution, oder Zwangsarbeit als Hausgehilfinnen gekommen ist. Auch im Anschluss an den Kosovokonflikt wurden Fälle berichtet, in denen Menschenhändler in albanischen Flüchtlingslagern Flüchtlingsfrauen aus dem Kosovo rekrutiert haben. Weiters ist die internationale Präsenz von Friedensschützern in Nachkriegsländern zu nennen, die einen Markt für sexuelle Dienstleistungen und Hausarbeit schafft.

Anhand dieser Faktoren können wir also erkennen, warum vor allem Frauen und Mädchen gefährdet sind, Opfer des Menschenhandels zu werden.

Aktuelle Entwicklungen in Bezug auf internationale Standards gegen den Frauenhandel

Bereits zu Anfang des 20. Jahrhunderts wurden im Rahmen des Völkerbundes, des Vorläufers der Vereinten Nationen, die ersten Konventionen gegen den Frauenhandel beschlossen. 1949 folgte die UN-Konvention zur Beseitigung des Menschenhandels und der Ausbeutung der Prostitution anderer. Diese Konvention enthielt keine klare Definition des Begriffs „Menschenhandel“. Sie verbietet u.a. das Verleiten anderer Personen zur Prostitution oder das Unterhalten eines Bordells. Problematisch ist, dass die Konvention nicht klar zwischen Menschenhandel und nicht-erzwungener Prostitution unterscheidet und andere Formen des Menschenhandels (Heiratshandel, Ausbeutung von Hausangestellten etc.) vernachlässigt. Auch fehlt ein effektiver Überwachungsmechanismus.

Im Jahr 2000 wurde schließlich das UN-Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität beschlossen.

Eine seiner größten Errungenschaften liegt in der Schaffung der ersten internationalen, rechtlich verbindlichen Definition von Menschenhandel. Wichtig ist vor allem, dass diese Definition nicht auf den Handel in die Prostitution beschränkt ist, sondern alle Formen des Menschenhandels umfasst. Relevant ist nicht der Zweck - also ob die Opfer in der Sexindustrie, als Hausangestellte oder als Fabrikarbeiterinnen ausgebeutet werden -, sondern die Bedingungen, unter denen sie dies tun (etwa: Sklaverei, sklaverei-ähnliche Praktiken, Zwangsarbeit), und die

Zwangsmittel, die angewendet werden (z.B. Gewalt, Drohung, Täuschung, Betrug oder die Ausnutzung eines bestehenden Abhängigkeitsverhältnisses). Das Protokoll umfasst nicht nur den Frauenhandel, sondern ist weiter gefasst („Menschenhandel, insbesondere Frauen- und Kinderhandel“). Es verpflichtet die Staaten, Maßnahmen zur Strafverfolgung und Prävention des Menschenhandels und zum Schutz der Rechte der Opfer zu treffen. Dies beinhaltet etwa Schutz der Privatsphäre und körperlichen Sicherheit der Opfer, Zugang zu Unterstützung, Beratung und Unterkunft, Information über ihre Rechte, und die Schaffung eines Aufenthaltsrechts im Zielland. Unterstützungsmaßnahmen sollen das Geschlecht, Alter und etwaige Bedürfnisse der Opfer besonders berücksichtigen.

Allerdings handelt es sich bei diesem Protokoll in erster Linie nicht um ein Menschenrechtsinstrument, sondern um ein Dokument zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität. Dies können wir nicht nur an der generellen inhaltlichen Ausrichtung des Protokolls, sondern u.a. auch daran erkennen, dass die opferschutzrechtlichen Bestimmungen relativ vage formuliert sind und den Staaten daher weiten Spielraum bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen lassen. So verpflichtet das Protokoll die Staaten, Maßnahmen zur Genesung der Opfer und die Schaffung eines Aufenthaltsrechts in Erwägung zu ziehen – und die Verpflichtung, eine Maßnahme *in Erwägung zu ziehen*, ist natürlich schwächer als die Verpflichtung, eine Maßnahme tatsächlich zu *treffen*. Allerdings hält das Protokoll auch fest, dass anderweitig bestehende internationale Verpflichtungen der Vertragsstaaten, zum Beispiel aus menschenrechtlichen oder opferschutzrechtlichen Instrumenten, unberührt bleiben. Das heißt, dass das Protokoll existierende weitergehende Verpflichtungen nicht außer Kraft setzt.

Ein Thema, das im UN-Protokoll nur in Kürze behandelt wird, ist das Aufenthaltsrecht des Opfers im Zielland. Mit diesem Aspekt beschäftigt sich eine EU-Richtlinie, die im April dieses Jahres beschlossen wurde und für Opfer des Menschenhandels und geschleppte Personen ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht im Zielland vorsieht (Richtlinie des Rates über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren).

Allen Opfern ist zunächst eine „Nachdenkfrist“ einzuräumen, während derer sie Anspruch auf Schutz und Basisversorgung haben und sich entscheiden sollen, ob sie mit den Behörden kooperieren wollen. Die Richtlinie gibt allerdings nicht vor, wie lange diese Nachdenkfrist dauern soll. So sind etwa in Belgien 45 Tage, in den Niederlanden 90 Tage vorgesehen (diese Regelungen wurden allerdings bereits einige Jahre vor dem Beschluss der Richtlinie geschaffen). Entscheiden sich die Opfer gegen eine Aussage als Zeuginnen, müssen sie das Land verlassen. Entscheiden sie sich dafür, dürfen sie maximal bis Ende des Strafverfahrens im Land bleiben. Aus menschenrechtlicher Sicht problematisch ist an diesem Modell, dass den Schutz primär nicht diejenigen Opfer bekommen, die ihn benötigen, sondern diejenigen, die willens sind, mit den Behörden zusammenzuarbeiten. Dieser Mangel verdeutlicht klar die Ausrichtung der Richtlinie, die nicht bezweckt, die Rechte der Opfer des Menschenhandels zu schützen, sondern die illegale Einwanderung in die EU zu bekämpfen, was auch klar aus dem ursprünglichen Entwurf der Europäischen Kommission hervorgeht.

Wir sehen also, dass aktuelle internationale Dokumente, die internationale Standards gegen den Menschenhandel definieren, zwar eine Reihe von opferrechtlich relevanten Aspekten berücksichtigen und dabei immerhin einen gewissen Mindeststandard setzen, was grundsätzlich begrüßenswert ist. Gleichzeitig aber liegt das vordergründige Interesse der Staaten, die dieses Dokument beschlossen haben,

ganz klar auf der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der illegalen Einwanderung und nicht auf dem Schutz der Rechte der Opfer. Dies manifestiert sich darin, dass Opferrechte zum Teil schwammig formuliert sind, zum Teil nur in sehr eingeschränktem Ausmaß zustehen (z.B. EU-Richtlinie: nur für OpferzeugInnen).

Allerdings besteht Hoffnung, dass diese Lücke von einer Konvention des Europarates über Maßnahmen gegen den Menschenhandel geschlossen werden könnte, deren Text seit etwa einem Jahr in Straßburg von StaatenvertreterInnen ausverhandelt und wahrscheinlich in den kommenden Monaten endgültig beschlossen werden wird. Ziel dieser Konvention ist es insbesondere, das Problem des Menschenhandels als Menschenrechtsverletzung zu thematisieren und eine angemessene Balance zwischen den Menschenrechten der Opfer und den Erfordernissen der Strafverfolgung der Täter zu schaffen. Weiters soll ein effektiver und unabhängiger Überwachungsmechanismus geschaffen werden, der die Implementierung der Konvention durch die Vertragsstaaten überwacht (vorgesehen ist eine Art Staatenberichterfahren). Der deklarierte menschenrechtliche Ansatz und die Schaffung eines effektiven Überwachungsmechanismus bilden ein wichtiges Gegengewicht zu den bisher erwähnten Dokumenten der UNO und der EU. Da alle EU-Mitgliedstaaten auch Mitglieder des Europarats sind, sind die Standards des Europarats auch auf sie anwendbar (sofern sie im konkreten Fall die Konvention ratifizieren) und geben somit Richtlinien vor, die die Lücken bestehender Instrumente wie der EU-Richtlinie zum Aufenthaltsrecht auffüllen. Dennoch bleibt es abzuwarten, wie sehr die ursprünglichen Erwartungen an die Konvention, starke Opferschutzbestimmungen einzuführen, auch tatsächlich erfüllt werden. In Hinblick auf eine ganze Reihe von Bestimmungen konnte bislang keine Einigung erzielt werden. Dies betrifft etwa die Forderung, dass Opfer für illegalen Grenzübertritt oder strafbare Handlungen (wie etwa Prostitution oder den Besitz gefälschter Dokumente) nicht bestraft werden sollen, die Mindestdauer des Aufenthaltsrechts und auch die Frage, ob und inwieweit Unterstützungsleistungen von der Aussagebereitschaft abhängig gemacht werden sollen.

Schlussbemerkungen

Frauenhandel ist ein komplexes Problem und hat viele verschiedene Facetten. Aufgeworfen werden Fragen der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, daneben geht es auch um Migration, Menschen-/Frauenrechte, arbeitsrechtliche Standards oder die Regelung der Prostitution. Effektive Strategien gegen den Frauenhandel müssen all diese Aspekte angemessen berücksichtigen. Ausschließlich repressive Strategien, die allein darauf abzielen, die organisierte Kriminalität oder die illegale Einwanderung zu bekämpfen, greifen jedenfalls zu kurz, da sie lediglich die Symptome, nicht aber die Ursachen des Problems berücksichtigen.

Ein umfassender Ansatz, der den Menschenrechten der betroffenen Frauen angemessen Rechnung trägt, muss alle der so genannten „3 p's“, nämlich *prosecution*, *prevention* und *protection* (also: Strafverfolgung der Täter, Prävention, Schutz der Rechte der Opfer) berücksichtigen.

1. In Bezug auf die Strafverfolgung ist es essentiell, dass alle Formen des Frauen- und Menschenhandels unter Strafe gestellt, effektiv untersucht und strafrechtlich verfolgt werden. Eine unabdingbare Voraussetzung für die Strafverfolgung ist eine gut funktionierende grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern.

2. Der Bereich der Prävention umfasst etwa Maßnahmen zur Beseitigung von Armut und Diskriminierung von Frauen in den Herkunftsländern, sowie Bewusstseinsbildungskampagnen, die an Risikogruppen adressiert sind und sie über die Anwerbungsmethoden der Menschenhändler, die Erfordernisse und legalen Möglichkeiten der Arbeitsmigration und über Unterstützungs- und Beratungsangebote informieren.
3. Das dritte „p“, „protection“, beinhaltet im Wesentlichen, dass gehandelte Frauen als Opfer eines Verbrechens anerkannt und nicht wie Täterinnen behandelt werden. Dies beinhaltet etwa die Bereitstellung von qualifizierter Beratung, Betreuung, medizinischer Versorgung und Unterkunft; die Gewährleistung eines Aufenthaltsrechts im Zielland, das sie vor Abschiebung schützt; der Schutz der körperlichen Sicherheit der Frauen und ihrer Familien; die Stärkung ihrer Stellung im Strafverfahren (etwa durch: schonende Einvernahmeformen, Befragung durch Polizeibeamtinnen, getrennte Warterräume, umfassende Information über ihre Rechte, Rechtsbeistand, Begleitung durch eine Vertrauensperson), und zwar für *alle* Opfer des Menschenhandels, ohne Unterschied, ob sie als Zeuginnen aussagen oder nicht.

Auch im Bereich der letzten beiden „p’s“ ist Kooperation ein wesentliches Element – im Sinne einer Kooperation zwischen allen betroffenen Akteuren: staatliche Behörden, NGOs, internationale Organisationen. Tatsächlich sind es in den meisten Staaten NGOs, die Informations- und Bewusstseinsbildungsarbeit leisten und für die Betreuung, Beratung und Unterbringung der Opfer sorgen. Diese Kooperation sollte formalisiert sein und auf einer klaren und transparenten Verteilung von Rollen und Verantwortlichkeiten beruhen.

Ein menschenrechtlicher Ansatz, der die Rechte der betroffenen Frauen schützt und ihre Unterstützung und Stärkung im Sinne eines Empowerment bezweckt, ist ein essentieller Bestandteil einer effektiven Strategie gegen den Frauenhandel. In diesem Sinne möchte ich abschließend aus einem Dokument des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte zitieren, mit dem Titel „Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking“: *“[V]iolations of human rights are both, a cause and a consequence of trafficking in persons. Accordingly, it is essential to place the protection of all human rights at the centre of any measures taken to prevent and end trafficking.”* (Übersetzung: „Menschenrechtsverletzungen sind sowohl Ursachen als auch Konsequenzen des Menschenhandels. Daher ist es notwendig, den Schutz aller Menschenrechte in das Zentrum aller Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels zu stellen.“)

Die geplante Konvention des Europarats hat das Potenzial, ein internationales Regelwerk zu schaffen, das einen solchen Menschenrechtsansatz verfolgt und die diesbezüglichen Schwachstellen des UN-Protokolls und der EU-Richtlinie auszugleichen. Es bleibt also zu hoffen, dass die diesbezüglichen Lobbying-Bemühungen zahlreicher NGOs, unter federführender Beteiligung von amnesty international und anti-slavery international, auch erfolgreich sein werden.

Frauen als Gewaltopfer aus menschenrechtlicher Perspektive

Dr. Albin Dearing, Jurist, dzt. Implementierung von Menschenrechtsprojekten für EU und OSZE

Ich möchte mich dem Thema nähern, indem ich vom Allgemeinen zum Besonderen gehe, beginnend beim Gewaltbegriff. Was bedeutet er, insbesondere im Verhältnis zu den Menschenrechten? Von dort werde ich mich weiterbewegen zu den Frauenrechten und mich mit Gewaltbeziehungen und der Situation von Frauen beschäftigen, die Opfer von Gewaltbeziehungen sind, um von dort zu den Opferrechten zu kommen. Ganz zum Schluss möchte ich auch noch etwas zu den Täterrechten sagen, um das Bild abzurunden.

Gewalt

Warum Gewalt als menschenrechtliches Thema interessant ist, scheint mir einen doppelten Hintergrund zu haben:

Einerseits droht eine Verengung des Menschenrechtsthemas dadurch, dass menschenrechtliche Ansprüche in Österreich lange Zeit als Abwehrrechte formuliert wurden, also als Freiheitsansprüche der Individuen gegenüber dem Staat. Das hat dazu geführt, dass sowohl die Gewalt der Organe des Staates als auch die vom Staat tolerierte Gewalt als menschenrechtliches Thema gesehen worden, aber erstaunlich lange die Gewalt zwischen Privaten menschenrechtlich stark unterbelichtet geblieben ist. Das ist auch der CEDAW- Konvention abzulesen, dort kommt das Wort „violence“ nicht vor. Es kommt zwar „trafficking“ vor als eine Form von Gewalt, aber das Wort „violence“ selbst nicht.

Die zweite Verengung der menschenrechtlichen Diskussion ist ihre Reduktion auf einen Gleichheitsdiskurs. Dass allen Menschen von Natur aus die gleichen Rechte zukommen, das ist der liberale Zugang zum Menschenrechtsthema. An der Gewaltthematik lässt sich gut deutlich machen, dass es dort nicht um Gleichheitsansprüche geht. Es geht nicht darum, dass Menschen gleichermaßen Gewalt erleiden oder vor ihr verschont werden. Gewalt ist etwas, das den Menschen höchstpersönlich betrifft – auf welche Weise, versuche ich im Weiteren deutlich zu machen.

Wenn man den liberalen Zugang einmal näher beleuchtet, dass von Natur aus alle Menschen gleiche Rechte haben, dann ist die Verkürzung darin angelegt, dass die Personen vorgestellt werden als etwas, das die Rechtsordnung vorfindet. Das war insbesondere die Grundlage der Philosophie der Aufklärung – der Zugang nämlich, dass die Bürger Anspruch auf die gleiche Behandlung durch den Staat haben und gleiche Rechte. Der Diskurs des späten 19. Jahrhunderts, insbesondere auch die Theorie des symbolischen Interaktionismus, hat deutlich gemacht, dass wir früher ansetzen müssen. Es ist so, dass die Personen einander konstituieren in Interaktionen, in denen sie sich die Qualität als Person wechselseitig zuerkennen, in Anerkennungsbeziehungen also. Unsere Persönlichkeit verdanken wir dem Umstand, dass wir einander Respekt zollen, einander achten und das immer wieder in alltäglichen Interaktionen deutlich machen. Und in den sogenannten „starken“ Beziehungen kommt noch die weitere Qualität einer von Zuneigung und Vertrauen getragenen Anerkennung hinzu.

Warum sage ich das? Weil ich Gewalt begreife als das Gegenteil. Wenn Sie so wollen, würde ich bei der Definition der Menschenrechte vom Achtungsanspruch

des/der Einzelnen ausgehen und ihn der Gewalt als einer Interaktion, der gerade diese Achtung abgeht, entgegensetzen. Das mag überraschen, denn bei Gewalt denkt man an etwas viel Handfesteres, aber dieses Handfeste muss nicht immer vorhanden sein. Ich glaube, dass man Gewalt vor allem als Instrumentalisierung sehen sollte, das heißt, als eine Beziehung zwischen Menschen, in der genau dieser Respekt und Autonomieanspruch nicht zugestanden wird.

Ein gutes Thema – ein Unterthema – ist das „stalking“. Dabei geht es um ein Verhalten, in dem ein Mensch einen Besitzanspruch auf die Privatsphäre eines anderen geltend macht, indem er diesen anderen Menschen – und das ist dann eben meistens eine Frau - mit SMS bombardiert oder mit Telefonterror überzieht. Der Anspruch, im Leben der anderen Person vorzukommen, auch dann, wenn diese es nicht will, also nicht zu akzeptieren, dass man dort unerwünscht ist - das ist eine Form von Gewalt, weil sie sich über die Autonomie der Person hinwegsetzt, weil sie verdinglicht. Man könnte von „sozialer Gewalt“ sprechen. Es ist nicht die physische Gewalt aus dem klassischen Bild, es ist nicht psychische Gewalt – ich will mich hier gegen einen pathologisierenden Zugang verwehren - es ist soziale Gewalt. Es ist der Anspruch, auch gegen den Willen einer anderen Person eine Beziehung zu ihr herzustellen und laufend zu reproduzieren.

So gesehen ist die Basis der Menschenrechte dieses Einander-Achten. Die Zuerkennung von Verantwortung, die Zuerkennung von Autonomie, ist der Beginn der Personalität. Und erst an diese knüpft die Zuerkennung der einzelnen Rechte an, auch die Zuerkennung gleicher Rechte.

Frauenrechte

Bis etwa 1990 blieb auf der internationalen Ebene das Thema Gewalt ausgeblendet. Die neue Frauenbewegung war bestrebt, dieses Thema ins Gespräch zu bringen. Wenn man den Diskurs der Frauenbewegung in den späten 60er Jahren und dann ab 1971 in Westeuropa ansieht, dann gab es zwei vorrangige Themen: einerseits das Thema Abtreibung, bei dem der Autonomieanspruch der Frauen nachdrücklich geltend gemacht wurde, und andererseits der Hinweis auf Gewalt in Privatbeziehungen. Beiden Themen war gemeinsam, dass sie zum einen auf den Autonomieanspruch (die Personalität) von Frauen pochten und zum anderen bewusst machten, wie politisch die Gestaltung der Privatsphäre ist.

In Österreich und wohl auch in anderen westeuropäischen Staaten ist daraus die Frauenhausbewegung entstanden, die einen ganz entscheidenden Fortschritt im gesellschaftlichen Umgang mit der Gewalt in der Privatsphäre erreicht hat. Allerdings musste sie auch erdulden, dass die Frauenhäuser bald mit dem Thema alleingelassen wurden. In Österreich begannen deshalb Frauen aus der Frauenhausbewegung zu Anfang der 90er-Jahre dagegen zu protestieren und bewusst zu machen, dass sich die staatlichen Institutionen - hauptsächlich Polizei und Justiz - nicht drücken dürfen. So kam es in Österreich über die Thematisierung durch die Frauenhausbewegung zum Gewaltschutzgesetz, das den Hintergrund für das bildet, wovon ich heute sprechen will.

Gewaltbeziehungen

Gewalt an Frauen hat viele Gesichter. Ich werde mich im Folgenden mit *Gewaltbeziehungen* beschäftigen, weil diese Form der Gewalt ein besonders verbreitetes Phänomen ist und wohl der wichtigste Bereich von Gewalt an Frauen. Den Handel mit Frauen werde ich im weiteren aber nicht ausdrücklich thematisieren, weil er in einem gesonderten Vortrag behandelt wird.

Was richtet Gewalt in der Seele des Opfers an? Eine Politik, die sich auf die Beschäftigung mit den Bedürfnissen und Rechten von Gewaltopfern einlässt, muss sich zuallererst um diese Bedürfnisse kümmern. Es trifft sich und ist kein Zufall, dass die Traumaforschung in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte gemacht hat.

Ein seelisches Trauma entsteht dadurch, dass mit einem Menschen etwas geschieht, worauf dieser Mensch nicht vorbereitet ist. Dadurch entsteht im Erleben dieses Menschen ein Bruch. Wenn es eine situative Gewalterfahrung ist, die ganz überraschend eintritt, dann ist der Bruch im Erleben des Opfers besonders deutlich. Typischerweise können die Betroffenen dann unmittelbar nach dem Gewalterlebnis nicht zur Sprache bringen, was ihnen geschehen ist. Es fehlen ihnen dazu die Begriffe und Kategorien. Denn davon auszugehen, dass wir geachtet werden, gehört zu unserer Sozialisierung. Die frühe Erfahrung, dass wir geachtet werden, dass uns Autonomie zuerkannt wird und dass wir deshalb unser Leben kontrollieren und verantworten, gehört zu unserer fundamentalen Sozialisation, sodass wir auf eine Situation der Verdinglichung und des Verlusts von Kontrolle darüber, was mit uns geschieht, nicht vorbereitet sind. Und diese Überforderung des kategorialen Apparats, mit Hilfe dessen wir unser Erleben wahrnehmen, führt dazu, dass „der Film reißt“ und dass wir den traumatisierenden Teil unseres Erlebens nicht begreifen und damit im strengen Sinne des Wortes nicht erfahren.

In Gewaltbeziehungen entsteht diese Diskontinuität nicht abrupt, sondern als sukzessive Verrückung und ist deshalb für die Außenwelt nicht immer leicht zu sehen. Es sind kleine Haarrisse in den Kategorien, in denen die Welt erfahren wird, die allmählich zu einem Realitätsverlust führen, dazu führen, dass die eigene Wahrnehmung dessen, was einer Frau geschieht, was sie erleidet, nicht der Wahrnehmung der Außenwelt entspricht.

Eine Gewaltbeziehung ist Folge eines Machtungleichgewichts. Hier wird es wichtig, das Allgemeine im Besonderen zu sehen. Gewalt an Frauen in der Privatsphäre ist Folge des gesellschaftlichen Ungleichgewichts, der ungleichen Verteilung von Macht und sozialen Ressourcen. Diese Ungleichverteilung bringen Menschen in ihre heterosexuellen Beziehungen mit. Und weil private Beziehungen weitgehend jenseits sozialer Kontrolle stattfinden, kann dieses Ungleichgewicht von Männern dazu benützt werden, Gewaltbeziehungen aufzubauen, in denen sie das Machtgefälle allmählich verstärken und dem Opfer sukzessive weiterhin Ressourcen entziehen: mentale Ressourcen, Selbstachtung, Gesundheit, ökonomische Ressourcen usw.

Weil das Machtgefälle schon gesellschaftlich vorgegeben ist, gelingt es dem Täter, dem Opfer seine Sichtweise zu oktroyieren, was zu der merkwürdigen Identifikation von Gewaltopfern mit Perspektiven und Definitionen des Täters führt, was landläufig als „Stockholm-Syndrom“ bezeichnet wird.

Opferrechte

Der Weg aus der Gewaltbeziehung ist ein genau so langwieriger Prozess wie der Weg hinein.

Opferrechte müssen in diesen langwierigen Interventionsprozess eingeschrieben werden. Wenn wir den Bedürfnissen der Opfer von Gewaltbeziehungen genügen wollen, dann müssen wir die Opferrechte dort zur Sprache bringen, wo sie den Opfern wirksam helfen.

Es gibt sechs Kategorien von Opferrechten:

Recht auf Gesundheit

Recht auf Sicherheit

Recht auf Schonung

Recht auf Gerechtigkeit

Recht auf Wiedergutmachung

Recht auf Resozialisierung.

Gesundheit: Wenn die Polizei interveniert, dann geht es zu allererst um die Verhinderung von (weiteren) Verletzungen. Das ist banal, aber praktisch wichtig.

Sicherheit: Erst wenn sich das Opfer in Sicherheit weiß, kann es Schritte aus der Gewaltbeziehung heraus unternehmen. Auch das ist banal, ist jedoch lange Zeit übersehen worden. Solange die Gewaltbeziehung fortbesteht oder das Opfer noch unter dem Eindruck der Gewaltbeziehung steht, ist von ihm nicht zu erwarten, dass es etwas gegen den Täter unternimmt, etwa als Zeugin aussagt, eine Ermächtigung zur Strafverfolgung erteilt oder beim Zivilgericht einen Antrag stellt.

Schonung: Wie gesagt, versteht das Opfer in einer ersten Phase nach der Gewalterfahrung regelmäßig noch nicht, was ihm geschehen ist. Es ist überfordert, wenn es seine Geschichte erzählen soll. Der Aufbau leistungsfähigerer Kategorien steht noch aus. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat 2002 wohl erstmals formuliert, dass das Recht des Opfers auf Schonung vor übermäßiger Inanspruchnahme ein Recht unter Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention darstellt, das abgewogen werden kann und muss gegen Rechte des Beschuldigten im Rahmen des Strafverfahrens. In Österreich steht ein Strafverfahren, das Frauen als Gewaltopfern ausreichend schont und alles unternimmt, um ihnen sekundäre Traumatisierungen zu ersparen, noch aus.

In dieser ersten Phase geht es auch darum, das Opfer dabei zu unterstützen, den Spalt in seiner Biographie dadurch zu schließen, dass es begriffliche Kategorien aufbaut, die es ihm später ermöglichen, seine Geschichte zu erzählen. In Österreich besteht eine wesentliche Leistung der Interventionsstellen gegen Gewalt in der Privatsphäre darin, dass es ihnen gelingt, eine Vertrauensbasis zu den Opfern herzustellen, die eine Grundlage dafür bietet, der von Gewalt betroffene Frau dabei zu helfen, zu einer realistischen Wahrnehmung dessen zu finden, was ihr geschehen ist. Die Erkenntnis, dass es Alternativen zur Fortsetzung der Gewaltsituation gibt, ist ja die Voraussetzung dafür, dass das Opfer eine Entscheidung treffen kann, etwa einen Antrag an das Familiengericht zu stellen. Es geht darum, die betroffene Frau in die Lage zu versetzen, ohne Überforderung eine informierte Entscheidung über ihre Zukunft zu treffen. Bei Gewaltopfern ist das ein hoher Anspruch.

Daran erst kann sich ein Strafprozess anschließen – und nicht umgekehrt. Früher wurde das Opfer in erster Linie in Kategorien des Strafprozesses gesehen, als Zeugin nämlich. Hinzu kam und kommt oft noch der banale Irrtum anzunehmen, dass sich diese Zeugin an das Gewaltgeschehen umso besser erinnern kann, je rascher sie vernommen wird. Solches Unwissen und Unverständnis führt zu systematischer sekundärer Traumatisierung. (Parallelen dazu gibt es beim Frauenhandel: Unmittelbar nach der Befreiung aus den Klauen des Menschenhändlers wird von den Frauen erwartet zu entscheiden, ob sie als Zeuginnen zur Verfügung zu stehen oder nicht. Tatsächlich braucht es oft Monate, bis Frauen, die Opfer von Frauenhandel wurden, das entscheiden können).

Anerkennung als Opfer

Sobald das Opfer in der Lage ist, einen realistischen Blick auf seine Situation zu richten, das Erlebte in die eigene Biografie einzuordnen, seine Geschichte zu erzählen, erwartet es, mit dieser Geschichte auch gehört zu werden. Dazu wäre der Strafprozess da. Die Opfer wollen bestätigt hören, dass es nicht ihre Schuld war. Weit verbreitet ist ja, dass Opfer männlicher Gewalt die Schuld bei sich selbst suchen, vor allem weil ihnen das vom Gewalttäter eingeredet worden ist. Die Opfer sind also von Selbstvorwürfen zu entlasten, indem ihnen klar gesagt wird, dass die Verantwortung für die Gewalt beim Täter liegt. Das wäre die Aufgabe der Strafjustiz, des Strafprozesses.

Recht auf Gerechtigkeit: Eine solche klare Botschaft wäre ein wichtiger erster Schritt dazu, das Opfer Gerechtigkeit erfahren zu lassen. Dies zu tun, wäre eine primäre Aufgabe der Strafjustiz; und darauf hat das Opfer auch ein Recht. Es gibt mehr als 60 Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg nach Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention, denzufolge ein Opfer gegenüber dem Staat das Recht auf ein Strafverfahren hat, das mit dem Ziel zu führen ist, die Verantwortung des Täters festzustellen; und das ist eine Bringschuld des Staates: Wenn eine Strafverfolgungsbehörde von einer Straftat erfährt, hat sie von sich aus tätig zu werden.

Recht auf Entschädigung: Geld zu erhalten ist für die Opfer meist nicht das Wichtigste, die Bedeutung des Rechts auf finanzielle Entschädigung wird oft überschätzt. Wichtig ist aber, auch in diesem Kontext auf die Mitverantwortung des Staates hinzuweisen, zumal der Täter als vorrangiger Schuldner aus praktischen Gründen oft ausfällt.

Recht auf Resozialisierung: Gewaltopfer kommen mit ihrer Erfahrung zunächst oft nicht zurecht und werden aus den sozialen Geleisen ihres Alltags geworfen. Es braucht einige Zeit, bis sie die Kategorien finden, die es ihnen ermöglichen, in die Sicherheit und Routiniertheit des Alltags zurückzufinden. Oft gehen soziale Beziehungen verloren, manche Frauen verlieren ihre Arbeit, weil sie dort „Schwierigkeiten machen“, FreundInnen gehen verloren, weil die Frau „nicht mehr die alte“ ist, es geschieht ein Stück Entsozialisierung, ein Herausfallen aus dem Netz sozialer Beziehungen. Man muss sehen, dass Opfer dann, wenn sie wieder in der Lage sind, soziale Beziehungen aufzubauen, darin unterstützt werden müssen. Dieses Recht muss daher auch als ein elementares Opferrecht anerkannt werden.

Die menschenrechtliche Situation des Täters

Hier ist nicht die Rede von den Menschenrechten der Verdächtigen, weil als selbstverständlich gelten darf, dass diesen ein angemessener Raum zu ihrer Verteidigung bleiben muss und die Unschuldsvermutung gilt. (Straßburg betont immer wieder, dass es nicht genügt, dass Gerechtigkeit geschieht, sondern es muss auch *gesehen* werden können, dass sie geschieht. Das ist gerade dann wichtig, wenn es eine drückende Beweislast gibt, sodass jede/r meint, es sei offensichtlich, wer der Täter ist. Gerade auch dann muss das Verfahren so gestaltet werden, dass sich ein etwaiger Irrtum herausstellen würde.)

Es geht mir hier aber um den tatsächlichen Gewalttäter. Auch er hat natürlich unverwirkbare Menschenrechte. Wir verkürzen die Strafjustiz um eine wichtige Funktion, wenn wir diese Menschenrechte nicht sehen.

Ein Gewalttäter hat ein Recht darauf, verantwortlich gemacht zu werden. Menschenrechte bauen sich über wechselseitige Anerkennung auf, und zwar über die Anerkennung als Personen. Und das bedeutet wesentlich: als Personen, die Verantwortung für ihr Verhalten tragen und auch tragen können. Ein Schuldstrafrecht bedeutet ja zu allererst, das wir anerkennen, dass der Täter als Person auch rechtmäßig hätte handeln können. Wir verurteilen deshalb das Verhalten und unter Umständen auch Haltungen des Täters, aber niemals diesen selbst als Person, sozusagen insgesamt.

An dieser Stelle dürfen Rechte und tatsächliche Bedürfnisse nicht gleichgesetzt werden. Es ist ja offensichtlich nicht so, dass jeder Täter das dringende Bedürfnis hätte, verantwortlich gemacht zu werden. Ein soziales System, das sich als Einlösung von menschenrechtlichen Garantien versteht, muss aber dennoch davon ausgehen, dass Menschen, die etwas Grundfalsches getan haben, ein Recht darauf haben, verantwortlich gemacht zu werden. Nur so können Gewalttäter auch in der Gesellschaft verbleiben. Auch die Umgebung des Täters muss ja damit zurechtkommen, dass dieser eine Gewalttat begangen hat. Eine Vorbedingung für die Fortsetzung der sozialen Beziehungen zum Täter ist deshalb, dass dieser in einem formalisierten Verfahren zur Verantwortung gezogen wird. Danach hat der Täter einen Anspruch darauf, dass ihm sein Verhalten nicht mehr weiter zum Vorwurf gemacht wird. Damit kann sich eine Normalität in seinen sozialen Bezügen wieder einstellen, in denen er weiterhin als Person Anerkennung genießt.

Ganz besonders wichtig ist dieser Aspekt für die Opfer. Sie müssen erfahren können, dass nicht sie, sondern die Täter verantwortlich gemacht werden. Vom Täter zu hören, was in ihm vorging, warum es zu den Gewalthandlungen gekommen ist, das ist ein wichtiges Bedürfnis von Frauen, die Gewalt erfahren haben. Deshalb ist der Strafprozess so zu gestalten, dass er die Bereitschaft des Täters weckt und fördert, selbst Verantwortung für sein Verhalten zu übernehmen. Wenn wir das Recht des Täters, Verantwortung zu tragen, in den Hintergrund schieben, verletzen wir damit auch menschenrechtliche Ansprüche der Opfer.

Gesundheitsrisiko Gewalt Fakten und Trends in Europa

*Mercedes Juarez MSc, Programme Manager Gender Mainstreaming
and Women's Health, Regional Office for Europe, WHO*

Unser Büro ist in Kopenhagen angesiedelt, und wir beschäftigen uns mit 52 Mitgliedsstaaten in Westeuropa, Osteuropa und mit zentralasiatischen Staaten. Wir dokumentieren globale Initiativen gegen Gewalt an Frauen. Aus den einzelnen europäischen Ländern stehen uns nur wenige Daten zur Verfügung, weshalb ich mich hauptsächlich mit globalen Themen beschäftige, speziell mit dem Gesundheitsaspekt, der als Problem noch nicht in das Bewusstsein der Behörden gedrungen ist. Ich selbst bin zuständig für das gender-Programm und gehe daher besonders auf die geschlechtsspezifischen Seiten des Themas ein. Im Mittelpunkt steht die geschlechtsabhängige Gewalt. Dazu gehören auch die Machtverhältnisse, die zu geschlechtsabhängiger Gewalt führen.

Was verstehen wir unter „Gewalt“ als Notfall in der öffentlichen Fürsorge? Es geht um Gewalt als Gefährdung der menschlichen Sicherheit, als Verletzung der Achtung und des Rechts und der ethischen Prinzipien, als Missachtung der Integrität, der bürgerlichen Rechte, als Gefahr für nachhaltige Entwicklung. Selbst eine wirtschaftliche Dimension der Gewalt lässt sich dokumentieren, sie ist eine teure Epidemie. In diesem Sinn bedeutet Gewalt eine Notlage für die öffentliche Gesundheit.

Gewalt gegen Frauen hat eine physische, sexuelle, verbale, mentale und soziale Dimension. Sie zeigt sich in der geschlechtsspezifischen Abtreibung (in Indien), wo dem Fötus auf Grund seines Geschlechts selektiv Gewalt angetan wird, aber auch in mentalen Zwängen. Die Basis dazu liegt in der Ungleichverteilung der Macht zwischen Männern und Frauen, die durch Stereotypen, Kultur, Normen und Wertvorstellungen gefestigt wird. Männer haben ein Übergewicht und hindern Frauen am Zugang zu den Ressourcen - auch im Gesundheitsbereich. Dazu gibt es zahlreiche Dokumentationen. Gerade im familiären Bereich sind Frauen oft der Gewalt ausgesetzt. Sie haben keinen Zugang zu ausreichender Ernährung, sie kommen sehr spät – manchmal zu spät - zu den öffentlichen Gesundheitseinrichtungen. Zuerst kommen die Kinder, dann der Mann, zuletzt erst die Frau.

Gewalt gegen Frauen wird oft als Kriegswaffe eingesetzt. Das ist ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Die Gewalt führt im Konflikt zu Flucht und Migration. Im Sudan gibt es gerade eine ethnische Säuberung.

Das Problem ist von der UNO als solches anerkannt worden, und verschiedene Instrumente wurden geschaffen. Es gibt sowohl regionale wie globale Instrumente als auch länderspezifische. Viele Länder haben Verpflichtungen übernommen und versuchen, ihnen nachzukommen. Sie sehen Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsthema und gehen dagegen vor. Viele Behörden und UNO-Organisationen sind beteiligt: das UNO-Kommissariat für Flüchtlinge, UNIFAM befasst sich mit der Familienplanung, UNICEF ist ein Kinderhilfswerk (in 90 Prozent der Fälle sind die Kinder anwesend, während der Frau Gewalt angetan wird). Es gibt viele internationale Institutionen, die versuchen, die Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen. Es gibt auch globale Kampagnen. Die UNO wurde schon 1987 aktiv. Wir

müssen die Gesellschaft dazu bringen, Gewalt gegen Frauen als Problem wahrzunehmen, sie nicht als Privatangelegenheit zu sehen, sondern als Angelegenheit der Gesellschaft. Wir müssen eingreifen, weil es sich letztlich um eine Epidemie handelt. Wir müssen hier aktiv werden wie bei einer Epidemie von Malaria oder Tuberkulose. Wir müssen die Menschen im rechtlichen und medizinischen Bereich davon überzeugen, dass es hier tatsächlich um ein gesellschaftliches Problem geht.

Die UNO-Initiativen werden in verschiedener Form umgesetzt. Es gibt Länderberichte, regionale und Länderprojekte. Auf UNO-Ebene unterstützen wir verschiedene Diskussionen und Initiativen zum Thema. Dabei haben wir mehrere Lektionen gelernt. Erstens: wir müssen Dokumentationen sammeln. Ein besonderes Problem dabei ist die Gewalt in der Ehe, die seit Jahrhunderten als Privatsache gilt, zum Teil gar nicht als Gewalt gesehen wird und manchmal endemisch ist. Der Täter wird zuerst als Partner und erst dann als Täter gesehen. Hier ist eine Änderung in der Gesetzgebung besonders schwierig.

Die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen braucht auch Ressourcen. Dabei liegt sie im Wettstreit mit anderen Projekten wie etwa der Bekämpfung von AIDS. Wir brauchen Dienstleistungen zu unserer Unterstützung. Das Problem ist nicht auf den Gesundheitsbereich beschränkt, es muss eine Kooperation zwischen den einzelnen Bereichen geben. Erziehung, Rechtsprechung und Gesundheitswesen müssen gemeinsam die Verantwortung tragen und gemeinsam die Frauen betreuen, die sich an eine Beratungsstelle wenden. Bisher sind solche allgemeinen Ansprechstellen noch nicht geschaffen worden, obwohl guter Wille durchaus vorhanden ist. NGOs sind hier voraus, sie sind näher am Thema und an der Gemeinschaft, sie müssen sich einbringen.

In Afrika kann es 10 bis 15 Jahre dauern, bis eine Frau sich an eine öffentliche Gesundheitsstelle oder an Behörden wendet. Sie lässt sich von ihrem Chief abhalten. Es geht um eine Änderung der Haltung und von Stereotypen. Die Informationstechnologien müssen genutzt werden, damit eine Bewusstseinsänderung stattfinden kann.

Rollenstereotypen

Ein genderpolitischer Ansatz muss sich an den öffentlichen und den privaten Sektor richten.

Im privaten Sektor ist eine spezielle Dynamik im Verhältnis zwischen den Familienmitgliedern wirksam. Das gilt für das Verhältnis zwischen den Generationen und für das Rollenverständnis. Wie soll sich eine Frau benehmen, was ist ihre Rolle. Wir werden als Mann oder Frau geboren, aber was das bedeutet, wird durch die Kultur bestimmt. In Kirgistan fühlen sich Männer für ihre Frauen verantwortlich, sie betrachten sie als ihren Besitz, den sie auch beschützen müssen.

Hier gibt es Veränderungen. Diese werden mit Misstrauen und zum Teil mit Verachtung betrachtet. Gesellschaftliche und kulturelle Traditionen haben nach wie vor starken Einfluss. Die Gruppen, die am wenigsten Zugang zu Informationen haben, sind am wenigsten frei. Und: Je verletzlicher Frauen in wirtschaftlicher Hinsicht sind, umso eher sind sie Gewalt ausgeliefert.

Wir brauchen die Öffentlichkeit, die Behörden, die Zivilgesellschaft. Wir müssen alle zusammenarbeiten, um das Problem zu lösen. Das Problem ist kein reines Problem der Gesundheitsfürsorge, sondern ein soziales Problem. Es hat auch eine

wirtschaftliche und kulturelle Dimension. Wir müssen die PolitikerInnen und die Regierungen beeinflussen, damit sie unser Anliegen zu dem ihren machen. Wir brauchen also einen sektorübergreifenden Ansatz. Der soziale Sektor, der Rechtsbereich, der medizinische Bereich, Medien und Justiz müssen zusammenarbeiten. Ich habe manchmal den Eindruck, bei uns im Norden sei das schwieriger umzusetzen als im Süden, denn hier sind alle so hochspezialisiert. In Österreich gibt es viele Organisationen und Gruppen, die versuchen, das Problem zu dokumentieren und dagegen zu kämpfen.

Wir müssen das öffentliche Gesundheitswesen zur Verantwortung ziehen, was wirklich nicht einfach ist. Wir haben einen kurativen und einen präventiven Ansatz. Ein Opfer, das zu einer Betreuungsstelle kommt, erhält nur mit Schwierigkeiten Hilfe und Unterstützung. Es geht immer um Effizienz, um Kosten-Nutzen und effiziente Ressourcennutzung. Wenn Sie als PatientIn zum Arzt/zur Ärztin kommen und erklären wollen, welches Problem Sie haben und vielleicht Wünsche zur Therapie oder nach einer alternativen Therapie äußern wollen oder Lebensstilberatung brauchen, dann ist in der Regel kaum Zeit, das zu besprechen. Wenn schon ein/e „gewöhnliche/r“ PatientIn nicht dazu kommt, ein wirkliches Gespräch zu führen, wie soll dann eine Frau mit sehr niedriger Selbstachtung mit dem Arzt/der Ärztin besprechen, was sie tatsächlich erlebt, wie soll sie den Zugang schaffen zu dem Arzt/ der Ärztin, der/die so beschäftigt ist, seine/ihre Routine abspult und an die PatientInnen im Wartezimmer denkt.

Das öffentliche Gesundheitswesen befasst sich nicht mit dem Individuum, sondern mit der Gesellschaft als Ganzes. Es braucht also zunächst Dokumentationen, Belege, Beweise, dass es das Problem gibt. Es gibt aber nur wenige Berichte und Daten zur Gewalt gegen Frauen. Nur die Spitze des Eisbergs ist durch Daten belegt. Wir brauchen Ressourcen, um zeigen zu können, wo das Problem liegt und welche Ausmaße es hat. Wir brauchen genauere Daten. Es gibt Angaben, dass bis zu 70 Prozent der Frauen Opfer von häuslicher Gewalt werden. Aber Genaueres ist nicht bekannt. Wir sehen nur die Fälle, die tödlich enden – aber für die ist es dann zu spät. Wir brauchen Information am Fuß der Pyramide, wo die Fälle noch nicht tödlich sind. Erst wenn sich Frauen völlig verzweifelt an die Gesundheitsstellen wenden, werden wir aktiv – das ist viel zu spät. Die Prävention muss früher einsetzen. Wir müssen der Regierung und der Gesellschaft zeigen, dass es sich hier um ein gewaltiges Problem handelt. Wir brauchen die Daten, um die Regierungen zu überzeugen, um Prävention zu betreiben und die Maßnahmen zu evaluieren. Wenn bei der Ärztin oder dem Arzt von Gewalt berichtet wird, wissen die nicht, was sie tun sollen, also tun sie nichts.

Wir müssen Richtlinien entwickeln, die in die routinemäßigen Untersuchungen eingebaut werden können. Wir sehen oft die Spuren der Gewalt bei Schwangeren. Aber wir wissen nicht, wie wir damit umgehen sollen. Soll der Arzt/die Ärztin eine Anzeige erstatten, die Frau wieder nach Hause schicken? Wird der Ehemann noch aggressiver, wenn ihn Arzt oder Ärztin ansprechen? Wir brauchen also Leitlinien.

Wichtig ist die Sensibilisierung für das Problem. Die NGOs sind dabei sehr aktiv und gut. Es muss aber noch mehr geschehen, damit sich auch auf politischer Ebene etwas bewegt. Man muss mit den höchsten politischen Ebenen sprechen, um eine Änderung der Politik zu erreichen. Nur wenn das Problem als Epidemie gesehen wird, dann wird es auch Mittel zu seiner Bekämpfung geben. Wir haben es mit dem wissenschaftlichen Aspekt des Problems zu tun, wir brauchen Forschungsgelder wie für die Bekämpfung anderer Epidemien.

Wir haben eine globale Studie durchgeführt, aus der ich einige Daten bekannt geben möchte, auch wenn sie erst im kommenden März veröffentlicht wird. Darin gibt es eine Statistik über Gewalt in der Ehe, an deren Spitze Nicaragua steht. Das hat, abgesehen von der Macho-Kultur, mit der dort herrschenden Armut zu tun, die die Frauen verletzlicher macht. In Norwegen dagegen erleiden nur 18 Prozent der Frauen Gewalt in der Ehe, auch in Kanada ist der Prozentsatz relativ gering. In diesem Zusammenhang fällt auf, dass in Südafrika nur 13 Prozent angegeben werden. Wie kommt das? Vermutlich handelt es sich hier um eine Spätfolge der Apartheid und hängt mit den Unterschieden zwischen Stadt und Land zusammen (vielleicht sind Dörfer unterrepräsentiert), vielleicht gab es aber auch Schwierigkeiten mit der Sprache. Für die USA werden 23 Prozent angegeben. Da stellt sich die Frage, ob die MigrantInnen und Minderheiten angemessen berücksichtigt wurden.

Eine weitere Studie, die wir durchgeführt haben, bezieht sich auf Vergewaltigung in der Ehe. Wir untersuchten pro Land zwei Städte, in Brasilien zum Beispiel Bernambuco und Sao Paulo. Sao Paulo ist städtischer, daher ist Vergewaltigung in der Ehe dort offenbar seltener.

Kosten der Gewalt

Wo es keine Prävention gibt, müssen kurative Maßnahmen bezahlt werden. Die direkten Kosten entstehen im medizinischen Bereich, bei der geistigen Gesundheit. Es muss Notfalleinrichtungen geben, wir brauchen die Exekutive und Gerichte und den Rechtsvollzug. Die Gerichtsmedizin stellt eine Verbindung zwischen Medizin und Rechtsbereich her. Die direkten Kosten sind ein wirtschaftliches Problem, wir beschäftigen uns eher mit der menschenrechtlichen Seite. Gerichtsmediziner sollen das Problem nicht isoliert sehen, sondern als Problem der Gesellschaft, als Menschenrechtsproblem.

Es gibt auch indirekte Kosten. Dazu gehören vorzeitiger Tod, verlorene Produktivität und Krankenstände. Dazu kommt der Verlust an Lebensqualität der Frauen, der Verlust an Selbstwertgefühl, weil sie in eine Opferrolle geraten. Wie können wir die Kosten reduzieren, wie verhindern, dass es so viele Opfer von Gewalt gibt?

Wir müssen Problembewusstsein schaffen – bei den PolitikerInnen und den Menschen im Gesundheitsbereich, in der Justiz und den sozialen Netzwerken. Das medizinische Personal muss Leitlinien bekommen. Wir müssen mit den GesundheitsministerInnen zusammenarbeiten. Das medizinische Personal muss geschult werden. Die praktischen ÄrztInnen brauchen eine Anleitung (die Frauen kommen manchmal wegen eines anderen Problems), nur so kann der Missstand überhaupt aufgezeigt werden. Die praktische Ärztin oder der Arzt muss wissen, an welche Stellen sie/er die Patientin weiterleiten kann, wo sie Unterstützung und Beratung bekommt.

Das Problem muss auch in Hinblick auf den Täter angegangen werden. Mit seiner Abstrafung ist es nicht getan. Die Frauen sind oft emotionell abhängig von ihrem Partner und können sich nicht von ihm lösen. Ich habe erlebt, dass eine Frau drei Jahre gegen ihren Partner gekämpft hat und dann die Klage doch zurückzog. Sie sieht in ihm den Vater ihrer Kinder und ist voller Schuldgefühle, wenn sie gegen ihn vorgeht. Wir müssen also vor allem dafür sorgen, dass die Opfer an kompetente Stellen weitergeleitet werden. Die WHO hat eine Reihe von Dokumenten erarbeitet, um die Regierungen und das medizinische Personal zu unterstützen.

Das Fakultativprotokoll zur UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) und seine praktische Bedeutung für Österreich

Dr.ⁱⁿ Anna Sporrer, Mitglied der Legal Expert Group der Europäischen Kommission zum EU-Gleichstellungsrecht und Vorsitzende des Vereins Frauen-Rechtsschutz. dzt. in Ausbildung zur Rechtsanwältin bei Böhm, Breitenecker, Kolbitsch und Vana in Wien

Entstehung der CEDAW und ein Überblick

Gleichheitsgrundsätze mit dem Ziel der Gleichstellung der Geschlechter finden sich in der österreichischen Rechtsordnung sehr zahlreich und haben ihre Wurzeln im Verfassungsrecht, dem „einfachen“ Gesetzesrecht, dem Europäischen Gemeinschaftsrecht sowie dem Völkerrecht. Allen voran ist hier Artikel 7 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) zu nennen, der nicht nur Diskriminierung verbietet, sondern auch ein Bekenntnis der Republik Österreich zur tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter enthält.² Als „einfache“ Gesetze sind vor allem die Gleichbehandlungsgesetze des Bundes und der Länder zu nennen, die Diskriminierung von Frauen und Männern am Arbeitsplatz verbieten und jedenfalls Bund, Länder und Gemeinden als ArbeitgeberInnen zur aktiven beruflichen Förderung von Frauen verpflichten.

Für den europäischen Rechtskreis sei zunächst auf die für die Staaten des Europarates geltende Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verwiesen, deren Artikel 14 unter anderem die Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes in Bezug auf die übrigen in der EMRK verankerten Rechte verbietet. Artikel 5 des 7. Zusatzprotokolls zur EMRK sieht die Gleichberechtigung von EhepartnerInnen vor, ein 12. Zusatzprotokoll zur EMRK wird einen allgemeinen, unabhängigen Gleichheitsgrundsatz verankern.³ Im Europäischen Gemeinschaftsrecht ist vor allem der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-V) zu nennen, der in Artikel 2 die Gleichstellung der Geschlechter zur Aufgabe der Gemeinschaft erklärt, in Artikel 3 die Gemeinschaft dazu verpflichtet, diese Gleichstellung zu fördern und in Artikel 141 die berufliche Gleichstellung von Frauen und Männern sowie die Zulässigkeit frauenfördernder Maßnahmen gemeinschaftsrechtlich garantiert. Zahlreiche Richtlinien, Entschlüsse und Empfehlungen der Organe der Europäischen Union gestalten diese Grundsätze weiter aus.⁴ Internationale Menschenrechtsdokumente wie die Charta der Vereinten Nationen, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sehen geschlechtsspezifische Diskriminierungsverbote

² Art. 7 Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung BGBl. I 68/1998. Zur Entwicklung und den Details vgl. *Sporrer*, Die Gleichheit von Frauen und Männern in Österreich, in: *Machacek/Pahr/Stadler* (Hg.), Grund- und Menschenrechte in Österreich, Band III, Kehl/Straßburg/Arlington, 1997, S 901 ff. Die griechische Verfassung wurde in ähnlicher Weise ergänzt: Vgl. *Spiliotopoulos*, in: *Legal Issues in Equality No 1/2001*, Bulletin of the Commission's network of legal experts on the application of Community law on equal treatment between women and men, S 23f; zu finden unter: http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/newsletter/bulletin01_1_en.pdf.

³ Dieses Zusatzprotokoll wurde zwar von Österreich bereits unterzeichnet, steht aber noch nicht in Kraft.

⁴ Vgl. z.B. *Sporrer*, Europäische Rechtsgrundlagen zur Frauenförderung, in: *Knipp/Sporrer* (Hg.), Frauenförderung im öffentlichen Dienst der Mitgliedstaaten und Institutionen der Europäischen Union, Wien 1998, S 10ff.

vor.⁵ Das wichtigste und umfassendste Dokument des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes für Frauen allerdings ist die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Die Konvention wurde am 18. Dezember 1979 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen und ist völkerrechtlich seit 3. September 1981 in Kraft.⁶

Die Konvention ist in sechs Teile gegliedert. Teil I definiert den Terminus „Diskriminierung“ und listet die Bereiche auf, in welchen die Staaten sich dazu verpflichten, eine Politik der Beseitigung von Diskriminierung zu verfolgen. Als „Diskriminierung der Frau“ gilt jede aufgrund des Geschlechts vorgenommene Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass die von der Grundlage der Gleichberechtigung von Frauen und Männern ausgehende Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten der Frau - gleich welchen Familienstands - auf politischem, wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem, staatsbürgerlichem oder anderem Gebiet beeinträchtigt oder vereitelt wird. Darüber hinaus werden vorübergehende Sondermaßnahmen der Vertragsstaaten zur beschleunigten Herbeiführung der De-facto-Gleichberechtigung von Frauen und Männern ausdrücklich als zulässig erklärt. Teil II zielt auf den Abbau von Diskriminierungen im politischen und öffentlichen Leben ab und behandelt die Frage der Nationalität von Frauen. Teil III sieht die Beseitigung der Diskriminierung in Bildung, Beschäftigung, im Bereich der Gesundheitsvorsorge sowie im wirtschaftlichen und sozialen Leben vor, im besonderen die der Frauen auf dem Lande. Teil IV enthält die Gleichstellung vor dem Gesetz bei Heirat und im Familienleben. Teil V regelt die Einsetzung und Funktionsweise des Komitees zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Teil VI behandelt die Ratifizierung und den Beitritt zur Konvention sowie die Details ihrer Verwaltung.⁷

Das Thema Gewalt gegen Frauen wird in der Konvention nicht explizit erwähnt, ist aber aufgrund der umfassenden Definition des Diskriminierungsbegriffes als Teil dieser anzusehen. Eine 1993 von der UN-Generalversammlung verabschiedete Deklaration zur Beseitigung von Gewalt an Frauen gestaltet diesen Grundsatz näher aus und konkretisiert die einzelnen Verpflichtungen und Gebote.⁸

Die Einhaltung der in der Konvention enthaltenen Verpflichtungen wird bisher durch das aus 23 unabhängigen Expertinnen bestehende Komitee überwacht, das die Berichte der Vertragsstaaten⁹ überprüft und „Abschließende Bemerkungen“ zu den Berichten abgibt. Diese werden nicht nur dem jeweiligen Vertragsstaat, sondern auch der UN-Frauenstatuskommission, dem UN-Wirtschafts- und Sozialrat und der UN-Generalversammlung übermittelt.¹⁰ Wichtige Impulse gehen auch von den Allgemeinen Empfehlungen des Komitees aus.¹¹

⁵ Vgl. Novak, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll, Kommentar, Kehl/Strassburg/Arlington 1989.

⁶ Mit Stand Juli 2002 haben 173 Staaten die Konvention unterzeichnet und 170 haben sie ratifiziert; vgl. unter: www.un.org/womenwatch/daw/cedaw.

⁷ Vgl. *The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, the Reporting Process – A Manual for Commonwealth Jurisdictions*, Commonwealth Secretariat (Hg.), London 1988.

⁸ Vgl. auch die allgemeine Empfehlung des Komitees Nr. 12 zu Gewalt an Frauen aus 1989, siehe unter: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations.htm>

⁹ Vgl. Art. 18 der Konvention.

¹⁰ Die letzte Überprüfung von Staatenberichten Österreichs (3., 4. und 5. Bericht) erfolgte am 15. Juni 2000. Das Komitee gab zu diesen Berichten zum Teil sehr kritische Bemerkungen z.B. über die Abschaffung des Amtes der Frauenministerin, über die Probleme von Frauen am Arbeitsmarkt oder über die Situation von Migrantinnen und Asylwerberinnen in Österreich ab. Dabei hat das Komitee auch Kritikpunkte aufgegriffen, die im „Schattenbericht“ österreichischer Nicht-Regierungsorganisationen an das Komitee herangetragen wurden. Siehe den Volltext der „concluding observations“ unter: www.bmsg/relaunch/frauen/downloads/CEDAW_englisch.pdf.

¹¹ Siehe: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations.htm>

Aus dem Blickwinkel des internationalen Menschenrechtsschutzes stellt die Konvention zunächst ein Bekenntnis der internationalen Gemeinschaft zu den darin enthaltenen Grundsätzen dar. Darüber hinaus dient sie einerseits als Mittel, die noch immer bestehenden Formen der Diskriminierung von Frauen zu identifizieren, andererseits als Richtlinie für Maßnahmen zur Beseitigung der den Frauenrechten entgegenstehenden Praktiken und Traditionen. Im Gegensatz zu anderen Menschenrechtsdokumenten, die auf Frauen und Männer gleichermaßen anzuwenden sind, stellt die Konvention ausschließlich auf die Beseitigung der Diskriminierung von Frauen ab und hat die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter zum Ziel. Ein anderes besonderes Merkmal ist, dass die Konvention die Vertragsstaaten nicht nur verpflichtet, das Gleichstellungsprinzip in ihre Gesetzgebung aufzunehmen, sondern auch, auf allen Gebieten alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die volle Entwicklung und Förderung von Frauen sicherzustellen, damit die Ausübung der Grund- und Menschenrechte von Frauen auf der Basis der Gleichheit aller Menschen auch in der Realität garantiert werden kann.

Eine gewisse Schwächung der Konvention stellen allerdings die zahlreichen Vorbehalte dar, welche die Vertragsstaaten gegen einzelne Artikel erhoben haben. Zu dieser Problematik ist zu bemerken, dass gerade die Möglichkeit, Vorbehalte gegen einzelne Artikel der Konvention anzubringen, den Staaten trotz (innerstaatlicher) Schwierigkeiten erlaubt, die Konvention zumindest in den anderen Teilen verpflichtend anzunehmen. Dadurch unterwerfen sie sich zumindest zum Teil der Berichtspflicht und der Prüfung durch das UN-Frauenrechtskomitee, womit zumindest partiell ein internationaler Dialog über Frauenrechte in Gang gesetzt werden kann. Auch im Hinblick auf ihren Durchsetzungsmechanismus war die Konvention bis zum In-Kraft-Treten des Fakultativprotokolls im Vergleich zu anderen internationalen Menschenrechtsdokumenten durch das Fehlen eines Individualbeschwerdeverfahrens bzw. eines Untersuchungsverfahrens schwächer ausgestattet.

Umsetzung in Österreich

Im Jahr 1980 hat die für Frauenangelegenheiten zuständige Staatssekretärin im Bundeskanzleramt¹² die Konvention anlässlich der 2. UN-Weltfrauenkonferenz in Kopenhagen unterzeichnet. Der österreichische Nationalrat hat die Konvention 1982 genehmigt (Artikel 1 - 4 im Verfassungsrang), dabei allerdings beschlossen, dass die Konvention „durch die Erlassung von Gesetzen zu erfüllen“ ist.¹³ Obwohl die Konvention seither in Österreich in Geltung steht, entfaltet sie aufgrund dieses so genannten „Erfüllungsvorbehaltes“ unmittelbare Rechtswirkungen nur im Rahmen einer „völkerrechtlichen Interpretation“ von innerstaatlichen Regelungen,¹⁴ solange sie nicht durch einzelne Gesetze bzw. sonstige Maßnahmen umgesetzt wird. Ein einheitliches Ausführungsgesetz wurde im Zuge der Ratifikation nicht erlassen. Als „Erfüllungsgesetze“ können jedoch alle einschlägigen Gesetze angesehen werden, also nicht nur später erlassene Regelungen, sondern auch bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Konvention bestehende, wie z.B. die Familienrechtsreformen der 70er Jahre¹⁵ oder das Gleichbehandlungsgesetz 1979.¹⁶ Als weitere Umsetzungsmaßnahmen sind beispielsweise das Eltern-

¹² Johanna Dohnal

¹³ BGBl. Nr. 443/1982

¹⁴ Allerdings wurde die Konvention bisher – soweit ersichtlich – noch in keinem Fall von österreichischen Höchstgerichten im Wege einer „völkerrechtlichen Interpretation“ angewendet.

¹⁵ BGBl. Nr. 412/1975, 403/1977, 280 und 303/1978

¹⁶ BGBl. Nr. 108/1979

Karenzurlaubsgesetz,¹⁷ das „Gleichbehandlungspaket“ 1992,¹⁸ das Bundes-Gleichbehandlungsgesetz 1993,¹⁹ die erstmalige Verankerung der Frauenförderung im Universitätsrecht²⁰ sowie das Gewaltschutzgesetz²¹ zu nennen. Einer der wichtigsten Gesetzgebungsakte zur Umsetzung der Konvention war die bereits erwähnte Verankerung einer Staatszielbestimmung zur tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter und der expliziten Zulässigkeit von Frauenförderung in Artikel 7 Bundes-Verfassungsgesetz.²² Damit wurde die Verpflichtung des Artikels 2 der Konvention, die Grundsätze der Konvention auch in die Verfassung aufzunehmen, 16 Jahre nach ihrer Ratifikation erfüllt. Als Durchführungsmaßnahmen der Konvention sind aber auch alle jene Aktivitäten auf administrativer und politischer Ebene anzusehen, die den Inhalten der Konvention entsprechen, wie z.B. arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen für Frauen, Bildungsprogramme für Frauen und Mädchen, Frauen-Förderpläne in den Ministerien und an den Universitäten, die Gewährung von Subventionen an Frauenorganisationen und Frauenberatungen, die Errichtung von Interventionsstellen gegen Gewalt an Frauen, aber auch Kampagnen zur Bewusstseinsbildung (z.B. die Halbe/Halbe- Kampagne der Frauenministerin²³ im Jahr 1996) oder Stipendien und Preise an Wissenschaftlerinnen und Künstlerinnen und ähnliches mehr. Wie erwähnt, schwächen die zahlreichen Vorbehalte der Vertragsstaaten die Konvention. Österreich hatte anlässlich der Ratifizierung zwei Vorbehalte angebracht, einen gegen Art. 7 der Konvention wegen des (früher geltenden) Ausschlusses von Frauen beim Zugang zu militärischen Dienstleistungen,²⁴ einen gegen Art. 11 der Konvention wegen des Frauen-Nachtarbeitsverbotes.²⁵

Entstehungsgeschichte des Zusatzprotokolls und Überblick

Wie erwähnt, war eine der Schwächen der Konvention gegenüber anderen UN-Menschenrechtsverträgen bisher auch, dass sich ihr Durchsetzungsmechanismus auf die Überprüfung der Staatenberichte durch das Komitee beschränkte. Daher forderte bereits die UN-Menschenrechtskonferenz 1993 in Wien dazu auf, ein Individualbeschwerderecht zum UN-Frauenrechtskomitee einzuführen. Im Herbst 1994 tagte eine unabhängige ExpertInnengruppe am Menschenrechtszentrum in Maastricht in den Niederlanden und erarbeitete den Entwurf eines Fakultativprotokolls.²⁶ 1995 verabschiedete das Komitee seine Empfehlung Nr. 7, in der die wichtigsten Elemente eines Fakultativprotokolls enthalten waren. Im gleichen Jahr bekräftigte die UN-Weltfrauenkonferenz in Peking, dass ein solches Protokoll so bald wie möglich in Kraft treten sollte.²⁷ In den Jahren 1996 bis 1999 arbeitete eine von der UN-Frauenstatuskommission einsetzte

¹⁷ BGBl. Nr. 651/1989

¹⁸ BGBl. Nr. 832, 833 und 836/1992

¹⁹ BGBl. Nr. 100/1993

²⁰ Vgl. § 106a Universitäts-Organisationsgesetz 1975, i.d.F. BGBl. Nr. 249/1993, und § 39 Universitäts-Organisationsgesetz 1993, BGBl. Nr. 805.

²¹ BGBl. Nr. 759/1996

²² BGBl. I Nr. 68/1998

²³ *Helga Konrad*

²⁴ Der Vorbehalt wurde nach Einführung eines Bundesgesetzes über die Ausbildung von Frauen im Bundesheer, BGBl. I Nr. 30/1998, zurückgezogen (siehe BGBl. III Nr. 183/2000).

²⁵ Dieser Vorbehalt könnte nach In-Kraft-Treten des EU-Nachtarbeit-Anpassungsgesetzes zurückgenommen werden (vgl. 1180 BlgNR XXI. GP).

²⁶ Vgl. *Andrew Byrnes/ Jane Connors*, Enforcing the Human Rights of Women: A Complaints Procedure for the Women's Convention?, in: *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. XXI, 1996, No 3.

²⁷ Vgl. *Aloisia Wörgetter*, The Draft Optional Protocol to the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, in: *Austrian Review of International and European Law*, 1997, S 261-268.

Arbeitsgruppe unter österreichischem Vorsitz das Fakultativprotokoll aus.²⁸ In einer feierlichen Eröffnungszeremonie wurde das Protokoll am 10. Dezember 1999 zur Unterzeichnung durch die Vertragsstaaten aufgelegt.²⁹ Das Fakultativprotokoll trat am 22. Dezember 2000 in Kraft.³⁰

Das Fakultativprotokoll enthält zwei neue Verfahrensarten, um die Durchführung der Konvention in den Vertragsstaaten besser zu überwachen: Ein Individualbeschwerdeverfahren, sowie in Fällen schwerer und systematischer Konventionsverletzungen, ein Untersuchungsverfahren.

Seit mit 22. Dezember 2000 das Fakultativprotokoll auch für Österreich in Kraft getreten ist,³¹ kann sich jede Frau, die sich durch die Republik Österreich³² in ihren in der Konvention verankerten Rechten verletzt fühlt, an das Komitee mit einer Individualbeschwerde wenden. Eine Konventionsverletzung kann durch einen Akt der Gesetzgebung, eine staatliche (Verwaltungs-) Maßnahme oder auch eine Unterlassung des Staates bewirkt werden. Darüber hinaus sind die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, Frauen vor Diskriminierung durch Private zu schützen, z.B. vor Diskriminierung am Arbeitsplatz durch private ArbeitgeberInnen, vor Gewalt durch den (Ehe-)Mann oder vor Frauenhandel bzw. Zwangsprostitution durch kriminelle Personen oder Organisationen.

Eine Verletzung der Konvention liegt vor, wenn der Staat nicht alle geeigneten Maßnahmen zur Verhinderung von Diskriminierung bzw. zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung ergreift. Es kann aber ein rechtliches oder politisches Defizit nicht allgemein geltend gemacht werden, sondern es muss vielmehr eine Verletzung der Konvention von einer oder mehreren individuell betroffenen Frau/en vorliegen. Allerdings können z.B. Frauen- und Menschenrechtsorganisationen (wie auch andere Personen) im Namen und mit Zustimmung der individuell betroffenen Frau/en³³ eine Beschwerde an das UN-Komitee übermitteln.

Wenn eine Beschwerde beim Komitee einlangt, die nach Art. 3 f. FP alle formalen Voraussetzungen erfüllt, übermittelt das Komitee dem Vertragsstaat die Beschwerde. Der Staat ist dann nach Art. 6 FP verpflichtet, innerhalb von 6 Monaten eine Stellungnahme dazu abzugeben. In der Folge prüft das Komitee den Fall und übermittelt den Parteien (BeschwerdeführerInnen und Vertragsstaat) das Ergebnis dieser Prüfung samt allfälligen Empfehlungen. Der Staat hat darauf innerhalb von weiteren 6 Monaten dem Komitee eine schriftliche Antwort zu übermitteln. Das Komitee kann nach Art. 7 FP darüber hinaus verlangen, dass weitere Angaben über getroffene Maßnahmen in den nächsten Staatenbericht gemäß Art. 18 der Konvention aufgenommen werden.

Bei schwerwiegenden oder systematischen Verletzungen von Frauenrechten kann das Komitee „von Amts wegen“ ein Untersuchungsverfahren einleiten - es bedarf dazu keiner Beschwerde einer individuell betroffenen Person. Einzige Voraussetzung

²⁸ Die damalige Vorsitzende der Arbeitsgruppe, *Aloisia Wörgetter*, ist die Beamtin des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten. Die Autorin des gegenständlichen Beitrages war Rechtsberaterin der österreichischen Delegation in den Jahren 1997 - 1999..

²⁹ Vgl. *Aloisia Wörgetter*, Politische Bemerkungen zum neuen Beschwerderecht für Frauen im Rahmen der VN-Frauenrechtskonvention, in: MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, *Klein* (Hg.), 20 Jahre Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Studien zu Grund- und Menschenrechten, Heft 5, Potsdam 2000, S 53 ff.

³⁰ Mit Stand Oktober 2004 haben insgesamt 76 Staaten unterzeichnet und 67 Staaten sind bereits Vertragsstaaten des Protokolls - vgl.: www.un.org/womenwatch/daw/cedaw.

³¹ Artikel 1 des Fakultativprotokolls (FP).

³² Bund, Länder und Gemeinden

³³ Außer die Frau ist z.B. durch Gewalt an der Erteilung der Zustimmung gehindert.

ist, dass das Komitee zuverlässige Angaben über Rechtsverletzungen erhält. Diese Informationen können gemäß Art. 8-10 FP auch von Menschenrechts- bzw. Frauenorganisationen an das Komitee übermittelt werden.

Das Fakultativprotokoll entspricht damit im wesentlichen dem Standard anderer internationaler Menschenrechtsinstrumente und viele Bestimmungen sind letzterem ähnlich. Es stellt damit die Konvention auf gleiche Ebene mit dem UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte,³⁴ der Konvention zur Beseitigung jeder Form der rassistischen Diskriminierung³⁵ und der Konvention gegen Folter und andere Formen grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung, die jeweils mit Beschwerdeverfahren ausgestattet sind. Das Untersuchungsverfahren entspricht dem der Konvention gegen Folter.

Einige Regelungen des Fakultativprotokolls reflektieren darüber hinaus die Fortentwicklung des internationalen Rechts und schließen auch die Praxis anderer Überwachungsorgane mit ein. Weitere Bestimmungen können als innovativ angesehen werden, wie z.B. die Befugnis des Komitees, einen Vertragsstaat zu vorläufigen Maßnahmen zur Verhinderung irreparabler Schäden aufzufordern, oder die Verpflichtung der Staaten, das Fakultativprotokoll breit zu veröffentlichen und den Zugang zu den Entscheidungen und Empfehlungen des Komitees zu erleichtern.³⁶ Neu als bindende Regelung und von größter Wichtigkeit für die effektive Ausübung von Menschenrechten ist auch die Verpflichtung der Vertragsstaaten, alle Personen, die mit dem Komitee in Verbindung treten, vor Misshandlungen und Einschüchterungen zu schützen.

Das Beschwerde- und das Untersuchungsverfahren stellen so genannte „soft-law“-Mechanismen dar, welche die Kooperation des jeweiligen Staates voraussetzen. Es existiert – wie auch bei anderen UN-Menschenrechtsverträgen - keine Möglichkeit des Komitees, einen Vertragsstaat zu etwas zu „zwingen“ bzw. seine Entscheidungen und Empfehlungen zu „exekutieren“. So kann das Komitee keine Gesetze aufheben oder diskriminierende Praktiken selbst bzw. unmittelbar beseitigen. Der Staat ist jedoch aufgrund der Ratifikation der Konvention und des Fakultativprotokolls völkerrechtlich verpflichtet, den Empfehlungen und Aufforderungen des Komitees zu entsprechen. Falls der Staat sich nicht an die Empfehlungen hält, kann allerdings internationaler und nationaler politischer und moralischer Druck ausgeübt werden, um den jeweiligen Staat zum Einlenken zu bewegen.

³⁴ Vgl. dazu *Nowak*, UNO-Pakt über bürgerliche und Politische Rechte und Fakultativprotokoll, Kommentar, Kehl/Straßburg/Arlington, 1989.

³⁵ Vgl. dazu *Marschik*, Die UN-Rassendiskriminierungskonvention im österreichischen Recht, Wien 1999.

³⁶ Diesem Gebot kommt das derzeit zuständige Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen nur äußerst mangelhaft nach: So gibt es (mit Stand August 2002 – soweit ersichtlich – keine aktuelle breitenwirksame Publikation der Konvention bzw. des Fakultativprotokolls. So ist derzeit die einzige Quelle von bundesstaatlicher Seite das Bundesgesetzblatt, das allerdings nicht jederfrau leicht zugänglich ist. So ist im Rechtsinformationssystem des Bundes unter www.ris.bks.gv.at lediglich das Fakultativprotokoll, nicht jedoch die Konvention zu finden. Darüber hinaus enthält die unter www.bmsg.gv.at zu findende Homepage des BMSG Kapitel „Internationale Frauenpolitik“ weder den Text der Konvention, noch den des Fakultativprotokolls und verweist nicht einmal auf Nummer und Jahrgang des Bundesgesetzblattes, wo diese Dokumente jedenfalls in Papierform zu finden wären, sofern ein Zugang zu einer BGBl.- Sammlung bestünde.

Das Fakultativprotokoll im einzelnen³⁷

Artikel 1

Jeder Vertragsstaat dieses Protokolls („Vertragsstaat“) erkennt die Zuständigkeit des Komitees für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau („Komitee“) für die Entgegennahme und Prüfung von nach Artikel 2 eingereichten Mitteilungen an.

Ein Staat, der dem Protokoll beitrifft bzw. es ratifiziert, erkennt damit die Zuständigkeit des Komitees zur Überprüfung von Individualbeschwerden an. Die 23 Expertinnen und Experten des Komitees werden gemäß Art. 17 der Konvention von den Vertragsstaaten nach Nominierung durch den jeweiligen Vertragsstaat gewählt, wobei ein „hoher sittlicher Rang und große Sachkenntnis auf dem von der Konvention erfassten Gebiet“ erforderlich ist.

Artikel 2

Mitteilungen können von oder im Namen von der Hoheitsgewalt eines Vertragsstaats unterstehenden Einzelpersonen oder Personengruppen eingereicht werden, die behaupten, Opfer einer Verletzung eines in der Konvention niedergelegten Rechts durch diesen Vertragsstaat zu sein. Wird eine Mitteilung im Namen von Einzelpersonen oder Personengruppen eingereicht, so hat dies mit ihrer Zustimmung zu geschehen, es sei denn, der Verfasser kann rechtfertigen, ohne eine solche Zustimmung in ihrem Namen zu handeln.

Mitteilungen über mögliche Vertragsverletzungen können an das Komitee übermittelt werden von betroffenen

- Einzelpersonen oder
- Personengruppen, die eine Verletzung von Konventionsrechten behaupten, oder von
- Dritten (Personen oder Organisationen) im Namen und (im Regelfall) mit Zustimmung der von der Vertragsverletzung betroffenen Personen oder Personengruppen.

Der „Hoheitsgewalt“ eines Staates unterstehen in der Regel alle Menschen, die sich in diesem Staat befinden, also nicht nur die StaatsbürgerInnen dieses Staates. Unerheblich ist dabei auch, ob die betroffene Person sich in diesem Staat rechtmäßig aufhält (d.h. entsprechend den jeweiligen Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen). Die Vertreterinnen und Vertreter von betroffenen Personen, die in deren Namen eine Mitteilung an das Komitee übermitteln, müssen nicht der Hoheitsgewalt dieses Vertragsstaats unterstehen; dies können daher z.B. auch ausländische oder internationale Organisationen sein.

Als die „in der Konvention niedergelegten Rechte“ sind alle inhaltlichen Bestimmungen der Konvention anzusehen, die in Verbindung mit dem Recht auf Nichtdiskriminierung stehen. Eine Beschwerde kann jedoch nicht etwa darin bestehen, dass ein Staat seinen Berichtspflichten nicht oder verspätet nachkommt, weil dies keine individuelle Rechtsverletzung darstellt. Es ist aber unerheblich, ob die behauptete Rechtsverletzung in einer aktiven Handlung des Staates bzw. seiner Organe besteht, oder ob sie durch eine Unterlassung ausgelöst wurde (z.B. bei nicht ausreichendem Schutz vor Gewalt etc.).

³⁷ Dieser Text war Grundlage für einen im Auftrag des Frauenbüros der Stadt Wien verfassten „Leitfaden zum Fakultativprotokoll der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau“, der u.a. auch ein Muster-Beschwerdeformular enthält und kostenlos bei der MA 75, Frauenbüro der Stadt Wien, Friedrich-Schmidt-Platz 3, A-1082 Wien, bezogen werden kann (ISBN 3-902125-10-1). Die Erläuterungen zur Regierungsvorlage an den Nationalrat siehe in 169 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XXI. Gesetzgebungsperiode.

Wenn Beschwerden in Vertretung von betroffenen Einzelpersonen oder Personengruppen eingebracht werden, ist im Regelfall die Zustimmung jeder der verletzten Person(en) erforderlich. Da jedoch auch Fälle denkbar sind, in welchen es betroffenen Frauen nicht möglich ist, ihre ausdrückliche Zustimmung zu erteilen (z.B. bei Verhinderung von Kontakt mit Außenstehenden, Angst vor Repressalien des Ehemannes oder der Familie, Freiheitsentzug bei Zwangsprostitution) kann eine Mitteilung auch von Dritten einbracht werden, sofern die /der VertreterIn ihr/sein Einschreiten im Namen der betroffenen Person rechtfertigen kann.

Im Namen der Europäischen Union und assoziierten Staaten gab die deutsche Delegation nach Annahme des Fakultativprotokolls als amtierende EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 in Bezug auf Art. 2 folgende interpretative Erklärung ab:

"... (a) the delegations referred to above understand the second sentence of article 2 in the light of the practice of existing human rights treaty bodies, as reflected in their rules of procedure, namely the rules of procedure of the Human Rights Committee, rule 90(b), the rules of procedure of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Rule 91(b), and the rules of procedure of the Committee against Torture, Rule 107(1)(b).

(b) We, the delegations referred to above, in accordance with general principles of International Law, understand the reference to 'violation' in the first sentence of article 2 and the reference to 'violations' in the first paragraph of article 8 of any of the rights set forth in the Convention to include an act as well as a failure to act by the State Party concerned."

Im Namen der Republik Österreich gab die österreichische Delegation nach Annahme des Fakultativprotokolls darüber hinaus folgende interpretative Erklärung ab:

"The Austrian delegation associates itself with the statement presented by the Presidency of the EU. In addition, Austria would like to stress that the Convention requires a State party not only to refrain from conduct that infringes directly on the rights but also take positive measures to insure that a right set forth in the Convention can be effectively enjoyed. Therefore, the Austrian delegation takes the view that the Committee will accept communications concerning each and every substantive provision set forth in the Convention and will examine whether the State party has taken all necessary steps to fulfill the obligations as stipulated in the Convention. Thus, the Committee – in interpreting the term 'rights' referred to in article 2 of the optional protocol – could use as a source of inspiration the case law of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination."

Das Komitee wird diese Erklärungen bei der Beurteilung von übermittelten Beschwerden berücksichtigen.³⁸

Artikel 3

Mitteilungen sind schriftlich abzufassen und dürfen nicht anonym sein. Das Komitee nimmt keine Mitteilung entgegen, die einen Vertragsstaat der Konvention betrifft, der nicht Vertragspartei dieses Protokolls ist.

Mitteilungen müssen schriftlich eingebracht werden. Grundsätzlich können sie in jeder Sprache abgefasst sein. Aufgrund des erhöhten administrativen Aufwandes für Übersetzungen, der zu zeitlichen Verzögerungen bei der Behandlung der

³⁸ Vgl. 169 BlgNR, XXI. GP

Beschwerde durch das Komitee führen kann, erscheint es empfehlenswert, die Mitteilung in einer der 6 UNO-Sprachen zu formulieren.³⁹ Die Schriftform bedeutet aber auch, dass die Übermittlung von Ton- oder Videoaufzeichnungen allein keine „Mitteilungen“ im Sinne dieses Artikels wären; solche Medien können allenfalls den Grund einer Beschwerde untermauern. Die Übermittlung der Beschwerde muss mit der Post oder per Fax erfolgen, eine Sendung per e-mail ist (derzeit noch) nicht zulässig.

Eine Mitteilung darf nicht anonym sein. Die Identität der betroffenen Personen wird dem Staat jedoch erst nach deren Einwilligung bekannt gegeben.⁴⁰ Im Hinblick auf mögliche Repressalien durch den Staat soll das Opfer selbst entscheiden können, ob ihre Identität preisgegeben wird. Solange das Opfer ihre Identität aber nicht preisgeben kann/will, kann das Verfahren nicht weitergeführt werden und keine Prüfung des Falles erfolgen.

Die Beschwerde darf sich auch nur auf einen Staat beziehen, der Vertragsstaat sowohl der Konvention als auch des Protokolls ist.

Artikel 4

- (1) Das Komitee prüft eine Mitteilung nur, wenn es sich vergewissert hat, dass alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft worden sind, sofern nicht das Verfahren bei der Anwendung solcher Rechtsbehelfe unangemessen lange dauert oder keine wirksame Abhilfe erwarten lässt.
- (2) Das Komitee erklärt eine Mitteilung für unzulässig, wenn
 - a) dieselbe Sache bereits vom Komitee untersucht worden ist oder in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft worden ist oder geprüft wird;
 - b) sie unvereinbar mit den Bestimmungen der Konvention ist;
 - c) sie offensichtlich unbegründet ist oder nicht hinreichend begründet wird;
 - d) sie einen Missbrauch des Rechts auf Einreichung einer Mitteilung darstellt;
 - e) sich die der Mitteilung zu Grunde liegenden Tatsachen vor dem Inkrafttreten des Protokolls für den betreffenden Vertragsstaat ereignet haben, sofern sie nicht auch nach diesem Zeitpunkt weiterbestehen.

Weitere Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Beschwerde ist die Ausschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsbehelfe. Dies ist bei einem Bescheid einer Verwaltungsbehörde die Berufung bis zur obersten Behörde, gegen Entscheidungen dieser Behörde die Beschwerde an den Verfassungs- bzw. Verwaltungsgerichtshof. Bei Gerichtsurteilen oder -beschlüssen muss Berufung oder Rekurs bis zur 2. Gerichtsinstanz und - sofern möglich - bis zum Obersten Gerichtshof erhoben werden. In Fällen in welchen ein gerichtliches oder behördliches Verfahren nicht vorgesehen oder nicht zumutbar ist⁴¹, bzw. ein nachteiliges Gesetz oder eine Verordnung eine Person unmittelbar in ihren verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechten verletzt, ist in Österreich ein Individualantrag auf Verordnungs- oder Gesetzesprüfung an den Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 139 bzw. 140 Bundes-Verfassungsgesetz zu stellen.

Beim Versuch, bei den österreichischen Behörden oder Gerichten Recht zu bekommen, muss sich die Beschwerdeführerin (Antragstellerin, Klägerin etc.) zunächst auf die in Frage kommenden innerstaatlichen Rechtsvorschriften berufen.

³⁹ Arabisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Russisch, Spanisch

⁴⁰ Vgl. Artikel 6 FP

⁴¹ Z.B. ist es nicht zumutbar, eine (verwaltungs-) strafrechtliche Verurteilung gegen sich selbst zu erwirken, um ein Verfahren in Gang zu setzen.

Meines Erachtens sollte aber bereits in diesem Stadium auch auf die betreffenden Artikel der UN-Konvention hingewiesen werden, die - wie oben erwähnt - im Rahmen einer so genannten „völkerrechtlichen Interpretation“ in eine rechtliche Beurteilung des Gerichtes oder der Behörde mit einzubeziehen wären.

Wenn das innerstaatliche Verfahren allerdings unangemessen lange dauert, kann der Weg direkt zum Komitee beschritten werden. Wann ein Verfahren unangemessen lange dauert, wird – für den europäischen Rechtskreis – im Lichte der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs (EGMR) zu Art. 6 EMRK auszulegen sein. Dabei kommt es zunächst darauf an, welcher Art das Verfahren ist. So ist es etwa im Zivilprozess auch die Aufgabe der Parteien, ein Verfahren voranzutreiben, dennoch sind die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass ein Verfahren in angemessener Frist beendet wird. Weitere Umstände, die bei der Beurteilung der Frage zu berücksichtigen sind, ob die Dauer eines Verfahrens angemessen ist, oder nicht, sind der Umfang und die Schwierigkeit des Falles, Art der die Behandlung des Falles durch die befassen Behörden und Gerichte, das Verhalten der Beschwerdeführerin sowie die Bedeutung des Ausgangs des Verfahrens für die Betroffenen. Eine besondere „Eilbedürftigkeit“ wurde vom EGMR z.B. bei arbeitsgerichtlichen Verfahren, vor allem bei Kündigungsschutzverfahren, bei Verfahren über das elterliche Sorgerecht⁴² oder bei sozialversicherungsrechtlichen Ansprüchen befunden. Die Frage, wann ein Verfahren zu lange dauert, kann daher nicht pauschal beantwortet werden, sondern hängt von den Umständen des Einzelfalles ab.

Die Ausschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe kann aber auch dann unterbleiben, wenn das Verfahren keine wirksame Abhilfe erwarten lässt. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn der Verfassungsgerichtshof in einem gleichgelagerten Fall schon abschlägig entschieden hat. Wenn keine Aussicht auf Erfolg besteht, ist es nicht erforderlich, weitere Zeit und finanzielle Mittel aufzuwenden, sondern es kann die Beschwerde unmittelbar an das Komitee gerichtet werden. Unzulässig ist eine Mitteilung allerdings, wenn dieselbe Sache bereits vom Komitee oder in einem anderen internationalen Verfahren geprüft worden ist oder geprüft wird. „International“ bezieht sich auf gleichwertige Untersuchungs- und Streitbeilegungsverfahren der Vereinten Nationen oder von regionalen Organisationen wie der des Europarates. Wenn die Sache bereits von einem Europäischen Gerichtshof⁴³ behandelt wurde oder wird, kann das Komitee grundsätzlich nicht angerufen werden,⁴⁴ es sei denn, dass keine inhaltliche Entscheidung erging, sondern lediglich eine formale Abweisung erfolgte.

Die Beschwerde muss darüber hinaus mit der Konvention „vereinbar“ sein; sie muss sich also auf ein Konventionsrecht beziehen und darf ihren Zielen nicht widersprechen. Des Weiteren muss die Mitteilung hinreichend begründet sein; es ist also darzulegen, aus welchen Gründen eine behauptete Verletzung der Konvention vorliegt. Falls Beweise vorhanden sind, wird es sinnvoll sein, diese anzuführen - es ist aber nicht Sache der Beschwerdeführerin, die behauptete Menschenrechtsverletzung an sich zu beweisen, sondern lediglich die Behauptung zu untermauern. Die Würdigung des Falles, insbesondere der Stellungnahme des Vertragsstaates und der Beweise, obliegt allein dem Komitee.

⁴² So wurde in einem Besuchsrechtsfall eine 2-jährige Dauer des Verfahrens Jahren als zu lange eingestuft

⁴³ EGMR oder EuGH

⁴⁴ Umgekehrt ist auch zu beachten, dass z.B. die Europäische Menschenrechtskonvention einen Gang zum Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg ausschließt, wenn die Sache bereits einer anderen internationalen Schlichtungsinstanz, wie z.B. dem UN- Frauenrechtskomitee, unterbreitet wurde.

Eine missbräuchliche Inanspruchnahme des Beschwerderechts würde die Beschwerde unzulässig machen. Dies wäre wohl dann anzunehmen, wenn die Beschwerde zu anderen Zwecken als der Geltendmachung einer Menschenrechtsverletzung eingebracht wird.

Letztlich ist auch der Zeitpunkt der Rechtsverletzung maßgeblich: Die Tatsachen, aufgrund welcher die Beschwerde erhoben wird, dürfen sich nicht vor In-Kraft-Treten des Protokolls ereignet haben, es sei denn, der Misstand dauert darüber hinaus an. Dieser Zeitpunkt ist für Österreich und alle Länder, die bis dahin ratifiziert haben, der 22. Dezember 2000. Für später beigetretene Staaten liegt dieser Zeitpunkt jeweils drei Monate nach Hinterlegung ihrer Ratifikations- oder Beitrittsurkunde. Darüber hinaus sind in bezug auf die Beschwerdeführung keine Fristen zu beachten.

Artikel 5

(1) Das Komitee kann jederzeit nach Eingang einer Mitteilung und bevor eine Entscheidung in der Sache selbst getroffen worden ist, dem betreffenden Vertragsstaat ein Gesuch zur sofortigen Prüfung übermitteln, in dem er aufgefordert wird, die vorläufigen Maßnahmen zu treffen, die gegebenenfalls erforderlich sind, um einen möglichen, nicht wieder gutzumachenden Schaden für das oder die Opfer der behaupteten Verletzung abzuwenden.

(2) Übt das Komitee sein Ermessen nach Absatz 1 aus, so bedeutet das keine Entscheidung über die Zulässigkeit der Mitteilung oder in der Sache selbst. Noch bevor in der Sache selbst entschieden wird, kann das Komitee den Vertragsstaat auffordern, „vorläufige Maßnahmen“ zu treffen, wenn ein „nicht wieder gut zu machender Schaden“ für das oder die Opfer der behaupteten Verletzung zu befürchten ist. Wenn eine solche Aufforderung an den Vertragsstaat ergeht, bedeutet dies noch keine Entscheidung darüber, ob die Mitteilung an sich zulässig oder in der Sache begründet ist.

Artikel 6

(1) Sofern nicht das Komitee eine Mitteilung für unzulässig erachtet, ohne sich dabei an den betreffenden Vertragsstaat zu wenden, und sofern die Person oder Personen in die Offenlegung ihrer Identität gegenüber diesem Vertragsstaat einwilligen, bringt das Komitee jede ihm nach diesem Protokoll zugegangene Mitteilung dem Vertragsstaat vertraulich zur Kenntnis.

(2) Der betreffende Vertragsstaat übermittelt dem Komitee innerhalb von sechs Monaten eine schriftliche Erklärungen oder Darlegungen zur Klärung der Sache und der gegebenenfalls von ihm getroffenen Abhilfemaßnahmen. Wenn die Beschwerde nicht unzulässig ist und die betroffene Person in die Offenlegung ihrer Identität gegenüber dem Vertragsstaat einwilligt, bringt das Komitee die Mitteilung dem Staat vertraulich zur Kenntnis. Im Hinblick auf mögliche Repressalien durch den Staat soll das Opfer selbst entscheiden können, ob ihre Identität preisgegeben wird. Solange das Opfer ihre Identität aber nicht preisgeben kann/will, kann das Verfahren nicht weitergeführt werden und keine Prüfung des Falles erfolgen.⁴⁵

Der Staat ist in der Folge verpflichtet, dem Komitee innerhalb von sechs Monaten eine schriftliche Stellungnahme zu übermitteln und gegebenenfalls von ihm getroffene Abhilfemaßnahmen anzuführen. Für den Fall, dass ein Staat mit seiner

⁴⁵ Vgl. Artikel 3.

Stellungnahme zur Beschwerde säumig ist, legt die Geschäftsordnung des Komitees Maßnahmen fest, wie in diesen Fällen weiter vorzugehen ist.⁴⁶

Im Namen der Republik Österreich gab die österreichische Delegation nach Annahme des Fakultativprotokolls in Bezug auf Art. 6 folgende interpretative Erklärung ab:

"(...) Furthermore, the Austrian delegation is of the opinion that – during its examination of a communication – the Committee is free to place itself at the disposal of the parties concerned with a view to facilitating settlement of the matter on the basis of respect for the rights and obligations as defined in the Convention." Damit anerkennt Österreich das Komitee auch als Mediations- bzw. Schlichtungsinstanz an, um außerhalb des im Fakultativprotokoll festgelegten Verfahrens zu einer gütlichen Einigung der betreffenden Parteien zu gelangen. Das Komitee wird die österreichische Erklärung in der Beurteilung von Mitteilungen berücksichtigen.⁴⁷

Artikel 7

(1) Das Komitee prüft die ihm nach diesem Protokoll zugegangenen Mitteilungen unter Berücksichtigung aller ihm von oder im Namen von Einzelpersonen oder Personengruppen und von dem betreffenden Vertragsstaat unterbreiteten Angaben, wobei diese Angaben den betreffenden Parteien zuzuleiten sind.

(2) Das Komitee berät über Mitteilungen auf Grund dieses Protokolls in nicht öffentlicher Sitzung.

(3) Nach Prüfung einer Mitteilung übermittelt das Komitee den betreffenden Parteien seine Auffassungen zusammen mit etwaigen Empfehlungen.

(4) Der Vertragsstaat zieht die Auffassungen des Komitees zusammen mit etwaigen Empfehlungen gebührend in Erwägung und unterbreitet dem Komitee innerhalb von sechs Monaten eine schriftliche Antwort, einschließlich Angaben über alle unter Berücksichtigung der Auffassungen und Empfehlungen des Komitees getroffenen Maßnahmen.

(5) Das Komitee kann den Vertragsstaat auffordern, weitere Angaben über alle Maßnahmen, die der Vertragsstaat als Reaktion auf die Auffassungen oder etwaigen Empfehlungen des Komitees getroffen hat, vorzulegen, einschließlich, soweit dies vom Komitee als geeignet erachtet wird, in den folgenden Berichten des Vertragsstaats nach Artikel 18 der Konvention.

Das Komitee prüft in der Folge die Beschwerde unter Berücksichtigung der von der betroffenen Person bzw. ihrer Vertretung sowie vom Vertragsstaat übermittelten Angaben. Die Sitzungen des Komitees sind nicht öffentlich. Nach Prüfung der Mitteilung übermittelt das Komitee seine Auffassungen zusammen mit etwaigen Empfehlungen an die betreffenden Parteien. Nach den Erfahrungen existierender UN-Beschwerdeverfahren kann es sich dabei um Vorschläge der Gesetzesanpassung, verbesserte Schulungen für ausführende Organe, vermehrte Öffentlichkeitsarbeit oder auch Entschädigungszahlungen an das oder die Opfer handeln.⁴⁸ In jedem Fall hat der Vertragsstaat dem Komitee eine schriftliche Antwort zu unterbreiten, die auch alle aufgrund der Empfehlungen getroffenen Maßnahmen

⁴⁶ Vgl. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedawreport-a5638-RulesOfProcedure.htm#part3>

⁴⁷ Vgl. 169 BlgNR, XXI GP.

⁴⁸ Vgl. 169 BlgNR, XXI. GP

zu enthalten haben. In der Folge kann das Komitee den Vertragsstaat auffordern, auch im Staatenbericht gemäß Art. 18 der Konvention weitere Angaben über alle Maßnahmen, die der Vertragsstaat als Reaktion auf die Auffassungen oder etwaigen Empfehlungen aufzunehmen.

Artikel 8

- (1) Erhält das Komitee zuverlässige Angaben, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der in der Konvention niedergelegten Rechte durch einen Vertragsstaat hinweisen, so fordert das Komitee diesen Vertragsstaat auf, bei der Prüfung dieser Angaben mitzuwirken und zu diesen Angaben Stellung zu nehmen.
- (2) Das Komitee kann unter Berücksichtigung der von dem betreffenden Vertragsstaat abgegebenen Stellungnahmen sowie aller sonstigen ihm zur Verfügung stehenden zuverlässigen Angaben eines oder mehrere seiner Mitglieder beauftragen, eine Untersuchung durchzuführen und ihm sofort zu berichten. Sofern geboten, kann die Untersuchung mit Zustimmung des Vertragsstaats einen Besuch in seinem Hoheitsgebiet einschließen.
- (3) Nachdem das Komitee die Ergebnisse einer solchen Untersuchung geprüft hat, übermittelt es sie zusammen mit etwaigen Bemerkungen und Empfehlungen dem betreffenden Vertragsstaat.
- (4) Der Vertragsstaat unterbreitet innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der vom Komitee übermittelten Ergebnisse, Bemerkungen und Empfehlungen dem Komitee seine Stellungnahmen.
- (5) Eine solche Untersuchung ist vertraulich durchzuführen; die Mitwirkung des Vertragsstaats ist auf allen Verfahrensstufen anzustreben.

Artikel 9

- (1) Das Komitee kann den betreffenden Vertragsstaat auffordern, in seinen Bericht nach Artikel 18 der Konvention Einzelheiten über Maßnahmen aufzunehmen, die als Reaktion auf eine nach Artikel 8 dieses Protokolls durchgeführte Untersuchung getroffen wurden.
- (2) Sofern erforderlich, kann das Komitee nach Ablauf des in Artikel 8 Absatz 4 genannten Zeitraums von sechs Monaten den betreffenden Vertragsstaat auffordern, ihn über die als Reaktion auf eine solche Untersuchung getroffenen Maßnahmen zu unterrichten.

Artikel 10

- (1) Jeder Vertragsstaat kann zum Zeitpunkt der Unterzeichnung oder Ratifikation dieses Protokolls oder seines Beitritts dazu erklären, dass er die in den Artikeln 8 und 9 vorgesehene Zuständigkeit des Komitees nicht anerkennt.
- (2) Jeder Vertragsstaat, der eine Erklärung nach Absatz 1 abgegeben hat, kann diese Erklärung jederzeit durch eine an den Generalsekretär gerichtete Notifikation zurücknehmen.

Von dem in Art. 2 – 7 geregelten Individualbeschwerderecht ist das in Art. 8 – 10 vorgesehene Untersuchungsverfahren zu unterscheiden. Bei schwerwiegenden oder

systematischen Verletzungen von Frauenrechten kann das Komitee im Rahmen dieses Untersuchungsverfahrens von sich aus tätig werden - es bedarf dabei also keiner Beschwerde einer individuell betroffenen Person. Einzige Voraussetzung ist, dass das Komitee zuverlässige Angaben über schwerwiegende oder systematische Verletzungen der in der Konvention festgelegten Rechte durch einen Vertragsstaat erhält. Diese Informationen können auch von Menschenrechts- bzw. Frauenorganisationen an das Komitee übermittelt werden. Zu denken ist vor allem an die Bedrohung von Leib und Leben, wie etwa weibliche Genitalverstümmelung, systematische Vergewaltigungen, Witwenverbrennung, Brautgeldgewalt, „honour killings“ etc.⁴⁹

Auch das Untersuchungsverfahren erfordert die Kooperation des Vertragsstaates in allen Verfahrensstadien und kann auch einen Besuch auf dem Hoheitsgebiet des Vertragsstaates einschließen. Der weitere Verfahrensablauf zwischen dem Komitee und dem Vertragsstaat entspricht im wesentlichen dem des oben bereits beschriebenen Beschwerdeverfahrens.

Voraussetzung für die Einleitung des Untersuchungsverfahrens „von Amts wegen“ ist allerdings, dass der betreffende Vertragsstaat gemäß Artikel 10 Abs. 1 die Zuständigkeit des Komitees zur Führung des Untersuchungsverfahrens nicht ablehnt, also die so genannte „opt-out“- Klausel nicht in Anspruch nimmt.

Artikel 11

Ein Vertragsstaat trifft alle geeigneten Maßnahmen, um sicherzustellen, dass seiner Hoheitsgewalt unterstehende Personen nicht deshalb einer Misshandlung oder Einschüchterung ausgesetzt werden, weil sie sich auf Grund dieses Protokolls an das Komitee gewandt haben.

Die Vertragsstaaten haben sicherzustellen, dass Personen oder Personengruppen, die sich auf Grund dieses Protokolls an das Komitee gewandt haben, weder Misshandlungen noch Einschüchterungen ausgesetzt sind.⁵⁰ Damit sollen sowohl die Opfer von Verletzungen der Konvention, ihre VertreterInnen oder andere Auskunftspersonen (z.B. auch im Untersuchungsverfahren) geschützt werden. Da eine Verletzung dieses Benachteiligungsverbotes wohl eine weitere Menschenrechtsverletzung darstellen wird, kann eine weitere Beschwerde nach Art. 2 des Fakultativprotokolls oder aufgrund anderer Menschenrechtsinstrumente, denen der betreffende Vertragsstaat beigetreten ist, erhoben werden.⁵¹

Artikel 12

Das Komitee nimmt in seinen Jahresbericht nach Artikel 21 der Konvention eine Zusammenfassung seiner Tätigkeit nach diesem Protokoll auf.

Artikel 13

Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, die Konvention und dieses Protokoll weithin bekannt zu machen und zu verbreiten und den Zugang zu Angaben über die Auffassungen und Empfehlungen des Komitees, insbesondere in diesen Vertragsstaat betreffenden Sachen, zu erleichtern.

⁴⁹ Vgl. 169 BlgNR XXI. GP

⁵⁰ Vgl. *The Optional Protocol: Texts and Materials*, Division for the Advancement of Women, United Nations, 2000, S 6.

⁵¹ Vgl. auch 169 BlgNR XXI. GP

Artikel 14

Das Komitee gibt sich eine Geschäftsordnung, die bei der Erfüllung der ihm durch dieses Protokoll übertragenen Aufgaben zu beachten ist.

Artikel 15

(1) Dieses Protokoll liegt für jeden Staat, der die Konvention unterzeichnet oder ratifiziert hat oder ihm beigetreten ist, zur Unterzeichnung auf.

(2) Dieses Protokoll bedarf der Ratifikation, die von allen Staaten vorgenommen werden kann, die die Konvention ratifiziert haben oder ihm beigetreten sind. Die Ratifikationsurkunden werden beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt.

(3) Dieses Protokoll steht jedem Staat, der die Konvention ratifiziert hat oder ihm beigetreten ist, zum Beitritt offen.

(4) Der Beitritt erfolgt durch Hinterlegung einer Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen.

Artikel 16

(1) Dieses Protokoll tritt drei Monate nach Hinterlegung der zehnten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen in Kraft.

(2) Für jeden Staat, der dieses Protokoll nach seinem Inkrafttreten ratifiziert oder ihm nach seinem Inkrafttreten beitrifft, tritt es drei Monate nach Hinterlegung seiner Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft.

Artikel 17

Vorbehalte zu diesem Protokoll sind nicht zulässig.

Artikel 18

(1) Jeder Vertragsstaat kann eine Änderung dieses Protokolls vorschlagen und ihren Wortlaut beim Generalsekretär der Vereinten Nationen einreichen. Der Generalsekretär übermittelt sodann alle Änderungsvorschläge den Vertragsstaaten mit der Aufforderung, ihm mitzuteilen, ob sie eine Konferenz der Vertragsstaaten zur Beratung und Abstimmung über die Vorschläge befürworten. Befürwortet wenigstens ein Drittel der Vertragsstaaten eine solche Konferenz, so beruft der Generalsekretär die Konferenz unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen ein. Jede Änderung, die von der Mehrheit der auf der Konferenz anwesenden und abstimmenden Vertragsstaaten angenommen wird, ist der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Billigung vorzulegen.

(2) Die Änderungen treten in Kraft, wenn sie von der Generalversammlung der Vereinten Nationen gebilligt und von einer Zweidrittelmehrheit der Vertragsstaaten dieses Protokolls nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Verfahren angenommen worden sind.

(3) Treten die Änderungen in Kraft, so sind sie für die Vertragsstaaten, die sie angenommen haben, verbindlich, während für die anderen Vertragsstaaten weiterhin dieses Protokoll und alle früher von ihnen angenommenen Änderungen gelten.

Artikel 19

(1) Jeder Vertragsstaat kann dieses Protokoll jederzeit durch schriftliche Notifikation an den Generalsekretär der Vereinten Nationen kündigen. Die Kündigung wird sechs Monate nach Eingang der Notifikation beim Generalsekretär wirksam.

(2) Die Kündigung berührt nicht die weitere Anwendung dieses Protokolls auf Mitteilungen nach Artikel 2 oder Untersuchungen nach Artikel 8, die vor dem Wirksamwerden der Kündigung eingegangen oder begonnen worden sind.

Artikel 20

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen unterrichtet alle Staaten von

- a) den Unterzeichnungen, Ratifikationen und Beitritten nach diesem Protokoll;
- b) dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Protokolls und der Änderungen nach Artikel 18;
- c) Kündigungen nach Artikel 19.

Artikel 21

(1) Dieses Protokoll, dessen arabischer, chinesischer, englischer, französischer, russischer und spanischer Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, wird im Archiv der Vereinten Nationen hinterlegt.

(2) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen übermittelt allen in Artikel 25 der Konvention bezeichneten Staaten beglaubigte Abschriften dieses Protokolls. Die Artikel 15 bis 21 sehen die Ratifikations- und Beitrittsbestimmungen des Protokolls, sein Inkrafttreten, die Unzulässigkeit von Vorbehalten zum Protokoll, die Modalitäten der Änderung und Kündigung sowie administrative Bestimmungen betreffend das Protokoll vor.

Gemäß Art. 17 dürfen Vertragsstaaten der Konvention, die dem Fakultativprotokoll beitreten, gegen die Artikel des Protokolls keine Vorbehalte anbringen.⁵² Diese im Vergleich zu anderen internationalen Verträgen nahezu einzigartige Regelung hat folgende Gründe: Die sonst übliche Befugnis, Vorbehalte zu äußern, war zum einen deshalb nicht erforderlich, weil der Beitritt zum Protokoll - wie der Name Fakultativprotokoll bereits ausdrückt - den Vertragsstaaten der Konvention grundsätzlich freisteht. Zum anderen hätte andernfalls die Gefahr bestanden, dass nachträglich (weitere)⁵³ indirekte Vorbehalte gegen einzelne Konventionsrechte angebracht werden.

Praktische Bedeutung für Österreich

Die formale Gleichberechtigung der Geschlechter scheint als Prinzip heute weitgehend unbestritten, obzwar sie bekanntlich bei weitem nicht verwirklicht ist. Aber auch selbst wenn formale Gleichbehandlung rechtlich garantiert ist, zeigt sich, dass diese wegen der unterschiedlichen Lebensbedingungen von Frauen und

⁵² Vgl. *The Optional Protocol: Texts and Materials*, Division for the Advancement of Women, United Nations, 2000, S 6.

⁵³ Vgl. *Lilly Sucharipa-Behrmann*, The Individual Complaints Procedure Provided for by the Optional Protocol to CEDAW: A First Evaluation, in: *Development and Developing International and European Law, Essays in honour of Konrad Ginther on the occasion of his 65th birthday*, Peter Lang 1999, S 653 – 671.

Männern zu gesellschaftlichen Ungleichheiten führen oder solche verstärken kann.⁵⁴ Daher sind auch formal gesehen gleiche Regelungen kontinuierlich zu überprüfen und gegebenenfalls im Sinne einer gesellschaftlichen Gleichstellung der Geschlechter zu ändern. Zur Verwirklichung von tatsächlich gleichen Chancen und Bedingungen für Frauen und Männer sind darüber hinaus auch spezifische Maßnahmen erforderlich.

Die Konvention sieht nun im wesentlichen ein *Recht* vor, nämlich das Recht auf *tatsächliche* Gleichstellung der Geschlechter. Dies bedeutet, dass Frauen und Männern nicht nur formal gleich zu behandeln („Gleichheit *vor* dem Recht“), sondern im Ergebnis gleich zu stellen („Gleichheit *durch* das Recht“) sind. Die österreichische Rechtsordnung weist allerdings nicht nur einige „Relikte“ formalrechtlicher Diskriminierung auf,⁵⁵ sondern es gibt darüber hinaus zahlreiche Regelungen oder Praktiken, die zwar „geschlechtsneutral“ gehalten sind, im überwiegenden Maß aber Frauen nachteilig betreffen.⁵⁶

Der Verfassungsgerichtshof ist jenes Organ, das in Österreich die Gesetze anhand des verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatzes überprüft. Dieser vertritt bisher die Auffassung, dass es im „rechtspolitischen Gestaltungsfreiraum“ liege, ob und wie die Gesetzgebung zur Gleichstellung der Geschlechter beiträgt oder nicht.⁵⁷ Die Frauenrechtskonvention, die dabei im Rahmen der Interpretation heranzuziehen wäre, wird - soweit ersichtlich - in keinem der dafür in Frage kommenden Fälle in Betracht gezogen. Durch Entscheidungen des UN-Komitees aufgrund einer Individualbeschwerde könnte nun z.B. abgeklärt werden, ob dieser „Gestaltungsfreiraum“ des Gesetzgebers vor dem Hintergrund der Verpflichtungen, die Österreich mit der Konvention eingegangen ist, tatsächlich so weit ist wie der Verfassungsgerichtshof meint.

Darüber hinaus kann das Fakultativprotokoll bei der Implementierung von besonderen Fördermaßnahmen zugunsten von Frauen eine bedeutende Rolle spielen. Aus der UN-Konvention ergibt sich - wie erwähnt - die Verpflichtung zur Herstellung einer de-facto-Gleichberechtigung der Geschlechter. Daraus folgt, dass es nicht genügt, Diskriminierung im Einzelfall zu verbieten, sondern es sind insbesondere bei systematischen und strukturellen Diskriminierungen so genannte „Positive Maßnahmen“ zu ergreifen. Wenn das UN-Frauenrechtskomitees der Praxis des UN-Ausschusses für Menschenrechte folgt, ist zu erwarten, dass Fördermaßnahmen nunmehr „einklagbar“ werden. Die Staaten können damit nicht nur zur Beseitigung offenkundiger Diskriminierungen, sondern auch zur Förderung von Frauen nachdrücklich verpflichtet werden.

Jedenfalls nicht mit der Konvention vereinbar und daher eine Verletzung von Frauenrechten ist der Abbau von bereits etablierten Standards und Rechten, noch bevor das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung erreicht ist. Dies geschieht derzeit etwa beim Abbau von Frauenfördermaßnahmen anlässlich von „Ausgliederungen“ früherer Staatsaufgaben, der Einführung einer „gemeinsamen“ Obsorge für Kinder nach Scheidung der Eltern (wobei das Kindeswohl bei der Neuregelung sehr in Frage steht), der Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung beim Ehemann für Ehefrauen, die keine Kinder geboren haben (wobei es für ältere Frauen keine

⁵⁴ Z.B. im Hinblick auf die ungleiche Aufteilung von unbezahlter und bezahlter Arbeit, von Einkommen und sozialer Absicherung.

⁵⁵ Z.B. im Namensrecht, vgl. §§ 93 und 139 ABGB.

⁵⁶ Die stellt jeweils eine mittelbare Diskriminierung dar, wie z.B. die Kürzung der Familienzuschläge bei der Arbeitslosenversicherung, der Notstandshilfe und beim Weiterbildungsgeld mit dem Budgetbegleitgesetz 2002, BGBl. I Nr. 142/2000.

⁵⁷ Mitunter auch zu Lasten von Frauen – vgl. z.B. VfSlg. 13.373/1993 (Magistra), VfSlg. 13.661/1993 (Namensrecht).

Ausnahmen gibt), der Streichung der Familienzuschläge bei der Arbeitslosenversicherung (wovon insbesondere Alleinerzieherinnen nachteilig betroffen sind), der Kürzung der Notstandshilfe und Streichung des Weiterbildungsgeldes nach Karenz oder die Erschwerung des Schwangerschaftsabbruches (z.B. durch staatliche Tolerierung von Organisationen, die Frauen, die einen Abbruch durchführen lassen wollen, sowie Klinikpersonal belästigen und bedrängen).

Weitere Diskriminierungsfelder in der österreichischen Rechtsordnung sind etwa das Namensrecht in bezug auf den Kindesnamen, wonach bei Nichteinigung der Eltern gesetzlich der Name des Vaters als Kindesname bestimmt wird (also ein Fall unmittelbarer Diskriminierung), die nicht ausdrückliche Anerkennung geschlechtsspezifischer Asylgründe, die zu Auslegungsspielräumen und zu Fehlentscheidungen der Asylbehörden führt, der fehlende Anspruch auf Arbeitsgenehmigungen für Migrantinnen, die dadurch vom Ehemann ökonomisch abhängig sind, der fehlende effektive Schutz für Frauen vor Gewalttaten sowie für Opfer des Frauenhandels, die fehlende Effektivität von Maßnahmen gegen Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern und anderes mehr.

Die meisten dieser Rechtsprobleme können im Prinzip bei Gerichten und/oder Behörden releviert werden, sei es beim Verfassungsgerichtshof (z.B. Gesetze im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz), beim Verwaltungsgerichtshof (z.B. die Gleichbehandlung im öffentlichen Dienst, Asylrecht), bei den ordentlichen Gerichten und beim Obersten Gerichtshof (z.B. das Arbeitsrecht, insbesondere die Gleichbehandlung in der Privatwirtschaft), dem Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg (z.B. familienrechtliche Fragen im Hinblick auf die EMRK) oder dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg (vor allem die arbeitsrechtliche Gleichbehandlung im Hinblick auf Europäisches Gemeinschaftsrecht). Die praktische Rechtsdurchsetzung stößt aber mitunter auf Probleme: So haben diese Gerichte unterschiedliche Zuständigkeiten, so dass nicht alle frauenrelevanten Rechtsfragen gleichermaßen geltend gemacht werden können. Darüber hinaus fließen in die Entscheidungen dieser Gerichte (die jedenfalls in den höheren Ebenen überwiegend männlich besetzt sind) unterschiedliche Wertungen ein, die gelegentlich eine angemessene Auseinandersetzung mit und eine entsprechende Würdigung der gesellschaftlichen und rechtlichen Grundlagen der Gleichstellung der Geschlechter vermissen lassen.⁵⁸ Der wesentliche Unterschied zwischen diesen Gerichten und dem UN-Komitee zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau liegt aber in den jeweils anzuwendenden Rechtsgrundlagen. So ist das wichtigste Merkmal der UN-Frauenrechtskonvention, dass diese auf die Beseitigung der Diskriminierung ausschließlich der Frau und deren Gleichstellung abzielt. Dagegen sind die herkömmlichen Gleichheitsverbürgungen gleichermaßen auf Frauen und Männer anzuwenden, was unter anderem auch dazu geführt hat, dass positive Maßnahmen zur Förderung von Frauen gleichzeitig als „Diskriminierung“ von Männern angesehen wurden. Ein weiterer Unterschied ist, dass die Konvention die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, aktive politische und rechtliche Schritte zur Gleichstellung der Geschlechter zu ergreifen. Demgegenüber räumt der Verfassungsgerichtshof – wie erwähnt - bei der Frage, ob und wieweit die Gesetzgebung verpflichtet ist, für tatsächlich gleiche Bedingungen zu sorgen, einen weiten Gestaltungsspielraum ein –

⁵⁸ Damit sollen jedoch nicht die auch vorhandenen positiven Aspekte der Judikatur von Höchstgerichten negiert werden. So hat z.B. der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften bei der Ausgestaltung und Entwicklung der beruflichen Gleichstellung der Geschlechter eine bedeutende Rolle gespielt. Vgl. demgegenüber jüngst das unerfreuliche Verfassungsgerichtshof-Erkenntnis vom 19. Juni 2002, G 7/02 u.a.

dies mitunter zu Lasten von Frauen. Letztlich bleibt zu erwähnen, dass - im Gegensatz zu den Besetzungen der oben genannten Höchstgerichte - mit einer Ausnahme, alle 23 Mitglieder des UN-Frauenrechtskomitees weiblich sind.

Wie erwähnt, stellt das Fakultativprotokoll einen bedeutenden Schritt zur Stärkung der Konvention dar.⁵⁹ Das im Fakultativprotokoll verankerte Individualbeschwerderecht sowie das Untersuchungsverfahren schaffen weitere Rechtsbehelfe zur Durchsetzung von Frauenrechten, die einen maßgeblichen Beitrag zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern leisten können. Da aber jede rechtliche Garantie in der Realität nur dann wirklich Bedeutung gewinnen kann, wenn seine Anwendung effektiv gewährleistet ist, gilt es insbesondere auch dafür zu sorgen, dass diese Rechte und Verfahren bekannt werden und der Zugang zum Recht erleichtert wird. Dafür sind auch ganz grundlegende Aktivitäten erforderlich: Staaten müssen aufgerufen werden, das Fakultativprotokoll zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Darüber hinaus muss die Politik auf nationaler wie internationaler Ebene unter Druck gesetzt werden, die Konvention im Einzelnen auch tatsächlich umzusetzen. Einen Beitrag dazu können alle befassen AkteurInnen, insbesondere JuristInnen, dadurch leisten, dass sie Informationen über die Konvention und das Fakultativprotokoll verbreiten und in ihrer täglichen Praxis die Durchsetzung von Frauenrechten unterstützen.⁶⁰

⁵⁹ Vgl. das Vorwort zu *The Optional Protocol: Texts and Materials*, Division for the Advancement of Women, United Nations, 2000, von *Angela E. V. King*, Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women.

⁶⁰ Vgl. in diesem Sinne *Petroglou*, Good practice Guide on the Effective Exercise of Gender Equality Rights, Research Centre for Gender Equality (KETHI), Athens 2001.

Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation zwischen Justiz, Exekutive, Gesundheitswesen, NGOs und Medien

Podiumsdiskussion

Die Tagung "Gewalt gegen Frauen: Eine Menschenrechtsverletzung" war als Initialzündung für eine fächerübergreifende Zusammenarbeit zwischen jenen Berufsgruppen gedacht, die bei ihrer Arbeit immer wieder mit diesem gesellschaftspolitisch so wichtigen Problem in Berührung kommen: Exekutive, Justiz, Gesundheitswesen und NGOs. Der interdisziplinäre Dialog wurde mit einer Podiumsdiskussion eingeläutet: Vertreter aller relevanten Sparten berichteten im zweiten Teil der Tagung von ihren praktischen Erfahrungen mit Opfern und Tätern von Gewalt gegen Frauen, schilderten ihre Sicht der Dinge und brachten mit Unterstützung von ORF-Moderatorin Mag.^a Birgit Fenderl Kritik vor und Verbesserungsvorschläge ein. Hier nun die Eingangsstements der DiskussteilnehmerInnen DKGS Anneliese Erdemgil-Brandstätter, Dr.ⁱⁿ Barbara Helge, DSA.ⁱⁿ Rosa Logar, Brigadier Karl Mahrer, Mag. Heinz Patzelt.

Eingangsstements der DiskusstantInnen

Anneliese Erdemgil-Brandstätter, Dipl. Gesundheits- und Krankenschwester für Psychiatrie und Neurologie, Mitarbeiterin der Frauenberatungsstelle Cassandra, Koordination der Fortbildung im NÖ Gesundheitswesen

Der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen hat die Europäische Region der Weltgesundheitsorganisation oberste Handlungspriorität eingeräumt. Auch im Niederösterreichischen Frauengesundheitsbericht 1999⁶¹ wird Gewalt gegen Frauen aufgrund ihrer nachhaltigen physischen, psychischen und sozialen Folgen zu einem bedeutenden gesundheitlichen Problem von Frauen erklärt. Die Voraussetzung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen ist u.a., dass häusliche Gewalt und Vergewaltigung als Probleme der öffentlichen Gesundheit erkannt werden.

Kooperation von frauenspezifischen Einrichtungen mit dem NÖ Gesundheitswesen und politischen AkteurlInnen

Auf Basis (inter)nationaler Grundlagen konnten im Rahmen des seit dem Jahr 2000 laufenden Fortbildungsprojektes „Gewalt gegen Frauen – Die Bedeutung des Gesundheitswesens“ rund 717 Ärzte/Ärztinnen, MitarbeiterInnen des Pflegebereiches, Hebammen, Sozialarbeiterinnen, PsychologInnen u.a. erreicht werden. Das große Interesse an den Fortbildungen zeigt, dass die MitarbeiterInnen des NÖ Gesundheitswesens in hohem Ausmaß mit von Gewalt betroffenen Frauen (und Kindern) konfrontiert sind.

Die flächendeckend angebotene Fortbildung im NÖ Gesundheitswesen ist von großer Bedeutung, weil in der Praxis immer wieder Frauen, die Gewalt erfahren, nicht erkannt werden. Die Ursachen dafür liegen u.a. im Informationsmangel, im Stress des Arbeitsalltages oder darin, dass Frauen aus verschiedensten Gründen

⁶¹ NÖ Frauengesundheitsbericht, Endbericht. Studie im Auftrag der NÖ Landesregierung-GS 1, LBI für Frauengesundheitsforschung. Projektleitung: a.o. Univ. Prof. Dr. Wimmer-Puchinger, B., 1999

über die wahren Ursachen ihrer Verletzungen und/oder psychosomatischen/psychiatrischen Erkrankungen/Beschwerden nicht sprechen. Das Nichterkennen von gesundheitlichen Gewaltfolgen kann somit zu Fehl-, Unter- oder Überversorgung sowie zu hohen Kosten im Gesundheitswesen führen.

Konkrete Zielsetzungen der Fortbildung sind u.a.:

- Sensibilisierung der im Gesundheitswesen Tätigen
- Erkennen der eigenen Bedeutung in einem ganzheitlichen Konzept der Gewaltprävention
- Vermittlung von Wissen bezüglich der Erkennung von Formen und Mustern von Gewalt sowie deren gesundheitliche Akut- und Langzeitfolgen
- Stärkung des professionellen Umganges mit von Gewalt Betroffenen in der täglichen Praxis
- Erstellung einer gerichtsverwertbaren Dokumentation
- Kooperation mit internen Fachabteilungen, niedergelassenen Ärzten/Ärztinnen, frauenspezifischen Hilfseinrichtungen, Gendarmerie/Polizei u.a.
- Öffentlichkeitsarbeit

Weitere Planungsschritte sind:

- Verankerung des Curriculums in der Aus-, Fort- und Weiterbildung aller medizinischen Berufsgruppen in Niederösterreich
- Erstellung einer einheitlichen Dokumentation, die gerichtsmedizinische Standards berücksichtigt
- Implementierung von Interventionsprogrammen zur optimalen Versorgung im Gesundheitswesen (strukturelle Änderungen im Gesundheitswesen)

Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit dem Gesundheitswesen werden nicht (ausreichend) in Anspruch genommen

Nach mehrjähriger Fortbildung im NÖ Gesundheitswesen kann festgehalten werden, dass die gesundheitlichen Folgen von Gewalt sowie die Schlüsselrolle des Gesundheitswesens auch in Österreich nicht ausreichend anerkannt wird.

Das in den Seminaren vermittelte Wissen über regionale KooperationspartnerInnen und bestehende gesetzliche Grundlagen wirkt entlastend und bringt Klarheit über die verschiedenen Zuständigkeiten. Die notwendige Zusammenarbeit mit den MitarbeiterInnen des Gesundheitswesens steht in ihrer Ausbaufähigkeit erst in den Anfängen, d.h. Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation sind teils nicht bekannt und müssen kontinuierlich gemeinsam erarbeitet werden.

Im Sinne eines ganzheitlichen Konzeptes der Gewaltprävention soll dieser Austausch auch in fachübergreifenden, interinstitutionellen Kooperationsnetzwerken in der jeweiligen Region erfolgen. In Form von z.B. „Runden Tischen“ kann der regionale Bedarf bzw. vorhandene Defizite identifiziert und auch verändert werden. Eine gemeinsame Evaluierung der vorhandenen Angebote vor Ort, der bereits bestehenden Kooperationen, der jeweiligen Arbeitsweisen etc. kann über die Sekundär- und Tertiärprävention hinaus Schritte in Richtung Primärprävention von Gewalt ermöglichen.

Im Sinne der von Gewalt betroffenen Frauen bedarf es jedoch einer koordinierten Vorgangsweise, d.h. auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene wären längerfristige Aktionspläne zu erstellen, in denen insbesondere die regionalen Aktivitäten gestärkt werden.

Dr.ⁱⁿ Barbara Helige, Präsidentin der Österreichischen Richtervereinigung

Die Gerichtsbarkeit ist mit dem Thema Gewalt gegen Frauen in verschiedener Weise konfrontiert. Im Bereich des Familienrechts wurde mit dem Gewaltschutzgesetz ein Meilenstein geschaffen, dessen Wirkung jedenfalls höchst positiv zu bewerten ist.

Durch dieses Gesetz wurde sichtbar gemacht, dass Gewalt in der Familie (und in diesem Rahmen sehr häufig gegen Frauen) von der Gesellschaft geächtet ist und zum Einschreiten der Sicherheitsbehörden führt. Die Signalwirkung ist enorm. Auch wenn die Wirkung des einzelnen Betretungsverbotes oft nur wenige Tage anhält, führt es doch dazu, dass Menschen lernen, sich gegen Gewalt in einer rechtlich anerkannten Form zur Wehr zu setzen.

Hinzu kommt die Wirkung einer polizeilichen Dokumentation im Scheidungsverfahren. Die im Vorfeld der Gesetzgebung vertretenen Ängste, die Möglichkeiten der Wegweisung würden von findigen RechtsanwältInnen für das Scheidungsverfahren missbraucht, haben sich nicht bewahrheitet.

Als besonders wichtig hat sich ein strukturiertes, von allen beteiligten Institutionen mitgetragenes Verfahren erwiesen, wonach Verständigungspflichten und Vorgangsweise zwischen den Institutionen minutiös geregelt wurden. Diese Erfahrung würde es erfordern, dass in diese Vorgangsweise auch die Strafgerichte, die ebenfalls häufig mit Gewalt gegen Frauen konfrontiert werden, eingebunden werden. Die Entlassung aus der Untersuchungshaft kommt häufig überraschend, das Verhältnis Wegweisung durch die Polizei, Einstweilige Verfügung und U-Haft ist unklar und führt zu vermeidbaren Gefährdungen. Hier wären ebenfalls als Mindestforderung Verständigungspflichten zu verankern.

Schlussendlich bedarf es auch umfassender, interdisziplinärer Aus- und Fortbildung der Richterinnen und Richter, ebenso wie der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Gewalt- und Abhängigkeitsphänomene müssen verstanden werden, um darauf adäquat reagieren zu können. Die Fachgruppe Familienrecht der Richtervereinigung hat hier schon wichtige Fortbildungsveranstaltungen veranstaltet, eine Intensivierung wäre aber auch hier noch wünschenswert.

DSA.ⁱⁿ Rosa Logar, Geschäftsführerin der Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie

Bei der Menschenrechtskonferenz der Vereinten Nationen, die im Jahr 1993 in Wien stattfand, wurde festgestellt, dass Gewalttaten an Frauen Menschenrechtsverletzungen darstellen und dass die Staaten verantwortlich sind für den Schutz der Frauen und für die Beendigung der Gewalt.

Österreich hat mit dem Gewaltschutzgesetz, das 1997 in Kraft trat, einen Meilenstein in der Prävention von Gewalt an Frauen und Kindern in der Familie gesetzt. Das Gesetz, dessen Grundsatz es ist, dass die Opfer in ihrem eigenen Zuhause Schutz erhalten und dass die Täter weggewiesen werden, wurde zum europäischen Modell. Wenn eine Gefährdung besteht, muss die Polizei den Täter für zehn Tage der Wohnung verweisen. Benötigen die Opfer weiteren Schutz, so können sie beim Familiengericht eine einstweilige Schutzverfügung beantragen.

Doch ein Gesetz allein würde nicht genügen. Sehr wichtig ist, dass die Opfer sofortige Hilfe und bestmögliche Unterstützung erhalten und dass effektive Maßnahmen getroffen werden, um weitere Gewalt zu verhindern. Dies wurde in Österreich durch die Einrichtung von Interventionsstellen in allen Bundesländern erreicht. Die Interventionsstellen werden vom Bundesministerium für Gesundheit und Frauen und vom Bundesministerium für Inneres finanziert und sind nach dem Gewaltschutzgesetz als Opferschutzeinrichtungen anerkannt. Zwischen Polizei und Interventionsstellen wurde eine enge und effektive Zusammenarbeit entwickelt: die Polizei übermittelt die Dokumentation von Wegweisungen an die örtliche Interventionsstelle. Auch die Jugendämter werden rasch informiert, wenn minderjährige Kinder in der Familie sind. Die Zusammenarbeit von Polizei, Interventionsstellen, Jugendämtern und Familiengerichten funktioniert in Wien sehr gut und ist der Schlüssel zur Gewaltprävention, denn keine Einrichtung kann das Problem Gewalt allein lösen.

Ein Netz von Hilfseinrichtungen notwendig

Doch nicht allen Frauen, die Opfer von Gewalt werden, kann durch das Gewaltschutzgesetz geholfen werden, da sie gar nicht über diese Möglichkeit Bescheid wissen oder sich scheuen, die Polizei zu rufen. Die Dunkelziffer bei Gewalt an Frauen in der Familie ist sehr hoch. Es ist daher für die Betroffenen enorm wichtig, dass es eine erste Anlaufstelle gibt: die Frauenhelpline ist unter der Nummer 0800 222 555 rund um die Uhr und kostenlos erreichbar, bietet Krisenberatung und vermittelt an lokale Hilfseinrichtungen. Die Frauenhelpline wurde im Jahr 1999 eingerichtet, sie ist für ganz Österreich tätig und wird vom Bundesministerium für Gesundheit und Frauen gefördert.

Auch Frauenhäuser, Frauenberatungsstellen, lokale Notrufe sowie Beratungseinrichtungen für Migrantinnen sind wichtige Einrichtungen und müssen entsprechend dem Bedarf ausgebaut werden. Ohne ein flächendeckendes Netz an Frauenhilfseinrichtungen ist es nicht möglich, Gewalt an Frauen und ihren Kindern zu verhindern.

Problembereiche und Empfehlungen an die Politik

In Österreich wurde auf dem Gebiet der Prävention von Gewalt an Frauen zweifellos viel getan. Doch immer gibt es noch viel zu tun, denn es ist noch nicht wirklich gelungen, das Ausmaß der Gewalttaten gegenüber Frauen zu verringern.

Problembereiche

- Das Gewaltschutzgesetz ist nicht geeignet zum Schutz vor gefährlichen Tätern; insbesondere in Zeiten von Scheidung und Trennung ist die Gefahr von schweren Gewalttaten, Mordversuchen und Morden hoch; hier ist die Strafjustiz aufgefordert, Frauen wirksam vor Gewalt zu schützen und die dafür vorgesehenen Maßnahmen zu treffen.

- Die Strafjustiz nimmt Gewalttaten an Frauen immer noch zu wenig ernst; etwa die Hälfte der Anzeigen wegen Körperverletzung werden eingestellt, bei gefährlichen Drohungen sogar mehr als 60 Prozent⁶². Verpflichtende Schulungen in der Ausbildung von RichterInnen und StaatsanwältInnen sowie klare Weisungen der Bundesministerin für Justiz, dass Gewalt an Frauen nicht bagatellisiert werden darf, sind notwendig.
- Gefährliche Drohungen müssen in und außerhalb der Familie gleich behandelt und vom Staat verfolgt werden, ohne dass es einer Ermächtigung der Opfer bedarf – hier ist eine Gesetzesänderung notwendig.
- Die zivilrechtliche einstweilige Schutzverfügung ist mit drei Monaten zu kurz und sollte unbedingt auf sechs Monate ausgeweitet werden.
- Im März 2001 wurde in der EU der Rahmenbeschluss zur Verbesserung der Stellung von Opfern im Strafverfahren beschlossen; dieser ist in Österreich immer noch nicht vollständig umgesetzt; derzeit erhalten viele Frauen, die Opfer von Gewalt wurden, keine Unterstützung und Begleitung im Strafverfahren und können ihre Ansprüche auf Schadenersatz und Schmerzensgeld häufig nicht durchsetzen.
- Die Interventionsstellen benötigen ausreichend Mittel zur Beratung und Begleitung der Opfer; aufgrund des Anstiegs an Wegweisungen durch die Polizei ist ein Engpass in der Betreuung der Opfer entstanden, viele Opfer erhalten keine Unterstützung; die zuständigen Ressorts und die Bundesministerin für Justiz werden dringend ersucht, genügend Mittel für die Unterstützung aller Frauen, die Opfer von Gewalt wurden, bereitzustellen.
- Das Budget der Frauenhelpline wurde heuer um 10 Prozent gekürzt – diese Kürzung sollte 2005 unbedingt zurückgenommen werden.
- Migrantinnen, die ein Familienvisum haben, sind völlig vom Ehemann abhängig und dürfen nicht arbeiten; wenn sie Gewalt erleiden, haben sie es sehr schwer, sich vom Misshandler zu trennen; dies widerspricht den Grundrechten auf Leben, Freiheit und Gesundheit; die politisch Verantwortlichen werden dringend ersucht, die gesetzlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass alle Migrantinnen ein vom Ehemann unabhängiges Aufenthalts- und Beschäftigungsrecht erhalten.

Mittel für Prävention notwendig

Schließlich fehlen in Österreich Mittel für umfassende Präventionsmaßnahmen und Kampagnen zur Eliminierung von Gewalt an Frauen; ein längerfristiger Aktionsplan und ausreichende finanzielle Mittel sind notwendig. Die britische Soziologin Sylvia Walby führte eine Studie zu den Kosten von Gewalt⁶³ durch und fand heraus, dass diese sich für England und Wales jährlich auf 23 Milliarden Pfund belaufen.

Effektive Gewaltprävention kostet Geld, viel mehr Geld kostet die Gesellschaft jedoch Gewalt, die nicht verhindert wird.

⁶² Haller, Birgitt u.a.: Folgestudie zur Evaluierung des Bundesgesetzes zum Schutz gegen Gewalt in der Familie, Studie im Auftrag des Innenministeriums, Institut für Konfliktforschung, Wien 2002

⁶³ Walby, Sylvia (2004): Cost of Domestic Violence, London: Women and Equality Unit
www.womenandequality.gov.uk

*Brigadier Karl Mahrer, Stv. Generalinspektor der Wiener Sicherheitswache –
Bundespolizeidirektion Wien*

„Gegen Gewalt an Frauen“ – dieses Anliegen der Gesellschaft ist natürlich auch ein zentrales Anliegen der Polizei. Die Wiener Polizei widmet daher diesem Thema seit vielen Jahren besondere Aufmerksamkeit und Engagement. Bereits Anfang der 90er Jahre wurde in einer damals beispielgebenden Zusammenarbeit zwischen den Wiener Frauenhäusern (später der Interventionsstelle) ein gemeinsames Schulungsprojekt entwickelt. Dabei sollten die Polizistinnen und Polizisten für das Einschreiten bei derartigen Einsätzen professionell vorbereitet werden. In gemeinsamen Schulungen gelang es den Vertreterinnen der Frauenhäuser und der Wiener Polizei, mehr als 3000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu informieren. Das Beispiel wurde weiterentwickelt – heute ist dieses Thema Fixbestandteil der Grundausbildung der österreichischen Exekutive.

Ein besonderer Quantensprung in der Entwicklung war die Schaffung des Gewaltschutzgesetzes, an dessen Gestaltung Vertreter der Exekutive maßgeblich beteiligt waren. Seit dem Inkrafttreten 1997 und den damit zusammenhängenden, zusätzlichen Schulungsmaßnahmen war die Anzahl verfügbarer Wegweisungen und Betretungsverbote in der Tendenz steigend. Im Bereich der Bundespolizeidirektion Wien wurden allein im Jahre 2004 (bis September) 1138 Wegweisungen und 1409 Betretungsverbote ausgesprochen. Die enge Zusammenarbeit zwischen Polizei, Justiz und den Interventionsstellen kennzeichnet eine positive Entwicklung. Besonders wichtig ist dabei auch die festzustellende Sensibilisierung aller Gesellschaftsschichten, die Gewalt an Frauen und Gewalt in der Familie ablehnen.

Diese gesellschaftliche Haltung muss auch von der Exekutive deutlich unterstützt werden. Gewalt an Frauen und Gewalt in der Familie sind daher jene Delikte, bei denen entschieden und gleichzeitig mit hoher Feinfühligkeit gegenüber dem Opfer eingeschritten werden muss. Für den Polizisten stellen sich beim Einsatz daher gleichzeitig mehrere Probleme :

- Eine mögliche Gefahr für alle Beteiligten einer Gewaltsituation muss verhindert oder bekämpft werden.
- Die Situation sollte so rasch als möglich deeskaliert werden.
- Die Befragung von Täter, Opfer und Zeugen muss zielorientiert und schonend zugleich sichergestellt werden.
- Der Sachverhalt muss rechtlich zugeordnet werden.
- Die Zusammenarbeit mit den anderen zuständigen Institutionen und deren Tätigkeit muss unverzüglich durch eingehende Dokumentation ermöglicht bzw. erleichtert werden. Die Vernetzung aller zuständigen Stellen ist eine wesentliche Voraussetzung für die funktionierende Betreuung von Opfern und bedeutet auch eine nachhaltige Signalwirkung gegen Gewalt an Frauen.
- Die Information des Opfers und die Verhinderung weiterer Gefahren hat höchste Priorität.
- Trotzdem müssen Polizistinnen und Polizisten erkennen, dass die Ursache des Gewaltproblems in einer Beziehung meist nicht durch einen polizeilichen Einsatz gelöst werden kann. Die Polizei kann und muss in diesen Fällen ausschließlich die Aufgaben der Gefahrenabwehr und Vorbeugung sowie der Strafverfolgung wahrnehmen.

Die Schulung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Exekutive bei der Abwicklung derartiger Einsätze ist daher ein wichtiges Anliegen der Polizeiführung. Das wichtigste Signal an alle ist dabei: Wir lehnen gemeinsam mit der Bevölkerung und deutlich sichtbar, jegliche Gewalt an Frauen und Gewalt in der Familie ab.

Mag. Heinz Patzelt, Generalsekretär amnesty international Österreich

Österreich verfügt mit seinem Gewaltschutzgesetz gegen häusliche Gewalt über einen menschenrechtlichen Wertgegenstand, der für einige andere Staaten Vorbild war und für viele andere Staaten in der Welt nach wie vor Vorbild sein muss.

Auch das für die konkrete Umsetzung eines derartigen Gesetzes notwendige und in erfreulich hohem Ausmaß vorhandene Engagement österreichischer ExekutivbeamtInnen in diesem Arbeitsbereich beweist die Bedeutung von Polizei und Gendarmerie als unverzichtbare Menschenrechts-Schutzorganisation.

Solange aber selbst unter im internationalen Vergleich jedenfalls überdurchschnittlich guten Rahmenbedingungen in Österreich noch immer zumindest eine von fünf Frauen Opfer der Menschenrechtsverletzung „Gewalt gegen Frauen“ wird, darf der aktuelle Zustand sicher nur Ansporn zur raschen Weiterentwicklung und keinesfalls Argument für selbstzufriedenes Zurücklehnen sein.

Gutes kann und muss verbessert werden, dramatische „blinde Flecken“ müssen so rasch als möglich beseitigt werden:

- Das besondere Vertrauensverhältnis zwischen BetreuerInnen und Betreuten im Bereich des Gesundheitswesens muss Ausgangsbasis und darf niemals Hindernis beim Gewaltschutz sein – Tabus müssen durch rechtliches, soziales und kommunikatives Wissen und Handlungsbereitschaft abgebaut werden.
- Regionale und lokale Detail-Statistiken mit sehr unterschiedlichen Anwendungszahlen belegen, wie wichtig in diesem sensiblen Arbeitsbereich der Exekutive das Fachwissen und Engagement jeder einzelnen handelnden BeamtIn und jedes und jeder einzelnen Vorgesetzten ist.
- Unverständliche Lücken im Rechtsschutzsystem, beim Verbrechensopferschutz und beim Einsatz „schonender Einvernahmetechniken“ gehören geschlossen, immer wieder fehlendes Problembewusstsein im Bereich der Judikatur zeigt die dringende Notwendigkeit zielgerichteter Aus- und Weiterbildung für RichterInnen.
- Erfolgreiche Bewusstseins-Bildungsmaßnahmen von meist nichtstaatlichen Einrichtungen führen zu ansteigenden Interventionszahlen, langfristige und ausreichende Finanzierung von Interventionsstellen und Frauenhäusern ist unverzichtbare Grundlage eines funktionierenden Gewaltschutzsystems, die staatlich bereitgestellten finanziellen Ressourcen bleiben derzeit weit hinter dem aktuellen Bedarf zurück und müssen umgehend erhöht werden.
- Das System der vom sogenannten „Ankerfremden“ abhängenden Aufenthaltsgenehmigungen von Migrantinnen und die weit verbreitete Verweigerung des Rechtes auf unabhängige und eigenständige Erwerbsarbeit führt zu einer absurden und inakzeptablen „modernen

Leibeigenschaft von Migrantinnen“. Dies führt häufig zu einem de-facto-Ausschluss dieser Menschengruppe von der Schutzwirkung unseres Gewaltschutzsystems – die einschlägigen Beschränkungen im Fremdenrecht müssen umgehend und ersatzlos gestrichen werden.

Österreichs Ausgangslage in diesem wichtigen Menschenrechtsbereich ist – noch – gut, aber auch und gerade bei diesem Thema gilt: Menschenrechte brauchen Engagement, Fachwissen UND Geld sowie Rechtsstaatlichkeit – das Engagement kommt von den handelnden Menschen, das Fachwissen von kompetenten Vorgesetzten und TrainerInnen, Geld, Ressourcen und rechtliche Rahmenbedingungen muss der Staat – also wir alle – zur Verfügung stellen, sonst macht er – machen wir alle – uns schuldig, und abstoßende, kriminelle Handlungen von Einzelnen werden zu Menschenrechtsverletzungen, die wir alle zu verantworten haben.

ANHANG

Forderungen

Biographien

ai-Kampagne gegen Gewalt an Frauen

amnesty international

Verein Autonome Österreichische Frauenhäuser

Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie

Hilfseinrichtungen bei Gewalt an Frauen in Österreich

Tagungsprogramm

Forderungen

von amnesty international Österreich, dem Verein Automome Österreichische Frauenhäuser und der Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie zum Thema Gewalt gegen Frauen in Österreich

Österreich verfügt mit dem Gewaltschutzgesetz über ein gutes, rechtliches Instrument im Kampf gegen Gewalt an Frauen, das im internationalen Vergleich als Vorbild dient und dienen kann. Und dennoch: Immer noch muss man davon ausgehen, dass zumindest eine von fünf Frauen Opfer von Gewalt im privaten Bereich wird.

Gutes kann und muss verbessert werden, „blinde Flecken“ müssen so rasch wie möglich beseitigt werden:

- Lücken im Rechtsschutzsystem, beim Verbrechenopferschutz und beim Einsatz „schonender Einvernahmetechniken“ (kontradiktorische Vernehmung) gehören geschlossen. Immer wieder fehlendes Problembewusstsein im Bereich der Judikatur zeigt die dringende Notwendigkeit zielgerichteter Aus- und Weiterbildung für RichterInnen.
- Erfolgreiche Bewusstseins-Bildungsmaßnahmen von meist nichtstaatlichen Einrichtungen führen zu ansteigenden Interventionszahlen: Die ausreichende Ausstattung von Interventionsstellen und Frauenhäusern sind unverzichtbare Grundlage eines funktionierenden Gewaltschutzsystems. Die staatlich bereitgestellten Ressourcen bleiben derzeit weit hinter dem aktuellen Bedarf zurück und müssen umgehend erhöht werden.
- Das System der vom sogenannten „Ankerfremden“ abhängenden Aufenthaltsgenehmigungen von Migrantinnen, die über Familienzusammenführung nach Österreich kommen, und die Verweigerung des Rechtes auf eigenständige Erwerbsarbeit führt zu inakzeptablen Abhängigkeitsverhältnissen. Dies führt häufig zu einem de-facto-Ausschluss dieser Menschengruppe von der Schutzwirkung unseres Gewaltschutzsystems. Die einschlägigen Beschränkungen im Fremdenrecht müssen umgehend verändert werden: Allen nach Österreich kommenden Frauen muss ein eigenständiger Aufenthaltstitel gewährt werden. Außerdem muss die Möglichkeit, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, geschaffen werden.

Biographien

Mag.^a Dr.ⁱⁿ Christine Ainetter Brautigam

Chief of the Women's Rights Section, United Nations, Mag.^a phil. (Diplom Dolmetsch), Dr.ⁱⁿ jur.; zuerst Studien-, später Universitätsassistentin am Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen an der Rechtsfakultät der Universität Graz. Erhielt ein Erwin Schrödinger Stipendium für Forschungsarbeit an der Universität Dakar, Senegal. Zwischen 1986 und 1991: Positionen in der Stadtverwaltung von New York City (internationale Wirtschaftsbeziehungen) und als Konsulentin bei den Vereinten Nationen, vor allem zu Menschenrechtsfragen; 1991 - 1993: Liaison Officer für United Nations Office in Vienna, mit Schwerpunktbereichen Frauenförderungsangelegenheiten und Verbrechensverhütung und -bekämpfung; 1993 -1995: Sekretariat der Vierten Weltfrauenkonferenz/Division for the Advancement of Women, mit Schwerpunkten Menschenrechte der Frauen; 1996-laufend: Division for the Advancement of Women. Seit Juni 2004 ist sie Chief of the Women's Rights Section.

Mag.^a Angelika Kartusch

Juristin; seit 1999 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte; Konsulentin für die Vereinten Nationen, die OSZE und den Europarat. Tätigkeitsbereiche: Forschung und Lehre; Arbeitsschwerpunkte: Menschen-/Frauenhandel, Menschenrechte von Frauen, Opferrechte.

Dr. Albin Dearing

Jurist; dzt. freischaffend, Implementierung von Menschenrechtsprojekten für EU und OSZE. Bis 2003 im Bundesministerium für Inneres tätig, u.a. als Leiter der Rechtsabteilung, Vorsitzender des Beirates für Grundsatzfragen der Gewaltprävention (Präventionsbeirat) und Menschenrechtskoordinator des BMI.

Mercedes Juarez MSc

MSc an der London School of Hygiene and Tropical Medicine; Programme Manager Gender Mainstreaming and Women's Health, WHO Regionalbüro für Europa. Davor Tätigkeit als Senior Social Development Adviser für Regierungen und internationale Organisationen (u.a. EU, Weltbank, UNICEF) in über 30 Ländern in Europa, Asien, Afrika und Lateinamerika. Schwerpunkte: Genderfragen, speziell im Bereich Gesundheit.

Dr.ⁱⁿ Anna Sporrer

Juristin; Mitglied der Legal Expert Group der Europäischen Kommission zum EG-Gleichbehandlungsrecht; Vorsitzende des Vereins Frauen-Rechtsschutz; Juristische Beraterin der österreichischen Delegation in der UN-Arbeitsgruppe zum Fakultativprotokoll der UN-Frauenrechtskonvention. Arbeitsschwerpunkte: Verfassungs- und Europarecht, insbesondere zur Gleichstellung der Geschlechter.

Mag. Heinz Patzelt

Jurist; seit 1998 Generalsekretär von amnesty international Österreich; davor u.a. Anwaltskanzlei, Werbeagentur, Softwareunternehmen; neben Studium und Beruf viele Jahre ehrenamtlich bei den Maltesern als Rettungsfahrer, in der Behinderten-Betreuung und im Katastrophen-Schutz im Einsatz.

DSAⁱⁿ Rosa Logar

Dipl. Sozialarbeiterin, Supervisorin; Leiterin der Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie; Mitbegründerin des ersten Frauenhauses in Österreich (1978); Obfrau des Vereins Autonome Österreichische Frauenhäuser. Lehrtätigkeit an Fachhochschulen für Sozialarbeit; Trainerin in der Aus- und Weiterbildung der Polizei und anderer Berufsgruppen; Mitbegründerin des Europäischen Netzwerks gegen Gewalt an Frauen WAVE (Women against Violence Europe).

Brigadier Karl Mahrer

Generalinspektor-Stv. der Wiener Sicherheitswache; seit 1990 Beschäftigung mit dem Themenbereich „Gewalt an Frauen“; maßgebliche Beteiligung an der Schaffung des Gewaltschutzgesetzes und Implementierung in die Ausbildung der Wiener Sicherheitswache; Planung und Durchführung der ersten gemeinsamen Schulungen mit Mitarbeiterinnen der Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie.

DKGS Anneliese Erdemgil-Brandstätter

Dipl. Krankenschwester für Psychiatrie und Neurologie; Mitarbeiterin der Frauenberatungsstelle Cassandra; Koordination der Fortbildung im NÖ Gesundheitswesen.

Dr.ⁱⁿ Barbara Helige

Juristin; seit November 1998 Präsidentin der Österreichischen Richtervereinigung; Richterin seit 1985 in den Sparten Familien- und Exekutionsrecht; Vorsteherin des BG Döbling; von 1983 bis 1984 Vorstandsmitglied der Richtervereinigung; von 1992 bis 1999 Vorsitzende der Bundessektion Richter und Staatsanwälte in der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst.

Gewalt gegen Frauen – nicht mit uns!

Eine weltweite Kampagne von amnesty international

Gewalt gegen Frauen ist die größte Menschenrechtsverletzung unserer Zeit - und die verborgenste. Darauf macht amnesty international im Rahmen der Kampagne „Gewalt gegen Frauen - nicht mit uns!“ seit März 2004 aufmerksam. Mitglieder rund um den Erdball versuchen ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass Gewalt gegen Frauen kein Kavaliersdelikt ist. Die Kampagne ist international ausgerichtet und fordert den Schutz für Frauen in der Türkei oder in Spanien ebenso ein wie in Mexiko oder Afghanistan (mehr dazu auf www.amnesty.at).

amnesty international wirft aber den Blick nicht nur weit über die Grenzen hinaus, sondern versucht auch Verbesserungen in Österreich selbst zu bewirken.

Gewalt gegen Frauen in Österreich

Gewalt gegen Frauen ist ein weltumspannendes Problem, eine Menschenrechtsverletzung, die nicht vor kulturellen oder staatlichen Barrieren Halt macht. So ist auch Österreich keine Insel der Seligen. Man muss davon ausgehen, dass jede fünfte Frau in ihrem Leben Gewalt in einer Beziehung erleidet – manche davon sind nicht einmal wirklich durch das Gesetz geschützt.

Migrantinnen – ein Leben in Abhängigkeit

Österreich hat mit dem Gewaltschutzgesetz, das 1997 in Kraft getreten ist, an sich ein gutes Instrument, um Frauen mehr als zuvor vor Gewalt in der Familie zu schützen. Das Gewaltschutzgesetz sieht unter anderem vor, dass Täter zehn Tage aus der Wohnung weggewiesen werden können. Nicht die Opfer müssen damit fliehen, sondern die Gewalt hat erste Konsequenzen für die Täter, ohne diese noch vor Gericht zu bringen. Die Opfer werden beraten und können weitere Schritte setzen.

Doch das Gesetz gilt für manche Frauen leider nur auf dem Papier:

Menschen, die über Familienzusammenführung nach Österreich kommen, sind vollkommen vom sogenannten „Ankerfremden“ abhängig. Meist ist es der Mann, der zuerst nach Österreich kommt, Frauen und Kinder folgen später. Der Mann hat damit das Aufenthaltsrecht, Frauen und Kinder können nur solange in Österreich bleiben, solange der Mann dieses Recht hat. Verliert er es – etwa weil er eine strafbare Handlung begangen hat, zu denen auch Gewaltdelikte in der Familie zählen – verliert es die ganze Familie. Auch Scheidung führt zum Verlust der Aufenthaltsbewilligung.

Gewalt in der Familie ist ein Problem, das in MigrantInnen-Familien keineswegs häufiger vorkommt als in österreichischen. Wenn Migrantinnen aber Gewalt erleiden, sind sie dieser weitaus hilfloser ausgeliefert. Sie wagen es aufgrund ihres unsicheren Aufenthaltsstatus' seltener, sich an die Polizei zu wenden – einerseits, weil sie befürchten, ihre Existenz aufs Spiel zu setzen, andererseits, weil sie Angst davor haben, nicht verstanden zu werden.

Viele Migrantinnen suchen daher Schutz im Frauenhaus. Ihr Anteil steigt sukzessive und sie bleiben meist länger als Österreicherinnen. Denn Migrantinnen haben auch nicht das Recht, hier in Österreich zu arbeiten. Zwar ist es Frauenorganisationen gelungen, dass Migrantinnen, die von Gewalt betroffen sind, über die Bundeshöchstzahlüberziehungsverordnung unter bestimmten Umständen einen legalen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten können. Den Frauen würde es aber

wesentlich erleichtert werden, aus der Spirale der Gewalt auszubrechen, wenn sie von vornherein die Möglichkeit hätten, einer Arbeit nachzugehen. Sie könnten damit ein weitaus unabhängigeres Leben führen.

amnesty international fordert daher im Rahmen der Kampagne „Gewalt gegen Frauen – nicht mit uns!“

- einen eigenständigen Aufenthaltstitel für alle nach Österreich kommenden Frauen
- eine rechtliche Basis für diese Frauen, um einem Erwerb nachgehen zu können.

Asyl für Frauen: Anerkennung frauenspezifischer Fluchtgründe

Frauen werden aus den unterschiedlichsten Gründen verfolgt: Manches deckt sich mit Fluchtgründen, die auch bei Männern vorkommen. Sie werden im Heimatstaat verfolgt, weil sie politisch aktiv sind, weil sie einer bestimmten Religionsgemeinschaft angehören oder einer bestimmten ethnischen Gruppe.

Frauen werden aber auch einfach nur deshalb verfolgt, weil sie Frauen sind: In vielen Ländern werden Frauen ihrer Rechte beraubt, sie werden zwangsverheiratet, ihre Genitalien werden verstümmelt, es werden aus sogenannten „Gründen der Ehre“ Mordanschläge auf sie verübt.

Die Genfer Flüchtlingskonvention (GfK) verankert zwar explizit keine gesonderten Fluchtgründe für Frauen. Allerdings können die geschlechtsspezifischen Verfolgungsgründe durchaus im Rahmen der „Verfolgung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe“ berücksichtigt werden. Wenn Frauen sich gegen Traditionen wie etwa Zwangsverheiratungen wehren, kann das aber auch als Verfolgung aufgrund der politischen Gesinnung interpretiert werden.

Zwar gab es in Österreich schon bisher Asylentscheidungen, die gerade auf der Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe aufbauten – z.B. zu Frauen, denen Genitalverstümmelung drohte – allerdings nicht in erster Instanz. Warum aber sollen Frauen, die in ihrer Heimat verfolgt werden, monate-, ja jahrelang im Ungewissen leben müssen oder gar abgeschoben werden.

ai fordert daher im Rahmen der Kampagne „Gewalt gegen Frauen – nicht mit uns!“:

- dass geschlechtsspezifische Asylgründe schon in der ersten Instanz des Asylverfahrens berücksichtigt werden und die diesbezüglichen Entscheidungen höherer Instanzen angemessen umgesetzt werden
- EntscheidungsträgerInnen (AsylbeamtlInnen, DolmetscherInnen,...) sollten im Umgang mit Frauen, die Gewalterfahrungen gemacht haben, speziell geschult werden
- Bei Vernehmungen von Frauen, die Gewalt erfahren haben, sollten unbedingt immer nur Dolmetscherinnen zum Einsatz kommen. Viele Frauen, die Gewalt erlitten haben, können vor einem Mann – auch wenn dieser nur übersetzt – nicht darüber sprechen. Auch der kulturelle Hintergrund der Frauen kann dazu beitragen, dass sie vor Männern z.B. nicht über sexuelle Gewalt sprechen können.
- Gerade Frauen, die um Asyl ansuchen, sollten unbedingt in die Bundesbetreuung übernommen werden. Frauen, die ohne Unterkunft sind, sind besonders gefährdet, Gewalt zu erleiden.

Opferschutz

Gemeinsam mit anderen Organisationen wie dem Weißen Ring, der Informationsstelle gegen Gewalt oder den Interventionsstellen gegen Gewalt in der Familie setzt sich ai im Rahmen der Kampagne für eine bessere Stellung von Opfern bei Gerichtsverfahren ein.

Bisher spielten Opfer im Rahmen eines Gerichtsverfahrens nur als Zeuginnen eine Rolle. Die Interessen der Opfer im Rahmen des Strafverfahrens, insbesondere natürlich die Tat zu ahnden und damit weitere zu verhindern, waren nicht berücksichtigt. Aber auch Maßnahmen, die verhindern, dass Opfer durch nochmalige Aussagen in Konfrontation mit dem Täter eigentlich erneut zum Opfer werden, gab und gibt es nur in sehr eingeschränktem Maß. Frauen, die häuslicher Gewalt ausgesetzt waren, haben kein Recht auf Akteneinsicht, auf Informationen über den Fortgang des Verfahrens, kein Recht auf Beratung und Vertretung, kaum psychologische Betreuung, und es mangelt besonders an einem angemessenen Schutz von Frauen, die von häuslicher Gewalt bedroht sind oder diese bereits erlitten haben.

Nur wenn sie sich als „Privatbeteiligte“, die einen Schadenersatz einfordern, dem Strafverfahren anschließen, war ihre rechtliche Position etwas besser.

Seit langem setzen sich daher Organisationen für eine Verbesserung der Stellung der Opfer von Gewalt ein.

So wurde unter anderem die sogenannte „kontradiktorische Vernehmung“ eingeführt: Opfer von Gewaltverbrechen können per Video in einem anderen Raum einvernommen werden und sind so nicht gezwungen, über ihre furchtbaren Erfahrungen vor dem Täter zu sprechen. Das gilt grundsätzlich ab der ersten Einvernahme. Allerdings kommt diese „Video-Befragung“ nicht immer zum Einsatz – nur bei Opfern sexueller Gewalt und Kindern unter 14 Jahren ist sie verpflichtend. In anderen Fällen kann sie nur beantragt werden, und es hängt von der Entscheidung der (Untersuchungs-)RichterInnen und auch von den verfügbaren Ressourcen ab, ob die Vernehmung des Opfers schonend durchgeführt wird oder nicht. Viele Opfer wissen auch gar nicht, dass sie die kontradiktorische Vernehmung einfordern können.

ai fordert im Rahmen der Kampagne „Gewalt gegen Frauen – nicht mit uns!“, dass Opfer schon bei der Anzeige über die Möglichkeit der kontradiktorischen Vernehmung informiert werden.

Mittlerweile wurde das Defizit sogar auf EU-Ebene erkannt und im März 2001 der EU-Rahmenbeschluss zur Verbesserung der Stellung des Opfers im Strafverfahren verabschiedet. Doch obwohl dieser Rahmenbeschluss ausdrücklich nur Mindeststandards für den Schutz von Opfern verankert und bis 22. März 2004 hätte umgesetzt werden sollen, gelten in Österreich die erforderlichen Regeln bis heute nicht vollständig. Zwar werden mit dem sogenannte Strafprozessreformgesetz von Februar 2004 einige wichtige Punkte geändert. Die Reform tritt aber erst am 1. 1. 2008 in Kraft und erfüllt einige wichtige Opferschutzmaßnahmen selbst dann nicht. ai hat im Rahmen der Kampagne ein Papier erstellt, das einerseits die Umsetzung dokumentiert und andererseits auf die großen Lücken aufmerksam macht.

Defizite im Überblick:

- Die Information der Opfer, dass sie bei den Interventionsstellen Hilfe erhalten können,
- funktioniert nicht lückenlos.
- Die Interventionsstellen können nur Opfer von häuslicher Gewalt betreuen (in Zusammenhang mit dem Gewaltschutzgesetz). Opfer etwa von sexuellen Übergriffen finden vielfach keine Betreuungsmöglichkeit vor. Außerdem sind die Ressourcen der Interventionsstellen nicht ausreichend.
- Es besteht weiterhin kein durchsetzbarer Anspruch des Opfers auf psychologische und juristische Prozessbegleitung.
- Die schonende Vernehmung (kontradiktorische Vernehmung) sollte eine Selbstverständlichkeit sein – nicht nur wenn Kinder Opfer geworden sind.

Die Parteienstellung des Opfers im Verfahren ist letztlich unverzichtbar, da ansonsten die im Rahmen des Opferschutzes eingeräumten Rechte (kontradiktorische Vernehmung, Akteneinsicht etc.) nicht durchgesetzt werden können.



amnesty international Österreich

amnesty international ist eine weltweite Bewegung, die für die Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards arbeitet. Mit fast zwei Millionen registrierter Mitglieder in über 160 Staaten ist amnesty international heute die weltgrößte unabhängige Menschenrechtsorganisation.

Die Vision von ai ist eine Welt, in der alle Menschen die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und anderen internationalen Abkommen verankerten Menschenrechte genießen können.

ai stellt Recherchen an und wird aktiv, wenn es gilt, schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen, z.B. des Rechts auf körperliche und geistige Unversehrtheit, auf Meinungs- und Gedankenfreiheit und die Verletzung des Diskriminierungsverbots, zu verhindern oder zu beenden.

amnesty international akzeptiert keine Gelder von Regierungen und politischen Parteien. ai ist unabhängig von Wirtschaftsinteressen, Ideologien und Religionen. Unsere Arbeit wird ausschließlich durch private Spenden finanziert. Nur so können wir unsere Unabhängigkeit bewahren und politisch neutral sein.

Ihre Unterstützung ermöglicht Interventionen für Opfer von Menschenrechtsverletzungen auf der ganzen Welt. Wir setzen Regierungen unter Druck, damit sie die Rechte ihrer BürgerInnen achten. Mit Ihrer Spende und aktiven Mitarbeit machen Sie es möglich, dass ai diese Herausforderungen annehmen kann.

amnesty international Österreich
Moeringgasse 10
1150 Wien
Tel.: 01/78008
Fax: 01/78008-44
E-Mail: info@amnesty.at
Website: www.amnesty.at, www.ai-academy.at

Spendenkonto PSK 1.030.000, Blz. 60.000



Verein Autonome Österreichische Frauenhäuser

Der Verein Autonome Österreichische Frauenhäuser wurde 1988 als Zusammenschluss der Mitarbeiterinnen der autonomen Frauenhäuser in Österreich gegründet. Ziel dieser Vernetzung war die Verbesserung der Kooperation der einzelnen Einrichtungen und der Informationsaustausch. Heute sind 24 Frauenhäuser im Verein vernetzt.

Informationsstelle gegen Gewalt

1991 wurde die Informationsstelle gegen Gewalt unter dem Dach des Vereins eröffnet. Während der Verein als Dachverband die Interessensvertretung der autonomen Frauenhäuser in Österreich ist und sich in erster Linie um den Informationsaustausch und die Vernetzung zwischen den autonomen Frauenhäusern Österreichs kümmert, liegt das Hauptaugenmerk der Informationsstelle auf der Prävention von Gewalt. „Prävention durch Information“ ist das Motto der Einrichtung, die mittels Aufklärungsarbeit, Sensibilisierungskampagnen und Öffentlichkeitsarbeit versucht, Gewalt an Frauen und Kindern schon im Vorfeld zu verhindern.

WAVE

Bereits 1996 hat der Verein sein Tätigkeits-Spektrum mit einer weiteren Einrichtung erweitert: WAVE – Women Against Violence Europa – ist ein europäisches Netzwerk von Hilfseinrichtungen, die im Bereich der Bekämpfung von Gewalt in der Familie aktiv sind. Das Koordinations-Büro des Netzwerks befindet sich in Wien und ist im Verein Autonome Österreichische Frauenhäuser angesiedelt. WAVE wird hauptsächlich über das DAPHNE-Programm der Europäischen Union und über das Frauenbüro der Stadt Wien finanziert.

Frauenhelpline 0800/222 555

1999 konnte der Verein sein Angebot mit der „Frauenhelpline gegen Männergewalt 0800/222 555“ abrunden. Die Helpline ist der direkte Draht für Frauen und Kinder, die von Gewalt betroffen sind, ebenso wie für Familienangehörige, NachbarInnen und FreundInnen, die helfen wollen. Sie ist 365 Tage im Jahr rund um die Uhr aus ganz Österreich anonym und kostenlos zu erreichen.

Literaturdokumentation

Ein weiteres Projekt, das seit 1996 im Verein existiert, ist die Literaturdokumentation zum Thema Gewalt in der Familie. Hier werden Publikationen, Videos und Zeitungen rund um das Thema familiäre Gewalt gesammelt. In einer Präsenzbibliothek in den

Räumlichkeiten des Vereins bestand bis Ende 2004 die Möglichkeit, in etwa 3600 Dokumenten zum Thema Gewalt in der Familie zu recherchieren. Mangels Finanzierung kann dieses Service derzeit leider nicht angeboten werden.

Verein Autonome Österreichische Frauenhäuser
Bacherplatz 10/4, 1050 Wien
Tel.: (01) 544 08 20, Fax: DW 24
e-mail: informationsstelle@aoef.at, Homepage: www.aoef.at

Spendenkonto: Bank Austria 610 782 013, BLZ 12000

Frauenhelpline 0800/222 555 rund um die Uhr, kostenlos, anonym



Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie

Die Wiener Interventionsstelle besteht seit Februar 1998. Sie wurde als Begleitmaßnahme zum Gewaltschutzgesetz eingerichtet und ist eine anerkannte Opferschutzeinrichtung. Wir werden von der Polizei nach Interventionen bei Gewalt in der Familie informiert (§ 25 Abs. 2 SPG). Unsere Aufgabe ist es dann, die Opfer zu unterstützen und Maßnahmen der Gewaltprävention zu setzen. Die Finanzierung erfolgt durch das Bundesministerium für Gesundheit und Frauen und das Bundesministerium für Inneres.

Angebote

Wir bieten:

- Information und Beratung in rechtlichen Fragen
- Sicherheitsplanung
- Unterstützung bei der Durchsetzung von Rechten, Begleitung
- Beratung in Scheidungs- Unterhalts- und Sorgereifragen
- soziale Beratung und Unterstützung in verschiedenen Angelegenheiten (finanzielle Sicherung, Wohnung, Angelegenheiten, die die Kinder betreffen,...)
- Beratung und Unterstützung für MigrantInnen
- muttersprachliche Beratung in Türkisch, Armenisch, Serbisch/Kroatisch/Bosnisch

Grundsätze der Hilfe:

- die Hilfe ist kostenlos
- wir stehen auf der Seite der Opfer

Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie

Die Wiener Interventionsstelle arbeitet im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen (BMGF)

und des Bundesministeriums für Inneres (BMI) und ist vom BMI als Opferschutzeinrichtung anerkannt

Amerlingstraße 1/6

1060 Wien

Tel. 01 / 585 32 88

Fax : 01 / 585 32 88 – 20

E-Mail : office@interventionsstelle-wien.at

Website : www.interventionsstelle-wien.at

Hilfseinrichtungen bei Gewalt an Frauen in Österreich

Bundesweite Frauenhelpline 0 800/222 555 (kostenlos und rund um die Uhr)
Helpchat: www.haltdergewalt.at (Donnerstag 20-23 Uhr)

Frauenhäuser in Österreich

Frauenhaus	AMSTETTEN	07472/ 66 500
Frauenhaus	BURGENLAND	02682/ 612 80
Frauennotwhg.	DORNBIRN	05572/ 29 304
Frauenhaus	GRAZ	0316/ 42 99 00
Frauenhaus	HALLEIN	06245/ 80 2 61
Frauenhaus	INNVIERTEL	07752/ 717 33
Frauen helfen Frauen	INNSBRUCK	0512/ 58 09 77
Frauenhaus	KAPFENBERG	03862/ 27 9 99
Frauenhaus	KLAGENFURT	0463/ 44 9 66
Frauenhaus	LINZ	0732/ 60 67 00
Frauenhaus	MISTELBACH	02572/ 50 88
Sozialzentrum	MÖDLING	02236/ 46 549
Frauenhaus	LAVANTTAL	04352/ 36 929
Frauenhaus	NEUNKIRCHEN	02635/ 68 971
Frauzentrum	OSTIROL	04852/ 67 193
Frauenhaus	PINZGAU	0664/ 500 68 68
Frauenhaus	SALZBURG	0662/ 45 84 58
Frauenhaus	STEYR	07252/ 87 700
Frauenhaus	ST. PÖLTEN	02742/ 366 5 14
Frauenhaus	TIROL	0512/ 342 1 12
Frauenhaus	VILLACH	04242/ 31 0 31
Frauenhaus	VÖCKLABRUCK	07672/ 22 7 22
Frauenhaus	WELS	07242/ 67 851
Frauenhaus	WIEN 1	01/ 54 54 800
Frauenhaus	WIEN 2	01/ 408 38 80
Frauenhaus	WIEN 3	01/ 202 55 00
Frauenhaus	WIEN 4	01/ 743 12 90
Frauenhaus	WR. NEUSTADT	02622/ 88066

Beratungsstellen mit dem Schwerpunkt Gewalt an Frauen

Beratungsstelle	VÖCKLABRUCK	07672/ 27 775
Beratungsstelle	WELS	07242/ 45 293
Beratungsstelle	WIEN	01/ 512 38 39
Beratungsstelle	WR. NEUSTADT	02622/ 82 596

Die Adressen der österreichischen Beratungsstellen für Frauen und Mädchen finden sich im Internet unter **www.netzwerk-frauenberatung.at**

Notrufe für vergewaltigte Frauen

INNSBRUCK	0512/ 574 416
GRAZ	0316/ 318 077
LINZ	0732/ 602 200
SALZBURG	0662/ 881 100
Frauennotruf der Stadt Wien	01/ 71 71 9
Autonomer Notruf Wien	01/ 523 22 22

Interventionsstellen gegen Gewalt in der Familie

FELDKIRCH	05522/ 824 40
GRAZ	0316/ 774 199
INNSBRUCK	0512/ 571 313
KLAGENFURT	0463/ 590 290
LINZ	0732/ 607 760
OBERWART	03352/ 314 20
SALZBURG	0662/ 870 100
ST. PÖLTEN	02742/ 319 66
WIEN	01/ 585 32 88
WR. NEUSTADT	02622/ 243 00
ZWETTL	02822/ 530 03
LEFOE - IBF	01/ 796 92 98
(IBF-Interventionsstelle für Betroffene des Frauenhandels)	

TAGUNGSTHEMA

Gewalt gegen Frauen: eine Menschenrechtsverletzung

Die weltweit häufigste Todesursache von Frauen im Alter zwischen 16 und 44 Jahren ist häusliche Gewalt. Gewalt gegen Frauen fordert mehr Opfer als Krebs, Verkehrsunfälle, Malaria und Krieg zusammen. Sie findet Tag für Tag in allen Ländern, Kulturen und sozialen Schichten statt.

Drei Viertel aller in der österreichischen Kriminalstatistik ausgewiesenen Gewalt- und Tötungsdelikte werden im familiären Kontext begangen. Gewalt gegen Frauen ist eine Menschenrechtsverletzung. Gewalt ist nie „privat“, sondern fordert das entschiedene Auftreten von staatlichen und nicht staatlichen Institutionen.

Die Tagung im Zusammenhang mit der weltweiten ai-Kampagne **Gewalt gegen Frauen – nicht mit uns!** beleuchtet die Problematik von verschiedenen Seiten. Sie soll den Austausch zwischen verschiedenen involvierten Berufsgruppen, speziell zwischen Exekutive, Gesundheitswesen, Justiz, Medien und NGOs fördern.

Diese Veranstaltung findet im Rahmen der internationalen Kampagne **16 Tage gegen Gewalt an Frauen** (siehe www.aeof.at) statt.

Programm Die Tagung wird in Gebärdensprache gedolmetscht. (WITAF – seit 1865 im Dienste der Gehörlosen)

8.30 – 9.00	Ankunft, Begrüßung
9.00 – 10.30	Gewalt gegen Frauen – eine weltweit verbreitete Menschenrechtsverletzung: Ausprägung weltweit, Schnittstellen für die Zusammenarbeit von Justiz, Exekutive, Medien, Gesundheitswesen und NGOs Mag.^a Dr.ⁱⁿ Christine Ainetter Brautigam , Chief, Women's Rights Section, United Nations
10.30 – 11.00	Strategien zur Prävention und Bekämpfung des Frauenhandels und zum Schutz der Rechte der Opfer: Frauenhandel als wachsendes Problem, Frauenrechtsverletzungen als Ursachen und Konsequenzen, Kriminalisierung der Opfer, Unterstützungsmöglichkeiten, Zusammenarbeit aller relevanten AkteurInnen (Staaten, NGOs, internationale Organisationen) Mag.^a Angelika Kartusch , wissenschaftliche Mitarbeiterin, Boltzmann-Institut für Menschenrechte
11.00 – 11.30	Kaffeepause
11.30 – 12.15	Opferrechte als Menschenrechte: die Situation von Frauen als Gewaltopfer aus menschenrechtlicher Perspektive Dr. Albin Dearing , Jurist, dzt. Implementierung von Menschenrechtsprojekten für EU und OSZE
12.15 – 13.00	Mittagsbuffet
13.00 – 13.30	Lesung mit Texten zu Gewalt an Frauen Andrea Eckert , SchauspielerIn
13.30 – 14.30	Gesundheitsrisiko Gewalt: Fakten und Trends in Europa. Vortrag (Englisch mit Übersetzung) Mercedes Juarez MSc , Programme Manager Gender Mainstreaming and Women's Health at World Health Organization, Regional Office for Europe
14.30 – 15.15	UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und Fakultativprotokoll – Inhalte und Funktionsweisen: Präsentation von Fällen, die aufgrund des Fakultativprotokolls beim UN-Frauenrechtskomitee eingebracht wurden Dr.ⁱⁿ Anna Sporrer , Juristin, RechtsanwältInnenkanzlei Böhm, Breitenecker, Kolbitsch & Vana
15.15 – 15.30	Kaffeepause
15.30 – 17.00	Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation zwischen Justiz, Exekutive, Medien, Gesundheitswesen und NGOs: Podiumsdiskussion DKGS Anneliese Erdemgil-Brandstätter , Dipl. Krankenschwester für Psychiatrie und Neurologie, Mitarbeiterin der Frauenberatungsstelle Kassandra Dr.ⁱⁿ Brigitte Geiger , Kommunikationswissenschaftlerin, Univ.-Lektorin an den Universitäten Wien, Klagenfurt und Salzburg Dr.ⁱⁿ Barbara Helige , Präsidentin der Österreichischen Richtervereinigung DSAⁱⁿ Rosa Logar , Geschäftsführerin der Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie Brigadier Karl Mahrer , Generalinspektor-Stv. der Wiener Sicherheitswache Mag. Heinz Patzelt , Generalsekretär amnesty international Österreich Moderation: Mag.^a Birgit Fenderl , ORF
17.00 – 17.30	Resümee DSAⁱⁿ Rosa Logar , Mag. Heinz Patzelt
ab 17.30	Musikalischer Ausklang mit Swinging Circle copart – Verein kreativer Exekutivbeamter

Nähere Informationen zu den Vortragenden finden Sie unter: www.ai-academy.at

Anmeldekarte

Bitte senden Sie das ausgefüllte Anmeldeformular bis zum **10. November 2004** an amnesty international Österreich. (Sie haben auch die Möglichkeit sich telefonisch 0178008, per Fax 0178008-44, per E-Mail info@ai-academy.at oder online www.ai-academy.at für die Tagung anzumelden.)

Ich melde mich hiermit **verbindlich** zur Tagung „Gewalt gegen Frauen: eine Menschenrechtsverletzung“ an.

Nachname: _____

Vorname: _____

Institution/ Firma: _____

Straße: _____

PLZ, Ort: _____

Telefon: _____

E-Mail: _____

Bitte nach
Möglichkeit mit
€ 0,55 freimachen.
Ansonsten zahlt die
Empfängerin die
Postgebühr.

An:
amnesty international Österreich
ai.academy
Moeringgasse 10
A – 1150 Wien

VeranstalterInnen
Eine gemeinsame Veranstaltung von
amnesty international Österreich
mit dem Verein Autonome Österreichische Frauenhäuser
und der Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie
(www.amnesty.at • www.a oef.at • www.interventionsstelle-wien.at)

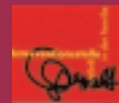
Termin
10. Dezember 2004, 8.30 – ca. 19.00 Uhr

Ort
BAWAG Veranstaltungszentrum Hochholzerhof,
Seitzergasse 2-4, 1. Stock, 1010 Wien

Anmeldeschluss
10. November 2004

Anmeldung
Bitte senden Sie das beiliegende Anmeldeformular an:
amnesty international Österreich
ai.academy
Moeringgasse 10, A – 1150 Wien
Fax: 01/78008-44
E-Mail: info@ai-academy.at
Online Anmeldung: www.ai-academy.at

Teilnahmegebühr
Die Kosten werden von den VeranstalterInnen mit
Unterstützung der BAWAG getragen.



ai academy



TAGUNG Gewalt >gegen< FRAUEN Eine Menschenrechtsverletzung

10. Dezember 2004, Tag der Menschenrechte
BAWAG Veranstaltungszentrum
Hochholzerhof, Seitzergasse 2-4, 1. Stock, 1010 Wien

ENTSCULDIGEN REICHT NICHT

Foto: Lisi Gradnitzer



Eine gemeinsame Veranstaltung von amnesty international Österreich mit dem Verein Autonome Österreichische Frauenhäuser und der Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie