

Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt aus menschenrechtlicher Sicht

Prof. Dr. Beate Rudolf

Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin¹

I. Einleitung: Gewalt als Menschenrechtsproblem

Gewalt ist ein Menschenrechtsthema. Denn Gewalt richtet sich gegen die persönliche Unversehrtheit und die freie Selbstbestimmung von Menschen.² Gewalt gegen Frauen ist noch in einer weiteren Hinsicht menschenrechtlich erheblich: Sie ist eine Form von Diskriminierung: Denn sie zielt darauf ab oder hat zur Folge, dass Frauen ihre menschenrechtlich garantie te Freiheit nicht in gleichem Maße wie Männer wahrnehmen können.³

Eine menschenrechtliche Betrachtung von Gewalt gegen Frauen stellt die Betroffenen als Rechtsträgerinnen in den Mittelpunkt. Hieraus ergibt sich die rechtliche Notwendigkeit, den Betroffenen aktive und maßgebliche Verfahrensbeteiligung zur Sicherung ihrer materiellen Rechte zu ermöglichen. Zudem verlangen die drei Dimensionen von Menschenrechten, die Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten, dass der Staat selbst die Menschenrechte von Frauen nicht verletzt, dass er wirksamen Schutz vor Rechtsbeeinträchtigungen durch Privatpersonen sicherstellt und dass er einen umfassenden Gewährleistungsräumen schafft, der von Bildungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen über Unterstützungsstrukturen bis hin zur rechtlichen und tatsächlichen Absicherung effektiver Rechtsverfolgung reicht. Hierfür setzen die UN-Frauenrechtskonvention CEDAW und seit 2011 die Europaratskonvention über Gewalt gegen Frauen⁴ einen wichtigen Referenzrahmen.

II. Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt – Begriffsverständnis, Unterschiede

Der Begriff „Gewalt gegen Frauen“ weist darauf hin, dass Frauen anders als Männer von Gewalt betroffen sind. Zugleich hebt er durch die Betonung des Geschlechts der Betroffenen hervor, dass es um Gewalt im Geschlechterverhältnis geht, also um Gewalt als Ausdruck des Geschlechterverhältnisses und als Mittel zu dessen Zementierung.⁵ Gewalt als wesentlicher Bestandteil von Beherrschung (Dominierung) und Hierarchisierung ist immer auch Diskriminierung.⁶

„Häusliche Gewalt“ bezeichnet Gewalt im engsten persönlichen Umfeld: in der Beziehung (auch nach deren Ende) oder der Familie. Gewaltbetroffene sind hier überwiegend Frauen und Kinder, diese unabhängig vom Geschlecht, doch auch Männer werden Opfer häuslicher Gewalt. Soweit Frauen und Mädchen betroffen sind, überlappen also die Begriffe „häusliche Gewalt“ und „Gewalt gegen Frauen“. In konzeptioneller und rechtspolitischer Hinsicht ist die Ausdehnung auf Jungen und Männer problematisch, weil sie den Blick weg vom Geschlechterverhältnis lenkt. Männliche und weibliche



▲ Prof. Dr. Beate Rudolf (links), Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin nach ihrem Festvortrag „Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt aus menschenrechtlicher Sicht“ mit djb-Präsidentin Ramona Pidal (Foto: Rebecca Salome Freudenberg).

Gewalt wird gleichgesetzt, Gewalt damit individualisiert. Dies leistet der Einschätzung Vorschub, wonach Gewalt lediglich ein persönliches Problem zwischen zwei Personen sei. Die Folge ist, dass das Verständnis von den staatlichen Pflichten zur Bekämpfung und Vermeidung von Gewalt verkürzt wird. Menschenrechtlich gebotene allgemeine Bildungsmaßnahmen, rechtliche und tatsächliche Berücksichtigung von ökonomischen Abhängigkeiten, die Grund für das Verbleiben von Frauen in Gewaltbeziehungen sind, bleiben so ausgeblendet.⁷

Wenn im Folgenden von „Gewalt gegen Frauen“ die Rede ist, ist damit auch häusliche Gewalt gegen Frauen und Mädchen gemeint. „Häusliche Gewalt“ wird nachfolgend für Gewalt im engsten persönlichen Umfeld verwendet, wenn Jungen und Männer ebenfalls betroffen sind. Dieser Sprachgebrauch

1 Das Institut (DIMR) ist die nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen.

2 Ulrike Lembke, Gewalt im Geschlechterverhältnis, Recht und Staat, in: Lena Foljanty / dies. (Hg.), Feministische Rechtswissenschaft, 2. Aufl. 2012, § 11, Rn. 48.

3 CEDAW-Ausschuss, Allgemeine Empfehlung Nr. 19 (1992), § 6, in: DIMR (Hg.), Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, 2004, S. 449.

4 Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, vom 11.5.2011; Art. 3, Council of Europe Treaty Series (CETS) Nr. 210, <http://conventions.coe.int>. Bislang hat nur die Türkei die Konvention ratifiziert; sie tritt mit der 10. Ratifikation in Kraft.

5 So schon die Erklärung der UN-Generalversammlung über die Beseitigung von Gewalt gegen Frauen, Res. 48/104, 6. Erwägungsgrund, UN Dok. A/48/49 (1993), S. 217.

6 Grundlegend für dieses Diskriminierungsverständnis im deutschen Recht: Susanne Baer, Würde oder Gleichheit?, 1995 und Ute Sackofsky, Das Grundrecht auf Gleichberechtigung, 2. Aufl. 1996.

7 Christine Chinkin, Violence against Women, S. 464 f., in: Freeman/Chinkin/Rudolf (Hg.), CEDAW. Commentary, 2012.

folgt der Terminologie der Europarat konvention über Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt.

Gewalt kann unterschiedliche Formen annehmen: sexualisierte Gewalt, körperliche Gewalt und seelische Gewalt ebenso wie strukturelle Gewalt und kulturelle Gewalt. Strukturelle Gewalt weist auf Macht- und Ressourcenverteilung, etwa die ökonomische Abhängigkeit in der „Hausfrauenehe“, kulturelle Gewalt erfasst die Rechtfertigung von Gewalt durch kulturelle Praktiken.⁸ Der Begriff „kulturelle Gewalt“ ist allerdings problematisch, da er schnell verengt und lediglich auf die vermeintlich „Anderen“ bezogen wird, denen eine bestimmte Kultur unterstellt wird (so etwa bei der Annahme eines Mordes im Namen der Ehre im Falle von Tätern, die „der türkischen Kultur“ oder „der arabischen Kultur“ zugeordnet werden). Dies lässt andere Gewaltrechtfertigungen in der „Mehrheitsgesellschaft“, die ebenfalls auf patriarchalen Vorstellungen beruhen, außer Acht. Ein Beispiel ist die Strafmilderung bei Trennungstötungen durch Täter mit „deutschem“ Namen, obwohl diesen Fällen eine Vorstellung von der Frau als „Eigentum“ des Täters zugrunde liegt. Strukturelle Gewalt und Gewalt, die auf geschlechtsspezifischen Frauen- und Männerbildern beruht, müssen aus menschenrechtlicher Perspektive nicht in einen strafrechtlichen Gewaltbegriff einfließen. Sie müssen aber bei der Entwicklung von Maßnahmen und Institutionen zur Gewährleistung eines gewaltfreien Lebens hinreichend einbezogen werden, beispielsweise in Fortbildungsmaßnahmen für Richterinnen und Richter, damit sie ihre rechtlichen Befugnisse, etwa nach dem Gewaltschutzgesetz, angemessen und wirkungsvoll anwenden.

III. Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsfrage

Dass Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsproblem verstanden wird, ist keine Selbstverständlichkeit. Die Entwicklung der Menschenrechte weltweit war lange Zeit von der Trennung zwischen dem Öffentlichen und dem Privaten gekennzeichnet. Menschenrechtliche Kodifizierungen hatten unausgesprochen den Mann vor Augen, d.h. typisch männliche Lebenswelten und -erfahrungen; dies auch und gerade, weil der politische Kampf im öffentlichen Raum erfolgte, der zu meist Männern vorbehalten war. Demzufolge standen Menschenrechtsverletzungen durch den Staat – etwa Beeinträchtigungen der Meinungsfreiheit, willkürliche Verhaftungen und Hinrichtungen von Oppositionellen – im Zentrum des menschenrechtspolitischen Diskurses. Der private Raum hingegen sollte staatsfrei bleiben – *my home is my castle*. Selbst bei staatsphilosophischen Konzepten, die Menschenrechtsverletzungen durch Private in den Blick nahmen, etwa in Thomas Hobbes' Krieg aller gegen alle, wird der Staatszweck der Sicherung einer Friedensordnung auf den Frieden im öffentlichen Raum, nicht im privaten, bezogen.

Die soziale Realität von Frauen war damit weitgehend nicht erfasst. Körperliche, psychische und sexualisierte Gewalt im privaten Nahbereich, (gewaltsame) Behinderung durch Familienmitglieder und/oder Partner an der Ausübung aller Menschenrechte – von der Bildung über die Bewegungsfreiheit

bis hin zur wirtschaftlichen und politischen Betätigung – all dies blieb aus dem menschenrechtlichen Diskurs ausgeblendet. Das Heim als Burg war Zwingburg für Frauen.

Es ist das Verdienst der zweiten Frauenbewegung weltweit, Gewalt gegen Frauen in das Blickfeld der Menschenrechte gebracht zu haben. Sie thematisierte häusliche Gewalt gegen Frauen, die in den meisten Staaten damals bestehende Straflosigkeit von Vergewaltigung in der Ehe, und propagierte die Selbstbestimmung von Frauen, einschließlich der sexuellen Selbstbestimmung. Die zweite Frauenbewegung stellte, gestützt auf die Erkenntnisse der Frauen- und Geschlechterforschung, diese Menschenrechtsverletzungen in den Kontext von Diskriminierung.

1. Vereinte Nationen

Zwar bezeichnet die UN-Frauenrechtskonvention CEDAW von 1979 Gewalt gegen Frauen noch nicht ausdrücklich als Diskriminierung, sondern erfasst in Art. 6 lediglich Frauenhandel und die Ausbeutung der Prostitution von Frauen. Frauengruppen gelang es aber in der Folgezeit, im Rahmen der Staatenberichtsverfahren vor dem CEDAW-Ausschuss Gewalt gegen Frauen zum wichtigen Thema zu machen. Dies kulminierte 1992 in der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19.⁹ Der Ausschuss hebt in dieser autoritativen Auslegung der Frauenrechtskonvention, insbesondere ihres Art. 1 (der Definition von Diskriminierung), hervor, dass Gewalt gegen Frauen solche Gewalt ist, die auf sozialen Rollenbildern beruht (gender-based violence). Gewalt gegen Frauen ist in diesem Sinne geschlechtsbasiert, wenn sie zur Kontrolle von Frauen und damit zur Verfestigung von Geschlechternormen eingesetzt wird (beispielsweise häusliche Gewalt gegen Frauen) oder als Sanktion für einen Verstoß gegen Geschlechternormen (etwa die Vergewaltigung lesbischer Frauen, von Tätern daher als „corrective rape“ bezeichnet). Solche Gewalt beraubt Frauen der gleichen Nutzung ihrer menschenrechtlich garantierten Freiheiten und hält sie in einer gegenüber dem Mann untergeordneten Position.

Zwei weitere Normen von CEDAW sind für die wirksame Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen bedeutsam: Art. 2e), der ausdrücklich die Staaten verpflichtet, Frauen vor Diskriminierung durch Privatpersonen zu schützen, sowie Art. 5, wonach die Staaten auf einen Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern der Menschen hinwirken müssen, um geschlechtsspezifische Vorurteile und Praktiken zu beseitigen, die auf einer Hierarchisierung der Geschlechter oder stereotypen Rollenvorstellungen beruhen. Art. 2e) kodifiziert die allen Menschenrechten innewohnende Schutzpflichtdimension und durchbricht die Grenze zwischen Privat und Öffentlich. Artikel 5 ist mit seinem umfassenden Bildungsauftrag Ausprägung der menschenrechtlichen Gewährleistungspflicht.

Die Wiener Weltmenschenerchtskonferenz 1993 brachte einerseits die Anerkennung der „Frauenrechte“ als Men-

8 Näher hierzu Lembke (Fn. 2), § 11, Rn. 38-40.

9 Oben Fn. 3.

schenrechte und andererseits die Bekräftigung, dass Gewalt gegen Frauen ein Menschenrechtsproblem ist, zu dessen Bekämpfung die Staaten verpflichtet sind.¹⁰ Zwei Jahre später bekreäftigte die Weltfrauenkonferenz von Beijing diese Feststellungen¹¹ und erklärte Gewalt gegen Frauen zu einem Hauptproblemberich, in dem Staaten, internationale Organisationen und Zivilgesellschaft strategische Maßnahmen ergreifen sollen.¹²

Empfehlungen zur wirksamen Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen sind typischer Bestandteil der Abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses in Staatenberichtsverfahren. So empfiehlt der Ausschuss beispielsweise Deutschland, den eigenen Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen effektiv umzusetzen sowie die verschiedenen Arten von Gewalt gegen Frauen, insbesondere von Tötungsdelikte, zu untersuchen, um wirksame Maßnahmen entwickeln zu können. Weitere Empfehlungen betreffen die Berücksichtigung von Verurteilungen wegen häuslicher Gewalt bei gerichtlichen Entscheidungen zum Sorge- und Umgangsrecht oder das flächendeckende Bereitstellen von Beratungsstellen und Frauenhäusern, auch für Frauen mit Behinderungen.¹³

In Entscheidungen über Individualbeschwerden hat der CEDAW-Ausschuss die staatlichen Pflichten im Kontext von Gewalt gegen Frauen detailliert aufgefächert. Hierzu gehören die Einführung von Wegweisungsanordnungen und Unterstützungsstrukturen, einschließlich Frauenhäusern, effektiver Zugang zum Rechtsschutz, einschließlich Verfahrenskostenhilfe, Anti-Gewalt-Trainings für Täter sowie Fortbildungs- und Sensibilisierungsprogramme für die befassten Justizorgane.¹⁴ Die Anwendung von Gewaltschutzgesetzen muss systematisch überwacht werden, die Strafverfolgungsbehörden müssen Fälle zügig behandeln, wirksame Schutzmaßnahmen für die von Gewalt betroffenen Frauen ergreifen, miteinander und mit staatlichen und zivilgesellschaftlichen Beratungseinrichtungen kooperieren.¹⁵ In Bezug auf die strafrechtliche Verfolgung von Vergewaltigungen verlangt der Ausschuss, auf das Erfordernis der Gewaltanwendung zu verzichten und das Fehlen einer Zustimmung in den Mittelpunkt der Strafnorm zu stellen, wobei nachgewiesen werden muss, dass der Täter Schritte unternommen hat, um sich vom Vorliegen einer Zustimmung zu überzeugen.¹⁶ Immer wieder betont der Ausschuss die Notwendigkeit, Justizpersonal fortzubilden, insbesondere über Geschlechterstereotypen, häusliche Gewalt sowie über CEDAW und die Allgemeinen Bemerkungen des Ausschusses.¹⁷

2. Europarat

a) Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

Auf der Ebene des Europarates gerieten die menschenrechtlichen Pflichten der Staaten in Bezug auf Gewalt gegen Frauen erst seit Mitte der 1990er Jahre in den Blick. Wenig bekannt ist, dass die Leitentscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu den positiven Pflichten der Staaten aus den Menschenrechten einen Fall häuslicher Gewalt betraf. Die Beschwerdeführerin war von häuslicher Ge-

walt betroffen, hatte aber keine staatliche Unterstützung für die Durchführung des gerichtlichen Trennungsverfahrens erhalten. Der Gerichtshof sah die Pflicht der Staaten, wirksamen Rechtsschutz zu gewähren, auch als mit „positiven Pflichten“, d.h. Handlungs- und nicht nur Unterlassungspflichten, verbunden an und erkannte zugleich den Staaten bei der Auswahl der Maßnahme einen Einschätzungsspielraum zu.¹⁸ Zum effektiven Rechtsschutz zählt, dass die Strafverfolgung nicht von unerfüllbaren Verfahrensvoraussetzungen abhängen darf, etwa bei Frauen mit geistiger Behinderung ein erforderliches förmliches Anklageverlangen durch Angehörige ausgeschlossen ist.¹⁹ Auch in diesem Verfahren stand nicht Gewalt gegen Frauen im Fokus.

Erst 1997 nahm der Gerichtshof erstmals geschlechtsspezifische Gewalt in den Blick, als er die Vergewaltigung einer Gefangen als Folter qualifizierte.²⁰ In einem wegweisenden Urteil hob der EGMR im Jahr 2003 hervor, dass gender-basierte Vorstellungen vom „richtigen“ Verhalten eines Vergewaltigungspfvers wirksamen Menschenrechtsschutz behindern, und stellte daher fest, dass das Erfordernis von Gegenwehr ein menschenrechtlich nicht haltbares Tatbestandsmerkmal von Vergewaltigung ist.²¹ In Bezug auf häusliche Gewalt gegen Frauen hat der Gerichtshof die staatlichen Schutzpflichten konkretisiert: Als mit der EMRK unvereinbar bezeichnete er beispielsweise die Unterstützung durch die Polizei bei der Rücknahme einer Anzeige wegen erheblicher Gewalt,²² die Weigerung der Polizei, eine Anzeige aufzunehmen, da es sich um eine Privatangelegenheit handele,²³ oder das Unterlassen der psychiatrischen Untersuchung eines Strafgefangenen mit Persönlichkeitsstörung, der wegen Gewaltandrohungen gegen Frau und Kind inhaftiert war und nach der Entlassung beide tötete.²⁴ In allen diesen Urteilen hob der Gerichtshof auf die Verletzung der Rechte auf Leben und körperliche Unversehr-

10 Wiener Erklärung und Aktionsprogramm, UN-Dok. A/CONF.157/23 v. 12.7.1993, Teil I § 18 und § 30.

11 Erklärung der 4. Weltfrauenkonferenz, UN-Dok. A/CONF./177/20 v. 17.10.1995, Anlage I, §§ 9, 14 und 29.

12 Aktionsplattform von Beijing, UN-Dok. A/CONF./177/20 v. 17.10.1995, Anlage II, § 44.

13 UN-Dok. CEDAW/C/DEU/CO/6 (2009), §§ 41-46.

14 A.T. gegen Ungarn, Beschw.-Nr. 2/2003, UN-Dok. A/60/38 (Teil I) (2005), § 9.6. Alle CEDAW-Entscheidungen verfügbar unter www.bayefsky.com.

15 Şahide Gökçe gegen Österreich, Beschw.-Nr. 5/2005, UN-Dok. CEDAW/C/39/D/5/2005 (2007), § 12.3, und Yıldırım gegen Österreich, Beschw.-Nr. 6/2995, UN-Dok. CEDAW/C/39/D/6/2005 (2007), § 12.3.

16 Vertido gegen die Philippinen, Beschw.-Nr. 18/2008, UN-Dok. CEDAW/C/46/D/18/2008 (2012), § 8.9.

17 Zuletzt in V.K. gegen Bulgarien, Beschw.-Nr. 20/2008, UN-Dok. CEDAW/C/49/D/20/2008 (2011), § 9.16.

18 Airey gegen Irland, Beschw.-Nr. 6289/73, Urt. v. 9.10.1979. Alle Urteile sind verfügbar unter <http://hudoc.echr.coe.int>.

19 X. und Y. gegen die Niederlande, Beschw.-Nr. 8978/80, Urt. v. 26.3.1985.

20 Aydin gegen die Türkei, Beschw.-Nr. 22178/94, Urt. v. 25.9.1997.

21 M.C. gegen Bulgarien, Beschw.-Nr. 39272/98, Urt. v. 4.12.2003.

22 Kontrovà gegen Slowakei, Beschw.-Nr. 7510/04, Urt. v. 31.5.2007.

23 Bevacqua und S. gegen Bulgarien, Beschw.-Nr. 71127/01, Urt. v. 12.6.2009.

24 Branko Tomasić u.a. gegen Kroatien, Beschw.-Nr. 46598/06, Urt. v. 15.1.2009.

heit ab. Im Fall Opuz gegen die Türkei im Jahr 2009 stellte er erstmals bei häuslicher Gewalt gegen Frauen auch auf eine Verletzung des Diskriminierungsverbotes ab.²⁵ Zu dieser Einschätzung gelangte der EGMR aufgrund der überproportional hohen Anzahl von Frauen unter den Opfern und weil er die Bemühungen der Polizei, die Beschwerdeführerin von einer Strafanzeige abzubringen sowie die Passivität der Gerichte, die langen Verfahrensdauern und den Strafmilderungen bei „Ehrenmorden“ als häusliche Gewalt fördernd ansah.

Dieser Überblick über die Entwicklung der Spruchpraxis von CEDAW-Ausschuss und EGMR zeigt die Wechselwirkungen zwischen beiden Gremien:²⁶ Bei der Bewertung der Vergewaltigung einer Gefangenen als Folter folgte der EGMR den Feststellungen der Weltfrauenkonferenz von Beijing und der Rechtsprechung internationaler Strafgerichte. Umgekehrt war seine Rechtsprechung zur menschenrechtlichen Ausgestaltung des Straftatbestands der Vergewaltigung eine wichtige Erkenntnisquelle für den CEDAW-Ausschuss bei seiner Entscheidung fünf Jahre später. Im Fall Opuz bezieht sich der EGMR ausführlich auf UN-Dokumente zu Gewalt gegen Frauen.

b) Die Europaratskonvention über Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt

CEDAW-Ausschuss und EGMR haben nach alledem in sehr differenzierter Weise die menschenrechtlichen Pflichten der Staaten zur wirksamen Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen herausgearbeitet. Die 2011 verabschiedete Europaratskonvention über Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt („Europaratskonvention“)²⁷ baut auf der bestehenden Spruchpraxis auf und entwickelt ein umfassendes System von staatlichen Pflichten zu Prävention und Sanktion.

Sie bezeichnet Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsverletzung und Form der Diskriminierung (Art. 2 Abs. 1) und umfasst alle Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt („gender-based violence“) und deren Androhung, welche zu körperlichen, sexuellen, seelischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden bei Frauen führen können (Art. 3a). Geschlecht wird dabei nicht als biologisch, sondern als sozial konstruiert definiert, und meint die gesellschaftlich geprägten Rollen, Verhaltensweisen und zugeschriebenen Merkmale (Art. 3c). Damit enthält die Europaratskonvention als erster völkerrechtlich verbindlicher Text eine Definition von „Gender“.²⁸ Auch mit der Erfassung wirtschaftlicher Schäden geht die Europaratskonvention über bislang bestehende Menschenrechtsdokumente hinaus.

Die Europaratskonvention erfasst Gewalt gegen Frauen im öffentlichen wie im privaten Bereich; häusliche Gewalt gegen Frauen wird ausdrücklich, als Unterform, erfasst (Art. 2 Abs. 1). Artikel 2 Absatz 1 „ermutigt“ die Staaten, die Konvention auch auf häusliche Gewalt gegen Männer und Jungen anzuwenden. Mit diesem Kompromiss konnte erreicht werden, dass die Europaratskonvention, der Spruchpraxis und den internationalen Erfahrungen folgend, auch bei häuslicher Gewalt den Fokus auf geschlechtsspezifischer Gewalt behält, sie also als Gewalt im Geschlechterverhältnis sieht und dem-

entsprechend auch die flankierenden Staatenpflichten ausdifferenziert.

Ziel und Gegenstand der Europaratskonvention ist es nicht, neue Individualrechte zu schaffen, sondern zur Verwirklichung der Gleichstellung der Geschlechter und zur Stärkung der Menschenrechte Frauen von den Staaten einen umfassenden Rahmen für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen verpflichtend vorzugeben (Art. 1c). Dieser Rahmen muss auf Menschenrechten basieren,²⁹ was insbesondere bedeutet, dass die Rechte des Opfers im Mittelpunkt stehen müssen (Art. 7 Abs. 2).

Der menschenrechtsbasierte Ansatz zeigt sich insbesondere darin, dass die Europaratskonvention die Staatenpflichten entsprechend der zu den UN-Menschenrechtsverträgen entwickelten Pflichtentrias „Achten, Schützen und Gewährleisten“ strukturiert: Für das eigene Handeln besteht eine strikte Achtungspflicht (Art. 5 Abs. 1) – der Staat muss Gewalt gegen Frauen unterlassen und ihre Begehung durch staatliche Organe verhindern, verfolgen und sanktionieren. Geschieht dies nicht, ist der Staat unabhängig vom Verschulden seiner Organe dem Opfer gegenüber menschenrechtlich verantwortlich, was als letztes Mittel die Leistung von Entschädigung umfasst. In Bezug auf Gewalt gegen Frauen durch private Akteure trifft den Staat eine Schutzpflicht mit Präventions- und Sanktionsdimension; ihre Erfüllung ist am Sorgfaltstmaßstab (*due diligence*) ausgerichtet (Art. 5 Abs. 2). Zur Effektivierung dieser beiden Pflichten ist der Staat verpflichtet, die geeigneten Institutionen, Strukturen und Maßnahmen vorzuhalten. Diese menschenrechtliche Gewährleistungspflicht übersetzt die Europaratskonvention in die Verpflichtung, umfassende und koordinierte politische Maßnahmen zu ergreifen (Art. 7), angemessene finanzielle und personelle Mittel vorzuhalten (Art. 8), die Arbeit der Zivilgesellschaft zu fördern und zu unterstützen (Art. 9), eine Koordinierungsstelle für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen zu schaffen (Art. 10) und die erforderlichen Daten über Gewalt im Sinne der Konvention regelmäßig und systematisch zu erheben (Art. 11).

Die folgenden über 50 (!) Artikel sind in die Kapitel Prävention, Schutz und Unterstützung, materielles Recht, Verfahrensrecht, Migration und Asyl sowie internationale Zusammenarbeit unterteilt. In großer Genauigkeit werden staatliche Verpflichtungen statuiert, die eine Differenzierung wegen der unterschiedlichen Lebenssituationen von gewaltbetroffenen Frauen verlangen. „Prävention“ betrifft alle Bereiche der allgemeinen Bildung, Aus- und Fortbildung sowie der vorbeugenden Interventions- und Behandlungsprogramme. „Schutz“

25 Opuz gegen die Türkei, Beschw.-Nr. 33401/02, Urt. v. 9.6.2009.

26 Eingehend: Beate Rudolf / Andrea Eriksson, Women's Rights under International Human Rights Treaties, International Journal of Constitutional Law 5 (2007), S. 507-525.

27 Oben Fn. 4.

28 Die interamerikanische Konvention über die Verhütung, Bestrafung und Beseitigung von Gewalt gegen Frauen (Konvention von Belém do Para) v. 9.6.1994 verwendet den Begriff „Gender“ (Art. 1), ohne ihn zu definieren.

29 Erläuternder Bericht, Rn. 32.

und Unterstützung“ stellt auf wirksame Zusammenarbeit zwischen allen staatlichen Stellen sowie mit nichtstaatlichen Organisationen ab. Der Staat wird verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zur Einrichtung von Schutzunterkünften, Telefonberatung und Krisenzentren zu ergreifen. Er muss auch Informationen über regionale und internationale Beschwerde möglichkeiten, z.B. zum EGMR oder zum CEDAW-Ausschuss bereitstellen und Unterstützung hierbei, etwa durch den djb, fördern.

Hinsichtlich des materiellen Rechts reichen die staatlichen Verpflichtungen von angemessenen zivilrechtlichen Rechts behelfen gegen den Täter über die angemessene Berücksichtigung von gewaltsamen Vorfällen bei Entscheidungen über das Umgangs- und Sorgerecht bis hin zum Strafrecht, etwa der Strafbarkeit von Nachstellungen, von Zwangsvorheiratung, sexueller Belästigung sowie von sexualisierter Gewalt und Vergewaltigung. Art. 36 stellt dabei klar, dass es bei den beiden letztgenannten Straftaten maßgeblich auf das fehlende Einverständnis der Betroffenen ankommen muss; dies entspricht der Spruchpraxis von EGMR und CEDAW-Ausschuss.³⁰ Bestimmungen zu unzulässigen Rechtfertigungsgründen, etwa aufgrund von Kultur, Tradition oder der sogenannten „Ehre“, zu Strafschärfungsgründen oder dem Verbot alternativer Streit beilegungsmechanismen bei Gewalttaten, ergänzen dieses Kapitel.

In Bezug auf das Verfahrensrecht werden Pflichten zur zügigen Durchführung von Ermittlungs- und Strafverfahren, zu wirksamem Schutz- und Präventionsmaßnahmen durch die Strafverfolgungsbehörden, einschließlich einer Gefährdungs analyse unter Beteiligung aller einschlägigen Behörden, sowie effektive Eilschutzanordnungen, Kontakt- und Näherungs verbote, Maßnahmen des Zeugenschutzes und wirksamer Rechtsberatung für die Opfer niedergelegt.

IV. Herausforderungen

Noch hat Deutschland die Europaratskonvention nicht ratifiziert, die baldige Ratifikation aber angekündigt. Angesichts der komplexen Verpflichtungen sollte die Ratifikation vom Aufbau einer Struktur begleitet werden, die es ermöglicht, die Anforderungen aus der Europaratskonvention systematisch mit der Wirksamkeit bestehender Maßnahmen und Strukturen in Deutschland abzulegen, Wissenslücken aufzudecken und erforderliche Verbesserungsbedarfe zu identifizieren. Auf Seiten des Staates – Bund und Länder – könnte etwa ein gemeinsamer Aktionsplan zur Umsetzung der Konvention erarbeitet werden, der den seit 2007 bestehenden Aktionsplan II „Gewalt gegen Frauen“³¹ entlang der Europaratskonvention fortentwickelt. Er muss klare Zielbestimmungen, Zeitvorgaben und Ressourcenzuweisungen enthalten. Entsprechend der Konvention ist an der Erarbeitung eines solchen Aktionsplans die Zivilgesellschaft in ihrer Vielfalt zu beteiligen.

Aus der Umsetzungsverpflichtung fließt auch die Pflicht des Staates zur Selbstevaluation. Ein starkes Signal für die Ernsthaftigkeit seiner Umsetzungsbereitschaft ist die Schaffung eines von der Selbstevaluierung zu unterscheidenden un-

abhängigen Umsetzungs-Monitorings.³² Dieses zeichnet sich durch seine alleinige Ausrichtung an den Menschenrechten aus und verbindet die hierauf bezogene Analyse vorhandener oder selbst gesammelter Informationen mit kontinuierlicher Beratung von Politik und Zivilgesellschaft. Unabhängiges Monitoring ermöglicht auch, die menschenrechtlichen Entwicklungen auf regionaler und internationaler Ebene in den innerstaatlichen Diskurs einzubringen. Es steht eigenständig neben der von der Zivilgesellschaft geleisteten – unverzichtbaren! – Vertretung der Betroffenen – im Einzelfall wie im politischen Prozess.³³ Unabhängiges Monitoring und zivilgesellschaftliches Engagement bilden den bestmöglichen Rahmen für den Staat, auf Expertinnenwissen zuzugreifen und sich einer kritischen Fachöffentlichkeit zu stellen.

Jenseits der Frage nach der besten Umsetzungsstruktur für die Europaratskonvention in Deutschland bleiben große Herausforderungen bestehen: Spätestens das Essener Vergewaltigungsurteil³⁴ hat verdeutlicht, dass die Rechtspraxis hierzulande weit davon entfernt ist, die menschenrechtliche Anforderung zu erfüllen, wonach das fehlende Einverständnis zentrales Kriterium der Strafbarkeit bildet. Hier wie auch bei der geringen Verurteilungsquote angezeigter Gewalttaten wirken Gender-Stereotypen vom „richtigen“ Opferverhalten und Vergewaltigungsmythen sowie Mängel im Umgang mit Opfer zeuginnen und in der Nutzung prozessualer Möglichkeiten zusammen.³⁵ Ein anderes gravierendes Problemfeld ist das Fehlen eines flächendeckenden Netzes von Unterstützungs- und Schutzstrukturen, die für die verschiedensten Frauen, etwa Migrantinnen oder Frauen mit Behinderungen, zugänglich sind. Der Streit um die Finanzierung von Frauenhäusern und Beratungsstellen ist nur die Spitze dieses Eisbergs.

Gewalt gegen Frauen ist ein Menschenrechtsproblem, das die Grundmauern eines Gemeinwesens unterminiert: Freiheit und Gleichheit aller Menschen. Der innere Frieden und die Gerechtigkeit einer Gesellschaft hängen entscheidend davon ab, ob der Staat Gewalt gegen Frauen energisch entgegentritt und die notwendigen Ressourcen hierfür mobilisiert. Das staatliche Bekenntnis zu den Menschenrechten muss sich hieran messen lassen.

30 So auch der Erläuternde Bericht, insbes. Rn. 189 und 191.

31 Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, v. 26.9.2007, <http://www.bmfsfj.de>.

32 So der UN-Kinderrechtsausschuss in Bezug auf die Kinderrechtskonvention, siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 2 (2002), (Fn. 3), S. 550, § 1.

33 Zu Unterschieden und zum Zusammenspiel siehe: National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention: Positionspapier zum Monitoring der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland, 2012, http://www.national-coalition.de/pdf/10_12_2012/Positionspapier_Monitoring.pdf.

34 LG Essen, Urt. v. 10.9.2012 – 25 Ks 10/12, <http://openjur.de/u/554626.html>.

35 Eingehend hierzu Lembke (Fn. 2), Rn. 15-21 (mwN).