

# Praxis der staatlichen Interventionen bei häuslicher Gewalt in europäischer Perspektive: Chancen und Grenzen\*

## Verschleierung und Minimalisierung des Problems Gewalt an Frauen

Rosa Logar



Diplom-Sozialarbeiterin, Supervisorin, Geschäftsführerin der Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie und Vorsitzende des Vereins autonome österreichische Frauenhäuser, Dozentin an der FH und am BA Sozialarbeit in Wien, 2006 bis 2008 Mitglied der „Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence“ des Europarates

Aktuelle Entwicklungen in Deutschland wie die Evaluierung der Frauenhäuser im Freistaat Thüringen<sup>1</sup> zeigen, dass es immer noch und wieder wichtig ist, sich mit den Grundlagen des Problems Gewalt gegen Frauen zu beschäftigen: Der geschlechtsspezifische Ansatz droht verloren zu gehen und soll einem „gender-neutralen“ Ansatz weichen. Daher ist es (wieder) notwendig, auf die Wurzeln des Problems Gewalt gegen Frauen hinzuweisen – die ungleichen Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern.

Die Vereinten Nationen haben eine sehr wichtige und für die Theorie und Praxis gleichsam nützliche Definition formuliert, die besagt, dass Frauen nicht zufällig Gewalt durch Männer erleiden, sondern dass es sich dabei um eine spezifische Form von Gewalt, nämlich um geschlechtsspezifische Gewalt, handelt, die „gegen eine Frau gerichtet ist, weil sie eine Frau ist, oder die Frauen überproportional betrifft.“ (United Nations 1992, Übersetzung der Autorin).<sup>2</sup> Die Frauenrechtskonvention CEDAW<sup>3</sup> definiert im Artikel 1 Diskriminierung und das Komitee zur Überwachung der Konvention (CEDAW Komitee) legt in den allgemeinen Empfehlungen Nr. 19<sup>4</sup> fest, dass die Definition von Diskriminierung geschlechtsspezifische Gewalt inkludiert.

Als Ursache von Gewalt an Frauen sehen die Vereinten Nationen „die Manifestation der historisch gewachsenen ungleichen Machtbeziehungen zwischen Männern und Frauen, die zur Beherrschung und Diskriminierung der Frauen durch Männer und der Verhinderung der vollen Entwicklung der Frauen geführt hat.“<sup>5</sup> Staaten haben die Verpflichtung, „angemessene Sorgfaltspflicht walten zu lassen, um Gewaltakte zu verhindern, zu untersuchen und zu bestrafen, unabhängig davon, ob diese durch staatliche Organe oder Privatpersonen verübt werden, und den Opfern Schutz zu bieten.“<sup>6</sup>

Leider sind diese Definitionen, Empfehlungen und Konventionen internationaler Organisationen zur Eliminierung jeder Form von Diskriminierung und Gewalt an Frauen auf nationaler Ebene wenig bekannt.<sup>7</sup> Schulungen aller relevanten Berufsgruppen und Institutionen, vor allem der Polizei und der Justiz, sind daher dringend notwendig.

Aggressionshandlungen von Frauen an Männern haben keine Merkmale einer spezifischen Form von Gewalt, sondern sind vielmehr in den

Bereich allgemeiner und individuell motivierter Gewalt einzuordnen. Daraus folgt auch, dass es dafür keine spezifischen Maßnahmen braucht, sondern dass allgemeine Maßnahmen wie Opferhilfe oder Familien-/Paarberatungen ausreichen.

Die Unterschiede zwischen Männergewalt und Frauengewalt zu leugnen, kann wohl nur zum Ziel haben, die Verhältnisse, wie sie sind, zu bewahren; Verhältnisse, die für viele Frauen Abhängigkeit, Ausbeutung und Armut bedeuten. Abhängigkeit von Männern und Armut sind wesentliche Faktoren dafür, dass Frauen Opfer von Gewalt werden und sich schwer aus Gewaltbeziehungen befreien können.

Die Strategie der Umkehrung, des Fingerzeigs auf Frauen, die Opfer von Männergewalt werden, verletzt deren Würde und spaltet die Einigkeit der Gesellschaft in der Ablehnung von Gewalt. Sie ist daher problematisch und gefährlich, und es ist wichtig, dass wir solches Vorgehen erkennen, benennen und ablehnen, auch dann, wenn es im Rahmen von Forschungsprojekten und getarnt unter dem Deckmantel der Objektivität erfolgt.

### Europäische und internationale Entwicklungen

Die UNO hat in den letzten drei Jahrzehnten, unterstützt durch Lobbying von internationalen Frauenorganisationen, vielfältige Maßnahmen gegen Diskriminierung und Gewalt an Frauen ergriffen, wie zum Beispiel die Einführung einer UN-Frauen-

\* Vortrag auf dem Fachforum „Aufbruch zu neuen Ufern? Wie sieht die Zukunft der Frauenhausarbeit aus?“ am 10. Dezember 2008 in Erkner (gekürzt).

1 Frauenhauskoordinierung 2008.

2 United Nations 1992: Art 6, Übersetzung der Autorin.

3 Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women 1979; Konventionen, wie die CEDAW Konvention, sind für Mitgliedstaaten rechtlich bindend und stehen über nationalem Recht.

4 Siehe Fn. 2.

5 United Nations 1993, Übersetzung der Autorin.

6 Council of Europe 2002: Art II, Übersetzung der Autorin.

7 Grundsätzlich ist es Aufgabe der Regierung, Vereinbarungen, die auf internationaler Ebene geschlossen wurden, auf nationaler Ebene bekannt zu machen, und Verantwortung des Justizsystems, Völkerrecht anzuwenden; dies geschieht jedoch nicht in ausreichendem Maß. Frauenorganisationen können und sollen dazu beitragen, internationale Verpflichtungen gegen Gewalt an Frauen auf nationaler Ebene bekannt zu machen und anzuwenden.

rechtskonvention (1979) und die Durchführung von vier Weltfrauenkonferenzen. 1993, nach einer weltweiten Kampagne von Frauenorganisationen zum Thema „Frauenrechte sind Menschenrechte“, die bei der Menschenrechtskonferenz 1993 in Wien ihren Höhepunkt fand (Bunch Reilly 1994), wurde eine Deklaration gegen Gewalt an Frauen sowie die Einsetzung einer Sonderberichterstatterin beschlossen.<sup>8</sup> Das UN-Generalsekretariat verfügt über eine spezielle Beraterin des Generalsekretärs zu Genderfragen sowie eine Frauenabteilung, die sich ebenfalls mit dem Problem Gewalt an Frauen beschäftigen.<sup>9</sup> UNIFEM, der Frauenfonds der UN, fördert unter anderem Projekte zur Verhinderung von Gewalt an Frauen und führt derzeit eine Kampagne gegen Gewalt an Frauen durch.<sup>10</sup> In jüngster Zeit wurde von der Frauenabteilung der UNO eine Studie gegen Gewalt an Frauen erstellt (UN 2006) und im Jahr 2008 hat der UN-Generalsekretär Ban Ki Moon die Durchführung einer mehrjährigen Kampagne gegen Gewalt an Frauen (2008-2013) beschlossen.

Auch der Europarat und andere internationale Organisationen, wie etwa die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE, 2005) haben in den letzten Jahren Maßnahmen gegen Gewalt an Frauen gesetzt. Der Europarat hat 2002 eine wichtige Empfehlung gegen Gewalt an Frauen beschlossen und ein Monitoring Instrument zur Umsetzung der Maßnahmen eingeführt (Council of Europe, 2002). Die daraus resultierenden Ergebnisse haben gezeigt, dass es in vielen der 47 Mitgliedstaaten des Europarates noch erhebliche Lücken bei der Verhinderung von Gewalt an Frauen gibt, sowohl auf rechtlicher Ebene als auch bei der Unterstützung der von Gewalt betroffenen Frauen (Council of Europe, 2006). Von November 2006 bis Juni 2008 führte der Europarat die Kampagne „Stop domestic violence against women“ durch.<sup>11</sup> Eine wichtige Erkenntnis der Kampagne ist, dass in Europa in den letzten Jahren zwar viele Initiativen gegen Gewalt an Frauen gesetzt wurden, dass das Ausmaß von Gewalt aber noch immer hoch ist und dass es daher noch weitere intensive Bemühungen braucht, um diese verbreitete Art der Menschenrechtsverletzungen zu eliminieren. Die Task Force des Europarates empfiehlt daher die Verabschiedung einer rechtlich bindenden Konvention des Europarates gegen alle Formen der Gewalt (Council of Europe, 2008).

Im Rahmen der EU regelt eine Richtlinie das Verbot der sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz (Europäische Union, 2006), andere Formen der Gewalt an Frauen werden derzeit leider noch nicht im Gemeinschaftsrecht geregelt, was für die Verstärkung

der politischen Maßnahmen gegen alle Formen der Gewalt an Frauen sehr wichtig wäre. EU-Kommissionen und das Europäische Parlament haben jedoch vielfältige Initiativen in diesem Bereich gesetzt, wie zum Beispiel die Einführung des DAPHNE-Programms<sup>12</sup> oder die Verabschiedung einer Resolution gegen Gewalt an Frauen des Europäischen Parlaments.<sup>13</sup> Nicht zuletzt ist der Amsterdamer Vertrag (1999), der die Gleichstellung von Frauen und Männern zu einem der Rahmenziele der EU-Politik macht, ein Auftrag zur Eliminierung von Gewalt an Frauen, da Gewalt Frauen an der Erlangung der tatsächlichen Gleichstellung behindert. Der Fahrplan

**Staaten sind verpflichtet, „angemessene Sorgfaltspflicht walten zu lassen, um Gewaltakte zu verhindern, zu untersuchen und zu bestrafen, unabhängig davon, ob diese durch staatliche Organe oder Privatpersonen verübt werden, und den Opfern Schutz zu bieten.“**

der EU-Kommission für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2006) beinhaltet die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt und Menschenhandel als einen der sechs Schwerpunkte für die Periode 2006 bis 2010.<sup>14</sup> Im Rahmen der französischen EU-Präsidentschaft wurden im Dezember 2008 EU-Richtlinien gegen Gewalt an und Diskriminierung von Frauen und Mädchen beschlossen.<sup>15</sup> All diese Maßnahmen sind wichtige politische Willenserklärungen, doch sie sind nicht rechtswirksam und reichen nicht aus, um Gewalt an Frauen wirkungsvoll zu bekämpfen. Daher fordert das Europäische Netzwerk WAVE seit längerer Zeit eine Richtlinie der EU gegen alle Formen der Gewalt an Frauen. Gewalttaten an Frauen sind Menschenrechtsverletzungen und hindern Frauen an der Er-

8 Die derzeitige UN-Sonderberichterstatterin ist Yakin Ertürk; Link: <http://www.unhcr.ch/html/menu2/7/b/women/>.

9 <http://www.un.org/womenwatch/daw/>.

10 [www.unifem.org](http://www.unifem.org).

11 [www.coe.int/stopviolence](http://www.coe.int/stopviolence).

12 European Commission Justice and Home Affairs – DAPHNE Programme to combat violence against children, young people and women: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/2004\\_2007/daphne/funding\\_daphne\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/daphne/funding_daphne_en.htm).

13 European Parliament 2006.

14 Commission of the European Communities 2006.

15 European Council 2008 EU guidelines on violence against women and girls and combating all forms of discrimination against them, adopted under the French Presidency, Paris, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16173cor.eno8.pdf> (30.1.2009).

langung der tatsächlichen Gleichstellung, die laut Amsterdamer Vertrag eines der Ziele aller politischen Maßnahmen der Europäischen Union ist.

### **Das Europäische Netzwerk WAVE**

Im Jahr 1994 gründeten Fraueneinrichtungen das europäische Netzwerk WAVE (Women against Violence Europe).<sup>16</sup> Dieses „grass-root“-Netzwerk ist also, im Gegensatz zur Europäischen Women's Lobby, die von der EU eingesetzt wurde, eine Bewegung „von unten“. Wichtige Ziele des Netzwerkes sind Solidarität, voneinander lernen und gemeinsames Lobbying und Aktivitäten zur Eliminierung von Gewalt an Frauen. Das Netzwerk wird vom WAVE-Office in Wien koordiniert.<sup>17</sup> Die Vernetzung erfolgt durch sogenannte Focal Points. Jedes Land hat einen oder mehrere Focal Points, welche die Aufgabe haben, Informationen vom Netzwerk auf die nationale Ebene sowie von der nationalen Ebene ins Netzwerk weiterzugeben.<sup>18</sup> WAVE verfügt über eine Datenbank von mehreren tausend Adressen von Hilfseinrichtungen für Frauen in Europa, die über die Webseite zugänglich sind.<sup>19</sup> Diese Datenbank ist ein Service für alle Frauen und auch für Fraueneinrichtungen, die in einem europäischen Land Kontakte benötigen.

Das WAVE-Office führt auf europäischer Ebene Projekte durch und hat mehrere EU-DAPHNE-Projekte geleitet. Unter anderem wurde ein WAVE-Qualitätshandbuch für Frauenhäuser erstellt (WAVE 2004, Manual Wege aus der Gewalt), das in 15 Sprachen erhältlich ist und von der WAVE-Webseite heruntergeladen werden kann. Weiter wurde ein Handbuch zur multi-institutionellen Zusammenarbeit verfasst (WAVE 2006, Manual Bridging Gaps – From Good Intentions to Good Co-operation). Zweimal im Jahr erscheint das Fachmagazin Fempower.

WAVE führt jährlich eine Fachtagung durch, an der alle Mitarbeiterinnen von Fraueneinrichtungen, die im Bereich Gewalt an Frauen arbeiten, teilnehmen können. Die nächste WAVE-Tagung wird im Herbst 2009 in Antwerpen/Belgien stattfinden. Bei der Fachtagung im September 2008 in Koice/Slovakia wurden Positionspapiere zu den Bereichen Kinder und häusliche Gewalt und Täterarbeit erstellt, die nach einem Konsultationsprozess auf der Webseite veröffentlicht werden und als Lobbying-Instrumente dienen.

### **Die Situation der Frauenhäuser in Europa**

Der Frauenbewegung gegen Gewalt gelang es, wie gesagt, trotz vieler Widerstände, das Thema Gewalt an Frauen auf die Tagesordnung der Politik zu bringen und ein Netz an Hilfseinrichtungen für die Betroffenen zu schaffen. Doch diese Bestrebungen wurden nicht immer durch entsprechende finanzielle Mittel von Seiten der Staaten unterstützt, und daher hat das Netz noch viele Löcher.<sup>20</sup>

Laut einer Befragung, die im Auftrag des Europarates im Bereich der Mitgliedstaaten<sup>21</sup> durchgeführt wurde, geben nur acht von 32 Ländern<sup>22</sup> an, dass sie den Minimalstandard von einem Platz in einem Frauenhaus per 10.000 EinwohnerInnen erfüllen.<sup>23</sup> Unter den Staaten, die angeben, diese Standards zu erfüllen, ist die Tschechische Republik, deren Regierung von

1.147 Plätzen spricht, während die Frauenorganisationen angeben, dass nur 27 Plätze in spezifischen Fraueneinrichtungen vorhanden sind.<sup>24</sup> Dies zeigt, dass manche Staaten alle Arten von Notunterkünften angeben, wenn es um die Frage geht, wie viele Frauenhausplätze es gibt, und dass es noch kein Bewusstsein und/oder keinen politischen Willen für die Anerkennung der Notwendigkeit von speziellen Fraueneinrichtungen gibt. Eine prekäre Situation besteht in sieben Ländern, deren Regierungen angeben, statt einem nur 0,1 Plätze pro 10.000 EinwohnerInnen zur Verfügung zu haben.<sup>25</sup> Nur 18 von 40 Mitgliedstaaten geben an, dass die regionale Versorgung mit Frauenhäusern gegeben ist. In Italien haben Frauenorganisationen an die 100 sogenannte „centri antiviolenza“ (Zentren gegen Gewalt) aufgebaut. Aufgrund fehlender finanzieller Mittel kann jedoch nur ein Teil von ihnen Frauen und Kindern auch Unterkunft bieten. Zudem sind 100 Einrichtungen für eine Bevölkerung von 59 Millionen bei Weitem nicht ausreichend. Auch in Großbritannien, in dem es eine verhältnismäßig große Zahl an Fraueneinrichtungen gibt, existieren Lücken in der Versorgung.<sup>26</sup>

Laut Informationen von Frauenorganisationen fehlen auch in vielen ost- und südeuropäischen Ländern Fraueneinrichtungen. In Albanien zum Beispiel, wie auch in vielen anderen Ländern der Region, sind Fraueneinrichtungen auf ausländische SponsorInnen angewiesen und müssen permanent um ihre Existenz kämpfen. In der Türkei existieren bei einer Bevölkerungszahl von 70 Millionen nur etwa 30 Frauenhäuser, die meistens von staatlichen Stellen geführt werden und „Gästehäuser“ genannt werden. Das älteste autonome Frauenhaus Morcati in Istanbul musste aus Mangel an finanziellen Mitteln schon mehrmals schließen, zuletzt im Dezember 2008. In der Ukraine und in Russland ist die Situation besonders besorgniserregend. Die Ukraine hat, bei einer EinwohnerInnenzahl von 48 Millionen, nur drei Frauenhäuser für Opfer familiärer Gewalt. In Russland gibt es nur sieben von staatlichen Stellen geführte Einrichtungen für eine Bevölkerung von 142 Millionen.

### **Die Notwendigkeit einer Europäischen Konvention gegen Gewalt an Frauen**

Die Task Force des Europarates erstellte zum Abschluss einen Bericht sowie Empfehlungen zum Thema Gewalt an Frauen.<sup>27</sup> Zentrale Erkenntnis der Task Force ist dabei, dass in den letz-

16 Website: [www.wave-network.org](http://www.wave-network.org).

17 Rechtlicher Träger von WAVE ist derzeit der Verein der autonomen österreichischen Frauenhäuser.

18 Die Focal Points von Deutschland sind ebenso wie die der anderen Länder auf der Webseite zu finden – siehe About the Network.

19 Siehe WAVE-Webseite – Get information.

20 Hanmer/Gloor/Meier et al 2006.

21 Der Europarat hat 47 Mitgliedstaaten.

22 Tschechische Republik, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Niederlande, Slowakei und Spanien.

23 Council of Europa 2007.

24 OSI/Network Women's Program 2007.

25 Bulgarien, Zypern, Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Georgien, Griechenland, Ungarn und Türkei.

26 Coy et al 2007.

27 Council of Europe 2008.

ten drei Jahrzehnten zwar in vielen Europaratsländern Maßnahmen gegen Gewalt an Frauen gesetzt wurden, dass aber das Ausmaß von Gewalt an Frauen immer noch erschreckend hoch ist und dass es daher verstärkte Maßnahmen braucht, um diese zu eliminieren. Dazu sind auf Regierungsebene Aktionspläne notwendig, die alle Ebenen und relevanten Politikbereiche umfassen, und deren Maßnahmen aufeinander abgestimmt sind. Wichtig ist, dass Aktionspläne entsprechende Ressourcen zur Implementierung enthalten, da sie sonst unwirksam sind.

Sehr besorgt zeigt sich die Task Force über die noch immer hohe Zahl von Morden an Frauen und fordert, dass eine Stelle (Femizide Watch) eingerichtet wird, um diese schwerste Form der Gewalt an Frauen zu beobachten und entsprechende Maßnahmen zur Verhinderung von Frauenmorden zu setzen. Kritisch äußerte sich die Task Force auch zu den Lücken im Hilfesystem und empfiehlt folgenden Mindeststandard: In jedem Land soll es zumindest eine nationale, kostenlose und rund um die Uhr erreichbare Frauenhelpline geben. Pro 10.000 EinwohnerInnen soll ein Familienplatz<sup>28</sup> in einem Frauenhaus zur Verfügung stehen, pro 50.000 Frauen eine Beratungsstelle und pro 200.000 Frauen eine Einrichtung gegen sexuelle Gewalt an Frauen eingerichtet sein. Die zentrale Empfehlung der Task Force ist schließlich, dass der Europarat eine rechtliche bindende Konvention gegen Gewalt an Frauen beschließen soll. Damit soll erreicht werden, dass Mitgliedstaaten sich noch stärker als bisher und mit Hilfe einer rechtlich bindenden Vereinbarung für die Prävention von Gewalt an Frauen einsetzen. Diese Konvention soll auf den Menschenrechten basieren und alle Formen der Gewalt an Frauen umfassen, nicht nur häusliche Gewalt.

Der Europarat hat die Beratungen für eine Konvention aufgenommen, doch gibt es leider Kräfte im Europarat, die eine Konvention gegen häusliche Gewalt favorisieren und gegen eine umfassende Konvention gegen Gewalt an Frauen sind. Dies ist bedauerlich, da damit der geschlechtsspezifische Aspekt der Gewalt an Frauen verloren geht und vor allem, weil der Schutz von Frauen vor Gewalt dadurch nicht umfassend ist. Daher ist es wichtig, dass sich Frauenorganisationen in Europa dafür einsetzen, dass eine umfassende Konvention gegen alle Formen der Gewalt beschlossen und umgesetzt wird.

## Herausforderungen und Forderungen für die Zukunft der Prävention von Gewalt an Frauen

### *Gewalt verursacht hohe Kosten*

Gewalt an Frauen und ihren Kindern kann langfristig nur verhindert werden, wenn umfassende

und wirkungsvolle Maßnahmen gesetzt und die dafür notwendigen Mittel bereitgestellt werden. Ebenso wenig wie Terrorismus in der Gesellschaft kann der Terror an Frauen und ihren Kindern in der Familie ohne entsprechende Mittel eliminiert werden. Dafür ist die Unterdrückung, Ausbeutung und die Dominanz von Männern über Frauen noch immer zu sehr in unseren gesellschaftlichen Strukturen verankert. Wir – und damit meine ich nicht nur die Frauenbewegung gegen Gewalt, sondern vor allem die Politik – müssen uns über einen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten erhebliche Mühe geben, um Gewalt an Frauen und ihren Kindern auch nur zu verringern. Bis jetzt ist ein Rückgang von Beziehungsgewalt an Frauen nicht zu erkennen bzw. können wir darüber gar nichts aussagen.

## **Gewalttaten an Frauen sind Menschenrechtsverletzungen und hindern Frauen an der Erlangung der tatsächlichen Gleichstellung, die laut Amsterdamer Vertrag eines der Ziele aller politischen Maßnahmen der Europäischen Union ist.**

Schon allein die Tatsache, dass das genaue Ausmaß von Gewalt an Frauen im Dunkeln liegt und die vorhandenen statistischen Daten wenig Auskunft geben<sup>29</sup>, zeigt, dass dem Problem leider noch immer nicht die nötige Bedeutung beigemessen wird. Repräsentative Untersuchungen, wie die deutsche Prävalenzstudie zu Gewalt an Frauen, müssten in regelmäßigen Abständen wiederholt werden, um eine Aussage über die Entwicklung des Problems und den Erfolg von Präventionsmaßnahmen treffen zu können.

Die Prävention von Gewalt an Frauen und ihren Kindern ist eine Prävention in die Zukunft, die sich aus vielen Gründen auszahlt, auch aus ökonomischen Gründen. Mehrere Studien zeigen, dass Gewalt an Frauen neben dem menschlichen Leid und der Verletzung der Menschenrechte auch enorme materielle Kosten verursacht.<sup>30</sup> Eine Studie in Großbritannien, bei der auch der Verlust an Produktion und andere Folgekosten be-

<sup>28</sup> Familienplatz = ein Platz für eine Frau und ihre Kinder.

<sup>29</sup> In Österreich wird z. B. in der gerichtlichen Kriminalstatistik noch immer nicht das Geschlecht der Opfer und das Beziehungsverhältnis Täter/Opfer ausgewiesen, so dass es kein Wissen darüber gibt, wie viele Anzeigen zu Verurteilungen führen.

<sup>30</sup> European Commission/Directorate-General for Research 2008; World Health Organisation 2004.



rechnet wurden, ergab, dass sich die Kosten von Gewalttaten an Frauen alleine in England und Wales auf 20 Milliarden Pfund belaufen.<sup>31</sup> Die Kosten für Fraueneinrichtungen machen davon nur einen Bruchteil aus.

### ***Gewalttaten in der Familie sind keine „Naturkatastrophen“ – sie können verhindert werden***

Der Präventionsgedanke sowie auch die staatliche Verpflichtung entsprechend internationalen Vereinbarungen, Frauen aktiv vor Gewalt zu schützen, sind auf nationaler Ebene noch viel zu wenig verankert. Gewalttaten an Frauen im Familienkreis werden leider immer noch wie „Naturkatastrophen“ behandelt, die eben passieren und nicht zu verhindern sind. Die Haltung von Behörden, die eigentlich für die Verhinderung von Gewalt zuständig sind, ist oft weit passiver als bei Naturkatastrophen (im Bereich von Naturkatastrophen wurde ein System von Risikoabschätzungen und Präventionsmaßnahmen entwickelt und darin wird investiert) – niemand könnte sich leisten zu warten, bis Menschen zu Schaden kommen, und danach zu behaupten, dies wäre nicht zu verhindern gewesen. Im Bereich von Gewalt in der Familie ist dies leider noch nicht der Fall. Obwohl Gewalttaten in der Familie kaum je „aus heiterem Himmel“ kommen, sondern oft Wiederholungstaten und die Risikofaktoren weitgehend bekannt sind, werden diese von den Behörden, die für den Schutz von gefährdeten Personen zuständig sind, nicht systematisch und koordiniert angewendet. Ein erheblicher Teil der Gewalttaten, insbesondere der schweren Taten, könnte meiner Ansicht nach verhindert werden, wenn Polizei und Justiz Gewalt an Frauen in der Familie entsprechend ernst nehmen und mit umfassenden Präventionsmaßnahmen reagieren würden.

Die Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie hat gemeinsam mit dem Verein Frauenrechtschutz im Jahr 2004 eine Beschwerde, betreffend das Vorgehen der Behörden im Fall von zwei Frauen, die nach wiederholten Misshandlungen und Tötungsdrohungen vom Ehemann getötet worden waren, vor das UN-Frauenrechtskomitee (CEDAW) gebracht. Ein Kernpunkt der Kritik war, dass die Gefährder in beiden Fällen nicht in Haft genommen worden, sondern nur „auf freiem Fuß“ angezeigt worden waren. Die Vertreter Österreichs wehrten sich mit dem Argument, bei der Haft müsse verhältnismäßig vorgegangen werden, denn diese wäre ein massiver Eingriff in die Grundrechte. Das Komitee folgte dieser Argumentation nicht und gab uns als BeschwerdeführerInnen recht: Im Jahr 2007 entschied das CEDAW-Komitee, dass Österreich das Recht dieser beiden Frauen auf Schutz ihres Lebens verletzt hat.<sup>32</sup> Es zollte Österreich zwar Anerkennung für die Einführung von gesetzlichen Maßnahmen gegen Gewalt an Frauen, betonte aber auch, dass es nicht genüge, gute Gesetze zu haben, diese müssen von den staatlichen AkteurInnen auch entsprechend und in jedem einzelnen Fall umgesetzt werden. Weiter stellte das Komitee klar, dass die Rechte des Täters nicht vor die Rechte des Opfers auf Schutz gehen dürfen.<sup>33</sup> Diese beiden Entscheidungen

sind richtungsweisend und bindend für alle Staaten, die – wie Deutschland – CEDAW ratifiziert haben.

### ***Frauenhäuser sind wichtige Präventionseinrichtungen***

Frauenhäuser und andere Fraueneinrichtungen sind wichtige Einrichtungen der tertiären Prävention, die nach der Weltgesundheitsorganisation WHO zum Ziel hat, Opfer vor weiterer Gewaltausübung zu schützen. Frauen und Kinder, die im Frauenhaus leben, haben immer wiederholte Gewalt erlitten und haben ein hohes Risiko, wieder zu Opfern zu werden. Sie benötigen intensive und stärkende Unterstützung. Gerade bei Einrichtungen zu sparen, die dies anbieten, wie die Frauenhäuser, ist kontraproduktiv und widerspricht jeglichem Präventionsgedanken.<sup>34</sup>

### ***Verstärktes Engagement der Fraueneinrichtungen im Bereich täterbezogene Interventionen und Täterarbeit<sup>35</sup>***

Männergewalt an Frauen und Kindern kann nicht beendet werden, indem die Erwartung auf Veränderung bei den Opfern verortet wird. Das verstärkt nur den Druck auf die Opfer. Es ist dringend notwendig, Veränderungsdruck bei den Tätern zu erzeugen, der noch weitgehend fehlt. Fraueneinrichtungen sollen in diesem Bereich nicht außen vor bleiben. Frauen, die sich dafür entscheiden, mit dem Täter weiter zusammenzuleben, erhalten derzeit von Fraueneinrichtungen wenig bis keine Unterstützung. Mit den gewalttätigen Männern wollen wir nichts zu tun haben, die Bitten der Frauen, doch einmal mit dem Mann zu reden, weisen wir meist zurück mit dem Hinweis, dafür wären wir nicht zuständig.

Ein wichtiger Grund für das Engagement der Fraueneinrichtungen im Bereich der täterbezogenen Interventionen ist, dass das Know-how von drei Jahrzehnten Arbeit gegen Gewalt an Frauen und ihren Kindern in diesem Bereich dringend nötig ist. Niemand kennt die Mechanismen der Gewaltausübung, die verschiedenen Formen der Gewalt und der Manipulation der Opfer und des Umfeldes so gut wie Fraueneinrichtungen, die jahrelang mit den Betroffenen arbeiten. Diese Erfahrungen sind für die Täterarbeit unerlässlich. Entspre-

31 Walby 2004.

32 CEDAW 2007a und 2007b.

33 Die beiden CEDAW-Gutachten 5/2005 und 6/2006 lassen sich in den sechs offiziellen UN-Sprachen (Arabisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Spanisch und Russisch) von der Website der Vereinten Nationen, Abteilung Frauenförderung herunterladen: [www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/dec-views.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/dec-views.htm). Die Entscheidungen sowie der Bericht zur Umsetzung der Empfehlungen des CEDAW Komitees betreffend die beiden Entscheidungen sind auf der Webseite des BKA – Bundesministerin für Frauen in deutscher Sprache zu finden: <http://www.frauen.bka.gv.at/site/5548/default.aspx>.

34 S.a. Stellungnahme des djb anlässlich der Bundestagsanhörung zur Frauenhausfinanzierung in Deutschland, <http://www.djb.de/Kommissionen/kommission-gewalt-gegen-frauen-und-kinder/sto8-19-Frauenhausfinanzierung/>.

35 Dieser und der nächste Abschnitt stammen aus: Rosa Logar „Vom einsamen Kampf der Frauen zu multi-institutionellen Interventionen? Europäische Entwicklungen und Perspektiven in der Arbeit gegen häusliche Gewalt an Frauen und Kindern“. Artikel verfasst im Rahmen der Fachtagung des Bundesverbandes für Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe, 6.-7. Juni 2008, Königsutter.

chend internationaler Standards müssen Schutz und Sicherheit oberstes Ziel von Täterarbeit und die Unterstützung jedes einzelnen Opfers Bestandteil des Programms sein.<sup>36</sup> In Deutschland und auch in Österreich existieren derzeit leider noch viele Programme, die diese Standards nicht erfüllen und die Sicherheit der Opfer nicht gewährleisten. Diese Programme sollten keine öffentliche Finanzierung erhalten. Fraueneinrichtungen sollen in Zukunft in der Täterarbeit eine federführende Rolle einnehmen und ihre Angebote für Frauen, die sich entscheiden, mit dem gewalttätigen Partner weiter zusammenzuleben, erweitern.

### **Solidarität und europäische Vernetzung**

Solidarität und gegenseitige Unterstützung auf europäischer Ebene sind wichtig, um das Ziel adäquater Hilfsangebote für Frauen und ihre Kinder zu erreichen. Dahin ist es noch ein weiter Weg, und insbesondere unsere „Schwestern“ in Osteu-

ropa benötigen unsere Solidarität und auch Unterstützung beim Aufbau und Erhalt ihrer Einrichtungen, da sie wenig bis keine Mittel vom Staat erhalten. Alles was wir dazu beitragen können – z. B. Mitwirkung am WAVE Netzwerk, Spenden an das SAVE Konto von WAVE<sup>37</sup>, von StädtepartnerInnenschaften, gemeinsame Projekte, Unterstützung beim Fundraising usw. – stärkt das Recht von Frauen und Kindern auf ein Leben frei von Gewalt in Europa. Die deutschen Fraueneinrichtungen sind wichtig für die Vernetzung und haben viel zu bieten, ich möchte daher alle herzlich ermutigen, einen Teil der Ressourcen für das Engagement auf europäischer Ebene einzusetzen. Damit verbessern wir auch grenzübergreifende Kooperationen und die Hilfen für Frauen, die in mehr als einem Land von Gewalt betroffen sind.

<sup>36</sup> Council of Europe 2008 Siehe [www.wave-network.org](http://www.wave-network.org).

<sup>37</sup> Siehe [www.wave-network.org](http://www.wave-network.org).

## **Integrationsprogramm für von Gewalt betroffene Frauen**

Ein auf Vorschlag des spanischen Ministers für Arbeit und Migration, Celestino Corbacho, und der Ministerin für Gleichstellung, Bibiana Aído, im November 2008 verabschiedetes Programm bietet Frauen, die von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen sind, Hilfen zur sozialen Integration und Unterstützung bei der Aufnahme einer Beschäftigung. Parallel erhalten Unternehmen, die Gewaltopfer einstellen, eine Gutschrift der Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von bis zu 1.500 Euro pro Jahr. Die Arbeitsaufnahme soll durch ein Aus- und Weiterbildungsangebot erleichtert werden, das einen besonderen Fokus auf die Stärkung des Selbstwertgefühls, das Empowerment und damit die Motivation legt. Unterstützung wird ebenfalls beim Umzug in eine andere Region, der Einrichtung einer neuen Wohnung sowie der Kinderbetreuung oder Versorgung pflegebedürftiger Angehörigen geleistet, falls dadurch eine neue Beschäftigung angetreten werden kann. Auch für einen Start in die Selbständigkeit werden Hilfen angeboten.

Vorausgesetzt wird der Nachweis erlebter geschlechtsspezifischer Gewalt, der u.a. durch Vorlage entsprechender Schutzbeschlüsse erbracht werden kann.

Andererseits wird durch datenschutzrechtliche Regelungen ein Mechanismus vorgesehen, durch welchen die Privatsphäre der Gewaltbetroffenen – z.B. im Betrieb wie auch auf dem Wohnungsmarkt – gewahrt werden soll. Dies auch im Hinblick auf die Vorbeugung erneuter Viktimisierung durch Bloßstellung und Ausgrenzung.

Für die Umsetzung des Programms stehen jährlich 11,1 Millionen Euro zur Verfügung. Es wird davon ausgegangen, dass bis zu 8.000 Frauen von den spezifischen und individuell ausgerichteten Hilfen profitieren können.

Das Integrationsprogramm beruht in erster Linie auf dem spanischen Gender Violence Act aus 2004 und dient der Umsetzung des Gleichberechtigungsrechts wie mehrerer Normen der Sozialgesetzgebung.

Zusammengestellt von Nancy Gage-Lindner, Mitglied der Kommission Gewalt gegen Frauen und Kinder des djb.

Deutschsprachige Quelle: Aktuelle Nachrichten aus Spanien, Ausgabe 16.-31.3.2009, Botschaft von Spanien, Abt. für Arbeit und Migration/Berlin; vollständiger Regelungstext nebst Begründung:

<http://www.boe.es/boe/dias/2008/12/10/pdfs/A49367-49373.pdf>.

Bald nach Verabschiedung des deutschen Gewaltschutzgesetzes gab das Bundesministerium der Justiz eine wissenschaftliche Evaluation der Gerichtspraxis in Auftrag. Die Bund-Länder-AG häusliche Gewalt wertete diese Studie aus und legte ihre Schlussfolgerungen für Bund und Länder im Frühjahr 2009 vor. Gleichzeitig befasst sich die Bund-Länder-AG Häusliche Gewalt mit der rechtspolitischen Entwicklung in Spanien mit dem Ziel, hieraus für Deutschland weitere Erkenntnisse zu gewinnen. Im diesem Kontext stellt der djb eine Auswahlbibliographie der Literatur zur rechtspolitischen Entwicklung in Spanien bereit. Diese ist als Download abrufbar unter [www.djb.de/kommissionen/kommission-gewalt-gegen-frauen-und-kinder/](http://www.djb.de/kommissionen/kommission-gewalt-gegen-frauen-und-kinder/).