

Beate Rudolf¹

Menschenrechtliche Maßstäbe für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen

I. Politischer und rechtlicher Verpflichtungsrahmen

Die wirksame Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen steht in Deutschland nach wie vor auf der rechtspolitischen Agenda. Dies bekräftigen die Ergebnisse der Studie über die Gewalterfahrungen von Frauen, die die Europäische Grundrechte-Agentur im März dieses Jahres veröffentlicht hat.² CDU, CSU und SPD haben sich in ihrem Koalitionsvertrag für die laufende Legislaturperiode verpflichtet, „Gewalt an Frauen und Kindern konsequent [zu] bekämpfen und Schutz und Hilfe für alle Betroffenen [zu] gewährleisten“, sowie angekündigt, „ressort-übergreifend Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder und Frauen [zu] bündeln und Lücken im Hilfesystem [zu] schließen.“³

Der Inhalt dieser politischen Selbstverpflichtung wird maßgeblich durch die menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands konkretisiert. Wesentliche Maßstäbe enthalten das UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) in der Auslegung durch ihre jeweiligen Kontrollorgane, den CEDAW-Ausschuss bzw. den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens hat der CEDAW-Ausschuss Deutschlands Verpflichtungen und den bestehenden Handlungsbedarf nachdrücklich betont. Angesichts der „großen Häufigkeit von Gewalttaten gegen Frauen in Deutschland“ „drängt“ der Ausschuss Deutschland zu „umfassende[n] Maßnahmen zur Beseitigung jeder Form von Gewalt gegen Frauen“ und fordert Deutschland auf, „die effektive Umsetzung des Aktionsplans zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen von 2007 sicherzustellen, alle Arten von Gewalt gegen Frauen, insbesondere jene, die zur Ermordung von Frauen führen, zu untersuchen und zu analysieren und Umsetzungsmaßnahmen weiter voran-

zutreiben, um derartige Gewalt zu verhindern sowie den Opfern Schutz und unterstützende Leistungen zu bieten und die Täter zu bestrafen und wieder in die Gesellschaft einzugliedern.“⁴ Zudem fordert er eine bessere Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen, um „sicherzustellen, die Verfügbarkeit einer ausreichenden Anzahl von Frauenhäusern auf dem gesamten Gebiet des Vertragsstaates zu gewährleisten, die für die Unterbringung von Frauen in Not, wie zum Beispiel Frauen mit Behinderungen, entsprechend ausgestattet sind, und dafür zu sorgen, dass diese angemessen finanziell unterstützt werden und allen Frauen offenstehen, unabhängig von der finanziellen Situation des Opfers.“⁵

Neben der menschenrechtlichen Verpflichtung aus der EMRK und CEDAW sowie der politischen Selbstverpflichtung aus dem Koalitionsvertrag besteht eine weitere rechtliche Verpflichtung, Schutzlücken bei der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen zu identifizieren. Die Bundesregierung ist nämlich infolge der Unterzeichnung der Europaratskonvention über Schutz vor und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt⁶ völkerrechtlich verpflichtet, dem Bundestag diese Konvention zur Entscheidung über ihre Annahme oder Ablehnung vorzulegen.⁷ Zu diesem Zweck prüft die Bundesregierung, ob und ggf. welche Rechtsänderungen die Ratifikation der Konvention notwendig machen würde. Diese Vorprüfung ist sinnvoll und gegenüber dem Gesetzgeber aus dem Grundsatz der Organtreue auch verfassungsrechtlich geboten. Sie ermöglicht es Bundestag und Bundesrat, die notwendigen Rechtsänderungen zu verabschieden, um die Vertragserfüllung sicherzustellen.

II. Gewalt gegen Frauen als Gegenstand menschenrechtlicher Regelungen

Gewalt ist selbstverständlich ein Menschenrechtsthema – Gewalt gegen Frauen ist es erst geworden. Ge-

1 Prof. Dr. iur., Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR), Berlin. Das Institut ist die unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen. Es wird im Herbst auf seiner Website eine Datenbank mit internationalen Entscheidungen zu Gewalt gegen Frauen freischalten.
Website: www.institut-fuer-menschenrechte.de.

2 Agentur der EU für Grundrechte, Gewalt gegen Frauen: Eine europaweite Erhebung, Luxemburg 2014, fra.europa.eu/de_Publikationen_&Materialien_Publikationen, März 2014.

3 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, 2013, S. 104, STREIT 4/2013, S. 183-188 (187).

4 Abschließende Bemerkungen vom 10.2.2009, CEDAW/C/DEU/CO/6, Rn. 41 f.

5 A.a.O. (Fn. 4), Rn. 44.

6 Vom 11.5.2011, CETS Nr. 210, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=GER>.

7 Unterzeichnung am 11.5.2011, zum Vorbehalt siehe unter IV. Zur Wirkung der Unterzeichnung allgemein: Thorsten Stein / Christian von Buttlar, Völkerrecht, 13. Aufl. 2012, Rn. 61.

walt ist selbstverständlich ein Menschenrechtsthema, denn Gewalt verletzt die körperliche und seelische Unversehrtheit und richtet sich gegen die freie Selbstbestimmung von Menschen.⁸ Dennoch wurde Gewalt gegen Frauen erst Anfang der 1990er Jahre international als Menschenrechtsproblem erkannt und anerkannt. Die Diskrepanz zwischen den allgemeinen Menschenrechtsverbürgungen und ihrer Blindheit für die Lebenswirklichkeit führte Catharine MacKinnon zu der sarkastischen Frage: „Sind Frauen Menschen?“⁹

1.) Internationale Entwicklung

Die zentralen internationalen Menschenrechtsverträge – der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – sind universell. Sie gelten ausdrücklich für alle Menschen, unabhängig vom Geschlecht. Jedoch bildeten die typischerweise von Männern erlittenen Menschenrechtsverletzungen den Erfahrungshintergrund für die Formulierung der Menschenrechtsverbürgungen. Vor Augen standen den Beteiligten die Verfolgung des politisch aktiven Bürgers – willkürliche Verhaftungen, Folterungen und Hinrichtungen Oppositioneller, die Unterdrückung von Meinungs- und Religionsfreiheit oder Beeinträchtigungen der Privatsphäre, also Verletzungen durch den Staat, überwiegend im öffentlichen Raum. Bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten scheint das Leitbild des Mannes durch, der für Weib und Kind sorgen muss. Daher widmet der Sozialpakt dem Recht auf Arbeit und Rechten in der Arbeit breiten Raum, betont den Schutz der Familie und das „Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine (sic!) Familie und nennt bei dem Recht auf Gesundheit als Ziele Allgemeininteressen wie die Senkung der Kindersterblichkeit, die Verbesserung der Hygiene am Arbeitsplatz oder die Verhütung von Epidemien. Erst die CEDAW-Konvention erfasste die soziale Realität von Frauen und goss sie in menschenrechtliche Sprache. Doch auch sie schweigt weitgehend über Gewalt gegen Frauen. Art. 6 behandelt lediglich einen Teilbereich: Frauenhandel und die Ausbeutung der Prostitution von Frauen.

Die vorsichtigen Versuche, Gewalt gegen Frauen in die CEDAW-Konvention aufzunehmen, waren er-

folglos geblieben, weil auf UN-Ebene seit der ersten Weltfrauendekade (1975-1985) Gewalt gegen Frauen als soziales Problem angesehen und in Verknüpfung ihres strukturellen Charakters als Gegenstand der Strafverfolgung einzelner Täter angegangen wurde.¹⁰ Ein weiterer Grund war der Fokus der Vereinten Nationen auf „schädliche traditionelle Praktiken“, unter die insbesondere Genitalverstümmelung, Zwangsverheiratung und Kinderheirat gefasst wurden. Dies machte Gewalt gegen Frauen zu einem Problem der „Anderen“ und verstellte den Blick auf die weltweite Verbreitung von Gewalt gegen Frauen, ihre Wurzeln in einem hierarchischen Geschlechterverhältnis und die staatliche Verantwortlichkeit für die Überwindung diskriminierender Strukturen, Praktiken und Überzeugungen. Zudem wurde Gewalt gegen Frauen nur in der Familie und in der Gesellschaft gesehen; sexualisierte Gewalt gegen Frauen in bewaffneten Konflikten war auch im UN-Diskurs unsichtbar.

Den Wandel bewirkten die Aktivistinnen der zweiten Frauenbewegung; sie benannten die weltweite Gewalt gegen Frauen als menschenrechtlichen Skandal und legitimierten ihre (rechts-)politischen Forderungen nach wirksamer Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt durch die Menschenrechte.¹¹ Sie kritisierten insbesondere, dass die Trennung zwischen „öffentlich“ und „privat“ einen großen Teil der Fallkonstellationen von Gewalt gegen Frauen dem staatlichen Zugriff und damit wirksamem Schutz entzieht. Zwar hatte bereits CEDAW die Schutzpflichtendimension der Menschenrechte ausdrücklich kodifiziert, indem Artikel 2 e) die Staaten verpflichtete, „alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau durch Personen (...) zu ergreifen“. Die Bedeutung und Reichweite dieser Bestimmung wurde jedoch lange von den Staaten nicht erkannt, weil der Zusammenhang von Gewalt und Diskriminierung von Frauen nicht verstanden wurde und weil Gewalt im privaten Bereich weltweit ein Tabu war. Dieses Tabu brach die zweite Frauenbewegung durch ihr Sprechen über Gewalt gegen Frauen. Das weltweite Schweigen über Gewalt gegen Frauen im Krieg brachen Ende der 1980er Jahre die von Japan im Zweiten Weltkrieg zwangsprostituierten Koreanerinnen. Sie bereiteten so den Boden dafür, dass der systematische Einsatz von Vergewaltigungen als Kriegswaffe im Jugosla-

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

9 Catharine A. MacKinnon, Are Women Human?, in: dies., *Are Women Human? And Other International Dialogues*, 2006, S. 41-43.

10 Vgl. hierzu und zum Folgenden den Überblick über die Entwicklung bei Christine Chinkin, *Violence against Women*, in: Martha A. Freeman / dies. / Beate Rudolf (Hg.), *Convention on the Elimination of Discrimination against Women. A Commentary*,

2012, S. 443-474 (444-447); Sarah Elsuni, *Geschlechtsbezogene Gewalt und Menschenrechte*, 2011; Doris König, *Der Schutz von Frauenrechten im Rahmen der Vereinten Nationen*, STREIT 4/96, S. 159-167.

11 Maßgeblich: Charlotte Bunch, *Women's Rights as Human Rights: Towards a Re-Vision of Human Rights*, *Human Rights Quarterly* 12 (1990), S. 486-498; Claudia Müller-Hoff, *Wie menschlich sind die Menschenrechte? Zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt gegen Frauen mit Mitteln des internationalen Menschenrechtsschutzes*, STREIT 4/97, S. 155-161.

wienkonflikt international thematisiert und nicht länger als „normale“ Begleiterscheinung gewaltsamer Konflikte angesehen wurde.

All dies führte dazu, dass die Staaten der Welt auf der Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte 1993 Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsproblem anerkannten. Allerdings verorteten sie solche Gewalt allein im Würdeschutz.¹² Das ist problematisch, weil Würde als sozialer Achtungsanspruch missverstanden werden kann, der vom Verhalten der betreffenden Person abhängt.¹³ Damit wird der Begriff für Geschlechterstereotype geöffnet und Würde wird nicht – wie es menschenrechtlich zutreffend wäre – als apriorisch gesetzte, jedem Menschen zukommende gleiche Wertigkeit und gleiche Berufung zur Selbstbestimmung verstanden.

Doch schon ein knappes halbes Jahr später stellte die UN-Generalversammlung Gewalt gegen Frauen in den Kontext des Diskriminierungsverbotes. Sie bezeichnet Gewalt gegen Frauen als Ausdruck der „historisch ungleichen Machtverhältnisse zwischen Männern und Frauen, die zur Beherrschung und Diskriminierung von Frauen durch Männer geführt hat“, und als „zentralen sozialen Mechanismus, durch den Frauen in eine im Vergleich zu Männern untergeordnete Position gezwungen“ werden.¹⁴ Wichtige konzeptionelle Vorarbeit hierfür hatte der CEDAW-Ausschuss, das Kontrollgremium für die CEDAW-Konvention, 1992 durch seine Allgemeine Empfehlung Nr. 19 geleistet. Mit dieser autoritativen Auslegung der Konvention erkannte er Gewalt gegen Frauen als Form der geschlechtsspezifischen Diskriminierung an, weil sie Frauen überproportional trifft oder sich gegen Frauen richtet, weil sie Frauen sind.¹⁵ Sein Diskriminierungsverständnis ist damit gleichzeitig dem „klassischen“ vergleichsbasierten Ansatz verhaftet und dem modernen machtsensiblen Konzept, das Diskriminierung als Ausdruck von Machtverhältnissen und Mittel zu ihrer Herstellung und Aufrechterhaltung versteht.¹⁶

Eine weitere Folge der Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte war die Einsetzung einer UN-Sonderberichterstatterin zu Gewalt gegen Frauen durch die (damalige) UN-Menschenrechtskommission im Jahr 1994. Dieses Mandat führt der UN-Menschenrechtsrat, der Nachfolger der Kommission, fort. Die drei Mandatsinhaberinnen haben in den 20 Jahren ihrer Tätigkeit wichtige Beiträge zur Konkretisierung der menschenrechtlichen Maßstäbe für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen geleistet.¹⁷

Eine bedeutende Rolle im Kampf gegen Gewalt gegen Frauen spielen auch regionale Organisationen. So gibt es im Rahmen der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) bereits seit 1994 eine Konvention über Gewalt gegen Frauen.¹⁸ Die Afrikanische Menschenrechtskommission setzte 1998 eine Sonderberichterstatterin über Gewalt gegen Frauen in Afrika ein,¹⁹ und 2003 verabschiedete die Afrikanische Union ein Protokoll über die Rechte der Frau in Afrika, welches Individualrechte auf Schutz vor Gewalt enthält.²⁰ Mit der 2011 in Istanbul angenommenen Konvention über Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt des Europarats (nachfolgend: *Istanbul-Konvention*) existiert nun auch für den europäischen Raum eine Spezialkonvention.²¹ Sie folgt dem EGMR, der – wenn auch erst im Jahr 2009 – unter Bezugnahme auf die Allgemeine Erklärung Nr. 19 Gewalt gegen Frauen ausdrücklich sowohl als Verletzung von Freiheitsrechten als auch des Diskriminierungsverbots anerkannte.²²

Die skizzierten Entwicklungen auf der globalen und der regionalen Ebene sind miteinander verwoben; die verschiedenen Menschenrechtsgremien beziehen sich aufeinander und haben so in einem globalen Dialog menschenrechtliche Maßstäbe für die wirksame Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen erarbeitet. Sie alle haben auch Impulse der internationalen Strafgerichtsbarkeit aufgenommen die, beginnend mit dem Jugoslawientribunal, sexualisierte Ge-

12 World Conference on Human Rights, Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF.157/23 vom 12.7.1993, § 18: „Gender-based violence and all forms of sexual harassment (...) are incompatible with the dignity and the worth of the human person and must be eliminated.“; Vorbereitend mit detaillierten Forderungen zur Umsetzung des Menschenrechtsschutzes: Positionspapier eines Expertinnenkomitees der österreichischen Frauenministerin, Frauenrechte sind Menschenrechte. Menschenrechtskonferenz der VN, 14.-25.06.1993 in Wien, STREIT 4/93, S. 167-171.

13 Grundlegend hierzu: Susanne Baer, Würde oder Gleichheit, 1995.

14 Res. 48/104 vom 20.12.1993, 6. Erwägungsgrund (Übersetzung der Verf.).

15 General Recommendation No. 19 (Violence against Women) (1992), HRI/GEN/1/REV.9 (Vol. II) (2008), S. 331-336, Rn. 6; deutsche Version in: DIMR (Hrsg.), Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, 2005, S. 449-457.

16 Grundlegend hierzu: Ute Sacksofsky: Das Grundrecht auf Gleichberechtigung, 1990.

17 Radhika Coomaraswamy (1994-2003), Yakin Ertürk (2003-2009), Rashida Manjoo (seit 2009). Für ein Fazit nach 15 Jahren siehe: Yakin Ertürk, 15 years of the UN special rapporteur on violence against women, its causes and consequences - A critical review, A/HRC/11/6/Add.5 (2009); ein Fazit zum 20jährigen Bestehen des Mandats enthält der jüngste Bericht von Rashida Manjoo, A/HRC/26/38 (2014).

18 Inter-American Convention on the Prevention, Punishment, and Eradication of Violence against Women (Konvention von Belém do Pará), vom 9.6.1994.

19 Rückwirkend eingesetzt durch die Afrikanische Menschenrechtskommission durch Resolution 38 (XXV) (1999). Mandatsinhaber ist gegenwärtig Soyata Maiga.

20 Protocol to the African Charter of Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa (Maputo-Protokoll), vom 11.7.2003, insbes. Art. 3 und 4.

21 Die Konvention tritt am 1.8.2014 für elf Staaten in Kraft; für zwei weitere am 1.11.2014.

22 EGMR, Opuz ./. Türkei (33401/02), Urt. v. 9.6.2009, insbes. Rn. 184-191.

walt gegen Frauen im bewaffneten Konflikt strafrechtlich ahndet.²³

2.) Warum menschenrechtliche Maßstäbe?

Der menschenrechtliche Blick auf Gewalt gegen Frauen bringt dreierlei zusammen: die Verpflichtungen zu wirksamem Rechtsgüterschutz, zur Behandlung der Betroffenen als Rechtsträgerinnen und die Pflicht zur Berücksichtigung der Diskriminierungsdimension von Gewalt gegen Frauen. Je nach Art der Gewalthandlung geht es um das Rechtsgut der sexuellen Selbstbestimmung, der körperlichen und seelischen Unversehrtheit, der Fortpflanzungsfreiheit (etwa bei Zwangssterilisationen), der Eheschließungsfreiheit oder das Recht auf Freiheit von Diskriminierung (etwa bei sexueller Belästigung). Die Anerkennung der Betroffenen als Rechtsträgerinnen verpflichtet zu einer Ausgestaltung von Verfahren,

die deren aktive und maßgebliche Beteiligung zur Verteidigung ihrer Menschenrechte ermöglicht. Die Erkenntnis, dass Gewalt gegen Frauen Mittel zur Herstellung und Zementierung hierarchischer Geschlechterverhältnisse ist, verlangt entsprechende flankierende Maßnahmen der Prävention, von Schutz und Unterstützung sowie der Sensibilisierung der hierfür zuständigen staatlichen Akteure.

Im Dialog der internationalen Menschenrechtsgremien hat sich ein Verständnis etabliert, das Gewalt gegen Frauen als geschlechtsspezifische Gewalt mit strukturellem Charakter versteht. Sie umfasst daher nicht allein sexualisierte sowie körperliche und seelische Gewalt, sondern auch wirtschaftliche Gewalt, d.h. den Einsatz oder die Ausnutzung wirtschaftlicher Abhängigkeit als Zwangsmittel.²⁴ Der Sache nach anerkannt ist in der internationalen Debatte zudem die Dimension der kulturellen Gewalt,

23 Dazu: Gabriela Mischkowski, Das Problem mit Vergewaltigungsprozessen – Ansichten von Zeuginnen, AnklägerInnen und RichterInnen über die Strafverfolgung sexualisierter Gewalt während des Krieges im früheren Jugoslawien, STREIT 2/2011, S. 3-13; Silke Studzinsky: Ermittlungen von sexueller Gewalt vor dem ECCC und ICC, STREIT 3/2012, S. 102-105.

24 So jetzt ausdrücklich Art. 3 der Istanbul-Konvention; s.a. Erläuternder Bericht, www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/210.htm, Rn. 40 (informativische deutsche Übersetzung: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/convention/Convention%202010%20German%20&%20explanatory%20report.pdf>).

auch wenn der Begriff nicht verwendet wird, wohl wegen der Gefahr seiner Verkürzung auf rassistisch konstruierte „fremde“ Kulturen. Gemeint ist mit kultureller Gewalt die Rechtfertigung von Gewalt durch kulturelle Praktiken.²⁵ Hiergegen steht die menschenrechtliche Verpflichtung der Staaten aus Art. 5 CEDAW auf die Überwindung von sozialen und kulturellen Verhaltensmustern hinzuwirken, die auf geschlechtsspezifischen Rollenbildern und Vorstellungen beruhen. Dabei gebietet es die Pflicht zum umfassenden, diskriminierungsfreien Menschenrechtsschutz, die kulturellen Wurzeln geschlechtsspezifischer Gewalt nicht nur bei den „Anderen“ anzugehen, sondern auch, die Rechtfertigung von Gewalt gegen Frauen in der Kultur der „Mehrheitsgesellschaft“ in den Blick zu nehmen.²⁶ Dazu gehört beispielsweise die Strafmilderung bei Trennungstötungen durch Täter, die der „deutschen Kultur“ zugerechnet werden, obwohl sie – wie Täter, die eine Frau im Namen der Ehre töten – aufgrund patriarchaler Vorstellungen handeln, die das Recht der betroffenen Frau auf eigenständige Entscheidung über ihr Leben negieren.

Dieser geschlechtssensible menschenrechtliche Blick ist freilich bis heute nicht selbstverständlich. Er wird von denjenigen in Frage gestellt, die die Fokussierung auf Gewalt gegen Frauen als Benachteiligung von männlichen Opfern häuslicher Gewalt ansehen. In dieser Frage enthält die Istanbul-Konvention einen Kompromiss. Sie ist in Bezug auf Gewalt gegen Frauen verpflichtend, „ermutigt“ aber die Staaten, ihre Inhalte auch auf häusliche Gewalt gegen Männer und Jungen anzuwenden (Art. 2 Abs. 1). Damit bekräftigt die Konvention das Verständnis der internationalen Menschenrechtsorgane und deren Fokus auf geschlechtsspezifische Gewalt, verstanden als Gewalt im Geschlechterverhältnis. Wegen ihres strukturellen Charakters (Präambel, 9. Absatz) muss sie vorrangig und mit besonderem Einsatz staatlicher Ressourcen bekämpft werden.²⁷

Die menschenrechtliche Pflichtentrias – Achtung, Schutz, Gewährleistung²⁸ – ergänzt diese Maßstäbe. Danach ist der Staat gehalten, selbst keine Gewalt gegen Frauen auszuüben, Frauen vor Gewalt durch andere Privatpersonen zu schützen und die zur Wahrnehmung und Sicherung des Menschenrechts von Frauen auf Freiheit vor Gewalt notwendigen ver-

fahrensrechtlichen, strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen zu schaffen. Ein menschenrechtlicher Ansatz stellt klar, dass der Staat zum Tätigwerden verpflichtet ist und dass er seine Befugnisse zur wirksamen Sicherung menschenrechtlich garantierter Rechtsgüter einsetzen muss. Sein Gestaltungsspielraum ist also hinsichtlich des Ob und des Wie beschränkt. Gegen eine Verletzung dieser Verpflichtung können sich Betroffene gerichtlich wehren.

III. Dimensionen staatlicher Verpflichtung

Den Inhalt der Pflichtentrias, oft auch als die drei Dimensionen staatlicher Verpflichtungen aus Menschenrechten bezeichnet, haben der CEDAW-Ausschuss und der EGMR näher bestimmt. Die Istanbul-Konvention baut hierauf auf und konkretisiert die Staatenpflichten weiter.

1.) Achtungspflichten –

Gewalt gegen Frauen durch den Staat

Die Achtungspflicht spiegelt die „klassische“ abwehrrechtliche Funktion von Menschenrechten wider und ist deshalb die am wenigsten konkretisierungsbedürftige Pflichtendimension: Der Staat darf die menschenrechtlich geschützten Rechte nicht verletzen, er darf also nicht selbst geschlechtsspezifische Gewalt begehen. Diese Pflicht trifft jeden staatlichen Akteur – vom Soldaten über den Polizisten bis hin zum Arzt in einem öffentlichen Krankenhaus.²⁹ Es überrascht daher wenig, dass in der diesbezüglichen Praxis der Menschenrechtsorgane weniger die Einführung neuer Straftatbestände im Vordergrund steht als vielmehr die effektive Untersuchung behaupteter Verletzungen und die wirksame Sanktionierung von Rechtsverstößen. So hatte sich der EGMR in seinem ersten Fall zu geschlechtsspezifischer Gewalt mit der Vergewaltigung einer Gefangenen im Polizeigewahrsam und den unzureichenden Ermittlungen zu befassen.³⁰ Auch in Fällen von Zwangssterilisationen in staatlichen Krankenhäusern fehlte es nicht an einem einschlägigen Straftatbestand, sondern an der wirksamen Einwilligung der Betroffenen.³¹ Für sexualisierte Gewalt durch staatliche Akteure in bewaffneten Konflikten hingegen

25 Näher hierzu Lembke (Fn. 8), § 11, Rn. 38–40; Müller-Hoff (Fn. 11).

26 Für Deutschland siehe: Ulrike Lembke, Vom Heidenröslein zum Herrenwitz. Zu den kulturellen Ursachen sexualisierter Gewalt, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 3/2013, S. 53–63.

27 Siehe auch Manjoo (Fn. 17), Rn. 61.

28 CEDAW-Ausschuss, Allgemeine Empfehlung Nr. 28 (On the core obligations of States Parties under Article 2 CEDAW), CEDAW/C/2010/47/GC.2 (2010).

29 Siehe auch die Auflistung bei Chinkin (Fn. 10), S. 460.

30 EGMR, Aydin / ./. Türkei (22178/94), Urt. v. 25.9.1997. Urteile des EGMR unter <http://hudoc.echr.coe.int>.

31 EGMR, V.C. / ./. Slowakei (18968/07), Urt. v. 8.11.2011; siehe auch: Christina Zampas / Adriana Lamacková, Forced and coerced sterilization of women in Europe, International Journal of Gynecology and Obstetrics 114 (2011), S. 163–166, und CEDAW, A.S. / ./. Ungarn (4/2004), Entsch. v. 14.8.2006.

hielt es der CEDAW-Ausschuss für erforderlich, Strafnormen anzumahnen.³² Dementsprechend verpflichtet die Istanbul-Konvention auch nicht zum Erlass spezifischer Straftatbestände für Staatsbedienstete, sondern zum strafrechtlichen Schutz bestimmter Rechtsgüter vor Eingriffen unabhängig von der rechtlichen Qualifizierung des Täters und bekräftigt die Geltung dieser Verpflichtung auch während bewaffneter Konflikte (Art. 2 Abs. 3).

Wenn auch die allgemeinen Strafgesetze zumeist ausreichen, um Gewalt gegen Frauen durch staatliche Akteure zu erfassen, so ist damit nicht notwendigerweise sichergestellt, dass die Sanktionierung der besonderen Schwere solcher Gewalt angemessen ist. Gegenüber Gewalt, die unter Ausnutzung staatlicher Machtbefugnisse ausgeübt wird, sind die Betroffenen nämlich besonders schutzlos.³³ Die Istanbul-Konvention verpflichtet daher die Staaten, Strafschärfung für solche Fälle sicherzustellen, in denen der Täter seine Autoritätsstellung missbraucht oder das Opfer aufgrund besonderer Umstände schutzbedürftig geworden ist (Art. 46 a) und c)). Zu eng wäre es allerdings, hierunter allein die Tatbegehung durch eine Lehrkraft zu erfassen, weil sie eine Vertrauensstellung missbraucht, und im Übrigen auf Gewalt gegen bestimmte Personengruppen wie Migrantinnen ohne Papiere oder Prostituierte abzustellen, wie im Erläuternden Bericht zur Konvention geschehen.³⁴ Wie die Rechtsprechung von EGMR und CEDAW-Ausschuss unterstreicht, müssen auch solche Situationen erfasst sein, in denen die betroffene Person der staatlichen Gewalt ausgeliefert ist, beispielsweise im Polizeigewahrsam.³⁵ Außerdem ist Gewalt gegen alte Frauen und Frauen mit Behinderungen in staatlichen Einrichtungen besonders in den Blick zu nehmen.³⁶

Gewalt gegen Frauen können staatliche Akteure auch durch sexuelle Belästigung verüben. Internationale Menschenrechtsorgane haben dieser Form von Gewalt zumeist im Hinblick auf das Berufsleben Aufmerksamkeit geschenkt und dies, ohne zwischen öffentlichem Dienst und privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen zu differenzieren. Sie sehen den Staat in der Pflicht zur Sanktionierung, aber nicht notwendigerweise zur strafrechtlichen. Entscheidend ist die Wirksamkeit sanktionsbewehrter Verbote. Diese restriktive Herangehensweise beruht auf dem Verhält-

nismäßigkeitsprinzip: Die scharfe Waffe des Strafrechts soll nur gegen schwere Rechtsbeeinträchtigungen zwingend einzusetzen sein; im Übrigen muss der Staat geeignete Maßnahmen in Ansehung der konkreten innerstaatlichen Umstände ergreifen. Deswegen sieht auch die Istanbul-Konvention nur vor, dass sexuelle Belästigung zu untersagen und zu ahnden ist, überlässt aber den Staaten die Art der Sanktionierung (Art. 40).³⁷ Die Konvention beschränkt sich nicht auf sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz. Zur Erfüllung seiner menschenrechtlichen Achtungspflicht muss jeder Staat also Art und Ausmaß von sexueller Belästigung durch öffentliche Bedienstete ermitteln und auf dieser Grundlage geeignete Maßnahmen identifizieren. Das ist in Deutschland bislang punktuell erfolgt, etwa zur Bundeswehr;³⁸ geboten wäre eine umfassende Untersuchung zu Vorkommen und disziplinar- oder strafrechtlicher Ahndung sexueller Belästigung in Schulen und Hochschulen sowie gegenüber Empfänger/innen staatlicher Leistungen, auf die das AGG nicht anwendbar ist. Dies würde eine Bewertung ermöglichen, ob der bestehende Rechtsrahmen ausreichenden Schutz gewährt oder ob Handlungsbedarf besteht. Insbesondere gibt die #aufschrei-Debatte Grund zur Nachforschung, ob in Disziplinarverfahren sexistische Äußerungen als solche erkannt werden.

Neben die individuelle straf- oder disziplinarrechtliche Verantwortung von öffentlichen Bediensteten tritt die Verantwortung des Staates für die Beachtung der Menschenrechte durch seine Organe. Sie schlägt sich in seiner Verpflichtung zur Kontrolle und Sicherung der Rechtsbefolgung durch sie nieder sowie in seiner verschuldensunabhängigen Wiedergutmachungspflicht bei Verstößen. Auffällig ist, dass die Istanbul-Konvention nur erstere ausdrücklich aufführt (Art. 5 Abs. 1). Die Regelung über Schadensersatz und Entschädigung in Art. 30 konzentriert sich hingegen auf die Tatbegehung durch Private (hierzu unter 2.) und eine eventuelle Entschädigungspflicht des Staates, wenn Schadensersatz durch den Täter/die Täterin, eine private Versicherung oder die staatliche Sozialversicherung nicht erfolgen (hierzu unter 3.). Nach allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen hat aber der Staat für die Beachtung der Menschenrechte durch seine Organe verschuldensunabhängig einzustehen.³⁹ Dem muss das

32 Chinkin, a.a.O. (Fn. 29).

33 EGMR, Maslova und Nalbandov ./. Russland, (839/02), Urt. v. 4.1.2008, Rn. 105.

34 Erläuternder Bericht (Fn. 24), Rn. 236 und 238 in Verb. m. Rn. 87.

35 Siehe auch EGMR, Yazgüel Yilmaz ./. Türkei (36369/06), Urt. v. 1.2.2011 („Jungfräulichkeitstest“ nach Beschwerde wegen sexueller Belästigung in Polizeigewahrsam); CEDAW, Abramova ./. Belarus (23/2009), Entsch. v. 25.7.2011, CEDAW/C/49/D/23/2009 (2011).

36 CEDAW, General Recommendation No 27 (on older women and protection of their human rights), CEDAW/C/2010/47/GC.1 (2010), Rn. 37.

37 So ausdrücklich der Erläuternde Bericht zur Istanbul-Konvention, Rn. 155.

38 Gerhard Kümmel, Truppenbild ohne Dame?, Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr, Potsdam Gutachten 1/2014, www.mgfa-potsdam.de/_Angebote-Veröffentlichungen-Forschungsberichte.

39 Siehe auch: Erläuternder Bericht (Fn. 24), Rn. 57.

innerstaatliche Staatshaftungsrecht Rechnung tragen. In der Praxis dürfte in Deutschland trotz der Verschuldensabhängigkeit der Amtshaftung in aller Regel kein Problem entstehen, da sexuelle Belästigung disziplinarrechtlich verboten ist, eine Diskriminierungsabsicht nicht erforderlich ist und ein Verstoß also wohl immer zumindest fahrlässig erfolgt. Auch hier wird es darauf ankommen, ob Gerichte sexuelle Belästigung als solche erkennen.

2.) Schutzpflichten –

Gewalt gegen Frauen durch Private

Im Zentrum der menschenrechtlichen Betrachtung von Gewalt gegen Frauen steht die Tatbegehung durch Privatpersonen, insbesondere durch Familienmitglieder oder den gegenwärtigen oder früheren Partner. Die menschenrechtlich gewährleisteten Rechtsgüter – sexuelle Selbstbestimmung, Leben, körperliche und seelische Unversehrtheit, Freiheit der Eheschließung – hat der Staat wirksam zu schützen, und seine Schutzpflicht endet nicht an der Haustür. Das ergibt sich bereits aus Art. 2 e) CEDAW, der den Staat zur Beseitigung von Frauendiskriminierung durch Private verpflichtet und gerade keine Bereiche ausnimmt. Auch aus den in der EMRK gewährleisteten Menschenrechten erwächst den Staaten eine Schutzpflicht; dieses Verständnis hat der EGMR – was wenig bekannt ist – an einem Fall zu häuslicher Gewalt entwickelt.⁴⁰

Als geboten sieht der CEDAW-Ausschuss die strafrechtliche Ahndung von körperlicher Gewalt, Vergewaltigung, sexueller Nötigung und sexuellem Missbrauch; für Vergewaltigung in der Ehe, Zwangsverheiratung und Genitalverstümmelung verlangt er zur Klarstellung ausdrückliche gesetzliche Regelungen.⁴¹ Der EGMR hält ebenfalls den Einsatz des Strafrechts zum Schutz der genannten Rechtsgüter für notwendig; insoweit begrenzt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz – in deutscher Dogmatik: das Untermaßverbot⁴² – den grundsätzlich bei Schutzpflichten bestehende Entscheidungsspielraum der Staaten.⁴³ Die Istanbul-Konvention enthält detaillierte Vorgaben zur strafrechtlichen Normierung von psychischer, körperlicher und sexueller Gewalt, einschließlich Vergewaltigung, Zwangsheirat, Genitalverstümmelung, Zwangsabtreibung und Zwangssterilisation, zur Versuchsstrafbarkeit und unzulässigen, weil Geschlechterstereotype widerspiegelnden Rechtfertigungsgründen. Der CEDAW-Ausschuss hat klargestellt, dass auch das Strafmaß der Tat ange-

messen sein und insbesondere dem Untermaßverbot gerecht werden muss.⁴⁴ Die Strafbarkeit von Stalking hat der CEDAW-Ausschuss bislang nicht ausdrücklich gefordert, sieht sie aber als eine positive Entwicklung an.⁴⁵ Der EGMR hält jedenfalls mit Drohungen verbundene Nachstellungen für strafwürdig.⁴⁶ Die Istanbul-Konvention macht jetzt unmissverständlich klar, dass die Staaten zur strafrechtlichen Sanktionierung von Stalking verpflichtet sind (Art. 34).

Die Praxis der Menschenrechtsgremien zeigt, dass in vielen Staaten der Schutz der sexuellen Selbstbestimmung von Frauen unzureichend ist, weil Strafrecht und Strafverfolgungspraxis von Geschlechterstereotypen beeinflusst sind. Eine zentrale Rolle spielen dabei Vergewaltigungsmythen, die ihrerseits auf Vorstellungen vom „richtigen“ Verhalten des weibli-

40 EGMR, Airey ./. Irland (6289/73), Urt. v. 9.10.1979.

41 Näher: Chinkin (Fn. 10), S. 453–460 (m.w.Nachw.).

42 Ute Sacksofsky wies auf die Möglichkeit hin, dieses Prinzip zum Schutz von Frauen vor Gewalt nutzbar zu machen: dies.: Gewalt gegen Frauen, in H. Kohl, H. Landau (Hg.): Gewalt im sozialen Nahbereich, 2001 S. 44–54.

43 St. Rspr; siehe etwa: EGMR, A. ./. Kroatien (55164/08), Urt. v. 14.10.2010, Rn. 66f.

44 S.V.P. ./. Bulgarien (31/2011), Entsch. v. 12.10.2012, CEDAW/C/53/D/31/2011 (2012), Rn. 9.5. und 9.6.

45 Z.B. abschließende Bemerkungen zu Deutschland (Fn. 4), Rn. 8.

46 Siehe EGMR, Fn. 40.

chen Opfers und dem „typisch männlichen“ Verhalten des Täters beruhen und Erkenntnisse der Psychologie missachten.⁴⁷ Insbesondere die Strafbarkeit von Vergewaltigung erweist sich oft als defizitär, weil dem Opfer Widerstand, Flucht oder Hilfesuche abverlangt wird. Das Defizit kann in der Strafnorm selbst liegen, wenn Vergewaltigung nicht allein auf die fehlende Zustimmung der betroffenen Person zum Geschlechtsverkehr abstellt,⁴⁸ oder in der Anwendung der Strafnorm durch Strafverfolgungsbehörden und Gerichte.⁴⁹ Auch in Deutschland bestehen insoweit erhebliche Defizite, die eine Reform des § 177 StGB, dringend erforderlich machen.⁵⁰ Dabei muss auch sichergestellt werden, dass bei der Ermittlung des (fehlenden) Einverständnisses eine Re-Viktimisierung der Betroffenen verhindert wird, die durch eine Fokussierung auf das Verhalten des Opfers vor und bei der Tat droht.⁵¹ So empfiehlt etwa der CEDAW-Ausschuss, den Nachweis zu verlangen, dass der Täter Schritte unternommen hat, um sich vom Vorliegen einer Zustimmung zu überzeugen.⁵²

Die menschenrechtlichen Schutzpflichten des Staates beschränken sich nicht auf die strafrechtliche Sanktionierung von Angriffen auf sexuelle Selbstbestimmung oder die körperliche und seelische Unversehrtheit von Frauen, sondern verlangen zügige und sorgfältige Ermittlung durch Staatsanwaltschaft und Gerichte.⁵³ Auch darf die Polizei Betroffene nicht von einer Anzeige wegen erheblicher Gewalt abbringen und damit staatliches Eingreifen verhindern,⁵⁴ oder sich weigern, eine Anzeige aufzunehmen, da es sich um eine Privatangelegenheit handele.⁵⁵

Die menschenrechtlichen Schutzpflichten umfassen auch Prävention, also schützendes Eingreifen des

Staates in Situationen drohender Rechtsverletzung, insbesondere bei häuslicher Gewalt. Dabei trifft den Staat eine Sorgfaltspflicht (due diligence),⁵⁶ keine umfassende Garantiepflicht. Letztere würde den Staat zu menschenrechtswidrigen, da übermäßigen Kontrollen zwingen, um stets zu wissen, was jeder einzelne Mensch auf seinem Staatsgebiet im Schilde führt. Voraussetzung für eine Pflicht zum staatlichen Tätigwerden ist daher, dass die Behörden von einer realen und unmittelbaren Gefahr für Leben, Gesundheit oder sexuelle Selbstbestimmung wussten oder hätten wissen müssen; dann müssen sie die vernünftigerweise zu erwartenden Maßnahmen ergreifen.⁵⁷ Dazu schließt auch die Pflicht ein aufzuklären, ob eine Gefahr besteht; so stellte der EGMR etwa eine Rechtsverletzung fest, weil der Staat die psychiatrische Untersuchung eines Strafgefangenen mit Persönlichkeitsstörung unterließ, der wegen Gewaltandrohungen gegen Frau und Kind inhaftiert war und nach der Entlassung beide tötete.⁵⁸ Zu den Schutzmaßnahmen gehört es auch, Verurteilungen wegen häuslicher Gewalt bei gerichtlichen Entscheidungen zum Sorge- und Umgangsrecht zu berücksichtigen.⁵⁹ Ferner müssen zivilrechtliche Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche bestehen und wirksam durchgesetzt werden können.⁶⁰ Die Istanbul-Konvention stellt dabei klar, dass bei schweren Rechtsverletzungen eine Pflicht zur Entschädigung durch den Staat besteht, wenn vom Schädiger nicht rechtzeitig Ersatz erlangt werden kann.⁶¹ Da diese Pflicht auch bei psychischer Gewalt besteht,⁶² besteht in Deutschland beim OEG Änderungsbedarf. Eine besondere Pflicht zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen durch Private hat der Staat, wenn er Frauen das Ausweichen unmöglich macht, beispielsweise

47 Siehe die Darstellung in CEDAW, Vertido ./ Philippinen (18/2008), Entsch. v. 16.7.2010, CEDAW/C/46/D/18/2008 (2010), Rn.8.5, und Simone Cusack / Alexandra S.H. Timmer, Gender Stereotyping in Rape Cases, Human Rights Law Review 11 (2011), S. 329-342.

48 EGMR, M.C. ./ Bulgarien (39272/98), Urt. v. 4.12.2003, Rn. 166. So auch CEDAW, Vertido ./ Philippinen (Fn. 47), Rn. 8.7.

49 CEDAW, Vertido ./ Philippinen (Fn. 47), Rn. 8.5 und 8.6.

50 Eingehend hierzu: Heike Rabe / Julia von Normann, Schutzlücken bei der Strafverfolgung von Vergewaltigungen, 2014, <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de>, und Deutscher Juristinnenbund, Stellungnahme zur grundsätzlichen Notwendigkeit einer Anpassung des Sexualstrafrechts (insbes. § 177 StGB) an die Vorgaben der Konvention des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) von 2011, vom 9.5.2014, in diesem Heft S. 61 ff.

51 Darstellung in der djb-Stellungnahme (Fn. 50), Nr. 5a.

52 CEDAW, Vertido ./ Philippinen (Fn. 47), Rn. 8.9. b) (ii). Zu anderen Lösungsmöglichkeiten siehe Sabine Kräuter-Stockton, § 177 StGB – Kritik und Verbesserungsvorschläge im Vergleich mit den Regelungen in Norwegen, Schweden und England/Wales, djbZ 2/2013, und Lembke (Fn. 8), Rn. 18.

53 Näher zu den Ermittlungspflichten: M.C. ./ Bulgarien (Fn. 48), Rn. 153, 175-179; I.G. ./ Moldawien (53519/07), Urt. v.

15.5.2012, Rn. 43-45; N.A. ./ Moldawien (13424/06), Urt. v. 24.9.2013, Rn. 63-66.

54 EGMR, Kontrovà ./ Slowakei (7510/04), Urt. v. 31.5.2007.

55 EGMR, Bevacqua und S. ./ Bulgarien (71127/01), Urt. v. 12.6.2009.

56 Grundlegend: Special Rapporteur on Violence against Women, Yakin Ertürk, The due diligence standard as a tool for the elimination of violence against women, E/CN.4/2006/61 (2006). So auch ausdrücklich Art. 5 Abs. 2 Istanbul-Konvention.

57 EGMR, Opuz ./ Türkei (Fn. 22), CEDAW, Sahide Goekce ./ Österreich (5/2005), Entsch. v. 6.8.2007, CEDAW/C/39/D/5/2005 (2007), Rn. 129f.; Rn. 12.1.4 und Yildirim ./ Österreich (6/2005), Entsch. v. 6.8.2007, CEDAW/C/39/D/6/2005 (2007), Rn. 12.1.4.

58 EGMR, Branko Tomasić u.a. ./ Kroatien (46598/06), Urt. v. 15.1.2009.

59 Ausdrückliche Empfehlung des CEDAW-Ausschusses an Deutschland, CEDAW/C/DEU/CO/6 (2009), Rn. 42.

60 CEDAW, S.V.P. ./ Bulgarien (Fn.), Rn. 9.11.

61 Art. 30 Abs. 2. Ein Rückgriff beim Schädiger bleibt vorbehalten, soweit dies die betroffene Person nicht gefährdet. Unklar noch CEDAW, S.V.P. ./ Bulgarien (Fn. 44), Rn. 9.11.

62 Im Sinne von Art. 33; so ausdrücklich Erläuternder Bericht (Fn. 24), Rn. 166.

bei der Unterbringung in Sammelunterkünften für Flüchtlinge.

Um die Behörden mit wirksamen Befugnissen zur Prävention auszustatten, sieht es der CEDAW-Ausschuss als Pflicht der Staaten im Kontext von Gewalt gegen Frauen an, Wegweisungsanordnungen und Näherungsverbote nach Haftverbüßung einzuführen.⁶³ Dabei muss auch sichergestellt sein, dass die Schutzmaßnahmen wirksam sind, insbesondere bei Abwägungsentscheidungen in der Praxis nicht die Rechte des Täters die Rechte der Betroffenen auf Leben sowie körperliche und seelische Unversehrtheit überwiegen.⁶⁴ Die Strafverfolgungsbehörden sollen ferner mit staatlichen und zivilgesellschaftlichen Beratungseinrichtungen kooperieren.⁶⁵ Frauen mit Behinderungen, die in privaten Einrichtungen wohnen oder arbeiten, und alte Frauen, die in privaten Pflegeeinrichtungen leben, bedürfen ebenfalls des besonderen Schutzes durch den Staat. Es müssen daher wirksame staatliche Kontrollmöglichkeiten bestehen.

3.) Gewährleistungspflichten – flankierende Maßnahmen

Die Gewährleistungspflichten aus Menschenrechten (oben II.2.) sind sowohl in den UN-Menschenrechtsverträgen als auch im Rahmen der EMRK anerkannt; bei ersteren als dritte menschenrechtliche Dimension, in der EMRK als Teil der positiven Verpflichtungen aus Menschenrechten. In seiner Leitentscheidung hierzu hat der Gerichtshof festgestellt, dass vorhandene rechtliche Schutzmöglichkeiten auch tatsächlich zugänglich sein müssen, beispielsweise durch Prozesskostenhilfe.⁶⁶ Der CEDAW-Ausschuss hat die Gewährleistungspflichten im Kontext von Gewalt gegen Frauen in Entscheidung über Individualbeschwerden detailliert aufgefächert. Hierzu gehören Unterstützungsstrukturen, einschließlich Frauenhäuser und Frauenberatungsstellen, effektiver Zugang zum Rechtsschutz und Verfahrenskostenhilfe, Antigewalttrainings für Täter sowie Fortbildungs- und Sensibilisierungsprogramme für die zuständigen Justizorgane.⁶⁷ Letztere sollen auch die CEDAW-Konvention und die Allgemeinen Bemerkun-

gen des Ausschusses umfassen.⁶⁸ Medizinisches Personal soll im Erkennen von Gewalt(spuren) geschult werden.⁶⁹ Schutz- und Unterstützungsstrukturen müssen für Frauen in unterschiedlichen Lebenssituationen auch tatsächlich zugänglich sein, etwa für Migrantinnen, für Frauen mit behinderten Kindern oder Frauen mit Behinderungen.⁷⁰ All diese Empfehlungen buchstabiert die Istanbul-Konvention in den Kapiteln II (Prävention) und III (Schutz und Unterstützung) weiter aus. Der Staat muss die erforderlichen Maßnahmen zur Einrichtung von Schutzunterkünften, Telefonberatung und Krisenzentren ergreifen und Informationen über regionale und internationale Beschwerdemöglichkeiten, z.B. zum EGMR oder zum CEDAW-Ausschuss bereitstellen und Unterstützung hierbei fördern.⁷¹

Zu den Empfehlungen auf der Gewährleistungsebene zählt die systematische Überwachung der Anwendung von Gewaltschutzgesetzen⁷² und die Untersuchung der verschiedenen Arten von Gewalt gegen Frauen, insbesondere von Tötungsdelikten, um wirksame Maßnahmen entwickeln zu können.⁷³ Dabei sind Gewalt gegen Frauen mit Behinderung und Gewalt gegen Flüchtlingsfrauen und Asylsuchende besonders in den Blick zu nehmen.⁷⁴ Die Pflicht zur Selbstkontrolle des Staates fließt aus der Umsetzungsverpflichtung; sie ermöglicht frühzeitiges Nachsteuern und zielgerichtete Politikmaßnahmen. Deshalb verpflichtet die Istanbul-Konvention ihn auch zur Datensammlung und Schaffung einer Koordinierungsstelle (Kapitel II). Ein starkes Signal für den politischen Umsetzungswillen ist die Bereitschaft, sich kritischer externer Kontrolle zu stellen. Hierfür wird international die zusätzliche Schaffung eines unabhängigen Umsetzungs-Monitorings empfohlen, welches Daten und Informationen mit dem Maßstab der Menschenrechte analysiert und auf dieser Grundlage die Politik berät.⁷⁵ Dabei soll es auch die menschenrechtlichen Entwicklungen auf regionaler und internationaler Ebene in den innerstaatlichen Diskurs einbringen. Es steht eigenständig neben der unverzichtbaren Vertretung der Betroffenen durch zivilgesellschaftliche Organisationen im Ein-

63 CEDAW, A.T. /J. Ungarn (2/2003), Entsch. v. 26.1.2005, A/60/38 (Teil I) (2005), Rn. 9.6, und S.V.P. /J. Bulgarien (Fn. 44), Rn. 9.7.

64 CEDAW, A.T. /J. Ungarn (Fn. 63), Rn. 9.3, bestätigt in Sahide Goekce /J. Österreich (Fn. 57), Rn. 12.1.5, und Yildirim /J. Österreich (Fn.), Rn. 12.1.5.

65 CEDAW, Sahide Goekce /J. Österreich (Fn. 57), Rn. 12.3, und Yildirim /J. Österreich (Fn. 57), Rn. 12.3.

66 Airey /J. Irland (Fn. 40), Rn. 32f.

67 CEDAW, A.T. /J. Ungarn (Fn. 63).

68 CEDAW, V.K. /J. Bulgarien (20/2008), Entsch. v. 25.7.2011, CEDAW/C/49/D/20/2008 (2011), Rn. 9.16.

69 CEDAW, S.V.P. /J. Bulgarien (Fn. 44), Rn. 9.10.

70 CEDAW, Empfehlungen an Deutschland (Fn.4), Rn. 44; A.T. /J. Ungarn (Fn. 63), 9.6.II.(v).

71 Zur Umsetzung in Deutschland: Dagmar Oberlies, Jetzt schlägt's 13: SGB XIII – Rechtliche Anforderungen und Möglichkeiten der Ausgestaltung und Finanzierung des Hilfesystems bei Gewalt, STREIT 2/2013, S. 51-59.

72 CEDAW, Sahide Goekce /J. Österreich (Fn. 65).

73 CEDAW, Empfehlungen an Deutschland (Fn. 4), Rn. 46.

74 CEDAW, a.a.O. (Fn. 72), Rn. 45f.

75 So der UN-Kinderrechtsausschuss in Bezug auf die Kinderrechtskonvention, siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 2 (2002) (CRC/GC/2002/2), § 1. Die UN-Behindertenrechtskonvention sieht eine unabhängige Monitoring-Stelle ausdrücklich vor (Art. 33 Abs. 2).

zufall wie im politischen Prozess.⁷⁶ Unabhängiges Monitoring und zivilgesellschaftliches Engagement bilden den bestmöglichen Rahmen für den Staat, auf Expert_innenwissen zuzugreifen, Rechenschaft abzulegen und eine kontinuierliche Verbesserung des Schutzes vor Gewalt gegen Frauen zu gewährleisten. Ergänzt wird dies durch internationale Kontrolle, die der Sachverständigenausschuss GREVIO im Rahmen der Istanbul-Konvention leisten wird.

IV. Ausblick

Die Erkenntnis, dass Gewalt gegen Frauen geschlechtsspezifische Gewalt und damit eine Form von Diskriminierung ist, macht einen ganzheitlichen Ansatz zu ihrer Beseitigung notwendig. Die vielschichtigen Anforderungen, die die Menschenrechte an Prävention und Sanktionierung, an Schutz- und Unterstützungsmechanismen, an Verfahrensrecht und materielles Recht, an Aus- und Fortbildung, an Datengewinnung, Koordinierung, Kontrolle und Rechenschaftslegung stellen, bedürfen differenzierter Lösungen und steter Nachjustierung. Das gilt schon jetzt und wird nach der Ratifikation der Istanbul-Konvention weiter gelten. Angesichts dieser Komplexität sollte die Ratifikation vom Aufbau einer Struktur begleitet werden, die es ermöglicht, die Anforderungen aus der Konvention systematisch mit der Wirksamkeit bestehender Maßnahmen und Strukturen abzugleichen, Wissenslücken aufzudecken und erforderliche Verbesserungsbedarfe zu identifizieren. Bund und Länder könnten etwa unter Beteiligung der Zivilgesellschaft einen Aktionsplan zur Umsetzung der Istanbul-Konvention erarbeiten, der den seit 2007 bestehenden Aktionsplan II „Gewalt gegen Frauen“⁷⁷ entlang der Konvention fortentwickelt. Er sollte klare Prioritätensetzungen, Ressourcenzuweisungen und Zeitvorgaben enthalten.⁷⁸ Dabei ist besonderes Augenmerk auf die in der Konvention als stark verletzunggefährdet bezeichneten Personengruppen – Flüchtlingen, Frauen mit Behinderungen, Mädchen und alte Frauen – zu richten.

Vor der Ratifizierung sollten die bereits jetzt klar erkennbaren schwerwiegendsten Mängel des deutschen Rechts beseitigt werden. Dazu gehört insbesondere die Reform des § 177 StGB und die Prüfung von Änderungsbedarf hinsichtlich sexueller Gewalt an Frauen und Mädchen mit Behinderungen, um die menschenrechtliche Anforderung zu erfüllen, wo-

nach das fehlende Einverständnis zentrales Kriterium der Strafbarkeit bildet. Außerdem sollte entschieden werden, bei der Ratifikation den bestehenden Vorbehalt zu Art. 59 Abs. 2 und 3 zurückzunehmen.⁷⁹ Die vorherige Bundesregierung hat sich damit die Befugnis offenhalten wollen, Ausweisungsverfahren gegen Opfer häuslicher Gewalt, deren Aufenthaltsstatus vom (Ehe-)Partner oder der (Ehe-)Partnerin abhängt, nicht auszusetzen, damit sie einen eigenständigen Aufenthaltstitel beantragen können (Abs. 2). Damit entsteht eine Schutzlücke für Betroffene – Frauen und Kinder, die im Wege der Familienzusammenführung nach Deutschland gelangt sind; hierdurch erlangt der Täter ein Druckmittel, um die Betroffenen in der Gewaltbeziehung zu halten.⁸⁰ Da sich Art. 59 Abs. 3 an den von Deutschland anerkannten Art. 14 Abs. 1 des Europaratsübereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels anlehnt, ist kein Grund erkennbar, weshalb Deutschland sich bei Opfern häuslicher Gewalt der Verpflichtung entziehen sollte, einen eigenständigen Aufenthaltstitel aufgrund der persönlichen Lage des Opfers oder zur Durchführung eines Strafverfahrens gegen den Täter zu erteilen. Eine vorbehaltlose Ratifizierung würde den unbedingten Willen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen unterstreichen.

Die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes zeigt: Gewalt gegen Frauen ist ein Menschenrechtsproblem, das die Grundfesten eines Gemeinwesens untergräbt. Sie verletzt zentrale menschenrechtlich geschützte Rechtsgüter: körperliche und seelische Unversehrtheit, Leben, sexuelle Selbstbestimmung. Sie zwingt die Betroffenen in eine untergeordnete Position – in der Familie, am Arbeitsplatz, in Schule und Hochschule, im öffentlichen Raum. Sie trägt damit wesentlich dazu bei, das Machtgefälle im Geschlechterverhältnis aufrecht zu erhalten. Sie unterminiert den inneren Frieden einer Gesellschaft. Deshalb muss der Staat Gewalt gegen Frauen energisch entgegentreten und die notwendigen Ressourcen hierfür mobilisieren. Nur dann ist das Bekenntnis des Staates zu den Menschenrechten, zu Freiheit und Gleichheit für alle glaubwürdig.

76 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.

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

78 UN Women, Handbook for National Action Plans on Violence against Women, New York 2012, <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/handbook-for-nap-on-vaw.pdf>.

79 Vorbehalt, angebracht bei der Unterzeichnung am 11.5.2011, siehe http://conventions.coe.int_full list, dort No. 210 – list of declarations.

80 Näher zum Normzweck: Erläuternder Bericht (Fn. 24), Rn. 301f.