

# Die UNO-Frauenrechtskonvention CEDAW als Instrument zur Bekämpfung der Gewalt an Frauen: zwei Beispiele aus Österreich

VON ROSA LOGAR

## Übersicht

### 1. Einleitung

### 2. Grundlage der österreichischen Beschwerden – Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) und das Fakultativprotokoll

#### 2.1 Die Frauenrechtskonvention CEDAW

##### 2.1.1 Gewalt an Frauen in der Frauenkonvention

##### 2.1.2 Das CEDAW-Komitee

##### 2.1.3 Das Berichtsverfahren zur Überwachung von CEDAW – Staatenberichte und Schattenberichte

##### 2.1.4 Abschliessende Bemerkungen – das Ergebnis der Prüfung und die Aufträge an den Staat

#### 2.2 Das Fakultativprotokoll zu CEDAW

##### 2.2.1 Entstehung und Wirkungsweise

##### 2.2.2 Bedingungen für Individualbeschwerdeverfahren

##### 2.2.3 Behandlung von Beschwerden und Entscheidung

### 3. Die österreichische Beschwerde an CEDAW im Namen von Sahide und Fatma

#### 3.1 Der Zugang zu CEDAW

#### 3.2 Das österreichische Bundesgesetz zum Schutz bei Gewalt in der Familie

#### 3.3 Die Geschichte von Sahide

#### 3.4 Die Geschichte von Fatma

#### 3.5 Die Entstehung und Inhalt der Beschwerden an das CEDAW-Komitee

#### 3.6 Inhalt der Beschwerden, Begründungen und Ersuchen an das CEDAW-Komitee

#### 3.7 Die Prüfung der Beschwerden

##### 3.7.1 Die Argumente Österreichs betreffend Zulässigkeit und Begründung

##### 3.7.2 Weitere Argumente Österreichs gegen die Zulässigkeit

#### 3.8 Die Argumente des Komitees zur Zulässigkeit

### 4. Die Entscheidung des CEDAW-Komitees zu den beiden Beschwerden

#### 4.1 Die Entscheidung betreffend Sahide

#### 4.2 Die Entscheidung betreffend Fatma

#### 4.3 Die Entscheidung betreffend beide Fälle

### 5. Empfehlungen des CEDAW-Komitees

### 6. Auswirkungen der Beschwerden und Umsetzung der CEDAW-Empfehlungen

### 7. Analyse und Schlussfolgerungen

#### 7.1 Analyse

#### 7.2 Schlussfolgerungen

### 8. Literatur

## 1. Einleitung

Ich möchte meinen Beitrag zu dieser Konferenz zwei Frauen widmen, die nicht mehr am Leben sind und vielleicht noch leben könnten: Sahide und Fatma. Beide Frauen wurden nach wiederholten Misshandlungen und Drohungen, die den Behörden bekannt gewesen waren, getötet.

Zu viele Frauen sterben tagtäglich in Europa durch Partnergewalt und zu wenig wird noch immer getan, um ihre Leben zu schützen. Daher ist es unsere Aufgabe, diese Frauen nicht zu vergessen und dafür zu sorgen, dass andere Frauen nicht das gleiche Schicksal erleiden. Es ist unsere Aufgabe immer wieder und laut in der Öffentlichkeit darauf hinzuweisen, dass Gewalttaten an Frauen kein «unvermeidliches Schicksal» sind, sondern Menschenrechtsverletzungen. Mitgliedstaaten von Menschenrechtskonventionen wie CEDAW sind verpflichtet, Gewalttaten an Frauen zu verhindern und zu bestrafen und dabei mit «angemessener Sorgfalt» vorzugehen. Diese hat der österreichische Staat im Fall von Fatma und Sahide nach Ansicht der Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie nicht walten lassen, darum hat sie gemeinsam mit dem Verein Frauenrechtsschutz eine Beschwerde beim CEDAW-Komitee eingebracht.

In den folgenden Ausführungen wird zuerst dargestellt, was die Voraussetzungen dafür sind, dass eine nationale Nicht-Regierungsorganisation (NGO) in Österreich eine internationale Konvention anrufen konnte, wie diese Konvention entstanden ist, was sie beinhaltet und wie sie umgesetzt wird. Im nächsten Abschnitt wird die Geschichte von Sahide und Fatma dargestellt, ihre Ermordung und wie es dazu kam, dass eine Beschwerde bei CEDAW eingebracht wurde, sowie der Inhalt der Beschwerde. Weiter werden der Prozess der Beschwer-

de, die Entscheidung des Komitees und die Empfehlungen an Österreich beschrieben sowie die bisherige Umsetzung durch die Regierung erläutert.

Ausgehend von den beiden Fallbeispielen wird schliesslich die Frage gestellt, welchen Stellenwert eine internationale Konvention wie CEDAW auf der nationalen Ebene hat und welches Potenzial für konkrete Verbesserungen ihr innewohnt. Dabei wird von der Annahme ausgegangen, dass internationales Recht auf der nationalen Ebene noch eine eher geringe Rolle spielt, dass jedoch Entscheidungen wie diejenigen von CEDAW einen wichtigen Einfluss auf die Rechtslage und Rechtspraxis im Bereich der Prävention von Gewalt an Frauen haben können, vorausgesetzt es gibt AkteurInnen, wie NGOs, die über Wissen und Zugang zu internationalem Recht verfügen.

## 2. Grundlage der österreichischen Beschwerden – Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) und das Fakultativprotokoll

Voraussetzung dafür, dass die Beschwerde bezüglich des Mordes an den beiden Frauen in Österreich eingebracht werden konnte, ist wie gesagt das Bestehen von internationalen Übereinkommen, die im Einzelfall angerufen werden können.

Im Rahmen der Vereinten Nationen bestehen neun zentrale Menschenrechtsübereinkommen als Teil des internationalen Rechts:<sup>1</sup>

n Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung – ICERD (1965)

n Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte – ICCPR (1966)

n Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – ICESCR (1966)

n Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau – CEDAW (1979)

n Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe – CAT (1984)

n Übereinkommen über die Rechte des Kindes – CRC (1989)

n Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen – ICRMW (1990)

n Übereinkommen über die Rechte von Personen mit Behinderung – IRPD (2006)

n Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen gegen das Verschwindenlassen (2006).<sup>2</sup>

Alle Übereinkommen verfügen über ein eigenes Komitee, das ihre Einhaltung überwacht, und die meisten Übereinkommen verfügen auch über individuelle Beschwerdeverfahren, die in Fakultativprotokollen festgehalten sind. Alle Komitees sind in Genf angesiedelt; das CEDAW-Komitee war aufgrund der besonderen Entstehungsgeschichte, als Aktivität der Frauenrechtskommission, bis 2008 in New York beheimatet und hat seinen Sitz nun auch in Genf.

Sehr wichtig im Bereich Menschenrechte ist in Europa natürlich auch die Europäische Menschenrechtskonvention. Das Europäische Gericht für Menschenrechte in Strasbourg hat zwei richtungweisende Entscheidungen im Bereich Gewalt gegen Frauen getroffen.<sup>3</sup>

Betreffend die Rechtsverletzung an Sahide und Fatma haben sich die Beschwerdeführerinnen wie gesagt an die Frauenrechtskonvention CEDAW gewandt (warum gerade an diese wird im Kapitel 3.1 erläutert). Im folgenden Abschnitt werden Entstehung, Inhalte und Umsetzung von CEDAW kurz dargestellt.

### 2.1 Die Frauenrechtskonvention CEDAW

Die Frauenrechtskonvention CEDAW<sup>4</sup> ist, wie dargestellt, ein zentrales Völkerrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen und quasi die *Bill of Rights* der Frauenrechte. Grundlage von CEDAW und allen anderen internationalen Rechtsübereinkommen der Vereinten Nationen sind die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die Charta der Vereinten Nationen.

CEDAW wurde am 18. Dezember 1979 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet und trat am 3. September 1980 in Kraft. Jedes Menschenrechtsübereinkommen muss von einer bestimmten Anzahl von Ländern unterzeichnet werden, damit es in Kraft treten kann. Bei CEDAW erfolgte dies sehr rasch – im Zuge der 2. Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen 1980 in Kopenhagen unterzeichneten 51 Staaten bei der Eröffnungszere-

monie die Frauenrechtskonvention. Derzeit haben 185 Länder CEDAW ratifiziert.<sup>5</sup> Die Ratifizierung durch Österreich erfolgte 1982 und die Artikel der Frauenrechtskonvention wurden dadurch in die nationale Gesetzgebung aufgenommen (Bundesgesetzblatt 443/1982).

Geschichtlich wurzelt CEDAW in den Aktivitäten der Frauenstatuskommission der Vereinten Nationen (*Commission on the Status of Women CSW*<sup>6</sup>) die im Jahr 1947 gleichrangig zur Menschenrechtskommission eingerichtet wurde.<sup>7</sup> Die Kommission hatte seit ihrem Bestehen zahlreiche Übereinkommen und Erklärungen zu einzelnen Bereichen erarbeitet, doch waren diese nicht rechtlich bindend. Mit CEDAW wurde ein Instrument für die Vertragsstaaten geschaffen, das zur Einhaltung und Umsetzung der angenommenen Bestimmungen in die nationalen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen verpflichtet. Die Frauenrechtskonvention ist, wenn ein Vertragsstaat sie ratifiziert und damit in die nationale Gesetzgebung übernommen hat, direkt im nationalen Recht anwendbar und steht über nationalem Recht.

CEDAW enthält Vorschriften auf zwei Ebenen: Es verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, jede Form der Diskriminierung von Frauen zu verbieten und Frauen den Zugang zu allen Menschenrechten (politische und bürgerliche Rechte, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) zu garantieren. Weiter enthält CEDAW ein Gleichberechtigungs-, Gleichbehandlungs- und Gleichstellungs-Gebot. Dabei geht es nicht nur um eine formal-rechtliche, sondern um die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern. Um diese zu erreichen, sind auch vorübergehende Sondermassnahmen zur Förderung von Frauen erlaubt und gefordert (Artikel 4 CEDAW).

CEDAW enthält Massnahmen und Grundsätze für die Gleichberechtigung in allen Regionen, auf allen Ebenen (im öffentlichen Leben wie im Privatbereich, regional, national und international) und in allen Bereichen (Recht, Politik, Wirtschaft, Arbeit, Soziales, Familie, Gesundheit, Kultur, Rollenbilder,...). In der Frauenrechtskonvention ist festgelegt, dass Staaten auch dann verantwortlich sind für die Beendigung von Diskriminierung, wenn diese seitens Privater erfolgt ist. Vertragsstaaten können also auch für Menschenrechtsverletzungen, die nicht direkt von staatlichen Organen begangen wurden, zur Verantwortung gezogen werden. Der Staat muss mit

«angemessener Sorgfalt» (due diligence) handeln und durch präventive Massnahmen potentiellen Menschenrechtsverletzungen vorbeugen.

### 2.1.1 Gewalt an Frauen in der Frauenrechtskonvention

Gewalt an Frauen ist in der Frauenrechtskonvention nicht explizit genannt, aber eingeschlossen, und Staaten müssen zu diesem Themenbereich ausführlich berichten. Die Allgemeinen Empfehlungen des CEDAW-Komitees (zu den Empfehlungen siehe nächster Abschnitt) Nr. 12 zu Gewalt gegen Frauen (1989) und Nr. 14 zu Genitalverstümmelung (1990) und insbesondere die ausführliche Empfehlung Nr. 19 zu Gewalt gegen Frauen (1992)<sup>8</sup> bestärken nochmals, dass dieser Themenbereich zur Konvention gehört.

Gewalt an Frauen wird in der Empfehlung Nr. 19 als schwerwiegende Menschenrechtsverletzung und als Form der Diskriminierung definiert. Die Empfehlung besagt, dass die Definition von Diskriminierung im Artikel 1 geschlechtsspezifische Gewalt einschliesst. Geschlechtsspezifische Gewalt wird definiert als «Gewalt die gegen eine Frau gerichtet ist, weil sie eine Frau ist, oder die Frauen überproportional häufig betrifft».<sup>9</sup> Sie umfasst alle Akte, die zu körperlichen, seelischen oder sexuellen Verletzungen und Leiden führen, Androhungen solcher Taten, Zwang und andere Beschränkungen der Freiheit. Geschlechtsspezifische Gewalt verhindert, dass Frauen ihre Menschenrechte und grundlegenden Freiheiten realisieren können, die unter anderem folgende Rechte beinhalten:

- n das Recht auf Leben,
- n das Recht, nicht der Folter oder grausamen, unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlungen oder Bestrafungen ausgesetzt zu sein,
- n das Recht auf Grundfreiheiten und Schutz durch das Gesetz.

Auf Basis dieser Bestimmungen ist es daher möglich, eine Verletzung der Menschenrechte von Frauen durch Gewaltausübung vor das CEDAW-Komitee zu bringen, und zwar wie gesagt nicht nur dann, wenn die Gewalt von staatlichen Akteuren verübt wurde, sondern auch dann, wenn die Täter Privatpersonen sind und wenn der Staat es versäumt hat, mit angemessener Sorgfalt vorzugehen, um Gewalttaten zu verhindern, Gewalttaten zu untersuchen und zu bestrafen oder Schadenersatz zuzusprechen.<sup>10</sup>

### 2.1.2 Das CEDAW-Komitee

Die Einhaltung der Frauenrechtskonvention wird vom Komitee gegen jede Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW-Komitee)<sup>11</sup> überwacht. Das Komitee besteht aus 23 unabhängigen ExpertInnen, die von den Mitgliedstaaten nominiert und jeweils für 4 Jahre gewählt werden. Das Komitee arbeitet in zwei Kammern und hat derzeit drei jährliche Sitzungen, zwei finden in Genf und eine in New York statt.

Wie gesagt gibt das Komitee sogenannte Allgemeine Empfehlungen heraus, um die Bedeutung einzelner Artikel und die darin enthaltenen Verpflichtungen des Staates ausführlich zu erklären und auch auf Formen der Diskriminierung hinzuweisen, die in der Konvention nicht allgemein angeführt sind. Bisher hat das Komitee 26 Allgemeine Empfehlungen veröffentlicht, die für die Umsetzung der Konvention und die Berichtspflicht relevant sind.<sup>12</sup> Die letzte Empfehlung wurde 2008 veröffentlicht und behandelt die Rechte von Migrantinnen.<sup>13</sup>

### 2.1.3 Das Berichtsverfahren zur Überwachung von CEDAW – Staatenberichte und Schattenberichte

Die Überwachung der Umsetzung von CEDAW erfolgt mittels zweier zentraler Instrumente: die Überprüfung der Umsetzung durch ein Berichtsverfahren, das seit 1983 durchgeführt wird und durch das sogenannte Fakultativprotokoll, das im Jahr 2000 in Kraft trat.<sup>14</sup>

Ein Jahr nach dem Inkrafttreten der Konvention in einem Staat muss der erste Bericht zur Umsetzung an das CEDAW-Komitee übermittelt werden. Danach müssen die Vertragsstaaten alle vier Jahre entsprechend bestimmter Richtlinien einen umfassenden sogenannt periodischen Bericht zum Stand der Umsetzung von CEDAW in ihrem Land vorlegen.<sup>15</sup> Das Komitee kann auch dazwischen Informationen verlangen. Der Bericht des Vertragsstaates wird ausgewertet und das Komitee übermittelt dann weitere Fragen (*list of issues and questions*) an den Vertragsstaat. Schliesslich wird der Bericht bei einer Sitzung von CEDAW in Anwesenheit einer Regierungsdelegation des jeweiligen Landes ausführlich geprüft, die Prüfung dauert etwa fünf Stunden.

Das Komitee kann auch zusätzliche Informationen von fachkundigen Nicht-Regierungsorganisationen einbeziehen und diese werden ermutigt, sogenannte Schattenberichte zu erstellen und dem

Komitee zu übermitteln.<sup>16</sup> Schattenberichte, die von einem Zusammenschluss mehrerer Frauenorganisationen erstellt werden, haben mehr Gewicht als einzelne Stellungnahmen, die auch möglich sind. Vertreterinnen von NGOs haben auch Gelegenheit, ihre Informationen und Anliegen vor Ort persönlich zu präsentieren. Das Komitee veranstaltet vor der Prüfung der Staatenberichte ein Hearing mit den NGOs, bei dem diese die wichtigsten Punkte ihres Schattenberichtes noch einmal vorbringen können.

Die internationale NGO *International Women's Rights Action Watch* (IWARAW) unterstützt Frauenorganisationen bei der Erstellung von Schattenberichten und der Präsentation vor dem CEDAW Komitee. IWARAW veranstaltet Workshops und hat Richtlinien zur Erstellung von Schattenberichten herausgegeben.<sup>17</sup>

### 2.1.4 Abschliessende Bemerkungen – das Ergebnis der Prüfung und die Aufträge an den Staat

Nach der Prüfung des Staatenberichtes fasst das Komitee die sogenannten Abschliessenden Bemerkungen (*Concluding Comments*). Diese beinhalten positive Entwicklungen in der Umsetzung von CEDAW ebenso wie Problembereiche (*areas of concern*). Die Abschliessenden Bemerkungen sind als Empfehlungen formuliert; diese sind rechtsverbindlich und Vertragsstaaten sind verpflichtet, sie umzusetzen und über die Umsetzung zu berichten.

Es gibt keine formalen Sanktionen, wenn ein Staat die Empfehlungen des CEDAW-Komitees nicht erfüllt, doch werden alle Abschliessenden Bemerkungen gleich nach der Sitzung des Komitees, bei der ein Staat geprüft wurde, im Internet veröffentlicht und sind also für alle zugänglich.<sup>18</sup> Dies bewirkt den Sanktionsmechanismus des «*name and shame*», der sehr wirkungsvoll sein kann.

Sowohl CEDAW selbst als auch die Abschliessenden Bemerkungen sind wichtige Lobbying-Instrumente für NGOs, aber auch für PolitikerInnen, BeamtInnen und andere Institutionen oder Organisationen, denn sie sind wie gesagt verbindlich. Eine Regierung oder ein Parlament können nicht sagen, dass sie die Inhalte der Konvention nicht interessieren oder dass sie diese nicht umsetzen wollen, zumindest nicht offen. Staatliche AkteurInnen und NGOs können eine wichtige Rolle in der Umsetzung von CEDAW spielen, indem sie vermit-



Rosa Logar ruft die Tagungsteilnehmenden dazu auf, CEDAW aktiv als ein Instrument zur Bekämpfung der Gewalt an Frauen zu nutzen.

teln und dafür sorgen, dass die CEDAW nicht etwas Abstraktes und vom Leben der Frauen weit Entferntes ist, sondern ein Instrument, das hilft ihre Rechte auf nationaler Ebene zu sichern.

## 2.2 Das Fakultativprotokoll zu CEDAW

### 2.2.1 Entstehung und Wirkungsweise

Die meisten zentralen Menschenrechtsübereinkommen verfügen wie gesagt über sogenannte Fakultativprotokolle (*Optional Protocol*), die eine direkte Anwendung der Konvention durch einzelne Bürgerinnen ermöglichen und daher sehr wichtige Instrumente zur Durchsetzung der Menschenrechte sind. Das Fakultativprotokoll (FP)<sup>19</sup> zu CEDAW wurde von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 6. Oktober 1999 beschlossen und trat am 22. Dezember 2000 in Kraft. Das FP ist ein eigenes Übereinkommen und kann von Vertragsstaaten, die CEDAW ratifiziert haben, unterzeichnet werden. Mit Stand 17. Dezember 2008 haben 96 Staaten das FP ratifiziert.

In Österreich wurde es am 6. September 2000 ratifiziert und trat am 22. Dezember 2000 in Kraft (Bundesgesetzblatt III 206/2000). Jede Frau, die in Österreich lebt und den Gesetzen der Republik Österreich unterliegt, hat das Recht darauf,

eine Beschwerde basierend auf dem FP zu CEDAW einzubringen, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit. Diese Bestimmung hat es möglich gemacht, eine Beschwerde im Namen der beiden Frauen, die türkische Staatsbürgerinnen waren, einzubringen.

Die Entstehung des Fakultativprotokolls zu CEDAW hat eine lange Geschichte, und Frauen mussten dieses Recht auf Beschwerde erkämpfen. Schon während der Arbeit an der Frauenrechtskonvention, vor 1979, war von einigen Mitgliedern im Entwurfs-Komitee vorgeschlagen worden, ein Beschwerdeverfahren einzuführen. Einige Delegierte waren jedoch dagegen und argumentierten, dass solche Verfahren nur für «schwerwiegende internationale Verbrechen» wie Apartheid und Rassendiskriminierung gebraucht würden, nicht aber für Diskriminierungen von Frauen.<sup>20</sup>

Bei der Menschenrechtskonferenz der Vereinten Nationen 1993 in Wien wurde die Wichtigkeit eines Fakultativprotokolls zu CEDAW anerkannt und die Frauenstatuskommission und das CEDAW-Komitee wurden ersucht, rasch die Möglichkeit einer individuellen Beschwerdemöglichkeit durch die Vorbereitung eines Fakultativprotokolls zu CEDAW zu beraten. Auch bei der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking wurden die Mit-

gliedstaaten aufgerufen, ein Fakultativprotokoll zu CEDAW zu unterstützen.

Im Jahr 1996 richtete die Frauenstatuskommission dazu eine Arbeitsgruppe ein, die bis März 1999 tagte. Es ist dem langjährigen Lobbying von Frauenorganisationen und dem Einsatz von StaatenvertreterInnen, dabei wesentlich der österreichischen Diplomatin Aloisia Wörgetter, die die Arbeitsgruppe leitete, zu verdanken, dass heute ein Fakultativprotokoll zu CEDAW besteht. Aloisia Wörgetter engagierte sich persönlich sehr, um zu erreichen, dass das FP in Form eines starken und wirkungsvollen Instrumentes realisiert wird.

Das FP zu CEDAW ermöglicht zwei Verfahren: das Individualbeschwerdeverfahren und das Untersuchungsverfahren. Basierend auf dem Individualbeschwerdeverfahren kann sich eine Frau oder eine Gruppe von Frauen oder eine Person im Namen einer Frau an das CEDAW-Komitee wenden, wenn sie der Meinung ist, dass eine Frau in ihren Rechten nach der Konvention verletzt wurde. Dies geschieht in Form einer sogenannten Mitteilung (*Communication*) an das Komitee.<sup>21</sup>

Die Möglichkeit der Individualbeschwerden im Namen einer betroffenen Person wurde in Österreich genutzt, die Verletzung des Rechtes auf Schutz des Lebens der beiden getöteten Frauen vor das

CEDAW-Komitee zu bringen (das konkrete Verfahren wird weiter unten erläutert).

Das Komitee hat auch die Möglichkeit, von sich aus ein Untersuchungsverfahren einzuleiten, wenn Informationen vorliegen, die darauf hinweisen, dass ein Staat die Rechte von Frauen schwerwiegend und systematisch verletzt. Bisher hat das CEDAW-Komitee ein Untersuchungsverfahren durchgeführt, das die Entführungen, Vergewaltigungen und Ermordungen an zahlreichen Frauen in Ciudad Juárez/Mexico behandelte.

### 2.2.2 Bedingungen für Individualbeschwerdeverfahren

Nachfolgend werden die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für das Einbringen einer Individualbeschwerde im Rahmen des Fakultativprotokolls zu CEDAW aufgelistet:<sup>22</sup>

n Eine individuelle Beschwerde (*Communication*) kann eingebracht werden, wenn eine Frau oder eine Gruppe von Frauen der Meinung ist, dass sie in ihren von der Konvention garantierten Rechten verletzt wurde.

n Grundvoraussetzung ist, dass der Staat nicht nur CEDAW, sondern auch das Fakultativprotokoll ratifiziert hat und dass die Verletzung der Rechte nach dem Inkrafttreten der Konvention erfolgte.

n Die Beschwerde kann auch im Namen einer Frau eingebracht werden; dies erfordert die Zustimmung der Frau oder eine Erklärung, warum die Zustimmung fehlt (im Fall der beiden österreichischen Beschwerden waren die betroffenen Frauen nicht mehr am Leben und konnten ihre Zustimmung nicht geben).

n Es ist nicht erforderlich, dass die betroffene Frau über die Staatsbürgerschaft des Vertragsstaates verfügt, sie muss lediglich seinen Gesetzen und seiner Hoheitsgewalt unterliegen (z.B. indem sie in diesem Land wohnt).

n Die Beschwerde muss schriftlich eingebracht werden und darf nicht anonym sein.

n Der innerstaatliche Rechtsweg muss ausgeschöpft sein; eine Ausnahme besteht, wenn ein innerstaatliches Verfahren unangemessen lange dauern würde oder wenn keine wirksame Abhilfe zu erwarten ist.

Weitere Voraussetzungen sind, dass die Beschwerde nicht schon vom CEDAW-Komitee oder einem anderen internationalen Verfahren behandelt wurde oder gerade behandelt wird und dass die

Beschwerde mit den Bestimmungen der Konvention übereinstimmt und hinreichend begründet ist.

### 2.2.3 Behandlung von Beschwerden und Entscheidung

Zunächst überprüft das Komitee, ob es sich um ein akutes Problem handelt. Ist dies der Fall, kann das Komitee den Vertragsstaat auffordern, sofort vorläufige Massnahmen zu ergreifen, um Schaden abzuwenden und weitere Verletzungen der Rechte der betreffenden Frau zu verhindern. Der nächste Schritt besteht darin zu überprüfen, ob die Beschwerde zulässig ist. Die Beschwerde wird dem betreffenden Staat zur Kenntnis gebracht und dieser hat die Möglichkeit sich binnen sechs Monaten zu äussern.

Nach Prüfung aller Unterlagen trifft das Komitee eine Entscheidung, in der festgestellt wird, ob ein von der Konvention garantiertes Recht der betroffenen Frau verletzt wurde oder nicht, und begründet die Entscheidung schriftlich. Wurde eine Verletzung der Rechte festgestellt, enthält die Entscheidung auch Empfehlungen für Massnahmen, die der Vertragsstaat ergreifen muss, um seine Verpflichtungen betreffend CEDAW zu erfüllen. Dies können sowohl Massnahmen zur Verbesserung der Situation der betroffenen Frau sein (auch Geldzahlungen) als auch allgemeine Massnahmen, um weitere Verletzungen von Rechten zu verhindern.

Der Begriff Empfehlungen bedeutet auch hier, dass Vertragsstaaten (wie bei den Abschliessenden Bemerkungen) zur Erfüllung der Empfehlungen verpflichtet sind. Formelle Sanktionen bei Nicht-Erfüllung gibt es nicht, bzw. auch hier besteht die Sanktion im «*name and shame*» der betreffenden Staaten. Alle Entscheidungen des CEDAW-Komitees zu Individualbeschwerdeverfahren werden auf der Website der Hochkommissarin für Menschenrechte der Vereinten Nationen veröffentlicht.<sup>23</sup> Der betreffende Vertragsstaat muss nach sechs Monaten und auf Aufforderung auch danach über die Umsetzung der Empfehlungen berichten.

## 3. Die österreichische Beschwerde an CEDAW im Namen von Sahide und Fatma

### 3.1 Der Zugang zu CEDAW

Wie eingangs erwähnt, hat die Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie gemeinsam mit dem Verein Frauenrechtsschutz im Namen von Sahide und Fatma, die von ihren Ehemännern getötet worden waren, eine Beschwerde beim CEDAW-Komitee eingebracht. Wie ist es dazu gekommen, dass zwei österreichische NGOs diesen Weg wählten? Die Entscheidung, CEDAW anzurufen, war in erster Linie motiviert durch das Entsetzen über diese beiden schrecklichen Morde und die Gleichgültigkeit der Behörden, die keinerlei Verantwortung übernehmen wollten. Doch dass die Autorinnen der Beschwerde in der Lage waren, diesen Weg zu wählen, ist der jahrelangen internationalen Arbeit der Frauenorganisationen in Österreich zu verdanken.

Eine wichtige Aktivität im Rahmen dieser internationalen Arbeit war die Mitwirkung an der Kampagne «Frauenrechte sind Menschenrechte», die in einem Tribunal über Menschenrechtsverletzungen an Frauen bei der Menschenrechtskonferenz der Vereinten Nationen 1993 in Wien ihren Höhepunkt fand.<sup>24</sup> Bei dieser Konferenz wurde zum ersten Mal anerkannt, dass Gewalttaten an Frauen Menschenrechtsverletzungen sind, auch dann, wenn sie im sogenannten Privatbereich verübt werden.<sup>25</sup> Ein weiterer wichtiger Schritt war die Gründung des Europäischen Netzwerkes WAVE (*Women against Violence Europe*)<sup>26</sup> im Jahr 1994, an der auch die österreichischen Frauenhäuser mitwirkten (Die Interventionsstellen gab es zu diesem Zeitpunkt noch nicht, diese entstanden aus den Aktivitäten der Frauenhäuser). WAVE entstand im Zuge der Europäischen Vorbereitungs-konferenz für die 4. Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen, die 1994 in Wien stattfand. Vorbild waren dabei die Frauenorganisationen in anderen Kontinenten, die sehr viel besser vernetzt waren als die Europäerinnen; so führten z.B. die Frauen-NGOs aus Lateinamerika und der Karibik alle zwei Jahre eine grosse Frauenkonferenz durch.

Durch diese Aktivitäten erwarben sich Frauenorganisationen in Österreich Wissen über internationale Menschenrechtsübereinkommen und vor allem über CEDAW. Sie begannen auch regelmässig an der Frauenstatuskommission teilzunehmen und beteiligten sich am Lobbying der internationalen Frauen-NGOs für ein effektives Fakultativprotokoll zu CEDAW. Die österreichische Verfassungsjuristin Anna Sporrer, die ebenfalls an den Verhandlungen für ein FP mitgewirkt hatte, verfasste im Auftrag der Frauenabteilung der Stadt Wien einen Leitfaden zum FP.<sup>27</sup>

Staatliche VertreterInnen und NGOs waren also in Österreich stolz darauf, dazu beigetragen zu haben, dass dieses Instrument zur Durchsetzung von Frauenrechten eingeführt werden konnte, und so war es nicht überraschend, dass es irgendwann auch in Österreich Anwendung finden würde, wenn auch der Anlass ein sehr, sehr trauriger war. Anna Sporrer war auch die Initiatorin und Vorsitzende des Vereins Frauenrechtsschutz, der Frauen im Zugang zum Recht unterstützt und Musterverfahren führt. Der Verein ermöglichte im Jahr 2004 die Finanzierung einer Rechtsanwältin zur Einbringung der CEDAW-Beschwerden.<sup>28</sup>

### 3.2 Das österreichische Bundesgesetz zum Schutz bei Gewalt in der Familie

Sahide und Fatma waren Klientinnen der Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie gewesen. Die Wiener Interventionsstelle wurde als Begleitmassnahme zum Bundesgesetz zum Schutz bei Gewalt in Familien, das 1997 in Kraft trat, eingerichtet.<sup>29</sup> Sie hat zur Aufgabe, Opfer familiärer Gewalt zu beraten, zu begleiten und bei der Durchsetzung ihrer Rechte zu unterstützen.

Laut Statistik des Innenministeriums in Österreich sind über 90% der Opfer familiärer Gewalt weiblich<sup>30</sup> – im Sinne des CEDAW-Komitees und seiner Definition handelt es sich hier also um geschlechtsspezifische Gewalt (siehe Abschnitt 2.1.1). Beeinflusst durch Entwicklungen auf internationaler Ebene hatten in Österreich staatliche Stellen gemeinsam mit nicht-staatlichen Frauenorganisationen neue Massnahmen zur Prävention von Gewalt an Frauen und ihren Kindern entwickelt, zu denen auch das erwähnte Bundesgesetz gehörte.

Das Gesetz stellt einen Paradigmenwechsel dar – die Opfer familiärer Gewalt sollen das Recht haben, in ihrer

Wohnung zu bleiben und dort Schutz zu erhalten, während die Täter verpflichtet werden, die Wohnung zu verlassen und ihnen verboten wird, das Opfer aufzusuchen.<sup>31</sup> Dieses Prinzip wurde mittels des sogenannten Wegweisungsrechtes realisiert, das die Polizei ermächtigt und verpflichtet, bei einer drohenden Gefahr für Leib, Leben oder Gesundheit einer Person, einen Gefährder (wie der Aggressor im österreichischen Gesetz genannt wird) für 10 Tage aus der Wohnung zu verweisen und ihm die Rückkehr zu verbieten. Diese Massnahme ist das zentrale Element des Gesetzes. Das zweite Element besteht darin, dass die Betroffenen beim Zivilgericht eine so genannte einstweilige Verfügung beantragen können, wenn sie (nach einer polizeilichen Wegweisung, aber auch ohne eine solche) zu ihrem Schutz ein Aufenthaltsverbot des Gefährders an bestimmten Orten (z.B. Wohnung, Arbeitsplatz, Kindergarten, Schule) oder ein allgemeines Kontaktverbot benötigen. Der dritte Pfeiler des Bundesgesetzes von 1997 ist das Recht der Opfer auf Hilfe und praktische Unterstützung durch die flächendeckende Einrichtung von Interventionsstellen.

Das Gesetz war von 1994 bis 1996 in interministeriellen Arbeitsgruppen beraten worden, an denen auch Mitarbeiterinnen von Frauenhäusern mitwirkten. Eine Arbeitsgruppe beschäftigte sich mit Schutzmassnahmen im Strafrecht, doch kam diese als einzige von vier Arbeitsgruppen zu keinem Ergebnis. Die VertreterInnen der Strafjustiz weigerten sich, auch nur kleinen Verbesserungen, wie z.B. zur Verständigung von Opfern bei Entlassung eines Täters aus der Untersuchungshaft, zuzustimmen.<sup>32</sup> Den Vorschlag von Vertreterinnen der Frauenhäuser, die gefährliche Drohung im Familienkreis wie die Drohung ausserhalb der Familie zu einem echten Officialdelikt zu machen, indem die Zustimmung des Opfers zur Strafverfolgung abgeschafft wird, wiesen die VertreterInnen der Strafjustiz vehement zurück.<sup>33</sup> Diese Verweigerungshaltung hatte zur Folge, dass das Bundesgesetz keine Massnahmen im Bereich des Strafrechts enthielt und lange Zeit das *missing link* des Opferschutzes war.<sup>34</sup>

Das Bundesgesetz zum Schutz bei Gewalt in Familien war zweifellos ein wichtiger Schritt zur Verbesserung des Opferschutzes, doch das Fehlen der Massnahmen in Bereich Strafrecht machte den Expertinnen der Frauenhäuser von Beginn an Sorgen. So wurde auf der

Rückseite des Informationsblattes zum Gesetz gross darauf hingewiesen, dass Frauen trotz Wegweisung auf ihre Sicherheit achten sollen, da diese insbesondere bei gefährlichen Tätern keinen ausreichenden Schutz biete.<sup>35</sup> Die ExpertInnen waren sich klar darüber, dass Wegweisung und Betretungsverbot nur dann schützende Wirkung hatten, wenn keine besondere Gefährlichkeit des Täters vorlag.<sup>36</sup>

Die ExpertInnen der Frauenhäuser befürchteten, dass die Wegweisung der Strafjustiz dazu dienen würde, noch seltener eine Haft zu beantragen, da ihr die Wegweisung als «gelinderes Mittel» genügt. Das österreichische Strafrecht sieht mehrere Haftgründe vor, darunter die Gefahr der Ausübung einer Tat. Trotz dieser gesetzlichen Bestimmungen wurde und wird bei Gewalt in der Familie selten Haft verhängt; gefährliche Drohungen werden immer wieder als «milieubedingte Unmutsäusserungen» verharmlost.<sup>37</sup> Die Befürchtung der Expertinnen trat leider ein: zwei Beispiele dafür sind Sahide und Fatma, die Opfer der Gewalt durch ihre Ehemänner wurden, aber auch Opfer einer ignoranten Strafjustiz, die den Schutz von Frauen vor Gewalt noch immer nicht genügend ernst nimmt.

### 3.3 Die Geschichte von Sahide

Sahide wurde von ihrem Ehemann M. im Dezember 2002 im Beisein der beiden minderjährigen Töchter mit einer Schusswaffe getötet. Vor diesem schrecklichen Ereignis hatte Sahide über längere Zeit Gewalt durch ihren Ehemann erlitten.

Am 2. Dezember 1999 wurde Sahide von ihrem Ehemann gewürgt und mit dem Tod bedroht. Sahide konnte flüchten und verbrachte eine Nacht bei einer Freundin. Mit Hilfe des Jugendamtes in ihrem Bezirk erstattete Sahide am 3. Dezember 1999 eine Anzeige bei der Polizei. Diese verhängte eine Wegweisung und ein Betretungsverbot gegen den Ehemann. Die Polizei nahm leichte Blutergüsse beim rechten Ohr von Sahide wahr, die nach ihren Angaben Würge-male waren.

Nach dem damaligen Strafgesetzbuch war für die Zustimmung zur Strafverfolgung der gefährlichen Drohung im Familienkreis die Zustimmung des Opfers notwendig. Sahide war abhängig vom Ehemann und hatte Angst, was passieren würde, wenn sie die Zustimmung

zur Strafverfolgung unterschreiben würde, daher gab sie ihre Zustimmung nicht. Die gefährliche Ursache der Verletzungen, das Würgen, wurde offenbar nicht erkannt, M. wurde lediglich wegen leichter Körperverletzung angezeigt und in der Folge freigesprochen.

Mit der Straffreiheit wurde M. vermittelt, seine Handlungen wären ohnehin nicht strafwürdig. Die Strafjustiz vergab sich damit in diesem wie auch in den folgenden Verfahren die Chance, M. z.B. zu einem Anti-Gewalt-Training zu verpflichten. M. erlebte keinerlei Konsequenzen seiner Gewalthandlungen vom 2. Dezember 1999 an Sahide.

Die nächste Gewaltausübung erfolgte am 21. und 22. August 2000. Die Nachbarn hatten die Polizei geholt. Als diese in der Wohnung eintraf, hatte der Ehemann Sahide an den Haaren gepackt und presste sie mit dem Gesicht zum Boden. Später berichtete Sahide der Polizei, dass der Ehemann am Vortag auch gedroht hatte, sie umzubringen, wenn sie ihn bei der Polizei anzeigen würde. Die Polizei verfügte neuerlich eine Wegweisung und ein Betretungsverbot für die Wohnung und die Umgebung der Wohnung. Die Polizei kontaktierte auch die Staatsanwaltschaft wegen eines Haftantrages aufgrund der gefährlichen Drohung. Es wurde jedoch keine Haft verhängt, sondern M. wurde lediglich «auf freiem Fuss» angezeigt.

Aktenkundig ist, dass am 17. Dezember 2001, am 30. Juni 2002, am 6. Juli 2002, am 25. August 2002 und am 16. September 2002 (also fünf Mal in zehn Monaten) weitere Einsätze der Polizei wegen «Streit» und «Ruhestörung» erfolgten, ohne dass diese genauer dokumentiert wurden; jedenfalls erfolgte keine Wegweisung oder Anzeige.

Am 8. Oktober 2002 verhängte die Polizei das dritte Mal gegen M. eine Wegweisung und ein Betretungsverbot. Anlass war, dass Sahide die Polizei alarmierte und erzählte, der Ehemann habe sie an den Kleidern durch die Wohnung geschleift, sie ins Gesicht geschlagen, gewürgt und erneut mit dem Umbringen bedroht. Sahide hatte mehrere Blutergüsse an Gesicht und Hals. Sie erstattete neuerlich Anzeige und gab auch die Zustimmung zur Strafverfolgung der gefährlichen Drohung. Die Polizei fragte wieder bei der Staatsanwaltschaft um einen Haftantrag an, dies wurde wieder abgelehnt.

Am 23. Oktober 2002 erliess das Bezirksgericht Hernalds auf Antrag des Ju-

gendamtes eine Einstweilige Verfügung zum Schutz von Sahide und ihrer drei minderjähriger Kinder. Die Verfügung untersagte M., die Wohnung und Umgebung der Wohnung zu betreten oder Sahide oder die Kinder zu kontaktieren: Die Polizei wurde mit der Vollziehung der Verfügung beauftragt. Am 18. November 2002 informierte das Jugendamt die Polizei darüber, dass M. sich nicht an die gerichtliche Verfügung hielt und immer wieder widerrechtlich zur Wohnung kam.

Es waren Hinweise darauf vorhanden, dass die Polizei auch aus anderer Quelle wusste, dass M. gefährlich war und eine Schusswaffe besass. Ende November 2002 informierte der Vater von M. die Polizei mündlich darüber, dass M. öfter bei ihm angerufen und gedroht habe, Sahide oder ein anderes Familienmitglied zu töten. Der Bruder von M. hatte ebenfalls die Polizei informiert, dass M. mehrfach gedroht habe, Sahide umzubringen. Diese Informationen wurden offensichtlich nicht ernst genommen. Die Polizei überprüfte auch nicht, ob M. eine Waffe hatte, obwohl für ihn ein Waffenverbot bestand.

Am 5. Dezember 2002 wurde die Anzeige gegen M. wegen Körperverletzung und gefährlicher Drohung (Vorfall vom 8. Oktober 2002) eingestellt, da die Staatsanwaltschaft «nicht genügend Gründe» für eine Strafverfolgung sah.

Am Freitag, den 6. Dezember 2002, verabschiedete sich Sahide von ihren Kolleginnen im Deutschkurs mit den Worten: «Ich weiss nicht, ob ich am Montag noch lebe.» Sie hatte schreckliche Angst vor der Gewalt des Ehemannes und dass er sie umbringen würde.

In der Nacht von Freitag auf Samstag den 7. Dezember 2002 kam der Ehemann wieder widerrechtlich zur Wohnung. Sahide rief sofort die Polizei, die jedoch nicht einmal kam.

Am Samstag, den 7. Dezember 2002, kam M. wieder, verschaffte sich Eintritt zur Wohnung und erschoss Sahide mit einer Pistole im Beisein der beiden Töchter. Der Sohn fand die Mutter tot in der Wohnung.

Der Täter stellte sich nach zweieinhalb Stunden selbst der Polizei und wurde verhaftet. Er wurde in der Folge zu einer lebenslangen Haftstrafe in einer Haftanstalt für geistig abnorme Rechtsbrecher verurteilt.

### 3.4 Die Geschichte von Fatma

Fatma hatte drei Kinder aus erster Ehe, zwei waren erwachsen, die jüngste Tochter Melissa war 1998 geboren. Im Juli 2001 heiratete sie I. Auch er hatte Kinder aus erster Ehe.

Fatma war eine sehr selbständige Frau, und als der Ehemann nach der Eheschliessung nach und nach begann sie zu kontrollieren, dachte sie bald an Scheidung. Im Juli 2003 während eines Urlaubsaufenthalts in der Türkei drohte der Ehemann Fatma mit dem Umbringen. Zurück in Wien gingen die Vorfälle weiter und Fatma sagte, dass sie sich scheiden lassen möchte. I. drohte, dass er sie und ihre Kinder umbringen würde, wenn sie sich scheiden lasse. Er war aufenthaltsrechtlich von Fatma abhängig, und eine Scheidung hätte negative Folgen für seinen Aufenthalt gehabt.

Fatma hatte grosse Angst vor ihm und zog am 4. August 2003 mit der fünf Jahre alten Tochter Melissa aus der gemeinsamen Wohnung aus zu ihrer ältesten Tochter. Am 6. August ging sie in die Wohnung, um einige Sachen zu holen, im Glauben, I. sei bei der Arbeit. Doch er tauchte auf, als sie noch in der Wohnung war, packte sie am Arm und hielt sie fest. Es gelang ihr, sich zu befreien und aus der Wohnung zu flüchten. In der Folge meldete er sich telefonisch und drohte, sie umzubringen. Fatma ging noch am 6. August zur Polizei und erstattete Anzeige wegen Körperverletzung und gefährlicher Drohung.

Die Polizei verfügte ein Betretungsverbot für die Ehemannswohnung. Trotzdem wagte Fatma nicht, dorthin zurückzukehren, ihre Angst war zu gross. Die Polizei kontaktierte auch die Staatsanwaltschaft bezüglich Haft, diese ordnete jedoch keine an.

Am 8. August beantragte Fatma mit Hilfe der Wiener Interventionsstelle beim Bezirksgericht Hernalds eine einstweilige Verfügung. Am gleichen Tag tauchte der Ehemann an der Arbeitsstelle von Fatma auf und belästigte und bedrohte sie. Die Polizei wurde gerufen und nahm eine «Streitschlichtung» vor. Die Staatsanwaltschaft wurde über diesen Vorfall nicht informiert. Später am gleichen Tag bedrohte I. auch den Sohn von Fatma, der die Polizei informiert hatte.

Am 9. August bedrohte I. Fatma wieder an ihrer Arbeitsstelle mit dem Tod. Sie rief die Polizei von ihrem Mobiltelefon aus an. Zum Zeitpunkt, als die Polizei an der Arbeitsstelle von Fatma ein-

traf, war er geflüchtet. Die Polizei rief ihn an und sprach mit ihm. Am gleichen Tag bedrohte I. Fatma und ihren Sohn neuerlich mit dem Tod. Wieder meldete sie dies der Polizei.

Am 11. August kam I. wieder zu Fatmas Arbeitsstelle. Er sagte, sein Leben sei zu Ende, er werde sie umbringen und der Mord werde in der Zeitung stehen. Sie rief die Polizei, bevor diese eintraf, rannte er weg. Die Polizei erstattete Anzeige.

Am 12. August schrieb die zuständige Mitarbeiterin der Wiener Interventionsstelle einen Bericht an die Strafverfolgungsbehörden, in dem sie die Sorge um die Sicherheit von Fatma und ihrer Tochter ausdrückte, auf die hohe Gefährlichkeit hinwies und um Schutzmassnahmen ersuchte. Fatma hatte grosse Angst, dass I. seine Drohungen wahr machen werde. «Helft mir, er bringt er mich um», sagte sie zur Mitarbeiterin in der Wiener Interventionsstelle.

Am 14. August wurde Fatma von der Polizei zu den Vorfällen einvernommen. Die Polizei kontaktierte den Journalstaatsanwalt bezüglich Haft, wiederum wurde keine Haft verhängt, sondern «Anzeige auf freiem Fuss» angeordnet.

Am 26. August 2003 reichte Fatma die Scheidung ein. Am 1. September wurde die einstweilige Verfügung zum Schutz von Fatma und der Tochter Melissa erlassen. Der Schutz umfasste das Verbot für Herrn I., die Ehwohnung und Umgebung der Wohnung oder die Arbeitsstelle aufzusuchen, und enthielt ein Kontaktverbot gegenüber Fatma und Melissa.

Am 11. September 2003 spät am Abend folgte der Ehemann Fatma auf dem Weg von der Arbeit nach Hause und erstach sie mit einem Messer auf der Strasse in der Nähe der Wohnung. Nach der Tat flüchtete I. aus Österreich, wurde jedoch an der Grenze zu Bulgarien festgenommen. Er wurde zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe verurteilt.

### 3.5 Entstehung und Inhalt der Beschwerden an das CEDAW-Komitee

Die Mitarbeiterinnen der Wiener Interventionsstelle waren ausser sich über die Morde an Sahide und Fatma. Sie organisierten Fallkonferenzen, zu denen VertreterInnen von Polizei und Justiz eingeladen wurden, gingen an die Medien und versuchten die Behörden und insbesondere die Staatsanwaltschaft mit den Versäumnissen im Schutz der beiden Frauen zu konfrontieren. Doch die BehördenvertreterInnen waren nicht be-

reit, irgendeinen Fehler einzugestehen oder Verantwortung zu übernehmen. Die lapidare Reaktion war, dass alles korrekt und die Taten nicht zu verhindern gewesen seien. Von Regierungsseite gab es ebenfalls keine Reaktion auf die Umstände, die zu den Morden geführt hatten.

Fatma wurden am 11. September 2003 ermordet, am Tag, an dem die schwedische Aussenministerin Anna Lindh starb, nachdem sie von einem Mann in einen Kaufhaus mit dem Messer niedergestochen worden war. Beide Morde waren schreckliche Taten, aber die Konsequenzen waren nicht vergleichbar. Während der Mord an Anna Lindh schockierte und durch die Weltpresse ging, war der Mord an Fatma nur ein alltägliches «Familiendrama» in einer Migrantenfamilie, das wenig mediale Beachtung und keine politische Aufmerksamkeit fand. Hätte Anna Lindh mehrere Morddrohungen erhalten und wäre der Täter nur «auf freiem Fuss» angezeigt worden und hätte sie danach ermordet, so wäre dies ein politischer Skandal gewesen und ein Minister hätte die Verantwortung übernehmen und womöglich zurücktreten müssen. Nichts dergleichen geschah nach dem Mord an Fatma, niemand übernahm Verantwortung, und die Politik beschäftigte sich nicht mit diesem Mord an einer gewöhnlichen Frau türkischer Herkunft.

Trauer und Wut liessen in der Wiener Interventionsstelle den Entschluss reifen, beim CEDAW-Komitee eine Beschwerde einzubringen. Zu Beginn bestand auch die Absicht, zusätzlich ein Untersuchungsverfahren anzuregen, da das Vorgehen der Staatsanwaltschaft in den Fällen von Sahide und Fatma leider keine Ausnahme war. Interventionsstellen und Fraueneinrichtungen dokumentierten Dutzende Fälle, in denen ihrer Meinung nach die Rechte von Frauen auf Schutz vor Gewalt verletzt worden waren. Später entschlossen sich die Vertreterinnen der Wiener Interventionsstelle aber, das Vorhaben fallen zu lassen, da es zu aufwändig gewesen wäre, beide Verfahren zu führen.

Vor Einreichen der Beschwerde wurde auch überlegt, ob dies für die beschwerdeführenden Organisationen und die Personen, die sie vertreten, negative Konsequenzen haben könnte (die Wiener Interventionsstelle arbeitet im Auftrag der Regierung und wird durch sie finanziert). Doch kamen die Autorinnen zum Schluss, dass die österreichische Demokratie

ausreichend entwickelt ist und daher nichts zu befürchten sei. Dafür sprach, dass sich Österreich mit der Unterzeichnung des Fakultativprotokolls auch dazu verpflichtet hatte, Personen, die dieses Völkerrechtsinstrument anrufen, nicht schlecht zu behandeln oder einzuschüchtern.<sup>38</sup> Auch haben die Interventionsstellen den Auftrag, Opfer bei der Durchsetzung ihrer Rechte zu unterstützen, und das schliesst auch die Durchsetzung ihrer international verbrieften Rechte ein.

Die Wiener Interventionsstelle war der Meinung, sie sei es Sahide und Fatma sowie deren Kindern und anderen Hinterbliebenen schuldig, dafür zu sorgen, dass nach der Ermordung der beiden Frauen nicht einfach zur Tagesordnung übergegangen wird, dass die Umstände ihres Todes aufgeklärt werden und dass ihnen (zumindest posthum) und ihren Familien Gerechtigkeit widerfahren sollte. Auch sollten die Beschwerden dazu beitragen, dass Frauen, die sich in einer ähnlichen Situation befinden wie Sahide und Fatma, mehr Schutz vor Gewalt erhalten. Alle sollten die Gelegenheit ergreifen, aus der traurigen Geschichte von Sahide und Fatma zu lernen.

Der Verein Frauenrechtsschutz unterstützte wie gesagt das Vorhaben, im Namen von Sahide und Fatma CEDAW-Beschwerden einzubringen und stellte die kompetente Juristin Gerda Hammerer zur Verfügung, um gemeinsam mit der Autorin ausführliche Informationen zu sammeln und die Beschwerden zu formulieren. Die beiden Beschwerden wurden am 21. Juli 2004 im Namen von Fatma und Sahide beim CEDAW-Komitee eingebracht; es wurde argumentiert, dass das Einbringen im Namen von Sahide und Fatma gerechtfertigt wäre, weil die beiden Frauen von der Interventionsstelle betreut worden waren. Die Zustimmung der beiden Frauen entfiel, da sie nicht mehr am Leben waren. Entsprechend dem Ersuchen des CEDAW-Komitees wurde die Zustimmung der gesetzlichen Vertretung der Kinder von Sahide und Fatma nachgereicht.

Bezüglich der Ausschöpfung des Rechtsweges auf nationaler Ebene argumentierten die Autorinnen in der Beschwerde, dass es für die beiden Frauen keinen Rechtsweg mehr gäbe, da sie nicht mehr am Leben seien, und dass ihnen auch vorher kein Rechtsweg zur Verfügung gestanden war, der zumutbar gewesen wäre und Abhilfe hätte schaffen können. Die Autorinnen brachten weiter



vor, dass auch eine Amtshaftungsklage gegen die Republik Österreich durch die Hinterbliebenen der beiden Frauen in Bezug auf CEDAW kein effektives Rechtsmittel gewesen wäre, da diese das Leben der beiden Frauen nicht zurückgebracht hätte. Sie argumentierten, dass der Schutz des Lebens und eine Kompensation, die durch die Amtshaftung erreicht werden könnte, verschiedene Dinge sind, die sich in der Anspruchsberechtigung (Hinterbliebene versus Opfer), der Intention (Kompensation für den Verlust versus Rettung des Lebens) und dem zeitlichen Ablauf (nach dem Tod versus vor dem Tod) unterscheiden. Die Autorinnen brachten auch vor, dass es in ihrer Beschwerde nicht um eine Kompensation für die Hinterbliebenen gehe, sondern darum, den Staat für seine Handlungen bzw. Unterlassungen zur Verantwortung zu ziehen.

### 3.6 Inhalt der Beschwerden, Begründungen und Ersuchen an das CEDAW-Komitee

In der Beschwerde wurde vorgebracht und begründet, dass Österreich die Rechte von Sahide und Fatma nach Artikel 1, 2, 3 und 5 der CEDAW-Konvention verletzt hatte, da die staatlichen Behörden nicht alle geeigneten Massnahmen ergriffen hätten, um das Leben der beiden Frauen zu schützen.

Im Fall von Sahide hatte es der Staat versäumt, die wiederholten und gefährlichen Angriffe des Täters entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen zu verfolgen, zu ahnden und Sahide vor weiteren strafbaren Handlungen zu schützen. Die Autorinnen der Beschwerde brachten weiter vor, dass die gesetzliche Massnahme der Wegweisung in Fällen von besonderer Gefährlichkeit, wiederholter Gewalt und wiederholten Todesdrohungen für den Schutz der Opfer nicht effektiv sei. In einem solchen Fall müsse das gesetzlich vorgesehene Mittel der Haft eingesetzt werden. Die Autorinnen kritisierten auch, dass die Polizei in der Nacht, bevor Sahide getötet wurde, nicht auf ihren Notruf reagiert hätte und dass die Informationsweitergabe zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft nicht entsprechend funktioniere. Alle Schritte, die Sahide selbst gemacht hatte (mehrmalige Anrufe bei der Polizei, drei Anzeigen, eine Zustimmung zur Strafverfolgung), sowie die Versuche anderer Personen (Nachbarn, welche die Polizei riefen, Mitteilungen des Vater und Bru-

ders des Täters an die Polizei) seien umsonst gewesen und hätten zu keiner Strafverfolgung geführt. Die Strafverfolgungsbehörden hatten es daher nach Ansicht der Autorinnen versäumt, die angemessene Sorgfaltspflicht walten zu lassen bei der Untersuchung und Verfolgung der Gewalttaten an Sahide und bei ihrer Aufgabe, das Menschenrecht von Sahide auf Leben und Sicherheit zu schützen.

Im Fall von Fatma brachten die Autorinnen ebenfalls vor, dass die Strafverfolgungsbehörden ihrer Verpflichtung zum Schutz des Lebens von Fatmas nicht nachgekommen sind, da sie den Täter trotz mehrfacher Drohungen, seine Frau umzubringen, nicht in Haft genommen hätten. Die Kommunikation zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft in Form von Telefongesprächen ohne schriftliche Aufzeichnungen sei zu kritisieren und sei für eine genaue Gefährlichkeitseinschätzung ungeeignet. Die Autorinnen brachten vor, dass auch im Fall von Fatma die polizeiliche und die zivilrechtliche Wegweisung nicht effektiv waren, um ihr Leben zu schützen.

Die Autorinnen betonten weiter, dass die Morde an Sahide und Fatma zwei tragische Beispiele dafür seien, dass Gewalt an Frauen in Österreich von den Behörden und Institutionen immer noch nicht genügend ernst genommen wird. Das Strafrechtssystem, speziell Staatsanwälte und Richter sehen Gewalttaten an Frauen immer noch als soziales oder häusliches Problem von geringer Bedeutung, das nur in bestimmten Schichten und Kulturen vorkomme. Strafrechtliche Bestimmungen würden nicht angewandt, weil Gewalt an Frauen nicht ernst genommen und die Furcht der Opfer ignoriert werde.

Die Autorinnen ersuchten in der Beschwerde zu überprüfen, inwieweit die Rechte der beiden Frauen dadurch verletzt wurden, dass die Täter nicht in Haft genommen wurden. Weiter wurde das Komitee ersucht, dass Frauen, insbesondere auch Migrantinnen, die Opfer von Gewalt werden, effektiver Schutz gewährt wird, indem die bestehenden Gesetze entsprechend angewandt werden. Die Strafverfolgungsbehörden sollten klare Richtlinien für den Umgang mit Fällen von schwerer und wiederholter Gewalt an Frauen erhalten und alle Gewalttaten an Frauen konsequent verfolgen und bestrafen. Bei wiederholter oder schwerer Gewalt oder Drohungen mit dem Umbringen sollten Opfer durch ei-

ne Inhaftierung des Täters vor weiterer Gewalt geschützt werden. Weiter sollten verstärkte Massnahmen ergriffen werden, um Gewalttaten an Frauen zu verhindern und eine bessere Koordination zwischen den Strafverfolgungsbehörden zu gewährleisten. Gefordert wurden auch eine Verbesserung der laufenden Kooperation der Behörden mit den Einrichtungen zur Betreuung von Frauen, die Opfer von Gewalt wurden, sowie verpflichtende Schulungen für alle MitarbeiterInnen der Strafverfolgungsbehörden und der Strafjustiz.

### 3.7 Die Prüfung der Beschwerden

Die Prüfung der Beschwerden zog sich über drei Jahre, von Juli 2004 bis August 2007. Das Komitee hatte es sich bei der Prüfung nicht leicht gemacht, da Österreich bekannt war dafür, ein neues Modell des Schutzes bei Gewalt in der Familie geschaffen zu haben. Die Beschwerden wurden daher ausführlich und lange geprüft. Der Vertragsstaat Österreich erhielt mehrmals die Möglichkeit, Stellung zu nehmen: zweimal zu Fragen der Zuständigkeit (4. Mai 2005 und 21. Oktober 2005), die bestritten wurde. Nachdem das CEDAW-Komitee während seiner 34. Sitzung (16. Jänner bis 3. Februar 2006) entschieden hatte, dass die beiden Beschwerden zulässig sind, brachte Österreich am 12. Juni 2006 den Antrag ein, die Frage der Zulässigkeit nochmals zu behandeln und äusserte sich zu der Begründung der Beschwerde. Am 19. Jänner 2007 übermittelte Österreich weitere Informationen. Zu allen Eingaben des Staates konnten auch die Beschwerdeführerinnen schriftlich Stellung nehmen.

#### 3.7.1 Die Argumente Österreichs betreffend Zulässigkeit und Begründung

Wie gesagt wurde die Zulässigkeit der Beschwerde von Österreich vehement bestritten, mit unterschiedlichen Begründungen und zahlreichen, langen Ausführungen.

#### Argumentation Österreichs im Fall von Sahide

Die Argumentation ging vor allem dahin, jegliche Verantwortung für die Vorgänge von sich zu weisen und keinerlei Fehler oder Schwächen im System zuzugeben. Traurig und bestürzend ist, dass sich Österreich dabei, vor allem im Fall von Sahide, der massiven Schuldzu-

weisung an das Opfer bediente. Bei jedem einzelnen Vorfall zielten die Ausführungen des Staates darauf ab, von den eigenen Handlungen abzulenken, indem ein Sahides Verhalten kritisiert wurde.

Immer wieder wurde ihr in den Stellungnahmen vorgeworfen, dass sie beim ersten dokumentierten Vorfall von 1999 keine Ermächtigung zur Strafverfolgung gegeben hätte (die gefährlichen Drohungen im Familienkreis erforderten wie gesagt bis 2006 die Zustimmung der Opfer, was diese zusätzlich unter Druck brachte und in Angst versetzte). Weiter wurde Sahide vorgeworfen, dass sie von ihrem Recht, sich der Aussage zu entschlagen, Gebrauch machte. Dies ist bedauerlich, denn die Inanspruchnahme eines Rechtes sollte einer Bürgerin nicht zum Vorwurf gemacht werden.<sup>39</sup>

Zu den Vorfällen vom 21. und 22. August 2000 (Nachbarn hatten am 22. August die Polizei geholt; als diese in der Wohnung eintraf, hatte der Ehemann Sahide an den Haaren gepackt und mit dem Gesicht zu Boden gepresst; später berichtete sie der Polizei, dass der Ehemann am Vortag gedroht hatte, sie umzubringen, wenn sie ihn bei der Polizei anzeigen würde) bringt Österreich vor, dass es zu einer Einstellung der Anzeige gekommen wäre, weil Sahide bei der Polizei angegeben hätte, dass sie einen epileptischen Anfall gehabt hätte und nicht misshandelt worden wäre. Obwohl die Beschwerdeführerinnen richtigstellten, dass diese Aussage vom Täter stammte, wurde dieser Vorwurf immer wieder erhoben. Österreich führt auch an, dass M. nach den Vorfällen mit dem Sohn zur Polizei gegangen sei und dass dieser ausgesagt hätte, die Mutter habe den Streit begonnen; wie es dazu kam, dass der Sohn vom Vater in das Verfahren hineingezogen wurde, und ob der Sohn dies freiwillig tat, wird nicht hinterfragt. Die Stellungnahme enthält keine Information darüber, ob die Polizei Fotos zur Beweissicherung angefertigt hatte oder ob die Polizei von der Staatsanwaltschaft zu ihrer Wahrnehmung befragt wurde, um die Vorfälle zu objektivieren. Die Argumentation zielte offensichtlich nur darauf ab, die Entscheidung der Staatsanwaltschaft zur Einstellung der Anzeigen wegen gefährlicher Drohung und Körperverletzung mit einer angeblichen Aussage des Opfers zu rechtfertigen, ohne irgendwelche Versäumnisse der Behörden zuzugeben.

Auch auf die zahlreichen Polizeieinsätze vom 17. Dezember 2001, 30. Juni

2002, 6. Juli 2002, 25. August 2002 und 16. September 2002 wegen «Streit» und «Ruhestörung», die lediglich als «Streitschlichtungen» qualifiziert und nicht genauer dokumentiert wurden, wird in der Stellungnahme Österreichs nicht eingegangen, diese spielten anscheinend ebenfalls keine Rolle für die Entscheidungen der Staatsanwaltschaft.

Beim Vorfall vom 8. Oktober 2002 war Sahide vom Ehemann an den Kleidern durch die Wohnung geschleift, ins Gesicht geschlagen, gewürgt und erneut mit dem Tod bedroht worden. Sahide hatte mehrere Blutergüsse an Gesicht und Hals, dennoch wurden von der Polizei anscheinend wieder keine Fotos gemacht und keine Beweismittel gesichert. Die Anzeige wurde später von der Staatsanwaltschaft eingestellt und dies in der Stellungnahme Österreichs damit begründet, dass Sahide bei der polizeilichen Einvernahme gesagt hätte, dass die Verletzungen durch eine Rauferei entstanden wären. Sie hätte auch gesagt, dass der Ehemann wiederholt gedroht hätte, sie umzubringen, daher hätte die Staatsanwaltschaft angenommen, dass die Drohungen in den «Auseinandersetzungen» des Paares «üblich» seien und nicht wahr gemacht werden würden.<sup>40</sup>

Wieder wird das Opfer für die Entscheidung der Staatsanwaltschaft verantwortlich gemacht, die das Verfahren einstellte und sich nicht einmal bemühte, weitere Erhebungen zu machen. Der öffentliche Ankläger hatte offensichtlich kein Interesse daran, die Tat aufzuklären und entschied aufgrund von Annahmen.

Im zweiten Vorbringen Österreichs zur Zulässigkeit wird zum Vorfall vom 8. Oktober 2002 Stellung genommen, als die Staatsanwaltschaft Anklage erhoben, aber keine Haft verhängt hätte. In der Stellungnahme Österreichs wird berichtet, dass Sahide bei der Polizei eine Aussage gemacht und gesagt hatte, M. hätte sie gewürgt und mit dem Tod bedroht.<sup>41</sup> Weiter wird angegeben, dass M. die Tat bestritten habe und dass es Hinweise gäbe, dass er «während des Streits am 8. Oktober 2002 leicht verletzt worden sei».<sup>42</sup> Von der Verletzung von Sahide aufgrund der Misshandlung und des Würgens ist hingegen keine Rede. Auch wird nicht darauf eingegangen, wie die plötzlich erwähnten Verletzungen von M. zustande gekommen waren und ob es sich dabei eventuell um Abwehrverletzungen handelte, mit denen sich Sahide gegen Würgegriffe gewehrt

hatte. Die neue (Halb-)Information dient vielmehr dazu, die spätere Einstellung der Anzeigen zu rechtfertigen. Im Paragraph 8.8 wird vorgebracht, dass die Staatsanwaltschaft die Verfahren einstellte «because it could not be proved with sufficient certainty that M. was guilty of making criminal dangerous threats against his wife that went beyond the harsh statements resulting from his background». Auch hier hat es wieder den Anschein, als ob die Staatsanwaltschaft das Gerichtsverfahren vorwegnimmt und damit verhindert, dass das Opfer im Verfahren eine Aussage macht, die vom Gericht als glaubwürdig erachtet wird.

Bestürzend ist auch, wie in Zweifel gezogen wird, ob die Drohungen M.s, seine Frau umzubringen, wirklich Drohungen waren oder nur «grobe Aussagen, die aus seinem Hintergrund resultieren». Mit dieser Aussage wird auf die Herkunft von M. (er stammt aus der Türkei) hingewiesen und suggeriert, dass solche Drohungen in seiner Kultur normal und höchstens grob, aber nicht gegen das Gesetz seien. Damit wird ein zugeschriebener kultureller Hintergrund als Relativierung einer nach dem Gesetz strafbaren Handlung gebraucht, ein doppelter Standard eingeführt (Drohungen in dieser Kultur sind gesetzlich anders zu werten als in der österreichischen) und dem Opfer Schutz vor dieser Drohung – die ja mit dieser Argumentation keine mehr ist – verweigert.

Sahide wurde in den Stellungnahmen Österreichs weiter vorgeworfen, dass sie keine einstweilige Verfügung beantragt hätte und dass sie sich nicht klar entschlossen hätte, sich zu befreien: «She never made a clear decision to free herself and the children from their relationship with her husband».<sup>43</sup> Daher wäre es nicht möglich gewesen, sie zu schützen (und sie war quasi selbst schuld daran, dass die Behörden nichts tun konnten): «Without such a decision on the part of Ms G., the authorities were limited in the actions that they could take to protect her. Effective protection was doomed to fail without her cooperation.»<sup>44</sup>

Aufbauend auf dieser Argumentation, dass Sahide praktisch selbst schuld sei daran, dass sie nicht geschützt werden konnte, wird dann nochmals gerechtfertigt, warum M. im Oktober 2002 nicht in Haft genommen wurde, nachdem er Sahide mit dem Tod bedroht hatte: «Against this background, the use of detention was not justified in relation to the incident of 8 October 2002». Weil Sahide

also keine einstweilige Verfügung beantragt und sich nicht aus der Gewaltbeziehung befreit hatte, war die Haft nicht gerechtfertigt (sic!).<sup>45</sup>

Es wurde auch argumentiert, dass M. keine Vorstrafen hätte und dass die Staatsanwaltschaft nichts von einer Waffe gewusst hätte. Warum die Staatsanwaltschaft die Information über die Waffe nicht hatte, dass hier ein schwerer Fehler passierte, weil die entsprechende Information von der Polizei nicht dokumentiert und an die Staatsanwaltschaft weitergegeben wurde, wird mit keinem Wort erwähnt. Hingegen wird weiter argumentiert, dass die Staatsanwaltschaft aufgrund der bekannten Fakten keine Gefährdung sah und dass ja die Haft nur die ultima ratio sei. Das Argument wird dann noch wie folgt weitergeführt: *«in light of Sahide G.s apparent anger at the police intervention on 18 November 2002 (...) the Public Prosecutor could not assume that the charge would lead to a conviction and prison sentence»*. Die Staatsanwaltschaft nahm also vorweg an, dass es zu keiner Haftstrafe kommen würde, weil Sahide nicht aussagen würde, weshalb gerechtfertigt wäre, dass die Anzeige eingestellt wird. Dieses Vorgehen präjudiziert und verhindert nicht nur ein faires Verfahren, bei dem das Gericht die freie Beweiswürdigung hat, sondern gibt die Verantwortung dafür auch noch dem Opfer. Der öffentliche Ankläger, dessen Aufgabe es sein sollte, einem Beschuldigten eine Tat nachzuweisen, dafür sorgfältige Erhebungen durchzuführen und Beweismittel zu sichern (auch für den Fall, dass das Opfer von seinem Entschlagungsrecht Gebrauch machen könnte), bemühte sich offensichtlich wenig darum, seine Aufgaben zu erfüllen, sondern suchte einen Grund beim Opfer, um die Einstellung zu rechtfertigen.

Die Beschwerdeführerinnen mussten immer wieder vorbringen, dass Sahide sehr wohl Schritte machte, um sich gegen die Gewalt zu wehren, dass sie mehrmals die Polizei gerufen und Anzeige erstattet hatte, dass sie nur einmal die Ermächtigung zur Strafverfolgung nicht erteilte, dies bei der letzten Todesdrohung aber sehr wohl tat, dass sie grosse Angst davor gehabt hatte, dass der Ehemann sie umbringen würde, dass sie aufgrund der wiederholten Traumatisierung durch die Gewalt unter einem Stockholmsyndrom litt und Angst hatte, die Kinder würden ihr weggenommen. Für diese schwierige und gefährliche

Situation von Opfern familiärer Gewalt, die durch Forschung und Praxis ausführlich belegt ist, zeigte Österreich in seinen Stellungnahmen zum Fall von Sahide weder professionelles noch menschliches Verständnis.

Auf das Faktum, dass Sahide in der Nacht vor dem Mord die Polizei gerufen hatte, weil M. trotz einstweiliger Verfügung in die Wohnung gekommen war, und sie grosse Angst hatte, wird in der Stellungnahme Österreichs gar nicht eingegangen. An das Opfer wurde also der Anspruch gestellt, dass es zu seinem Schutz eine Schutzverfügung beantragen müsse, doch dass die Polizei nicht kommt, wenn eine einstweilige Verfügung übertreten wird, wird nicht als Fehler erkannt und behandelt.

Immer wieder wird in den Stellungnahmen Österreichs zum Fall Sahide auch vorgebracht, dass die Haft ein schwerer Grundrechtseingriff wäre; es wird auch eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zitiert, die besagt, dass *«die Entziehung der Freiheit einer Person in jedem Fall nur die ultima ratio wäre und nur erfolgen darf, wenn und soweit sie nicht unverhältnismässig zum Ziel der Massnahme ist»*.<sup>46</sup>

Die Art der Argumentationen zeigt leider, dass Österreich die Verpflichtung mit angemessener Sorgfalt vorzugehen, um Frauen vor Diskriminierungen und Gewalt zu schützen, noch nicht verstanden hat. Sie weist auch auf fehlendes professionelles Verständnis für das Problem Gewalt gegen Frauen in Ehe und Partnerschaft, für die Dynamik einer Gewaltbeziehung, das Wissen um und das Erkennen von Gefährlichkeitsfaktoren, die Angst und Ohnmacht, in die ein Opfer gebracht wird und die Schwierigkeiten und Gefahren beim Versuch sich zu befreien. Gewalt wird *«couple dispute»*, also *«Paarstreitigkeiten»* genannt und Drohungen mit dem Umbringen durch den Hinweis auf die Kultur des Täters verharmlost.

#### Argumentation Österreichs im Fall von Fatma

Im Fall von Fatma konnte Österreich dem Opfer nicht vorwerfen, es hätte selbst keine Schritte gemacht, um sich aus der Gewaltbeziehung zu befreien, oder hätte nicht mit den Behörden kooperiert. Fatma hatte nach allen Angriffen und Todesdrohungen, immer sofort die Polizei alarmiert, die Ermächtigung zur Strafverfolgung gegeben und sofort eine einstweilige Verfügung beantragt.

Warum war also Österreich offenbar trotzdem nicht in der Lage, das Leben und die körperliche Integrität von Fatma zu schützen?

Auch hier wird wieder damit argumentiert, dass die Haft ein schwerer Grundrechtseingriff wäre; die Staatsanwaltschaft müsse *«das Grundrecht auf Leben und körperliche Integrität der Person, die die Anzeige macht, abwägen gegen das Grundrecht auf Freiheit des Verdächtigen.»*<sup>47</sup> Der Täter hätte keine Vorstrafe gehabt und hätte sich der Polizei gegenüber nicht aggressiv, sondern kooperativ verhalten, heisst es in der Stellungnahme. Dass Fatma angegriffen, an die Arbeitsstelle verfolgt und mehrfach mit dem Tod bedroht worden war, wird nicht erwähnt, und die Schwere der Bedrohung wird verharmlost.

#### 3.7.2 Weitere Argumente Österreichs gegen die Zulässigkeit

Die Zulässigkeit des Verfahrens wird auch abgelehnt, weil nach der Ansicht Österreichs die Betroffenen sehr wohl innerstaatliche Rechtsmittel gehabt hätten. So wird vorgebracht, Sahide und Fatma und ihre Erben hätte eine Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof einbringen können, um zu beanstanden, dass es gegen die Ablehnung der Verhängung der Haft für das Opfer kein Rechtsmittel gibt. Weiter hätten sie nach der Einstellung ein Privatanklageverfahren führen können. Schliesslich bringt Österreich noch vor, sie hätten eine Beschwerde gegen die Staatsanwaltschaft einbringen können.

#### 3.8 Die Argumente des Komitees zur Zulässigkeit

Wie dargestellt erklärte das CEDAW-Komitee die beiden Beschwerden für zulässig. Es stellte klar, dass die Verletzung der Verpflichtung des Staates, Fatmas und Sahides Leben und körperliche Integrität mit angemessener Sorgfalt zu schützen, das Kernstück der beiden Beschwerden sei.

Daher müsste die Frage, ob der Rechtsweg auf nationaler Ebene ausgeschöpft worden sei, im Hinblick auf diesen Kern der Beschwerde gestellt werden. Das Komitee traf die Entscheidung, dass im Fall von Fatma eine Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof gegen die Entscheidung der Staatsanwaltschaft, keine Beschwerde zu verhängen, wohl kein geeigneter Rechtsbehelf sei und dass diese auch nicht dazu geeignet gewesen wäre,

der gefährlichen Bedrohung Abhilfe zu schaffen. Daher wurden die Beschwerden für zulässig erklärt. Im Zuge der von Österreich beantragten neuerlichen Prüfung der Zulässigkeit entschied das Komitee, dass auch die Privatklage und die Beschwerde bei der Staatsanwaltschaft keinen geeigneten Rechtsbehelf dargestellt hätten, und erneuerte die Entscheidung, die Beschwerden seien zulässig.

## 4. Die Entscheidung des CEDAW-Komitees zu den beiden Beschwerden

Das CEDAW-Komitee traf bei seiner 39. Sitzung im August 2007 die Entscheidung, dass Österreich in beiden Fällen die Rechte der beiden Frauen auf Schutz ihres Lebens und ihrer körperlichen und seelischen Integrität nach Artikel 2a und c-f der CEDAW-Konvention, in Zusammenhang mit Artikel 3 und der Allgemeinen Empfehlung 19 des CEDAW-Komitees, verletzt hatte.

### 4.1 Die Entscheidung betreffend Sahide

Das Komitee stellte fest, dass während drei Jahren – beginnend mit der Gewalttat, die der Polizei am 3. Dezember 1999 gemeldet worden war – bis zur Ermordung von Sahide am 7. Dezember 2002 die Zahl der Anrufe bei der Polizei angestiegen sei. Die Polizei verfügte dreimal eine Wegweisung und fragte zweimal bei der Staatsanwaltschaft um einen Haftantrag an. Eine zivilrechtliche Schutzverfügung, die dem Täter die Rückkehr zu Wohnung und Umgebung der Wohnung und die Kontaktaufnahme zu Sahide und den Kindern untersagte, war zum Zeitpunkt, als Sahide ermordet wurde, in Kraft.

Das Komitee führte an, dass der Täter Sahide mit einer Waffe, die er drei Wochen zuvor trotz eines Waffenverbotes erworben hatte, tötete und dass er dies ungehindert tun konnte, obwohl die Polizei laut unbestrittener Informationen der Beschwerdeführerinnen Kenntnis darüber erhalten hatte, dass M. sich eine Waffe besorgt hatte. Zusätzlich stellt das Komitee das unbestrittene Faktum fest, dass Sahide wenige Stunden vor ihrer Ermordung in grosser Angst den Polizeinotruf angerufen hatte, dass aber kein Streifenwagen geschickt worden war. Das Komitee ist der Auffassung,

dass aufgrund dieser Tatsachen die Polizei wusste oder wissen konnte, dass Sahide in ernster Gefahr war. Die Polizei hätte, so das Komitee, den letzten Anruf von Sahide als Notruf werten müssen.

Das CEDAW-Komitee stellt fest: «Vor dem Hintergrund der zahlreichen früheren Auseinandersetzungen und Misshandlungen erachtet der Ausschuss die Sicherheitsbehörde dafür verantwortlich, dass sie es verabsäumt hat, Sahide G. mit erforderlicher Sorgfalt zu schützen».<sup>48</sup>

Das Komitee stellt weiter fest, dass das Verhalten des Täters (Drohungen, Einschüchterung, Misshandlungen) eine hohe Mass an Gewalt darstellte und dass daher die Staatsanwaltschaft, entsprechend der Anfrage der Polizei, bei den Vorfällen vom August 2000 und Oktober 2002 die Haft hätte verhängen müssen.<sup>49</sup>

### 4.2 Die Entscheidung betreffend Fatma

Im Fall von Fatma stellt das Komitee eine unbestrittene Serie von Ereignissen fest, die zu den tödlichen Messerstichen an Fatma geführt hatten. Speziell hielt es fest, dass der Täter fortgesetzt Kontakt mit Fatma aufnahm, sie telefonisch und persönlich mit dem Tod bedrohte, trotz einer einstweiligen Verfügung, die ihm die Kontaktaufnahme untersagte, und dass es zu mehreren Polizeiiinterventionen gekommen war. Das Komitee stellt auch fest, dass Fatma sich durch viele Schritte fortgesetzt bemühte, sich zu trennen und ihr Leben zu retten – sie zog mit ihrer Tochter aus der Wohnung aus, kontaktierte immer die Polizei, beantragte eine einstweilige Verfügung und gab die Ermächtigung zur Strafverfolgung der gefährlichen Drohung. Das Komitee bewertet die Fakten als eine Situation extremer Gefahr für Fatma, von der die Behörden wussten oder hätten wissen können. Die Staatsanwaltschaft hätte daher dem Ersuchen der Polizei entsprechen und den Täter in Haft nehmen müssen, stellt das Komitee fest.<sup>50</sup>

Die Entscheidung lautet daher: «Der Ausschuss erachtet das Absehen von der Verhängung der Untersuchungshaft über I. (...) als Verletzung der gebührenden Sorgfaltspflicht des Staats, Fatma Y. zu schützen.»<sup>51</sup>

### 4.3 Die Entscheidung betreffend beide Fälle

Das CEDAW-Komitee anerkennt in beiden Fällen, dass Österreich ein um-

fassendes Modell des Schutzes bei häuslicher Gewalt eingeführt hat. Jedoch sei das nicht genug, denn jede individuelle Frau müsse die praktische Realisierung ihrer Rechte auf Gleichheit zwischen Mann und Frau sowie ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten geniessen können; daher müsse der politische Wille, der sich im umfassenden System des Gewaltschutzes in Österreich ausdrückt, auch von den Staatsorganen erfüllt werden, die ebenfalls die Aufgaben haben, die Verpflichtung zur angemessenen Sorgfalt zu erfüllen.<sup>52</sup> Es genügt also nicht, gute Gesetze zu haben, diese müssen auch in jedem einzelnen Fall und von allen AkteurInnen angewendet werden.

Zum Argument Österreichs, dass eine Haft nicht verhältnismässig gewesen wäre, stellt das Komitee in beiden Fällen fest, dass, wenngleich in jedem Einzelfall zu prüfen sei, ob die Verhängung der Untersuchungshaft einen unverhältnismässigen Eingriff in die Grund- und Menschenrechte eines Täters darstellt, das Recht des Täters nicht Vorrang haben dürfe vor dem Menschenrecht von Frauen auf Leben und körperliche und geistige Unversehrtheit (im Englischen Originaltext: «*That the perpetrator's right can't supersede women's human rights to life and to physical and mental integrity*»)<sup>53</sup>.

## 5. Empfehlungen des CEDAW-Komitees

Das CEDAW-Komitee formulierte als Konsequenz der beiden Entscheidungen eine Reihe von Empfehlungen an Österreich:

«(a) Verstärkte Umsetzung und Überwachung des Gewaltschutzgesetzes und damit zusammenhängender Strafgesetze, indem der Staat mit gebührender Sorgfalt agiert, um Gewalt gegen Frauen zu verhindern und darauf zu reagieren, und auf angemessene Weise Sanktionen für unterbliebenen Schutz vorsieht;

(b) Strenge und umgehende strafrechtliche Verfolgung von Tätern im Bereich häuslicher Gewalt, um den Tätern und der Öffentlichkeit deutlich zu machen, dass die Gesellschaft Gewalt in der Familie verurteilt, sowie sicherzustellen, dass straf- und zivilrechtliche Möglichkeiten dann ausgeschöpft werden, wenn ein Täter in einer Situation von häuslicher Gewalt eine gefährliche Bedrohung

für das Opfer darstellt; sowie weiter sicherzustellen, dass bei allen Massnahmen, die getroffen werden, um Frauen vor Gewalt zu schützen, die Sicherheit der Frauen gebührend berücksichtigt wird, unter Betonung dessen, dass die Rechte des Täters nicht an die Stelle der Menschenrechte von Frauen auf Leben und auf physische und psychische Integrität treten;

(c) Sicherstellung einer verbesserten Koordination zwischen Exekutiv- und Justizbeamten; Sicherstellung der routinemässigen Kooperation aller Bereiche des Strafverfolgungssystems (Polizei, Staatsanwälte, Richter) mit regierungsunabhängigen Organisationen, die sich für den Schutz und die Unterstützung von weiblichen Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt einsetzen;

(d) Intensivierung der Schulungsprogramme und der Ausbildung im Bereich Gewalt in der Familie für Richter, Anwälte und Exekutivbeamte, unter Einbeziehung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 des Ausschusses und des zugehörigen Fakultativprotokolls.<sup>54</sup>

Das Komitee ersuchte Österreich auch, die Entscheidung und die Empfehlungen zu publizieren, sie ins Deutsche zu übersetzen und sie weit zu verbreiten, um alle relevanten Bereiche der Gesellschaft zu erreichen. Österreich wurde zudem aufgetragen, innerhalb von sechs Monaten über die Umsetzung dieser Empfehlungen zu berichten.

## 6. Auswirkungen der Beschwerden und Umsetzung der CEDAW-Empfehlungen

Was haben nun diese Beschwerdeverfahren bisher bewirkt? Und welche Erfolge sind in der Umsetzung der Empfehlungen zu verzeichnen?

Etwa zur Halbzeit des Beschwerdeverfahrens entschlossen sich die Autorinnen, an die Öffentlichkeit zu gehen. Sie wandten sich an Florian Klenk, Journalist der Stadtzeitung Falter, der einen grossen Artikel über die beiden Mordfälle und die CEDAW-Beschwerden herausbrachte.<sup>55</sup>

Die damalige Bundesministerin für Justiz, Karin Gastinger, reagierte sofort und versprach, die Massnahmen zum

Schutz von Frauen vor Gewalt zu verbessern.<sup>56</sup> Sie setzte dieses Versprechen auch um: Am 1. Juli 2006 trat eine Novelle zur Strafprozessordnung in Kraft, mit der die Regelung, dass zur Strafverfolgung einer gefährlichen Drohung im Familienkreis die Zustimmung der Opfer erforderlich ist, endlich abgeschafft wurde. Damit wurde eine jahrzehntelange Forderung von Fraueneinrichtungen und Interventionsstellen erfüllt und der Druck von den Opfern genommen, die von der Drohung eingeschüchtert sind und nicht frei entscheiden können; die Verantwortung für die Strafverfolgung obliegt nun zur Gänze dem Staat.

Mit der Strafprozessnovelle wurden auch andere Verbesserungen des Schutzes von Frauen vor Gewalt eingeführt, allen voran das so genannte Anti-Stalking-Gesetz (Beharrliche Verfolgung, § 109 Strafgesetzbuch).

Als die Entscheidung des CEDAW-Komitees veröffentlicht wurde (August 2007), wandte sich der Verein Frauenrechtsschutz an die Medien und informierte darüber. Die damalige Bundesministerin für Frauen, Doris Bures, äusserte sich zu den Entscheidungen in der Richtung, dass sie diese sehr ernst nehmen und die Lücken im Schutz von Frauen vor Gewalt schliessen wolle.<sup>57</sup> In Reaktion auf die Empfehlungen setzte das Bundesministerium für Justiz eine Arbeitsgruppe ein.<sup>58</sup>

Im März 2008 übermittelte die Vertretung Österreichs die erste Stellungnahme zur Umsetzung der CEDAW-Empfehlungen im Fall Fatma und Sahide. Darin heisst es: «Insbesondere im Hinblick auf diese Empfehlungen hat Österreich sich bemüht, angemessene Massnahmen zu ergreifen bzw. zu intensivieren, um die vom CEDAW-Komitee dargelegten Defizite beim Schutz von Frauen vor häuslicher Gewalt zu beseitigen bzw. um diesen Schutz laufend zu verbessern».<sup>59</sup>

In der Stellungnahme werden eine Fülle von Massnahmen genannt, die geplant oder bereits in Umsetzung sind. Dazu gehört die Einführung eines neuen Gewaltschutzpaketes, das von der Regierung beschlossen und dem Parlament zur Beratung zugewiesen wurde.<sup>60</sup> Die wichtigsten darin geplanten Verbesserungen sind:

n ein neuer Straftatbestand, der wiederholte Gewalt an einem Opfer unter höhere Strafe stellt als die einzelnen Taten (Beharrliche Gewaltausübung);

n das Recht aller Opfer, eine zivilrechtliche Schutzverfügung zu beantragen, unabhängig davon, welches Familien-

verhältnis zum Misshandler besteht; n zeitliche Ausweitung der einstweiligen Verfügung auf ein halbes Jahr bzw. ein Jahr;

n Ausweitung des Rechtes von Opfern auf psychosoziale und juristische Prozessbegleitung auch in zivilrechtlichen Verfahren.

In der Stellungnahme wird auch über eine bereits erfolgte Verbesserung berichtet, nämlich die Erhöhung der Mittel für die Betreuung der Opfer familiärer Gewalt durch die Interventionsstellen.<sup>61</sup>

Eine weitere konkrete Verbesserung ist auch eine Verordnung des Bundesministeriums für Justiz, mit der bei grösseren Staatsanwaltschaften (ab zehn Bediensteten) eine Sonderzuständigkeit für den Bereich Gewalt im sozialen Nahraum eingerichtet wurde. Diese Verordnung trat im Jänner 2008 in Kraft und stellt einen wichtigen Fortschritt dar, da zur effektiven Prävention im Bereich der sehr komplexen Probleme «Gewalt in Beziehungen» und «Gewalt in der Familie» speziell geschulte und professionell agierende StaatsanwältInnen notwendig sind. Gegen diese Verordnung gibt es zum Teil Widerstände in den Staatsanwaltschaften, doch ist zu hoffen, dass sich dies bessert und Österreich diese Spezialisierung, die sich in anderen Ländern als effektiv erwiesen hat, beibehält und weiterentwickelt.<sup>62</sup>

Die Stellungnahme enthält auch Massnahmen wie:

n die Verbesserung des Vorgehens der staatsanwaltschaftlichen Behörden und Gerichte in Fällen von Gewalt in der Familie durch ein detailliertes neues Modell besserer Dokumentation,

n Schulungsvorhaben für die Justiz,

n die Einrichtung von regelmässigen Runden Tischen auf Ebene der Landesgerichte und Staatsanwaltschaften mit den örtlichen Opferschutzeinrichtungen.

Die Autorinnen erhielten vom CEDAW-Komitee die Gelegenheit, zu diesen Ausführungen Österreichs über die Umsetzung der Empfehlungen Stellung zu nehmen. Sie begrüsst die Massnahmen im Grossen und Ganzen, kritisierten aber auch, dass einige noch nicht oder nicht gut funktionieren (z.B. fehlt die Implementierung des Modells zur Verbesserung des Vorgehens der staatsanwaltschaftlichen Behörden und Gerichte in Fällen von Gewalt in der Familie). Andere Massnahmen seien noch nicht realisiert, wie zum Beispiel der Runde Tisch im Bereich Wien oder die weite

Verbreitung der CEDAW-Entscheidungen. Es fehlen zum Teil noch konkrete Schritte der Umsetzung, und die Autorinnen haben dazu in ihrer Stellungnahme Vorschläge erarbeitet und dem CEDAW-Komitee übermittelt.<sup>63</sup>

Die Autorinnen sehen auf der politischen Ebene einen klaren Willen zur Umsetzung der CEDAW-Empfehlungen im Rahmen der beiden Beschwerden. Für problematisch halten sie jedoch die Umsetzung auf Ebene der Justiz. Das Wissen darüber, dass Völkerrecht und Völkerrechtsentscheidungen für die nationale Ebene relevant und anzuwenden sind, scheint nicht überall vorhanden zu sein. So erklärte das oberste Gericht im Amtshaftungsverfahren, in dem die Kinder von Sahide Schadenersatz forderten, dass die Empfehlungen des CEDAW-Komitees für das Verfahren nicht relevant wären und von den nationalen Gerichten nicht einbezogen werden müssten.<sup>64</sup> Dies stellt eine bedenkliche Aushebelung des Völkerrechtes dar. Es ist daher dringend notwendig, dass die MitarbeiterInnen der Justiz, insbesondere RichterInnen in der Anwendung des Völkerrechts intensiv geschult werden.

## 7. Analyse und Schlussfolgerungen

### 7.1 Analyse

Aufbauend auf den vorangegangenen Darstellungen der Frauenrechtskonvention CEDAW und des dazu gehörenden Fakultativprotokolls im Allgemeinen sowie den Berichten über die Anwendung des Fakultativprotokolls in zwei Fällen soll nun die eingangs formulierte Fragestellung beantwortet werden: Welchen Stellenwert hat eine internationale Konvention wie CEDAW auf der nationalen Ebene und welches Potenzial für konkrete Verbesserungen wohnt ihr inne? Zu dieser Fragestellung wurden zwei Annahmen formuliert: erstens, dass internationales Recht auf der nationalen Ebene an sich eine geringe Rolle spielt, und zweitens, dass Entscheidungen wie diejenigen des CEDAW-Komitees einen wichtigen Einfluss auf die Rechtslage und Rechtspraxis im Bereich der Prävention von Gewalt an Frauen haben können, vorausgesetzt es gibt AkteurInnen wie NGOs, die über Wissen und Zugang zu internationalem Recht verfügen.

Für die Bejahung der ersten Annah-

me, dass internationales Recht auf der nationalen Ebene an sich eine geringe Rolle spielt, sprechen zwei Hinweise: einmal die Art und Weise der Argumentation Österreichs zur Ablehnung der Zulässigkeit der Beschwerde und zweitens die Nicht-Anerkennung der CEDAW-Entscheidung auf nationaler Ebene. Bei ersterer ist zu erkennen, dass die Verpflichtung im Rahmen der Frauenrechtskonvention bei der Prävention von Gewalt in jedem Fall mit angemessener Sorgfalt vorzugehen, nicht verstanden wurde. Bestürzend ist das *victim blaming*, vor allem im Fall von Sahide, mit dem von Fehlern der Behörden abgelenkt und die Verantwortung dem Opfer zugeschoben wird. Diese «Verschiebung der Verantwortung auf die Opfer» scheint im Fall von Sahide der Mechanismus zu sein, der zur Nicht-Übernahme der Verantwortung für die angemessene Sorgfalt führt. Im Fall vom Fatma geschieht dies durch «Verschiebung der Verantwortung für das Opfer auf die Verantwortung für den Täter», indem argumentiert wird, dass eine Haft zu sehr in die Grundrechte des Täters eingegriffen hätte.

Sehr problematisch ist auch, dass in der österreichischen Argumentation, vor allem im Fall von Sahide, an die Opfer Ansprüche gestellt und dass vor allem von ihnen (nicht vom Täter) Schritte erwartet werden, z.B. sich zu trennen oder eine Schutzverfügung zu beantragen. Hier muss klargestellt werden, dass Opfer natürlich das Recht, aber nicht die Pflicht zu solchen Schritten haben. Auch wenn Opfer keine Schutzmassnahmen beantragen und sich nicht trennen, haben sie das Recht, vor Gewalt geschützt zu werden. Es ist das Recht jedes Opfers, selbst zu entscheiden, ob und wann es sich vom Partner trennt. Hingegen muss der Anspruch und die Erwartung, die Gewalt zu beenden, an den Täter gestellt werden; in Bezug auf den Täter müssen dazu effektive Massnahmen ergriffen werden.

Es ist auch ein gefährlicher Irrglaube anzunehmen, Opfer könnten durch ein bestimmtes Verhalten, z.B. indem sie sich trennen, die Gewalthandlungen des Täters verhindern. Wenn überhaupt, dann sind es defensive Massnahmen, die in einer gefährlichen Situation eine Gewalteskalation verhindern – zu tun, was der Täter will, sich nicht zu trennen, keine rechtlichen Schritte zu unternehmen usw. Gerade die Trennung kann zu einer Eskalation der Gewalt führen. Von Frauen zu verlangen, sich zu trennen, und

sie dann nicht ausreichend zu schützen, weil der Täter frei ist, weitere Gewalt auszuüben, ist daher nicht nur moralisch problematisch, sondern auch gefährlich.

Ein weiterer problematischer Punkt besteht nach Meinung der Autorinnen darin, dass die Beweissicherung bei Gewalt an Frauen in der Familie oft unzureichend ist und dass dies mit ein Grund dafür ist, dass es oft zu Freisprüchen kommt. Oft wird von der Polizei nicht einmal eine Fotodokumentation der Verletzungen angefertigt. Jedes Gericht hat freie Beweiswürdigung und kann alle Beweise, nicht nur die Aussage des Opfers, einbeziehen. Bei Gewalt in der Familie haben in Österreich Familienmitglieder das Recht, sich der Aussage zu entschlagen. Diese rechtliche Bestimmung bringt mit sich, dass die Aussage des Opfers nicht immer zur Verfügung steht. Häufig genügt dem Gericht auch die Aussage des Opfers alleine nicht. Daher ist es unerlässlich möglichst viele Beweise zu sichern, um die Anklage nicht nur auf die Aussage des Opfers aufbauen zu müssen (Fotodokumentation von Verletzungen und Tatorten, gerichtsmedizinische Untersuchungen, Sicherstellung von Tatwaffen, Sicherstellung von Kleidung, Sicherung von DNA-Spuren, Aussagen von ZeugInnen, Wahrnehmungen der Polizei usw.). Nur so können Täter, die in der Familie Gewalttaten begehen, zur Verantwortung gezogen werden. Gehen die Strafverfolgungsbehörden bei der Beweissicherung nicht rasch und genau vor, haben Täter eine gute Chance, straffrei zu bleiben. Leider ist die professionelle und umfassende Beweissicherung in Österreich noch nicht Standard.

Problematisch ist auch die in der Argumentation Österreichs sichtbare Tendenz, Einstellungen und Freisprüche damit zu begründen, die Opfer hätten nicht ausgesagt oder keine Bestrafung gewollt. Damit wird die Verantwortung wie gesagt auf die Opfer geschoben oder es wird vorgegeben, in ihrem Interesse zu handeln. Dies entspricht nicht der Gesetzeslage, denn Gewalttaten sind in Österreich Officialdelikte, die vom Staat angeklagt und verfolgt werden, unabhängig davon, ob das Opfer dies will oder nicht.

Es ist daher sehr wichtig, dass das CEDAW-Komitee durch seine Entscheidung die Verantwortung für den bestmöglichen Schutz der Opfer wieder dorthin verlagert, wo er tatsächlich liegt – nämlich bei Polizei und Justiz. Im Fall von Sahide haben Polizei und Staatsanwaltschaft die Rechte der Frau verletzt,

im Fall von Fatma nur die Staatsanwaltschaft, so lautet die Entscheidung des Komitees. Dass auch diese in Österreich noch nicht allorts richtig verstanden wird, zeigt die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs, die die CEDAW-Entscheidung schlichtweg als irrelevant erklärt. Hier ist in Österreich wie gesagt noch viel zu tun, um Völkerrecht auf nationaler Ebene die entsprechende Relevanz zu verleihen und sicherzustellen, dass Allgemeine Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Bürgerinnen garantiert werden.

Für die zweite Annahme, dass Entscheidungen wie diejenigen des CEDAW-Komitees einen wichtigen Einfluss auf die nationale Rechtslage und Rechtspraxis im Bereich der Prävention von Gewalt an Frauen haben können, vorausgesetzt es gibt AkteurInnen wie NGOs, die über Wissen und Zugang zu internationalem Recht verfügen, gibt es ebenfalls Hinweise. Auch wenn die beiden CEDAW-Entscheidungen auf die Haltung der Justiz bisher wenig Einfluss hatten, so sind doch zahlreiche Einflüsse auf die Politik, die Gesetzgebung und die Rechtspraxis zu erkennen: im Zuge der Beschwerden und der Umsetzung der CEDAW-Empfehlungen wurden von Bundesministerinnen Pressestatements gegeben und Verordnungen erlassen und vom Parlament Gesetze geändert. Weitere vielfältige Massnahmen zur Verbesserung des Opferschutzes sind in Planung.

Dass diese Prozesse geführt wurden, ist der Entscheidung der beiden NGOs (Verein Frauenrechtsschutz und Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie), eine Beschwerde einzubringen, zu verdanken. Der Entschluss kam allerdings nicht aus dem Nichts, sondern konnte deswegen getroffen werden, weil die beiden NGOs schon seit einigen Jahren in internationale Frauen- und Menschenrechtsaktivitäten involviert waren. Sie hatten sich auch aktiv dafür eingesetzt, dass es diese Beschwerdemöglichkeit in Form des Fakultativprotokolls gibt, damit die Frauenrechtskonvention auch im Alltagsleben von Frauen eine Bedeutung hat. Doch die beiden NGOs brachten nicht nur die Beschwerde ein – sie sorgten auch aktiv dafür, dass die Öffentlichkeit vom Verfahren und den Entscheidungen erfuhr, und setzen sich für die Umsetzungen der Empfehlungen des CEDAW-Komitees ein. Ohne diese aktive Rolle der beiden NGOs hätte die Beschwerde vermutlich weniger Aufmerksamkeit erhalten.

## 7.2 Schlussfolgerungen

CEDAW und das Fakultativprotokoll können wichtige Instrumente zur Verbesserung des Schutzes von Frauen vor Gewalt sein. Die beiden Entscheidungen sind nicht nur für Österreich relevant, sondern für alle Staaten die CEDAW ratifiziert haben. Sie können und müssen daher angewendet werden, in rechtlichen Verfahren wie auch in politischen Beratungen und Verhandlungen.

Es ist wichtig, dass in allen Ländern, die CEDAW ratifiziert haben, die für Gewaltprävention verantwortlichen Behörden, die politisch Verantwortlichen sowie auch Frauen- und Menschenrechtsorganisationen über diese beiden Entscheidungen informiert werden. Frauen- und Menschenrechtsorganisationen sollen Schulungen erhalten und organisieren, um Wissen über CEDAW und andere völkerrechtliche Bestimmungen sowie die Fähigkeit zu erwerben, diese anzuwenden und Beschwerden einzubringen; Staaten sollen NGOs darin unterstützen und fördern.

Dies sind wichtige Beiträge gegen Gewalt an und Diskriminierung von Frauen und zur Förderung der Gleichheit zwischen Frauen und Männern sowie Beiträge zur Stärkung der Frauen- und Menschenrechte auf nationaler und internationaler Ebene und zur Förderung der demokratischen Entwicklung.

Die beiden Kernaussagen der Entscheidung sind richtungweisend für die Prävention von Gewalt an Frauen:

Das Recht eines Täters darf nicht Vorrang haben vor dem Menschenrecht einer Frau auf Leben und körperliche und geistige Unversehrtheit und

es genügt nicht, gute und umfassende Gesetze zu haben, diese müssen auch zum Schutz jeder einzelnen Frau angewendet werden.

Es ist wichtig, Sahide und Fatma und die vielen Frauen, die in Europa täglich durch Gewalt von Männern ihr Leben verlieren, nicht zu vergessen. Die Zahl der Morde an Frauen ist immer noch erschreckend hoch, daher fordert die *Task Force to combat violence against women, including domestic violence*, dass in Europa eine Stelle (*Femicide Watch*) eingerichtet wird, um diese schwerste Form der Gewalt an Frauen zu beobachten und entsprechende Massnahmen zur Verhinderung von Frauenmorden zu treffen. Weiter fordert die *Task Force*, dass zur Stärkung der Menschenrechte von Frauen auf Europäischer Ebene eine rechtlich

bindende Konvention gegen alle Formen der Gewalt an Frauen beschlossen werden soll. Damit soll erreicht werden, dass die Mitglieder des Europarates sich noch stärker als bisher für die Prävention von Gewalt an Frauen einsetzen.<sup>65</sup>

## 8. Literatur

**Association for Women's Access to Justice/ Vienna Intervention Centre against Domestic Violence** (2008): Comments of the authors on the State Party's Response concerning the recommendations of the CEDAW Committee regarding Communications No 5/2005 and No 5/2005.

**Bunch, Charlotte / Reilly, Niamh** (1994): *Demanding Accountability. The Global Campaign and Vienna Tribunal for Women's Rights*, New York.

**Bundeskanzleramt / Bundesministerin für Frauen** (Hg) (2007): *Was ist CEDAW? Die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Menschenrechte von Frauen und was sie bedeuten*, Wien.

**Bundeskanzleramt / Bundesministerin für Frauen, Medien und Regionalpolitik** (2008): *10 Jahre Österreichische Gewaltschutzgesetze, Tagungsdokumentation der Internationalen Tagung im Rahmen der Kampagne des Europarates gegen häusliche Gewalt an Frauen 5. - 7. November 2007 Wien und St. Pölten*, Wien.

**Council of Europe** (2008): *Council of Europe task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence (EG-TFV) - Final Activity Report, Gender Equality, and Anti-Trafficking Division / Directorate General of Human Rights and Legal Affairs*, Strasbourg.

**Gaudart, Dorothea** (2007): *Wie ist CEDAW entstanden? Entstehungsgeschichte der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau*, in: *Bundeskanzleramt / Bundesministerin für Frauen* (Hg): *Was ist CEDAW? Die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau Menschenrechte von Frauen und was sie bedeuten*, Wien, 13-17.

**Logar Rosa** (2000): *Feministinnen und Staat gegen Männergewalt*, in: *Schwarzer Alice* (Hg): *Man wird nicht als Frau geboren*, Köln, S. 191-204.

**Logar, Rosa** (2004): *Global denken – lokal handeln. Die Frauenbewegung gegen Gewalt in Österreich*, in: *Verein Autonome österreichische Frauenhäuser* (Hg.): *30 Jahre Frauenhausbewegung in Europa*, Wien, 84-123.

**Republik Österreich** (2008): Stellungnahme der Republik Österreich zu den Empfehlungen des CEDAW-Komitees vom 6. August 2007 betreffend die Mitteilungen Nr. 5/2005 und Nr. 6/2005, Wien.

**Schöpp-Schilling / Hanna Beate** (2007): Was ist CEDAW? Einführung in die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, in: Bundeskanzleramt/Bundesministerin für Frauen (Hg): Was ist CEDAW? Die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Menschenrechte von Frauen und was sie bedeuten, Wien, 07-11.

**Sporrer, Anna** (2001): Leitfaden zum Fakultativprotokoll der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau, MA57 - Frauenbüro d. Stadt Wien, Milena Verlag Wien.

**Tertinegg, Karin** (2007): Welche Bedeutung hat CEDAW? Menschenrechte von Frauen und Verpflichtungen für Österreich, in: Bundeskanzleramt / Bundesministerin für Frauen (Hg): Was ist CEDAW? Die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Menschenrechte von Frauen und was sie bedeuten, Wien, 18-23.

**Tertinegg, Karin** (2007): Wie können Frauen CEDAW verwenden? Das Fakultativprotokoll der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, in: Bundeskanzleramt / Bundesministerin für Frauen (Hg): Was ist CEDAW? Die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Menschenrechte von Frauen und was sie bedeuten, Wien, 24-28.

**United Nations** (1993a): Vienna Declaration, UN Dokument A/CONF.157/DC/1/Add.1, Vienna.

**United Nations** (1979): Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, New York.

**United Nations / CEDAW Committee** (1989): General Recommendation No. 12 on violence against women, 8th session, New York.

**United Nations / CEDAW Committee** (1990): General recommendation No. 14 on female circumcision, ninth session, New York.

**United Nations / CEDAW Committee** (1992): General Recommendation No. 19 on Violence against Women, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW) 11th session, 1992, New York.

**United Nations / CEDAW Committee** (2003): Reporting Guidelines, HRI/GEN/2/Rev.1/Add.25 May 2003. New York.

**United Nations / CEDAW Committee** (2008): General Recommendation No. 26 on Women Migrant Workers, forty-second session, 1992, Geneva.

**United Nations / CEDAW Committee** (2007a): Views of the CEDAW Committee under article 7, para 3, of the Optional Protocol to the CEDAW Convention (thirty-ninth session), Communication No. 5 /2005, Nr CEDAW/C/39/D/5/2005: [www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/dec-views.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/dec-views.htm).

**United Nations / CEDAW Committee** (2007b): Views of the CEDAW Committee under article 7, para 3, of the Optional Protocol to the CEDAW Convention (thirty-ninth session), Communication No. 56/2005, CEDAW/C/39/D/6/2005: [www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/dec-views.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/dec-views.htm).

**Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie** (2008): Tätigkeitsbericht, Wien, Eigenvervielfältigung und Internet: [www.interventionsstelle-wien.at](http://www.interventionsstelle-wien.at).

#### Anmerkungen

- 1 Gleichbedeutend mit Völkerrecht.
- 2 Internationale Rechtsinstrumente der Vereinten Nationen siehe: <http://www2.ohchr.org/english/law/>.
- 3 Siehe European Court of Human Rights: M.C. v. Bulgaria Nr 621/04.12.2003 (Vergewaltigung, die vom bulgarischen Gericht nicht entsprechend verfolgt und bestraft wurde) und Kontrova vs Slovakia, No 7510/04, 31.05.2007 (Zwei Kinder wurden vom Vater getötet, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte befand, dass die Behörden es versäumt hatten, das Leben der Kinder zu schützen.) siehe: <http://www.echr.coe.int/ECHR/>.
- 4 Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women – Deutscher Text siehe: [http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0\\_108.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_108.html).
- 5 Stand 15. Februar 2008; nicht ratifiziert haben: Iran, Somalia, Sudan, Nauru, Katar, Tonga, Niue und der Vatikanstaat. Die USA haben unterschrieben, aber bisher noch nicht ratifiziert; viele Staaten haben mit Vorbehalt unterzeichnet und sich nicht zur Einhaltung aller Artikel verpflichtet.
- 6 Die Frauenstatuskommission tagt im März jedes Jahres für zwei Wochen in New York; sie hat 45 Mitglieder, die jeweils für 4 Jahre gewählt werden; siehe: <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/index.html>.
- 7 Gaudart 2007.

8 United Nations/CEDAW Committee 1989, 1990, 1992, siehe: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/comments.htm>.

9 United Nations/CEDAW Committee 1992: Art. 6, Übersetzung der Autorin.

10 United Nations/CEDAW Committee 1992: Art. 9, Übersetzung der Autorin.

11 Im Deutschen wird das CEDAW-Komitee meist mit CEDAW-Ausschuss übersetzt, die Autorin verwendet jedoch den Begriff CEDAW-Komitee, website des CEDAW-Komitee: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/index.htm>.

12 Allgemeine Empfehlungen des CEDAW-Komitees siehe: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/comments.htm>.

13 United Nations / CEDAW Committee 2008.

14 Schöpp-Schilling 2007.

15 United Nations/CEDAW Committee 2003-Reporting Guidelines:

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reporting.htm#guidelines>.

16 Diese werden auch auf der Website des CEDAW-Komitees veröffentlicht, wie z.B. der aktuelle Schattenbericht der Schweiz zur Überprüfung des 3. Staatenberichtes im Juli 2009:

[http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/AI\\_Swiss\\_Section\\_Germany\\_cedaw42\\_report.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/AI_Swiss_Section_Germany_cedaw42_report.pdf).

17 IWARA Aktivitäten zu CEDAW siehe: <http://www.iwara-ap.org/protocol.htm>.

18 CEDAW Sessions siehe:

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/sessions.htm>.

19 Fakultativprotokoll Deutscher Text siehe: [http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0\\_108\\_1.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_108_1.html).

20 Siehe Optional Protocol:

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/>.

21 Im vorliegenden Text verwendet die Autorin den Begriff Beschwerde.

22 Siehe auch Sporrer 2001; Tertinegg 2007.

23 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights:

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/index.htm>.

24 Bunch/Reilly 1994; Logar 2004.

25 United Nations 1993.

26 Zur Struktur und den Aktivitäten des Netzwerkes siehe die website von WAVE:

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

27 Sporrer 2001.

28 Informationen über den Verein Frauenrechtsschutz siehe:

<http://www.frauenrechtsschutz.at/Content.Node/index.php>.

29 Das Bundesgesetz zum Schutz bei Gewalt in Familien ist seit 1.5.1997 in Kraft und wurde per 1.1.2000 novelliert: Bundesgesetzblatt 759. Bundesgesetz: Bundesgesetz zum Schutz vor Gewalt



in der Familie – GeSchG (NR: GP XX RV 252 AB 407 S.47.BR:5300 AB 5311 S. 619.), 30. Dez. 1996; 146. Bundesgesetz: Sicherheitspolizeigesetz-Novelle 1999 (NR: GP XX RV 1479 AB 2023 S. 182. BR: 6016 AB 6025 S. 657.) Ausgegeben am 13. August 1999 Teil I.

30 Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie 2008.

31 Logar 2000.

32 Heute ist dies durch die neue Strafprozessordnung 2006 Gesetz; die Novellierung der Strafprozessordnung brachte eine weitere wichtige Verbesserung für Opfer, nämlich das Recht auf psychosoziale und juristische Prozessbegleitung in Strafverfahren; siehe Begleitstudie zur Prozessbegleitung:  
[http://www.bmj.gv.at/\\_cms\\_upload/\\_docs/studie2007\\_prozessbegleitung\\_ikf.pdf](http://www.bmj.gv.at/_cms_upload/_docs/studie2007_prozessbegleitung_ikf.pdf).

33 Auch dies ist heute in der Strafprozessordnung verankert.

34 Bundeskanzleramt 2008.

35 Siehe Infofolder zum Schutz bei Gewalt in der Familie auf der Website der Infostelle der autonomen österreichischen Frauenhäuser:  
[www.aofef.at](http://www.aofef.at).

36 Gefährlichkeit liegt vor, wenn mehrere der folgende Faktoren zusammenkommen: wiederholte und zunehmende Gewalt, Gewalt mit erheblichen Verletzungen; besonders gefährliche Formen der Gewalt wie Würgen, Drohungen mit dem Umbringen, Waffenbesitz, extreme Eifersucht, der Täter will die Trennung nicht akzeptieren, Alkoholmissbrauch gepaart mit Gewalt, Auslöser wie Trennung oder Scheidung.

37 Bundeskanzleramt 2008 – Beitrag 10 Jahre Erfahrungen mit österreichischen Gewaltschutzgesetzen, 20–26.

38 Siehe CEDAW Optional Protocol 1999, Article 11: «A State Party shall take all appropriate steps to ensure that individuals under its jurisdiction are not subjected to ill treatment or intimidation as a consequence of communicating with the Committee pursuant to the present Protocol.»

39 Die Autorin ist der Ansicht, dass BehördenvertreterInnen, die der Meinung sind, Opfer familiärer Gewalt sollten zur Aussage verpflichtet werden, konsequenterweise eine entsprechende Gesetzesinitiative ergreifen sollten, um alle Personen zu einer Aussage zu verpflichten, statt Personen, die das Recht, nicht gegen Familienmitglieder auszusagen, in Anspruch nehmen, zu kritisieren.

40 United Nations/CEDAW 2007a: para 4.8.

41 Ebenda para 8.6.

42 Ebenda.

43 Ebenda para 4.13.

44 Ebenda.

45 Ebenda para 4.14.

46 Ebenda para 8.17, Übersetzung der Autorin.

47 United Nations/CEDAW 2007b: para 4.2. Übersetzung der Autorin.

48 United Nations/CEDAW 2007a: para 12.1.4, S 24, Bundeskanzleramt – nichtamtliche Übersetzung aus dem Englischen, Quelle: Website des Bundeskanzleramtes/Bundesministerin für Frauen:  
<http://www.frauen.bka.gv.at/site/5548/default.aspx>.

49 United Nations/CEDAW 2007a: para 12.1.5.

50 CEDAW 2007b: para 12.1.4.

51 Ebenda: para 12.1.5.

52 CEDAW 2007a und b: para 12.1.2.

53 CEDAW 2007a: para 12.1.5 und CEDAW 2007b: para 12.1.5.

54 CEDAW 2007a und b: para 12.3 a-d.

55 Falter Nr 26/2005: 8 Wenn der Staat versagt.

56 Falter Nr 26/2005:12 Der Saat muss handeln.

57 Doris Bures Presseaussendung 28.11.2007: UN-Frauenrechtskonvention ist wesentliche Basis für die Gleichstellung der Geschlechter.  
[http://www.bka.gv.at/site/cob\\_\\_26061/5369/default.aspx](http://www.bka.gv.at/site/cob__26061/5369/default.aspx).

58 Siehe Website des Bundesministeriums für Justiz:  
<http://www.bmj.gv.at/themen/index.php?nav=90>.

59 Republik Österreich 2008: 2.

60 Die Beschlussfassung soll noch im März 2009 erfolgen und das Gesetzespaket im Sommer in Kraft treten.

61 Die Mittel wurden 2007 um ca. 60% erhöht und damit konnte in Wien wieder die Betreuung aller Opfer häuslicher Gewalt nach Polizeinterventionen gewährleistet werden, was vorher drei Jahre lang wegen fehlender Ressourcen nicht mehr möglich gewesen war.

62 Bundeskanzleramt 2008.

63 Association for Women's Access to Justice/ Vienna Intervention Centre against Domestic Violence 2008; [www.interventionsstelle-wien.at](http://www.interventionsstelle-wien.at).

64 Entscheidung des Obersten Gerichtshofs vom 29.11.2007, Aktenzahl: 1 Ob 234/07d.

65 Council of Europe 2008; Taks force to combat violence against women, including domestic violence Final activity report:  
[http://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/Final\\_Activity\\_Report.pdf](http://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/Final_Activity_Report.pdf).

Rosa Logar, dipl. Sozialarbeiterin und Supervisorin, ist Geschäftsführerin der Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie und Vorsitzende des Vereins autonome österreichische Frauenhäuser; Mitbegründerin des ersten Frauenhauses in Österreich (1978) und des Europäischen Netzwerks WAVE (Women against Violence Europe, 1994); Dozentin an der Fachhochschule und am BA Sozialarbeit in Wien; Mitglied des UN Expert-Meetings Good practices in legislation on violence against women (2008); von 2006 bis 2008 Mitglied der Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence des Europarates.

**Kontakt:**

[rosa.logar@interventionsstelle-wien.at](mailto:rosa.logar@interventionsstelle-wien.at)