

Aktuelle Empfehlungen des UN Frauenrechtskomitees zu Gewalt gegen Frauen

Der Artikel erschien im Tätigkeitsbericht 2009 der Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie, erstellt von: Rosa Logar, Klara Weiss, Maja Sticker, Anja Gurtner. Wien, Mai 2010.

Die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frauen (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women/CEDAW) der Vereinten Nationen wurde 1980 von Österreich unterzeichnet und zwei Jahre später ratifiziert. Damit hat sich der Staat international verpflichtet, gegen jegliche Formen der Diskriminierung von Frauen aufzutreten. Über die Umsetzung der Konvention im jeweiligen Land haben die Vertragsstaaten regelmäßig einen Bericht an das CEDAW-Komitee zu übermitteln.¹ In der Regel wird der Report der Regierung durch einen Bericht von Nichtregierungsorganisationen ergänzt. Auf Grundlage dieser Ausführungen verfasst das CEDAW-Komitee sogenannte „allgemeine Empfehlungen“ und „abschließende Bemerkungen“. Jeder Vertragsstaat ist nach Völkerrecht dazu verpflichtet, den Auffassungen und Empfehlungen des CEDAW-Komitees zu folgen. Zuletzt brachte Österreich im Jahr 2004 einen Länderbericht an das CEDAW-Komitee ein, der nächste wird für 2011 erwartet.

Im Jahr 2000 trat auch das sogenannte CEDAW Fakultativprotokoll in Kraft. Damit wurden zusätzliche Mechanismen eingeführt, mit denen Einzelpersonen und Personengruppen das Recht erhalten, sich (nach Ausschöpfung innerstaatlicher Instanzen) an den CEDAW-Ausschuss zu wenden, wenn sie sich in den, in der Konvention verankerten Rechten verletzt fühlen. Eine Möglichkeit unter dem Zusatzprotokoll ist die Individualbeschwerde. Der Verein Frauen-Rechtsschutz und die Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie brachten im Jahr 2004 zwei solcher Beschwerden gegen Österreich ein. Diese betrafen die Ermordung zweier Frauen durch ihren Ehemann in den Jahren 2002 und 2003. Die Täter hatten zuvor zahlreiche Gewalthandlungen begangen und Morddrohungen gegen ihre Frauen ausgesprochen. Diese hatten versucht, sich aus der Gewaltsituation zu befreien, hatten die Drohungen und Gewalttaten bei Polizei und der Staatsanwaltschaft angezeigt und beide Täter waren aus der Wohnung weggewiesen worden. Doch im strafrechtlichen Verfahren wurde die Gefährlichkeit der Täter nicht ausreichend ernst genommen, sie wurden nicht inhaftiert und ermordeten, wie sie es angekündigt hatten, ihre Frauen. Das Komitee, das nach Prüfung der Beschwerden seine Auffassungen übermittelte, stellte in beiden Fällen fest, dass die unter der Konvention garantierten Rechte der Frau von Österreich verletzt wurden und gab Empfehlungen über Maßnahmen ab, die der Vertragsstaat setzen sollte, um seine Verpflichtungen gemäß der Konvention zu erfüllen (vgl. Vereinte Nationen 2007b).

Im folgenden Überblick werden einige der dringendsten Maßnahmen (für den Bereich häusliche Gewalt gegen Frauen) skizziert, zu deren Umsetzung Österreich im Zuge der letzten Begutachtung des CEDAW-Komitees sowie der Individualbeschwerden aufgefordert wurde (vgl. Tertinegg 2009). Ein Schwerpunkt liegt auf Bereichen, in denen die Umsetzung bisher fehlt beziehungsweise nur teilweise erfolgt ist.

Mit dem zweiten Gewaltschutzpaket wurden in Österreich weitere wichtige Maßnahmen zum Schutz von Frauen vor Gewalt gesetzt (siehe dazu Kapitel 5). Ein abschließendes Beispiel aus der Beratungspraxis der Wiener Interventionsstelle zeigt jedoch, dass es insbesondere in der Umsetzung der Gesetze noch weiterer Maßnahmen bedarf, um den Schutz von Frauen vor Gewalt wirksam zu gewährleisten.

¹ In den Berichten werden Maßnahmen und Fortschritte zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen in sämtlichen Lebensbereichen (Ehe und Familie, Arbeits- und Sozialbereich, Bildung und Ausbildung, im politischen und öffentlichen Leben, Gesundheit und Schutz vor Gewalt) dargestellt.

Abschließende Bemerkungen, Empfehlungen und Mitteilungen des CEDAW-Komitees	Status Quo in Österreich
Nationaler Aktionsplan gegen Gewalt	
<p>Die bisherigen Anstrengungen Österreichs, Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen, wurden gewürdigt. Dennoch zeigte sich das CEDAW-Komitee besorgt über das Fehlen einer Strategie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Das Komitee forderte den Staat daher auf, rasch eine „umfassende Strategie oder einen Aktionsplan und eine Kampagne zur Prävention und Beseitigung aller Formen von Gewalt gegen Frauen“ zu erstellen (vgl. Vereinte Nationen 2007a, Punkt 23 & 24).</p> <p>Das Komitee äußerte sich auch besorgt über das Fehlen eines „institutionellen Mechanismus zur Koordinierung, Überwachung und Bewertung von Aktionen auf Regierungsebene zur Verhinderung und Bewältigung“ von Gewalt gegen Frauen. Es forderte den Vertragsstaat daher auf, einen solchen Mechanismus einzusetzen (ebd.).</p>	<p>Trotz gesetzlicher Verbesserungen gibt es nach wie vor keine umfassende Strategie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. In einem Nationalen Aktionsplan (NAP) sollten konkrete Ziele und Maßnahmen festgelegt werden, um eine umfassende Vorgehensweise zur Implementierung der Gesetzgebung zu erreichen. Zuständigkeiten und Kompetenzen für die Erfüllung dieser Maßnahmen werden darin festgelegt, und Kooperationsmechanismen definiert. Zeitpläne und Überprüfungsmaßnahmen sollen die erfolgreiche Umsetzung eines Aktionsplanes gewährleisten.²¹ Koordinierungs- und Überwachungsmechanismen sind für die effektive Umsetzung eines NAP zur Bekämpfung von Gewalt zentral. Eine für diese Aufgaben zuständige Behörde benötigt ausreichende Ressourcen und Kompetenzen. Leider wurde seit den Empfehlungen des CEDAW-Komitees kein derartiger institutioneller Mechanismus entwickelt.</p>
Statistische Datenerfassung	
<p>Die statistische Datenlage in Bezug auf Gewalt gegen Frauen wurde als unzureichend bezeichnet und Österreich aufgefordert, dafür zu sorgen, dass „eine systematische Erfassung von Daten, aufgeschlüsselt nach der Art von Gewalt und der Beziehung des Täters zum Opfer, durchgeführt und öffentlich zugänglich gemacht wird“. Diese Daten sind, so das CEDAW-Komitee, Grundlage für die Überwachung der Umsetzung politischer und unterstützender Maßnahmen (ebd.).</p>	<p>Die statistische Datenerfassung ist weiterhin unzureichend. Zum Teil fehlen Angaben zum Geschlecht von Opfer und Täter oder zur Art ihrer Beziehung, viele Statistiken sind mangelhaft oder existieren gar nicht. Um effektive Maßnahmen zur Prävention von Gewalt gegen Frauen planen zu können, ist eine kontinuierliche und systematische Datenerfassung notwendig, die auch regelmäßig publiziert werden sollte. Für Österreich gibt es auch noch keine repräsentative Studie zu Verbreitung und Formen von Gewalt gegen Frauen. Solche Erhebungen sollten zentrale Wissensgrundlage für die Entwicklung von wirksamen Maßnahmen zur Beseitigung und Prävention von Gewalt gegen Frauen sein.</p>
Justiz	
<p>In den Mitteilungen zur Individualbeschwerde bezüglich der zwei Morde an Frauen durch ihren Ehemann stellte der CEDAW-Ausschuss fest, dass Österreich in beiden Fällen die Rechte der Frauen auf Schutz ihres Lebens und ihrer körperlichen und seelischen Integrität verletzt hat (vgl. Vereinte Nationen 2007b). Die Behörden seien für mangelnde Sorgfalt beim Schutz der Frauen verantwortlich.</p>	<p>In den vergangenen Jahren wurden einige wichtige Verbesserungen im legislativen Bereich vorgenommen, z.B. die Novellierung der Strafprozessordnung 2006, mit der auch das Anti-Stalking Gesetz eingeführt wurde oder das 2. Gewaltschutzgesetz (siehe Kapitel 5). Dennoch mangelt es im Bereich der Justiz nach wie vor an der Umsetzung zentraler Empfehlungen, die der CEDAW-</p>

² vgl. Department of Economic and Social Affairs, Division for the Advancement of Women (2009): Handbook for legislation on violence against women. United Nations. New York; Hagemann-White, Carol (2006): Combating violence against women. Stocktaking study on the measures and actions taken in Council of Europe member States. Strasbourg, Council of Europe.

<p>Aufgrund des Wissens über die Gefährlichkeit der beiden Männer hätten die Behörden diese in Untersuchungshaft nehmen müssen. Die Verhängung der Untersuchungshaft als unverhältnismäßiger Eingriff in die Grund- und Menschenrechte der Männer, wie es Österreich begründet hatte, darf nicht Vorrang vor dem Menschenrecht von Frauen auf Leben und körperliche und geistige Unversehrtheit haben, teilte der Ausschuss mit. Er empfahl dem Vertragsstaat daher u.a. eine verstärkte Umsetzung des Gewaltschutzgesetzes und damit verknüpfter Strafgesetze.</p> <p>Täter sollten streng und umgehend strafrechtlich verfolgt werden und alle straf- und zivilrechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft werden, wenn der Täter eine gefährliche Bedrohung für das Opfer darstellt. Weiters wurde Österreich aufgefordert, eine verbesserte Koordination zwischen Exekutiv- und Justizbeamten, sowie zwischen diesen und regierungsunabhängigen Organisationen sicherzustellen. Die Schulungsprogramme für RichterInnen, AnwältInnen und ExekutivbeamtInnen im Bereich Gewalt in der Familie seien zu intensivieren, so der Ausschuss (ebd., Empfehlungen a–d).</p>	<p>Ausschuss anlässlich der Individualbeschwerden aussprach.</p> <p>Wie die Ermordung der beiden Frauen gezeigt hat, reichen polizeiliche Wegweisungen, Betretungsverbote oder Einstweilige Verfügungen nicht immer aus, um besonders gefährliche Täter zu stoppen. Jemand, der Morddrohungen ausspricht, sollte nicht frei sein, dieses Verbrechen zu begehen.³ 23 Dennoch wird in Fällen von Gewalt in der Familie nur sehr selten eine Untersuchungshaft verhängt.</p> <p>Wenn es dafür rechtliche Gründe gibt, sollte eine Haft vor der Verhandlung verhängt werden, um die Sicherheit der Betroffenen zu gewährleisten.</p> <p>Auch sollten Übertretungen von Einstweiligen Verfügungen als strafbare Handlungen gewertet werden, wie dies in anderen Ländern der Fall ist. In Urteilen und deren Begründungen durch JustizbeamtInnen zeigen sich immer wieder ein Mangel an Wissen und Sensibilität in Fällen von Gewalt gegen Frauen. Intensivere Schulungsmaßnahmen in diesem Bereich wären daher von großer Bedeutung</p>
--	---

Wie aus der tabellarischen Darstellung ersichtlich wird, sind einige der Empfehlungen des CEDAW-Komitees eng miteinander verknüpft. Mit der Erstellung eines Nationalen Aktionsplanes, in dem die verschiedenen Aspekte berücksichtigt und konkrete Ziele, notwendige Schritte, sowie Verantwortlichkeiten ausgearbeitet würden, könnte der Schutz von Frauen gegen Gewalt in Österreich wesentlich verbessert werden. Zudem gibt es auf der Ebene der Justiz vor allem in der Anwendung des Gewaltschutzgesetzes einige gravierende Mängel.

Im folgenden Beispiel einer Klientin der Wiener Interventionsstelle kommen Schwierigkeiten in diesem Bereich zum Ausdruck:

Frau D hatte es nach einer langjährigen Gewaltbeziehung geschafft, sich von ihrem Mann zu trennen. Die beiden haben drei gemeinsame Kinder. Während ihrer Ehe hatte der Mann Frau D jahrelang physisch und psychisch misshandelt und als er sie eines Tages mit Mord bedrohte, flüchtete sie mit ihren Kindern ins Frauenhaus und ein Betretungsverbot wurde erlassen. Eine Anzeige gegen den Gewalttäter wurde jedoch eingestellt. Vor einigen Monaten ließ Frau D sich schließlich scheiden. Doch auch nach der Trennung drohte ihr Ex-Mann über das Telefon (in Gegenwart einer der Söhne), sie zu ermorden. Es wurde eine Einstweilige Verfügung (EV) erlassen und eine Anzeige wegen gefährlicher Drohung erstattet. Bereits vor der Verhandlung verstieß der Mann mehrmals gegen die

³ vgl. 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. http://intste.marmara.co.at/images/doku/stellungnahme_cedaw_2008.pdf (23.4.2010)

EV, in Gesprächen mit der Polizei zeigte er keinerlei Einsicht. Die PolizistInnen, die sich für den Schutz von Frau D einsetzen, bezeichnen den Mann als „tickende Zeitbombe“ – sie schätzen die Gefährlichkeit des Mannes als sehr hoch ein, nicht zuletzt da er bereits jemanden mit einer Waffe verletzt hatte. Des Weiteren weisen Übertretungen gerichtlicher Verfügungen auf eine erhöhte Gefährlichkeit des Täters hin. Aufgrund dessen, als auch der Beweislage, rechneten die Polizei, die Anwältin und die Betreuerin der Wiener Interventionsstelle mit einer Verurteilung des Mannes. Bei der Hauptverhandlung sprach das Gericht ihn jedoch frei. Die Drohung sei eine reine „milieubedingte Unmutsäußerung“ gewesen, so ihre Begründung.⁴ Die Staatsanwältin verzichtete auf einen Einspruch.

Für Frau D bedeutet dieser Freispruch weiteren psychischen Druck. Sie hat große Angst um sich und ihre Kinder und fühlt sich vom Staat im Stich gelassen. Frau D's Ex-Mann hat seither noch mehrmals gegen die EV verstoßen. Doch durch den Freispruch ist es nun sehr schwierig, gegen die Belästigungen und Drohungen des Mannes vorzugehen. Nicht zuletzt zeigt sich hier auch die Schwierigkeit, dass Missachtungen von Einstweiligen Verfügungen nicht geahndet werden können. Durch das Urteil wurden das Leiden, die Angst und der Druck, denen Frau D und ihre Kinder ausgesetzt sind, missachtet und bagatellisiert. Der Gefährder wurde in seiner Auffassung, „niemand könne ihm etwas tun“, bestärkt. Dadurch wird die Arbeit der Opferschutzeinrichtungen und auch der Polizei enorm erschwert. „Was geschieht mit der Gewaltspirale, wenn der Gefährder von höchster Instanz freigesprochen wird?“ fragt die Beraterin der Interventionsstelle. „Sie dehnt sich aus!“. Es stellt sich daher die grundlegende Frage, welche Sicht von Staat und Recht mit Urteilen wie diesen vermittelt wird. Tätern und der Öffentlichkeit wird nicht signalisiert, dass Gewalt gegen Frauen verurteilt wird.

Es reicht eben nicht aus, ein gutes Gewaltschutzgesetz zu haben, dieses muss zum Schutz jeder einzelnen Frau auch angewendet werden (vgl. Logar 2009).

Literatur

Hanak, Gerhard / Krucsay, Brita (2010): ‚Gefährliche Drohungen‘ und die Schutzfunktion staatlicher Interventionen. Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie, Wien.

Logar, Rosa (2009): Die UNO Frauenrechtskonvention CEDAW als Instrument zur Bekämpfung der Gewalt an Frauen: zwei Beispiele aus Österreich. In: Frauenfragen 1/2009, S.22-38.

Tertinegg, Karin (2009): Welche Bedeutung hat CEDAW? Menschenrechte von Frauen und Verpflichtungen für Österreich. In: Bundeskanzleramt–Bundesministerin für Frauen, Medien und öffentlichen Dienst (Hg.): Was ist CEDAW? Die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau Menschenrechte von Frauen und was sie bedeuten. Wien, S. 18-23.

Vereinte Nationen, Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frauen (2007a): Sechster periodischer Bericht Österreichs - Abschließende Bemerkungen des Komitees zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen, 37. Sitzung, 15. Jänner bis 2. Februar 2007 (offizielle

⁴ Eine kürzlich publizierte Studie zeigt auf, dass der Anteil von Verurteilungen bei „gefährlichen Drohungen“ nur acht Prozent beträgt, und die Verfahren sehr oft eingestellt werden, oder es zu Freisprüchen kommt (vgl. Hanak & Krucsay 2010).

Übersetzung, zur Verfügung gestellt von der Bundesministerin für Frauen, Medien und öffentlichen Dienst).

Vereinte Nationen, Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (2007b): Mitteilung Nr. 5/2005, CEDAW /C/39/D/6/2005 &

Mitteilung Nr. 6/2005, CEDAW /C/39/D/6/2005. 39. Sitzung, 23. Juli bis 10. August 2007 (Nicht-amtliche Übersetzung aus dem Englischen, vom BKA/Verfassungsdienst zur Verfügung gestellt).