

# **Gewalt gegen Frauen, kulturelle/religiöse Traditionen und internationale Menschenrechtsstandards.**

## **Kurze Übersicht über den Stand der Diskussion**

*Dr. Judith Wyttenbach, Universität Bern (Schweiz)*

### **I. Kulturrelativismus, Gewalt gegen Frauen und Universalität der Menschenrechte**

Anlässlich der Weltmensenrechtskonferenz von Wien im Jahre 1993 hat die Staatengemeinschaft ein Bekenntnis zur Universalität, zur Einheit und Unteilbarkeit aller Menschenrechte abgelegt und bekräftigt, dass sich dieser Grundsatz uneingeschränkt auf die Achtung und den Schutz der Rechte von Frauen erstrecke. Die Staaten haben — so die Deklaration weiter — diese elementaren Rechtspositionen zu respektieren, ungeachtet ihrer politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und religiösen Ausrichtung<sup>1</sup>.

Den kulturellen bzw. religiösen Hintergründen von Gewalt gegen Frauen widmet sich ein Bericht der UNO-Sonderberichterstatterin über Gewalt gegen Frauen von 2007<sup>2</sup>. Die Berichterstatterin stützt sich dabei massgeblich auf ihre zahlreichen Besuche in verschiedenen Staaten mit unterschiedlichen religiösen, kulturellen, ethnischen und politischen Strukturen. Sie legt dar, dass in allen Weltregionen kulturelle und religiöse Muster primäre Quellen für Rollenstereotype und die Machtverteilung zwischen den Geschlechtern darstellen. Sie hält zudem fest, dass der Grundsatz der Universalität der Frauenrechte zunehmend durch kulturrelativistische Argumente herausgefordert wird<sup>3</sup>.

Religiöse Rechtfertigungsversuche von Gewalt gegen Frauen sind von *kulturell* und *traditionell-patriarchalisch* motivierten Beweggründen in der Regel kaum scharf zu trennen. Kultur, Tradition und Religion sind weder statisch noch homogen, sondern im Innern diversifiziert und verändern sich im Laufe der Zeit. Es sind polymorphe Konstrukte, die je nach Interesse definiert, verwendet und (um)interpretiert werden können. Häufig wird mit Sitte und Moral, religiösem Recht oder Gewohnheitsrecht als Kontrast zu staatlichem Recht und internationalen Standards argumentiert. Gerade die Probleme bei der Umsetzung der Rechte von Frauen zeigen, welche Herausforderung die kulturrelativistische Argumentation für die internationalen Menschenrechtsstandards darstellt. In ihrem Bericht von 2006 hat die Sonderberichterstatterin dazu aufgerufen, die Frage frauenverachtender kultureller Praktiken zum Gegenstand des internationalen Menschenrechtsdiskurses zu machen:

- “(a) drawing on positive elements within culture to demystify the oppressive elements of culture-based discourses;
- (b) demonstrating that culture is not an immutable and homogenous entity; and
- (c) identifying and contesting the legitimacy of those who monopolize the right to speak on behalf of culture and religion. In this context, hegemonic interpretations

---

<sup>1</sup> “While the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds must be borne in mind, it is the duty of States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms”, Report of the World Conference on Human Rights, 13.10.1993, UN Doc. A/CONF.157/24, Vienna Declaration, §5, 18 und 38.

<sup>2</sup> Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, its Causes and Consequences, 17.1.2007, UN Doc. A/HRC/4/23 (Human Rights Council, Fourth session).

<sup>3</sup> A.g.l.O., S. 8, §19.

of culture must be challenged by uncovering the power dynamics that underlie these. (...)”<sup>4</sup>.

Nicht nur Ehrenmorde, Witwenverbrennung, Genitalverstümmelung bei Mädchen oder Zwangsverheiratung können kulturelle/religiöse Hintergründe haben, sondern auch häusliche Gewalt. Alltägliche Gewalt in Familie und in Paarbeziehungen wurde lange als gesellschaftliche Tatsache und als Teil der Geschlechterbeziehung einfach hingenommen und wird in manchen Ländern bis heute kaum bekämpft. Diese Akzeptanz und die mit ihr verbundene Schonung der Täter sind im Wesentlichen in jeder Gesellschaft (auch) auf dem Fundament kulturell-traditioneller Gebräuche entstanden, die der Unterdrückung und Diskriminierung der Frauen und Mädchen und dem Erhalt bestehender Privilegien dienen.

## II. Auswirkungen

Religiös/kulturell begründete Hindernisse bei der internationalen Institutionalisierung und Durchsetzung der Menschenrechte von Frauen finden sich auf verschiedenen Ebenen.

- a) *Auf der Stufe der Erarbeitung von völkerrechtlichen Deklarationen und Verträgen:* Die umstrittene Kairo-Deklaration über Menschenrechte im Islam<sup>5</sup> hält z.B. fest, dass nur die Männer „im Rahmen der Shari’ah“ das Recht haben, sich frei zu bewegen (Art. 12) und dass die körperliche Integrität verletzt werden darf, wenn dies durch die Shari’ah autorisiert ist (Art. 2 lit. d);
- b) *Auf der Stufe des völkerrechtlichen Vertragsbeitritts:* Religiöse/kulturell motivierte Vorbehalte bzw. auslegende Erklärungen wurden von manchen Staaten sowohl bei der Ratifikation der Frauenrechtskonvention als auch der Kinderrechtskonvention abgegeben. Typischerweise wird dabei die Geltung einer Bestimmung nur soweit übernommen, als sie mit den religiösen Gesetzen und Traditionen übereinstimmt<sup>6</sup>. Viele dieser Vorbehalte sind unter den Voraussetzungen der Wiener Vertragsrechtskonvention (Art. 19ff. VRK) zumindest fragwürdig, da sie häufig sehr generell formuliert sind und nur schwer mit Gegenstand und Zweck der Abkommen zu vereinbaren sind. Bezeichnend ist, dass einige Staaten kaum Vorbehalte zu Bestimmungen in den beiden UNO-Menschenrechtspakten erklärt haben, wohl aber zu praktisch gleich lautenden Normen in der Frauenrechtskonvention. Dies zeigt, dass die scheinbar universell für Frau und Mann geltenden Pakte von manchen Staaten faktisch als Konventionen unter Ausschluss elementarer Rechte der Frauen rezipiert worden sind<sup>7</sup>;

---

<sup>4</sup> Report of the UN Special Rapporteur on Violence Against Women, its Causes and Consequences, Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective: Violence Against Women. The Due Diligence Standard as a Tool for the Elimination of Violence Against Women, UN Doc. E/CN.4/2006/61, 20.1.2006, §85.

<sup>5</sup> Angenommen am 5.8.1990 an der 19. Islamkonferenz der Außenminister islamischer Staaten, U.N. GAOR, enthalten in U.N. Doc. A/CONF.157/PC/62/Add.18 (1993) [English translation].

<sup>6</sup> Vgl. z.B. die Vorbehalte von Algerien, Jordanien, Niger, Ägypten und Bahrain zu CEDAW.

<sup>7</sup> Siehe dazu CEDAW-Committee, General Recommendations No. 4 (1987) und 20 (1992), UN Doc. A/47/38 sowie Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 5 (2003), §13ff., UN Doc. CRC/GC/2003/5; Amnesty International, Reservations to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - Weakening the Protection of Women From Violence in the Middle

- c) *Auf der Stufe der innerstaatlichen Umsetzung*: Häufig führt die Zurückhaltung des Staates im privaten Bereich dazu, dass Gewalt gegen Frauen nachlässig behandelt wird. Dies reicht von der Verschleppung von Verfahren über gänzliche Untätigkeit bis hin zur aktiven Deckung der Täter. Ein Teil des Problems können lokale, religiös geprägte Stammesrechte darstellen, die der Durchsetzung eines wirksamen Schutzes für Frauen entgegenstehen. Viele Staaten, insbesondere auch in West- und Nordeuropa, sind zwar bezüglich der unmittelbaren Schutzhandlungen durch Polizei und Gerichte wesentliche Schritte weiter gekommen, doch auch in diesem Teil der Welt ist man nach wie vor zurückhaltend damit, die der Gewalt zugrunde liegenden sozialen und kulturellen Strukturen zu analysieren und zu verändern<sup>8</sup>.

### **III. Gewalt gegen Frauen und internationale Menschenrechtsinstrumente**

Im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen sind zwei Kategorien internationaler Instrumente zu unterscheiden: Die allgemeinen internationalen und regionalen Menschenrechtsabkommen einerseits und die frauenspezifischen Abkommen andererseits. Eine Untersuchung dieser Instrumente und der verschiedenen Dokumente der Überwachungsorgane zeigt, dass das Thema Gewalt gegen Frauen in der internationalen Agenda seit rund 15 Jahren einen festen Platz hat und sich ein normativer Konsens abzeichnet.

#### **1. Frauenspezifische Instrumente**

Mit den Rechten und dem Schutz von Frauen befassen sich das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979 (Frauenrechtskonvention), die Interamerikanische Konvention über die Verhinderung, Bestrafung und Beseitigung der Gewalt gegen Frauen von 1994 (Belem-Konvention) und das Protokoll zur Afrikanischen Charta über die Rechte der Frauen in Afrika von 2003. Ebenfalls der Bekämpfung von Gewalt dienen die internationalen und regionalen Abkommen betreffend den Frauen- und Kinderhandel und zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung<sup>9</sup>.

---

East and North Africa Region, 1.11.2004, online auf <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ae98b80.html>.

<sup>8</sup> Report of the Special Rapporteur on Violence Against Women, its Causes and Consequences, Intersections between Culture and Violence Against Women, 17.2.2007, UN Doc. A/HRC/4/34, S. 2, S. 18, §47.

<sup>9</sup> Das neueste Abkommen ist seit 2003 in Kraft: Zusatzprotokoll [zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität] zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels vom 15.12.2000. Eine Übersicht über ältere Abkommen bietet die Website der UNO-Sonderberichterstatterin: <http://www2.ohchr.org/english/issues/women/rapporteur/instruments.htm>. Siehe auch Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention betreffend den Kinderhandel, die Kinderprostitution und Kinderpornographie vom 25.5.2000. Auf europäischer Ebene wurden 2005 die Konvention gegen Menschenhandel und 2007 das Abkommen zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch verabschiedet.

### a) Abkommen zur Bekämpfung von Gewalt

Die amerikanische **Belem-Konvention** befasst sich ausdrücklich und einlässlich mit der Gewalt gegen Frauen. Gemäss Art. 1 und 7 ist jede geschlechtsspezifische Handlung oder Verhaltensweise, welche zu körperlichen, sexuellen oder psychischen Schäden oder Leiden führt, als Gewalt gegen Frauen definiert, unabhängig davon, ob diese in der Öffentlichkeit oder im Privatbereich stattfindet. Art. 7 schreibt den Staaten umfangreiche Pflichten in den Bereichen Prävention, Untersuchung und Bestrafung der häuslichen Gewalt zu.

Mit Art. 8 lit. b verpflichten sich die Staaten, kulturelle Verhaltensmuster, die Gewalt gegen Frauen legitimieren oder fördern, zu verändern:

“(...) to modify social and cultural patterns of conduct of men and women, including the development of formal and informal educational programs appropriate to every level of the educational process, to counteract prejudices, customs and all other practices which are based on the idea of the inferiority or superiority of either of the sexes or on the stereotyped roles for men and women which legitimize or exacerbate violence against women”

Auch das oben erwähnte **afrikanische Zusatzprotokoll** ruft die Staaten in Art. 4 und 5 dazu auf, angemessene und wirksame Massnahmen zu ergreifen, um traditionelle und kulturelle Praktiken und Überzeugungen abzuschaffen bzw. zu verändern, die Gewalt gegen Frauen legitimieren, fördern oder tolerieren.

### b) Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau

Die **Frauenrechtskonvention** demgegenüber enthält keine ausdrückliche Aufforderung an die Staaten, häusliche Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen. Dadurch gewinnen Aussagen internationaler Gremien zur Auslegung der Konvention besonderes Gewicht. Am wichtigsten sind hier die Bemerkungen des UNO-Frauenrechtsausschusses, welcher die Einhaltung und Umsetzung der Konvention überwacht, die Deklarationen der UNO-Generalversammlung sowie die Berichte der Sonderberichterstatterin. Um das Defizit der Frauenrechtskonvention durch teleologische Auslegung zu kompensieren, hat der Frauenrechtsausschuss in seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 (1992)<sup>10</sup> dargelegt, dass geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen *eine Form von Diskriminierung* darstelle:

“(...) gender-based violence, which impairs or nullifies the enjoyment by women of human rights and fundamental freedoms under general international law or under human rights conventions, is discrimination within the meaning of Art. 1 of the Convention”.<sup>11</sup>

Die Staaten können nach den Aussagen des Ausschusses auch für die Gewalttätigkeiten von Privatpersonen — Ehemännern, Verwandten, Arbeitgebern — verantwortlich gemacht werden, sofern sie ihre Schutzpflichten in diesem Bereich vernachlässigen<sup>12</sup>. In der gleichen Bemerkung hat der Ausschuss festgehalten, dass religiöse/kulturelle Rechtfertigungsversuche von Gewalt gegen Frauen ein Haupthindernis im Kampf gegen

---

<sup>10</sup> CEDAW-Committee, General Recommendation Nr. 19 (1994), Violence against Women, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 84 (1994).

<sup>11</sup> Ibid, para. 7.

<sup>12</sup> Ibid, para. 9.

Diskriminierungen seien. Dazu gehörten traditionelle Haltungen, wonach Frauen den Männern unterlegen und untergeordnet seien, sowie Rollenstereotypen, die Gewalt in der Familie, Zwangsverheiratung und andere Praktiken förderten. Diese Vorurteile und Praktiken dienten regelmässig dazu, die geschlechtsspezifische Gewalt zu rechtfertigen und so die Frauen zu kontrollieren. Die Vertragsparteien werden aufgerufen, diese Praktiken und Rechtfertigungsmuster zu identifizieren und zu bekämpfen und in ihren Staatenberichten über ihre Bemühungen Rechenschaft abzulegen<sup>13</sup>.

2003 entschied der Ausschuss über die erste Individualbeschwerde im Zusammenhang mit häuslicher Gewalt. Er kritisierte Ungarn wegen fehlender Schutzleistung und hielt fest, dass überlange straf- und zivilrechtliche Verfahren das Recht von Frauen auf unmittelbaren, wirksamen Schutz verletzen. Es sei unzulässig, die Besitz- und Zugangsrechte des Mannes an der Familienwohnung über den Schutz der Integrität der Frau zu stellen. Der Ausschuss befasste sich zudem mit traditionellen Rollenstereotypen als Ursache von Gewalt gegen Frauen:

„The Committee (...) has stated on many occasions that traditional attitudes by which women are regarded as subordinate to men contribute to violence against them. The Committee recognized those very attitudes when it considered the combined fourth and fifth periodic report of Hungary in 2002, and was concerned about ‘the persistence of entrenched traditional stereotypes regarding the role and responsibilities of women and men in the family...’ (...)”<sup>14</sup>

Inzwischen wurden drei weitere Individualbeschwerden zu häuslicher Gewalt entschieden<sup>15</sup>.

#### d) Deklaration der Generalversammlung

Artikel 1 der Erklärung der UNO-Generalversammlung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen von 1993<sup>16</sup> ruft die Staaten auf, Gewalt gegen Frauen im öffentlichen und privaten Bereich zu bekämpfen. Gemäss Artikel 2 der Erklärung zählen zu Gewalt gegen Frauen insbesondere Gewalttätigkeit im Zusammenhang mit der Mitgift, Beschneidung von Mädchen und Frauen und andere für Frauen schädliche traditionelle Praktiken, körperliche, sexuelle und psychologische Gewalt in Familie und Gesellschaft, am Arbeitsplatz oder in Bildungseinrichtungen sowie Frauenhandel und Zwangsprostitution. Die Erklärung hält zudem ausdrücklich fest, dass sich die Staaten ihren Verpflichtungen nicht unter Hinweis auf Gebräuche, Traditionen oder religiöse Argumente entziehen können (Artikel 4). Seither stand das Thema Gewalt gegen Frauen immer wieder auf der Agenda der Generalversammlung<sup>17</sup> und der verschiedenen anderen UNO-Organe<sup>18</sup>. In weiteren internationalen Menschenrechtsdokumenten

---

<sup>13</sup> Ibid, para 11.

<sup>14</sup> CEDAW-Committee, *A.T. v. Hungary*, Communication No. 2/2003, 26.1.2005, § 9.4. Siehe auch CEDAW-Committee, *Report on Mexico* under article 8 of the Optional Protocol to the Convention, 27.1.2005, CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO [Gewalt gegen Frauen in Ciudad Juárez], §263ff.

<sup>15</sup> CEDAW-Committee, *Yildirim v. Austria*, 21.7.2004, Communication No. 6/2005 (unterlassene Schutzleistungen); *N.S.F. v. UK*, 21.9.2005, Communication No. 10/2005 – unzulässige Beschwerde (Ausweisung einer pakistanischen Frau in ihr Heimatland, wo der gewalttätige Ex-Ehemann lebt); *Sahide Goekce v. Austria*, 21.7.2004, Communication No. 5/2005 (unterlassene Schutzleistung).

<sup>16</sup> Declaration on the Elimination of Violence against Women, 1993, G.A. res. 48/104, U.N. Doc. A/48/49.

<sup>17</sup> Siehe unter den jüngeren Dokumenten z.B. Report of the Secretary General (to the GA), Intensification of Efforts to Eliminate all Forms of Violence against Women, 4.8.2008, UN Doc. A/63/214, §73.

<sup>18</sup> Z.B. Human Rights Council, Resolution No. 7/24, Elimination of Violence Against Women, 28.3.2008.

werden gezielte Abtreibung weiblicher Föten und Infantizid an neugeborenen Mädchen, Zwangsheirat sowie Kinderheirat als Beispiele für religiös/kulturell begründete Gewalt gegen Frauen genannt<sup>19</sup>.

## 2. Nicht genderspezifische regionale und internationale Menschenrechtsabkommen

Die wichtigen regionalen und internationalen Konventionen wie die europäische<sup>20</sup>, die afrikanische<sup>21</sup> und die interamerikanische Menschenrechtskonventionen<sup>22</sup>, die beiden UN Menschenrechtspakte<sup>23</sup> und die Kinderrechtskonvention<sup>24</sup> enthalten ein Verbot der Geschlechterdiskriminierung und das (nicht frauenspezifisch formulierte) Recht auf Leben sowie den Schutz vor Folter und unmenschlicher, grausamer und erniedrigender Behandlung. Die internationale Praxis zu den *Schutzpflichten* des Staates allgemein im Zusammenhang mit Gewalt und anderen Menschenrechten stützt sich im Wesentlichen auf die EMRK (Art. 1), den Pakt II (Art. 2 Abs. 2) und die Inter-Amerikanische Menschenrechtskonvention (Art. 1). Die Schutzpflicht wurde vor allem in den Dokumenten der Überwachungsorgane sowie in der Rechtsprechung des UNO-Menschenrechtsausschusses, des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und des inter-amerikanischen Gerichtshofes für Menschenrechte konkretisiert<sup>25</sup>.

Der UNO-Menschenrechtsausschuss, welcher die Einhaltung und Umsetzung des UN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte überwacht (Pakt II), hat in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 28<sup>26</sup> die verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen als Verstöße gegen die Garantien des Paktes verurteilt. Der UNO-Sozialrechtsausschuss befasste sich in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 16<sup>27</sup> mit der Bedeutung der Geschlechtergleichstellung in Ehe und Familie als Grundlage zur Beseitigung von Diskriminierungen. In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14, §21<sup>28</sup> betonte er, dass die Verwirklichung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte von Frauen eine wichtige Grundlage darstellen, um häusliche Gewalt und andere Formen der Gewalt gegen Frauen zu überwinden.

Die Antifolterkonvention<sup>29</sup> sowie die Genfer Abkommen zum humanitären Völkerrecht<sup>30</sup> enthalten ebenfalls Normen zum Schutz der physischen und sexuellen Integrität. Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989 ruft die Staaten

---

<sup>19</sup> CEDAW-Committee, General Recommendation No. 14 (1990), Female circumcision, U.N. Doc. A/45/38 at 80 (1990).

<sup>20</sup> Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 1950.

<sup>21</sup> African [Banjul] Charter on Human and Peoples' Rights, 1981.

<sup>22</sup> American Convention on Human Rights, 1969.

<sup>23</sup> UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte, 1966 (Pakt II); UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 1966 (Pakt I).

<sup>24</sup> Übereinkommen über die Rechte des Kindes, 1989.

<sup>25</sup> Siehe z.B. Inter-American Court of Human Rights, *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, C/4 (1988); EGMR, *A. v. UK*, Reports 1998-VI; *Osman v. UK*, Reports 1998-VIII.

<sup>26</sup> Human Rights Committee, General Comment No. 28 (2000), Equality of rights between men and women (article 3), 2000, UN. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.10.

<sup>27</sup> CESCR, General Comment No. 16 (2005), The equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights, 2005, §27, UN. Doc. E/C.12/2005.4.

<sup>28</sup> CESCR, General Comment No. 14 (2000), The right to the highest attainable standard of health, 2000, UN. Doc. E/C.12/2000.4.

<sup>29</sup> Übereinkommen gegen Folter und andere unmenschliche, grausame und erniedrigende Strafe oder Behandlung, 1984.

<sup>30</sup> Insbesondere die 4. Genfer Konvention über den Schutz der Zivilpersonen, 1949.

auf, Kinder vor Gewalt in der Familie und vor sexueller Ausbeutung zu schützen sowie gesundheitsgefährdende traditionelle Gebräuche zu bekämpfen.

#### **IV. Umsetzung der menschenrechtlichen Pflichten: Wirksamer Gewaltschutz**

##### **1. Verpflichtungsebenen**

Eine pflichtgemässe Erfüllung von Menschenrechtsverträgen nach Treu und Glauben bedeutet jenes Mindestmass staatlichen Handelns, welches zur Umsetzung der verankerten Garantien notwendig ist (*due diligence*). Mit der Ratifikation der internationalen Menschenrechtsabkommen verpflichten sich die Staaten, die darin enthaltenen Garantien zu achten, zu schützen und zu gewährleisten (erfüllen)<sup>31</sup>:

- (a) Die Pflicht, die Menschenrechte von Frauen zu achten (*duty to respect*), bedeutet, dass der Staat selber menschenrechtswidriges Verhalten zu unterlassen hat. Es handelt sich dabei um eine unmittelbare, direkte Verpflichtung. Bsp.: Verbot der sexuellen Nötigung von Frauen durch Polizeibeamte oder Soldaten.
- (b) Der Staat hat Frauen zudem wirksam vor Gewalt durch Private zu *schützen*. Auch hier besteht eine direkte Verpflichtung, sofern der Staat von Verletzungen weiss und ihm ein Eingreifen möglich wäre. Bsp.: Pflicht zur Polizeiintervention bei häuslicher Gewalt.
- (c) Schliesslich besteht die Pflicht, die Menschenrechte von Frauen durch ein Angebot angemessener staatlicher Leistungen zu gewährleisten und so ihre Verwirklichung umfassend zu ermöglichen (*provide, promote and facilitate access to rights*). Bsp.: Umsetzung von sozialpolitischen Massnahmen zur Verbesserung der Hilfe für Opfer häuslicher Gewalt.

##### **2. Innerstaatliche Umsetzung**

###### *a) Massnahmen im Einzelnen*

Den Staaten steht in der Frage, auf welche Weise sie ihre menschenrechtlichen Pflichten umsetzen wollen, ein relativ grosser Spielraum zu. Zu den wichtigsten Handhabungen zählen:

*Präventive Massnahmen:* Die drei grossen regionalen Konventionen, die beiden UN Menschenrechtspakte, die Folterkonvention und die Frauenrechtskonvention verlangen, dass alle notwendigen gesetzgeberischen und gesetzessanwendenden Massnahmen ergriffen werden, um *Verletzungen zu verhindern*. Die Abschaffung kulturell/religiös begründeter Rechtfertigungsgründe im Strafrecht, die in manchen Ländern die Täter z.B. bei Ehrenmorden immer noch privilegieren, wäre hier ein dringend notwendiger, auch präventiv wirkender Schritt. Prävention kann allerdings nicht nur im Straf-, sondern auch im Zivilrecht betrieben werden, indem beispielsweise adäquate

---

<sup>31</sup> Zu diesem Grundsatz siehe Human Rights Committee, General Comment No. 31 (2004), insb. §8ff., UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13; CESCR, General Comment Nr. 3 (1990), UN Doc. E/1991/23. Übersicht über die Verpflichtungsebenen bei Walter Kälin/Jörg Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz*, Basel 2008, S. 110ff.

familienrechtliche Rahmenbedingungen festgelegt werden, die stärker als das Strafrecht zukunftsgestaltend wirken. Die Frauenrechtskonvention ruft überdies dazu auf, mit öffentlicher Aufklärungsarbeit präventiv gegen Diskriminierung vorzugehen. Schliesslich kommen sozialpolitisch ausgerichtete Massnahmen des öffentlichen Rechts, wie Gesundheitsförderung, Familienbildung oder Sozialhilfe als präventive Massnahmen hinzu.

*Unmittelbare Schutzhandlungen:* Da Gewalt gegen Frauen weitaus häufiger von Privaten als von staatlichen Organen ausgeht, kommt der Schutzpflicht des Staates zentrale Bedeutung zu. Polizeieinsätze gegen Täter und andere direkte Schutzmassnahmen wie z.B. Fernhalteanordnungen tragen den Charakter einer *Schutzleistung im engeren Sinne*, indem sie auf die unverzügliche Beendigung einer anhaltenden Verletzungssituation gerichtet sind. Heute können in vielen Ländern Täter polizeilich weggeführt und kürzere Zeit in Polizeigewahrsam genommen werden; zudem können die Gerichte zum Schutz der Opfer gewalttätige Personen anweisen, die gemeinsame Wohnung dauerhaft zu verlassen (vgl. z.B. den neuen Art. 28b im Zivilgesetzbuch der Schweiz). Auch Kinderschutzmassnahmen gehören zu den unmittelbaren Schutzleistungen im engeren Sinne.

*Repressive Handhabungen:* Zu den repressiven Massnahmen zählen z.B. die strafrechtlichen und zivilrechtlichen Massnahmen mit pönalem Charakter, die zum Ziel haben, begangenes Fehlverhalten zu bestrafen. In vielen Ländern sind Delikte wie Vergewaltigung in der Ehe und häusliche Gewalt nur auf Antrag des Opfers strafbar. Dies war bis vor Kurzem z.B. auch in der Schweiz noch so. Erst seit dem 1. April 2004 werden Gewalthandlungen in Ehe und Partnerschaft von Amtes wegen (also ohne Strafantrag des Opfers) verfolgt. „Ehrenmorde“ sind in Europa zwar selten, kommen aber vor. In einem Entscheid vom 14.12.2000 hielt das schweizerische Bundesgericht fest, dass ein Vater, der seine Tochter umgebracht hatte, aus seiner kulturellen Herkunft nichts zu seinen Gunsten ableiten könne. Zwar müssten heimatliche Anschauungen in die Gesamtwürdigung der Beweggründe des Täters einfließen, doch zu beurteilen sei eine Tat und nicht eine Kultur<sup>32</sup>.

*Kompensatorische Institute* sollen es ermöglichen, das durch Fehlverhalten verursachte Ungleichgewicht wieder herzustellen, insbesondere durch Verurteilung der Verletzer zu zivilrechtlichen Schadensersatzleistungen und Genugtuung;

Die Kinderrechtskonvention und die Antifolterkonvention enthalten zusätzlich die Kategorie der *rehabilitativen Pflichten*, die über materielle Zahlungen des Schädigers hinausreichen (z.B. mit Mitteln der Opferhilfe oder der Sozialdienste)<sup>33</sup>.

*Untersuchungspflicht:* Eine polizeiliche bzw. gerichtliche Untersuchung privater Gewalttätigkeiten ist im Fall von Verletzungen des Rechts auf Leben, des Verbots unmenschlicher, grausamer oder erniedrigender Strafe oder Behandlung und des Rechts auf Privatleben sowohl vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als auch vom UNO-Menschenrechtsausschuss ausdrücklich bejaht worden<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> BGE 127 IV 10; ambivalenter in seiner Aussage noch BGE 117 IV 7.

<sup>33</sup> Art. 39 Kinderrechtskonvention; Art. 14 Antifolterkonvention.

<sup>34</sup> Unter vielen EGMR, *Yasa v. Turkey*, 2.9.1998, Reports 1998-IV, 100; Human Rights Committee, *Villafañe Chaparro et al. v. Columbia*, Communication No. 612/1995, §8.8. (Recht auf Leben); EGMR, *Ilhan v. Turkey*, 27.6.2000, Reports 2000, 92; *X. und Y. v. The Netherlands*, Ser. A, 91; Human Rights Committee, *Mónaco de Gallicchio v. Argentina*, Communication No. 400/1990, §10.5 (Recht auf

*Organisations- und Verfahrenspflichten:* Die Rechte von Frauen müssen mit Hilfe rechtsstaatlicher Verfahren und im Rahmen funktionierender Justiz- und Verwaltungsbehörden wirksam und diskriminierungsfrei gewährleistet werden können. Organisations- und Verfahrenspflichten besitzen in diesem Zusammenhang eine zweifache Bedeutung. Zum einen stellen sie selber menschenrechtlich geschützte Güter dar. Zum anderen sind sie Grundvoraussetzung zur Geltendmachung materieller Ansprüche aus anderen Menschenrechtsgarantien. Verfahrensbezogene Garantien finden sich vor allem in Art. 5, 6 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Art. 14 Abs. 1 Pakt II.

*Aktionspläne und Monitoring:* Um eine wirksame Umsetzung der Abkommen sicherzustellen, ist ein angemessenes, regelmässiges Monitoring der bestehenden Gesetzgebung und der ergriffenen Massnahmen notwendig. Dazu gehört nicht nur eine regelmässige Datenerhebung, sondern auch die Ausarbeitung von Indikatoren und Zielvorgaben im Rahmen längerfristiger Politikprogramme<sup>35</sup>. In diesen Prozess sollte die Zivilgesellschaft angemessen einbezogen werden.

#### *b) Spezifische Massnahmen*

Die Sonderberichterstatterin über Gewalt gegen Frauen hat in ihren Berichten jene Massnahmen erwähnt, die bei der Bekämpfung religiös bedingter Gewalt im Vordergrund stehen. Dazu zählen

- Öffentlichkeitsarbeit,
- Aus- und Weiterbildung von Polizei- und Gesundheitspersonal,
- der Erlass adäquater Gesetzgebung zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt mit Mitteln des Zivil- und Strafrechts,
- die Abschaffung religiöser Rechtfertigungsgründe und anderer kulturell/religiös begründeter Diskriminierungen in der Gesetzgebung<sup>36</sup>,
- den Dialog mit den Religionsgemeinschaften und ihren Führungspersonen,
- Transparenz des religiösen Unterrichts,
- Extremismusbekämpfung sowie
- die Ermöglichung des diskriminierungsfreien Zugangs zu Gerichtsverfahren<sup>37</sup>.

#### *c) Diskussion über Hintergründe, Strukturen und Werte*

In jedem Land ist eine Auseinandersetzung mit den zugrundeliegenden kulturellen/religiösen Werten und der historischen, ökonomischen und sozialen Entwicklung notwendig, um die Hintergründe von Gewalt gegen Frauen zu verstehen. Zudem müssen geeignete Strategien z.B. auf bildungspolitischer Ebene entwickelt werden, um eine Transformation zu erreichen<sup>38</sup>. Westliche Länder neigen dazu, das

---

Privatleben); *Santullo v. Uruguay*, Communication No. 7/1977, §12 (Verbot grausamer und unmenschlicher Behandlung, Folterverbot).

<sup>35</sup> Siehe dazu Report of the Special Rapporteur on Violence Against Women, its Causes and Consequences, The next step: Developing Transnational Indicators on Violence Against Women, 25.2.2008, UN Doc. A/HRC/7/6/Add.5, §51ff. (Human Rights Council, Seventh Session).

<sup>36</sup> Noch privilegieren z.B. Libanon, Jordanien, Kuwait, Ägypten, Irak, Vereinigte Arabische Emirate, Iran, Sudan oder Pakistan unter Umständen die Täter, wenn sie Ehrenmorde begehen.

<sup>37</sup> UN. Doc. E/CN.4/1999/68 und UN Doc. E/CN.4/2000/68.

<sup>38</sup> Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, its Causes and Consequences, 17.1.2007, UN Doc. A/HRC/4/23 (Human Rights Council, Fourth session), S. 12, §31.

Problem kultureller Hindernisse einseitig auf andere Weltregionen zu projizieren, bleiben aber ebenfalls zurückhaltend mit dem kritischen Blick nach Innen. Auch für sie kann die Um- und Durchsetzung der Menschenrechte von Frauen eine Herausforderung für traditionelle gesellschaftliche Strukturen bedeuten:

„In Western countries, distinct cultural norms that define gender relations are often not questioned or even perceived as culture. (...) seemingly trivial cultural practices complement gender ideologies that prioritize women’s reproductive roles and reinforce, albeit in discrete forms, women’s subordination”<sup>39</sup>.

## V. Religionsfreiheit und Minderheitenrechte

Im Folgenden soll kurz dargelegt werden, in welchem Verhältnis Religionsfreiheit, das Recht auf Selbstbestimmung der Völker und Minderheitenansprüche zum Recht der Frauen auf Schutz vor Gewalt und Diskriminierung stehen.

### 1. Religionsfreiheit

Das religiöse Empfinden, religiöse Gebräuche und Traditionen genießen den Schutz internationaler und regionaler Menschenrechtsabkommen. Den Bestimmungen über die Religionsfreiheit in allen Abkommen ist gemeinsam, dass die Ausübung religiöser Gebräuche und Traditionen im Interesse der Rechte Dritter beschränkt werden kann. Art. 18 Abs. 3 Pakt II bringt dies mit folgenden Worten zum Ausdruck:

“Die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu bekunden, darf nur den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit, Sittlichkeit oder der Grundrechte und -freiheiten anderer erforderlich sind.“

Art. 9 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention enthält eine vergleichbare Regelung über die Beschränkung der Gedankens-, Gewissens- und Religionsfreiheit<sup>40</sup>. Zu den wichtigen Rechten Dritter, die geschützt werden sollen, gehören zunächst jene Rechte, die in den beiden Pakten und in den anderen wichtigen internationalen Abkommen verankert sind wie z.B. das Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Schutz der physischen und psychischen Integrität, die Ehefreiheit oder das Recht auf Gesundheit und Bildung<sup>41</sup>. Die Staaten sind somit *berechtigt*, religiöse Gebräuche und Traditionen zu bekämpfen und insofern die Religionsfreiheit zu beschränken, wenn diese Gebräuche und Traditionen die elementaren Rechtspositionen von Frauen und Mädchen gefährden oder verletzen.

---

<sup>39</sup> A.g.l.O., S. 18, §47. Als Beispiele erwähnt sie die “Waffen-Kultur” der USA.

<sup>40</sup> „Die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu bekennen, darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen sind und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die öffentliche Sicherheit, zum Schutz der öffentlichen Ordnung, Gesundheit oder Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.“

<sup>41</sup> Manfred Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary, 2<sup>nd</sup> rev. ed., Kehl/Strasbourg/Arlington 2005, S. 430f.; Dagmar Richter, Relativierung universeller Menschenrechte durch Religionsfreiheit. Ein Beitrag zu den rechtlichen Grenzen schädigender religiöser Praktiken, in: Rainer Grothe/Thilo Marauhn (Hrsg.), Religionsfreiheit zwischen individueller Selbstbestimmung, Minderheitenschutz und Staatskirchenrecht – Völker- und verfassungsrechtliche Perspektiven, Berlin 2001, S. 205.

Dass das Thema Gewalt gegen Frauen Fragen der Religionsfreiheit und der Minderheitenrechte berührt, zeigen auch Ausführungen von Menschenrechtsorganen, die sich vorrangig mit der *Religionsfreiheit* befassen. So hielt der Bericht des UNO-Sonderberichterstatters über die Religionsfreiheit ausdrücklich fest, dass die Universalität der Frauenrechte nicht unter Berufung auf Religion oder Kultur in Frage gestellt werden dürfe:

„29. (...) l’universalité des droits de l’homme est aujourd’hui une notion totalement admise, un droit acquis sur lequel on ne peut plus revenir. Cette exigence découle de la personne humaine et du fait que les droits des femmes, même lorsqu’ils touchent à des aspects culturels et religieux, font partie des droits fondamentaux de la personne humaine. (...) Lorsque la femme est atteinte dans sa dignité, il n’y a plus de place ni pour la souveraineté, ni pour les spécificités culturelles ou religieuses. (...)“<sup>42</sup>.

## 2. Recht auf Selbstbestimmung

Die beiden Menschenrechtspakte räumen den Völkern das Recht auf freie Wahl ihres politischen Systems und ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung ein (jeweils in Art. 1). Im Unterschied zu den meisten anderen Rechten der Pakte weist das Recht auf Selbstbestimmung eine starke kollektive Komponente auf. Es gehört zur Gruppe der sog. dritten Generation der Menschenrechte und ist kein Individualrecht<sup>43</sup>. Es ist nicht zu verwechseln mit den Rechten von Minoritäten aus Art. 27 Pakt II. Was unter dem Begriff „Völker“ zu verstehen ist, bleibt umstritten. Nach verbreiteter Auffassung schützt es nationale oder ethnische Gruppen, die als Teil eines multinationalen Staates mit einem bestimmten Territorium verbunden sind sowie Völker unter fremder Besetzung<sup>44</sup>. Der Menschenrechtsausschuss hat zwar in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 21, §5 bemerkt, dass die Regierungen auf das Recht von Angehörigen ethnischer Gruppen auf Erhalt ihrer kulturellen Identität Rücksicht nehmen sollten<sup>45</sup>. Im Vordergrund steht der Anspruch auf freie Bestimmung des politischen Systems und der ungehinderten Verfügung über die eigenen natürlichen Ressourcen; gleich wie bei den Minderheitenrechten müssen die gruppenbezogene kulturellen Anliegen hinter den Schutz elementarer Individualrechte, die der Pakt II schützt, zurücktreten (dazu sogleich unten).

## 3. Minderheitenrechte

Potentiell wichtiger im Zusammenhang mit der Gewalt gegen Frauen ist die Anrufung der Minderheitenrechte in Art. 27 Pakt II. Art. 27 ist ein Individualrecht. Er verpflichtet Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten bzw. indigenen Völkern zur Achtung der Kultur, Religion und Sprache dieser Gruppen. In unserem Zusammenhang geht es um die Frage, ob aus dem Recht von Minderheiten auf Erhalt ihrer kulturellen Identität folgt, dass diese Gesellschaftsgruppen autonom über Regeln und Gebräuche in ihrer Gemeinschaft und somit z.B. über die untergeordnete Stellung

---

<sup>42</sup> UN Special Rapporteur on Freedom of Religion, *Étude sur la liberté de la religion ou de conviction et la condition de la femme au regard de la religion et des traditions* (2002), UN Doc E/CN.4/2002/73/Add.2.

<sup>43</sup> HRC, *Mikmaq v. Canada*, Communication No. 78/1980 oder *Lubicon Lake Band v. Canada*, Communication No. 167/1984.

<sup>44</sup> Sarah Joseph/Jenny Schultz/Melissa Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials and Commentary*, Oxford 2000, S. 100, §7.06f.

<sup>45</sup> U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.6 at 153 (2003).

von Frauen und Mädchen und diskriminierende Praktiken bestimmen dürfen. In diesem Sinne stehen sich Gruppenrechte (auf Erhalt der kulturellen, religiösen Autonomie) und Individualrechte (auf Schutz vor Gewalt) gegenüber. Diese Konstellation läuft auf die Frage hinaus, ob gruppeninterne Unterdrückung und Gewaltausübung im Interesse des Minderheitenschutzes toleriert werden muss<sup>46</sup>.

Gleichzeitig muss betont werden, dass der Pakt II keine sog. echten Kollektivrechte enthält. Der kollektive Schutz von Minderheiten findet erst langsam einen Platz im internationalen Menschenrechtsschutz und ist bisher nur in einzelnen Dokumenten enthalten, die wenig verbindlich sind, z.B. im Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1.2.1995 oder in der UNO-Deklaration über die Rechte indigener Völker vom 13.9.2007. In beiden Dokumenten wird die Problematik der Unterdrückung von Frauen durch gruppeninterne kulturelle Strukturen oder Praktiken nicht erwähnt.

In der Praxis des Menschenrechtsausschusses zu den Minderheitenrechten in Art. 27 des Paktes II geht es vor allem um Sprachenrechte, Landrechte und Landnutzungsrechte und nur am Rande um den Erhalt (religiöser) Minderheitenkultur<sup>47</sup>. Anders als manche weitere Individualrechte des Paktes — und insbesondere anders als die Bestimmung über die Religionsfreiheit in Art. 18 — äussert sich Art. 27 nicht zu den Beschränkungen dieses Rechts. Daraus kann abgeleitet werden, dass im Umgang mit Minderheiten z.B. höhere Anforderungen an die Einschränkungen der Religionsfreiheit zu stellen sind als im Umgang mit der „Mehrheitskultur“ bzw. „Mehrheitsreligion“ und nicht leichtfertig in die kulturelle Autonomie und die gesellschaftlichen Strukturen einer Minderheit eingegriffen werden darf. Es ist jedoch unbestritten, dass auch die Ausübung von Minoritätenrechten begrenzt wird durch den Schutz jener elementarer Rechte von Individuen, die sich aus dem Pakt ergeben. Verletzen also kulturelle Praktiken das Recht auf Leben oder auf Schutz der physischen Integrität, kann dies nicht unter Berufung auf Art. 27 Pakt II gerechtfertigt werden<sup>48</sup>. Zu diesem Schluss führt auch die Allgemeine Bemerkung Nr. 28 des Menschenrechtsausschusses, welche darlegt, dass die Verletzung der Menschenrechte von Frauen nicht mit traditionellen, historischen, religiösen oder kulturellen Argumenten gerechtfertigt werden dürften<sup>49</sup>.

## **VI. Chancen und Herausforderungen auf völkerrechtlicher Ebene**

### **1. Ergebnisse der internationalen Bemühungen**

- Als Erfolg gewertet werden muss, dass private, geschlechtsspezifische Gewalt als Menschenrechtsverletzung gegenüber Frauen und als Querschnittsthema des

---

<sup>46</sup> Zu dieser Problematik siehe Walter Kälin, Grundrechte im Kulturkonflikt, Zürich 1999, 59f. und 182ff.; Will Kymlicka, Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights, Oxford 1995, S. 45, S. 82ff.; Martha Minow, About Women, About Culture: About Them, About Us, in: Journal of the American Academy of Arts and Sciences [Daedalus] 129 (2000), S. 125ff.; Arati Rao, The Politics of Gender and Culture in International Human Rights Discourse, in: Julie Peters/Andrea Wolper (Eds.), Women's Rights – Human Rights, New York 1995, S. 168f. und S. 173ff.

<sup>47</sup> See op.cit. Joseph/Schultz/Castan, S. 582 und S. 591 und die dort zitierten Dokumente des HRC (UN-Menschenrechtsausschusses).

<sup>48</sup> So auch Nowak, op.cit., S. 667.

<sup>49</sup> “Ensure that traditional, historical, religious or cultural attitudes are not used to justify violations of women's right to equality before the law and to equal enjoyment of all Covenant rights”, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.6 at 179 (2003), §5.

internationalen Menschenrechtsschutzes anerkannt worden ist. Diese Haltung wird in Berichten und auslegenden Kommentaren, Empfehlungen und Mitteilungen von Menschenrechtsorganen deutlich zum Ausdruck gebracht<sup>50</sup>;

- Es zeichnet sich ein Konsens unter den Staaten über einzelne Aspekte von Gewalt gegen Frauen ab. Wichtige Schritte waren z.B. die Subsumtion von Vergewaltigung unter den Folterbegriff und ihre Qualifikation als Verbrechen gegen die Menschlichkeit<sup>51</sup>, die Bemühungen im Kampf gegen die Genitalverstümmelung von Mädchen<sup>52</sup> und die Anerkennung staatlicher Schutzpflichten bei Gewaltausübung durch Private<sup>53</sup>;
- In verschiedenen völkerrechtlichen Dokumenten wird die Universalität der Frauenrechte betont und die kulturelle/religiöse Rechtfertigung von Gewalt gegen Frauen problematisiert und ausdrücklich abgelehnt<sup>54</sup>. Das Hauptgewicht dieser Diskussion liegt bisher bei der Verurteilung einzelner Praktiken, die das Recht auf Leben betreffen oder schwer in die körperliche Integrität von Mädchen und Frauen eingreifen und deren Fundamente als eindeutig kulturell/religiös identifiziert werden können (wie z.B. die Witwenverbrennung, Ehrenmorde, Genitalverstümmelung). Immer mehr Dokumente äussern sich allerdings auch zu häuslicher Gewalt. Zunehmend wird auch diese Form von Gewalt als ein generell verbreitetes, kulturell und sozial begründetes Phänomen aller, also auch modern-westlicher Gesellschaften, verstanden;
- Das Staatenberichtsverfahren zur Überwachung der Menschenrechtsabkommen zwingt die Vertragsstaaten dazu, in ihren periodischen Berichten zur Umsetzung der Frauenrechtskonvention, der Kinderrechtskonvention und der beiden Menschenrechtspakte darzulegen, inwiefern sie den Integritätsschutz von Frauen und Mädchen verbessert haben und welche Aktivitäten in Zukunft erforderlich sein werden.

## 2. Herausforderungen für die Zukunft

- Der Kampf gegen kulturell/religiös bedingte Gewalt gegen Frauen stützt sich heute auf eine Vielzahl verschiedener internationaler Normen, die teilweise nur unzureichend auf die Komplexität der Problematik zugeschnitten sind. Mit Ausnahme der regionalen, interamerikanischen Belem-Konvention fehlt eine

---

<sup>50</sup> Eindrückliche Beispiele dafür liefert die Sammlung der Erklärungen und Resolutionen verschiedener Menschenrechtsorgane im Bericht des UNO-Generalsekretärs zu handen der Generalversammlung: Report of the Secretary General to the General Assembly, Working Towards the Elimination of Crimes Against Women and Girls Committed in the Name of Honour, 2002, UN Doc A/57/169.

<sup>51</sup> International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia's (ICTY), *Kunarac, Kovac and Vukovic Case*, 22. February 2001 (IT-96-23 and IT-96-23/1), bestätigt durch die Berufungsinstanz am 12.6.2002.

<sup>52</sup> Siehe zu den Projekten der Weltgesundheitsorganisation <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs241/en/>; zu jenen der UNFPA <http://www.unfpa.org/gender/practices1.htm>; von Unicef [http://www.unicef.org/protection/index\\_genitalmutilation.html](http://www.unicef.org/protection/index_genitalmutilation.html).

<sup>53</sup> Siehe dazu die Nachweise oben, sowie die Projekte unter <http://endviolence.un.org/>.

<sup>54</sup> Z.B. GA Resolution, Elimination of Domestic Violence Against Women, 22.12.2003, UN Doc A/RES/58/147; GA Resolution, Working Towards the Elimination of Crimes Against Women and Girls Committed in the Name of Honour, 20.12.2004, UN Doc. A/RES/59/165; siehe auch Commission on Human Rights Resolution 2004/36, Elimination de toutes les formes d'intolérance religieuse, UN Doc. E/CN.4/2004/L.11/Add.4, 20.4.2004, S. 32ff.

*ausdrückliche* und verbindliche Verpflichtung der Staaten zur Bekämpfung von Gewalt im Privatbereich. Diese muss vielmehr gestützt auf die dogmatisch nicht immer einheitlich definierten staatlichen Schutzpflichten aus traditionellen, nicht frauenspezifischen Menschenrechtsgarantien hergeleitet werden. Dies hat Vor- und Nachteile. Der Vorteil besteht darin, dass es theoretisch richtig ist, die Abkommen auch im Hinblick auf die Verwirklichung der Frauenrechte auszulegen und anzuwenden (Frauenrechte sind Menschenrechte / Menschenrechte sind Frauenrechte). Tatsächlich führt dieses System mangels klar normierter inhaltlicher Vorgaben und Verpflichtungen aber nur sehr langsam zu einem stärkeren Engagement der Staaten im Bereich des Gewaltschutzes;

- Neuere völkerrechtliche Erklärungen und Abkommen, die dem Schutz einzelner ethnischer oder kultureller Gruppen von Menschen dienen, wie z.B. die UN-Deklaration der Rechte indigener Völker (von der Generalversammlung 2007 verabschiedet), berücksichtigen die Anliegen von Frauen zu wenig. Die Deklaration der Rechte indigener Völker erwähnt zwar die besondere Verletzlichkeit von Frauen, enthält aber *kein klares Statement zugunsten eines Primats der elementaren individuellen Menschenrechte der Frauen* vor den kulturellen Rechten der Gruppe<sup>55</sup>;
- Nicht selten werden auch auf internationaler Ebene *kulturrelativistische Argumente* vorgebracht, um die Universalität der Rechte von Frauen auf Schutz ihrer Integrität herauszufordern oder Verpflichtungen abzuschwächen<sup>56</sup>;
- *Schwächen der völkerrechtlichen Durchsetzungsmechanismen* führen dazu, dass die Staaten ihrer Verantwortung entgehen können. Hier kann das Individualbeschwerdeverfahren zur Frauenrechtskonvention, welches mit dem Fakultativprotokoll vom 6. Oktober 1999 eingeführt wurde, eine Verbesserung bringen.

## VII. Herausforderungen für die innerstaatliche Umsetzung

- Viele Staaten haben *religiös begründete auslegende Erklärungen und Vorbehalte* bei der Ratifikation der Frauenrechtskonvention und von andern Menschenrechtsabkommen angebracht (so Bahrain, Ägypten, Irak, Libyen, Kuwait, Marokko, Saudi Arabien, Syrien.). Die meisten dieser Vorbehalte betreffen das Ehe-, Familien- und Scheidungsrecht, also die private Sphäre, und unterwandern damit wesentliche Vorgaben der Konvention. Die Frauenrechtskonvention (aber auch andere Abkommen) in diesen Ländern umzusetzen, bedeutet daher eine besondere Herausforderung;

---

<sup>55</sup> Siehe dazu Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, its Causes and Consequences, 17.1.2007, UN Doc. A/HRC/4/23, S. 15, §38 (Human Rights Council, Fourth Session). Ähnliches gilt für das Rahmenübereinkommen des Europarates über den Schutz nationaler Minderheiten vom 1.2.1995.

<sup>56</sup> Report of the Special Rapporteur on Violence Against Women, its Causes and Consequences, Intersections between Culture and Violence Against Women, 17.2.2007, UN Doc. A/HRC/4/34, S. 2 (Human Rights Council, Fourth Session).

- Kulturelle/religiöse Praktiken und Verhaltenskodizes spielen vor allem im Privatbereich, in Ehe, Familie und Kindererziehung eine Rolle. Eine Schwierigkeit bei der Umsetzung der Rechte von Frauen liegt in der Rolle, die der Staat in diesem privaten Bereich übernimmt. Der *Respekt vor der Privatheit von Ehe und Familie* ist zweifellos ein wichtiges Gut und besitzt zu Recht einen hohen Stellenwert (vgl. Art. 8 EMRK; Art. 17 Pakt II), doch darf diese Zurückhaltung nicht dazu führen, dass die Verwirklichung der Rechte und ein wirksamer Schutz von Frauen und Kindern verunmöglicht wird;
- Die Staaten sind auch bei Konfrontationen mit religiös/kulturellen Werten und Gesellschaftsstrukturen häufig zurückhaltend und räumen diesen Normen den Vorrang vor den Rechten von Frauen ein. Ein Teilproblem davon kann die Koexistenz von *Gewohnheits-, Stammes- oder religiösem Recht* mit staatlichem (Verfassungs-)Recht sein, eine Koexistenz, die oft zu Lasten der Frauen interpretiert wird (z.B. im Familienrechtsbereich)<sup>57</sup>;
- Kulturelle/religiöse Traditionen haben tiefe Wurzeln in der Gesellschaft. Die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen ist folglich für Staat und Zivilgesellschaft ein *Langzeitprogramm*: Ohne eine vertiefte Auseinandersetzung über die Hintergründe der Diskriminierung in Familie, Arbeitswelt und Politik scheitert auch die beste Gesetzgebung an zementierten Strukturen der Gesellschaft;
- Eine wichtige Voraussetzung wirksamer Schutzleistung ist ein *funktionierender Staat* mit intakten Rechtsdurchsetzungsstrukturen. Fehlen diese, wie in sog. *failed states* oder *states in transformation*, werden Frauen zu den ersten Opfern privater Gewalttätigkeiten<sup>58</sup>. So können rechtsfreie Inseln, die während kriegerischer oder bürgerkriegsähnlicher Situationen entstehen, dazu führen, dass lokales, mitunter religiös gefärbtes Stammes- oder Gewohnheitsrecht an Bedeutung gewinnt. Dies kann zur Folge haben, dass Praktiken wie Ehrenmorde aber auch Zwangsverheiratungen zunehmen und unbestraft bleiben. Problematisch sind auch Staaten mit schwachen Rechtsdurchsetzungsstrukturen (korruptes, personell unterdotiertes Polizeiwesen, fehlende Gerichtsbarkeit), da ein wirksames Schutzsystem fehlt;
- Ein weiteres Problem liegt im engen Konnex zwischen der Verwirklichung der *sozialen und wirtschaftlichen Rechte* von Frauen und der Bekämpfung traditionell begründeter Gewalt: Die Umsetzung der Rechte von Frauen ist abhängig von materiellen Ressourcen. Dies gilt vor allem für häusliche Gewalt, die mit der traditionell-kulturellen Unterordnung der Frau in der Familie gerechtfertigt wird. Oftmals befinden sich Frauen aufgrund fehlender oder geringerer schulischer und beruflicher Ausbildung oder wegen diskriminierender erbrechtlicher und scheidungsrechtlicher Regelungen in einer umfassenden materiellen Abhängigkeit von männlichen Familienangehörigen. Ist der Staat überdies nicht bereit oder in der Lage, den Frauen wirksame Hilfe zu bieten, bleibt ein Ausstieg aus oppressiven Verhältnissen für die meisten Frauen Theorie.

---

<sup>57</sup> Vgl. z.B. CEDAW-Committee, General Recommendation No. 21, Equality in marriage and family relations, U.N. Doc. A/49/38, 1 (1994).

<sup>58</sup> Vgl. dazu die Ausführungen des Human Rights Committee, General Comment No. 28 (2000), §8, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.10 (2000).

## VIII. Konfliktfelder Frauenrechte — kulturelle Traditionen

