

Rebeca Moragues Muszynski

Schutz der Frauen - Opfer häuslicher Gewalt:

Eine Studie des internationalen und europäischen Rechts am Beispiel von
Spanien und Deutschland

Zugl.: Bremen, Univ. Diss., 2019:

Gutachterin: Fr. Prof. Dr. Ursula Rust – FB 6 Universität Bremen

Gutachterin: Fr. Prof. Dr. Elena Martínez García – Universität Valencia

Ort und Datum des Kolloquiums: Bremen, 29. Juli 2019

Inhaltsverzeichnis

Danksagung	5
Anmerkung der Verfasserin bezüglich der Übersetzung von Originaltexten:	7
Abkürzungen	8
1. Einführung	9
2. Häusliche Gewalt gegen Frauen: UN	17
2.1. Gewalt gegen Frauen – Häusliche Gewalt gegen Frauen: UN	17
2.1.1. Das UN-Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau von 1979	22
2.1.2. Gender-Konzept und die Spaltung der öffentlichen und Privatsphäre	27
2.1.3. UN-Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau und die substantielle Gleichheit	31
2.1.4. UN-Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau und die internationale Verantwortung des Staates	40
2.2. Die Allgemeine Empfehlung Nr. 19 über Gewalt gegen Frauen (1992)	42
2.3. Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen (1993)	50
2.4. Schutz der Frauen Opfer häuslicher Gewalt: UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau und die Staatenberichtsverfahren	56
2.4.1. Staatenberichtsverfahren: das Verfahren	58
2.4.2. Staatenberichtsverfahren: Deutschland und Spanien	61
2.4.2.1. Staatenberichtsverfahren: Spanien	63
2.4.2.1.1. Sechstes Staatenberichtsverfahren: Spanien	64
2.4.2.1.1.1. Staatenbericht	64
2.4.2.1.1.2. Parallelbericht und abschließende Bemerkungen	70
2.4.2.1.2. Siebter und achter Staatenbericht: Spanien	76
2.4.2.2. Staatenberichtsverfahren: Deutschland	83
2.4.2.2.1. Sechstes Staatenberichtsverfahren: Deutschland	84
2.4.2.2.1.1. Staatenbericht	84
2.4.2.2.1.2. Parallelbericht und abschließende Bemerkungen	88
2.4.2.2.2. Siebter und achter Staatenbericht: Deutschland	93
3. Häusliche Gewalt gegen Frauen: Europarat	101
3.1. Gewalt gegen Frauen – Häusliche Gewalt gegen Frauen: Europarat	102
3.1.1. Beginn der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen	102
3.1.2. Neue Ansätze in der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen	105

3.2. Schutz der Frauen Opfer häuslicher Gewalt: Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)	108
3.2.1. Vorgeschichte	108
3.2.2. Synergie zwischen dem CEDAW-Übereinkommen und der Istanbul-Konvention	110
3.2.3. Istanbul-Konvention	115
3.2.3.1. <i>Zweck, Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen</i>	115
3.2.3.2. <i>Inhalt</i>	120
3.3. Probleme im Zusammenhang mit dem Konzept der geschlechtsspezifischen Gewalt und der häuslichen Gewalt in der Istanbul-Konvention	132
3.4. Umsetzung der Istanbul-Konvention	138
3.4.1. GREVIO	138
3.4.2. Ratifizierungs- und Umsetzungsprobleme der Istanbul-Konvention	142
3.4.3. Umsetzung der Istanbul-Konvention seitens Spanien und Deutschland	147
3.4.3.1. <i>Umsetzung der Istanbul-Konvention: Spanien</i>	147
3.4.3.2. <i>Umsetzung der Istanbul-Konvention: Deutschland</i>	157
4. Häusliche Gewalt gegen Frauen: Europäische Union	163
4.1. Gewalt gegen Frauen – Häusliche Gewalt gegen Frauen: Europäische Union	163
4.1.1. Gewalt gegen Frauen und Gleichberechtigung in der Europäischen Union	163
4.1.2. Gewalt gegen Frauen in der Europäischen Union: justizielle Zusammenarbeit und Opferschutz	170
4.2. Schutz der Frauen Opfer häuslicher Gewalt: die Richtlinie 2011/99/EU über die europäische Schutzanordnung und die europäische Verordnung Nr. 606/2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen	177
4.2.1. Vorgeschichte	177
4.2.2. Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung	181
4.2.2.1. Die Europäische Schutzanordnung: Definition, Inhalt und Anwendungsbereich	182
4.2.2.2. Verfahren zum Erlass, Anerkennung und Vollstreckung der Europäischen Schutzanordnung	189
4.2.3. Verordnung (EU) Nr. 606/2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen	199
4.2.3.1. Inhalt und Anwendungsbereich	200
4.2.3.2. Verfahren der Ausstellung, Anerkennung und Vollstreckung der Bescheinigung	203
4.3. Die Europäische Schutzanordnung und die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen: Spanien und Deutschland	208
4.3.1. Spanien: Gesetz 23/2014 vom 20. November 2014 über die gegenseitige Anerkennung von strafrechtlichen Entscheidungen in der Europäischen Union	209

4.3.2.	Deutschland: Gesetz zum Europäischen Gewaltschutzverfahren vom 05. Dezember 2014	218
4.3.2.1.	Anerkennung und Vollstreckung der Richtlinie 2011/99/EU über die europäische Schutzanordnung	219
4.3.2.2.	Anerkennung und Vollstreckung nach der Verordnung 606/2013	223
5.	<i>Schlussfolgerungen</i>	225
	<i>RECHTSVORSCHRIFTEN</i>	239
	<i>RECHTSPRECHUNG, STELLUNGNAHMEN, UNTERSUCHUNGEN UND BERICHTE</i>	248
	<i>LITERATURVERZEICHNIS</i>	255

Danksagung

Am Ende einer so harten und einsamen Arbeit wie dem Schreiben einer Doktorarbeit spürt man als allererstes Erleichterung und unmittelbar danach Stolz. Erleichterung darüber, dass das vor Jahren begonnene Projekt mit seinen Höhen und Tiefen zu Ende gebracht werden konnte, und Stolz darauf, dass es - wenn auch in geringerem Umfang - dazu beigetragen hat, auf das Problem der geschlechtsspezifischen Gewalt, die gegen Millionen von Frauen weltweit ausgeübt wird, aufmerksam zu machen.

Es stimmt, dass der Weg weitgehend einsam war. Diese Arbeit wäre jedoch ohne die unschätzbare Unterstützung von Prof. Dr. Ursula Rust und Prof. Dr. Elena Martínez García nicht möglich gewesen. Ich bin sehr dankbar, dass Sie sich bereit erklärt haben, diese Arbeit zu betreuen, und dass Sie mir durchgehend geholfen haben, die zahlreichen verwaltungstechnischen Wirrnisse, die eine binational betreute Promotion mit sich bringt, zu navigieren. Danke dafür, dass Sie mir Orientierung gegeben, aber stets Raum für die Entwicklung eigener Ideen gelassen haben. Danke, dass Sie dafür gesorgt haben, dass ich den Rhythmus und die Konzentration nicht verliere. Und vor allem möchte ich mich ganz herzlich für die Zeit bedanken, die Sie in mich investiert haben, sowie für die Unterstützung und das Vertrauen, das Sie mir und meiner Arbeit vom ersten bis zum letzten Moment entgegengebracht haben.

Andererseits möchte ich der Universität Valencia und der Universität Bremen meinen Dank dafür aussprechen, dass sie das Abkommen über die Cotutelle ermöglicht haben. Ich bin besonders dankbar für die Zeit und die Mitwirkung von Prof. Dr. Dana Schmalz und Prof. Dr. Rosario Espinosa Calabuig, die sich trotz ihrer vielen Verpflichtungen immer die Zeit genommen haben, mir zu helfen, und deren Unterstützung die Fertigstellung dieses Projekts ermöglicht hat. Ich möchte mich auch für die Arbeit des Zentralen

Prüfungsamtes der Universität Bremen und der Universität Valencia bedanken, insbesondere möchte ich mich bei Frau Jelena Grebner und Frau Isabel Ruiz Baselga bedanken, die mich im Laufe der Jahre durchgehend unterstützt und all meine Fragen geduldig beantwortet haben.

Schließlich danke ich meinen Eltern und meinem Bruder, die immer das Beste von mir erwartet haben und mich überzeugt haben, dass ich zu allem fähig bin, was ich mir vornehme. Danke an meine Mutter, die mich immer mit dieser unermüdlich positiven Einstellung daran erinnert hat, dass eine bessere Welt möglich ist und dass es nur an uns liegt, diesen Wandel herbeizuführen. Danke an meinen Vater, der mich gelehrt hat, dass die wahre Größe darin liegt, für diejenigen zu kämpfen, die es nicht für sich selbst tun können. Und ich danke meinem Bruder, dafür dass er immer an das Unmögliche glaubt, uns alle dabei ansteckt und für mich stets eine unerschöpfliche Quelle der Inspiration und Mut ist. Ohne seine Unterstützung und Liebe wäre ich nicht da, wo ich heute bin.

Und natürlich geht der tiefste und herzlichste Dank an Stephan. Denn auf diesen Seiten ist nicht genug Platz für alles, wofür ich ihm zu danken habe. Dafür, dass er mich in den schwierigsten Momenten ermutigt hat, für seine Geduld, sein Verständnis und seine Unterstützung, aber vor allem für seine Gelassenheit und seinen Sinn für Humor, die mich an vielen Tagen gerettet haben. Ich danke ihm, dass er immer an meiner Seite war. Ohne seine Unterstützung wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen, deshalb gehört diese Arbeit auch ihm.

Ihnen allen herzlichen Dank.

**Anmerkung der Verfasserin bezüglich der Übersetzung von
Originaltexten:**

Alle Übersetzungen von Originaltexten aus dem Spanischen oder Englischen ins Deutsche wurden von der Verfasserin selbst durchgeführt. Im Zweifelsfall bitte den Originaltext hinzuzuziehen.

Abkürzungen

- AEUV: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
- CEDAW (englisch: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
- CEDAW-Ausschuss: Ausschuss zu jeder Form von Diskriminierung der Frau (Kontrollorgan des CEDAW-Übereinkommens)
- CoE: Europarat
- DEDAW: (englisch: Declaration on the Elimination of Discrimination Against Women) Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen
- EPO: (englisch: European Protection Order) Europäische Schutzanordnung
- EU: Europäische Union
- EUV: Vertrag über die Europäische Union
- FRA: (englisch: European Union Agency for Fundamental Rights) Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
- GREVIO: (englisch: “Group of experts on action against violence against women and domestic violence”) Expertengruppe für Maßnahmen gegen Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt. (Kontrollorgan der Istanbul-Konvention)
- NRO bzw. NGO: Nichtregierungsorganisationen // non-governmental organization
- UN: Vereinte Nationen

1. Einführung

Geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen ist ein Phänomen, das seit längeren eher ignoriert wurde. Es handelt sich jedoch nicht um ein Thema, das erst seit Kurzem thematisiert wird.

Viele Frauen haben schon seit Langem versucht, die Aufmerksamkeit auf diese gesellschaftliche Wunde zu lenken, die weder Schranken noch Grenzen zu scheinen hat. Bereits 1990 warnte Charlotte Bunch davor, dass Sexismus Frauen vor ihrer Geburt, während ihrer Kindheit und im Erwachsenenalter töte. Diese Gewalt, erklärte sie, ist nicht zufällig, sondern zutiefst politisch und ist das Ergebnis struktureller Beziehungen von Macht, Herrschaft und Privilegien zwischen Frauen und Männern.¹

Wie sich zeigt, ist eine der am weitesten verbreiteten Formen der Gewalt gegen Frauen die häusliche Gewalt, die besonders schwer zu bekämpfen ist, weil sie im privaten Bereich stattfindet. Obwohl jeder (Mädchen, Jungen, ältere Menschen, behinderte Menschen und Männer) Opfer häuslicher Gewalt werden kann, konzentriert sich die vorliegende Arbeit ausschließlich auf die Untersuchung häuslicher Gewalt, die gegen Frauen ausgeübt wird.

In Bezug auf die in dieser Arbeit verwendeten Begrifflichkeiten ist vorab anzumerken, dass die Problematik hinsichtlich der Begriffe „geschlechtsspezifische Gewalt“ und „häusliche Gewalt“ zu klären ist. Wie entlang dieser Arbeit beobachtet werden kann, beziehen sich die verschiedenen analysierten Instrumente auf die Begriffe „Gewalt gegen Frauen“, „geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen“ und „geschlechtsspezifische bzw. geschlechtsbezogene Gewalt“. Obwohl es zur Vermeidung von Verwechslungen vorzuziehen wäre, nur einen dieser Begriffe zu verwenden (in diesem Fall würde ich „geschlechtsspezifische Gewalt“ bevorzugen), werden aufgrund dessen, dass jedes einzelne der

¹ Bunch, Human rights quarterly 1990, S. 486.

analysierten Rechtsinstrumente sowie die zitierten Autor*innen sich für einen unterschiedlichen Begriff entscheiden, in dieser Arbeit alle drei Begriffe verwendet. Gleichwohl ist es zur Erleichterung des Verständnisses zweckmäßig, ihren Inhalt vorab zu erklären. Wenn also auf diese Begriffe Bezug genommen wird, sind darunter die Bestimmungen des Artikels 3 Buchstabe a der Istanbul-Konvention zu verstehen, die, da sie die komplexeste und aktuellste der Definitionen ist, vermutlich die sein wird, die sich gegenüber den vorherigen Definitionen durchsetzt.

„‘Gewalt gegen Frauen‘ (wird) als eine Menschenrechtsverletzung und eine Form der Diskriminierung der Frau verstanden und bezeichnet alle Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt, die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden bei Frauen führen oder führen können, einschließlich der Androhung solcher Handlungen, der Nötigung oder der willkürlichen Freiheitsentziehung, sei es im öffentlichen oder privaten Leben;”²

In Bezug auf den Begriff “häusliche Gewalt” bestimmt die Istanbul-Konvention in Art. 3 Buchstabe b):

„Der Begriff 'häusliche Gewalt' (bezeichnet) alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt, die innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen beziehungsweise Partnern

² Europarat. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.05.2011
<https://rm.coe.int/1680462535>

Deutschland. Gesetz zu dem Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, vom 17. Juli 2017.
[https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//*\[@attr_id=%27bgbl217s1026.pdf%27\]#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl217s1026.pdf%27%5D_1565796516420](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//*[@attr_id=%27bgbl217s1026.pdf%27]#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl217s1026.pdf%27%5D_1565796516420)

Spanien. Gesetz zur Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, vom 18. März 2014.
<https://www.boe.es/boe/dias/2014/06/06/pdfs/BOE-A-2014-5947.pdf>

vorkommen, unabhängig davon, ob der Täter beziehungsweise die Täterin denselben Wohnsitz wie das Opfer hat oder hatte; ”³

Aus diesem Grund wird im Laufe dieser Arbeit, wenn auf „häusliche Gewalt“ Bezug genommen wird, stets konkretisiert „gegen Frauen“, weil gemäß Artikel 2 Abs. 2 des zitierten Istanbul-Übereinkommens die Vertragsstaaten ermutigt werden, das Übereinkommen auf alle Opfer häuslicher Gewalt anzuwenden, da die ausgeübte Gewalt auch gegen andere Familienmitglieder ausgeübt werden kann.

Es scheint, dass in den letzten Jahren nationale, europäische und internationale Akteure erkannt haben, dass häusliche Gewalt gegen Frauen keine private Angelegenheit ist, die innerhalb der Familie gelöst werden muss, und dass sie nicht nur in unterentwickelten Ländern stattfindet. Nichts ist weiter von der Realität entfernt als das, denn häusliche Gewalt ist die am weitesten verbreitete Form der Gewalt gegen Frauen, die in jeder Gesellschaft unabhängig von sozialen, politischen, religiösen oder kulturellen Faktoren auftritt. Es ist daher ein Problem, das in jeder Gesellschaft auftritt, und muss auch als globales Problem angegangen werden.

Aus diesem Grund wurden von internationalen und europäischen Gremien eine Reihe von Richtlinien, Plänen, Projekten, Legislativ- und Kontrollmaßnahmen auf den Weg gebracht, um eine eindeutige und globale Antwort auf das Problem der häuslichen Gewalt gegen Frauen zu geben. Die Umsetzung dieser Maßnahmen durch internationale und europäische Organisationen ermöglicht es nicht nur, diesen Missstand eindringlicher zu bekämpfen, sondern auch, die nationalen Rechtsvorschriften zu bereichern, die voneinander lernen und so häusliche Gewalt gegen Frauen wirksamer bekämpfen können.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist die Untersuchung der legislativen Entwicklungen auf internationaler und europäischer Ebene zum Schutz von

³ Nachweise zuvor in der Fußnote 2.

Frauen, die Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt im Allgemeinen und von häuslicher Gewalt im Besonderen sind. Diese Studie wird nicht nur auf der Grundlage der Rechtssetzung, sondern auch auf der Grundlage internationaler und europäischer Kontroll- und Kooperationsverfahren in diesem Bereich durchgeführt. Neben der Darstellung der Entwicklung der Gesetzgebung auf internationaler und europäischer Ebene sowie der bestehenden Kontroll- und Kooperationsmechanismen wird untersucht, wie Spanien und Deutschland ihre nationale Rechtssetzung diesbezüglich angepasst haben, um die auf internationaler und europäischer Ebene festgelegten Verpflichtungen einzuhalten. Es wurden die spanische und die deutsche Gesetzgebung gewählt, weil es sich um zwei europäische Länder handelt, die bei der Gesetzgebung zum Thema geschlechtsspezifische Gewalt sehr unterschiedliche Ansätze verfolgen.

Für die Bestimmung der Anstrengungen und Fortschritte, die unternommen wurden, um einen tatsächlichen und wirksamen Schutz von Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt geworden sind, zu gewährleisten, ist es daher notwendig zu analysieren, wie sich die einschlägigen internationalen und europäischen Rechtsvorschriften in den letzten Jahren entwickelt haben, welche Verfahren und Kontrollstellen es gibt und wie sie funktionieren. Anhand dieser Studie wird die Bedeutung internationaler Instrumente bei der Bestimmung von Ursprung, Umfang und Inhalt geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen sichtbar. Dies ist von größter Bedeutung, denn soweit die Ursachen geschlechtsspezifischer Gewalt ermittelt werden, können klare und eindeutige Konzepte festgelegt werden, was unter "geschlechtsspezifischer Gewalt" und "häuslicher Gewalt" zu verstehen ist, und nur wenn diese Konzepte klar abgegrenzt werden, kann eine wirklich effektive Politik und Gesetzgebung geschaffen werden, die es ermöglicht, diesen Missstand ein für alle Mal zu beseitigen.

Bei dieser Analyse ist die unterschiedliche Lage der Beziehungen zwischen internationalen und europäischen Einrichtungen mit den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Das Zusammenspiel zwischen der europäischen und der nationalen Politik ist heute Realität. Durch die politische, wirtschaftliche und

soziale Union besteht eine sehr intensive Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten. Dies ermöglicht es, dass die europäische Politik und Rechtssetzung, sei es direkt oder indirekt, auf nationaler Ebene über stark strukturierte Wege angewandt werden. Andererseits verfügen Organisationen wie der Europarat oder die Vereinten Nationen mit ihren Vertragsstaaten über andere Kommunikations- und Arbeitswege, die es ermöglichen, gleichwohl sie nicht so intensiv sind wie im Falle der Europäischen Union, Veränderungen in der Entwicklung der Rechtssetzung und der Geschlechterpolitik herbeizuführen. In diesem Sinne wird analysiert, inwieweit Spanien und Deutschland, die einen ganz unterschiedlichen legislativen Ansatz auf dem Gebiet geschlechtsspezifischer Gewalt verfolgen, ihre nationalen Vorschriften an die Anforderungen ratifizierter internationaler und europäischer Instrumente angepasst haben.

Im Hinblick auf die Struktur dieser Arbeit wird eine Analyse der relevantesten internationalen und europäischen Rechtssetzung zu geschlechtsspezifischer Gewalt im Allgemeinen und häuslicher Gewalt gegen Frauen im Besonderen durchgeführt, wobei auf die Fragen des Schutzes von Frauen als Opfer häuslicher Gewalt besondere Aufmerksamkeit gerichtet wird.

Die Arbeit ist in drei Kapitel gegliedert. An erster Stelle wird auf die Ursprünge und die Entwicklung des Kampfes gegen die Ungleichheit zwischen Männern und Frauen und insbesondere gegen die geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen im Rahmen der Vereinten Nationen Bezug genommen. Ebenso werden die wichtigsten Aspekte des UN-Übereinkommens von 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)⁴, der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 von 1992 über

⁴ Generalversammlung der Vereinten Nationen: Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, abgekürzt „Frauenkonvention“ oder CEDAW, 1979 <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

Deutschland. Gesetz zu dem Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, vom 25. April 1985 https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//*/%5B@attr_id=%27bgbl285s0647.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl285s0647.pdf%27%5D_1583164153914

Gewalt gegen Frauen⁵, die 2017 mit der Allgemeinen Empfehlung Nr. 35 über Gewalt gegen Frauen aktualisiert wurde⁶ und der Erklärung der UN-Generalversammlung über die Beseitigung von Gewalt gegen Frauen von 1993⁷ herausgearbeitet. Darüber hinaus wird besonders auf den CEDAW-Ausschuss, der nach Artikel 17 – 22 CEDAW-Übereinkommen für die Einhaltung des Übereinkommens zuständig ist, und auf das Verfahren zur Vorlage von Berichten Spaniens und Deutschlands an den Ausschuss Bezug genommen. Anhand dieser Analyse werden die wichtigsten Fortschritte im Kampf gegen geschlechtsspezifische Gewalt zu beobachten sein, die in den letzten Jahren in Bezug auf beide Länder erzielt wurden.

An zweiter Stelle wird die Entwicklung von Rechtsvorschriften zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt im Europarat analysiert. Besonderes Gewicht wird auf die Verpflichtungen gelegt, die im Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011 festgelegt sind. Mit der Annahme dieses Übereinkommens, auch bekannt als Istanbul-Konvention, wurde ein sehr wichtiger Schritt im Kampf gegen die Gewalt gegen Frauen unternommen, da es das erste verbindliche europäische Instrument ist, das ausschließlich zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen entwickelt wurde. Wie das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau verfügt auch die Istanbul-Konvention über ein Kontrollorgan, die GREVIO („Group of experts on action against violence against women and domestic violence“), deren Funktionen, ähnlich wie denen des CEDAW-Ausschusses, analysiert werden. Aufgrund der jüngsten Ratifizierung des Übereinkommens durch Spanien (2014) und Deutschland

Spanien. Gesetz zur Ratifizierung des Übereinkommens Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, vom 16. Dezember 1983

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1984-6749>

⁵ Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau. Allgemeine Empfehlung Nr. 19. Elfte Sitzung, 1992.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

⁶ Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau. Allgemeine Empfehlung Nr. 35, 2017.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

⁷ Generalversammlung der Vereinten Nationen. Erklärung zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen, 1993.

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx>

(2017) wurde das entsprechende Verfahren zur Berichtsvorlage bei der GREVIO noch nicht eingeleitet. Es wird jedoch auf die wichtigsten Herausforderungen hingewiesen, die beide Länder bei der Angleichung ihrer Rechtsvorschriften an die Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention in Angriff nehmen müssen.

Das dritte und letzte Kapitel konzentriert sich auf die europäischen Rechtsvorschriften zum Schutz von Gewaltopfern. Obgleich es richtig ist, dass die Europäische Union keine Zuständigkeit für die Gesetzgebung im Bereich der geschlechtsspezifischen Gewalt hat, wurden durch Zuständigkeiten – die sehr wohl bei der EU liegen - wie z.B. bei der Zusammenarbeit und gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen - europäische Normen angenommen, die zwar im Allgemeinen jedes Opfer schützen, aber in erster Linie auf den Schutz von Frauen-Opfern häuslicher Gewalt ausgerichtet sind. Dies ist bei der Richtlinie 2011/99/EU über die Europäische Schutzanordnung⁸ der Fall. Die Regelung der Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene zum Schutz der Opfer ist sehr unterschiedlich (zivil-, strafrechtlich und sogar verwaltungsrechtlich). Dieser Fall findet sich bei der spanischen und deutschen Gesetzgebung, die die Angelegenheit aus dem Strafrecht bzw. dem Zivilrecht regeln. Der Vorschlag für ein europäisches Instrument zum (ausschließlichen) Schutz von Frauen-Opfern von Gewalt und der strafrechtliche Charakter des Instruments führten zu einer sehr intensiven Debatte, die schließlich zur Annahme der Verordnung (EU) Nr. 606/2013⁹ über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in

⁸ Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union. Richtlinie 2011/99/EU vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

Spanien. Gesetz 23/2014 vom 20. November 2014 über die gegenseitige Anerkennung von Strafurteilen in der Europäischen Union.
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-12029

Deutschland. Gesetz zum Europäischen Gewaltschutzverfahren (EU-Gewaltschutzverfahrensgesetz - EUGewSchVG) vom 05.12.2014 (BGBl. I S. 1964).
<https://www.gesetze-im-internet.de/eugewschvg/BJNR196410014.html>

⁹ Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union. Verordnung (EU) Nr. 606/2013 vom 12. Juni 2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0606>

Zivilsachen und in der Ausweitung des Schutzes auf alle Opfer von Gewalt unabhängig vom Geschlecht führte. In diesem letzten Kapitel werden die Bestimmungen der Richtlinie und der Verordnung sowie die spanischen und deutschen Gesetze zur Umsetzung analysiert.

2. Häusliche Gewalt gegen Frauen: UN

2.1. Gewalt gegen Frauen – Häusliche Gewalt gegen Frauen: UN

Um die Bedeutung des internationalen Rechts in Bezug auf den Schutz der Frauen Opfer häuslicher Gewalt zu verstehen, ist es notwendig, eine Analyse der Entwicklung dieses Phänomens sowohl aus rechtlicher als auch aus sozialpolitischer Sicht durchzuführen. Obwohl sich diese Arbeit auf die Untersuchung, Behandlung und Studie des Schutzes der Frauen Opfer häuslicher Gewalt aus rechtlicher Sicht konzentriert, kann die Analyse nicht ohne die Bezugnahme auf wichtige politische und soziale Ereignisse durchgeführt werden, denn diese haben die Entwicklung der rechtlichen Behandlung der Gewalt gegen Frauen und somit der häuslichen Gewalt gegen Frauen stark beeinflusst. In der Tat waren es die zivilgesellschaftlichen Organisationen und Initiativen, die die Öffentlichkeit auf diesen sozialen Missstand aufmerksam gemacht haben. Dank dieses unermüdlichen Kampfes wurden die Rechte der Frauen überhaupt zu einem Thema auf internationaler Ebene. Von daher ist es unerlässlich, wenn auch nur kurz, die wichtigsten historischen Meilensteine im Kampf für die Rechte der Frauen, insbesondere zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen zu erläutern, denn diese politisch-sozialen Ereignisse sind es, die zum Erlass der internationalen Gesetzgebung zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen geführt haben.

Die Wegbereiterinnen dieses Kampfes waren die feministischen Bewegungen, die sich seit den Fünfzigern für die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen eingesetzt haben. Dennoch wurden sie bis in die siebziger Jahre auf internationaler Ebene nicht sichtbar.¹⁰ Diese Frauenbewegungen wurden zum Kernelement, um die institutionelle Aktion der UN einzuleiten.¹¹ Der erste bedeutsame Schritt auf dem Weg zur Anerkennung und zum Schutz der Rechte der Frauen war die Erklärung des internationalen Jahres der Frau 1975. Später, 1979, wurde das bis heute wichtigste rechtliche internationale Instrument für die Verteidigung der Rechte der Frau erlassen, das UN-Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der

¹⁰ *Sender*, *Emerging from the Shadows: Violence Against Women and the Women's Convention*, 2012, S. 458.

¹¹ *López*, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, UAM-AEDRI 2005, S. 1 ff.; *Hernández*, *Cuadernos de Trabajo* n°17 He Goa 1996, S. 3.

Frau, auch UN-Frauenrechtsübereinkommen, CEDAW-Übereinkommen oder CEDAW genannt. Das CEDAW-Übereinkommen trat 1981 in Kraft und ist bis zum heutigen Tag der bedeutendste internationale Vertrag für die Rechte der Frauen. Das Frauenrechtsübereinkommen erkennt eine Reihe von Rechten verschiedenster Natur (politische, soziale, kulturelle und Zivilrechte) zu Gunsten der Frauen an. Diese Regulierung ist rechtlich bindend für die Staaten, die ratifiziert haben. Allerdings gab es schon während des Redaktionsprozesses des CEDAW-Übereinkommens viele Staaten, die die Gewalt gegen Frauen als ein internes Problem betrachteten, das in der internationalen Agenda nicht berücksichtigt werden sollte.¹² Auch wenn das CEDAW-Übereinkommen auf einige konkrete Arten von Gewalt gegen Frauen Bezug nimmt, war das Resultat dieser Konzipierung eine Endfassung des Textes, die auf die Regulierung der Angriffe gegen die physische Integrität der Frauen verzichtet.

Ab diesem Moment erfolgte eine Reihe von Ereignissen, die einen Wendepunkt in der Anerkennung und Entwicklung der Rechte der Frauen auf internationaler Ebene darstellten. Besonders relevant für diese Entwicklung sind die vier Weltfrauenkonferenzen, die in Mexiko (1975), Kopenhagen (1980), Nairobi (1985) und Beijing (1995) stattfanden. Letztere ist die bedeutsamste von allen, da in der Erklärung und Aktionsplattform von Peking eine Konkretisierung all der Fortschritte der vorherigen Konferenzen stattfindet, und man im Kampf für die Rechte der Frauen einen bedeutenden Schritt weiterkommt. In der ersten Weltfrauenkonferenz in Mexiko wurden drei Ziele vereinbart: Gleichheit, Entwicklung und Frieden. Trotz der Bemühungen der NGOs wurde die physische Integrität der Frau nicht als eines der Hauptprobleme thematisiert.¹³ Erst auf der zweiten Weltfrauenkonferenz in Kopenhagen 1980 wird die Gewalt gegen Frauen berücksichtigt. Fünf Jahre später, auf der Weltfrauenkonferenz von Nairobi, wird die Gewalt gegen Frauen nicht nur berücksichtigt, sondern stärker thematisiert. Allerdings konzentrierte sich die UN im Rahmen der Gewalt

¹² *Sender*, *Emerging from the Shadows: Violence Against Women and the Women's Convention*, 2012, S. 454.

¹³ *Sender*, *Emerging from the Shadows: Violence Against Women and the Women's Convention*, 2012, S. 458.

gegen Frauen auf die häusliche Gewalt, was sich in der ersten Resolution der Generalversammlung der UN über häusliche Gewalt¹⁴, die im Jahre 1985 erlassen wurde, niederschlägt. Das Hauptproblem dieser Resolution war, dass häusliche Gewalt aus dem Blickwinkel des Schutzes der Familie und Verwundbarkeit der Frau, anstatt auf der Grundlage des Anrechts der Frau auf physische Integrität betrachtet wurde. Obwohl die Resolution sich ausschließlich auf häusliche Gewalt gegen Frauen konzentriert und alle anderen Arten von Gewalt gegen Frauen ignoriert hatte, schien die UN zumindest in Bezug auf häusliche Gewalt gegen Frauen erkannt zu haben, dass dies ein globales Phänomen ist, dem bis zu diesem Zeitpunkt nicht die Aufmerksamkeit geschenkt worden war, die die Schwere des Problems erforderte. Ein weiteres Hindernis auf dem Weg war, dass die UN zu diesem Zeitpunkt die Gewalt gegen Frauen aus der Sicht der Verbrechenverhütung und Strafrechtspflege und nicht als eine Frage des Schutzes der Menschenrechte thematisierte.¹⁵

Äußerst wichtig für die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen ist die Entwicklung des Gender-Konzepts während der 1990er Jahre. Zudem fand 1993 die Menschenrechtsweltkonferenz in Wien statt, auf der einerseits ein Bindeglied zwischen den Rechten der Frauen und den Menschenrechten etabliert wurde und andererseits die vorhandene, aber ignorierte Spaltung zwischen öffentlicher und privater Sphäre in der Anerkennung und dem Schutz der Menschenrechte thematisiert wurde. Einer der wichtigsten Erfolge dieser Konferenz ist die gemeinsame Festlegung, dass die Ausübung der Menschenrechte über alle Bereiche hinausgeht, nicht nur im öffentlichen, auch im privaten Bereich und folglich Staaten für Menschenrechtsverletzungen, die im privaten Bereich stattfinden, verantwortlich sein können. Dies ist ein äußerst entscheidender Schritt, auch wenn er sich allgemein auf Menschenrechte bezieht, auf dem Weg zur Bekämpfung der häuslichen Gewalt gegen Frauen, denn dies ist ein Phänomen, das hauptsächlich im privaten Bereich stattfindet, der sich bis zu

¹⁴ Generalversammlung der Vereinten Nationen. Resolution über häusliche Gewalt, 1985. <https://www.refworld.org/docid/3b00f00b64.html>

¹⁵ Chinkin, Christine, Rudolf/Freeman/Chinkin, The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, 2012, S. 445.

diesem Zeitpunkt außerhalb des Schutzbereiches des Staates befand. So kann gefolgert werden, dass zwei wichtige Errungenschaften in der Wiener Menschenrechtskonferenz¹⁶ in Bezug auf die Rechte der Frauen erreicht wurden, nämlich die Anerkennung der sogenannten „Frauen-Menschenrechte“ als „unveräußerlicher, integraler und unteilbarer Bestandteil der universellen Menschenrechte“¹⁷, und andererseits wurden auf dieser Konferenz die ersten Schritte auf den Weg zur Beendigung der Spaltung zwischen öffentlicher und Privatsphäre in Bezug auf die Anerkennung und Behandlung der Menschenrechte der Frauen gemacht.

Dennoch wurde das Konzept der Gewalt gegen Frauen bis 1993 nicht etabliert. Aus diesem Grund ist die Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen, die in diesem Jahre von der Generalversammlung der UN erlassen wurde, äußerst bedeutsam für den Schutz der Frauen Opfer häuslicher Gewalt. Obwohl die Erklärung kein rechtlich bindendes Instrument ist, stellt sie ein für alle Mal fest, was unter Gewalt gegen Frauen zu verstehen ist, und füllt somit die vom CEDAW-Übereinkommen hinterlassene Lücke.

Schließlich muss noch einmal auf die zuvor erwähnte Relevanz der Pakte, die während der Pekinger Weltfrauenkonferenz (1995) erlangt wurden, eingegangen werden. Obwohl die Pekinger Erklärung und Aktionsplattform keine rechtlichen, sondern politische Texte sind, können die rechtliche Entwicklung und die Fortschritte im Bereich der Frauenrechte und des Kampfes gegen die Gewalt gegen Frauen nicht ohne die Bezugnahme auf diese Texte erklärt werden, denn es ist das erste Mal, dass die Konzepte, Ziele und Strategien, die schon auf der Wiener Menschenrechtskonferenz erwähnt wurden, schwarz auf weiß konkretisiert werden. „Manche der Forderungen blieben außerhalb der eingegangenen Verpflichtungen (...) aber viele andere – mit bedeutsamen Widerständen während der Vorbereitungsarbeiten – wurden letztlich akzeptiert. Wie zum Beispiel das Gender-Konzept mit all der

¹⁶ Amt des Hochkommissars für Menschenrechte. Wiener Menschenrechtskonferenz 1993. <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/OHCHR20/Pages/WCHR.aspx>

¹⁷ Radhika Coomaraswamy, VV. AA., Debating human rights: critical essays from the United States and Asia New York 1999, S. 168.

ideologischen Umstellung, die dies mit sich brachte.“¹⁸ Die wichtigste Leistung bestand darin, die Interessen von Frauen aus der ganzen Welt zu vereinen mit den Schwierigkeiten, die dies mit sich bringt, wenn man die nicht unerheblichen kulturellen, religiösen, ethnischen, ökonomischen und ideologischen Unterschiede in Betracht zieht. Im Vergleich zu den vorherigen Weltfrauenkonferenzen war die Teilnahme der Frauen in Peking sehr hoch. Die Anzahl der Vertreterinnen der offiziellen Delegationen in Peking belief sich auf 80% im Vergleich zu Nairobi, wo der Prozentsatz der Vertreterinnen bei 40% lag.¹⁹

Die Aktionsplattform von Peking etablierte als Hauptziel die Abschaffung jeglichen Widerstandes, der die Beteiligung der Frauen im öffentlichen und privaten Bereich erschweren könnte. Dies impliziert eine Aufteilung der Verantwortungen zwischen Frauen und Männern im Privatbereich, sodass ein „Empowerment“ der Frauen im öffentlichen Bereich stattfinden kann. Um dies zu erlangen, bezieht sich die Aktionsplattform auf unterschiedliche Problembereiche und Hindernisse in Bezug auf bestimmte Gebiete wie z.B. u.a. Armut, Wirtschaft oder Gewalt. Einen weiteren Fortschritt stellt die Etablierung des Bindeglieds zwischen Frauen und Menschenrechten dar. Die Pekinger Aktionsplattform erläutert diesbezüglich, dass Gleichheit zwischen Frauen und Männern eine Frage der Menschenrechte ist, eine Voraussetzung *sine qua non* der sozialen Gerechtigkeit. Auf diese Art und Weise wird klar und ausdrücklich dargestellt, dass die Rechte der Frauen Menschenrechte sind. Zuletzt muss auf die Konsolidierung des „gender mainstreamings“ (Gender Perspektive) als Ausgangspunkt für die Analyse aller Maßnahmen, Handlungen und Strategien hingewiesen werden. In Peking wird der Stellenwert des sogenannten „gender mainstreamings“ hervorgehoben und somit die fehlende Aufmerksamkeit auf die Bedürfnisse der Frauen dargestellt. Mit dem „gender mainstreaming“ werden u.a., die Strukturen und Mechanismen zum Schutz der Rechte umformuliert, um diese an die

¹⁸ López, Revista Académica de Relaciones Internacionales, UAM-AEDRI 2005, S. 11.

¹⁹ López, Revista Académica de Relaciones Internacionales, UAM-AEDRI 2005, S. 1 ff.

Lebensumstände und Bedürfnisse der Frauen, die vorher nicht berücksichtigt wurden, anzupassen.²⁰

„Schließlich bewies die Pekinger Konferenz die Fähigkeit der Frauen, für sich selbst zu sprechen, ihre Stimme hören zu lassen, gemeinsame Gender-Interessen zu identifizieren und die Unterschiede in ein gemeinsames Projekt zu integrieren, um so ihre Position und Lage in den entsprechenden Gesellschaften zu verbessern.“²¹

Bevor die Entwicklung des Gender-Konzepts, das Bindeglied zwischen Frauen und Menschenrechten und die historische Spaltung zwischen öffentlicher und Privatsphäre analysiert werden, ist es notwendig, die Erfolge und Mängel des bedeutsamsten internationalen Rechtsinstruments für die Frauen, nämlich das UN-Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau zu untersuchen.

2.1.1. Das UN-Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau von 1979

Das CEDAW-Übereinkommen ist das erste und wichtigste internationale Übereinkommen, das sich ausschließlich auf die Rechte der Frauen konzentriert. Das Übereinkommen wurde als „(...) Meilenstein auf dem Weg zur Gendergerechtigkeit (...)“²² bezeichnet. Das CEDAW, auch Frauenkonvention genannt, ist ein rechtlich bindendes Übereinkommen, in dem eine Reihe von Rechten unterschiedlicher Natur (politische, kulturelle, soziale und Zivilrechte) zu Gunsten der Frauen anerkannt werden. Ihr Name legt auch ihr Ziel offen, nämlich die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Das Übereinkommen besteht aus zwei Schlüsselbegriffen: einerseits die Frau und andererseits die Diskriminierung.

²⁰ *Merino Sancho*, *Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos* 2012, S. 353.

²¹ *López*, *Revista Académica de Relaciones Internacionales, UAM-AEDRI* 2005, S. 12.

²² *Neuhold, Brita, Neuhold/Pirstner/Ulrich*, *Menschenrechte, Frauenrechte*, 2003, S.49.

Der Sinn und Zweck des CEDAW-Übereinkommens dreht sich also um eine Gesellschaftsgruppe (Frauen), die historisch diskriminiert wurde. Andere internationale Übereinkommen wie der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte oder der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte erkennen Rechte sowohl zu Gunsten von Frauen als auch von Männern an. Jedoch ist die Rechtsträgerschaft (formale Gleichheit), die universell ist und sich auf alle Menschen bezieht, eine Sache, aber ob die Träger dieser Rechte in Wirklichkeit tatsächlich unter den gleichen Bedingungen Zugang zu diesen Rechten haben (substantielle Gleichheit), ist eine ganz andere Frage. Aus diesem Grund stellt sich die Frage, ob Frauen diskriminiert behandelt werden und somit keinen Zugang zu diesen Rechten haben.

Dies ist der Grund, weshalb das CEDAW-Übereinkommen und andere internationale Übereinkommen wie das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung oder das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erlassen wurden. In diesen Fällen befinden wir uns vor „(...) Gruppen (in unserem Fall, Frauen), deren Mitglieder keinen Zugriff auf Rechte haben, da sie sich in den gesellschaftlichen Beziehungen in einer ungleichen Position in Bezug auf Mitglieder der herrschenden Gruppe befinden“²³. Diese Realität macht die Schaffung rechtlicher Instrumente (in unserem Fall das CEDAW-Übereinkommen) notwendig, die Mechanismen vorsehen, die die bestehenden Diskriminierungen abschaffen. Um dies zu erlangen, greift das CEDAW „(...) auf das Diskriminierungsverbot zurück als rechtlichen Mechanismus, um dieser Situation ein Ende zu setzen.“²⁴ Eide erklärt diesbezüglich, dass, obwohl jeder Menschenrechtsträger ist, sind in der Praxis „(...) bestimmte Gruppen verletzlicher oder wurden traditionell diskriminiert“, sodass die Schaffung „(...) besonderer Instrumente, die die Gleichheit aller Gruppen der Gesellschaft gewährleistet“²⁵, erforderlich

²³ *Merino Sancho*, *Derechos y Libertades: revista de filosofia del derecho y derechos humanos* 2012, S. 330.

²⁴ *Merino Sancho*, *Derechos y Libertades: revista de filosofia del derecho y derechos humanos* 2012, S. 330.

²⁵ *Eide*, *Economic Social and cultural rights as human rights*, in; *Eide/Krause/Rosas*, *Economic, social, and cultural rights - A Textbook*, 2001, S. 19.

werden. Peces-Barba erläutert seinerseits, dass „bestimmte relevante Umstände des allgemeinen „Menschen“ oder „Bürgers“ eine besondere Behandlung, Garantie oder Förderung benötigen, um die Diskriminierung, Unausgeglichenheit oder Ungleichheit zu überwinden. Es handelt sich um Umstände oder Verhältnisse, deren Relevanz aus einer sozialen oder kulturellen Lage der Menschen hervorgeht, die sich in einer unterlegenen Position in den gesellschaftlichen Beziehungen befinden und aus diesem Grund einen spezifischen Schutz, Garantie oder Förderung benötigen, um die Diskriminierung, Unausgeglichenheit oder Ungleichheit zu überwinden. Das deutlichste Beispiel sind die Rechte der Frauen (...)“²⁶

Einer der wichtigsten Erfolge des CEDAW-Übereinkommens ist es, eine systematische Regulierung der Frauenrechte zu etablieren, die bis zu diesem Zeitpunkt zerstreut in mehreren Texten vorgesehen waren. Dennoch reguliert, das Übereinkommen die Gewalt gegen Frauen nicht explizit.²⁷ Zwar befinden sich im Text Artikel, die konkrete Formen von Gewalt gegen Frauen untersagen (Frauenhandel, Frauenausbeutung durch Prostitution, Belästigung am Arbeitsplatz, etc.) jedoch fand eine allgemeine Untersagung der Gewalt gegen Frauen aufgrund fehlender Unterstützung nicht statt.²⁸ Während des Redaktionsprozesses wurde über Artikel 6 (Prostitution) debattiert. Belgien schlug vor, in diesem Artikel „die Angriffe gegen die physische Integrität der Frauen“ mit einzubeziehen. Leider erhielt dieser Vorschlag keine ausreichende Unterstützung.²⁹ „Die Tatsache, dass Frauen in anderer Form und aus anderen Gründen Gewalt ausgesetzt sind als Männer, dass Gewalt gegen Frauen systemimmanent ist und daher besonderer Vorkehrungen bedarf, wird nirgends berücksichtigt.“³⁰, nicht im CEDAW und auch in keiner vorherigen internationalen Regelung.

Ein weiteres Problem des CEDAW-Übereinkommens sind die Vorbehalte. Obwohl die Anzahl der Ratifizierungen sehr hoch ist (bis zum heutigen Tag

²⁶ Peces-Barba Martínez/Asís, *Curso de derechos fundamentales*, 1995, S. 154.

²⁷ Merry, *Law & Soc. Inquiry* 2003, S. 952.

²⁸ Rehof, *Guide to the travaux préparatoires of the United Nations Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*, 1993, S. 91.

²⁹ Chinkin, *Christine*, Rudolf/Freeman/Chinkin, *The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*, 2012, S. 444.

³⁰ Neuhold, *Neuhold/Pirstner/Ulrich*, *Menschenrechte, Frauenrechte*, 2003, S. 104.

sind es 189 Vertragsstaaten), ist die Anzahl der Vorbehalte ebenso äußerst hoch.³¹ Höchst beunruhigend ist nicht nur die Anzahl der Vorbehalte, sondern die Tatsache, dass viele dieser Vorbehalte sich auf zentrale Aspekte der anerkannten Rechte beziehen, womit der Sinn und Zweck der Regulierung untergraben wird.³² Die Vorbehalte sind ein Ausdruck der Souveränität der Staaten, „(...) die die Anwendung der internationalen Übereinkommen davon abhängig machen, dass diese der nationalen Rechtsordnung (...)“ oder „(...) den normativen, moralischen und/oder sozialen Vorschriften nicht widerspricht.“³³ Da die Anzahl der Vertragsstaaten so hoch ist, ist es nicht verwunderlich, dass bei zahlreichen Staaten die Ursache der Vorbehalte die starke Verankerung ihrer Kultur, Sitten oder Glauben in ihren jeweiligen nationalen Rechtsordnungen sind.

Obwohl die Abwesenheit einer allgemeinen Regulierung über Gewalt gegen Frauen im CEDAW eine Rechtslücke darstellt, etabliert das Übereinkommen eine ausführliche Beschreibung der Diskriminierung gegen Frauen. Artikel 1 CEDAW-Übereinkommen beinhaltet das Konzept der Diskriminierung gegen Frauen:

“In diesem Übereinkommen bezeichnet der Ausdruck „Diskriminierung der Frau“ jede mit dem Geschlecht begründete Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung, die zur Folge oder zum Ziel hat, dass die auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau gegründete Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Frau – ungeachtet ihres Familienstands – im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen oder jedem sonstigen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird.”³⁴

³¹ Vereinte Nationen. Der aktuelle Status der Ratifizierungen und Vorbehalte zum UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau kann unter folgenden Link nachgeprüft werden:

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en

³² López, Revista Académica de Relaciones Internacionales, UAM-AEDRI 2005, S. 10.

³³ Merino Sancho, Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos 2012, S. 336.

³⁴ UN-Generalversammlung. UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, 1979.

Diese Beschreibung enthält die Verpflichtung der Vertragsstaaten *de jure* und *de facto* Gleichberechtigung zu gewährleisten, d.h., die Vertragsstaaten sind dazu verpflichtet, formelle Gleichheit in Bezug auf die Anerkennung der Rechte gegenüber Frauen, aber gleichzeitig auch substantielle Gleichheit, zu gewährleisten, die einen tatsächlichen und wirksamen Zugang zu den anerkannten Rechten garantiert.

Das CEDAW-Übereinkommen wird somit zum Paradigma für die Anerkennung der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern sowie für das Diskriminierungsverbot. Diese Konzepte (Gleichstellung und Diskriminierungsverbot) werden seitens des Übereinkommens als „Meilenstein des Schutzes der Menschenrechte der Frauen“ verankert.³⁵

Diverse Wissenschaftler*innen haben sich gefragt, ob die existierenden Rechtsvorschriften sich an die soziale Realität der Träger der anerkannten Rechte anpassen. Merino Sancho erklärt in Bezug auf die Menschenrechte allgemein, dass alle Menschen Menschenrechtsträger sind, dass aber die Beharrlichkeit der Hindernisse die Wahrnehmung der Rechte verhindert. Er bestätigt, dass das bis jetzt angewandte Modell, „(...) in allen internationalen Übereinkommen durch das Diskriminierungsverbot vertreten ist, nicht genügt, um einen wirksamen Schutz der Rechte bestimmter Gruppen zu gewährleisten“.³⁶ Weiterhin bemerkt er, dass eine Auswertung der Schutzmechanismen sowie der Garantien der internationalen Übereinkommen notwendig ist, um so feststellen zu können, ob sie sich an die „(...) soziale Situation, in der sich viele Menschenrechtsträger tatsächlich befinden (...)“³⁷, anpassen. Um diese Auswertung effektiv durchzusetzen, ist es erforderlich, die sozialen und strukturellen Bedingungen der Menschenrechtsträger (in unserem Fall, Frauen) festzustellen, um so

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

³⁵ Merino Sancho, *Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos* 2012, S. 327.

³⁶ Merino Sancho, *Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos* 2012, S. 332.

³⁷ Merino Sancho, *Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos* 2012, S. 333.

analysieren zu können, ob die Schutzmechanismen, die das CEDAW-Übereinkommen etabliert, sich tatsächlich an die Realität anpassen, sodass Gleichheit überhaupt möglich ist. Aus diesem Grund sollte analysiert werden, ob das Übereinkommen die notwendigen Schutzmechanismen etabliert, die den Schritt von *de jure* zu *de facto* Gleichheit ermöglichen.

Um diese Frage zu beantworten, ist es erforderlich, die Entwicklung des Gender-Konzepts zu erklären sowie die Spaltung zwischen öffentlicher und Privatsphäre, die die traditionelle Rollenverteilung zwischen Frauen und Männern verursacht hat. Denn um bestimmen zu können, ob die Schutzmechanismen des CEDAW-Übereinkommens ausreichend sind, um die Ungleichheiten abzuschaffen, ist es an erster Stelle erforderlich, die Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern zu lokalisieren und so die Ursache dieser Ungleichheiten zu identifizieren, die eine unterschiedliche Behandlung zwischen Frauen und Männern rechtfertigen würde. Nur dann kann analysiert werden, ob die jetzigen Schutzmechanismen ausreichend sind oder Änderungen durchgeführt werden müssen.

2.1.2. Gender-Konzept und die Spaltung der öffentlichen und Privatsphäre

Die Diskriminierung gegen Frauen ergibt sich aus dem Glauben, dass die Frau – naturgegeben – ein unterlegenes Wesen ist, das dadurch geringwertig und verletzbar ist. Wie Amelia Valcárcel in ihrem Buch „La política de las mujeres“ erklärt, wurde die Frau historisch als ein Wesen mit begrenzter Rationalität und unterlegener Moral betrachtet, ein aufgrund ihrer Reproduktionsrolle an die Natur gebundenes Wesen, dessen wichtigste Tugenden die Keuschheit, die Gehorsamkeit und die Unterwerfung sind, und die infolge ihrer Verwundbarkeit des Schutzes und der Bevormundung bedarf.³⁸ Dieses Bild der Frau hat ihre Rolle in der Gesellschaft stark geprägt und verursacht noch heute eine Verankerung der Frau in bestimmten Sphären

³⁸ Valcárcel, La política de las mujeres, 1997, S. 115 ff.

der Gesellschaft, hauptsächlich in der Privatsphäre, während die rechtlichen Bereiche (öffentliche Sphäre) den Männern überlassen werden.

Die Pekinger Frauenweltkonferenz ist die mit Abstand wichtigste Konferenz für die Anerkennung und Entwicklung der Rechte der Frauen. Eine der wichtigsten Errungenschaften dieser Konferenz war und ist immer noch die Etablierung des Gender-Konzepts. Feministische Bewegungen hatten schon lange darum gekämpft, die Unterscheidung zwischen „Sex“ (sexuelle Unterschiede/Sexualität) und „Gender“ (Geschlecht) zu etablieren. Die Unterscheidung zwischen beiden Konzepten war und ist von enormer Relevanz für die Anerkennung und Entwicklung der Rechte der Frauen, denn „die Differenzierung zwischen Sex und Gender zu akzeptieren, (...) bringt die Akzeptanz der Existenz von Rollen, die traditionell jedem Geschlecht zugeordnet werden, mit sich und kreiert eine solide Basis, um dessen Fortbestand zu überdenken“.³⁹ „Auf Genderstrukturen zuzugreifen, bedeutet etwas mehr als zwischen Frauen und Männern als sexualisierte Objekte zu unterscheiden, da Gender eine soziale Dimension ist, die unsere Identitäten, unsere Beziehungen und auch unsere Erfahrungen bezüglich der Rechte bildet“.⁴⁰ Auf diese Weise verursacht die Entwicklung des Gender-Konzepts eine Umstrukturierung der Rolle der Frau in der Gesellschaft. Dies, weil im Gegensatz zu den sexuellen Unterschieden zwischen Frauen und Männern das Gender-Konzept sozial gestaltet ist, indem es sich auf die Art und Weise bezieht, in der sich Frauen und Männern in einer bestimmten Kultur verhalten.⁴¹ Von daher ermöglicht die Unterscheidung zwischen „Sex“ und „Gender“ letztendlich die Trennung zwischen der biologischen und der sozialen Bestimmung der Frau.⁴²

³⁹ López, Revista Académica de Relaciones Internacionales, UAM-AEDRI 2005, S. 13.

⁴⁰ Merino Sancho, Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos 2012, S. 334.

⁴¹ Interamerikanische Kommission gegen Drogenmissbrauch, „La perspectiva de género como modelo de análisis de la violencia familiar y el consumo de alcohol y otras drogas“, 1996.

http://www.cicad.oas.org/reduccion_demanda/esp/mujer/costaric1996-rev.pdf

⁴² López, Revista Académica de Relaciones Internacionales, UAM-AEDRI 2005, S. 13.

Die Hauptursache der Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern sind die existierenden sozialen Machtverhältnisse zwischen beiden Geschlechtern. Wie die Interamerikanische Kommission für Menschenrechte in ihrem Bericht über die Situation der Frauen in Amerika erklärt hat, hat im Laufe der Geschichte keine faire Rollenaufteilung stattgefunden, ganz im Gegenteil wurden Frauen minderwertige Rollen zugeteilt.⁴³ Eine Spaltung zwischen öffentlicher und Privatsphäre ist zustande gekommen, die "(...) man absichtlich naturalisiert hat, so wie man die Zuteilung der Geschlechter zu der einen oder der anderen Sphäre naturalisiert hat".⁴⁴ Während der Mann seine Tätigkeiten in der öffentlichen Sphäre (Recht, Wirtschaft, Politik, etc.) durchgeführt hat, wurde die Frau in die Privatsphäre verwiesen, wobei der Mann die Kontrolle sowohl über die öffentliche als auch die Privatsphäre bewahrt hat. Diese Spaltung zwischen öffentlicher und Privatsphäre hat ihren Ursprung in der liberalen Auffassung, dass in der öffentlichen Sphäre das Eingreifen des Staates erlaubt ist oder toleriert wird, während in der Privatsphäre ein Eingriff seitens des Staates eine Rechtfertigung benötigt.⁴⁵ Jedoch ist diese Trennung nicht gerechtfertigt, denn, so wie in der öffentlichen Sphäre, existieren auch in der Privatsphäre Machtstrukturen und Beziehungen, die die Konsequenz der Herrschaft der Männer sind und die Intervention des Staates rechtfertigen.

Die Tatsache, dass Männer historisch immer die öffentliche Sphäre unter ihrer Kontrolle hatten, hat auch wichtige Konsequenzen in Bezug auf die Gestaltung des Rechts. Das Recht ist nichts anderes als die Äußerung des Willens derjenigen, die die Macht ausüben. Da die Männer historisch die Macht gehabt haben, hat sich das Recht nach ihrem Bild und Gleichnis gestaltet und entwickelt, während die Bedürfnisse, Interessen, spezielle Merkmale und Erlebnisse der Frauen in diesem Prozess schlicht ignoriert wurden. Das Rechtssubjekt war angeblich neutral, aber tatsächlich hatte es ein Geschlecht und dies war maskulin, "(...) von daher wurden ganz

⁴³ Interamerikanische Menschenrechtskommission, "Informe de la Comisión Interamericana sobre la Condición de la Mujer en las Américas", 1998.

<http://www.cidh.org/countryrep/Mujeres98/Mujeres98.htm>

⁴⁴ Merino Sancho, Mecanismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, 2012, S. 30.

⁴⁵ Okin, Gender, the Public, and the Private, 1998, S. 117.

bestimmte Rechte und Rechtsgüter geschützt und nicht andere Rechte.“⁴⁶ Der öffentliche Bereich, in dem nur Männer eine Rolle spielten, war schon immer wichtiger als der private, in dem Frauen angesiedelt wurden. Dies erklärt, warum die Privatsphäre und damit auch die Frau, in der Gestaltung des Rechts nicht berücksichtigt worden ist. Das hat zu einer androzentrischen Regelung geführt, die u.a. die Abwesenheit des Verbotes der häuslichen Gewalt in vielen Rechtssystemen (in vielen Ländern noch heutzutage) mit sich brachte.

Wenn man in Betracht zieht, dass die Realität der Frauen missverstanden und ignoriert wurde und dass die „(...) Rollen, Stellung und sozialen Bewertungskriterien jedem Geschlecht dichotomisch auferlegt wurden (...)“⁴⁷, mit dem Ergebnis, dass das Recht in die maskuline Kontrollsphäre geraten ist, wird es offensichtlich notwendig, unser Rechtssystem zu revidieren, d.h., den Inhalt des Rechts aus einer Genderperspektive zu überprüfen, um die Anpassung an der Realität der Frauen zu gewährleisten. Jedoch ist es nicht erforderlich, eine komplette Revision vorzunehmen, d.h. ganz von vorn zu beginnen, sondern es ist erforderlich, eine ausführliche Analyse durchzuführen, in der jede einzelne Norm einer Genderprüfung unterzogen wird. Denn die Realität der Frauen, die nicht in Betracht gezogen wurde, miteinzubeziehen sowie die Defizite und falschen Konzipierungen, die durch die traditionelle und chauvinistische Rollenverteilung, die die Gestaltung und Entwicklung des Rechts geprägt hat, abzuschaffen, sind ein offenes Thema, das nicht mehr umgangen werden sollte. „Dies impliziert das Hinterfragen der sozialen Beziehungen und der etablierten und historisch verankerten Institutionen sowie der Traditionen und Identitäts-Gefühle, aber vor allem impliziert es die Entwicklung eines neuen Verständnisses der Macht weniger aus der Sicht der Herrschaft und Unterdrückung und mehr aus der Sicht der Ermächtigung zu entwickeln (...)“⁴⁸

⁴⁶ *Merino Sancho*, *Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos* 2012, S. 334.

⁴⁷ *Facio Montejo*, *Feminismo, Género y Patriarcado*, in: *Revista sobre Enseñanza del Derecho de Buenos Aires*, Bd. 3, Nr. 6, 2005. S. 271.

⁴⁸ *López*, *Revista Académica de Relaciones Internacionales, UAM-AEDRI* 2005, S.6.

Nachdem die Ursachen der Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern lokalisiert und erklärt wurden und ferner herausgearbeitet wurde, dass eine unterschiedliche Behandlung der Frauen nicht auf der Tatsache beruht, dass Frauen geschützt werden müssen, nur weil sie Frauen und somit verletzbarer als Männer sind, sondern dass die wahre Ursache in der historischen Diskriminierung liegt, die Frauen hauptsächlich auf Grund der Rollenverteilung und der ungleichen Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern erlitten haben, soll im nächsten Abschnitt analysiert werden, ob das CEDAW-Übereinkommen die notwendigen Mechanismen etabliert, um diesen Ungleichheiten ein Ende zu setzen und ein Gleichgewicht herzustellen.

2.1.3. UN-Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau und die substantielle Gleichheit

Das CEDAW-Übereinkommen bedeutet die Anerkennung neuer Rechte für die Frauen, und die Anerkennung neuer Garantien, die die Ausübung dieser Rechte unter gleichen Bedingungen wie Männern ermöglichen. Frauen waren schon vor dem Übereinkommen Inhaberinnen dieser Rechte, zumindest förmlich. Mit dem CEDAW beginnt eine Abgrenzung und Konkretisierung dieser Rechte. Das CEDAW-Übereinkommen beabsichtigt die Etablierung einer Regulierung, die eine Gleichbehandlung im Sinne von substantieller oder *de facto* Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern gewährleistet. Dennoch behauptet ein Großteil der Wissenschaftler*innen, dass, obwohl das CEDAW-Übereinkommen die substantielle Gleichberechtigung für Frauen erlangen will, die Frauenkonvention sich eher auf der Ebene der formellen oder *de jure* Gleichberechtigung bewegt. Merino Sancho erklärt diesbezüglich, dass „(...) sich aus der Studie der Konvention nicht der Wille der Erschaffung eines spezifischen Rechtssystems seitens des internationalen Gesetzgebers ergibt, sondern dass dieser eher eine Gleichheit der Rechte im Sinne von Gleichbehandlung erlangen will, ohne dass auf den

Zugang oder Inhalt dieser Rechte geachtet wird.“⁴⁹ Vanderhole äußert ihrerseits ihre Sorge bezüglich des Fehlens von Situationen im CEDAW-Übereinkommen, die eine substantielle oder *de facto* Diskriminierung zwischen Frauen und Männern darstellen. Weiterhin weist sie darauf hin, dass „(...) die Bresche zwischen *de jure* und *de facto* Gleichberechtigung fortbesteht“.⁵⁰ König behauptet diesbezüglich, dass einer der Defizite des Übereinkommens darin besteht, dass die Etablierung der *de jure* Gleichberechtigung vorrangig behandelt wird.⁵¹

Das CEDAW-Übereinkommen geht davon aus, dass auf Grund der strukturellen und sozialen Ungleichheiten Frauen keinen oder begrenzten Zugang zur Ausübung von Rechten haben. Das Problem des Übereinkommens ist, dass die Überwindung dieses Problems teilweise treffend angeht, teilweise aber auch nicht. Ein gutes Beispiel dafür sind die Maßnahmen zur Erlangung der Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Artikel 4 oder die Erwähnung der sozio-kulturellen Ursachen der Diskriminierung in Artikel 5. Artikel 4 legt fest:

„1. Zeitweilige Sondermaßnahmen der Vertragsstaaten zur beschleunigten Herbeiführung der de facto Gleichberechtigung von Mann und Frau gelten nicht als Diskriminierung im Sinne dieses Übereinkommens, dürfen aber keinesfalls die Beibehaltung ungleicher oder gesonderter Maßstäbe zur Folge haben; diese Maßnahmen sind aufzuheben, sobald die Ziele der Chancengleichheit und Gleichbehandlung erreicht sind.“

⁴⁹ Merino Sancho, *Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos* 2012, S. 337.

⁵⁰ Vandenhole, *Non-discrimination and equality in the view of the UN human rights treaty bodies*, 2005, S. 73.

⁵¹ König, *Frauenrechte sind Menschenrechte... und doch anders? Die UN Frauenrechtskonvention (CEDAW)*. Kap. 4. Rudolf, Beate. *Frauen und Völkerrecht*, 2006, S. 83.

2. Sondermaßnahmen der Vertragsstaaten – einschließlich der in diesem Übereinkommen genannten Maßnahmen – zum Schutz der Mutterschaft gelten nicht als Diskriminierung.”⁵²

Der internationale Gesetzgeber sieht hiermit die Möglichkeit vor, dass die Vertragsstaaten Sondermaßnahmen ausschließlich zugunsten der Frauen etablieren. Diese Sondermaßnahmen verursachen eine unterschiedliche Behandlung der Frauen und Männer. Jedoch stellen diese Maßnahmen laut Artikel 4 keine Diskriminierung dar. Was Artikel 4 beabsichtigt, ist die *de facto* Gleichberechtigung zwischen Frau und Mann zu erlangen. Außerdem wird eine zeitliche Begrenzung vorausgesetzt, „(...) sobald die Ziele der Chancengleichheit und Gleichbehandlung erreicht sind.“⁵³, d.h., in dem Moment, in dem das Gleichgewicht erreicht ist und die *de facto* Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern erlangt ist, verlieren diese Sondermaßnahmen ihre Daseinsberechtigung und müssen somit eingestellt werden. Die Notwendigkeit dieser Maßnahmen findet ihre Rechtfertigung in der historischen Diskriminierung der Frauen, Produkt einer jahrtausendalten patriarchalischen Kultur.⁵⁴ Da Frauen so lange von Männern unterdrückt wurden, gelten diese zeitbegrenzten Sondermaßnahmen seitens des internationalen Gesetzgebers als ein gerechtes und notwendiges Gegenmittel, um die Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern aufzubauen und zu beschleunigen. Vanderhole erläutert diesbezüglich, dass „ein rein formeller oder programmatischer Ansatz nicht ausreichend ist, um die *de facto* Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern zu erlangen. Eine nicht identische Behandlung ist daher nötig, gerade in den Bereichen, in

⁵² UN-Generalversammlung. UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, 1979.

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

⁵³ UN-Generalversammlung. UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, 1979.

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

⁵⁴ Chamberlain Bolaños, Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid 2004, S. 38.

denen die *de facto* Gleichberechtigung nicht mit dem gewünschten Rhythmus vorangeht“.⁵⁵

Andererseits bezieht sich Artikel 5 auf die Notwendigkeit, die existierenden sozio-kulturellen Verhaltensmuster bezüglich Frauen und Männern zu ändern. Nach Artikel 5 müssen alle Vertragsstaaten alle geeigneten Maßnahmen treffen:

„a) um einen Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Mann und Frau zu bewirken, um so zur Beseitigung von Vorurteilen sowie von herkömmlichen und allen sonstigen auf der Vorstellung von der Unterlegenheit oder Überlegenheit des einen oder anderen Geschlechts oder der stereotypen Rollenverteilung von Mann und Frau beruhenden Praktiken zu gelangen;

b) um sicherzustellen, dass die Erziehung in der Familie zu einem richtigen Verständnis der Mutterschaft als eine soziale Aufgabe und zur Anerkennung der gemeinsamen Verantwortung von Mann und Frau für die Erziehung und Entwicklung ihrer Kinder beiträgt, wobei davon ausgegangen wird, dass das Interesse der Kinder in allen Fällen vorrangig zu berücksichtigen ist.“⁵⁶

Dieser Artikel stellt einen eindeutigen Zusammenhang zwischen sozio-kulturellen Verhaltensmustern und Diskriminierung aufgrund des Geschlechts dar. Darüber hinaus wird zum ersten Mal die Verantwortung der Staaten diesbezüglich etabliert, indem diese für „(...) die Nicht-Ausrottung

⁵⁵ Vandenhole, Non-discrimination and equality in the view of the UN human rights treaty bodies, 2005, S. 74.

⁵⁶ UN-Generalversammlung. UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, 1979.

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

der sozio-kulturellen Verhaltensmuster, die diese Ungleichheiten fördern“⁵⁷, verantwortlich gemacht werden.

Der Wortlaut dieser beiden Artikel (Artikel 4 und 5) weist darauf hin, dass der internationale Gesetzgeber die Bedeutung der “(...) sozialen und kulturellen Umstände, die deren (der Frauen) soziale Identitäten gestalten”⁵⁸ erkannt hat. Allerdings werden, wie schon erwähnt, in anderen Fällen, die Wichtigkeit der Änderung dieser Verhaltensmuster sowie die Notwendigkeit den Machtverhältnissen zwischen Frauen und Männern ein Ende zu setzen, schlicht vergessen. Dies ist der Fall bei anderen Artikeln des CEDAW-Übereinkommens, in denen eine Regulierung etabliert wird, in der der Mann als herkömmlicher Bezugspunkt für die Gestaltung der Rechte wahrgenommen wird. Ein Beispiel dafür finden wir in Artikel 3, der wie folgt lautet:

*„Die Vertragsstaaten treffen auf allen Gebieten, insbesondere auf politischem, sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet, alle geeigneten Maßnahmen, einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Sicherung der vollen Entfaltung und Förderung der Frau, damit gewährleistet wird, dass sie die Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichberechtigt mit dem Mann ausüben und genießen kann.“*⁵⁹

Wie man aus dem Wortlaut des Artikels ersehen kann, müssen die Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichberechtigt mit dem Mann gewährleistet werden. Hier stellt sich die Frage, ob es notwendig wäre, eine Überprüfung des „Neutrum-Modells“ der Rechtsträger vorzunehmen, da dieser nicht neutral ist, sondern ganz eindeutig der Mann derjenige ist, der als Bezugsobjekt wahrgenommen wird. D.h., Männer sind der Referenzpunkt für Neutralität. Das, was man als neutral betrachtet, ist eigentlich nicht

⁵⁷ Merino Sancho, Mecanismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, 2012, S. 23.

⁵⁸ Merino Sancho, Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos 2012, S. 337.

⁵⁹ UN-Generalversammlung. UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, 1979.

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

neutral, sondern männlich. Wenn dies so ist, stellt sich eine weitere Frage und zwar, ob eine *de facto* Gleichberechtigung für Frauen überhaupt möglich ist, wenn das Recht, so wie es heutzutage gestaltet ist, d.h. basierend auf historisch eingerichtete und entwickelte androzentrische Denkstrukturen hauptsächlich die Realitäten und Bedürfnisse der Männer in Betracht zieht.

Da das Recht die Merkmale und Erfahrungen der Frauen komplett ignoriert und sich ausschließlich auf die der Männer konzentriert hat, plädiert ein Großteil der Wissenschaft für die Überprüfung der Konzipierung des Rechtsträgers, in dem Geschlechteraspekte (von daher das Konzept „gender mainstreaming“, das sich nach und nach auf alle Bereiche verbreitet hat) berücksichtigt werden, sodass die Besonderheiten der Frau als Rechtsträgerin, die bis jetzt ignoriert wurden, miteinbezogen werden.⁶⁰ Dies bringt nicht notwendigerweise die Anerkennung anderweitiger Rechte mit sich, sondern eher ein umfangreicheres Verständnis und die Gestaltung der anerkannten Rechte, die die Erfahrungen und soziale Realität der Frauen umfassen. Jedoch versteht ein Teil der Wissenschaft, dass in bestimmten Fällen „(...) die Annahme von Instrumenten, die eine differenzierte Inhaberschaft vorsehen (...)“⁶¹, notwendig ist. Die Frage, ob man spezifische Rechte ausschließlich zu Gunsten der Frauen anerkennt, wird derzeit noch diskutiert. Die reproduktiven Rechte der Frauen sind z. B. eines der Rechte, die man am häufigsten in dieser Debatte benutzt, da man versteht, dass diese nur Frauen als Inhaberinnen haben können. Bei nicht so eindeutigen Beispielen wie z. B. der Rechtsverletzungen aufgrund des Geschlechts stellt sich die Frage, ob aufgrund der höheren Anzahl an Frauen, die darunter leiden, die Anerkennung von Rechten, dessen Inhaberinnen nur Frauen sein können, nötig ist, oder ob die Erschaffung und/oder Implementierung der Schutzmechanismen und Garantien ausreichen würde.

⁶⁰ Merino Sancho, *Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos* 2012; López, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, UAM-AEDRI 2005.; König, *Frauenrechte sind Menschenrechte... und doch anders? Die UN Frauenrechtskonvention (CEDAW)*. Kap. 4. Rudolf, Beate. *Frauen und Völkerrecht*, 2006.

⁶¹ Merino Sancho, *Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos* 2012, S. 342.

Eine weitere Kritik zum CEDAW-Übereinkommen ist, dass das Ende der Spaltung zwischen öffentlicher und Privatsphäre nicht vollständig erfolgt ist. Merino Sancho erläutert diesbezüglich, dass „in diesem Sinne, wenn das Übereinkommen die Gleichheit der Resultate etabliert, jederzeit auf die Gleichheit in der öffentlichen Sphäre Bezug genommen wird.“⁶² Ein Beispiel dafür finden wir in Artikel 1, der sich auf den „(...) *politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen oder jeden sonstigen Bereich (...)*“⁶³ bezieht. Wie man ersehen kann, bezieht sich das CEDAW explizit auf die öffentliche Sphäre, die noch einmal in mehrere Bereiche unterteilt wird. Jedoch bezieht sich das Übereinkommen nicht explizit auf die Privatsphäre und beschränkt sich auf die Erwähnung „(...) *jeden sonstigen Bereich (...)*“⁶⁴ Gleichermaßen geschieht dies in Artikel 3, „*die Vertragsstaaten treffen auf allen Gebieten, insbesondere auf politischem, sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet, alle geeigneten Maßnahmen (...)*.“⁶⁵ Wiederum wird unter Auslassung der Privatsphäre ausschließlich auf die öffentliche Sphäre Bezug genommen. Es scheint, als ob der internationale Gesetzgeber sich auf äußerst wichtige Bereiche wie Politik, Beschäftigung oder Bildung konzentriert hat, jedoch den Privatbereich vergessen hat oder aufgrund fehlender Unterstützung nicht aufnehmen konnte. Die Abwesenheit einer expliziten Bezugnahme auf die Privatsphäre bringt eine fehlende Aufmerksamkeit auf die unterschiedlichen Probleme, Bedürfnisse sowie Rechtsverletzungen der Hauptbeteiligten dieser Sphäre mit sich. Frauen sind immer noch diejenigen, die am meisten in dieser Sphäre eingeschränkt werden. Demzufolge kann man daraus schließen, dass das CEDAW-Übereinkommen seinem Vorsatz, die Diskriminierung gegen Frauen abzuschaffen, nicht erfüllt, zumindest nicht vollständig, da nicht explizit auf den Bereich des Lebens Bezug genommen wird, in dem die

⁶² Merino Sancho, Mecanismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, 2012, S.19.

⁶³ UN-Generalversammlung. UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, 1979.

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

⁶⁴ UN-Generalversammlung. UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, 1979.

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

⁶⁵ UN-Generalversammlung. UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, 1979.

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

Diskriminierung gegen Frauen und in vielen Fällen die Gewalt gegen Frauen am stärksten ausgeprägt ist, und zwar in der Privatsphäre.

Diese Unterlassung führt dazu, dass Rechtsverletzungen, die in der Privatsphäre stattfinden, unbestraft bleiben, sodass unterdrückte Individuen (in vielen Fällen die Frauen) vor den dominierenden Individuen ungeschützt bleiben. Nicht zu übersehen ist, dass die Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern, die für die öffentliche Sphäre gelten, auch für die Privatsphäre zutreffen, denn sowohl in der einen als auch in der anderen Sphäre setzen sich noch heute meistens die Männer durch. Hinzu kommt noch, dass im Vergleich zur öffentlichen Sphäre in der Privatsphäre eine Opazität herrscht, die zum Teil den Stand noch verschlimmert, wenn das Recht (in diesem Fall das CEDAW-Übereinkommen) sich praktisch enthält einzugreifen. Wie Hilary Charlesworth erläutert hat, ist die diskriminierende Behandlung gegenüber Frauen nicht das Hauptproblem der Frauen. Dies ist nur einer der Konsequenzen eines viel größeren Problems, nämlich die fehlende Macht der Frauen weltweit. Frauen sind immer noch weitaus schlechter gestellt als Männer, weil Sie weder in der öffentlichen noch in der Privatsphäre reale Macht besitzen und „die internationale Menschenrechtsgesetzgebung, ebenso wie andere rechtliche, ökonomische, soziale und kulturelle Konstrukte, verstärken diese fehlende Macht.“⁶⁶

Das CEDAW-Übereinkommen brachte einen bedeutungsvollen Fortschritt für die Anerkennung, Abgrenzung und Konkretisierung der Rechte der Frauen mit sich. Dennoch macht das CEDAW-Übereinkommen nicht den endgültigen Schritt, um nicht nur die formelle, sondern auch die substantielle Gleichheit zu gewährleisten, sodass Frauen die anerkannten Rechte auch vollständig ausüben können. Obwohl das Übereinkommen ein umfassendes Konzept der Diskriminierung gegen die Frau feststellt, was ohne Zweifel die größte Errungenschaft des Übereinkommens ist, und Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung etabliert und einige Andeutungen der sozio-

⁶⁶ Charlesworth, ¿Qué son los "derechos humanos de la mujer"? Cap. 3 Cook, Rebecca. Derechos humanos de la mujer, 1997, S. 57.

kulturellen Verhaltensmuster als Ursache der Diskriminierung aufzeigt, dringt das Übereinkommen nicht ausreichend in die tatsächliche Ursache der Diskriminierung ein, nämlich die existierenden ungleichen Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern sowie die androzentrischen Verhaltensmuster, d.h., das CEDAW erwähnt die Ursache des Problems, versagt aber, indem sie dieser Ursache nicht die tatsächliche Bedeutung zuspricht und nicht genügend vertieft. „Obwohl ein gleichberechtigter Zugang zu den Rechten formell anerkannt wird, wird dieser durch soziale und kulturelle Umstände, in denen das Geschlecht einen Einfluss hat, bedingt.“⁶⁷ Wie Vanderhole erklärt, verhindert die Beharrlichkeit in der formellen Gleichheit das korrekte Verständnis der substantiellen Gleichheit, denn indem man die Zugangsbedingungen zu den Rechten außer Acht lässt, lässt man auch bedeutende Aspekte wie die strukturelle oder die indirekte Diskriminierung beiseite, die in Betracht gezogen werden müssen, um die substantielle Gleichheit zu erlangen.⁶⁸ Da es sich bei diesen sozialen und kulturellen Umständen um zentrale Faktoren handelt, um den Zugang zu den Rechten gewährleisten zu können, genügt ein bloßer Hinweis auf dem sozio-kulturellen Ursprung des Problems nicht. Wenn bereits festgestellt wurde, dass die jetzigen Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern Produkt von jahrhundertelanger Diskriminierung sind, wird eine tiefe, konkrete und ausführliche Untersuchung der Ursachen der existierenden Ungleichheiten erforderlich, d.h., eine Untersuchung der Spaltung zwischen öffentlicher und Privatsphäre, der Rollenverteilung sowie der Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern, um eine Regulierung aufzubauen, die den Ungleichheiten nicht aus einer neutralen, sondern aus einer pluralen Perspektive ein Ende setzen kann.

⁶⁷ *Merino Sancho*, *Mecanismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres*, 2012, S. 29.

⁶⁸ *Vanderhole*, *Non-discrimination and equality in the view of the UN human rights treaty bodies*, 2005, S. 72-73.

2.1.4. UN--Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau und die internationale Verantwortung des Staates

Die Spaltung zwischen öffentlicher und Privatsphäre hatte auch einen Einfluss auf die Gestaltung der internationalen Verantwortung des Staates. Dem klassischen Modell der staatlichen internationalen Verantwortung folgend sind Staaten nur für die Taten, die von staatlichen Akteuren begangen wurden, verantwortlich. Nur in wenigen Fällen war das Verhalten von nicht-staatlichen Akteuren den Staaten zuzuschreiben.⁶⁹ An diesem Punkt muss klargestellt werden, dass die internationale Verantwortung aus Verletzungen des internationalen Rechts entsteht, d.h., Staaten sind „(...) auf internationaler Ebene verantwortlich für jegliche Art von Aktion oder Unterlassung seitens der staatlichen Organe, die die international anerkannten Rechte verletzen“⁷⁰, wie es bei den anerkannten Rechten im CEDAW der Fall ist. Aber auch wenn die Verpflichtung, die Menschenrechte zu respektieren, eine Verpflichtung *erga omnes* ist, hinsichtlich der internationalen Verantwortung, kann nur der Staat für die Verletzung von Menschenrechten auf internationaler Ebene verantwortlich erklärt werden. Die Person hingegen ist in dieser Rechtsbeziehung das Tatopfer, d.h. das Opfer oder Anspruchsberechtigter auf Schadensersatz wegen der begangenen Verletzung.⁷¹ Aus diesem Grund bietet das internationale Menschenrechtssystem einen Zusatzschutz, um das Individuum vor dem Staat zu schützen, was sich aber nicht auf den Schutz gegenüber anderen Individuen bezieht.⁷² Wie das Interamerikanische Gericht mehrmals erklärt hat, zielt das internationale Menschenrecht nicht auf die Verurteilung der Menschen, die es verletzt haben, sondern auf den Schutz der Opfer und die Entschädigung für den Schaden, der von den Staaten, die für solche Aktionen verantwortlich sind, verursacht wurden.⁷³

⁶⁹ *Di Silvio*, Georgetown Law Journal 2011, S. 1505.

⁷⁰ *Del Toro Huerta*, La responsabilidad del Estado en el marco del Derecho internacional de los derechos humanos, 2002, S. 664.

⁷¹ *Del Toro Huerta*, La responsabilidad del Estado en el marco del Derecho internacional de los derechos humanos, 2002, S. 666.

⁷² *Medina Ardila*, La responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares: análisis jurisprudencial interamericano, 2009, S. 90.

⁷³ Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Urteil vom 29. Juli 1988. Serie C, N° 04, §134.; Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Yvon Neptune vs. Haiti*. Urteil vom 6. Mai 2008. Serie C, N° 180, §37;

Mit der Zeit entwickelte sich die Doktrin der internationalen Verantwortung des Staates weiter, um nicht nur Taten zu umfassen, die mit der Komplizenschaft oder seitens der staatlichen Akteure begangen wurden. Die Doktrin wurde weiter entwickelt, um auch Taten einzuschließen, bei denen ein Versäumen der gebührenden Sorgfalt in der Prävention, Ermittlung, Bestrafung und Beseitigung der Menschenrechtsverletzungen seitens der nichtstaatlichen Akteure gegeben ist.⁷⁴ Dem klassischen Modell folgend stellte man fest, dass die globale Konzipierung der Menschenrechte somit verkannt wurde und ein umfassender Schutz notwendig war. Ein Schutz, der nicht nur gegenüber dem Staat gewährleistet werden sollte, sondern auch vor Taten, die Privatpersonen begehen.⁷⁵

In Bezug auf diese Entwicklung findet im CEDAW-Übereinkommen ein Durchbruch bezüglich der Spaltung zwischen öffentlicher und Privatsphäre statt. Artikel 2. e) etabliert, dass die Staaten sich dazu verpflichten „(...) *alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau durch Personen, Organisationen oder Unternehmen zu ergreifen*“.⁷⁶ Dies impliziert eine Annäherung an die moderne Konzeptualisierung des Prinzips der internationalen Verantwortung des Staates, denn diese Vorschrift verpflichtet die Staaten, die Diskriminierung nicht nur in Bezug auf öffentliche, sondern auch private Akteure zu beseitigen. Obwohl die internationale Verantwortung des Staates nicht explizit genannt wird, ist der ausdrückliche Hinweis auf private Akteure äußerst wichtig für die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen, denn somit wird die Verpflichtung des Staates, die Gewalttaten gegen Frauen, die im Privatbereich stattfinden, zu verhüten, zu gewährleisten und zu strafen ein für alle Mal auf alle Sphären des Lebens erweitert und gefestigt.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Adali vs. Turkey. Urteil vom 31. März 2005, Application No. 38187/97, §216

⁷⁴ Radacic, UCL Jurisprudence Review 2008, S. 250.

⁷⁵ Di Silvio, Georgetown Law Journal 2011, S. 1505-1506.

⁷⁶ UN-Generalversammlung. UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, 1979.

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

Nach dieser Analyse kann Folgendes festgestellt werden: obwohl das CEDAW-Übereinkommen das mit Abstand wichtigste internationale Rechtsinstrument für die Rechte der Frauen ist, muss auch eingestanden werden, dass dies ein bedeutungsvoller, aber nicht endgültiger Schritt zur Erlangung der *de facto* Gleichberechtigung ist. Erstens, weil das Übereinkommen keine allgemeine Untersagung der Gewalt gegen Frauen vorsieht und zweitens, weil trotz einiger erkennbarer Indizien die Spaltung zwischen öffentlicher und Privatsphäre nicht endgültig beseitigt wird.

2.2. Die Allgemeine Empfehlung Nr. 19 über Gewalt gegen Frauen (1992)

Das CEDAW-Übereinkommen besteht aus 30 Artikeln. Die ersten 16 sind materieller und die restlichen 14 prozeduraler Natur. In den Artikeln 17 bis 22 der Frauenkonvention werden die Funktionsweise und der Zuständigkeitsbereich des UN-Ausschusses für die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau reguliert. Der CEDAW-Ausschuss ist für die Auslegung und Einhaltung des CEDAW-Übereinkommens zuständig. Eine der wichtigsten Aufgaben des CEDAW-Ausschusses ist der Erlass von Allgemeinen Empfehlungen, die an alle Vertragsstaaten des CEDAW-Übereinkommens gerichtet sind und die Auslegung spezifischer Artikel des Übereinkommens zum Ziel haben. Der Annahmeprozess der Allgemeinen Empfehlungen ist in drei Phasen strukturiert. An erster Stelle diskutieren die Mitglieder des CEDAW-Ausschusses mit anderen Institutionen oder Organisationen, u.a. mit der UN oder NGO's, die aufgrund des Themas interessiert sind, am Verfahren teilzunehmen, und deren Teilnahme im Annahmeprozess aufgrund ihrer Kompetenzen und Erfahrungen bezüglich des betreffenden Themas für wichtig erachtet wird. Nachdem die Diskussion abgeschlossen ist, wird einer der CEDAW-Experten beauftragt, einen Entwurf der Allgemeinen Empfehlung zu erstellen. Schließlich wird dieser Entwurf vom CEDAW-Ausschuss überprüft und verabschiedet.

In Bezug auf die Gewalt gegen Frauen ist und wenngleich einige konkrete Arten von Gewalt gegen Frauen untersagt werden, im CEDAW-Übereinkommen kein allgemeines Verbot der Gewalt gegen Frauen vorgesehen. Da dies dem CEDAW-Ausschuss bewusst war, wurden diesbezüglich drei Allgemeine Empfehlungen erlassen: Einerseits die Allgemeine Empfehlung Nr. 12 über Gewalt gegen Frauen von 1989⁷⁷, die keinen großen Fortschritt mit sich bringt, da diese sehr oft auf das CEDAW-Übereinkommen Bezug nimmt, ohne praktisch etwas Neues zu regulieren. 1992 wird die Allgemeine Empfehlung Nr. 19 über Gewalt gegen Frauen erlassen⁷⁸. Der CEDAW-Ausschuss fertigt diesmal einen mit Abstand umfangreicheren Text an, der u.a. in der Etablierung eines einheitlichen Konzepts der Gewalt gegen Frauen einen Fortschritt mit sich bringt. Jedoch wird, wie beim CEDAW, die Diskriminierung gegen Frauen als Ursache der Gewalt gegen Frauen identifiziert. Die Allgemeine Empfehlung Nr. 19 impliziert aber einen bedeutsamen Fortschritt auf dem Weg zu einem vollständigen Verständnis der Gewalt gegen Frauen, da der “missing link”⁷⁹ zwischen Frauen- und Menschenrechte etabliert wird.⁸⁰

Es dauerte mehrere Jahre, bis der Ausschuss beschloss, eine dritte Empfehlung zu Gewalt gegen Frauen zu verfassen. Im Juli 2017 wurde seitens des Ausschusses die Allgemeine Empfehlung Nr. 35 zur Gewalt gegen Frauen erlassen, die zur Aktualisierung der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 dient.⁸¹

Die Bedeutung der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 wird bereits im Titel der Allgemeinen Empfehlung Nr. 35 deutlich, da diese den Inhalt der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 aktualisiert, ohne sie zu ersetzen. Auf diese Weise aktualisiert und erweitert die Allgemeine Empfehlung Nr. 35 auf der

⁷⁷ CEDAW-Ausschuss. Allgemeine Empfehlung Nr. 12, 1989.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

⁷⁸ CEDAW-Ausschuss. Allgemeine Empfehlung Nr. 19, 1992.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

⁷⁹ Shin, CEDAW and Violence Against Women: Providing the ‘Missing Link’, 2007, S. 223.

⁸⁰ Chinkin, Christine, Rudolf/Freeman/Chinkin, The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, 2012, S. 447.

⁸¹ CEDAW-Ausschuss. Allgemeine Empfehlung Nr. 35, 2017.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

Grundlage der Bestimmungen der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 ihren Inhalt und verschärft und vertieft die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, um die Gewalt gegen Frauen wirksamer zu bekämpfen. Da es sich bei der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 um eins der Grundsteine, auf die die Behandlung von Gewalt gegen Frauen auf internationaler Ebene aufbaut wurde, wird in diesem Abschnitt der Schwerpunkt auf die Analyse der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 gelegt. Es ist jedoch notwendig, kurz auf einige der durch die Allgemeine Empfehlung Nr. 35 eingeführten Fortschritte hinzuweisen:

- „Es erkennt an, dass das Verbot geschlechtsspezifischer Gewalt zu einer Norm des internationalen Gewohnheitsrechts geworden ist.
- Es erweitert das Verständnis von Gewalt um Verletzungen der Rechte der sexuellen und reproduktiven Gesundheit.
- Es betont die Notwendigkeit, soziale Normen und Stereotype, die Gewalt unterstützen und das Konzept der Gleichstellung der Geschlechter im Namen von Kultur, Tradition oder Religion bedrohen, zu ändern.
- Es definiert klar und deutlich die verschiedenen Haftungsniveaus des Staates für Handlungen und Unterlassungen seiner Beauftragten oder derjenigen, die unter seiner Aufsicht im In- oder Ausland handeln, (...);
- Es fordert unmissverständlich die Aufhebung aller Gesetze und Richtlinien, die Gewalt direkt und indirekt entschuldigen, dulden und erleichtern. und
- Es betont die Notwendigkeit von Ansätzen, die die Autonomie und Entscheidungsfindung von Frauen in allen Lebensbereichen fördern und respektieren.“⁸²

⁸² Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen. “Launch of CEDAW General Recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating General Recommendation No. 19”.
<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/GR35.aspx>

Obwohl der CEDAW-Ausschuss die Gewalt gegen Frauen in der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 nicht definiert, werden in der Allgemeinen Empfehlung einige entscheidende Merkmale festgestellt, die den Weg zur Konzeptualisierung des Begriffs bahnen. So erklärt in der Allgemeinen Empfehlung der CEDAW-Ausschuss, dass die Gewalt gegen Frauen sich „(...) gegen eine Frau richtet, weil sie eine Frau ist“ und dass diese „(...) Frauen unverhältnismäßig stark betrifft“.⁸³ Dies ist das erste Mal, dass Bezug auf den wahren Ursprung der Gewalt gegen Frauen genommen wird. Die Tatsache, dass hervorgehoben wird, dass Gewalt an Frauen ausgeübt wird, weil sie Frauen sind und dass „(...) herkömmliche Auffassungen, aufgrund denen Frauen als dem Mann unterlegen oder in einer stereotypen Rollenverteilung verhaftet angesehen werden (...) die Gewalt oder Nötigung beinhalten (...)“⁸⁴, ist äußerst bedeutsam, denn dies ist der erste Schritt zur Kategorisierung der Gewalt gegen Frauen. „Auch wenn eine ausführlichere Konkretisierung des Inhalts der vorigen Aussage („... gegen eine Frau richtet, weil sie eine Frau ist“) nötig ist“⁸⁵, implizieren die genannten Aussagen, wenn auch indirekt, die Anerkennung der historisch ungleichen Verhältnisse zwischen den Geschlechtern als Ursache des Problems. Gewalt gegen Frauen hat also ihren Ursprung in „(...) dem Bedürfnis, die männliche Macht und Kontrolle auszuüben, die Rollenverteilung der Gesellschaft aufzuzwingen und das, was als abweichendes feminines Verhalten wahrgenommen wird, zu bestrafen.“⁸⁶

Andererseits erklärt der CEDAW-Ausschuss, dass die Gewalt gegen Frauen sich aus dem Diskriminierungsverbot des CEDAW-Übereinkommens ableiten kann. So etabliert Artikel 1 der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 dass, „geschlechtsspezifische Gewalt (...) eine Form der Diskriminierung (ist), die die Möglichkeit der Frau, dieselben Rechte und Freiheiten gleichberechtigt mit dem Mann zu genießen, wesentlich beeinträchtigt“ und

⁸³ CEDAW-Ausschuss. Allgemeine Empfehlung Nr. 19, 1992.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

⁸⁴ CEDAW-Ausschuss. Allgemeine Empfehlung Nr. 19, 1992.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

⁸⁵ Merino Sancho, Mecanismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, 2012, S. 80.

⁸⁶ Chinkin, Christine, Rudolf/Freeman/Chinkin, The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, 2012. S. 452.

dass, „(g)eschlechtsbezogene Gewalt (...) gegen besondere Bestimmungen des Übereinkommens verstoßen (kann), unabhängig von der Tatsache, ob in diesen Bestimmungen ausdrücklich von Gewalt die Rede ist.“⁸⁷ Es ist nicht ganz klar, ob der CEDAW-Ausschuss die Gewalt gegen Frauen als eine Form von Diskriminierung versteht, oder ob der Ausschuss Gewalt mit Diskriminierung verknüpfen wollte, um das fehlende Verbot der Gewalt gegen Frauen des CEDAW-Übereinkommens festzustellen. Die Behauptung, dass Diskriminierung der Ursprung der Gewalt gegen Frauen ist, ist eine unzureichende Darstellung des tatsächlichen Ursprungs der Gewalt gegen Frauen. Die Erklärung, die seitens des CEDAW-Ausschusses durch die Allgemeine Empfehlung Nr. 19 gegeben wird, ist ebenfalls mangelhaft, denn Diskriminierung ist nicht die Ursache, sondern eine der Folgen des Problems, nämlich die historisch ungleichen Machtverhältnisse zwischen Männern und Frauen. Es ist offensichtlich, dass ein enger Zusammenhang zwischen Gewalt und Diskriminierung gegen Frauen existiert. Aufgrund dieser Verbindung ist es manchmal schwierig, beide Konzepte zu trennen. Dennoch ist es notwendig, diese Trennung vorzunehmen, um feststellen zu können, was man unter Gewalt gegen Frauen versteht. Nur auf diese Weise, d.h., indem ein selbständiges und unabhängiges Konzept der Gewalt festgestellt wird, wird es möglich, adäquate Maßnahmen zu etablieren, die die Gewalt tatsächlich beseitigen können.⁸⁸

Die Allgemeine Empfehlung Nr. 19 bezieht sich andererseits auf einige Rechtsverletzungen, die Gewalt gegen Frauen darstellen, wie z.B. Zwangsehen, Beschneidungen von Mädchen und Frauen oder Belästigung am Arbeitsplatz u.a. Es handelt sich nicht um einen *numerus clausus*, sondern eher um einen *numerus apertus*. Die Allgemeine Empfehlung geht von einem kategorischen Verbot der Gewalt gegen Frauen aus und befasst sich mit bestimmten Formen von Gewalt gegen Frauen, die ausführlicher erklärt werden und bis zu diesem Zeitpunkt in anderen internationalen Instrumenten vereinzelt erwähnt wurden. „Die Bedeutung der Beschreibung dieser

⁸⁷ CEDAW-Ausschuss. Allgemeine Empfehlung Nr. 19, 1992.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

⁸⁸ Mestre i Mestre/Añón Roig, *Violencia sobre las mujeres: discriminación, subordinación y Derecho*, 2005, S. 31-64.

(Rechte) beweist, dass eine spezifische Form von Gewalt existiert, die auf Geschlechtsbeziehungen basiert, und dass diese Menschenrechtsverletzungen darstellen. Dies bedeutet, dass es viele Formen von Gewalt gibt, die aber alle aus denselben Gründen stattfinden.’⁸⁹

Was häusliche Gewalt gegen Frauen angeht, wird diese zum ersten Mal ausdrücklich in der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 reguliert. Der CEDAW-Ausschuss bezieht sich in der Allgemeinen Empfehlung auf die Gewalt in der Familie in Artikel 5 (Notwendigkeit der Änderung der sozio-kulturellen Verhaltensmuster) und in Artikel 16 (Ehe und Familienbeziehungen) des CEDAW-Übereinkommens und erklärt Folgendes:

“ Gewalt in der Familie gehört zu den versteckten Formen der gegen Frauen ausgeübten Gewalt. Sie kommt in allen Gesellschaften vor. Innerhalb der familiären Bindungen sind Frauen aller Altersklassen jeglicher Form von Gewalt ausgesetzt, einschließlich Misshandlung, Vergewaltigung, anderer Form des sexuellen Missbrauchs, seelische und sonstige Formen der Gewalt, die aufgrund traditionell frauenfeindlicher Verhaltensmuster ausgeübt werden. Mangelnde wirtschaftliche Unabhängigkeit zwingt viele Frauen dazu, in gewalttätigen Beziehungen auszuharren. Die Vernachlässigung der familiären Verpflichtungen des Mannes kann einer Form der Gewalt und Nötigung gleichkommen. Diese Formen der Gewalt gefährden die Gesundheit der Frau und beeinträchtigen ihre Möglichkeit, gleichberechtigt mit dem Mann am Familienleben und am öffentlichen Leben teilzuhaben. ”⁹⁰

Diese Aussagen implizieren einen enormen Fortschritt. Vor allem, wenn man in Betracht zieht, dass die Versuche, in die Privatsphäre einzudringen, eher gering waren.

⁸⁹ Merino Sancho, Mecanismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, 2012, S. 81.

⁹⁰ CEDAW-Ausschuss. Allgemeine Empfehlung Nr. 19, 1992.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

Was die internationale Verantwortung des Staates angeht, geht die Allgemeine Empfehlung Nr. 19 über die Regulierung des CEDAW-Übereinkommens hinaus. Das Übereinkommen etabliert die Verpflichtung der Staaten, alle notwendigen Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung der Frau zu treffen, egal ob diese durch öffentliche oder private Akteure stattfindet. In Bezug auf Gewalt gegen Frauen etabliert die Allgemeine Empfehlung Nr. 19:

“Das Übereinkommen bezieht sich auch auf die von staatlichen Behörden ausgeübte Gewalt. Derartige gewalttätige Handlungen können nicht nur gegen dieses Übereinkommen verstoßen, sondern auch den dem Staat nach internationalen Menschenrechten und anderen Übereinkommen auferlegten Verpflichtungen zuwiderlaufen.“⁹¹

Sie fügt weiter Folgendes hinzu:

„Es wird allerdings betont, dass die Diskriminierung im Sinne dieses Übereinkommens nicht auf Handlungen beschränkt ist, die durch den Staat oder in dessen Namen ausgeübt werden (s. Artikel 2 Buchstabe e) und f) und Artikel 5). So werden die Vertragsparteien z.B. gemäß Artikel 2 Buchstabe e) des Übereinkommens aufgefordert, alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau durch Personen, Organisationen oder Unternehmen zu ergreifen. Im Rahmen internationaler Gesetze und besonderer Menschenrechtsvereinbarungen können die Staaten auch für die Handlungen von Privatpersonen verantwortlich sein, sofern sie nicht mit der erforderlichen Sorgfalt vorgehen, um Rechtsverletzungen zu verhüten oder Gewalttätigkeiten zu untersuchen und zu bestrafen, wie auch für die Bereitstellung von Schadenersatz.“⁹²

⁹¹ CEDAW-Ausschuss. Allgemeine Empfehlung Nr. 19, 1992.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

⁹² CEDAW-Ausschuss. Allgemeine Empfehlung Nr. 19, 1992.

Hiermit macht der CEDAW-Ausschuss den endgültigen Schritt zur Etablierung der internationalen Verantwortung des Staates, die mit dieser Auslegung sowohl öffentliche und private Akteure als auch natürliche und juristische Personen mit einbezieht. Dies ist „(...) ein relevantes Indiz, um die Dichotomie öffentlich/privat nichtig zu machen“, was zum „(...) Einbruch des Gewaltverbotes in der Privatsphäre führt und die Voraussetzung, die dieses Verbot vom juristischen Phänomen ausschloss, widerruft.“⁹³ Der CEDAW-Ausschuss macht so der Verantwortungslosigkeit des Staates ein Ende, zumindest was die internationale Verantwortung des Staates in den Fällen angeht, in denen der Staat der Verpflichtung, die Rechte der Opfer der Gewalt gegen Frauen zu respektieren, zu schützen und zu gewährleisten, nicht nachgekommen ist, wenn die Verletzungen im Privatbereich stattfinden oder seitens Privatakteuren begangen werden, wie es bei der häuslichen Gewalt gegen Frauen der Fall ist. An diesem Punkt ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass die Rechtsverletzungen an sich die internationale Verantwortung des Staates nicht verursachen, sondern dass die Staaten verpflichtet sind, der Schutzpflicht im Sinne von Prävention, Ermittlung und Bestrafung der Taten, die die Verletzung der Menschenrechte mit sich bringen, nachzugehen.⁹⁴ Die Nichterfüllung dieser Schutzpflicht ist das, was die Erklärung der internationalen Verantwortung eines Staates verursacht. Hiermit wird den Frauen Opfern häuslicher Gewalt ein tatsächlicher und reeller Schutz verliehen, der bis zu diesem Zeitpunkt in der Privatsphäre nicht gewährleistet wurde.

Die Allgemeine Empfehlung Nr. 19 über Gewalt gegen Frauen befasst sich mit einer Thematik, die seitens des CEDAW-Übereinkommens nur teilweise und nicht einheitlich reguliert worden ist. Obwohl die Empfehlung die Diskriminierung weiterhin als Ursache des Gewaltverbots identifiziert, kann eine Annäherung zu einem autonomen Konzept der Gewalt gegen Frauen

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

⁹³ *Merino Sancho*, *Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos* 2012, S. 344.

⁹⁴ Artikel 2 und 4 des CEDAW-Übereinkommens etablieren die Verpflichtung der Vertragsstaaten, die anerkannten Rechten zu respektieren, zu schützen und zu gewährleisten.

bemerkt werden. Andererseits wird die Breche der Spaltung zwischen öffentlicher- und Privatsphäre jedes Mal geringer, was die strukturelle Natur der Gewalt gegen Frauen offenbart. Trotz all dieser Fortschritte müssen die Einschränkungen der Allgemeinen Empfehlung berücksichtigt werden, denn es handelt sich um einen Text, der für die korrekte Auslegung des CEDAW-Übereinkommens dient, der aber rechtlich nicht bindend ist. Dennoch macht dies aus der Allgemeinen Empfehlung kein unbedeutendes Instrument. Obwohl die Empfehlung rechtlich nicht bindend ist, wird die zur Schließung der bestehenden Lücken des Übereinkommens bezüglich der Gewalt gegen Frauen benutzt und leistet einen großen Beitrag zur Konkretisierung der Verpflichtungen der Vertragsstaaten.⁹⁵

2.3. Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen (1993)

Sowohl das CEDAW-Übereinkommen als auch die Allgemeine Empfehlung Nr. 19 identifizieren die Diskriminierung als die Ursache der Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern sowie für die Gewalt gegen Frauen. Da die ungleichen Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern nicht als tatsächliche Ursache des Problems identifiziert werden (auch wenn beide Instrumente dies als eine der Ursachen erkennen, wird die Argumentation auf der Basis des Diskriminierungsverbots aufgebaut), kann festgestellt werden, dass diese Instrumente sich im Terrain der formellen Gleichheit bewegen. Weil die Zugangsbedingungen nicht genügend berücksichtigt werden, wird ein endgültiger Schritt zur substantiellen Gleichheit nicht ermöglicht.

Mit der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 erfolgte eine wichtige Weichenstellung in der Konzipierung und Behandlung der Rechte der Frauen. Obwohl es sich um eine Menschenrechtskonferenz handelt, werden in dieser Konferenz wichtige Gender-Aspekte integriert. Einer der bedeutsamsten

⁹⁵ *König*, Frauenrechte sind Menschenrechte... und doch anders? Die UN Frauenrechtskonvention (CEDAW). Kap. 4. Rudolf, Beate. Frauen und Völkerrecht, 2006, S. 94.

Fortschritte der Konferenz für die Rechte der Frauen war die Bezugnahme auf die Menschenrechte der Frauen, denen eine eigene Inhaberschaft befähigt wurde, ohne diese Rechte mit denen der Männer zu verknüpfen. Diesbezüglich erklärt Merino Sancho, dass “(...) die ausdrückliche Erwähnung der Menschenrechte der Frauen mehr Bedeutung als das Diskriminierungsverbot hat. Im diesem Fall wird der Zugang unter gleichen Bedingungen nochmals ausgeführt, aber es werden die Rechte in Bezug auf deren Inhaberschaft bestätigt. Und nicht weil es sich ausschließlich um andere Rechte handelt, sondern weil die Zugangs- und Genussbedingungen nicht dieselben sind”.⁹⁶ Über die Gestaltung der Menschenrechte aus einer Genderperspektive hinaus ist die explizite Anerkennung der Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsverletzung gleichermaßen hervorzuheben.⁹⁷ Denn zusammen mit der Erweiterung der Inhaberschaft der Rechte zu den Frauen war auch die Anerkennung von geschlechtsbezogenen Menschenrechtsverletzungen notwendig und entscheidend.⁹⁸

Somit wird zum ersten Mal explizit erläutert, dass Gewalt gegen Frauen eine Menschenrechtsverletzung darstellt. Die Tatsache, dass dies ein gravierendes und strukturelles Problem ist, war dem Menschenrechtsausschuss bewusst. Aus diesem Grund wird ein neuer Mechanismus zur Förderung und zum Schutz der Frauenrechte errichtet, nämlich der UN-Sonderberichterstatter zu Gewalt gegen Frauen, deren Gründe und Konsequenzen.⁹⁹ 1994 ernannte der Menschenrechtsausschuss Radhika Coomaraswamy zur ersten UN-Sonderberichterstatterin zu Gewalt gegen Frauen, deren Gründe und Konsequenzen. Eine der Hauptfunktionen der UN-Sonderberichterstatterin ist die Auslegung des Konzepts der Gewalt gegen Frauen. Andererseits wird sie beauftragt, die unterschiedlichen Formen von Gewalt festzustellen und auszulegen sowie die Beschwerden und Ereignisse, die Gewalt gegen Frauen

⁹⁶ Merino Sancho, *Mecanismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres*, 2012, S. 39.

⁹⁷ Radhika Coomaraswamy, VV. AA., *Debating human rights: critical essays from the United States and Asia* New York 1999, S. 171.

⁹⁸ Merino Sancho, *Mecanismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres*, 2012, S. 41.

⁹⁹ Amt des Hochkommissars für Menschenrechte. Wiener Menschenrechtskonferenz 1993. <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/OHCHR20/Pages/WCHR.aspx>

beinhalten, zu identifizieren und zu ermitteln.¹⁰⁰ Was die Auslegung des Konzepts und die Formen von Gewalt angeht, muss hervorgehoben werden, dass ihre Arbeit sich als unschätzbar erwiesen hat. Ihre Berichte beeinflussen „(...) die Art und Weise, wie die UN und auch einige Regierungen Gleichheit und Gewalt verstehen.“¹⁰¹ Vor der Errichtung des UN-Sonderberichterstatters hat das Menschenrechtssystem die Gleichberechtigung als fehlende Diskriminierung und Gleichbehandlung behandelt. Nach der Analyse der Gewalt gegen Frauen seitens der UN-Sonderberichterstatterin erfolgt ein Blickwechsel, da die Rechtsmechanismen auf der Grundlage der Unterdrückung errichtet werden und nicht mehr auf der Grundlage der Diskriminierung, was die Gewährleistung der Menschenrechte der Frauen ermöglicht.¹⁰²

Als Antwort auf das, was in der Wiener Menschenrechtskonferenz vereinbart wurde, erließ die UN-Generalversammlung 1993 die Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen (DEDAW – Declaration on the Elimination of Discrimination against Women). Anders als bei der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 gilt die Erklärung für alle Mitgliedsstaaten der UN. Obwohl die DEDAW rechtlich nicht bindend ist, gehört sie zu den wichtigsten Instrumenten zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen, denn dies ist das erste Mal in der Geschichte, bei dem ein einheitliches Konzept der Gewalt gegen Frauen etabliert wird. Andererseits wird in der DEDAW die Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsverletzung anerkannt. Schließlich wird der tatsächliche Ursprung der Gewalt gegen Frauen (unterschiedliche Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern) umfangreicher dargestellt und ihm eine bedeutendere Rolle zugeteilt.

Die DEDAW definiert in Artikel 1 die Gewalt gegen Frauen wie folgt:

¹⁰⁰ Radhika Coomaraswamy, UN-Sonderberichterstatterin zu Gewalt gegen Frauen, deren Gründe und Konsequenzen. Preliminary Report. E/CN.4/1995/42., §8.

¹⁰¹ Merino Sancho, Anuario de filosofía del derecho 2007, S. 394.

¹⁰² Merino Sancho, Anuario de filosofía del derecho 2007, S. 394.

“Im Sinne dieser Erklärung bedeutet der Ausdruck «Gewalt gegen Frauen» jede gegen Frauen auf Grund ihrer Geschlechtszugehörigkeit gerichtete Gewalthandlung, durch die Frauen körperlicher, sexueller oder psychologischer Schaden oder Leid zugefügt wird oder zugefügt werden kann, einschließlich der Androhung derartiger Handlungen, der Nötigung und der willkürlichen Freiheitsberaubung, gleichviel ob im öffentlichen oder im privaten Bereich.”¹⁰³

Mit dieser Definition wird eines der wichtigsten Hindernisse für die Ausübung der Rechte der Frauen überwunden, denn mit diesem Begriff wird klargestellt, dass die Gewalttaten gegen Frauen „(...) auf Grund ihrer Geschlechtszugehörigkeit (...)“ gegen Frauen gerichtet sind, und es werden absolut alle Taten, die Gewalt gegen Frauen beinhalten, miteinbezogen, unabhängig davon, ob diese „(...) im öffentlichen oder im privaten Bereich“ stattfinden. „Wenn die Schlüsselvoraussetzung die Zugehörigkeit zum weiblichen Geschlecht ist, wird seitens der Generalversammlung die strukturelle und institutionelle Natur der Gewalt gegen Frauen zugegeben, das Geschlecht als Definitionskriterium etabliert und die Gewalt gegen Frauen ein für alle Mal kategorisiert.“¹⁰⁴

Ferner bezieht sich Artikel 1 zur öffentlichen- und Privatsphäre auf einen endgültigen Bruch der Trennung zwischen beiden Bereichen. Dies ist aber nicht die einzige Bezugnahme der DEDAW auf die Dichotomie öffentlich/privat. In Artikel 4 Abs. c) wird gleichermaßen auf den Bruch der Spaltung zwischen öffentlicher- und Privatsphäre bezüglich der internationalen Verantwortung des Staates hingewiesen. Auf diese Weise etabliert Artikel 4 Abs. c), dass Staaten verpflichtet sind:

“mit der gebührenden Sorgfalt vorzugehen, um Gewalthandlungen gegen Frauen zu verhüten, zu untersuchen und im Einklang mit ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften zu bestrafen, unabhängig davon,

¹⁰³ UN-Generalversammlung. Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen 1993. <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r104.htm>

¹⁰⁴ Merino Sancho, Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos 2012, S. 349.

ob diese Handlungen vom Staat oder von Privatpersonen begangen wurden;”¹⁰⁵

Diese explizite Haftungsausbreitung bezüglich der gebührenden Sorgfalt, Prävention, Ermittlung und Bestrafung für den Fall, dass Gewalttaten gegen Frauen seitens der Privatakteure begangen werden, beinhaltet die Erkenntnis, dass „(...) Rechte mit einem bestimmten Inhalt ausgestattet werden müssen, nicht in Bezug auf den Bereich, in dem sie ausgeübt werden, sondern in Bezug auf die Lage, in der sich die Inhaber dieser Rechte befinden.”¹⁰⁶

Andererseits bricht die DEDAW mit dem traditionellen Ausgangspunkt der Diskriminierung als Ursache der Gewalt gegen Frauen und legt somit den tatsächlichen Ursprung fest, nämlich die historisch ungleichen Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern. Somit etabliert die Erklärung, dass:

“(...) Gewalt gegen Frauen eine Ausdrucksform der historisch gesehen ungleichen Machtverhältnisse zwischen Männern und Frauen ist, die zur Beherrschung und Diskriminierung der Frauen durch die Männer geführt und den Frauen volle Chancengerechtigkeit vorenthalten haben, und dass die Anwendung von Gewalt gegen Frauen einer der maßgeblichen sozialen Mechanismen ist, durch den Frauen gezwungen werden, sich dem Mann unterzuordnen (...)”¹⁰⁷

Leider gelang dem CEDAW-Übereinkommen und der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 nicht der Schritt von der formellen zur substantiellen Gleichheit. So wie die Gewalt gegen Frauen nicht ohne die Beseitigung der Diskriminierung bekämpft werden kann, kann die Diskriminierung gegen Frauen nicht erlangt werden, ohne die ungleichen Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern zu beseitigen, denn anderenfalls würde die existierende Geschlechterrollenverteilung, die durch diese Machtverhältnisse

¹⁰⁵ UN-Generalversammlung. Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen 1993. <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r104.htm>

¹⁰⁶ Merino Sancho, Mecanismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, 2012, S. 45.

¹⁰⁷ UN-Generalversammlung. Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen 1993. <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r104.htm>

bestimmt wird, die Herrschaft der Männer festigen und die Frauen in dem Privatbereich weiterhin verdrängen, sodass das Modell der patriarchalischen Gesellschaft, in der Männern die Macht sowohl im öffentlichen als auch im Privatbereich haben, unberührt bleiben würde.

Mit der Anerkennung der historischen ungleichen Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern als Ursprung der Gewalt gegen Frauen geht die DEDAW den endgültigen Schritt zu einer korrekten Grundkonzeption und Herangehensweise des Problems der Gewalt gegen Frauen. Dies, zusammen mit der Einschließung der Gewalttaten, die im Privatbereich oder seitens privater Akteure begangen werden, führt zu der Schlussfolgerung, dass die Verabschiedung der DEDAW einer der bedeutungsvollsten Initiativen ist, um die Gewalt gegen Frauen abzuschaffen. Denn um die substantielle Gleichheit zu gewährleisten, ist es notwendig, die Gesellschaft umzustrukturieren und dies nicht nur in Bezug auf die öffentliche-, sondern auch auf die Privatsphäre. Anhand des Rechts muss eine Ermächtigung der Frau stattfinden, d.h., eine Regulierung muss etabliert werden, in der die Genderperspektive berücksichtigt werden muss. Dies erfordert „(...) eine Analyse der Auswirkungen (des Rechts, der politischen Maßnahmen, der Beteiligung in Entscheidungsprozesse...) bei Frauen und Männern zu machen (...)“¹⁰⁸, die die unterschiedlichen Eigenschaften der Geschlechter beachtet, die alle Bereiche des Lebens miteinbezieht und die Benachteiligung von Frauen in der Gesellschaft als Folge der historischen Herrschaft der Männer berücksichtigt. Da die DEDAW den wahren Ursprung des Problems erkennt und keinen der Bereiche des Lebens ausschließt oder priorisiert, kann festgestellt werden, dass dieses Instrument die Grundlagen legt, auf denen eine Regulierung aufgebaut werden kann, die zusammen mit den adäquaten politischen Maßnahmen der Gewalt gegen Frauen ein Ende setzen kann.

¹⁰⁸ López, Revista Académica de Relaciones Internacionales, UAM-AEDRI 2005, S. 15.

2.4. Schutz der Frauen Opfer häuslicher Gewalt: UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau und die Staatenberichtsverfahren

Der CEDAW-Ausschuss ist für die Auslegung der Frauenrechtskonvention zuständig. Hiermit endet aber der Zuständigkeitsbereich des CEDAW-Ausschusses nicht. Das Übereinkommen sieht vor, dass der Ausschuss die Einhaltung des Übereinkommens seitens der Vertragsstaaten kontrolliert. Artikel 18 CEDAW etabliert die Pflicht der Vertragsstaaten, regelmäßig Berichte zu erstellen, in denen die Lage der Frauen im jeweiligen Land in Bezug auf die anerkannten Rechte dargestellt wird.

Der CEDAW-Ausschuss verfügt über andere Kontrollmechanismen: einerseits die Individualbeschwerde und andererseits das Untersuchungsverfahren. Beide werden im Fakultativprotokoll zur CEDAW reguliert. Das Fakultativprotokoll ist im Jahr 2000 in Kraft getreten und wurde sowohl von Deutschland als auch von Spanien ratifiziert.¹⁰⁹ Artikel 2 des Fakultativprotokolls ermöglicht, dass einzelne Personen oder Personengruppen eine Individualbeschwerde einreichen, für den Fall, dass diese der Hoheitsgewalt eines Vertragsstaates unterstehen und Opfer einer Verletzung eines im Übereinkommen niedergelegten Rechtes durch diesen Vertragsstaat sind. Das Untersuchungsverfahren wird seinerseits in Artikel 8 des Fakultativprotokolls reguliert. Nach Artikel 8 kann eine Untersuchung eines bestimmten Staates stattfinden, im Falle, dass der Ausschuss zuverlässige Angaben erhält, *„(...) die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der im Übereinkommen niedergelegten Rechte durch einen Vertragsstaat hinweisen (...)“*¹¹⁰ So kann der CEDAW-Ausschuss in diesem letztgenannten Fall aus Eigeninitiative Untersuchungen aufgrund systematischer Verletzungen der anerkannten Rechte vornehmen,

¹⁰⁹ Der Stand der Ratifizierungen des Fakultativprotokolls des UN-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau kann unter folgendem Link geprüft werden:

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8-b&chapter=4&lang=en

¹¹⁰ UN-Generalversammlung. Fakultativprotokoll des UN-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau 2000.

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

die in einem der Vertragsstaaten, die das Protokoll ratifiziert haben, stattfinden, ohne dass eine vorherige Beschwerde eingereicht werden muss.

Eines der Hauptprobleme des CEDAW-Ausschusses ist, dass dieser im Falle, dass die Vertragsstaaten das CEDAW-Übereinkommen missachten, keine Sanktionen verhängen kann, was die Aufgabe des CEDAW-Ausschusses enorm erschwert. Dennoch ist die Arbeit des Ausschusses nicht nutzlos. Diese Kontrollmechanismen werden von den Zivilorganisationen immer häufiger als Druckmittel benutzt, „(...) sodass die Staaten Implementierungsmaßnahmen ergreifen, um den Prestigeverlust, den ein Verfahren vor den CEDAW-Ausschuss mit sich bringt, zu vermeiden.“¹¹¹ Andererseits werden die Entscheidungen des CEDAW-Ausschusses zunehmend von internationalen und regionalen Gerichten wie z.B. dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Fällen von Gewalt gegen Frauen benutzt.¹¹²

Zunächst wird das Staatenberichtsverfahren analysiert, das in Artikel 18 CEDAW reguliert wird. Von den drei Kontrollmechanismen des CEDAW-Ausschusses wird das Staatenberichtsverfahren ausführlicher analysiert, da in diesem Verfahren Berichte seitens der Staaten vorgelegt werden, in denen die Lage der Frau, die Gewalt gegen Frauen sowie legislative und politische Maßnahmen des jeweiligen Staates bezüglich der anerkannten Rechte dargestellt werden. Die Analyse der letzten Staatenberichtsverfahren von Deutschland und Spanien wird somit eine übergreifende Sicht der Lage der Frauen sowie der Rechtsvorschriften bezüglich der häuslichen Gewalt gegen Frauen in beiden Ländern aus einer internationalen Perspektive ermöglichen. Bevor die letzten Staatenberichtsverfahren von Deutschland und Spanien analysiert werden, wird das Verfahren erläutert.

¹¹¹ Chamberlain Bolaños, Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid 2004, S. 50.

¹¹² Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte. Opuz vs. Türkei. Klage Nr33401/02. Häusliche Gewalt.
[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-92945#{"itemid":\["001-92945"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-92945#{)

2.4.1. Staatenberichtsverfahren: das Verfahren

Wie bereits erwähnt, etabliert Artikel 18 CEDAW die Verpflichtung der Vertragsstaaten, regelmäßig einen Bericht vorzulegen, in dem die Lage der Frauen in Bezug auf die im CEDAW anerkannten Rechte dargestellt wird. Diese Berichte müssen dem Generalsekretär der UN vorgelegt werden, jedoch ist der CEDAW-Ausschuss für die Prüfung dieser Berichte zuständig. Der CEDAW-Ausschuss besteht aus 23 unabhängigen Expertinnen und Experten, d.h. sie agieren unabhängig von den Interessen ihrer Heimatländer.

Nach Artikel 18 müssen die Vertragsstaaten innerhalb des ersten Jahres nach Inkrafttreten des CEDAW-Übereinkommens den ersten Bericht vorlegen. Danach müssen die Vertragsstaaten mindestens alle vier Jahre oder wenn es der CEDAW-Ausschuss ausdrücklich beantragt, weitere Berichte vorlegen. Wie schon erläutert beziehen sich die Berichte auf die Lage der Frau in Bezug auf die anerkannten Rechte im jeweiligen Vertragsstaat. Dies impliziert, dass die Berichte Maßnahmen jeglicher Art, sei es legislative, justizielle, Verwaltungs- oder Bildungsmaßnahmen u.a., die die Fortschritte oder Mängel bezüglich der Lage der Frau betreffen, erläutern müssen. Die Vertragsstaaten beziehen sich in deren Berichten auf die Gleichstellungs- und Diskriminierungsaspekte in Bezug auf alle Ebenen und Bereiche, an denen gearbeitet wird- oder werden muss. In diesen Berichten wird ein breites Spektrum von Bereichen dargestellt, z.B. die Lage der Frau auf dem Arbeitsmarkt, Lohngleichheit, Frauen in Führungspositionen, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Prostitution, Ausbeutung, Frauenhandel, Migration, und natürlich Gewalt gegen Frauen.

Das Staatenberichtsverfahren wird von der Wissenschaft als “konstruktiver Dialog” bezeichnet.¹¹³ Das Verfahren beginnt mit der Vorlage des ersten Staatenberichts (“initial report”). Wie bereits erwähnt, sollten die Vertragsstaaten spätestens alle vier Jahre einen Bericht vorlegen. Diese Frist wird aber in der Praxis sehr oft nicht eingehalten. Mit der Vorlage des ersten Staatenberichts und der weiteren Staatenberichte (“state reports”) beginnt

¹¹³ Rust, Frauenrechte in Zeiten der Globalisierung, in: *Rust/Lange* (Hrsg.), CEDAW vor dem Zwischenbericht 2011, 2012, S. 15 (25); *Rodi*, Verhandlungen der CEDAW-Staatenberichte: Wie entstehen Parallelberichte und was können sie erreichen?, in: *Rust/Lange*, Völkerrecht und Frauen 2014, S. 171-188.

jeweils das sogenannte Staatenberichtsverfahren. Das Verfahren endet jedes Mal mit der Bekanntgabe der abschließenden Bemerkungen (“concluding observations”) seitens des CEDAW-Ausschusses. Von der Vorlage des Staatenberichtsverfahrens bis zum Erlass der abschließenden Bemerkungen vergehen in der Regel zwei Jahre.¹¹⁴ Unmittelbar nach Vorlage des Staatenberichts werden Arbeitsgruppen gebildet (pre-session-group), die den Bericht analysieren und Fragen vorbereiten, die die Vertreter des jeweiligen Vertragsstaats beantworten müssen. Schließlich erlässt der CEDAW-Ausschuss die abschließenden Bemerkungen, die die Problembereiche hervorheben, gegebenenfalls die Leistungen und Erfolge des Staates loben und Vorschläge beinhalten, die die Lage der Frau im Vertragsstaat verbessern könnten.

Im Laufe der Zeit wurde das Verfahren jedes Mal komplexer. Heutzutage gibt es mehrere Zwischenstufen vor und nach der Bekanntgabe der abschließenden Bemerkungen, die den Zugang auf vollständige und detaillierte Informationen ermöglichen und somit das Verfahren komplexer, aber auch effektiver gestalten. Dies ist z.B. der Fall bei den “Follow-ups”. Die “Follow-ups” sind eine Art Spezialberichte innerhalb des Staatenberichtsverfahrens, die der CEDAW-Ausschuss anfordern kann für den Fall, dass in einem konkreten Bereich (z.B. Frauenhandel oder häusliche Gewalt) schwerwiegende Verletzungen der Rechte der Frauen stattfinden.

Hervorzuheben ist die relevante Arbeit der NGO’s im Staatenberichtsverfahren. Obwohl deren Teilnahme im Verfahren nicht vorgesehen ist, hat der CEDAW-Ausschuss die NGO’s nach und nach miteinbezogen, bis diese zu einem unerlässlichen Akteur des Verfahrens geworden sind. Die Berichte der NGO’s werden Schatten- oder Parallelberichte genannt (“shadow reports”/“parallel reports”) und spielen eine zunehmend bedeutende Rolle im Staatenberichtsverfahren, hauptsächlich, weil diese Berichte die Arbeit des CEDAW-Ausschusses enorm erleichtern und auf vergessene oder verborgene Informationen aufmerksam machen. Dank dieser Berichte wird ein klares und vor allem

¹¹⁴ Rodi, Verhandlungen der CEDAW-Staatenberichte: Wie entstehen Parallelberichte und was können sie erreichen? 2014, S. 171-188.

reales Bild der Lage der Frauen gezeigt, dass sehr oft seitens der Vertragsstaaten „verfälscht“ wird. „Der Ausschuss hat in der Folge immer deutlicher gemacht, wie wichtig die Informationen aus der Zivilgesellschaft für seine Arbeit sind.“¹¹⁵

Obwohl mit der Zeit einige Zwischenstufen einbezogen worden sind, kann man das Staatenberichtsverfahren immer noch als eine Art Kreis beschreiben, der mit der Vorlage des Staatenberichts beginnt. Dieser Bericht wird seitens des CEDAW-Ausschusses mit den NGOs, die an dem Verfahren teilnehmen, diskutiert und analysiert. Danach werden die Parallelberichte der NGOs seitens des CEDAW-Ausschusses analysiert und, nachdem die Expertinnen und Experten alle Informationen analysiert und ausdiskutiert haben, werden die abschließenden Bemerkungen bekanntgegeben. Dies ist die Grundstruktur eines Staatenberichtsverfahrens. Außerdem besteht die Möglichkeit (von der der CEDAW-Ausschuss immer häufiger Gebrauch macht), dass der Ausschuss die Vertragsstaaten auffordert, einen Spezialbericht (“Follow-ups”) in Bezug auf bestimmte Problembereiche, die äußerst besorgniserregend sind, zu verfassen. Der Ausschuss kann somit eine ausführlichere Überwachung des Problems vornehmen und die Vertragsstaaten dazu zwingen, sich mit der Problematik auseinanderzusetzen. Andererseits hat der Ausschuss die Möglichkeit, eine Liste von Fragen an den Vertragsstaat zu richten (“List of issues”), um Informationen, Aufklärungen und Daten einzuholen, die im Staatenbericht unklar sind oder fehlen, die aber für die Ausfertigung der abschließenden Bemerkungen wichtig sind.

Hinsichtlich des aktuellen Standes der Berichterstattung von Deutschland und Spanien vor dem CEDAW-Ausschuss muss erläutert werden, dass beide Staaten den siebten Staatenbericht nicht rechtzeitig eingereicht haben. Deutschland hätte den Staatenbereich 2014 und Spanien 2013 einreichen

¹¹⁵ *Rodi*, Verhandlungen der CEDAW-Staatenberichte: Wie entstehen Parallelberichte und was können sie erreichen?, 2014, S. 173.

müssen. Da keiner der beiden Staaten die Frist eingehalten hatte, beschlossen beide Regierungen (sowohl die spanische als auch die deutsche), den siebten Staatenbericht zusammen mit dem achten einzureichen.

In den nächsten Absätzen wird einerseits das sechste Staatenberichtsverfahren von Deutschland und Spanien vor dem CEDAW-Ausschuss analysiert. Andererseits werden die wichtigsten Punkte des siebten und achten Staatenberichtsverfahrens beider Länder erwähnt. Der Grund, weshalb dem sechsten Staatenberichtsverfahren hier mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird, liegt darin, dass beide Staaten in diesem Zeitraum mehrere Gesetze hinsichtlich des Schutzes von Frauen Opfern häuslicher Gewalt erlassen haben.

Durch diese Analyse werden die Fortschritte, Neuigkeiten und Reformen bezüglich des Schutzes der Frauen Opfer häuslicher Gewalt in dem Zeitraum des sechsten Staatenberichtsverfahrens sichtbar. Im Falle von Spanien bezieht sich die Analyse auf den Zeitraum 2004 bis 2007 und im Falle von Deutschland auf 2003 bis 2006. Ebenfalls wird auf die wichtigsten Punkte des siebten und achten Staatenberichtsverfahrens Bezug genommen. Dies bezieht sich im Falle von Spanien auf die Jahre 2008 bis 2013 und im Falle von Deutschland auf die Jahre 2007 bis 2015. Hauptsächlich dank der Arbeit des CEDAW-Ausschusses und der Zivilgesellschaft, die ebenfalls an dem Verfahren teilgenommen hat, können die Problembereiche, Mängel, Hindernisse und Kritikpunkte in beiden Ländern identifiziert werden, sodass an einer Verbesserung der Lage der Frauen Opfer häuslicher Gewalt weitergearbeitet werden kann.

2.4.2. Staatenberichtsverfahren: Deutschland und Spanien

Aufgrund der hohen Anzahl an Dokumenten und Berichten, die im Staatenberichtsverfahren vorgelegt werden, konzentriert sich diese Analyse auf diejenigen, die sich auf Gewalt gegen Frauen, insbesondere auf häusliche Gewalt gegen Frauen beziehen, und hierbei insbesondere auf die legislativen

und justiziellen Maßnahmen. Dennoch werden auch einige politischen Maßnahmen erläutert, die mit den legislativen und justiziellen Maßnahmen sehr eng in Verbindung stehen. In den folgenden Abschnitten werden unterschiedliche Regelungen sowie Maßnahmen erläutert, die seitens des CEDAW-Ausschusses und der Zivilgesellschaften, die im Verfahren teilgenommen haben, hervorgehoben wurden.

Anhand der Analyse der letzten Staatenberichtsverfahren soll eine Untersuchung des Kontrollmechanismus des CEDAW-Übereinkommens bezüglich Deutschlands und Spaniens wichtigste Gesetzgebung durchgeführt und gleichzeitig die Nutzbarkeit des Staatenberichtsverfahrens hervorgehoben werden. Wie später noch erläutert wird, beziehen sich die Regierungen auf die Fortschritte, Reformen und Neuigkeiten, die seit der Beendigung des vorigen Staatenberichtsverfahrens stattgefunden haben. Nach der Lektüre beider Staatenberichte (sowohl des deutschen als auch des spanischen) wird offensichtlich, dass die Fortschritte und Erfolge hervorgehoben werden, während den negativen oder problematischen Bereichen eher wenig Aufmerksamkeit geschenkt wird oder diese sogar ignoriert werden.¹¹⁶ Von daher ist dieser Kontrollmechanismus äußerst bedeutsam und nützlich. Denn dank der Teilnahme unabhängiger Akteure (NGOs und anderer Zivilgesellschaften, die für die Rechte der Frauen kämpfen) werden Informationen vorgelegt und Fragen gestellt, die die Informationen der Regierungen ergänzen oder korrigieren, die andererseits außer Acht gelassen worden wären.¹¹⁷ Da die Zivilgesellschaften die wirkliche Lage der Frauen Opfer häuslicher Gewalt in deren Heimatländern besser kennen und aufgrund der Unmöglichkeit des CEDAW-Ausschusses, die Lage der Frau in Bezug auf all die anerkannten Rechte in allen Vertragsstaaten mit der nötigen Tiefe zu prüfen, sind die Parallelberichte

¹¹⁶ Alle Dokumente (Staatenberichte, Parallelberichte, „List of issues“, etc.) der Staatenberichtsverfahren, können unter folgende Links konsultiert werden:

Spanien - CEDAW:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=ESP&Lang=EN

Deutschland - CEDAW:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=DEU&Lang=EN

¹¹⁷ *Lücking*, Die Rolle der NGOs bei der Rechtssetzung und Rechtsdurchsetzung der Menschenrechte und insbesondere der Rechte der Frauen und Kinder, 2005, S. 104.

fester Bestandteil des Staatenberichtsverfahrens.¹¹⁸ Dank dieser Berichte kommt die tatsächliche Lage der Frauen Opfer häuslicher Gewalt mit all den Erfolgen, aber auch den Mängeln im jeweiligen Vertragsstaat ans Licht.

Der wahre Erfolg dieses Verfahrens ist, dass dank der Diversität der teilnehmenden Akteure, der Qualifizierung der an dem im Verfahren teilnehmenden Expert*innen sowie der Vielfalt an vertretenen Interessen nach der Lektüre aller Berichte die wahre und tatsächliche Lage der Frauen im jeweiligen Vertragsstaat sehr deutlich wird. Bedauerlicherweise werden sowohl in Deutschland als auch in Spanien die Studien, Informationen, Daten und Ergebnisse dieses Verfahrens aufgrund seines geringen Bekanntheitsgrades auf nationaler Ebene sehr wenig verwendet.

2.4.2.1. Staatenberichtsverfahren: Spanien

Spanien ratifizierte das CEDAW-Übereinkommen 1983. Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten, regelmäßig Staatenberichte vorzulegen, die die Lage der Frauen bezüglich der anerkannten Rechten darstellen. Bis zum heutigen Tag wurden acht Staatenberichtsverfahren in Bezug auf Spanien durchgeführt und abgeschlossen. Als nächstes wird das sechste Staatenberichtsverfahren analysiert. Dieses bezieht sich auf den Zeitraum zwischen 2004 und 2007. Während dieser Zeit wurden zahlreiche Vorschriften hinsichtlich der Gewalt gegen Frauen in Spanien erlassen. Daher wird zunächst der sechste Staatenbericht eingehend analysiert. Schließlich werden die wichtigsten Aspekte des siebten und achten Staatenberichtsverfahrens (2008-2013) erläutert.

¹¹⁸ *Rodi*, Was hat das CEDAW-Instrumentarium bisher gebracht? Welche Aufgaben stehen an? 2012, 41-42.

2.4.2.1.1. Sechstes Staatenberichtsverfahren: Spanien¹¹⁹

2.4.2.1.1.1. Staatenbericht

Der wichtigste Fortschritt in diesem Zeitraum ist der Erlass des Gesetz über umfassende Schutzmaßnahmen gegen geschlechtsbezogene Gewalt vom 28. Dezember 2004 („Ley Orgánica 1/2004, de medidas de protección integral contra la violencia de género”).¹²⁰ Dieses Gesetz findet Anwendung in Fällen, in denen Männer Gewalttaten gegen Frauen begehen, die ihre Ehefrauen oder Partnerin sind, auch wenn kein Zusammenleben stattfindet. Es handelt sich um ein umfassendes und bereichsübergreifendes Gesetz, dessen Ziel die Abschaffung der Gewalt gegen Frauen ist.

Im sechsten Staatenbericht¹²¹ wird die Gewalt gegen Frauen in einem separaten Kapitel analysiert. Auf den ersten Blick fällt die Menge an statistischen Daten auf, die seitens der spanischen Regierung vorgelegt wurde. Wenn man in Betracht zieht, dass dieser Staatenbericht die Fortschritte zwischen 2004 und 2007 in Spanien bezüglich der Gewalt gegen Frauen darstellt, und dass dieses Gesetz 2004 erlassen wurde, kann festgestellt werden, dass dieser Bericht von hoher Bedeutung ist, denn durch die vorgelegten Informationen und Daten können erste Ergebnisse des Gesetzes abgelesen werden.

Die spanische Regierung hat in diesem Bericht u.a. die Anzeigen wegen Misshandlungen in der Familie ausgewertet. Besonders interessant ist die Tatsache, dass nicht nur die Anzeigen berücksichtigt wurden, die von Frauen erstattet wurden, sondern auch von Männern. Dies ermöglicht nicht nur die zeitliche Entwicklung zu analysieren, sondern auch die Entwicklung bezüglich des Geschlechts. Laut des Berichts wurden im Jahr 2007 63.347 Anzeigen von Frauen wegen Misshandlung durch ihre Partner oder Ex-

¹¹⁹ Spanien. Sechster Staatenbericht. Gewalt gegen Frauen.

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDA W%2fC%2fESP%2f6&Lang=en

¹²⁰ Spanien. Gesetz über Maßnahmen zum integralen Schutz gegen geschlechtsspezifische Gewalt vom 28. Dezember 2004 (Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género), Datum des Inkrafttretens: 28/01/2005.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760>

¹²¹ Spanien. Sechster Staatenbericht. Gewalt gegen Frauen.

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDA W%2fC%2fESP%2f6&Lang=en

Partner erstattet. Im Jahr 2004 hingegen wurden 57.527 Anzeigen erstattet. Auf der anderen Seite erstatteten Männer unter denselben Bedingungen (Misshandlung seitens ihrer Partnerin oder Ex-Partnerin) im Jahr 2007 10.902 Anzeigen und im Jahr 2004 9.518 Anzeigen. In Bezug auf Misshandlungen, die gegen Frauen innerhalb des häuslichen Bereichs seitens der Partner oder Ex-Partner stattfinden, hat die spanische Regierung eine weitgehende Umfrage über Gewalt gegen Frauen durchgeführt. Die Umfrage bezieht sich auf die Jahre 1999, 2002 und 2006 und unterscheidet zwischen „erklärter Misshandlung“ und „technischer Misshandlung“. Durch diese Umfrage sollten nicht nur Misshandlungen gegen volljährige Frauen lokalisiert werden, die sich selber als misshandelt bezeichnen („erklärte Misshandlung“), sondern auch diejenigen, die „(...) unabhängig davon, ob sie sich als misshandelt bezeichnen würden, aufgrund deren Antworten auf bestimmte Schlüsselfragen der Umfrage, als Opfer von Misshandlungen kategorisiert werden“¹²² („technische Misshandlung“). In dieser Umfrage bezeichneten sich im Jahre 2006 3,6% der Frauen als Opfer von Misshandlungen. Im Jahre 2002 waren es 4% und 1999 4,2% der Frauen. Die Anzahl der Opfer erhöhte sich aber deutlich, als man die „technische Misshandlung“ in Betracht zog. 2006 wurden 9,6% der Frauen unter der „technischen Misshandlung“ kategorisiert. 2002 waren es 11,1% und 1999 12,4% der Frauen. Äußerst beunruhigend ist die Anzahl an ausländischen volljährigen Frauen, die in Spanien ansässig sind und im häuslichen Kontext seitens der Partner oder Ex-Partner misshandelt werden. 7% der ausländischen Frauen erklärten, dass sie in dem letzten Jahr misshandelt wurden, aber 17% der Fälle wurden als „technische Misshandlung“ eingestuft. Dies ist ein sehr hoher Prozentsatz, wenn man in Betracht zieht, dass die Anzahl der ausländischen misshandelten Frauen fast doppelt so hoch ist wie die der Spanierinnen.

Unter den vorgelegten Statistiken gibt es sehr aufschlussreiche und zugleich beunruhigende Zahlen über die Zunahme der Frauen, die aufgrund geschlechtsspezifischer Gewalt von ihren Partnern oder Ex-Partnern getötet

¹²² Spanien. Sechster Staatenbericht. Gewalt gegen Frauen. §358.
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDA.W%2fC%2fESP%2f6&Lang=en

wurden. Im Jahre 2007 kamen auf diese Weise 71 Frauen ums Leben. Das sind drei tote Frauen mehr als im Jahr 2006 und 13 mehr als im Jahr 2005.

In Bezug auf die Reformen, die in dieser Periode im spanischen Rechtssystem bezüglich der Gewalt gegen Frauen stattgefunden haben, etabliert die spanische Regierung in dem Bericht eine Liste der Änderungen und neuen Regelungen. Obwohl die Liste relativ lang ist, werden im Bericht lediglich die Normen und Änderungen aufgeführt, ohne dass wirklich eine Erklärung des Inhalts, der Auswirkungen oder des Zwecks gegeben wird. Das einzige Gesetz, was ausführlich dargestellt wird, ist das Gesetz über umfassende Schutzmaßnahmen gegen geschlechtsbezogene Gewalt.

Dieses Gesetz etabliert eine Reihe von Maßnahmen im Bereich Bildung, Gesundheit, Werbung, Arbeitsmarkt, Justiz u.a., die darauf ausgerichtet sind, die Gewalt gegen Frauen zu verhüten, zu bestrafen und abzuschaffen und gleichzeitig den Opfern dieser Gewalt Hilfe und Unterstützung zu leisten. Dieses Gesetz bezieht sich aber ausschließlich auf Gewalttaten an Frauen, die von Männern begangen werden, die deren Partner oder Ehemann bzw. Ex-Partner oder Ex-Ehemann sind bzw. waren, auch wenn kein Zusammenleben stattfindet.

Eine der wichtigsten Maßnahmen dieses Gesetzes ist die Einrichtung von speziellen Gerichten, auch „Gericht zur Verfolgung von Gewalt gegen Frauen“ genannt, die ausschließlich für Fälle zuständig sind, in denen Gewalt gegen Frauen stattfindet.¹²³ Gleichzeitig wird die Staatsanwaltschaft gegen

¹²³ Artikel 44 Gesetz über umfassende Schutzmaßnahmen gegen geschlechtsbezogene Gewalt 28. Dezember 2004 (Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género) verweist auf den Zuständigkeitsbereich dieser Gerichte.

Artikel 44. Zuständigkeit.

"1. Die Gerichte zur Verfolgung von Gewalt gegen Frauen entscheiden in Strafsachen nach den in der Strafprozessordnung vorgesehenen Verfahren und Rechtsbehelfen in den folgenden Fällen:

a) Das Betreiben von Prozessen zur strafrechtlichen Verantwortung für die in den Titeln des Strafgesetzbuches genannten Straftaten in Bezug auf Tötung, Abtreibung, Körperverletzung, Verletzung des Fötus, Straftaten gegen die Freiheit, gegen die moralische Unversehrtheit, sexuelle Freiheit und Selbstbestimmung oder jede andere Straftat, die mit Gewalt oder Einschüchterung begangen wird, sofern sie gegen die Person begangen wird, die Ehefrau ist oder war, oder die Frau, die mit dem Täter durch eine gleichgeartete emotionale Beziehung, auch ohne Zusammenleben, verbunden ist oder war, sowie diejenigen Taten, die an den Nachkommen, die eigenen oder die der Frau oder der Lebenspartnerin oder an Minderjährigen oder geschäftsunfähigen Personen begangen werden, die mit ihm

Gewalt gegen Frauen eingerichtet, die sich auf diesem Gebiet spezialisiert, und deren Arbeit sich auf die Fälle, in denen Gewalt gegen Frauen stattfindet, beschränkt.

Andererseits finden wichtige Reformen im Strafrecht statt. Einige Taten, die vorher als Übertretungen eingestuft wurden, sind nach diesem Gesetz als Straftat kategorisiert. Auch im Prozessrecht werden einige Normen geändert, sodass den Opfern der Zugang zur Justiz gewährleistet wird. In der Verwaltung gibt es ebenfalls Neuerungen. Hervorzuheben ist die Einrichtung einer Sonderdelegation der Regierung gegen die Gewalt gegen Frauen („Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer“) und

zusammenleben oder der elterlichen Sorge, der Vormundschaft, der Betreuung, der Pflegschaft oder der de facto Alltagsorge der Frau oder der Lebenspartnerin unterliegen, wenn auch eine Tat der häuslichen Gewalt stattgefunden hat.

b) Das Betreiben von Verfahren zur strafrechtlichen Verantwortung wegen jeder Straftat gegen die Familienrechte und -pflichten, wenn das Opfer eine der in dem vorgenannten Absatz genannten Personen ist.

c) Der Erlass der entsprechenden Schutzmaßnahmen für die Opfer, unbeschadet der Befugnisse, die dem diensthabenden Richter übertragen werden.

d) Die Verhandlung und Urteilsfällung über Vergehen, die in den Titeln I und II Buch III des Strafgesetzbuches enthalten sind, wenn das Opfer eine der in Buchstabe a) dieses Absatzes als solche genannten Personen ist.

2. Die Gerichte zur Verfolgung von Gewalt gegen Frauen können in Zivilsachen entscheiden, in jedem Fall jedoch nach den in der Zivilprozessordnung vorgesehenen Verfahren und Rechtsbehelfen in den folgenden Fällen:

a) Sachen der Abstammung, der Mutterschaft und der Vaterschaft;

b) Sachen der Nichtigkeit der Ehe, Trennung und Scheidung;

c) Sachen hinsichtlich der Eltern-Kind-Beziehung.

d) Angelegenheiten über den Erlass oder die Änderung von familienrechtlichen Maßnahmen;

e) Sachen, die sich ausschließlich mit der Alltagsorge für minderjährige Kinder oder mit dem Unterhalt befassen, die von einem Elternteil gegen den anderen im Namen minderjähriger Kinder geltend gemacht werden;

f) Angelegenheiten über die Einwilligung bei der Adoption;

g) Widerspruchssachen von Verwaltungsentscheidungen über den Schutz von Minderjährigen;

3. Die Gerichte zur Verfolgung von Gewalt gegen Frauen haben die alleinige und ausschließliche Zuständigkeit in Zivilverfahren, wenn die folgenden Voraussetzungen gleichzeitig vorliegen:

a) Zivilverfahren, die eine der in Nummer 2 dieses Artikels genannten Angelegenheiten zum Gegenstand hat;

b) wenn eine der Parteien des Zivilverfahrens Opfer von Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt nach den in Absatz 1 Buchstabe a) dieses Artikels genannten Bedingungen ist;

c) wenn eine der Parteien des Zivilverfahrens als Täter, Anstifter oder Mittäter bei der Begehung von Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt beschuldigt ist;

d) wenn vor dem Richter zur Verfolgung von Gewalt gegen Frauen strafrechtliche Maßnahmen wegen einer Straftat oder eines Vergehens infolge einer Gewalttat gegen Frauen eingeleitet wurde oder eine Schutzanordnung für ein Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt erlassen wurde.

4. Stellt der Richter fest, dass die ihm zur Entscheidung vorgelegten Handlungen offenkundig keinen Ausdruck geschlechtsspezifischer Gewalt darstellen, kann er den Antrag ablehnen und an die zuständige Justizbehörde verweisen.

5. In all diesen Fällen ist die Mediation ausgeschlossen."

die staatliche Beobachtungsstelle für Gewalt gegen Frauen („Observatorio Estatal de Violencia contra la Mujer“)¹²⁴. Andererseits werden in der Verwaltung spezifische Programme zur Prävention gegen Gewalt gegen Frauen und dem Umgang mit den Opfern für Beamte, die häufig in Kontakt mit den Opfern sind, gefördert und erweitert.

Bezüglich der Gerichte zur Verfolgung von Gewalt gegen Frauen bezieht sich der Bericht auf eine Statistik über die zwischen 2005 und 2007 vor diesen Gerichten durchgeführten Strafverfahren. Während des dritten Quartals 2005 wurden 34.477 Strafverfahren vor den Gerichten zur Verfolgung von Gewalt gegen Frauen durchgeführt. Ende 2006 wurden 41.729 Verfahren errechnet. Die Anzahl wurde aber Mitte 2007 geringer (39.634 Strafverfahren).

Andererseits wurden weitere Normen erlassen, wie z.B. das Real Decreto 2393/2004 vom 11. Januar 2004 über die Rechte und Freiheiten der Ausländer in Spanien und deren soziale Integration, die die Möglichkeit vorsehen, dass ausländische Frauen, die Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt sind und über eine Schutzanordnung verfügen, eine befristete Aufenthaltserlaubnis in Spanien beantragen können. Andererseits etabliert das Real Decreto, dass „(...) im Falle der Ungültigkeitserklärung einer Ehe, Scheidung, Trennung oder Löschung der Eintragung als Lebenspartner, wenn einer der Partner Staatsangehöriger der EU oder des europäischen Wirtschaftsraumes ist und der andere nicht, das Opfer seine Aufenthaltserlaubnis bewahren kann, wenn das Vorliegen einer besonders schwierigen Lage wie z.B., dass man Opfer von Gewalt während der Ehe oder einer eingetragenen Lebenspartnerschaft gewesen ist, nachgewiesen wird.“¹²⁵

¹²⁴ In diesem Sinne sieht Artikel 2 Buchstabe f) des Gesetzes 1/2004 vom 28. Dezember 2004 über umfassende Schutzmaßnahmen gegen geschlechtsspezifische Gewalt als einen seiner Leitsätze die Einrichtung „(((...))) eines umfassenden institutionellen Schutzsystems vor, in dem die Allgemeine Staatsverwaltung durch die Sonderdelegation der Regierung gegen Gewalt gegen Frauen in Zusammenarbeit mit der Staatlichen Beobachtungsstelle für Gewalt gegen Frauen, (die) die Schaffung öffentlicher Politiken vorantreibt, die darauf abzielen, den Opfern der in diesem Gesetz genannten Gewalt Schutz zu bieten.“

¹²⁵ Spanische Regierung. Sechster Staatenbericht. Gewalt gegen Frauen, §368.

Andererseits wurde das spanische Strafgesetzbuch durch das Gesetz 1/2003 vom 29. September 2003 über spezifische Maßnahmen im Bereich öffentliche Sicherheit, häusliche Gewalt und Soziale Integration von ausländischen Staatsangehörigen. („Ley Orgánica 1/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de extranjeros“) geändert.¹²⁶ Hiermit wird unter anderem die Genitalverstümmelung als eigenständiger Straftatbestand im Strafgesetzbuch eingeführt.¹²⁷

Bezüglich der Schutzanordnungen, die von Opfern der Gewalt gegen Frauen beantragt werden, etabliert der Bericht, dass diese seit 2005 kontinuierlich zugenommen haben. Zwischen Mitte 2005 und Mitte 2007 wurden 110.936 Anträge auf Erlass von Schutzanordnungen gestellt. Rund 80% wurden genehmigt und die rechtlichen 20% wurden abgelehnt.

Fast alle in dem Bericht enthaltenen Daten, Studien und Statistiken wurden von der staatlichen Beobachtungsstelle für Gewalt gegen Frauen erstellt. Es handelt sich hierbei um ein „(...) interministerielles Organ, das dem Arbeits- und Sozialministerium zugeteilt ist, (...) das für die Beratung, Bewertung, interministerielle Zusammenarbeit, Zubereitung von Berichten, Studien und

¹²⁶ Spanien. Gesetz 1/2003, vom 29. September 2003 zu spezifischen Maßnahmen im Bereich öffentliche Sicherheit, häusliche Gewalt und gesellschaftliche Eingliederung ausländischer Staatsangehöriger („Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros“).

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-18088>

¹²⁷ Nach der im spanischen Strafgesetzbuch eingeführten Reform wird Artikel 149 Absatz 2 wie folgt gefasst:

„Wer einem anderen eine Genitalverstümmelung in irgendeiner ihrer Erscheinungsformen hinzufügt, wird mit einer Freiheitsstrafe von sechs bis zwölf Jahren bestraft. Ist das Opfer minderjährig oder eine Person mit einer besonders schutzbedürftigen Behinderung, besteht die Strafe in der besonderen Aberkennung der Ausübung der elterlichen Sorge, Vormundschaft, Betreuung, Alltagsorge oder Pflege für einen Zeitraum von vier bis zehn Jahren, wenn der Richter der Ansicht ist, dass dies dem Kindeswohl des Minderjährigen oder der Person mit einer besonders schutzbedürftigen Behinderung angemessen ist.“

Vorschlägen im Bereich Gewalt gegen Frauen zuständig ist.“¹²⁸ Die Arbeit der Beobachtungsstelle ist von hoher Bedeutung weil es u.a. für die Analyse „(...) der Urteile über häusliche und geschlechtsspezifische Gewalt zuständig ist, um Vorschläge zur Änderung von Rechtsvorschriften machen zu können.“¹²⁹ Wie im Staatenbericht erläutert hat die staatliche Beobachtungsstelle für Gewalt gegen Frauen im Jahr 2005 seine Schlussfolgerungen vorgelegt, die auf der Analyse von 14.000 Urteilen über häusliche Gewalt gegen Frauen sowie geschlechtsspezifische Gewalt beruhen.

Zwei weitere wichtige legislative Reformen sind das Real Decreto 513/2005 und das Real Decreto 660/2007, die das Real Decreto über das Zentralregister zum Schutz der Opfer häuslicher Gewalt abändern. Diese Änderungen haben den Zugang zu Informationen seitens der Gerichte, Staatsanwaltschaft, Polizei und Verwaltung zum Ziel, sodass die Opfer häuslicher Gewalt besser geschützt werden können. Hiermit wird ein umfassender Schutz der Frauen Opfer häuslicher Gewalt gewährleistet und somit „(...) verhindert, dass der misshandelnde Mann durch sein Handeln direkt oder indirekt profitieren kann und Beihilfen oder Leistungen beanspruchen kann.“¹³⁰

2.4.2.1.1.2. *Parallelbericht und abschließende Bemerkungen*

Im Juni 2008 wurde innerhalb des sechsten Staatenberichtsverfahrens seitens der feministischen Plattform “Impacto de Género Ya” ein Parallelbericht vorgelegt, der sich auf die Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt bezieht, die aufgrund ihrer Herkunft, Ethnie oder Behinderung u.a. mehrfach diskriminiert werden, aus anderen Gründen besonders ungeschützt sind oder sachkundige Unterstützung benötigen wie z.B. Frauen mit psychischen Krankheiten oder Drogenabhängige. Der Bericht kritisiert die fehlende

¹²⁸ Spanische Regierung. Sechster Staatenbericht. Gewalt gegen Frauen, §376.

¹²⁹ Spanische Regierung. Sechster Staatenbericht. Gewalt gegen Frauen, §395.

¹³⁰ Spanische Regierung. Sechster Staatenbericht. Gewalt gegen Frauen, §379.

Investition von Mitteln seitens des spanischen Staates in Projekte, die eine geeignete und spezialisierte Behandlung, die solche Fälle benötigen, ermöglicht.¹³¹

Andererseits lobt der Bericht von „Impacto de Género Ya“ den Erlass des Gesetzes über umfassende Schutzmaßnahmen gegen geschlechtsspezifische Gewalt. Dennoch macht der Bericht darauf aufmerksam, dass der Fortschritt bezüglich der Bekämpfung der geschlechtsspezifischen Gewalt nur langsam vorankommt und weist darauf hin, dass die Maßnahmen zur ordnungsgemäßen Umsetzung des Gesetzes aufgrund der fehlenden Mittel nicht ausreichend sind.¹³² Dies ist z.B. der Fall bei den Spezialisierungsprogrammen für Menschen, die aufgrund ihrer Tätigkeiten im ständigen Kontakt mit Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt sind. „Impacto de Género Ya“ kritisiert diesbezüglich “(...) die fehlende spezifische Schulung der Beamten, der Judikative und des Personals der Gesundheits- und Sozialbehörden, die die Rechtsvorschriften einhalten und vollstrecken müssen.“¹³³

Bezüglich der Strafgerichtsverfahren über geschlechtsspezifische Gewalt erläutert der Parallelbericht, dass die Schutzmechanismen der Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt nicht ausreichend sind. „Impacto de Género Ya“ zeigt sich besorgt darüber, dass die Anzahl der Verfahrenseinstellungen zunehmend höher wird. Der Parallelbericht bezieht sich auf Berichte von Amnesty International, die bestätigen, dass die Anzahl der eingestellten Verfahren in Fällen von geschlechtsspezifischer Gewalt sich von 2005 bis 2007 verdreifacht hat.¹³⁴ Andererseits kritisiert der Parallelbericht die “(...)

¹³¹ Plataforma Impacto de Género Ya. Parallelbericht – Sechster Staatenbericht Spanien, S.3.
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDA.W%2fC%2fESP%2f6&Lang=en

¹³² Plataforma Impacto de Género Ya. Parallelbericht – Sechster Staatenbericht Spanien, S.3.

¹³³ Plataforma Impacto de Género Ya. Parallelbericht – Sechster Staatenbericht Spanien, S.3.

¹³⁴ Plataforma Impacto de Género Ya. Parallelbericht – Sechster Staatenbericht Spanien, S.4.

Unzugänglichkeit der öffentlichen Beihilfen für Frauen, die über keine Schutzanordnung verfügen (95,37% der Gesamtanzahl) (...).”¹³⁵

Die wichtigsten Vorschläge bezüglich geschlechtsspezifischer Gewalt, die “Impacto de Género Ya” in dem Parallelbericht an die spanische Regierung gerichtet hat, sind folgende:

- “Bei der Ausbildung von Personen, die dafür sorgen, dass die Rechtsordnung eingehalten wird, sollten spezifische Fächer miteingebracht werden, die diese Personen zur effektiven Ausübung ihrer Tätigkeiten befähigen.
- Mechanismen und Praktiken, die die Straflosigkeit der Gewalt gegen Frauen begünstigen, sollten identifiziert und abgeschafft werden.
- Behörden sollten Informationen über die Bedürfnisse und Forderungen der Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt einholen. Diese Arbeit sollte anhand geeigneter Methoden und aus einer vielfältigen Perspektive durchgeführt werden. Diese Informationen sollten die Grundlage für effektive Politik schaffen. Statistische Informationen sollen aufgeschlüsselt veröffentlicht werden und ebenso sollte innerhalb geschlechtsspezifischer Gewalt zwischen Gewalttaten, die von Partnern oder Ex-Partnern begangen werden, und anderen Gewalttaten differenziert werden.“¹³⁶

Vor der Ausfertigung der abschließenden Bemerkungen hat der CEDAW-Ausschuss der spanischen Regierung eine Fragenliste bezüglich des sechsten Staatenberichts geschickt. Wie bereits erwähnt kann der CEDAW-Ausschuss an die Vertragsstaaten Fragen stellen (“list of issues”), wenn der Ausschuss weitere Informationen bezüglich bestimmter Aspekte benötigt. In diesem

¹³⁵ Plataforma Impacto de Género Ya. Parallelbericht – Sechster Staatenbericht Spanien, S.3.

¹³⁶ Plataforma Impacto de Género Ya. Parallelbericht – Sechster Staatenbericht Spanien, S.3.

Fälle wurden in Bezug auf die Gewalt gegen Frauen vier Fragen gestellt bzw. Aufklärungen gefordert:

- Zuerst erkundigte sich der Ausschuss nach der hohen Anzahl an Frauen, die von ihren Partnern oder Ex-Partnern getötet wurden.
- Ebenso erkundigte sich der Ausschuss nach den Schwierigkeiten, die Frauen haben, um eine Schutzanordnung zu erhalten, besonders bei ausländischen Frauen.
- Des Weiteren interessierte sich der Ausschuss über die Einführung und Funktionsweise der Gerichte zur Verfolgung von Gewalt gegen Frauen, sowie die Staatsanwaltschaft gegen die Gewalt gegen Frauen.
- Schließlich fragte der Ausschuss nach den Fällen, in denen die Vertreterin der Sonderdelegation gegen die Gewalt gegen Frauen vor Gericht eingeschaltet wurde.¹³⁷

Da die Anzahl der Frauen, die von ihren Partnern oder Ex-Partnern getötet wurden, nach dem Erlass des Gesetzes über umfassende Schutzmaßnahmen gegen geschlechtsspezifische Gewalt nicht geringer wurde, verlangte der Ausschuss eine ausführlichere Beschreibung der eingeleiteten Maßnahmen gegen die Gewalt gegen Frauen sowie eine Auflistung der erzielten Ergebnisse. Als Antwort auf diese Frage erklärte die spanische Regierung, dass ein umfassender Bericht erstellt wurde, um die Auswirkungen des Gesetzes zu bewerten. Dieser Bericht wurde an den Ausschuss übermittelt.¹³⁸

Die spanische Regierung erläuterte, dass die Regierung diesbezüglich intensiv gearbeitet hätte und zusätzliche Implementierungsmaßnahmen erlassen wurden, die die Effektivität des Gesetzes steigern würden. Ebenso wurden Sofortmaßnahmen und verordnete Maßnahmen für die Gewährleistung der Anwendung des Gesetzes über Maßnahmen zum integralen Schutz gegen geschlechtsspezifische Gewalt verabschiedet. Unter

¹³⁷ CEDAW-Ausschuss. List of issues – Sechster Staatenbericht Spanien, §9-12.
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=18

¹³⁸Der „Bericht über die Resultate der Anwendung der Ley Orgánica 1/2004. Schutzmaßnahmen gegen geschlechtsspezifische Gewalt“ kann unter folgenden Link eingesehen werden:
http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/planActuacion/seguimientoEvaluacion/pdf/Informe_segimiento_Ley_Organica_1_2004_medidas_proteccion_integral_contra_violencia_genero_ambito_autonomico_2005.pdf

den genannten Maßnahmen wurden seitens der spanischen Regierung die Folgenden betont:

- “Sensibilisierungs- und Präventionsmaßnahmen, unter denen der Erlass des nationalen Sensibilisierungs- und Präventionsplan gegen geschlechtsspezifische Gewalt erwähnt werden muss
- Maßnahmen im Bereich Werbung und Medien
- Ausbildung von Personen, die im Kontakt mit den Opfern sind
- Maßnahmen, um den Zugang zu Informationen zu gewährleisten, unter denen der Telefonservice “016” zur Information und Beratung erwähnt werden muss.
- Maßnahmen zur Gewährleistung des Rechts auf umfassende Sozialbeihilfe (...)”¹³⁹

Obwohl der vorgelegte Bericht sehr gründlich und die Anzahl der ergriffenen Maßnahmen relativ hoch war, erklärte der CEDAW-Ausschuss in seinen abschließenden Bemerkungen, dass bedauerlicherweise „(...) die Anzahl der toten Frauen, die seitens ihrer Ehemänner oder Partner (und Ex-Männer oder Ex-Partner) nicht zugenommen hatte, und dass in der Tat die Schwere der Fälle, in denen Gewalt gegen Frauen stattfindet, zugenommen hätte.”¹⁴⁰

Die zweite Aufforderung seitens des Ausschusses war die Bereitstellung von Informationen über die Kriterien zur Erlangung von Schutzanordnungen seitens der Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt, sowie der Prozentsatz der bewilligten Schutzanordnungen bei ausländischen Frauen. Die spanische Regierung erklärte in ihrer Antwort sehr ausführlich die Funktionsweise des Verfahrens sowie die Voraussetzungen, die Laufzeit, den Inhalt und die Rechte, die sich aus einer Schutzanordnung ergeben. In Bezug auf die

¹³⁹ Spanische Regierung. Antwort zu List of issues – Sechsten Staatenbericht Spanien. Nr. 9.

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=22

¹⁴⁰ CEDAW-Ausschuss. Abschließende Bemerkungen – Sechster Staatenbericht Spanien. §19

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=5

Schutzanordnungen, die bei ausländischen Frauen erlassen wurden, informierte die Regierung über die Prozentsätze zwischen 2005 und 2008. Nach Durchsicht der Statistiken kann festgestellt werden, dass der Erlass von Schutzanordnungen bei ausländischen Frauen in diesem Zeitraum leicht zugenommen hat (30% der Anträge wurden im Jahr 2005 bewilligt, im Jahr 2008 waren es 37%).¹⁴¹

Schließlich wurde nach der Staatsanwaltschaft gegen die Gewalt gegen Frauen, den Gerichten der Gewalt gegen Frauen und der Sonderdelegation für Gewalt gegen Frauen gefragt. Der Ausschuss wollte wissen, ob diese Mechanismen eingesetzt wurden und welche Strukturen und Kompetenzen es gibt. Im Falle der Sonderdelegation für Gewalt gegen Frauen interessierte den Ausschuss die Anzahl der Gerichtsverfahren, an denen ihre Vertreterin beteiligt war.

Die spanische Regierung erklärte, dass die Staatsanwältin gegen Gewalt gegen Frauen im Juni 2005 ernannt wurde. Was die Gerichte angeht, wurden diese nach und nach errichtet. Mitte 2008 gab es bereits 92 exklusive Gerichte und 366 kompatible Gerichte (die auch andere Strafsachen bearbeiten).¹⁴² Die spanische Regierung übersandte dem Ausschuss mehrere Anhänge, in denen die Struktur und Kompetenzen beider Organe dargestellt wurden. Was die Intervention der Vertreterin der Sonderdelegation für Gewalt gegen Frauen vor Gericht angeht, erklärte die spanische Regierung, dass sie zwischen 2005 und 2008 an 163 Strafgerichtsverfahren teilgenommen hatte.¹⁴³

In den abschließenden Bemerkungen lobte der CEDAW-Ausschuss die Anstrengungen der spanischen Regierung zur Bekämpfung und Beseitigung

¹⁴¹ Spanische Regierung. Antwort zu List of issues – Sechster Staatenbericht Spanien. Nr. 10.

¹⁴² Spanische Regierung. Antwort zu List of issues – Sechster Staatenbericht Spanien. Nr. 11.

¹⁴³ Spanische Regierung. Antwort zu List of issues – Sechster Staatenbericht Spanien. Nr. 12.

der Gewalt gegen Frauen. Vor allem lobte der Ausschuss den Erlass des Gesetzes über Maßnahmen zum integralen Schutz gegen geschlechtsspezifische Gewalt. Besonders wichtig in den Augen des Ausschusses ist die Arbeit der Sonderdelegation für Gewalt gegen Frauen, der staatlichen Beobachtungsstelle für Gewalt gegen Frauen, sowie der Gerichte der Gewalt gegen Frauen. Dennoch erklärt der Ausschuss, dass trotz der Verstärkung der Anstrengungen zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt die Anzahl der toten Frauen sich nicht wesentlich verringert hat. „Der Ausschuss empfiehlt, dass der Mitgliedstaat alle Fälle, in denen Gewalt gegen Frauen stattfindet, analysiert, insbesondere diejenigen, die mit dem Tod der Opfer enden, sodass die Tendenzen und Ursachen, die zur Steigerung der Schwere der Taten führen, erkannt werden und die Einsetzung geeigneter und effektiver Maßnahmen zur Prävention dieser Gewalt gewährleistet werden kann“.¹⁴⁴ Andererseits, bezieht sich der Ausschuss auf die Notwendigkeit, die Bildungs- und Schulungsprogramme zu erweitern, vor allem im Falle von Personen, die im ständigen Kontakt mit den Opfern sind wie z.B. in der Judikative, der Polizei oder den Krankenhäusern u.a., sodass eine angemessene, gute und spezialisierte Behandlung der Opfer möglich ist. Schließlich empfiehlt der Ausschuss die Kampagnen zur Sensibilisierung der Bevölkerung sowie eine Erweiterung der Aufklärungskampagnen, sodass alle Formen von Gewalt an Frauen und Mädchen bekannt gemacht werden.

2.4.2.1.2. Siebter und achter Staatenbericht: Spanien¹⁴⁵

Der siebte Staatenbericht wurde seitens der spanischen Regierung nicht rechtzeitig vorgelegt, weshalb wurde der siebte zusammen mit dem achten Staatenbericht vorgelegt. Aus diesem Grund bezieht er sich der Bericht nicht

¹⁴⁴ CEDAW-Ausschuss. Abschließende Bemerkungen – Sechster Staatenbericht Spanien, §20.

¹⁴⁵ Siebter und achter Staatenbericht Spanien. Gewalt gegen Frauen.
<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhssmw5jHDQuNBd%2bTWAIG8TIE0Ovs6RLf2z15rYEzOzM1aZVjLS84Mt%2bHMXsVIbo1l%2fETFP3SOXn7UjdJEBu87A31v%2fhqkz04NIF%2fuMoPHKLo>

auf die vier Jahre nach Abschluss des vorherigen Verfahrens, sondern auf den Zeitraum zwischen 2008 und 2013.

In Bezug auf die Situation der Gewalt gegen Frauen geht der Bericht auf die vom CEDAW-Ausschuss in den Schlussfolgerungen zum sechsten Staatenbericht kritisierten Punkte ein. Einer der Hauptkritikpunkte war die hohe Zahl von Frauen-Opfern von Gewalt sowie die Notwendigkeit, die Fälle zu analysieren, in denen es zu Todesopfern kommt. Spanien weist in seinem Bericht darauf hin, dass das Jahr mit der geringsten Zahl von Todesopfern das Jahr 2012 mit 52 Opfern war. Die höchste Zahl hingegen gab es 2008 mit 76 Opfern (2007 waren es 71 Opfer; 2009 waren es 56 Opfer; 2010 waren es 73 Opfer; 2011 waren es 61 Opfer).¹⁴⁶ Bemerkenswert ist, dass die spanische Regierung nicht nur Daten über Frauen-Opfer von Gewalt sammelt, sondern auch angekündigt hat, dass sie Daten über „minderjährige Waisen aufgrund von geschlechtsspezifischer Gewalt“ erfassen wird. Auf der anderen Seite beginnt man die Datenerhebungen, um nicht nur die Fälle zu kennen, in denen Frauen Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt sind, sondern auch die Fälle, in denen die Kinder dieser Frauen Todesopfer werden.

Zusätzlich zu einer Ausweitung der Datenerhebung führt die spanische Regierung regelmäßig (1999, 2002, 2006 und 2011) Makroerhebungen zur geschlechtsspezifischen Gewalt durch. Laut der Makroumfrage 2011 konnten 72,2% aller Befragten aus der Situation der Misshandlung herauskommen. Die Zahlen waren jedoch im Zusammenhang mit der Anzahl der eingereichten Beschwerden nicht ganz so positiv. Der Prozentsatz der Frauen, die zu tödlichen Opfern wurden und die anhaltende Gewaltsituation zuvor nicht angezeigt hatten, ist nach wie vor sehr hoch und mit 81 Prozent nahezu konstant geblieben.¹⁴⁷

Die spanische Regierung hebt in ihrem Bericht die Bedeutung der Forschungsarbeiten der Regierungsdelegation für geschlechtsspezifische

¹⁴⁶ Siebter und achter Staatenbericht Spanien. Gewalt gegen Frauen. §304.
<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhssmw5jHDQuNBd%2bTWAIG8TIE0Ovfs6RLf2z15rYEzQzM1aZVjLS84Mt%2bHMXsVIbo1l%2fETFP3SOXn7UjdJEBu87A31v%2fhqkz04NIF%2fuMoPHKLo>

¹⁴⁷ Siebter und achter Staatenbericht Spanien. Gewalt gegen Frauen. §306.

Gewalt sowie der nationalen Beobachtungsstelle für Gewalt gegen Frauen hervor, wenn es darum geht, das Ausmaß und die Merkmale geschlechtsspezifischer Gewalt zu erkennen.

Andererseits verweist der Bericht auf die erheblichen wirtschaftlichen Investitionen, die in der staatlichen Verwaltung trotz der schweren Wirtschaftskrise zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt vorgenommen wurden, und betont die Wichtigkeit der kontinuierlichen Ausbildung des Personals, das mit Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt in Kontakt steht (wobei insbesondere die Fachkräfte an den telefonischen Beratungsstellen und Hotlines sowie Angehörige der Gesundheitsberufe, Sicherheitsdienste, Justizbehörden, Staatsanwaltschaften, Lehrerschaft usw. hervorgehoben werden).

In Bezug auf die Anfragen, die der CEDAW-Ausschuss gegenüber dem spanischen Staat gestellt hat,¹⁴⁸ konzentrierte sich der Ausschuss hauptsächlich auf eine Reihe von Problembereichen von besonderem Interesse, und zwar:

- Die Ressourcen und Strukturen, die Frauen-Opfern von Gewalt nach den Haushaltskürzungen zur Verfügung stehen, insbesondere in Bezug auf behinderte Frauen und Migrantinnen.
- Unter Bezugnahme auf die Stellungnahmen des CEDAW-Ausschusses vom 16. Juli 2014 zur Mitteilung Nr. 47/2012 González Carreño c. Spanien¹⁴⁹ bittet der Ausschuss den spanischen Staat um Erklärung, ob die von einem Vater ausgeübte Gewalt in Gerichtsverfahren über die Alltagsorge der Kinder und das Besuchsrecht berücksichtigt wird.¹⁵⁰ Darüber hinaus wird gefragt, ob

¹⁴⁸ CEDAW-Ausschuss. Liste der Fragen und Probleme im Zusammenhang mit dem siebten und achten Staatenbericht Spaniens.

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fO%2fO%2f7-8&Lang=de

¹⁴⁹ CEDAW-Ausschuss. Stellungnahme vom 16. Juli 2014 zur Mitteilung Nr. 47/2012 González Carreño c. Spanien

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2f58%2fD%2f47%2f2012&Lang=en

¹⁵⁰ Es handelt sich hier um eine individuelle Beschwerde (Mitteilung), die von der Mutter einer Minderjährigen, der von ihrem Vater in Spanien ermordet wurde, an den CEDAW-Ausschuss gerichtet wurde. Der Vater des Kindes nahm sich direkt nach dem begangenen

für Justiz- und Verwaltungsbeamte, die sich mit solchen Fällen befassen, Schulungen angeboten werden und ob der Rechtsrahmen in diesem Bereich gestärkt wurde.

- Hinsichtlich der Zahl der weiblichen Todesopfer geschlechtsspezifischer Gewalt, die keine Anzeige gemacht haben (81 Prozent), fordert der Ausschuss Informationen über die Maßnahmen, die zur Feststellung und Bekämpfung der Ursachen getroffen wurden.
- Schließlich bittet die Kommission um spezifische Informationen (Anzahl der Fälle, Strafverfolgungen, Verurteilungen usw.) über die verschiedenen Formen der Gewalt gegen Frauen (Gewalt in der Partnerschaft, Menschenhandel, Ausbeutung, Missbrauch, sexuelle Gewalt, Verstümmelung der weiblichen Genitalien, Ehrenverbrechen und Zwangsehen).

In seiner Antwort auf die Fragenliste¹⁵¹ konzentriert sich der spanische Staat nach Bezugnahme auf die Telefonhotlines und Maßnahmen zur Beratung von Migrantinnen und Frauen mit Behinderungen auf den Fall González Carreño und die Gerichtsverfahren über gemeinsame Alltagsorge und Besuchsregelungen in Fällen geschlechtsspezifischer Gewalt und weist darauf hin, dass die seinerzeit geltenden Rechtsvorschriften Folgendes vorsahen:

- „Die Aussetzung der Ausübung der elterlichen Sorge, der Alltagsorge für Kinder sowie die Besuchs-, Aufenthalts- und

Mord das Leben. Der Trennungsprozess der Eltern des Kindes war problematisch. Infolgedessen wurde ein Annäherungsverbot in Bezug auf die Mutter erlassen sowie eine Besuchsregelung für den Vater mit der Tochter, die als hohes Risiko eingestuft und von den Sozialdiensten überwacht und begleitet wurde und auf eine Stunde pro Woche begrenzt war. Der Vater hatte gegen das Annäherungsverbot verstoßen, aber die Folgen wurden auf die Verhängung einer geringen Geldstrafe (45 €) beschränkt. Trotz des Verhaltens des Vaters und der Tatsache, dass die Mutter gegen den Beschluss, mit dem unbeaufsichtigte Besuche bewilligt wurden, Rechtsmittel eingelegt hatte, wurde das Kind bei einem unbeaufsichtigten Besuch von seinem Vater getötet. Der CEDAW-Ausschuss macht Spanien für die Nichteinhaltung seiner Verpflichtung zur Prävention und der Entschädigung verantwortlich. Weitere Informationen zu diesem Fall:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5599432>

¹⁵¹ Spanien Antworten auf die Liste der Anfragen im Zusammenhang mit der Prüfung des siebten und achten Staatenberichts.

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f7f7-8%2fAdd.1&Lang=en

Kontaktregelung kann als einstweilige Anordnung für den Beschuldigten wegen geschlechtsspezifischer Gewalt erlassen werden.

- Das Strafgesetzbuch sieht bei bestimmten Verbrechen im Zusammenhang mit geschlechtsspezifischer Gewalt als Hauptstrafe mit Ermessensspielraum die Aberkennung der Ausübung der elterlichen Sorge, Vormundschaft, Betreuung oder Pflegschaft vor.
- Das spanische Zivilgesetzbuch sieht vor, dass im Falle von Nichtigkeit, Trennung und Scheidung der Ehe nicht die gemeinsame Alltagsorge beschlossen werden kann, wenn gegen den Vater ein Strafverfahren wegen geschlechtsspezifischer Gewalt eingeleitet wurde oder wenn hierfür ein begründeter Tatverdacht vorliegt.¹⁵²

Die spanische Regierung stellte jedoch klar, dass die Reform des Strafgesetzbuches geplant war, die „(...) ausdrücklich regeln wird, dass im Falle von geschlechtsspezifischer oder häuslicher Gewalt die Alltagsorge für Kinder, weder einzeln noch gemeinsam, nicht dem Elternteil zugewiesen werden darf, der wegen geschlechtsspezifischer oder häuslicher Gewalt rechtskräftig verurteilt wurde, oder gegen den ein Strafverfahren aufgrund des Vorliegens von begründeten und rationalen Hinweisen auf Begehung solcher Straftaten eingeleitet wurde.“¹⁵³

Darüber hinaus verweist Spanien auf eine Reihe von Reformen der spanischen Gesetzgebung, die darauf abzielen, das Gesetz 1/2004 über umfassende Schutzmaßnahmen gegen geschlechtsspezifische Gewalt zu ändern, indem minderjährige Kinder von Frauen-Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt selbst als Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt einbezogen werden. Andererseits wird die Verpflichtung der Richter festgelegt, unter anderem einstweilige Anordnungen und Sicherungsmaßnahmen zu erlassen, insbesondere solche, die sich auf Minderjährige beziehen, die von Frauen-Opfern von Gewalt abhängig sind.

¹⁵² Spanien Antworten auf die Liste der Anfragen im Zusammenhang mit der Prüfung des siebten und achten Staatenberichts. § 55.

¹⁵³ Spanien Antworten auf die Liste der Anfragen im Zusammenhang mit der Prüfung des siebten und achten Staatenberichts. § 54.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die spanische Regierung sich auf die Zahl der weiblichen Todesopfer in Spanien bezieht (2012: 52 Opfer; 2013: 54 Opfer; 2014: 54 Opfer).¹⁵⁴ Sie bezieht sich jedoch nicht auf andere Formen der Gewalt wie Ausbeutung, Missbrauch, sexuelle Nötigungen, Verstümmelung weiblicher Genitalien oder Zwangsheirat, wie es der CEDAW-Ausschuss gefordert hatte.

Von den Schattenberichten der verschiedenen NGOs und Verbände hebt sich der Bericht von Sombra España-Plattform¹⁵⁵ hervor, die aus mehr als 150 Organisationen und Verbänden besteht. In ihrem Bericht über die Liste der Anfragen im Zusammenhang mit dem kombinierten siebten und achten Staatenbericht Spaniens wiederholt sie die Schlussfolgerungen ihres Schattenberichts zur geschlechtsspezifischen Gewalt:

- Unzureichende Mittel und Ressourcen im Kampf gegen alle Formen der Diskriminierung;
- Mangelndes Wissen über die verschiedenen Formen der Gewalt gegen Frauen
- Notwendigkeit, sich ernsthaft mit dem Fortbestehen diskriminierender Stereotypen zu befassen, die den Zugang zu und die Erlangung von Gerechtigkeit in Fällen geschlechtsspezifischer Gewalt behindern.

Schließlich sind die im Juli 2015 veröffentlichten abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses zur geschlechtsspezifischen Gewalt in Spanien hervorzuheben.¹⁵⁶ Der Ausschuss zeigt sich beunruhigt über die Zahl der Kinder, die von ihren Vätern bei der Ausübung ihres Besuchsrechts getötet wurden (20 zwischen 2008 und 2014). Darüber hinaus kritisiert er die

¹⁵⁴ Spanien Antworten auf die Liste der Anfragen im Zusammenhang mit der Prüfung des siebten und achten Staatenberichts. § 61.

¹⁵⁵ Plattform CEDAW Sombra España. Bericht über die Liste der Anfragen im Zusammenhang mit dem verbundenen siebten und achten Staatenbericht Spaniens. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fESP%2f20988&Lang=de

¹⁵⁶ CEDAW-Ausschuss. Abschließende Bemerkungen - Siebter und achter Staatenbericht Spanien. § 20. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fCO%2f7-8&Lang=de

Tatsache, dass sich das Gesetz 1/2004 über umfassende Schutzmaßnahmen gegen geschlechtsspezifische Gewalt nicht auf alle Formen geschlechtsspezifischer Gewalt bezieht und sich ausschließlich auf die Gewalt innerhalb des Paares konzentriert. Schließlich warnt er vor der Verschlechterung der Dienstleistungen zum Schutz von Frauen-Opfern von Gewalt, wobei insbesondere der Mangel an Aufnahmeunterkünften hervorgehoben wird. Angesichts der festgestellten Mängel empfiehlt der CEDAW-Ausschuss der spanischen Regierung:

„a) Die bestehenden Rechtsvorschriften über Gewalt gegen Frauen zu überarbeiten, um auch andere Formen geschlechtsspezifischer Gewalt, wie z.B. Gewalt durch Pflegekräfte, Polizeigewalt und Gewalt im öffentlichen Raum, am Arbeitsplatz und in Schulen einzubeziehen;

b) Anordnung obligatorischer Kurse für Richter, Staatsanwälte, Polizisten und andere Strafverfolgungsbeamte zum Übereinkommen und seinem Fakultativprotokoll sowie zur strikten Anwendung der Strafvorschriften bei Gewalt gegen Frauen und zu geschlechtsspezifischen Verfahren für die Befragung und den Umgang mit Frauen, die Opfer von Gewalt sind;

c) Umfassende Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen ergreifen und sicherstellen, dass Frauen und Mädchen, die Opfer von Gewalt sind, Zugang zur unmittelbaren Entschädigung und Schutz haben, und dass die Täter angemessen verfolgt und bestraft werden;

d) Frauen ermutigen, Fälle von häuslicher und sexueller Gewalt bei den Strafverfolgungsbehörden anzuzeigen, indem die Stigmatisierung der Opfer beseitigt wird, die Polizei und die Justiz sensibilisiert und Informationen über den strafrechtlichen Charakter dieser Handlungen verbreitet wird;

e) angemessene Unterstützung und Schutz von Frauen, die Opfer von Gewalt sind, durch die Einrichtung ausreichender Zufluchtsstätten, insbesondere in ländlichen Gebieten, und die Verbesserung der staatlichen Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen, die Opfer aufnehmen und rehabilitieren;

f) Erhebung statistischer Daten über häusliche und sexuelle Gewalt aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter, Nationalität und Beziehung zwischen Opfer und Täter.“¹⁵⁷

2.4.2.2. Staatenberichtsverfahren: Deutschland

Im April 1985 wurde das CEDAW-Übereinkommen von Deutschland ratifiziert. In Übereinstimmung mit Artikel 18 CEDAW legte die deutsche Regierung 1988 ihren ersten Staatenbericht vor. Seitdem sind acht Staatenberichte vorgelegt worden. Wie im Falle von Spanien wurde der siebte Staatenbericht seitens der Bundesrepublik Deutschland nicht rechtzeitig eingereicht. Daher wurden der siebte und achte Staatenbericht ebenfalls zusammen eingereicht.

Auch der deutsche sechste Staatenbericht vom 22. Oktober 2007, der sich auf die Lage der Frau in Deutschland zwischen 2003 und 2006 bezüglich der in der Frauenrechtskonvention anerkannten Rechte bezieht, wird ausführlicher analysiert. Grund dafür ist, dass in Deutschland in diesen Jahren mehr Rechtsvorschriften hinsichtlich des Schutzes der Opfer häuslicher Gewalt erlassen wurden. Schließlich werden die wichtigsten Aspekte des siebten und achten Staatenberichtsverfahrens, die sich auf die Lage der Frau in Deutschland zwischen 2007 und 2015 beziehen, dargestellt.

¹⁵⁷ CEDAW-Ausschuss. Abschließende Bemerkungen - Siebter und achter Staatenbericht Spanien. § 21.

2.1.1.1.1. Sechstes Staatenberichtsverfahren:
Deutschland¹⁵⁸

2.4.2.2.1.1. Staatenbericht

In Bezug auf die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen werden im deutschen sechsten Staatenbericht die folgenden Maßnahmen hervorgehoben. Einerseits die Maßnahmen zur Implementierung des Aktionsprogramms zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und andererseits der Erlass des Gewaltschutzgesetzes von 2002, dessen Ergebnisse im Staatenbericht analysiert werden.

Das Aktionsprogramm zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen wurde 1999 verabschiedet. Im Jahr 2000 wurde eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe gebildet, um das Phänomen der häuslichen Gewalt in Deutschland zu untersuchen, woraufhin das Gewaltschutzgesetz erlassen wurde. Dieses Gesetz ist dazu bestimmt, den Schutz der Opfer zu gewährleisten, indem der zivilgerichtliche Schutz der Opfer bei Gewalttaten und Nachstellungen verbessert und die Überlassung der Ehewohnung bei Trennung erleichtert wird. Die deutsche Regierung erklärt in diesem Bericht, dass das Gewaltschutzgesetz „(...) neben der vereinfachten Zuweisung der Ehewohnung und Regelungen für ein Kontakt-, Belästigungs- und Näherungsverbot auch einen allgemeinen Anspruch auf Wohnungsüberlassung bei Gewalttaten enthält.“¹⁵⁹

Im Rahmen des Aktionsplans wurde 2004 eine Studie über die „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ veröffentlicht. In Bezug auf die Gewalt gegen Frauen wurden 10.000 Frauen zwischen 16 und 85 Jahren befragt. Die Ergebnisse dieser Studie wurden im Staatenbericht zusammengefasst. Was die physische Gewalt angeht, erklärten 37% der befragten Frauen, dass sie diese mindestens ein Mal seit deren 16.

¹⁵⁸ Deutsche Regierung. Sechster Staatenbericht Deutschland. Gewalt gegen Frauen. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f6&Lang=en

¹⁵⁹ Deutsche Regierung. Sechster Staatenbericht Deutschland. Gewalt gegen Frauen. Punkt 5.2. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f6&Lang=en

Lebensjahr erlitten hätten. 13% der Frauen erklärten, dass sie Opfer sexualisierter Gewalt geworden seien, ebenso seit deren 16. Lebensjahr. Bezüglich der psychologischen Gewalt erklärten 42% der Frauen, dass sie jegliche Art von psychologischer Gewalt, wie systematische Abwertung, Demütigung, Ausgrenzung, Verleumdung, schwere Beleidigung, Drohung und Psychoterror erlebt hätten. Hinsichtlich der häuslichen Gewalt erklärten 25% der Frauen, dass sie Opfer von physischer oder sexueller Gewalt (oder beidem) seitens der Partner oder Ex-Partner gewesen seien. Die Täter dieser Gewalttaten, seien es physische oder psychologische, waren größtenteils Männer. Von diesen Männern war die Mehrheit Partner oder Ex-Partner der Opfer gewesen, außerdem fanden diese Gewalttaten überwiegend im häuslichen Bereich statt.

Die Studie widmet den ausländischen Frauen besondere Aufmerksamkeit, besonders denjenigen, die aus Osteuropa oder der Türkei kommen, da diese im Vergleich zu anderen Ländern eine stärkere Präsenz in der deutschen Bevölkerung haben. Nach den Ergebnissen der Studie kann festgestellt werden, dass Migrantinnen mehr Gewalt erleiden als deutsche Frauen. 40% der Frauen erklärte, dass sie Opfer von physischer und/oder sexueller Gewalt seit deren 16. Lebensjahr gewesen seien. Im Falle von Frauen aus Osteuropa erhöht sich der Prozentsatz auf bis zu 44% und im Falle der Türkinnen sogar auf 49%. Aus der Befragung ergibt sich, dass osteuropäische Frauen mehr sexuelle Gewalt erleiden, im Gegensatz zu den Türkinnen, die eher der physischen Gewalt ausgesetzt sind.

Unter den Projekten zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen, die im Staatenbericht erwähnt werden, sind die Aufklärungskampagnen sowie die Projekte zur Fortbildung von Personen, die im ständigen Kontakt mit den Opfern sind, hervorzuheben. Bezüglich der häuslichen Gewalt wurden sämtliche Projekte zur Sozialisierung durch Trainingsprogramme für die Täter häuslicher Gewalt eingeleitet. Andererseits werden Informations- und Bildungsprogramme für Opfer und für Personal, das mit Opfern in Kontakt steht, angeboten. Da viele der Frauen Ausländerinnen sind, werden die Informationen in mehreren Sprachen angeboten. Schließlich werden einige zusätzliche Bildungs- und Informationsprogramme über häusliche Gewalt

verabschiedet, die die Fähigkeiten und Sensibilisierung des medizinischen Personals verbessern sollen, denn wie die deutsche Regierung im Staatenbericht erläuterte, waren die Maßnahmen „(...) bisher nur unzureichend, obwohl diese Berufsgruppen oft die ersten sind, die mit Opfern konfrontiert werden.“¹⁶⁰

Bezüglich der legislativen Maßnahmen werden im Staatenbericht eine Reihe von materiellen und prozeduralen Maßnahmen aufgelistet, die den Schutz der Opfer der Gewalt zum Ziel haben. Dies ist nicht spezifisch auf Frauen fokussiert, sondern allgemein auf alle Opfer unabhängig vom Geschlecht. Die deutsche Regierung erklärt diesbezüglich, dass diese Maßnahmen trotzdem für die Opfer häuslicher Gewalt relevant sind. Die aufgelisteten Maßnahmen beabsichtigen, den zivilrechtlichen Schutz bezüglich der Gewalttaten zu verbessern und die Rechte der Opfer in den strafrechtlichen Verfahren gegen die Täter zu schützen. Andererseits wird die Möglichkeit vorgesehen, die Sicherungsverwahrung sowie nachträgliche Sicherungsverwahrung für Täter anzuordnen, dies „(...) zum Schutz der gesamten Bevölkerung, insbesondere auch der Frauen und Mädchen, vor Gewalt- und Sexualstraftätern, deren Gefährlichkeit sich erst in vollem Umfang während des Vollzugs einer Freiheitsstrafe offenbart.“¹⁶¹ Darüber hinaus werden Reformen im Prozessrecht eingeführt, um den Zugang zur Justiz zu erleichtern und die Verfahren zu beschleunigen.

Bezüglich des Gewaltschutzgesetzes muss zuallererst klargestellt werden, dass dieses Gesetz nicht nur in Fällen von Gewalt gegen Frauen Anwendung findet. Das Bundesministerium der Justiz erläutert diesbezüglich, „(...) dass sich das Gewaltschutzgesetz sowohl bei häuslicher Gewalt als auch bei

¹⁶⁰ Deutsche Regierung. Sechster Staatenbericht Deutschland. Gewalt gegen Frauen. Punkt 5.3.

¹⁶¹ Deutsche Regierung. Sechster Staatenbericht Deutschland. Gewalt gegen Frauen. Punkt 5.6.

„Stalking“ mit seinen Instrumentarien in der Praxis bewährt und damit auch seinem Zweck der Gewaltprävention gerecht wird.“¹⁶²

In Bezug auf den Schutz der Opfer in Strafverfahren werden einige Reformen durchgeführt. Die Opfer können ab diesem Zeitpunkt ihre Aussagen per Video machen, sodass eine doppelte Viktimisierung der Opfer vermieden wird. Außerdem wird die Möglichkeit vorgesehen, dass die Gerichte der Länder diese Prozesse führen und die Informationsrechte der Opfer werden so erweitert, dass die Daten der Inhaftierung und Freilassung der Täter an die Opfer weitergegeben werden. Diese Maßnahmen sind hauptsächlich dafür vorgesehen, die Opfer von sexuellen Straftaten besser zu schützen.

Andererseits bezieht sich die deutsche Regierung auf die eingeführten Reformen im Strafrecht bezüglich eines neuen Straftatbestandes, nämlich des „Stalkings“. „Unter „Stalking“ versteht man fortwährende Nachstellungen und Belästigungen, deren Opfer häufig, wenn auch nicht ausschließlich, Frauen sind.“¹⁶³ Die Regierung erklärt im Bericht, dass auf der Grundlage des Gewaltschutzgesetzes „(...)ein Zivilgericht Schutzanordnungen wie Kontakt-, Näherungs- und Belästigungsverbote gegen denjenigen erlassen (kann), der einen anderen unzumutbar belästigt, indem er ihm gegen dessen ausdrücklich erklärten Willen wiederholt nachstellt oder ihn unter Verwendung von Fernkommunikationsmitteln verfolgt. Verstößt der Störer gegen eine solche Anordnung, macht er sich strafbar. Er kann dafür mit Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr bestraft werden“.¹⁶⁴

Schließlich bezieht sich der Bericht auf einige Punkte, die seitens des CEDAW-Ausschusses im fünften Staatenberichtsverfahren offen blieben oder kritisiert wurden. Der CEDAW-Ausschuss kritisierte in seinen abschließenden Bemerkungen des letzten Staatenberichtverfahrens die fehlenden Informationen über die Gewalt gegen Frauen in Deutschland. Als Antwort auf diese Kritik bezieht sich die deutsche Regierung auf die

¹⁶² Deutsche Regierung. Sechster Staatenbericht Deutschland. Gewalt gegen Frauen. Punkt 5.5.

¹⁶³ Deutsche Regierung. Sechster Staatenbericht Deutschland. Gewalt gegen Frauen. Punkt 5.8.

¹⁶⁴ Deutsche Regierung. Sechster Staatenbericht Deutschland. Gewalt gegen Frauen. Punkt 5.8.

Ergebnisse der Studie über Gewalt gegen Frauen (die schon vorher analysiert wurde), fügt aber weitere Daten über die Ergebnisse des Gewaltschutzgesetzes ein. Im Jahr 2004 wurden 7.371 Maßnahmen zum Schutz vor Gewalt und 3.392 Wohnungsüberlassungen registriert. 2005 gab es eine leichte Erhöhung der Schutzmaßnahmen (8.238) und der Wohnungsüberlassungen (3.488). Dennoch räumt die deutsche Regierung ein, dass “(...) nicht differenziert (wird), ob Verfahren nach dem Gewaltschutzgesetz gegenüber Frau oder Mann vorliegen. Auch das Alter der Opfer sowie die ethnische Herkunft werden nicht gesondert erfasst.”¹⁶⁵

2.4.2.2.1.2. Parallelbericht und abschließende Bemerkungen

Im November 2008 wurde der Parallelbericht der “Alliance of German Women’s Organizations” veröffentlicht. Der Bericht kritisierte, dass die Anforderungen des Gewaltschutzgesetzes von 2002 zu streng und kompliziert seien. Der Bericht weist darauf hin, dass „(...) Hürden für die gewaltbetroffenen Frauen sowohl im materiellen als auch im Verfahrensrecht (gesehen werden), weshalb viele Frauen entmutigt auf ihre Rechte verzichten.“¹⁶⁶ Außerdem stimmt „(...) die Formel „Wer schlägt, der geht“ (...) mit der Umsetzungspraxis jedoch häufig nicht überein.“¹⁶⁷

Bezüglich der Anwendungsprobleme des Gewaltschutzgesetzes hinsichtlich der Migrantinnen erläutert der Bericht, dass „(...) ein besonderes Problem (...) sich für Migrantinnen (stellt), die mit ihrem deutschen oder in Deutschland lebenden Ehemann noch keine zwei Jahre in ehelicher Gemeinschaft leben. Eine Intervention nach dem Gewaltschutzgesetz kann

¹⁶⁵ Deutsche Regierung. Sechster Staatenbericht Deutschland. Gewalt gegen Frauen. Teil B; Absatz 22 und 23.

¹⁶⁶ Alliance of German Women’s Organizations. Parallelbericht. Gewalt gegen Frauen, Punkt 7.1.1.

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fDEU%2f43%2f8536&Lang=en

¹⁶⁷ Alliance of German Women’s Organizations. Parallelbericht. Gewalt gegen Frauen, Punkt 7.1.1.

im Hinblick auf den Aufenthaltstitel der Frau kontraproduktiv sein.”¹⁶⁸ Aufgrund der strengen Anforderungen an den Aufenthaltstitel könnte der Residentenstatus der Migrantinnen, die sich in der oben genannten Situation befinden, gefährdet werden. Denn den Erlass einer Wegweisung oder eines Betretungsverbot es kann als Auflösung der Ehe gewertet werden, was wiederum zum Verlust oder zur Befristung der Aufenthaltserlaubnis der Opfer führen kann.

Die deutsche Regierung weist im Staatenbericht darauf hin, dass die Regierung sich darüber bewusst ist, dass trotz der Anstrengungen, die Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen, Verbesserungen notwendig sind. Vor allem betont die Regierung die Notwendigkeit der Hilfeleistung. Diesbezüglich informiert sie über die Einrichtung eines Aktionsplans, der sich auf die Gewalt gegen Frauen, die Migration und die Gewalt gegen Frauen mit Behinderungen konzentriert.

Im Hinblick auf die Studie über die „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ lobt der Parallelbericht die durchgeführte statistische und investigative Arbeit. Jedoch bedauert “Alliance of German Women’s Organizations” das Fehlen von Studien und Daten über die Tötung von Frauen im Kontext der häuslichen Gewalt sowie von Statistiken über die Fälle von häuslicher Gewalt, die bei der Polizei angezeigt worden sind, und über die Anzahl der Strafgerichtsverfahren über Gewalt gegen Frauen und deren Ausgang bzw. Ergebnisse.

Was die legislativen Maßnahmen der deutschen Regierung angeht, werden diese seitens der “Alliance of German Women’s Organizations” gelobt. Dennoch wird in dem Bericht die fehlende Implementierung dieser Maßnahmen kritisiert. Der Bericht erklärt, dass in manchen Fällen diese Maßnahmen mit anderen gesetzlichen Bestimmungen inkompatibel sind, die vorrangig angewendet werden. Dies ist z. B. der Fall bei Gerichtsverfahren über Besuchs- und Sorgerecht betreffend die Kinder von Tätern und Opfern. Ein weiteres Problem bezüglich der häuslichen Gewalt gegen Frauen ist die

¹⁶⁸ Alliance of German Women’s Organizations. Parallelbericht. Gewalt gegen Frauen, Punkt 7.1.1.

Anwendung der Bestimmungen des Gewaltschutzgesetzes hinsichtlich der Beweislast in Zivilprozessen. Das deutsche Zivilrecht etabliert, dass ein Verfahren eingestellt wird, wenn ausschließlich eine Aussage gegen eine andere vorliegt. Dies erschwert enorm den Zugang zur Justiz seitens der Frauen Opfer häuslicher Gewalt, denn die Mehrzahl dieser Fälle findet im Privatbereich statt, weshalb sehr oft keine weiteren Zeugen (der Gewalttaten) zur Verfügung stehen.

Nach der Lektüre des Parallelberichts kann die Unzufriedenheit der “Alliance of German Women’s Organizations” bezüglich der Behandlung und Regulierung der häuslichen Gewalt seitens der deutschen Regierung festgestellt werden. Eine der Hauptkritiken ist die Abwesenheit eines Gesamtstrafatbestandes über häusliche Gewalt, in dem sich die Komplexität der Tathandlungen abbildet. Ein weiterer Kritikpunkt ist die Schutzlosigkeit der Frauen Opfer häuslicher Gewalt im Strafverfahren, vor allem bezüglich der wiederholten Vernehmungen der Opfer in Anwesenheit der Täter, was zu einer erneuten Viktimisierung der Opfer führt, sowie die fehlende Kenntnis der Opfer bezüglich der Daten der Haftprüfungstermine oder der Tage, an denen die Täter Ausgang erhalten bzw. deren Haftbefehl außer Kraft gesetzt wird. Der Parallelbericht weist andererseits auf die Notwendigkeit der Erweiterung der Mitwirkung der Staatsanwaltschaft hin, vor allem in Fällen häuslicher Gewalt, in denen ihre Unterstützung entscheidend für die Behebung einer der Hauptprobleme der Opfer, d.h., das Nichtvorliegen eines schlüssigen Beweises, sein könnte. Ebenso wird vorgeschlagen, dass unmittelbar nach der Begehung der Straftaten eine ärztliche Untersuchung durchgeführt wird, sodass die Schwere der Angriffe festgestellt wird, und damit die Polizei sich stärker beteiligt, hauptsächlich bei der Durchführung von Befragungen von Zeugen, die kein Verhältnis zu den Beteiligten haben, um so den Nachweis der Taten zu erleichtern.

Bevor die abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses erlassen wurden, richtete sich der Ausschuss an die deutsche Regierung, um einige Fragen („list of issues“) bezüglich bestimmter Problembereiche zu klären. Hinsichtlich der Lage der Migrantinnen in Deutschland fragte der Ausschuss, ob die Regierung irgendeine Studie über die Gründe, weshalb diese Frauen

immer häufiger und zunehmend schwereren Gewalttaten erleiden, durchgeführt habe, und ob Maßnahmen diesbezüglich ergriffen worden seien. Die deutsche Regierung erklärte, dass sie eine zweite Analyse der Studie über die „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ durchgeführt habe, und dass „(...) auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Studie Verbesserungen bezüglich der ärztlichen Unterstützung der betroffenen Frauen und Mädchen, vor allem der Migrantinnen, durchgeführt werden können.“¹⁶⁹ Dennoch werden seitens der Regierung weder weitere Ergebnisse oder Studien vorgezeigt noch wird auf die Gründe Bezug genommen, weshalb Migrantinnen und Flüchtlinge schwereren Gewalttaten ausgesetzt sind.

Der Ausschuss fragte außerdem nach der Investition seitens der deutschen Regierung hinsichtlich der Verbesserung des Schutzes und der Unterstützung der Frauen und Mädchen, die Opfer von Gewalt sind. Vor allem interessiert sich der Ausschuss für den Zugang zu Frauenhäusern, Betreuungsstellen und rechtlicher und sozialer Unterstützung. Die deutsche Regierung erklärte, dass dies eine Angelegenheit der Länder und der Gemeinden sei. Dennoch werden auf nationaler Ebene einige Projekte gefördert. Dies ist z.B. der Fall der „(...) Finanzierung von drei Verwaltungsstellen auf nationaler Ebene, zur Koordination von Frauenhäusern (...), von Beratungsstellen und Kommunikationsnetzen für Frauen (...), sowie der nationalen Koordinationsgruppe zur Beseitigung des Frauenhandels und der Gewalt gegen Frauen in Migrationsprozessen (...)“¹⁷⁰. Im Hinblick auf die Frauenhäuser erläutert die Regierung, dass 400 Zufluchtsorte in Deutschland zur Verfügung stehen (Jahr 2008), die 7.000 Unterkünfte an Frauen und Mädchen, die Opfer von Gewalt gewesen sind, sowie deren Kindern, anbieten. Die Unterstützung dieser Frauen endet nicht mit der Bereitstellung der Unterkünfte. Die Regierung erläutert, dass außerdem weiterer Schutz und Unterstützung durch Beratungsstellen, Kommunikationsnetze für Frauen

¹⁶⁹ Deutsche Regierung. Antwort List of issues – Sechster Staatenbericht Deutschland. Gewalt gegen Frauen, Punkt 17.

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=22

¹⁷⁰ Deutsche Regierung. Antwort List of issues – Sechster Staatenbericht Deutschland. Gewalt gegen Frauen, Punkt 18.

sowie ökonomische Unterstützung für Frauen, die ein unzureichendes Einkommen haben, bereitgestellt wird.

Schließlich betont der CEDAW-Ausschuss die fehlenden Informationen bezüglich des Geschlechts, Alters oder der Herkunft der Opfer in den Fällen, in denen das Gewaltschutzgesetz Anwendung findet. Die deutsche Regierung räumt diesbezüglich ein, dass „(...) die Statistiken der Polizei (...) Auskunft über die Anzahl der toten Opfer geben, die eine Beziehung haben oder mit den Tätern verwandt sind. Jedoch verfügt man über keine Daten über die Anzahl der Opfer in Bezug auf die Art von Beziehung mit den Tätern (Partner, Ex-Partner oder ähnliches). Es ist auch unmöglich festzustellen, wie viele von den Opfern Frauen sind.“¹⁷¹

Die abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses loben die Bemühungen der deutschen Regierung hauptsächlich in Bezug auf die legislativen Maßnahmen. Jedoch findet der Ausschuss die Anzahl der Frauen, die Gewalt erlitten haben, beunruhigend (40% der Frauen allgemein und 50% der Frauen, die aus der Türkei oder Osteuropa stammen). Der Ausschuss kritisiert die „(...) unzureichenden Auswirkungen des Gewaltschutzgesetzes von 2002 auf extrem gewalttätige Täter und Wiederholungstäter und auf weniger als zwei Jahre verheiratete Migrantinnen“ und äußert seine Sorge über die Tatsache, dass „(...) Fälle von häuslicher Gewalt bei gerichtlichen Entscheidungen zum Sorge- und Besuchsrecht nicht berücksichtigt werden dürfen.“¹⁷²

Der CEDAW-Ausschuss bittet um die Durchführung von Studien und Analysen über jegliche Art von Gewalt, insbesondere diejenige, die zum Tod der Opfer führen. Der Ausschuss fordert die Regierung auf, „(...) ein Verfahren zur Erhebung umfassender statistischer Daten einzuführen, die nach Geschlecht, Alter, Art der Gewalt und Beziehung des Täters zum Opfer

¹⁷¹ Deutsche Regierung. Antwort List of issues – Sechster Staatenbericht Deutschland. Gewalt gegen Frauen, Punkt 21.

¹⁷² CEDAW-Ausschuss. Abschließende Bemerkungen – Sechster Staatenbericht Deutschland, §41.

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=5

aufgeschlüsselt sind”¹⁷³ sowie zur Berücksichtigung von Verurteilungen wegen häuslicher Gewalt bei gerichtlichen Entscheidungen zum Sorge- und Besuchsrecht.”¹⁷⁴

2.4.2.2.2. Siebter und achter Staatenbericht: Deutschland

Da der siebte Staatenbericht seitens der deutschen Regierung nicht rechtzeitig vorgelegt wurde, wurde der siebte und achte Staatenbericht zusammen vorgelegt. In diesem Abschnitt werden wir die wichtigsten Aspekte analysieren, die damit zusammenhängen.

Im Zusammenhang mit dem von der deutsche Regierung vorgelegten Bericht¹⁷⁵ verweist die Regierung im Abschnitt Gewalt gegen Frauen auf ihren zweiten Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, der im September 2007 gestartet wurde und mehr als 130 Maßnahmen in verschiedenen Bereichen umsetzt. Darunter sind Maßnahmen zur Prävention, Unterstützung und Beratung hervorzuheben wie z.B. die Einrichtung einer anonymen 24-Stunden-Hotline für Gewalt gegen Frauen in 15 Sprachen, die eine bedeutende Verbesserung gegenüber den vorherigen Hilfssystemen darstellt.

Was die Maßnahmen gegen sexuelle Gewalt angeht, so räumt die deutsche Regierung ein, dass Mängel im Schutz vor sexuellen Straftaten behoben werden müssen, und berichtet, dass das Justizministerium Gesetzesmaßnahmen zur Verbesserung des Schutzes von Frauen in diesem Bereich prüft.

In Bezug auf die Umgangsrechte und die Alltagssorge für Kinder hatte der CEDAW-Ausschuss bereits in den abschließenden Schlussfolgerungen des Sechsten Staatenberichts seine Besorgnis zum Ausdruck gebracht, dass Taten häuslicher Gewalt vielleicht bei den Fällen der Alltagssorge oder der

¹⁷³ CEDAW-Ausschuss. Abschließende Bemerkungen – Sechster Staatenbericht Deutschland, §46.

¹⁷⁴ CEDAW-Ausschuss. Abschließende Bemerkungen – Sechster Staatenbericht Deutschland, §42.

¹⁷⁵ Deutschland Siebter und achter Staatenbericht Deutschland.

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f7f7-8&Lang=de

Besuchsregelung mit Kindern nicht berücksichtigt wurden, und in diesem Zusammenhang den Erlass von Rechtsvorschriften empfohlen, nach denen Verurteilungen wegen häuslicher Gewalt bei den Entscheidungen über Besuchskontakte, die Alltagsorge für gemeinsame Kinder berücksichtigt werden. Die deutsche Regierung weist in ihrem Bericht darauf hin, dass § 1697 a BGB das Kindeswohl als Leitprinzip bei der Entscheidung über Maßnahmen und Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Umgang und der Alltagsorge für Kinder festlegt. Die deutsche Regierung verweist auf eine Reihe von Regelungen zu Verfahren der Alltagsorge für Kinder sowie zu Verfahren des Gewaltschutzgesetzes, bei denen das Kindeswohl und die Interessen des Kindes zu berücksichtigen sind. Es wird jedoch auf keine Vorschrift verwiesen, die ausdrücklich festlegt, dass Verurteilungen wegen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen die Mutter bei der Entscheidung über die Besuchsregelung und Alltagsorge für gemeinsame Kinder berücksichtigt werden müssen.

Der Bericht bezieht sich auf der anderen Seite auch auf Maßnahmen gegen Zwangsheirat und stellt fest, dass 2007 eine Studie mit dem Titel „Zwangsheirat: Anzahl der Fälle und Analyse von Beratungszentren“ veröffentlicht wurde. Die Studie zeigte, dass Frauen und Mädchen von dieser Praxis besonders betroffen sind, wobei 30 Prozent der Betroffenen, die Beratung erhalten haben, Frauen und Mädchen im Alter von 17 Jahre oder jünger waren. Die Studie zeigte, dass praktisch alle Opfer Migrantinnen waren, und dass es ferner einen Zusammenhang zwischen Zwangsheirat und häuslicher Gewalt gibt, da mehr als die Hälfte der Beratungssuchenden berichteten, tätliche Angriffe erlitten zu haben, damit die Zwangsheirat stattfinden konnte (27 Prozent erhielten Drohungen mit Waffen oder Morddrohungen). In Bezug auf dieses Problem weist die deutsche Regierung darauf hin, dass „(...) die Länder über Dienste verfügen, die sich an Mädchen und Frauen, die Opfer von Zwangsheirat sind oder zu werden drohen, richten und durch verschiedene Programme zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen finanziert werden, an die sich diese Opfer wenden können (...).“¹⁷⁶

¹⁷⁶ Deutschland Siebter und achter Staatenbericht Deutschland. § 122.

Schließlich ist auf die Bemühungen um die Erhebung von Daten über häusliche Gewalt aufmerksam zu machen, eines der vom CEDAW-Ausschuss in dem vorherigen Zeitraum am häufigsten kritisierten Themen. In diesem Zusammenhang erklärt die deutsche Regierung in ihrem Bericht, dass seit 2011 polizeiliche Statistiken über Straftaten gegen das Leben, die sexuelle Selbstbestimmung, die körperliche Unversehrtheit und die persönliche Freiheit nach den folgenden Kriterien erstellt werden:

- „Wenn der Angreifer der aktuelle oder ehemalige Partner des Opfers ist (Daten aufgeschlüsselt nach Ehepartnern, eingetragenen Partnern, Lebenspartnern und, kurz gesagt, Ex-Partnern).
- Räumliche oder soziale Nähe (z.B. in Wohngemeinschaften).
- Spezifischen Daten, die über die Geschädigten u.a. in Bezug auf ihre Verletzlichkeit bekannt sind (z.B. Alkoholismus, Drogenabhängigkeit, Behinderung, Krankheit oder Alter).“¹⁷⁷

Die ersten erhobenen Daten stammen aus dem Jahr 2012. Demnach waren 13.858 Frauen Opfer von Gewalt durch ihre Partner (5.112 wurden vom Ehepartner angegriffen; 4.503 von dem Partner, mit dem sie lebten; 4.184 von ihren Ex-Ehemännern oder ehemaligen Partnern). Von diesen Frauen wurden 333 von ihren Partnern oder ehemaligen Partnern getötet (176 wurden von ihren Ehemännern getötet; 81 von dem Partner, mit dem sie zusammenlebten; 76 von dem Ex-Ehemännern oder Ex-Partner).

Was schließlich die Gewalt in der Partnerschaft betrifft, so zeigt die Studie, dass die Zahl der Frauen-Opfer von Gewalt in der Partnerschaft bedeutend höher ist als die der Männer. „Berücksichtigt man den Prozentsatz der Opfer innerhalb der Partnerschaft im Verhältnis zur Gesamtzahl der Opfer individueller Verbrechen, so lässt sich feststellen, dass 20,1% Frauen Opfer von Gewaltverbrechen sind, die eine solche Gewalt durch ihre Partner erlitten haben. Bei den Männern beträgt dieser Prozentsatz 2,6%. Ein großer Teil der Frauen-Opfer (40,8 Prozent) sind Opfer von Tötungsdelikten. Auch der Anteil der männlichen Opfer von Tötungsdelikten (5,7 %) ist deutlich

¹⁷⁷ Deutschland Siebter und achter Staatenbericht Deutschland. § 130.

geringer als bei Frauen und Mädchen.“¹⁷⁸ Bei Vergewaltigungen und sexuellen Nötigungen sowie gefährlichen und schweren Körperverletzungen sind die Ergebnisse sehr ähnlich (Vergewaltigung und sexuelle Nötigung von Frauen: 23,9 % / Männer: 4,5 %; gefährliche und schwere Körperverletzungen von Frauen: 25,7 % / Männer: 3,3 %).

In Bezug auf die vom CEDAW-Ausschuss an die deutsche Regierung gerichteten Anfragen¹⁷⁹ im Zusammenhang mit Gewalt gegen Frauen begrüßt der Ausschuss die im deutschen Strafgesetzbuch eingeführten Änderungen in Bezug auf Sexualstraftaten, indem „(...) die fehlende Einwilligung des Opfers in den Mittelpunkt der rechtlichen Definition von Vergewaltigung gestellt wird und der Missbrauch von Personen, die aufgrund einer geistigen oder körperlichen Behinderung oder ‚einer schwerwiegenden Bewusstseinsstörung‘ keinen Widerstand leisten können unter den Straftatbestand erfasst.“¹⁸⁰ In Bezug auf diese Änderungsanträge ist der Ausschuss daran interessiert zu erfahren, ob Opfer, die nicht in der Lage sind, Widerstand zum Ausdruck zu bringen, ausreichend geschützt sind.

Andererseits fragt der Ausschuss die deutsche Regierung nach den Maßnahmen zur Ratifizierung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt und betont, dass aktuelle Daten über Gewalt gegen Frauen bereitgestellt werden müssen, insbesondere in Bezug auf Fälle von häuslicher und sexueller Gewalt. Der Ausschuss fordert, dass sich diese Daten insbesondere auf die angezeigten und untersuchten Fälle, die ergangenen Verurteilungen und die gegen die Täter verhängten Sanktionen beziehen, wobei sie sich in jedem Fall auf Alter, Geschlecht, Art der Straftat und Beziehung zwischen Opfer und Täter beziehen.

¹⁷⁸ Deutschland Siebter und achter Staatenberichte Deutschland. § 133.

¹⁷⁹ CEDAW-Ausschuss. Liste der Anfragen im Zusammenhang mit dem siebten und achten Staatenbericht Deutschlands.

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fQ%2fQ%2f7-8&Lang=de

¹⁸⁰ CEDAW-Ausschuss. Liste der Anfragen im Zusammenhang mit dem siebten und achten Staatenbericht Deutschlands. § 10.

Als Antwort auf die Anfragen des CEDAW-Ausschusses erklärt die deutsche Regierung, dass die Änderung des § 177 StGB zur Einführung des Begriffs der nicht eingewilligten sexuellen Beziehungen verabschiedet wurde und in Kürze in Kraft treten wird. In Beantwortung auf die Bedenken des Ausschusses im Zusammenhang mit dem Schutz von Opfern, die nicht in der Lage sind, ihre Zustimmung zu erteilen, weist die deutsche Regierung darauf hin, dass Artikel 177 Absatz 2 einen solchen Schutz gewährleistet, indem er unter Strafe stellt, dass der Angreifer die Tatsache ausnutzt, dass das Opfer keinen Widerstand leisten kann. Dazu gehören nicht nur Menschen, die aufgrund von Krankheit oder Behinderung hierzu nicht in der Lage sind, sondern auch Fälle, in denen das Opfer unter dem Einfluss von Drogen oder Alkohol steht. Der Artikel subsumiert unter den Tatbestand auch sexuelle Übergriffe, bei denen der Täter ein Überraschungselement verwendet, um den sexuellen Übergriff zu begehen, oder droht, Gewalt anzuwenden, um die Zustimmung der angegriffenen Person einzuholen.

Andererseits kündigt die deutsche Regierung die bevorstehende Änderung des Straftatbestandes der Nachstellung [Stalking] an, der bisher voraussetzte, dass die Handlung der Nachstellung schwerwiegende Auswirkungen auf die Lebensweise des Opfers hat. Nach der Reform ist vorgesehen, dass die Straftat nicht mehr als Erfolgsdelikt bewertet wird, sondern als ein Tätigkeitsdelikt [Gefährdungsdelikt]. Daher gilt ab der Reform, dass die Straftat der Nachstellung vorliegt, wenn eine Person eine andere Person gegen ihren Willen beharrlich belästigt, so dass sie unter objektiven Gesichtspunkten mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Beeinträchtigung der Lebensgestaltung des Opfer führt.

Schließlich teilt die deutsche Regierung dem CEDAW-Ausschuss mit, dass alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden, um die deutsche Gesetzgebung an die Standards des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt anzupassen, und stellt sicher, dass die Ratifizierungsurkunde vorbereitet sei, um in Kürze ratifiziert zu werden. Leider bezieht sich die deutsche Regierung in ihrer Antwort nicht auf die vom CEDAW-Ausschuss angeforderten Daten über Fälle von Gewalt gegen Frauen.

Von allen Schattenberichten von NGOs und Zivilorganisationen hebt sich der Schattenbericht der „CEDAW-Allianz Deutschland“ hervor. In dem Bericht zeigt sich eine große Besorgnis über die wachsende Zahl von Fällen von Gewalt in einer Partnerschaft, insbesondere von Fällen, die zum Tod des Opfers führen. Die „CEDAW-Allianz Deutschland“ kritisiert zudem die Ineffektivität der Präventions- und Schutzmaßnahmen für die Opfer und hebt insbesondere die Gefahrensituation der Kinder hervor, deren Mütter Opfer von Gewalt durch den Vater sind.

Andererseits unterstreicht der Bericht die Zahl der Fälle, in denen die Trennung von Paaren zur Ermordung der Frau führt, und die Fälle, in denen der Angreifer nach der Ermordung seiner Partnerin oder Ex-Partnerin Selbstmord begeht. Die „CEDAW-Allianz Deutschland“ versichert, dass viele der Toten zuvor Opfer sexueller und/oder häuslicher Gewalt waren, die sich bereits an öffentliche Behörden gewandt hatten um Schutz zu suchen. Dies beweist die Leichtfertigkeit und fehlende Reaktion der Staatsbeamten im Umgang mit den Ursachen, Erscheinungsformen und Auswirkungen geschlechtsspezifischer Gewalt.

Was schließlich die abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses zum siebten und achten Staatenbericht Deutschlands betrifft,¹⁸¹ so ist der Ausschuss besorgt über das Vorherrschen häuslicher Gewalt gegen Frauen und das Fehlen einer umfassenden Strategie zu ihrer Prävention sowie über die Existenz vorherrschender Einstellungen in der Justiz, häusliche Gewalt als Privatsache zu betrachten.

Auf der anderen Seite ist die geringe Zahl an Beschwerden von Opfern geschlechtsspezifischer Gewalt bei der Polizei sowie geringer Anteil an strafrechtlich Verfolgten und Verurteilten auffällig. Besonders besorgniserregend ist die Häufigkeit von Gewalt gegen besonders schutzbedürftige Personengruppen wie Frauen mit Behinderungen,

¹⁸¹ CEDAW-Ausschuss. Abschließende Bemerkungen – Siebter und achter Staatenbericht Deutschland.
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fCO%2f7-8&Lang=de

geflüchtete Frauen und Asylbewerberinnen. Aus diesem Grund empfiehlt der CEDAW-Ausschuss der deutschen Regierung Folgendes:

- a) „Verdopplung der Anstrengungen zur Bekämpfung aller Formen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Ergreifung von Maßnahmen zur Entwicklung einer allgemeinen Präventionsstrategie zur Bekämpfung häuslicher Gewalt, insbesondere durch Aufklärungskampagnen;
- b) Ermutigung der Frauen, Vorfälle geschlechtsspezifischer Gewalt, einschließlich häuslicher Gewalt zu melden, und Sicherstellung, dass Fälle von Gewalt gegen Frauen wirksam untersucht und Täter ordnungsgemäß angeklagt werden;
- c) Einrichtung eines unabhängigen Mechanismus zur Überwachung von Fällen von Gewalt und Misshandlung in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen, um sicherzustellen, dass eine solche Einrichtung über die erforderlichen personellen, technischen und finanziellen Ressourcen verfügt, um ihr Mandat vollständig zu erfüllen;
- d) Änderung der Gesetzgebung, damit einwanderungsrechtliche Erwägungen die Behörden nicht daran hindern, unverzüglich Maßnahmen zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt zu ergreifen;
- e) Unverzügliche Untersuchung aller Fälle von Hassstraftaten oder Angriffen auf weibliche Flüchtlinge und Asylbewerberinnen und Sicherstellung, dass die Täter ordnungsgemäß strafrechtlich verfolgt werden;
- f) Durchführung von Aufklärungskampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Folgen sexueller Gewalt und Ausbau der Programme zur Förderung von Kompetenzen auf Bundes- und Landesebene für Richter, Staatsanwälte, Polizisten und andere Strafverfolgungsbehörden in Bezug auf die strikte Anwendung der Strafvorschriften über sexuelle Gewalt gegen Frauen;
- g) Sicherstellen, dass ausländische Frauen nicht gezwungen sind, mit ihren Peinigern verheiratet zu bleiben, indem die Anerkennung ihrer

besonders schwierigen Situation erleichtert und den Frauen ein unabhängiges Aufenthaltsrecht gewährt wird;

- h) Wie im Dialog mit dem Ausschuss angekündigt, Ergreifen aller notwendigen Maßnahmen, um das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt vorrangig zu ratifizieren.“¹⁸²

Wie ersichtlich wurde, können anhand der Untersuchung des Staatenberichtsverfahrens vor dem CEDAW-Ausschuss eine ausführliche Analyse über die nationale Gesetzgebung und wichtige Schlussfolgerungen über die Lage der Frauen bezüglich häuslicher Gewalt in Spanien und Deutschland durchgeführt und erzielt werden. Die Tatsache, dass es sich um ein internationales Verfahren handelt, bedeutet nicht, dass es oberflächlich oder wirkungslos ist. Dank der Teilnahme der NGO's ist es möglich, die wahre Lage der Frauen-Opfer häuslicher Gewalt im jeweiligen Vertragsstaat zu kennen und den Fokus auf die gravierenden Problembereiche zu setzen (Mangel an Ressourcen, Mangel an Sensibilisierungs- und Bildungsmaßnahmen für Personal im ständigen Kontakt mit Frauen-Opfern häuslicher Gewalt, fehlende Aufmerksamkeit auf spezifische Gruppen wie Frauen mit Behinderung oder Migrantinnen, die spezifische Bedürfnisse haben, u.a.), die ansonsten ignoriert oder zumindest nicht so leicht zu lokalisieren wären. Dieser „konstruktive Dialog“ zwischen den Akteuren, die im Staatenberichtsverfahren teilnehmen, erlaubt dem CEDAW-Ausschuss, Bemerkungen und Empfehlungen abzugeben, die nicht allgemein oder oberflächlich sind, sondern sich auf konkrete und spezifische Aspekte und Maßnahmen beziehen und aus diesem Grund eine stärkere Präsenz auf nationaler Ebene haben sollten.

¹⁸² CEDAW-Ausschuss. Abschließende Bemerkungen - Siebter und achter Staatenbericht Deutschland. § 26.

3. Häusliche Gewalt gegen Frauen: Europarat

Der Kampf gegen die Gewalt gegen Frauen hat nicht nur auf internationaler Ebene stattgefunden. Obwohl die europäische Reaktion zur dieser Problematik etwas verspätet erfolgt, kann festgestellt werden, dass die europäische institutionelle Aktion zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen in den letzten Jahrzehnten mit Kraft eingetreten ist. Während andere Kontinente schon länger über rechtlich verbindliche Normen in diesem Gebiet verfügen, dies ist der Fall des Interamerikanischen Übereinkommens über die Verhütung, Bestrafung und Beseitigung der Gewalt gegen Frauen von 1994¹⁸³ (auch „Übereinkommen von Belem do Pará“) oder des Zusatzprotokolls zur Afrikanischen Charta der Menschenrechte und die Rechte der Völker über die Rechte der Frauen von 2003¹⁸⁴, verfügte Europa bis zum Jahr 2011 über kein rechtlich verbindliches Instrument zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen.

Auf europäischer Ebene muss zwischen institutioneller Aktion der EU und des Europarats unterschieden werden. Obwohl die Zusammenarbeit zwischen beiden Institutionen sehr eng ist, müssen die Unterschiede kurz erläutert werden. Beide Institutionen sind territorial im europäischen Kontinent verankert. Dennoch verfügt der Europarat¹⁸⁵ über ein größeres Territorium als die EU¹⁸⁶. Wenn auch beide Institutionen sich nach denselben Werten richten (Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit), handelt es sich um unterschiedliche Institutionen, die auch unterschiedliche Rollen übernehmen, sich aber trotzdem ergänzen¹⁸⁷. Aus diesem Grund werden die Entwicklung sowie die Erfolge beider Institutionen in der Bekämpfung der

¹⁸³ Generalversammlung der Organisation der Amerikanischen Staaten, „Interamerikanisches Übereinkommen über die Verhütung, Bestrafung und Beseitigung der Gewalt gegen Frauen“, 1994.

<http://belemdopara.org/convencion-belem-do-para/>

¹⁸⁴ Versammlung der Afrikanischen Union, „Zusatzprotokoll zur Afrikanischen Charta der Menschenrechte und die Rechte der Völker über die Rechte der Frauen“, 2003.

<http://www.achpr.org/instruments/women-protocol/>

¹⁸⁵ Die Anzahl der Mitgliedstaaten des Europarates liegt aktuell bei 47:

<http://www.coe.int/en/web/portal/47-members-states>

¹⁸⁶ Die Anzahl der Mitgliedstaaten der EU liegt aktuell bei 28:

http://europa.eu/about-eu/countries/index_es.htm

¹⁸⁷ Zum besseren Verständnis der Beziehungen zwischen Europarat und EU:

<http://www.coe.int/en/web/portal/european-union>

Gewalt gegen Frauen und insbesondere der häuslichen Gewalt gegen Frauen in separaten Kapiteln dieser Arbeit analysiert.

3.1. Gewalt gegen Frauen – Häusliche Gewalt gegen Frauen: Europarat

3.1.1. Beginn der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen

Die Gewalt gegen Frauen und insbesondere die häusliche Gewalt gegen Frauen ist ein globales Problem, das sich gegen Frauen aufgrund ihres Geschlechts richtet. Diese Gewalt verhindert, dass ein Großteil der europäischen Bevölkerung die anerkannten Rechte und Freiheiten ausübt. Trotz der Schwere der Problematik hat der Europarat „(...) Jahre lang vermieden, den Staaten international verbindliche Vorschriften bezüglich der Gewalt gegen Frauen, inklusive der häuslichen Gewalt gegen Frauen aufzuerlegen (ausgenommen sind die Vorschriften der Europäischen Menschenrechtskonvention, wenngleich diese angewendet werden, ohne einen geschlechtsbezogenem Ansatz zu beachten).“¹⁸⁸ Bis in den letzten 10 bis 15 Jahren hat sich die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen seitens des Europarats auf den Erlass von nicht verbindlichen Empfehlungen sowie auf den Start von Initiativen zur Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften und Politiken beschränkt. Erst vor kurzer Zeit hat der Europarat die Schwere der Problematik erkannt und die notwendigen rechtlichen Schritte eingeleitet, damit die Gewalt gegen Frauen und insbesondere die häusliche Gewalt gegen Frauen effektiv bekämpft wird.

Gewalt gegen Frauen war bis Anfang der 80er Jahre kein relevantes Thema für den Europarat. Ab diesem Moment wurden nach und nach Instrumente zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen erlassen. Dennoch waren diese wie bereits erwähnt keine rechtlich verbindlichen Instrumente. Außerdem wurde anfänglich die Gewalt gegen Frauen als ein „Unterproblem“ innerhalb der Gewalt in der Familie betrachtet. Dies ist der Fall der Empfehlung des

¹⁸⁸ *Alija Fernández, Rosa Ana*, in: *Revista General de Derecho Europeo*, Bd. 24, 2011, S. 1.
Seite **102** von **262**

Europäischen Ministerkomitees Nr. ° R (85) 4 über Gewalt in der Familie¹⁸⁹ oder der Empfehlung Nr. R (90) 2 über soziale Maßnahmen bezüglich der Gewalt in der Familie¹⁹⁰. Die Betrachtung der Gewalt gegen Frauen als Teil eines größeren Problems ist aus diversen Gründen problematisch. Erstens verliert die Gewalt gegen Frauen dadurch ihre zentrale Bedeutung. Da durch diesen Ansatz die Gewalt in der Familie in den Mittelpunkt gestellt wird, werden diverse Umstände sowie spezifische Eigenschaften der Gewalt gegen Frauen ignoriert bzw. außer Acht gelassen, wodurch es noch schwieriger wird, diese Art von Gewalt zu bekämpfen. Zweitens wird die Gewalt gegen Frauen durch die Einbindung in die Gewalt in der Familie auf Gewalttaten reduziert, die auf irgendeine Art und Weise mit der Familie zu tun haben. Dies ist aber nur einer der Bereiche, in dem das strukturelle Problem der Gewalt gegen Frauen stattfinden kann. Die Gewalt innerhalb der Familie ist aus diesen Gründen nicht der korrekte Anhaltspunkt, um die Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen. Durch die Einschränkung der Gewalt gegen Frauen im familiären Bereich werden Ort und persönlichen Beziehungen als ausschlaggebende Faktoren zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen genommen. Dies führt dazu, dass ausschließlich die Gewalt gegen Frauen, die in Orten oder innerhalb persönlicher Beziehungen in der Familie stattfindet, bekämpft wird. Jedoch ist Gewalt gegen Frauen ein viel komplexeres Phänomen, das eine Vielzahl an Lebensbereichen beeinträchtigt. Offensichtlich findet die Gewalt gegen Frauen sehr oft im familiären Bereich statt, dennoch ist die Familie eine von mehreren sozialen Strukturen, die nicht alle Beziehungen oder Orte beinhaltet, in denen Gewalt gegen Frauen stattfinden kann. Es gibt in der Tat viele andere soziale Strukturen, Orte, Beziehungen und Bereiche wie der Arbeitsplatz, Freundeskreise oder einfach zufällige Vorfälle u. a., in denen Gewalt gegen Frauen stattfinden kann und absolut keinen Zusammenhang mit der Familie hat. Um die Gewalt gegen Frauen effektiv zu bekämpfen, ist es notwendig, die Ursache des Problems zu lokalisieren und dies ist, wie bereits erwähnt, die Frau als Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt. Die Bereiche, in

¹⁸⁹ Ministerkomitee Europarat, R (85) 4, Violence in the family, 1985.

¹⁹⁰ Ministerkomitee Europarat, R (90) 2, Social measures concerning violence in the family, 1990.

denen Gewalt gegen Frauen stattfindet, sind selbstverständlich relevant, aber nur sekundär. Die Bedeutsamkeit dieser Bereiche liegt darin, dass durch die unterschiedlichen Eigenschaften der Bereiche spezifische Formen der Gewalt gegen Frauen analysiert und effektiver bekämpft werden können.

Mit diesem Ansatz, wie es ebenfalls auf internationaler Ebene stattfand, fokussierte der Europarat die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen auf den familiären Bereich (privaten Bereich) und nicht auf den Schutz der Menschenrechte der Frauen. Dadurch gerät in Vergessenheit, dass wir vor „(...) einem strukturellen Problem (stehen), das tiefgreifende gesellschaftliche Veränderungen erfordert und das viele Frauen daran hindert, die für alle Menschen international anerkannten Menschenrechten auszuüben (...).“¹⁹¹ In Anbetracht des Ansatzes des Europarats ist es nicht verwunderlich, dass die Empfehlungen des Ministerkomitees sich auf den Schutz der Opfer nach der Begehung der Straftat fokussierten, ohne die Notwendigkeit weder der Präventions- noch der Bekämpfungsmaßnahmen zu berücksichtigen.

Dennoch blieben die ersten Empfehlungen des Ministerkomitees nicht ungehört / ohne Reaktion. Diese trugen dazu bei, die Aufmerksamkeit auf dieses Problem zu lenken sowie die Sensibilisierung der Bevölkerung und der Institutionen gegenüber der Gewalt gegen Frauen zu verstärken. Jedoch war der Ansatz, wie bereits erklärt, nicht der korrekte und auch die Resultate waren nicht zufriedenstellend. Zu dieser Zeit wurde das Problem der Ungleichheit zwischen Frauen und Männern eher als ein rechtliches, sozialwirtschaftliches und politisches Problem wahrgenommen als eine Frage des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte und Verstärkung der Demokratie.¹⁹² Diese Einstellung änderte sich drastisch mit der Erklärung über die Gleichstellung von Frauen und Männern im Jahr 1988¹⁹³, die die Gleichstellung zwischen Frauen und Männern als eine Menschenrechtsangelegenheit betrachtet. Anhand dieser Erklärung geht der

¹⁹¹ *Alija Fernández, Rosa Ana*, in: *Revista General de Derecho Europeo*, Bd. 24, 2011, S. 23.

¹⁹² *Tavares da Silva, Maria Regina*, *Twenty-five years of Council of Europe action in the field of equality between men and women*, 2002, S. 8.

¹⁹³ Ministerkomitee Europarat, Decl-16.11.88E, Declaration on equality of women and men, 1988

Europarat einen Schritt vorwärts in dem Kampf für die Gleichstellung von Frauen und Männern und somit auch im Kampf gegen die Gewalt gegen Frauen.

Ab diesem Moment wurden seitens des Europarats zahlreiche Aktionspläne, Erklärungen sowie Empfehlungen erlassen, die endlich den Kampf für die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen aus einer Menschenrechtsperspektive einleiteten.

3.1.2. Neue Ansätze in der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen

Im Jahr 2000 wurde seitens des Europarats die erste Empfehlung erlassen, die sich ausschließlich mit dem Thema der Gewalt gegen Frauen befasste. Die Empfehlung 1450 (2000) zu Gewalt gegen Frauen in Europa¹⁹⁴ wurde seitens der Parlamentarischen Versammlung des Europarats verabschiedet und ist ein Wendepunkt für die Handhabung der Gewalt gegen Frauen auf europäischer Ebene. Dies aus zwei Gründen: An erster Stelle, weil die Empfehlung die Gewalt gegen Frauen als eine Menschenrechtsverletzung bezeichnet und an zweiter Stelle, weil das Problem der Gewalt gegen Frauen als ein autonomes Problem wahrgenommen wird, das auf allen Ebenen bekämpft werden muss. Aus diesem Grund macht die Empfehlung auf die Notwendigkeit aufmerksam, dass Maßnahmen auf allen Ebenen (auf politischer, legislativer, sozialer und kultureller Ebene) eingeleitet werden müssen, um geschlechtsspezifische Gewalt effektiv zu bekämpfen. Im Einklang mit der Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarats verabschiedet das Ministerkomitee zwei Jahre später die Empfehlung (2002) 5 zum Schutz von Frauen vor Gewalt¹⁹⁵. Diese Empfehlung bezeichnet ebenfalls die Gewalt gegen Frauen als eine Menschenrechtsverletzung.

¹⁹⁴ Parlamentarische Versammlung Europarat, MEG-3 (93) 22, 3rd. European Ministerial Conference on equality between women and men (Rome, 21-22 October 1993), Strategies for the elimination of violence against women in society: the media and other means, "Declaration on policies for combating violence against women in a democratic Europe".

¹⁹⁵ Ministerkomitee Europarat, Rec (2002) 5, Protection of Women against violence, 2002.

Ferner etabliert sie eine Definition von „Gewalt gegen Frauen“ und zum ersten Mal wird der Begriff „häusliche Gewalt“ auf europäischer Ebene definiert. Somit wird der Begriff „Gewalt gegen Frauen“ wie folgt definiert:

„(...) jeder Akt geschlechtsspezifischer Gewalt, der in physischem, sexuellem oder psychologischem Leid oder Schmerz resultiert oder resultieren kann, einschließlich der Drohungen solcher Akte, der Nötigung, willkürlichen Freiheitsberaubung, die sowohl im öffentlichen als auch im Privatleben stattfinden.“¹⁹⁶

Anschließend werden verschiedenen Formen von Gewalt gegen Frauen aufgelistet. Zu Beginn wird die erste offizielle Definition von häuslicher Gewalt auf europäischer Ebene etabliert. Somit erklärt das Ministerkomitee, dass Gewalt gegen Frauen folgende Formen von Gewalt beinhaltet, jedoch nicht ausschließlich:

- a. *„Gewalt in der Familie oder im häuslichen Bereich, unter anderem körperliche und seelische Aggression, emotionaler und psychischer Missbrauch, Vergewaltigung und sexueller Missbrauch, Inzest, Vergewaltigung in der Ehe bzw. von regelmäßigen oder gelegentlichen Partnerinnen und Mitbewohnerinnen, im Namen der Ehre verübte Verbrechen, genitale und sexuelle Verstümmelung von Frauen sowie andere für Frauen schädliche traditionelle Praktiken, z.B. Zwangsheiraten; (...)“¹⁹⁷*

Ferner macht Empfehlung darauf aufmerksam, dass die Gewalt gegen Frauen ein strukturelles Problem ist und weist darauf hin, dass diese Art von Gewalt von Natur aus diskriminierend ist. Somit wird seitens des Ministerkomitees festgestellt, dass geschlechtsspezifische Gewalt „(...) unter den Gesichtspunkt des Schutzes und der Ausübung der Menschenrechte seitens der Frauen ein gravierendes Problem ist, und dies nicht nur weil diese Gewalt

¹⁹⁶ Ministerkomitee Europarat, Rec (2002) 5, Protection of Women against violence, 2002, Appendix §1.

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e2612

¹⁹⁷ Ministerkomitee Europarat, Rec (2002) 5, Protection of Women against violence, 2002, Appendix §1.a.

mehr oder weniger Angriffe auf deren körperliche und seelische Unversehrtheit, Freiheit oder sogar Leben mit sich bringt, sondern weil diese Gewalt eine permanente Diskriminierung darstellt, die fast die Hälfte der europäischen Bevölkerung betrifft.”¹⁹⁸ Dies ist eine äußerst wichtige Empfehlung, da zum ersten Mal in Europa konkrete Grundsätze und Richtlinien etabliert werden, nach denen sich alle Mitgliedstaaten richten können, um die Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen. Laut Hagemann-White hat die Empfehlung drei Hauptziele: 1.) Ein Höchstmaß an Sicherheit und Schutz für die Opfer; 2.) Empowerment von Frauen durch optimale Hilfe und Vermeidung von sekundärer Viktimisierung; 3.) Die Anpassung vom Straf-, Zivil- und Verfahrensrecht.¹⁹⁹ Obwohl die Implementierung der Empfehlung überwacht und kontrolliert wurde, kam es zu zahlreichen Schwierigkeiten bei der Einhaltung der Empfehlung, vor allem bezüglich des Schutzes und der Hilfeleistung der Opfer.²⁰⁰

Nach dem Erlass der Empfehlung des Ministerkomitees wurde seitens der Parlamentarischen Versammlung des Europarates die erste Empfehlung erlassen, die sich ausschließlich auf die häusliche Gewalt gegen Frauen fokussierte. Die Empfehlung 1582 (2002) zur häuslichen Gewalt gegen Frauen²⁰¹ etabliert, dass häusliche Gewalt die meist verbreitete Form von Gewalt gegen Frauen ist, die ungeachtet der sozialen Herkunft gegen Frauen stattfindet. Zudem werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, der Pflicht nachzugehen, alle Akte von häuslicher Gewalt gegen Frauen im Vorfeld zu verhindern, zu ermitteln und zu bestrafen sowie die Opfer dieser Gewalt zu schützen. Besonders wichtig an dieser Empfehlung ist die Tatsache, dass die Parlamentarische Versammlung des Europarates die häusliche Gewalt gegen Frauen als eine Frage von Recht und Ordnung betrachtet. In diesem Sinne wird erläutert, dass „obwohl die Gewalt, die innerhalb der Familie stattfindet, als eine private Angelegenheit betrachtet wird, die Statistiken beweisen, dass für Frauen zwischen 16 und 44 Jahren häusliche Gewalt die häufigste Todes-

¹⁹⁸ *Alija Fernández, Rosa Ana*, in: *Revista General de Derecho Europeo*, Bd. 24, 2011, S. 26.

¹⁹⁹ *Hagemann-White*, *Von den Nachbarinnen lernen - Strategien und best practice gegen Gewalt an Frauen in anderen europäischen Ländern*, 13.09.2007. S. 3.

²⁰⁰ *McQuigg*, in: *International Journal of Human Rights*, Bd. 12, 2012. S. 949.

²⁰¹ *Parlamentarische Versammlung Europarat, Rec 1582 (2002), Domestic violence against women, 2002.*

sowie Invaliditätsursache ist, über Krebs, Autounfälle und sogar Krieg. Folglich sollte häusliche Gewalt als ein politisch-öffentliches Problem sowie eine Menschenrechtsverletzung behandelt werden.”²⁰²

Die Gewalt gegen Frauen ist bis in den 80er Jahren zu keinem relevanten Thema auf europäischer Ebene geworden. Erst ab dem Jahr 2000 wird Gewalt gegen Frauen von Gewalt in der Familie getrennt und als eine Menschenrechtsangelegenheit betrachtet. Allerdings erhielten die Erklärungen und Empfehlungen des Ministerkomitees sowie der Parlamentarischen Versammlung des Europarates aufgrund ihrer fehlenden Verbindlichkeit nicht die erhofften Resultate, sodass die Notwendigkeit des Erlasses einer rechtlich verbindlichen Norm zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen auf europäischer Ebene offensichtlich wurde.

3.2. Schutz der Frauen Opfer häuslicher Gewalt: Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)

3.2.1. Vorgeschichte

Vor dem Erlass der ersten rechtlich verbindlichen Norm zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen auf europäischer Ebene hat der Europarat eine Reihe von Initiativen unternommen, die zum Erlass der Norm geführt haben. Besonders relevant war die Einleitung der EU-weiten Kampagne zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen 2006. Innerhalb dieser Kampagne wurde eine Expertengruppe gegründet („Task Force“), die bestimmen sollte, welche Maßnahmen eingeführt werden sollten, um die Gewalt gegen Frauen effektiv zu bekämpfen. Obwohl die Kampagne anfänglich zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen im Allgemein dienen sollte, hat sich diese letztlich

²⁰² Parlamentarische Versammlung Europarat, Rec 1582 (2002), Domestic violence against women, 2002, § 2.
<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17055&lang=en>

auf die Bekämpfung der häuslichen Gewalt gegen Frauen fokussiert. Die Kampagne endete im Jahr 2008 in Straßburg, wo die Abschlusszeremonie stattfand. Während der zweijährigen Kampagne wurden viele Vorschläge vorgetragen. Sehr bedeutsam war die Einbindung der nationalen Parlamente bezüglich der Anstrengungen zum Schutz, zur Verhütung, Ermittlung und Verfolgung der Gewalttaten gegen Frauen. 2007 wurden seitens der Parlamentarischen Versammlung des Europarates die Resultate der Kampagne bis zu diesem Zeitpunkt analysiert. Infolgedessen wurde in der Entschließung 1582 (2007) eine Reihe von Maßnahmen für die nationalen Parlamente zur Verbesserung der Resultate vorgeschlagen. Die genannte Entschließung etablierte sieben Maßnahmen, die nach Feststellung der Parlamentarischen Versammlung Priorität haben sollten:

“6.6.1. die häusliche Gewalt gegen Frauen einschließlich der Vergewaltigung in der Ehe als Straftat zu bewerten;

6.6.2. die zwischen (ehemaligen) Partnern ausgeübte Gewalt als erschwerenden Umstand zu betrachten;

6.6.3. die Einrichtung einer ausreichenden Anzahl an sicheren Notunterkünften;

6.6.4. Vorkehrungen zu treffen, um gegen gewalttätige Ehe- oder Lebenspartner Annäherungsverbote zu erwirken und gegen Täter von Gewalt Schutzmaßnahmen zu ergreifen;

6.6.5. Gewährleistung eines effektiven Zugangs zu den Gerichten und zu Schutzmaßnahmen für Opfer;

6.6.6. Bereitstellung ausreichender Haushaltsmittel für die Umsetzung des Gesetzes;

6.6.7. Überwachung der Anwendung der vom Parlament verabschiedeten Gesetze zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen;”²⁰³

²⁰³ Parlamentarische Versammlung Europarat, Res 1582 (2007), Parliaments united in combating domestic violence against women: mid-term assessment of the campaign, 2007, § 6.6.

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17594&lang=en>

Tatsache ist, dass es außer der Steigerung der Sensibilisierung und der Verbindung der nationalen Parlamente (miteinander und diese wiederum mit dem Europarat) die Resultate eher bescheidend waren.²⁰⁴ Aus diesem Grund entschlossen sich die Experten der „Task Force“, dass der Erlass einer rechtlich verbindlichen Norm notwendig war, da nur solch eine Norm die Mitgliedstaaten verpflichten könnte, die Gewalt gegen Frauen wirksamer und koordinierter zu bekämpfen. Anhand dieser Empfehlung wurde 2008 seitens des Ministerkomitees ein Ad Hoc Komitee zur Verhütung und Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und der häuslichen Gewalt ernannt. Dieses Komitee sollte die Aufgabe übernehmen, einen Entwurf einer rechtlich verbindlichen Norm zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und insbesondere der häuslichen Gewalt gegen Frauen auszuarbeiten. Ergebnis dieser Arbeit war Ende 2010 die Verabschiedung des Übereinkommens zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Das Übereinkommen wurde am 7. April 2011 erlassen. Anlässlich der 121. Sitzung des Ministerkomitees wurde am 11. Mai 2011 in Istanbul das Übereinkommen zur Unterzeichnung vorgelegt. Deshalb wird das Übereinkommen auch „Istanbul-Konvention“ genannt. Nach der zehnten Ratifizierung durch Andorra, die am 22. April 2014 stattfand, trat die Istanbul-Konvention schließlich am 1. August 2014 in Kraft.

3.2.2. Synergie zwischen dem CEDAW-Übereinkommen und der Istanbul-Konvention

Obwohl es einige Unterschiede zwischen dem CEDAW-Übereinkommen und der Istanbul-Konvention gibt, kann eine Synergie zwischen beide Normen erkannt werden, deren Erläuterung – wenn auch nur kurz – sich lohnt. Zwischen der Verabschiedung beider Konventionen ist viel Zeit vergangen. Dies deutet darauf hin, dass die Istanbul-Konvention (zumindest

²⁰⁴ *Alija Fernández, Rosa Ana*, in: *Revista General de Derecho Europeo*, Bd. 24, 2011, S. 33.

voraussichtlich) eher in der Lage ist, die Gewalt gegen Frauen effektiver zu bekämpfen. Es gibt einige Gründe, um dies zu belegen: erstens, weil das CEDAW-Übereinkommen eine internationale Norm ist, die dadurch allgemeine Vorschriften beinhaltet. Die Istanbul-Konvention hingegen ist ein regionales Instrument, das durch eine deutlich spezifischere Regelung die Gewalt gegen Frauen effektiver bekämpfen kann. An zweiter Stelle, weil das UN-Übereinkommen dazu bestimmt ist, die Diskriminierung zwischen Frauen und Männern im Allgemeinen zu bekämpfen. Dagegen bekämpft die Istanbul-Konvention ausschließlich die Gewalt gegen Frauen. An dritter Stelle hat der Europarat bei der Abfassung der Istanbul-Konvention die Gelegenheit gehabt, aus den Fehlern, Rechtslücken und Umsetzungsproblemen des CEDAW-Übereinkommens zu lernen und somit eine Regelung auf europäischer Ebene zu schaffen, die zielstrebigter und detaillierter die Gewalt gegen Frauen bekämpfen kann.

CEDAW ist ein internationales Übereinkommen zur Bekämpfung der Diskriminierung gegen Frauen, das keine expliziten Vorschriften bezüglich der Gewalt gegen Frauen vorsieht. Die Istanbul-Konvention etabliert ihrerseits eine rechtlich verbindliche Definition von Gewalt gegen Frauen und bezeichnet diese als eine Form von Diskriminierung der Frau sowie als eine Menschenrechtsverletzung. Ebenfalls definiert die Istanbul-Konvention die häusliche Gewalt. „Beide Konventionen (CEDAW und Istanbul-Konvention) bezeichnen die Gewalt gegen Frauen als eine Form von Diskriminierung gegen Frauen, die eine Konvention macht dies implizit, die andere explizit.“²⁰⁵ Obwohl das CEDAW-Übereinkommen sich nicht explizit auf die Gewalt gegen Frauen bezieht, hat der CEDAW-Ausschuss durch die Allgemeine Empfehlung Nr. 19, ergänzt durch die Allgemeine Empfehlung Nr. 35 erläutert, dass die Gewalt gegen Frauen einer der schwerwiegenden Formen von Diskriminierung gegen Frauen ist, die durch das allgemeine Diskriminierungsverbot von Artikel 1 CEDAW-Übereinkommen untersagt ist. Ein weiteres Zeichen der Synergie zwischen CEDAW und Istanbul-Konvention ist die Definition der geschlechtsspezifischen Gewalt gegen

²⁰⁵ *Simonovi*, in: *Human Rights Quartely*, 36, Nr. 3, 2014, S. 605.

Frauen in der Istanbul-Konvention. Im Einklang mit der Definition des CEDAW-Ausschusses (Allgemeine Empfehlung Nr. 19) definiert die Istanbul-Konvention die geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen als *„(...) Gewalt, die gegen eine Frau gerichtet ist, weil sie eine Frau ist, oder die Frauen unverhältnismäßig stark betrifft.“*²⁰⁶

Obwohl die Ursachen der Gewalt gegen Frauen bereits im Kapitel über das CEDAW-Übereinkommen ausführlich analysiert und dargestellt wurden, ist es erforderlich darauf hinzuweisen, dass die Istanbul-Konvention im Einklang mit der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 des CEDAW-Ausschusses den Ursprung der Gewalt gegen Frauen klar und deutlich in ihren Präambel identifiziert:

*„(...) in Anerkennung der Tatsache, dass Gewalt gegen Frauen der Ausdruck historisch gewachsener ungleicher Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern ist, die zur Beherrschung und Diskriminierung der Frau durch den Mann und zur Verhinderung der vollständigen Gleichstellung der Frau geführt haben;“*²⁰⁷

Hiermit bestätigt die Istanbul-Konvention, dass der Ursprung der Gewalt gegen Frauen die historisch gewachsenen ungleichen Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern sind, die die Diskriminierung gegen Frauen verursachen. Diese Diskriminierung kann in unterschiedlichen Formen auftreten. Eine dieser Form ist die Gewalt gegen Frauen, die aufgrund des Umfangs, der Bedeutung und der Folgen eine unabhängige und spezifische Behandlung erfordert und auch in der Istanbul-Konvention enthalten ist.

Das CEDAW-Übereinkommen etabliert eine allgemeine Regulierung, um die Diskriminierung gegen Frauen zu bekämpfen. Die Istanbul-Konvention

²⁰⁶ Europarat. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.05.2011, § 3
<https://rm.coe.int/1680462535>

²⁰⁷ Europarat. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.05.2011
<https://rm.coe.int/1680462535>

hingegen etabliert spezifischere Vorschriften, um die Gewalt gegen Frauen zu beseitigen. „In der Tat, handelt es sich um ein Sachgebiet, in dem in Wirklichkeit der Teufel im Detail steckt, weshalb eine gründliche Bewertung erforderlich ist (...).“²⁰⁸ Aus diesem Grund gab es während der Verhandlungsphase der Istanbul-Konvention keine Zweifel, dass die Konvention einen globalen Ansatz haben sollte, aber auch Gesetze, Praktiken, Politiken und Verfahrensweisen umfassend reguliert werden sollten.²⁰⁹ Um die Gewalt gegen Frauen unabhängig zu regulieren und diese somit effektiv zu bekämpfen, etabliert die Istanbul-Konvention sehr detaillierte Verhütungs-, Schutz-, Bestrafungs-, Ermittlungs- sowie Bildungsmaßnahmen, die im nächsten Abschnitt ausführlicher dargestellt werden.

Was die Kontrollmechanismen angeht, gibt es ebenfalls Ähnlichkeiten zwischen dem CEDAW-Übereinkommen und der Istanbul-Konvention. Das Übereinkommen beauftragt das CEDAW-Ausschuss mit der Überwachung der Einhaltung ihrer Vorschriften. Auch die Istanbul-Konvention schafft ein Kontrollorgan, das sogenannte GREVIO (“Group of experts on action against violence against women and domestic violence”). Der wichtigste Kontrollmechanismus der GREVIO ist, wie auch beim CEDAW-Ausschuss, das Staatenberichtsverfahren. Dieses funktioniert im Wesentlichen, wie das Staatenberichtsverfahren vor dem CEDAW-Ausschuss. Jedoch unterscheiden sich die Berichte vor der GREVIO dadurch, dass diese sich nicht auf alle Vorschriften der Istanbul-Konvention beziehen, sondern ausschließlich auf die Einhaltung von spezifischen Vorschriften, die seitens der GREVIO im Voraus festgelegt werden. Andererseits sieht die Istanbul-Konvention vor, wie auch das CEDAW-Übereinkommen, dass die GREVIO Berichte von NGOs und Zivilgesellschaften erhalten kann. Die GREVIO kann ebenfalls Allgemeine Empfehlungen zur Auslegung, Kommentierung sowie Implementierung der Istanbul-Konvention verabschieden. Ein erheblicher Unterschied bezüglich des CEDAW-Übereinkommens ist, dass in der Istanbul-Konvention die Möglichkeit eines Vorbehaltes bezüglich der Kontrollmechanismen nicht vorgesehen ist. Dies hat vielleicht verursacht,

²⁰⁸ *Gormley*, in: *European Human Rights Law Review*, Bd. 6, 2014, S. 609.

²⁰⁹ *Dies.*, in: *European Human Rights Law Review*, Bd. 6, 2014, S. 606 ff.

dass die Ratifizierungsquote nicht so hoch ist wie die des Übereinkommens. Auf der anderen Seite unterliegen alle Staaten, die die Istanbul-Konvention ratifiziert haben, ohne Ausnahme der Kontrolle der GREVIO.

Andererseits, muss darauf aufmerksam gemacht werden, dass die Istanbul-Konvention, im Gegensatz zum Fakultativprotokoll des CEDAW-Übereinkommens, die Einreichung von Individualbeschwerden nicht vorsieht. Laut McQuigg kann argumentiert werden, dass „(...) diese Unterlassung die Effektivität der Konvention nicht besonders verringern wird.“²¹⁰ Vielleicht hat die fehlende Nutzung der Individualbeschwerde im Rahmen des CEDAW-Übereinkommens dazu geführt, dass dieser Kontrollmechanismus bezüglich der Istanbul-Konvention nicht in Betracht gezogen wurde. In diesem Sinne muss erläutert werden, dass die fehlende Inanspruchnahme der Individualbeschwerde im Rahmen des Übereinkommens eher der Unkenntnis des Fakultativprotokolls seitens der Bevölkerung als der Zwecklosigkeit des Kontrollmechanismus zugeschrieben werden sollte. Diesbezüglich erklärt Murdoch, dass „die geringe Geltendmachung des Rechts zur Individualbeschwerde (...) auf die allgemein fehlende Kenntnis und das fehlende Verständnis des Fakultativprotokolls seitens der Individuen hinweist.“²¹¹ Wenn dies der Fall sein sollte, hätte die Aufnahme der Individualbeschwerde seitens der Istanbul-Konvention nur als positiv betrachtet werden können, denn sowohl der Europarat als auch die nationalen Parlamente hätten dafür sorgen können und müssen, dass die Bevölkerung diese Beschwerde kennt und versteht. Somit wäre auch möglich gewesen, dass Privatpersonen sich direkt an die GREVIO wenden, um Verstöße gegen die Konvention zu melden.

Demzufolge kann festgestellt werden, dass der Europarat erfolgreich eine rechtsverbindliche Regulierung geschaffen hat, die durch einen umfassenden Ansatz auf eine koordinierte, systematische und ausführliche Art und Weise die Gewalt gegen Frauen bekämpft. Besonders erwähnenswert ist die Tatsache, dass die allgemeinen Vorschriften des CEDAW-Übereinkommens

²¹⁰ *McQuigg*, in: *International Journal of Human Rights*, Bd. 12, 2012, S. 959.

²¹¹ *Murdoch*, in: *European Human Rights Law Review*, Bd. 1, 2010, S. 45.

sowie die detaillierteren Ergänzungen des CEDAW-Ausschusses und der UN-Sonderberichterstatter zu Gewalt gegen Frauen deren Gründe und Konsequenzen berücksichtigt wurden. Dies hat zur Verabschiedung einer Konvention geführt, die einerseits in der Lage war, die funktionierenden Vorschriften und Maßnahmen zu übernehmen und andererseits, diejenigen, die nicht effektiv durchgesetzt werden konnten, zu verbessern. „Bezüglich der Gewalt gegen Frauen, kann eine wachsende Synergie zwischen CEDAW und Istanbul-Konvention festgestellt werden, die mit detaillierteren Standards (...) die globalen Standards des CEDAW-Übereinkommens ergänzt und verstärkt.“²¹²

3.2.3. Istanbul-Konvention

3.2.3.1. Zweck, Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen

In den ersten drei Artikeln der Istanbul-Konvention werden der Zweck und Geltungsbereich der Konvention sowie die Begriffsbestimmungen dargestellt. Die Istanbul-Konvention etabliert in Artikel 1.1 die folgenden Ziele:

- „a) Frauen vor allen Formen von Gewalt zu schützen und Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verhüten, zu verfolgen und zu beseitigen;*
- b) einen Beitrag zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau zu leisten und eine echte Gleichstellung von Frauen und Männern, auch durch die Stärkung der Rechte der Frauen, zu fördern;*
- c) einen umfassenden Rahmen sowie umfassende politische und sonstige Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung aller Opfer von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu entwerfen;*

²¹² Simonovi, in: Human Rights Quartely, 36, Nr. 3, 2014, S. 606.

d) die internationale Zusammenarbeit im Hinblick auf die Beseitigung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt zu fördern;

e) Organisationen und Strafverfolgungsbehörden zu helfen und sie zu unterstützen, um wirksam mit dem Ziel zusammenzuarbeiten, einen umfassenden Ansatz für die Beseitigung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt anzunehmen.“²¹³

Das Ministerkomitee etabliert hiermit eine Regulierung, die Prävention, Schutz, Verfolgung und Bestrafung gegen Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt gewährleistet. Ebenfalls wird ein internationales Kooperationsnetzwerk errichtet, das sowohl öffentliche als auch private Institutionen miteinbezieht, um eine effizientere Zusammenarbeit im Kampf gegen die Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt gegen Frauen zu bewirken.

Nach Artikel 2.1 der Istanbul-Konvention wird die Konvention „(...) auf alle Formen von Gewalt gegen Frauen, einschließlich der häuslichen Gewalt, die Frauen unverhältnismäßig stark betrifft“²¹⁴ angewendet. Die Konvention findet in Friedenszeiten aber auch in Situationen bewaffneter Konflikte Anwendung.

Artikel 3 enthält Definitionen einiger Schlüsselbegriffe, die in der Konvention verwendet werden. Diese Definitionen sind äußerst relevant, da diverse Aspekte, die bisher ignoriert oder nicht genügend hervorgehoben wurden, aufgeklärt und zur Geltung gebracht werden. Darüber hinaus werden Schlüsselbegriffe für die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen definiert, die

²¹³ Europarat. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.05.2011
<https://rm.coe.int/1680462535>

²¹⁴ Europarat. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.05.2011

bisher keine rechtlich verbindliche Norm definiert hatte. Auf dieser Wiese etabliert Artikel 3 Folgendes:

„Im Sinne dieses Übereinkommens

a wird der Begriff „Gewalt gegen Frauen“ als eine Menschenrechtsverletzung und eine Form der Diskriminierung der Frau verstanden und bezeichnet alle Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt, die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden bei Frauen führen oder führen können, einschließlich der Androhung solcher Handlungen, der Nötigung oder der willkürlichen Freiheitsentziehung, sei es im öffentlichen oder privaten Leben;”²¹⁵

Artikel 3.a etabliert hiermit einen umfassenden Begriff von „Gewalt gegen Frauen“. Man könnte sogar behaupten, dass „(...) das Ministerkomitee den vollständigsten und fortschrittlichsten Begriff von Gewalt gegen Frauen im internationalen juristischen Panorama erschaffen hat.“²¹⁶ An erster Stelle wird die Gewalt gegen Frauen als eine Menschenrechtsverletzung sowie eine Form von Diskriminierung gegen Frauen bezeichnet. Außerdem wird Bezug auf diverse Taten genommen, die Gewalt gegen Frauen darstellen. Somit wird Gewalt gegen Frauen in vier Kategorien aufgeteilt: physische, sexuelle, psychologische und ökonomische Gewalt. Letztlich wird betont, dass diese Formen von Gewalt sowohl im privaten als auch im öffentlichen Bereich stattfinden können. Eine wichtige Neuerung ist die Bezugnahme auf die wirtschaftliche Gewalt, die eigentlich als eine Form von psychologischer Gewalt verstanden werden könnte.²¹⁷ In der Tat könnten die vier Kategorien auf zwei reduziert werden: physische und psychologische Gewalt. Somit wäre sexuelle Gewalt in der physischen Gewalt und ökonomische Gewalt in der psychologischen Gewalt miteinbezogen. Jedoch ist die explizite Erwähnung der sexuellen und ökonomischen Gewalt nicht umsonst. Es handelt sich um

²¹⁵ Europarat. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.05.2011

<https://rm.coe.int/1680462535>

²¹⁶ Ushakova, in: Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, Bd. 1, Nr. 4, 2013, S. 9.

²¹⁷ Villanueva Sainz-Pardo, in: International Journal of Human Rights, Bd. 18, Nr. 6, 2014, S. 666.

den Versuch, diesen zwei Formen von Gewalt, die sehr präsent in der Gesellschaft sind, mehr Aufmerksamkeit und Bedeutung zu geben. Sexuelle Gewalt spielt seit langer Zeit eine Hauptrolle bei Gewalt gegen Frauen. Die Reaktion der Gesellschaft auf sexuelle Gewalttätigkeiten ist immer offenkundig. Von daher ist es nicht überraschend, dass diese spezifische Form von physischer Gewalt ausdrücklich erwähnt wird. Die explizite Erwähnung der ökonomischen Gewalt ist gerade dem Gegenteil zuzuschreiben. Die Unsichtbarkeit dieser Art von Gewalt sowie die enorme Schutzlosigkeit der Opfer, die unter dieser Form von Gewalt leiden, haben dazu geführt, dass die ökonomische Gewalt in den letzten Jahren zunehmend wahrgenommen wird sodass diese nach und nach sichtbarer wird und auch in schriftlichen Dokumenten ihren Niederschlag findet.

Andererseits etabliert Artikel 3.b eine Definition von „häuslicher Gewalt“:

„Im Sinne dieses Übereinkommens

(...)

b bezeichnet der Begriff „häusliche Gewalt“ alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt, die innerhalb der Familie oder des Haushalts oder zwischen früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen beziehungsweise Partnern vorkommen, unabhängig davon, ob der Täter beziehungsweise die Täterin denselben Wohnsitz wie das Opfer hat oder hatte;“²¹⁸

Erneut wird die Gewalt in vier Kategorien (physische, sexuelle, psychologische und ökonomische Gewalt) unterteilt. Wie man erkennen kann, wird die häusliche Gewalt innerhalb der Gewalt in der Familie miteinbezogen. Mullender und Morley erklären diesbezüglich folgendes: “obwohl wir häusliche Gewalt als physische Gewalt betrachten, ist die physische Gewalt normalerweise nur ein Teil des Verhaltensmusters, der

²¹⁸ Europarat. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.05.2011
<https://rm.coe.int/1680462535>

ebenfalls sexuelle, emotionale und ökonomische Missbräuche einschließt.“²¹⁹ Laut Artikel 3.b gibt es zwei Arten von häuslicher Gewalt: die Gewalt, die zwischen Partnern oder Ex-Partnern stattfindet, unabhängig davon, ob diese miteinander verheiratet sind oder nicht, und die intergenerationelle Gewalt, die innerhalb einer Familie oder eines Haushaltes stattfindet. Diese kann zwischen Familienmitgliedern unabhängig vom Alter oder Geschlecht stattfinden.

Andererseits ist es erforderlich, die Definition von “Geschlecht” der Istanbul-Konvention hervorzuheben. „Die Istanbul-Konvention ist Pionier bezüglich anderer internationaler Instrumente, da zum ersten Mal ein ganz unterschiedliches und inspirierendes Konzept von Geschlecht eingeführt wird (...).“²²⁰ Somit wird in Artikel 3.c der Konvention der Begriff „Geschlecht“ wie folgt definiert:

„(...) die gesellschaftlich geprägten Rollen, Verhaltensweisen, Tätigkeiten und Merkmale, die eine bestimmte Gesellschaft als für Frauen und Männer angemessen ansieht;“²²¹

Hiermit weicht die Istanbul-Konvention von der klassischen Kategorisierung anhand des Geschlechts im physischen Sinne ab. Im vorigen Kapitel wurde bereits auf die Wichtigkeit der Trennung zwischen Geschlecht im physischen und sozialen Sinne hingewiesen. Ebenfalls wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, auf die soziale und nicht physische Prägung des Geschlechts zu achten. Geschlecht im physischen Sinne impliziert eine Trennung zwischen Frau und Mann im streng biologischen Sinn Demgegenüber impliziert Geschlecht im sozialen Sinne alle Rollen, Merkmale sowie Verhaltensweisen, die seitens der Gesellschaft Frauen und Männern

²¹⁹ Mullender/Morley, Context and content of a New Agenda, 1998. S. 2-16.

²²⁰ Villanueva Sainz-Pardo, in: International Journal of Human Rights, Bd. 18, Nr. 6, 2014, S. 666.

²²¹ Europarat. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.05.2011
<https://rm.coe.int/1680462535>

zugeschrieben werden, unabhängig davon, ob im Individualfall jede Frau oder jeder Mann sich tatsächlich mit diesen identifiziert. Dies ist ein sehr wichtiger und erheblicher Unterschied, da Geschlecht im physischen Sinne natürlich bestimmt wird. Jedoch wird Geschlecht im sozialen Sinne seitens der Gesellschaft etabliert. Die Unterscheidung zwischen Frauen und Männer basierend auf Verhaltensweisen und Rollenverteilung wird hierdurch besonders ersichtlich. Somit wird auch die soziale Konstruktion der Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern deutlicher und nur durch diese Erkenntnis können die Ungleichheiten effektiv bekämpft werden.

Zuletzt definiert die Konvention in Artikel 3.d den Begriff von „geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen“ als:

“(...)Gewalt, die gegen eine Frau gerichtet ist, weil sie eine Frau ist, oder die Frauen unverhältnismäßig stark betrifft;”

“Geschlecht” ist ein neutraler Begriff, der sowohl Frauen als auch Männer miteinbezieht. Nicht jeder Akt von Gewalt gegen eine Frau impliziert geschlechtsspezifische Gewalt. Frauen können auch Opfer von Gewalt sein ohne dass ihre Geschlechtszugehörigkeit relevant ist. Aus diesem Grund befand der Europarat es für nötig, die Begriffe „Gewalt“, „Geschlecht“ und „Frau“ zu verknüpfen, um eine spezifische Definition zu schaffen, die darauf hinweist, dass es eine Art von Gewalt gibt, die gegen Frauen aufgrund ihrer Geschlechtszugehörigkeit stattfindet. Geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen findet ebenfalls statt, wenn Frauen unverhältnismäßig stark davon betroffen sind.

3.2.3.2. Inhalt

Die Istanbul-Konvention beinhaltet 81 Artikel, die in 12 Kapiteln unterteilt sind. Die Konvention etabliert eine umfassende und detaillierte Regulierung zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen. Der umfassende Ansatz der Konvention basiert auf eine Reihe von strategischen Verpflichtungen, die „die drei P“ genannt werden: „prevention“, „protection“ und „punishment“

(Prävention, Schutz und Bestrafung). Die Istanbul-Konvention addiert zu den „3 Ps“ eine vierte Kategorie: „integrated policies“ (ineinandergreifende politische Maßnahmen). „Praktisch und detailliert etabliert die Konvention ein umfassendes Modell zur Erstellung von Gesetzen und Maßnahmen, die der Gewalt gegen Frauen und der häuslichen Gewalt ein Ende bringen.“²²²

Im ersten Kapitel (Artikel 1 bis 5) werden der Zweck der Konvention erläutert und die Begriffsbestimmungen, die Gleichstellung und Nichtdiskriminierung sowie die allgemeinen Verpflichtungen etabliert. Im vorigen Abschnitt wurden Artikel 1 bis 3 analysiert. Artikel 4 und 5 beziehen sich seinerseits auf das Gleichstellungs- und Nichtdiskriminierungsprinzip sowie auf die Verpflichtungen und Sorgfaltspflicht der Staaten. Artikel 4 verpflichtet die Vertragsparteien zur *de jure* und *de facto*-Gleichberechtigung, d. h., die Staaten müssen die Gleichheit im und vor dem Gesetz gewährleisten. Legislative, Exekutive und Judikative sind dazu verpflichtet, die Diskriminierung, Privilegierung oder Benachteiligung einer bestimmten Menschengruppe zu vermeiden, egal ob diese bei der Verfassung, Auslegung oder Anwendung von Normen auftreten. Bei Gewährleistung des Schutzes der Menschen ab dem Moment der Verfassung und Erlassung der Norm „(...) wird ein materiell-rechtlicher Inhalt in der Regelung eingeführt, der seitens der Organe, die diese Anwenden, berücksichtigt werden muss und somit wird vermieden, dass diese Organe von Empfindlichkeiten bezüglich des Kontexts, in dem die Diskriminierung stattfindet, beeinflusst werden (...).“²²³ Diese materielle Dimension der Gleichheit wird in der Konvention explizit bestärkt, in dem positive Maßnahmen zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen erlaubt werden. Artikel 4.4 der Konvention lautet:

„Besondere Maßnahmen, die zur Verhütung von geschlechtsspezifischer Gewalt und zum Schutz von Frauen vor

²²² Organisation Amerikanischer Staaten, Interamerikanische Frauenkommission und Europarat, Herramientas regionales de lucha contra la violencia hacia las mujeres: La Convención Belém do Pará y el Convenio de Estambul, 2014, S. 94.

<https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-CoE-CSWPub-ES.pdf>

²²³ Alija Fernández, Rosa Ana, in: Revista General de Derecho Europeo, Bd. 24, 2011, S. 38.

solcher Gewalt erforderlich sind, gelten nicht als Diskriminierung im Sinne dieses Übereinkommens.”²²⁴

Artikel 5 bezieht sich seinerseits auf die Sorgfaltspflicht der Staaten (*“due diligence standard”*). Die Vertragsstaaten sind *„zur Verhütung, Untersuchung, Bestrafung und Entschädigung von in den Geltungsbereich der Konvention fallenden Gewalttaten“* verpflichtet, unabhängig davon, ob die Täter Privatpersonen sind oder im Auftrag vom Staat handeln. Wie bereits im Kapitel zur CEDAW erläutert, ist es auf internationaler Ebene schon länger konsolidiert, dass der Staat international verantwortlich ist, im Falle, dass dieser seiner Verhütungs-, Untersuchungs-, Bestrafungs- und Entschädigungspflicht nicht nachkommt, auch wenn die Gewalttaten von Privatpersonen begangen werden. Mit der Regelung von Artikel 5.2 der Istanbul-Konvention wird diese Sorgfaltspflicht auf europäischer Ebene bestätigt.

Kapitel zwei etabliert seinerseits die Verpflichtungen der Vertragsstaaten bezüglich der ineinandergreifenden politischen Maßnahmen und Datensammlung. Wie bereits erwähnt ist die Etablierung von Verpflichtungen bezüglich ineinandergreifender politischer Maßnahmen als einer der Schwerpunktbereiche im Kampf gegen die Gewalt gegen Frauen einer der bedeutsamsten Neuerungen der Istanbul-Konvention. Die Erlassung von umfassenden und koordinierten politischen Maßnahmen (Artikel 7), die Bereitstellung von finanziellen sowie personellen Mitteln zur Umsetzung dieser Maßnahmen (Artikel 8), die Zusammenarbeit mit NGOs (Artikel 9), die Einrichtung einer Koordinierungsstelle (Artikel 10) sowie die Datensammlung (Artikel 11) werden als grundlegende Maßnahmen dargestellt, ohne die eine globale Strategie und Antwort auf geschlechtsspezifische Gewalt nicht möglich ist.

²²⁴ Europarat. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.05.2011
<https://rm.coe.int/1680462535>

Die Präventionsverpflichtungen der Vertragsstaaten werden im dritten Kapitel dargestellt. Artikel 12 verpflichtet die Staaten zur Ergreifung von Maßnahmen, „(...) *um Veränderungen von sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Frauen und Männern mit dem Ziel zu bewirken, Vorurteile, Bräuche, Traditionen und alle sonstigen Vorgehensweisen, die auf der Vorstellung der Unterlegenheit der Frau oder auf Rollenzuweisungen für Frauen und Männer beruhen, zu beseitigen.*“²²⁵ Die Konvention verpflichtet ebenfalls die Staaten, regelmäßig Kampagnen und Programme sowie Bildungsmaßnahmen zu fördern, um das Bewusstsein der Bevölkerung diesbezüglich zu verbessern (Artikel 13 und 14). Die Konvention weist gleichzeitig auf die Notwendigkeit der Aus- und Weiterbildung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen hin, die im direkten Kontakt mit Opfern von Gewalt gegen Frauen sind (Artikel 15) sowie auf die Einrichtung von vorbeugenden Interventions- und Behandlungsprogrammen für die Täter (Artikel 16).

Die Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung der Opfer werden in Kapitel vier etabliert (Artikel 18 bis 28). Besonders wichtig ist die Pflicht der Vertragsstaaten, den Opfern die notwendigen Hilfsdienste, rechtliche und psychologische Beratung, finanzielle Unterstützung, Unterkunft, Ausbildung, Schulung sowie Unterstützung bei der Arbeitssuche zur Verfügung zu stellen (Artikel 20). Hierfür ist es erforderlich, die Opfer über die ihnen zur Verfügung stehenden sozialen und rechtlichen Beratungsstellen zu informieren sowie ein umfassendes Netz von Schutzunterkünften einzurichten, in denen die Opfer, insbesondere Frauen und deren Kindern, Zuflucht finden können (Artikel 19 und 23). Besonders relevant ist (vor allem in Fällen von häuslicher Gewalt gegen Frauen), dass die Bevölkerung und die Fachkräfte, die im direkten Kontakt mit den Opfern sind, sensibilisiert und aufgefordert werden, die Gewalttaten von denen sie Zeugen sind oder Kenntnis haben, zu melden (Artikel 27 und 28).

²²⁵ Europarat. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.05.2011
<https://rm.coe.int/1680462535>

Kapitel fünf ist das umfangreichste Kapitel der Konvention. Es besteht aus 19 Artikeln (Artikel 29 bis 48), die die Pflichten der Vertragsstaaten bezüglich des materiellen Rechts, sei es Zivil- oder Strafrecht, aufzuführen. Die Istanbul-Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, rechtliche Maßnahmen zu erlassen, die sowohl physische als auch psychische Gewalt unter Strafe stellen. Ebenfalls werden die Staaten aufgefordert, Nachstellung sowie sexuelle Gewalt, einschließlich Vergewaltigung, als Straftaten einzustufen (Artikel 33 bis 36). Gleichmaßen sollen Zwangsheiraten, Verstümmelung weiblicher Genitalien, Zwangsabtreibung und Zwangssterilisierung unter Strafe gestellt werden (Artikel 37 bis 39). Besonders auffällig ist, dass die genannten Straftaten nunmehr sehr detailliert beschrieben werden. Bedauerlicherweise werden nicht alle Straftaten ausreichend beschrieben. Dies ist z.B. bei der Nachstellung (Artikel 34) der Fall:

“Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass vorsätzliches Verhalten, das aus wiederholten Bedrohungen gegenüber einer anderen Person besteht, die dazu führen, dass diese um ihre Sicherheit fürchtet, unter Strafe gestellt wird.”²²⁶

Wie man ersehen kann, handelt es sich um eine eher vage Beschreibung. Jedoch wird der Inhalt anderer Straftaten nicht den Vertragsstaaten überlassen. Dies ist z. B. bei sexueller Gewalt (Artikel 36) der Fall:

“1. Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass folgendes vorsätzliche Verhalten unter Strafe gestellt wird:

a) nicht einverständliches, sexuell bestimmtes vaginales, anales oder orales Eindringen in den Körper einer anderen Person mit einem Körperteil oder Gegenstand;

²²⁶ Europarat. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.05.2011
<https://rm.coe.int/1680462535>

b) sonstige nicht einverständliche sexuell bestimmte Handlungen mit einer anderen Person;

c) Veranlassung einer Person zur Durchführung nicht einverständlicher sexuell bestimmter Handlungen mit einer dritten Person.

2. Das Einverständnis muss freiwillig als Ergebnis des freien Willens der Person, der im Zusammenhang der jeweiligen Begleitumstände beurteilt wird, erteilt werden.

3 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Absatz⁷ 1 auch auf Handlungen anwendbar ist, die gegenüber früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen oder Partnern im Sinne des internen Rechts begangen wurden.”²²⁷

Bezüglich der zivilrechtlichen Maßnahmen werden Sorgerecht, Besuchsrecht und Sicherheit in Artikel 31 der Konvention reguliert. Hier wird auf äußerst wichtige Angelegenheiten eingegangen, die besonders präsent in Fällen von häuslicher Gewalt gegen Frauen sind. Sehr oft entstehen Ungereimtheiten zwischen den strafrechtlichen Konsequenzen für die Täter von häuslicher Gewalt und die zivilrechtlichen Konsequenzen, die sich aus dem Auseinanderleben der Partner mit gemeinsamen Kindern ergeben. Um diese Ungereimtheiten zu vermeiden und somit das Risiko, dass Sorge- und Besuchsrecht die Mütter und Kinder in Gefahr bringt, zu minimieren, etabliert Artikel 31 Folgendes:

“1 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallende gewalttätige

²²⁷ Europarat. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.05.2011
<https://rm.coe.int/1680462535>

Vorfälle bei Entscheidungen über das Besuchs- und Sorgerecht betreffend Kinder berücksichtigt werden.

2 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Ausübung des Besuchs- oder Sorgerechts nicht die Rechte und die Sicherheit des Opfers oder der Kinder gefährdet.”²²⁸

Andererseits beschreibt die Istanbul-Konvention eine Reihe von Umständen, die nach Artikel 46 seitens der Vertragsstaaten als erschwerende Umstände bei der Festsetzung des Strafmaßes festgestellt werden sollten, insofern diese Umstände nicht bereits Tatbestandsmerkmale darstellen. Artikel 46 etabliert folgende Umstände:

“a Die Straftat wurde gegen eine frühere oder derzeitige Ehefrau oder Partnerin im Sinne des internen Rechts beziehungsweise gegen einen früheren oder derzeitigen Ehemann oder Partner im Sinne des internen Rechts oder von einem Familienmitglied, einer mit dem Opfer zusammenlebenden Person oder einer ihre Autoritätsstellung missbrauchenden Person begangen;

b die Straftat oder mit ihr in Zusammenhang stehende Straftaten wurden wiederholt begangen;

c die Straftat wurde gegen eine aufgrund besonderer Umstände schutzbedürftig gewordene Person begangen;

d die Straftat wurde gegen ein Kind oder in dessen Gegenwart begangen;

e die Straftat wurde von zwei oder mehr(eren) Personen gemeinschaftlich begangen;

²²⁸ Europarat. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.05.2011
<https://rm.coe.int/1680462535>

f der Straftat ging ein extremer Grad an Gewalt voraus oder mit ihr einher;

g die Straftat wurde unter Einsatz oder Drohung mit einer Waffe begangen;

h die Straftat führte zu schweren körperlichen oder psychischen Schäden bei dem Opfer;

i der Täter beziehungsweise die Täterin ist bereits wegen ähnlicher Straftaten verurteilt worden.”²²⁹

Mit Artikel 48 wird ein Verbot verpflichtender alternativer Streitbeilegungsverfahren oder Strafurteile aufgestellt. Somit wird ein äußerst kontroverses Thema aufgegriffen, das in den letzten Jahren sehr intensiv diskutiert wurde. Es bezieht sich auf die die Nutzung von Mediation und Schlichtung in Fällen, in denen Gewalt gegen Frauen, insbesondere häusliche Gewalt gegen Frauen stattgefunden hat. Die offene Debatte wird durch diese Regulierung nicht beendet, sondern vielmehr vorangetrieben. Nach dem Inhalt dieses Artikels werden alternative Streitbeilegungsverfahren nicht allgemein verboten, sondern ausschließlich diejenigen, die zwingend auferlegt werden, d. h., dass Vertragsstaaten, deren Gesetzgebung Mediation und Schlichtung für diese Fälle vorsieht, diese alternativen Streitbeilegungsmethoden nicht mehr auferlegen können. Dies hindert aber nicht daran, dass diese vorgesehen und seitens der Parteien freiwillig in Anspruch genommen werden können.

Hinsichtlich der Pflichten der Vertragsstaaten bezüglich der Ermittlungen, Strafverfolgung, Verfahrensrechte und Schutzmaßnahmen etabliert Kapitel

²²⁹ Europarat. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.05.2011
<https://rm.coe.int/1680462535>

sechs (Artikel 49 bis 58) einige Verpflichtungen zur Gewährleistung des Schutzes und der Verteidigung der Rechte der Opfer und deren Familien sowohl im Laufe der Ermittlungen als auch während der Verfahren, seien es Zivil- oder Strafverfahren. Somit werden die zuständigen Strafverfolgungsbehörden verpflichtet, schnell und angemessen auf alle in den Geltungsbereich der Konvention fallenden Formen von Gewalt zu reagieren (Artikel 50). Sowohl Ermittlungen als auch Gerichtsverfahren müssen ebenfalls ohne ungerechtfertigte Verzögerung zeitnah durchgeführt werden (Artikel 49).

Im sechsten Kapitel ist die detaillierte Regulierung der Kontakt- und Näherungsverbote sowie der Schutzanordnungen hervorzuheben. Diese sind in jedem Verfahren wichtig, aber besonders in Fällen von häuslicher Gewalt. Artikel 52 bezieht sich auf Situationen unmittelbarer Gefahr, in denen die zuständigen Behörden die Befugnis haben sollen, den Täter*innen von häuslicher Gewalt zu verbieten, „(...) *den Wohnsitz des Opfers oder der gefährdeten Person zu betreten oder Kontakt mit dem Opfer oder der gefährdeten Person aufzunehmen (...)*“²³⁰. Bezüglich der Näherungsverbote und Schutzanordnungen etabliert Artikel 53.2 Folgendes:

„2 Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die in Absatz 1 genannten Kontakt- und Näherungsverbote oder Schutzanordnungen

– für den sofortigen Schutz und ohne eine unangemessene finanzielle oder administrative Belastung für die Opfer zur Verfügung stehen;

– für einen bestimmten Zeitraum oder bis zu ihrer Abänderung oder Aufhebung erlassen werden;

– soweit erforderlich auf Antrag und mit sofortiger Wirkung ausgestellt werden;

²³⁰ Europarat. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.05.2011
<https://rm.coe.int/1680462535>

- *unabhängig von oder zusätzlich zu anderen Gerichtsverfahren zur Verfügung stehen;*
- *in nachfolgende Gerichtsverfahren eingebracht werden können.*”²³¹

Sehr häufig, besonders in Fällen von häuslicher Gewalt gegen Frauen, werden Anzeigen seitens der Opfer zurückgenommen. Diesbezüglich etabliert Artikel 55.1 Folgendes:

*“1. Die Vertragsparteien stellen sicher, dass, wenn die Straftat ganz oder teilweise in ihrem Hoheitsgebiet begangen wurde, Ermittlungen wegen oder die Strafverfolgung von nach den Artikeln 35, 36, 37, 38 und 39 umschriebenen Straftaten nicht vollständig von einer Meldung oder Anzeige des Opfers abhängig gemacht werden und das Verfahren fortgesetzt werden kann, auch wenn das Opfer seine Aussage oder Anzeige zurückzieht.”*²³²

Es handelt sich hier um eine umstrittene Angelegenheit. Viele Opfer ziehen häufig ihre Anzeige zurück, weil sie glauben, dass nach ein paar Nächten im Arrest die Täter ihre Lektion gelernt haben oder aber auch, weil Sie Angst vor Vergeltung gegen sich selbst oder ihre Familienangehörigen haben. In diesen Situationen stellt sich folgende Fragen: Ist es legitim, gegen des Willens des Opfers ein Verfahren fortzusetzen? Wie sollte man im Falle von extremer und wiederholter Gewalt handeln? Sollte das öffentliche Interesse oder das der Opfer Vorrang haben? Da diese Fragen noch offen sind, entscheidet sich die Istanbul-Konvention für eine Zwischenlösung: Es muss möglich sein, die Ermittlungen oder Verfahren fortzusetzen. Wie dies stattfinden soll, wird nicht geklärt. „Vielleicht ist es zu viel verlangt, dass ein Menschenrechtsübereinkommen eine endgültige Lösung zu diesem Thema findet. Man könnte argumentieren, dass es nicht im Zuständigkeitsbereich

²³¹ Europarat. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.05.2011
<https://rm.coe.int/1680462535>

²³² Europarat. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.05.2011
<https://rm.coe.int/1680462535>

eines internationalen Menschenrechtsorgans liegt, über eine solch kontroverse Angelegenheit zu entscheiden.”²³³

Hinsichtlich des Schutzes der Interessen und Rechte der Opfer und deren Familienangehörige innerhalb der Ermittlungen und Gerichtsverfahren, etabliert Artikel 56 einige Pflichten und Vorgaben, die seitens der Vertragsstaaten erfüllt werden müssen:

„a für ihren Schutz sowie den Schutz ihrer Familien und der Zeuginnen und Zeugen vor Einschüchterung, Vergeltung und davor, erneut Opfer zu werden, Sorge tragen;

b sicherstellen, dass die Opfer, zumindest in den Fällen, in denen die Opfer und ihre Familien in Gefahr sein könnten, über eine Flucht oder vorübergehende oder endgültige Freilassung des Täters beziehungsweise der Täterin unterrichtet werden;

c diese nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts über ihre Rechte und die ihnen zur Verfügung stehenden Dienste und über die aufgrund ihrer Anzeige veranlassten Maßnahmen, die Anklagepunkte, den allgemeinen Stand der Ermittlungen oder des Verfahrens und ihre Rolle sowie die in ihrem Fall ergangene Entscheidung unterrichten;

d den Opfern in Übereinstimmung mit den Verfahrensvorschriften des innerstaatlichen Rechts die Möglichkeit geben, gehört zu werden, Beweismittel vorzulegen und ihre Ansichten, Bedürfnisse und Sorgen unmittelbar oder über eine Vermittlerin beziehungsweise einen Vermittler vorzutragen und prüfen zu lassen;

e den Opfern geeignete Hilfsdienste zur Verfügung stellen, damit ihre Rechte und Interessen in gebührender Weise vorgetragen und berücksichtigt werden;

²³³ McQuigg, in: International Journal of Human Rights, Bd. 12, 2012. S. 956.

fsicherstellen, dass Maßnahmen zum Schutz der Privatsphäre und des Bildes des Opfers getroffen werden können;

g sicherstellen, dass ein Kontakt zwischen Opfern und Tätern beziehungsweise Täterinnen in den Räumlichkeiten der Gerichte und der Strafverfolgungsbehörden soweit möglich vermieden wird;

h den Opfern unabhängige und fähige Dolmetscherinnen und Dolmetscher zur Verfügung stellen, wenn die Opfer im Verfahren als Partei auftreten oder Beweismittel vorlegen;

i es den Opfern ermöglichen, in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht vor Gericht auszusagen, ohne dass sie im Gerichtssaal anwesend sein müssen oder zumindest ohne dass der mutmaßliche Täter beziehungsweise die mutmaßliche Täterin anwesend ist, insbesondere durch den Einsatz geeigneter Kommunikationstechnologien, soweit diese verfügbar sind.”²³⁴

Dies ist einer der Artikel der Konvention, bei dem besonders auffällt, dass „(...) die Pflichten, die den Vertragsstaaten (...) auferlegt werden, äußerst ausführlich beschrieben werden.”²³⁵

Andererseits etabliert Kapitel sieben einige Vorschriften zum Schutz von bestimmten Frauengruppen, die besonders verletzlich sind, nämlich Migrantinnen und Asylantinnen. Schließlich etabliert Kapitel acht eine Reihe von Pflichten zur Vereinfachung der internationalen Zusammenarbeit, um somit die Opfer besser zu schützen, die Gewalt effektiver zu verhüten und die Ermittlungen sowie die Vollstreckung von Zivil- oder Strafurteilen, einschließlich Schutzanordnungen zu erleichtern.

²³⁴ Europarat. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.05.2011
<https://rm.coe.int/1680462535>

²³⁵ McQuigg, in: International Journal of Human Rights, Bd. 12, 2012 S. 956.

3.3. Probleme im Zusammenhang mit dem Konzept der geschlechtsspezifischen Gewalt und der häuslichen Gewalt in der Istanbul-Konvention

Wie bei der Analyse von Art. 3 der Istanbul-Konvention und den darin festgelegten Definitionen bereits vorweggenommen, stellt sich die Frage, ob häusliche Gewalt (gegen Frauen) eine von der geschlechtsspezifischen Gewalt unabhängige Rechtskategorie ist oder ob es sich im Gegenteil um eine Unterform der geschlechtsspezifischen Gewalt handelt. Die Antwort auf diese Frage ist von größter Relevanz, da die Festlegung eines klaren und eindeutigen Konzepts der "geschlechtsspezifischen Gewalt", ihrer Untertypen sowie ihrer Herkunft und Ursachen der Schlüssel zu ihrer wirksamen Bekämpfung sein wird. Tatsächlich ist „(...) die terminologische und konzeptionelle Streuung einer der Gründe, die die Beseitigung der Gewalt erschweren: Wenn das Ausgangskonzept falsch ist, werden ihre rechtliche Regelung und die tatsächlich ergriffenen Maßnahmen nicht wirksam sein.“²³⁶

Die Wahrheit ist, dass die Istanbul-Konvention keine klare Antwort auf die Frage gibt. Einerseits ist der Titel des Übereinkommens selbst (das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt) verwirrend, aus dem sich zu ergeben scheint, dass Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt unterschiedliche Arten von Gewalt sind. Es könnte aber auch angenommen werden, dass auf häusliche Gewalt insbesondere hingewiesen wird, um ihr innerhalb der Formen der Gewalt gegen Frauen einen besonderen Stellenwert zu geben. Auf der anderen Seite fällt auf, dass das Übereinkommen vorsieht, dass "*(...) häusliche Gewalt Frauen unverhältnismäßig stark trifft und dass auch Männer Opfer häuslicher Gewalt werden können.*"²³⁷ Wenn dies der Fall ist und auch Männer Opfer häuslicher Gewalt werden können, würde man behaupten, dass häusliche Gewalt eine andere, von der Gewalt gegen Frauen unabhängige Kategorie ist.

²³⁶ Ventura Franch, Revista de Derecho Político. UNED. Nr. 97, 2016, S. 182.

²³⁷ Europarat. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.05.2011
<https://rm.coe.int/1680462535>

Die Istanbul-Konvention bezieht sich separat (sogar im ihren Titel) auf die Gewalt gegen Frauen und die häusliche Gewalt. Schon während der Vorbereitung des Textes wurde intensiv diskutiert, wie man die häusliche Gewalt bezüglich der Gewalt gegen Frauen angehen sollte. Es gab zwei Varianten, die in Frage kamen: „Gewalt gegen Frauen, einschließlich häuslicher Gewalt“ oder „Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt“.²³⁸ Obwohl es sich hier um zwei sehr ähnliche Formulierungen handelt, ist ihr Ansatz doch verschieden. „Gewalt gegen Frauen, einschließlich häuslicher Gewalt“ impliziert, dass häusliche Gewalt eine Art von Gewalt gegen Frauen ist. In diesem Falle wird der Begriff „häusliche Gewalt“ explizit erwähnt, um dieser Art von Gewalt, die weltweit zunehmend Opfer bringt, einen gewissen Stellenwert sowie Sichtbarkeit einzuräumen. Auf der anderen Seite wird der Begriff „Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt“ angewendet, um beide Konzepte zu trennen. Damit wird dargestellt, dass häusliche Gewalt nicht notwendigerweise Gewalt gegen Frauen einschließt, sondern auch gegen andere Opfergruppen stattfinden kann. Bei näherer Betrachtung des Begriffs der „häuslichen Gewalt“ in Artikel 3.b der Istanbul-Konvention ist bemerkenswert, dass in keinem Moment Bezug auf Frauen genommen wird. Es handelt sich daher um eine Definition, die über das Geschlecht hinausgeht. „(...) Aus diesem Grund scheint die Konvention zu erkennen, dass manchmal häusliche Gewalt nicht im Begriff „Gewalt gegen Frauen“ eingeschlossen ist.“²³⁹ Somit etabliert die Konvention eine Definition der häuslichen Gewalt, die alle Mitglieder der Familie oder des Haushalts unabhängig des Geschlechts miteinbezieht. Dies wird in Artikel 2.2 der Istanbul-Konvention besonders ersichtlich: „Die Vertragsparteien werden ermutigt, dieses Übereinkommen auf alle Opfer häuslicher Gewalt anzuwenden.“²⁴⁰

Während der Verhandlungen der Konvention “(...) hat die absolute Mehrheit der vorgelegten Studien gezeigt, dass häusliche Gewalt aus Geschlechts-

²³⁸ Gormley, in: European Human Rights Law Review, Bd. 6, 2014, S. 611.

²³⁹ McQuigg, in: International Human Rights Law Review, 2012 S. 370.

²⁴⁰ Europarat. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.05.2011

<https://rm.coe.int/1680462535>

Gründen stattfindet und dass diese Tatsache vom politischen Willen, die Geschlechts-Dynamik abzuändern, begleitet werden muss.“²⁴¹ Eine der vorgelegten Studien zeigte, dass „(...) die Art und das Niveau der Gewalt, die Art und Anzahl der Verletzungen, die Wahrnehmung der Schwere der Gewalt sowie das Sicherheits- und Wohlstandsgefühl für Männer nicht dieselben wie für Frauen sind. Meistens ist die Gewalt, die seitens der Frauen ausgeübt wird, reaktiv und wird zum Selbstschutz und zur Notwehr ausgeübt.“²⁴²

Nach langen Diskussionen wurde schließlich eine Zwischenlösung gefunden, das Konzept der häuslichen Gewalt blieb neutral bezüglich des Geschlechts, aber die Regulierung der Istanbul-Konvention, die die häusliche Gewalt bekämpfen sollte, wurde vorwiegend an Frauen gerichtet. Auf dieser Weise ermutigt die Konvention, ihre Bestimmungen auf alle Opfer der häuslichen Gewalt anzuwenden, inklusive Männer, Kinder und Senioren. Gleichzeitig weist Artikel 2.2 aber darauf hin, dass „(...) ein besonderes Augenmerk auf Frauen, die Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt geworden sind.“²⁴³, gerichtet werden soll. Des Weiteren wird die Notwendigkeit einer speziellen Aufmerksamkeit des Schutzes der Frauen in Artikel 2.1 gerechtfertigt, da häusliche Gewalt Frauen unverhältnismäßig stark betrifft.

Die Istanbul-Konvention geht die Problematik der häuslichen Gewalt anders als andere regionale Instrumente an. Das Übereinkommen Belém do Pará, zum Beispiel, spricht von häuslicher Gewalt als eine Form von Gewalt gegen Frauen ohne jegliche Bezugnahme auf Männer als mögliche Opfer von häuslicher Gewalt. Diesbezüglich könnte man argumentieren, wie es Ronagh McQuigg macht, dass die Einbeziehung der Männer als mögliche Opfer der häuslichen Gewalt seitens der Istanbul-Konvention definitiv willkommen sei.²⁴⁴ Andererseits stellt sich die Frage, ob es angemessen ist, Männer als mögliche Opfer der häuslichen Gewalt in dem bisher einzigen

²⁴¹ Gormley, in: European Human Rights Law Review, Bd. 6, 2014. S. 611.

²⁴² Dobash/Dobash, in: The British Journal of Criminology, Bd. 44, Nr. 3, 2004, S. 345.

²⁴³ Europarat. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.05.20117
<https://rm.coe.int/1680462535>

²⁴⁴ McQuigg, in: International Human Rights Law Review, 2012. S. 371.

rechtsverbindlichen europäischen Text, der eigentlich ausschließlich zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen erschaffen wurde, miteinzubeziehen

Möglicherweise gab es eine Verwirrung der Begriffe, die sich bis heute in Bezug auf „Gewalt gegen Frauen/ geschlechtsspezifische Gewalt“ und „häusliche Gewalt“, fortgesetzt haben. Lange Zeit und auch heute noch werden sie in vielen Ländern fast synonym verwendet und reduzieren so „Gewalt gegen Frauen/ geschlechtsspezifische Gewalt“, die alle Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen umfasst, auf „häusliche Gewalt“. “ (...) Diese Bezeichnung (häusliche Gewalt) verwässert den Ursprung der Gewalt und die Position der Subjekte. Aber in dem Maße wie Studien bestätigen, dass häusliche Gewalt auf dem Geschlechts-/Geschlechtersystem basiert, werden die ersten Schritte unternommen, damit internationale Organisationen und die daraus hervorgehenden Normen beginnen, anzuerkennen und zu konsolidieren, dass häusliche Gewalt eine konkrete Form der Gewalt ist, die ihre Wurzeln in etablierten Machtverhältnissen in der Gesellschaft hat und in der Frauen eine Position der Unterlegenheit gegenüber Männern einnehmen.”²⁴⁵

Das Hauptproblem dieser terminologischen Verwässerung ist die Verwirrung um die Merkmale des Konzepts. Der ihr gegebene Name („Gewalt gegen Frauen“ / „geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen“ / „Geschlechtsspezifische Gewalt“) ist grundsätzlich gleichgültig, solange klar ist, was geregelt wird. Und genau das ist das Problem. Aufgrund der Bezeichnung werden Herkunft und Inhalt verwechselt. Artikel 3 der Konvention bezieht sich auf „Gewalt gegen Frauen“, „Geschlecht“ und „geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen“. Die getrennte Betrachtung dieser Konzepte kann zur Verwirrung führen. Die Gewalt, die wir zu

²⁴⁵ *Ventura Franch*, Revista de Derecho Político. UNED. Nr. 97, 2016, S. 179 ff.

bekämpfen versuchen, ist „geschlechtsspezifische Gewalt“, das ist eine Gewalt gegen Frauen, die aus geschlechtsspezifischen Gründen stattfindet.

Wenn andererseits häusliche Gewalt als eine von Gewalt gegen Frauen eigenständige Rechtskategorie etabliert werden soll, besteht das Problem darin, dass verschiedene Typen von Gewalt unterschiedlicher Art (Gewalt gegen Minderjährige, ältere Menschen, Männer usw.) in eine Gruppe zusammengefasst werden, weil sie im gleichen Umfeld oder Kontext stattfinden, dem der Familie. Damit wird der Fokus auf den kontextuellen und relationalen Aspekt gelegt, wenn in Wirklichkeit die Gewalt gegen Frauen, die im häuslichen Bereich ausgeübt wird, ihren Ursprung nicht in familiären Beziehungen hat, sondern in Beziehungen der Dominanz und Unterordnung zwischen Männern und Frauen. Durch die Festlegung häuslicher Gewalt als eigenständige Kategorie wird der Ursprung des Problems im Fall von Gewalt gegen Frauen im häuslichen Bereich in den Hintergrund gerückt. Fragen wie die innerfamiliären Aspekte, der Ort, an dem die Gewalt stattfindet, die Beziehung zwischen dem Angreifer und dem Opfer oder die Abhängigkeitssituation des Opfers vom Angreifer sind wichtige Fragen, die es zu berücksichtigen gilt, aber um die Gewalt zu bekämpfen, muss man von der Ursache des Problems ausgehen, was, wie in diesem Fall beobachtet werden konnte, nichts anderes ist als die Beziehungen von Ungleichheit und Dominanz zwischen den Geschlechtern als ausschlaggebender Faktor dieser Art von Gewalt. Ausgangspunkt sollte daher der Kampf gegen die Gewalt gegen Frauen sein, wobei häusliche Gewalt (gegen Frauen) eine Unterform der Gewalt gegen Frauen darstellt, eine Form von Gewalt, die gerade im familiären und häuslichen Bereich aus Gründen des Geschlechts stattfindet. Da dieser Bereich zur Privatsphäre gehört und frei von der Einmischung Fremder ist, befinden Frauen sich in einer noch größeren Schutzlosigkeit als im öffentlichen Bereich und sind noch stärker der Herrschaft der Männer unterworfen.

Das Übereinkommen übernimmt wichtige Anstrengungen, um einige bedeutende Konzepte im Zusammenhang mit Gewalt gegen Frauen zu

definieren. Bei der Definition häuslicher Gewalt wird jedoch nicht darauf hingewiesen, dass häusliche Gewalt gegen Frauen eine Form der Gewalt ist, die gegen Frauen aufgrund ihres Geschlechts stattfindet und deren einziges Tatopfer daher nur Frauen sein können. Das beinhaltet nicht, dass die Bedeutung der Gewalt gegen Kinder, ältere Menschen, abhängige Personen oder gar Männer im häuslichen Bereich geleugnet oder heruntergespielt werden soll. Die Notwendigkeit einer spezifischen Regelung zur Gewährleistung des Schutzes dieser Tatopfer muss anhand der Anzahl und Schwere der Fälle beurteilt werden. Was die Gewalt gegen Frauen im häuslichen Bereich betrifft, so ist jedenfalls darauf hinzuweisen, dass sie nicht im Zusammenhang mit anderen Formen der Gewalt gegen andere Subjekte weder geregelt noch bekämpft werden kann und darf, da weder ihre Herkunft noch ihre Merkmale die gleichen sind. Dies ist ein weiteres Beispiel dafür, wie wichtig es ist, klare Konzepte zu entwickeln. Bei der Bezugnahme auf häusliche Gewalt gegen Frauen wird wirklich die Existenz eines Musters geschlechtsspezifischer Gewalt hinterfragt, die von einem Geschlecht gegen das andere (von Männern gegen Frauen und nicht umgekehrt) ausgeübt wird, das sich auf alle Ebenen und Bereiche erstreckt und in allen Gesellschaften und sozialen Schichten stattfindet. Dieses Gewaltmuster hat seinen Ursprung in der Herrschaft eines Geschlechts (das männliche) über das andere (das weibliche). Leider ist dies eine unbestreitbare Realität, wie Fachleute und Forschungsgruppen der wichtigsten internationalen und nationalen Organisationen, ob öffentlich oder privat (UNO, Europarat, Europäische Union, Amnesty International etc.), gezeigt haben, auf die während der gesamten Arbeit Bezug genommen wurde und wird. Von dieser Realität ausgehend gibt es kein gleichwertiges Gewaltmuster, in dem der Mann aufgrund seines Geschlechts ein Opfer und Tatopfer ist, was die Notwendigkeit einer spezifischen und zusätzlichen Regulierung und eines Schutzes rechtfertigt, die über die allgemeinen Regeln hinausgehen, die für alle Tatopfer von Gewalt gelten. Was die unterschiedliche Behandlung im Falle geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen rechtfertigt, ist nicht die Zugehörigkeit des Angreifers zum männlichen Geschlecht, sondern die Herrschaftsstellung des Angreifers gegenüber dem Opfer.

„Die Verschärfung der Strafen unter bestimmten Umständen ist dem Strafrecht nicht fremd; so wurden bei der Strafverschärfung die Mitgliedschaft in terroristischen Gruppen, Verwandtschaftsbeziehungen zwischen Tätern und Opfern oder Motive aufgrund der Rasse berücksichtigt. Erstaunlicherweise, wenn es darum geht, die Strafen bei Übergriffen aufgrund von geschlechtsspezifischer Gewalt zu verschärfen, treten alle Zweifel zutage und es wird schließlich die Verfassungsmäßigkeit solcher Maßnahmen in Frage gestellt.“²⁴⁶

3.4. Umsetzung der Istanbul-Konvention

3.4.1. GREVIO

Die Istanbul-Konvention reguliert in Kapitel neun den Überwachungsmechanismus der Konvention: die GREVIO. Dieses Kapitel besteht aus fünf Artikeln (Artikel 66 bis 70), die die Zusammensetzung, Handlungsweise und Kontrollmechanismen der GREVIO regulieren. Die GREVIO ist eine Expertengruppe, die aus mindestens 10 und höchstens 15 Mitgliedern besteht. Bei der Auswahl dieser Experten wird auf eine ausgewogene Beteiligung von Frauen und Männern geachtet. Ebenfalls wird für geografische und multidisziplinäre Diversität gesorgt. Artikel 66 der Konvention etabliert die Voraussetzungen und Auswahlverfahren der Expertengruppe.²⁴⁷

Das Berichtsverfahren ist der Hauptkontrollmechanismus der Konvention. Dieses Verfahren ist dem Staatenberichtsverfahren des CEDAW-Übereinkommens sehr ähnlich. Laut Artikel 68 der Istanbul-Konvention teilt sich der Evaluationsprozess in Zyklen oder Phasen auf. Als erstes wird seitens der GREVIO ein Fragebogen an die Vertragsstaaten geschickt, der sich auf bestimmte Artikel der Konvention bezieht. Auf der Grundlage des

²⁴⁶ *dies.*, Revista de Derecho Político. UNED. 2016, S. 179 ff.

²⁴⁷ Europarat. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.05.2011
<https://rm.coe.int/1680462535>

Fragebogens sollen die Vertragsstaaten einen Bericht erstellen und der GREVIO zukommen lassen. In diesem Bericht sollen alle Informationen und Daten über die getroffenen Maßnahmen dargestellt werden, die in irgendeiner Art und Weise mit dem Inhalt der in dem Fragebogen erwähnten, Vorschriften verbunden sind.

Artikel 68.5 sieht vor, dass NGOs, Zivilgesellschaften und Institutionen, die für den Schutz der Menschenrechte arbeiten, Berichte über die Einhaltung der Konvention seitens der Vertragsstaaten zukommen lassen. Absatz 7 weist auf die Wichtigkeit der Datenerhebung und Forschungsarbeiten hin, die seitens der genannten Organisationen durchgeführt werden. Diese sollen zur Auswertung der Fortschritte und/oder Defizite bei der Anwendung der Konvention seitens der Vertragsstaaten von der GREVIO berücksichtigt werden.

Nachdem die GREVIO alle erhaltenen Berichte analysiert hat, wird ein provisorischer Bericht erstellt, der als Berichtsentwurf gilt. Der betroffene Vertragsstaat kann Bemerkungen zu den Kritiken und Vorschlägen der GREVIO machen. Diese Bemerkungen werden dann zur Erstellung des endgültigen Berichts seitens der GREVIO berücksichtigt. „Nach den Erläuterungen zum Übereinkommen soll in dieser Phase ein Dialog zwischen GREVIO und der Vertragspartei stattfinden, um die Umsetzung des Übereinkommens zu fördern.“²⁴⁸ Sobald dieser Dialog beendet wird, erstellt die GREVIO einen endgültigen Bericht, in dem die Schlussfolgerungen aufgelistet werden. Dieser Bericht wird zusammen mit der Stellungnahme des betroffenen Vertragsstaates veröffentlicht.

Wenn die erste Phase abgeschlossen ist, wird mit der zweiten begonnen, sodass die Vertragsstaaten durchgehend der GREVIO Berichte zukommen lassen. Anhand dieser Berichte und Schlussfolgerungen der GREVIO kann der Ausschuss der Vertragsparteien, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, den Vertragsstaaten

²⁴⁸ Hüfner/Siebers/Weiß, Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun?, 2012, S. 386.

Empfehlungen aussprechen sowie Fristen zur Berichtigung der durchgeführten Maßnahmen und dessen Resultate festlegen.

Es handelt sich um ein Berichtsverfahren, das sehr stark dem Staatenberichtsverfahren des CEDAW-Übereinkommens ähnelt. Im Falle der Istanbul-Konvention findet ebenfalls ein konstruktiver Dialog statt, an dem die GREVIO, Vertragsstaaten, sonstige Organismen und Institutionen sowie NGOs und Zivilgesellschaften teilnehmen und interagieren mit dem Ziel, Mängel und Verbesserungsmöglichkeiten zu lokalisieren und zu beheben.

Zusätzlich zu den Berichten sieht die Konvention vor, dass unter bestimmten Voraussetzungen auch Besuche in die Vertragsstaaten durchgeführt werden können. Jedoch sind diese Besuche als subsidiäre Kontrollmechanismen vorgesehen, für den Fall, dass die erhaltenen Informationen ungenügend sind (Artikel 68.9) oder die GREVIO zuverlässige Informationen erhält, dass gravierende oder eine hohe Anzahl von Verletzungen der Grundrechte stattfinden, die sofortige Aufmerksamkeit erfordern (Artikel 68.13). Im letzten Fall kann die GREVIO an erster Stelle den betroffenen Staat dazu auffordern, einen Sonderbericht zu erstellen, in dem die Maßnahmen zur Beseitigung der Verletzungen aufgelistet werden. Im Falle, dass dieser Sonderbericht unzureichend ist, kann die GREVIO einen Besuch vor Ort anordnen. Jedoch sind für diese Besuche und Ermittlungen die Einwilligung und Kooperation der Vertragsstaaten erforderlich.

Andererseits hat die GREVIO (wie ebenfalls der CEDAW-Ausschuss) die Befugnis, allgemeine Empfehlungen zu erlassen, die für eine kohärente und ordnungsgemäße Auslegung der Vorschriften der Istanbul-Konvention sorgen und somit ihre Umsetzung und Anwendung erleichtern (Artikel 69).

Schließlich werden im letzten Artikel des neunten Kapitels die nationalen Parlamente aufgefordert, eine aktive Rolle in der Überwachung der Anwendung der Konvention zu spielen. Somit bezieht Artikel 70 die nationalen Parlamente mit ein, indem diese aufgefordert werden, die Maßnahmen zur Anwendung der Konvention auf nationaler Ebene weiterzuverfolgen und die Berichte der GREVIO im Parlament vorzulegen.

Da die Istanbul-Konvention ein junges Instrument ist, ist das erste Berichtsverfahren noch nicht abgeschlossen. Am 11. März 2016 verabschiedete die GREVIO den ersten Fragebogen, der an die Vertragsstaaten gerichtet wurde. In diesem Fragebogen befasst sich die GREVIO mit den legislativen und sonstigen Maßnahmen, die die Vertragsstaaten in Bezug auf bestimmte Artikel der Konvention ergreifen.²⁴⁹

Der Fragebogen umfasst sechs Bereiche:

- (1) Integrierte Politik und Datenerhebung: Artikel 7 bis 11 der Konvention
- (2) Prävention: Artikel 12 bis 17 der Konvention
- (3) Schutz und Unterstützung: Artikel 18 bis 28 der Konvention
- (4) Materielles Recht: Artikel 29 bis 48 der Konvention
- (5) Ermittlungs-, Strafverfolgungs- und Verfahrensrecht sowie Schutzmaßnahmen: Artikel 49 bis 58 der Konvention
- (6) Migration und Asyl: Artikel 59 bis 61 der Konvention.

Was die nächsten Schritte des Berichtsverfahrens betrifft, so hat die GREVIO einen Zeitplan für das für den Zeitraum 2016-2020 vorgesehene erste Bewertungsverfahren veröffentlicht.²⁵⁰ Dieser Zeitplan gliedert die Vertragsstaaten in kleine Gruppen, wobei für jede Gruppe bestimmte Daten für die einzelnen Phasen des Verfahrens vorgesehen sind. Für Spanien und Deutschland²⁵¹ beispielsweise legt der Zeitplan Folgendes fest:

- Datum des Versands des Fragebogens: Juli 2018 für Spanien und November 2019 für Deutschland;
- Datum der Vorlage des Berichts durch die Vertragsstaaten: Dezember 2018 für Spanien und April 2020 für Deutschland;

²⁵⁰ Der Zeitplan zum ersten GREVIO-Bewertungsverfahren findet sich unter folgendem Link:

<https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/timetable>

²⁵¹ Um die Staatenberichte, die Berichte der NGOs, sowie weitere Dokumente, die im Rahmen des ersten Berichtverfahrens von GREVIO für Spanien und Deutschland sowie für die übrigen Länder vorgelegt wurden, einzusehen, klicken Sie auf den folgenden Link und wählen Sie das betreffende Land aus:

<https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/country-monitoring-work>

- Dialog mit den Vertragsstaaten: Juni 2019 für Spanien und für Deutschland wurde als voraussichtliches Jahr 2021 festgelegt, allerdings wurde der Monat noch nicht konkretisiert;
- Bewertungsbesuch(e): September 2019 für Spanien und für Deutschland wurde das Jahr 2021 festgelegt, allerdings wurde noch nicht der Monat bestimmt;
- Veröffentlichung des GREVIO-Berichts: 2020 für Spanien, für Deutschland ist das Erscheinungsdatum noch nicht festgelegt.

Wie bereits erwähnt handelt es sich hierbei um ein Überwachungsverfahren, das dem des CEDAW-Ausschusses sehr ähnlich ist. Es bleibt abzuwarten, ob im Falle des GREVIO-Berichtsverfahrens die von den Kontrollstellen festgelegten Fristen für die Vorlage der Berichte strenger eingehalten werden.

3.4.2. Ratifizierungs- und Umsetzungsprobleme der Istanbul-Konvention

Bei der Verhandlungsphase einer Konvention sind die Vorbehalte immer eine komplizierte Angelegenheit. Wenn man zu streng ist, gibt es viele Länder, die letztlich nicht ratifizieren. Wenn man aber flexibler ist, entsteht das Risiko, dass die Vorbehalte den Sinn der Konvention entleeren. Wie man im Kapitel bezüglich des CEDAW-Übereinkommens ersehen konnte, ist die Anzahl der Ratifizierungen dieses Instruments beachtlich. Vor allem, wenn man in Betracht zieht, dass es sich um ein internationales Instrument handelt und dass viele der Staaten, die das CEDAW-Übereinkommen ratifiziert haben, sich nicht gerade bei der Achtung der Frauenrechte ausgezeichnet haben. Jedoch ist die Anzahl der Vorbehalte ebenfalls erheblich, dergestalt, dass in manchen Fällen die Anzahl und der Charakter der Vorbehalte den Inhalt der Konvention *de facto* entleeren. Dagegen ist die Istanbul-Konvention ein höheres Risiko eingegangen. Dieses Instrument hat im Vergleich zu CEDAW einen strikteren Standpunkt, da bezüglich der Kontrollmechanismen kein Vorbehalt erlaubt ist.

Nach Artikel 75 der Istanbul-Konvention können alle Mitgliedstaaten des Europarates (derzeit 47²⁵²), alle Staaten, die bei der Ausarbeitung der Konvention beteiligt waren, sowie die EU der Konvention beitreten.²⁵³ Derzeit sind 45 Staaten beigetreten. Unter den Beitrittsstaaten befinden sich sowohl Spanien als auch Deutschland. Beide Staaten haben die Istanbul-Konvention am 11. Mai 2011 unterzeichnet²⁵⁴. Die Konvention wurde jedoch bisher nur von 29 Staaten ratifiziert. Spanien hat seinerseits die Konvention am 10. April 2014 ratifiziert.²⁵⁵ Deutschland hingegen hat diese erst am 12. Oktober 2017 ratifiziert.²⁵⁶ Hinsichtlich der EU sieht Artikel 75 vor, dass ihr Beitritt möglich ist. Die EU unterzeichnete die Konvention am 13. Juni 2017. Jedoch ist bisher keine Ratifizierung seitens der EU erfolgt. Der Europarat hat die EU mehrmals öffentlich zu einem Beitritt ermutigt. In diesem Sinne erklärte Věra Jourová, EU-Kommissarin für Justiz, Verbraucherschutz und Gleichstellung der Geschlechter, im März 2016 Folgendes: „Unser heutiger Vorschlag sendet eine klare Nachricht: die Opfer der Gewalt gegen Frauen müssen in ganz Europa besser geschützt werden. Jede dritte Frau in Europa hat körperliche oder sexuelle Gewalt (oder beides) erlitten. Über die Hälfte der Frauen wurden nach ihrem 15. Lebensjahr sexuell belästigt. Diese Zahlen sind inakzeptabel und verstoßen gegen unsere Werte. Der heutige Vorschlag, dass die EU die Istanbul-Konvention ratifiziert, ist ein Schritt vorwärts sowohl im Kampf gegen die Gewalt als auch für die Garantie der Gleichstellung der Geschlechter. Um eine kohärente Anwendung auf allen

²⁵² Mitgliedstaaten des Europarates:

<http://www.coe.int/en/web/about-us/our-member-states>

²⁵³ Europarat. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.05.2011

<https://rm.coe.int/1680462535>

²⁵⁴ Stand der Unterzeichnung und Ratifizierung der Istanbul-Konvention

<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>

²⁵⁵ Spanien. Gesetz zur Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, vom 18. März 2014.

<https://www.boe.es/boe/dias/2014/06/06/pdfs/BOE-A-2014-5947.pdf>

²⁵⁶ Deutschland. Gesetz zu dem Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 17. Juli 2017.

[https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=/*\[&attr_id=%27bgbl217s1026.pdf%27|#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl217s1026.pdf%27%5D_1565796516420](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=/*[&attr_id=%27bgbl217s1026.pdf%27|#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl217s1026.pdf%27%5D_1565796516420)

Ebenen zu gewährleisten, fordere ich eindringlich alle Mitgliedstaaten, die die Konvention noch nicht ratifiziert haben, auf, dies unverzüglich zu tun.”²⁵⁷

“Es ist möglich, dass einige Staaten aufgrund der angemessenen substanziellen Verpflichtungen, die den Vertragsstaaten auferlegt werden, wenig Bereitschaft zeigen, die Konvention zu ratifizieren. Insbesondere im Hinblick auf die geforderten Maßnahmen bezüglich der Vorschriften über soziale Unterstützung der Opfer, die erhebliche Investitionen seitens der Regierungen erfordern.”²⁵⁸

Andererseits überrascht die riskante Behandlung der Vorbehalte seitens der Konvention. In diesem Sinn etabliert Artikel 78 Folgendes:

“1 Mit Ausnahme der Vorbehalte nach den Absätzen 2 und 3 sind Vorbehalte zu diesem Übereinkommen nicht zulässig.

2 Jeder Staat oder die Europäische Union kann bei der Unterzeichnung oder bei der Hinterlegung der Ratifikations-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde durch eine an den Generalsekretär des Europarats gerichtete Erklärung erklären, dass er beziehungsweise sie sich das Recht vorbehält, die in den folgenden Artikeln enthaltenen Vorschriften nicht oder nur in bestimmten Fällen oder unter bestimmten Bedingungen anzuwenden: – Artikel 30 Absatz 2;

– Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe e und Artikel 44 Absätze 3 und 4;

– Artikel 55 Absatz 1 in Hinblick auf Artikel 35 bezüglich Vergehen;

– Artikel 58 in Hinblick auf die Artikel 37, 38 und 39;

– Artikel 59.

3 Jeder Staat oder die Europäische Union kann bei der Unterzeichnung oder bei der Hinterlegung der Ratifikations-,

²⁵⁷ Věra Jourová, EU-Kommissarin für Justiz, Verbraucherschutz und Gleichstellung der Geschlechter, März 2016:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_16_549

²⁵⁸ McQuigg, in: International Journal of Human Rights, Bd. 12, 2012. S. 962.

Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunde in einer an den Generalsekretär des Europarats gerichteten Erklärung angeben, dass er beziehungsweise sie sich das Recht vorbehält, für die in den Artikeln 33 und 34 genannten Handlungen nicht strafrechtliche Sanktionen anstelle von strafrechtlichen Sanktionen vorzusehen.”²⁵⁹

Wie man sehen kann, sieht die Konvention wenige Vorbehaltsmöglichkeiten vor. Jedoch sind einige der genannten Artikel, bei denen laut Artikel 78.2 und 3 der Vorbehalt erlaubt ist, von größter Bedeutung. Dies ist der Fall bei Artikel 33 (psychische Gewalt), Artikel 34 (Nachstellung) oder Artikel 59 (Aufenthaltsstatus). Obwohl der Inhalt der in Artikel 78 benannten Vorschriften äußerst wichtig ist, muss betont werden, dass die Istanbul-Konvention im Vergleich zu anderen internationalen Übereinkommen, die Vorbehaltsmöglichkeiten stark reduziert. Wie bereits erläutert erlaubt die Konvention kein Vorbehalt bezüglich der GREVIO. Somit sind alle Vertragsstaaten ihrer Kontrolle unterlegen. Hierzu erläutert McQuigg Folgendes: “Einen strengen Ansatz bezüglich der Vorbehalte kann die Effektivität der Konvention steigern, jedoch kann dieser ebenfalls manche Staaten davon abbringen, die Konvention zu unterzeichnen.”²⁶⁰ Dieser Ansatz kann, wie McQuigg andeutet, die Anzahl der Ratifizierungen der Konvention natürlich verringern. Andererseits müsste überlegt werden, ob es sinnvoll ist, auf eine hohe Anzahl von Ratifizierungen zu setzen, wenn ein Großteil der Staaten Vorbehalte erklären kann, die die Vorschriften der Konvention entkräften, und dabei der Hauptkontrollmechanismus der Konvention die Befugnis verliert, seine Aufgaben zu erfüllen.

Ein weiterer Problembereich der Konvention liegt in den Schwierigkeiten bei ihrer Umsetzung und Anwendung. Wie bei anderen internationalen Übereinkommen, die für die Verteidigung der Menschenrechte erlassen

²⁵⁹ Europarat. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.05.2011
<https://rm.coe.int/1680462535>

²⁶⁰ McQuigg, in: International Journal of Human Rights, Bd. 12, 2012. S. 965.

wurden, stellt sich, sobald die erste Phase der Unterzeichnung und Ratifizierung erreicht wurde, folgende Frage: Wie verpflichtet man die Vertragsstaaten, die Vorschriften des ratifizierten Instruments tatsächlich einzuhalten? Hierzu erklärt Byrnes, „(...) die Beschränkungen des internationalen Rechts, insbesondere bezüglich der Einhaltung der verbindlichen internationalen Standards, sind von allen bekannt und die internationale Menschenrechtsgesetzgebung ist hiervon nicht ausgeschlossen.“²⁶¹ Im Gegensatz zu den Staatenberichtsverfahren vor dem CEDAW-Ausschuss, in dem die Staatenberichte sich auf die Einhaltung aller Vorschriften des CEDAW-Übereinkommens beziehen müssen, wird im Verfahren vor der GREVIO ausschließlich auf bestimmte Vorschriften Bezug genommen, die im Voraus seitens der GREVIO im ersten Fragebogen etabliert werden. Somit wird vermieden, dass die Staaten sich in ihren Berichten ausschließlich auf die Bereiche oder Gebiete beziehen, die am besten funktionieren, und die problematischeren Aspekte ignorieren. Jedoch bestehen bezüglich der Effektivität der Kontrollmechanismen noch einige Probleme wie z. B. die Nichteinhaltung der Pflicht zur Vorlage der Berichte, die verspätete Vorlage der Berichte oder die Vorlage von Berichten, die eine oberflächliche Darstellung der Maßnahmen und/oder Fakten beinhalten. Diesbezüglich erklärt Fortin hinsichtlich der Konvention über die Rechte des Kindes, dass „das Staatenberichtsverfahren darauf beruht, dass die Staaten vor der Ausfertigung der Berichte eine objektive und kritische Analyse deren eigene Implementierungsmaßnahmen durchführen. Die fehlende Beaufsichtigung oder der Rechtszwang weist darauf hin, dass die Berichte ein überoptimistisches und selbstgefälliges Bild über die Leistung der Regierung zeigen.“²⁶²

²⁶¹ *Byrnes*, University of Pennsylvania Press 1994, S. 191-192.

²⁶² *Fortin*, Children's rights and the developing law, 2009, S. 46.

3.4.3. Umsetzung der Istanbul-Konvention seitens Spanien und Deutschland

Im Hinblick auf die Synergie zwischen den Bestimmungen der Konvention und den politischen und legislativen Maßnahmen zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt in Spanien und Deutschland ist es notwendig vorwegzunehmen, dass aufgrund der großen Unterschiede bei der Bekämpfung des Phänomens der geschlechtsspezifischen Gewalt im Allgemeinen und der häuslichen Gewalt gegen Frauen im Besonderen die Maßnahmen, die für beide Länder bei der Anpassung ihrer nationalen Rechtsvorschriften an die Bestimmungen der Konvention erforderlich sind, unterschiedlicher Natur sind. Wie bereits erwähnt wurde, haben beide Länder die Konvention 2011 unterzeichnet. Während Spanien sie im April 2014 ratifiziert hat, erfolgte die Ratifizierung von Deutschland erst im Oktober 2017. Wie in der gesamten Arbeit darauf hingewiesen wurde, sind die rechtlichen Regelungen und Maßnahmen zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt auf nationaler Ebene in beiden Ländern sehr verschieden. Dies bedeutet, dass die von den jeweiligen Regierungen erforderlichen Maßnahmen bei der Anpassung ihrer nationalen Bestimmungen an die in der Istanbul-Konvention festgelegte Regelung von ganz unterschiedlicher Größe und Art sind.

In diesem Abschnitt sollen die wichtigsten Herausforderungen, vor denen sowohl Spanien als auch Deutschland bei der Anpassung ihrer nationalen Rechtsvorschriften an die Bestimmungen der Istanbul-Konvention stehen, jedoch nicht umfassend diskutiert werden.

3.4.3.1. Umsetzung der Istanbul-Konvention: Spanien

Die politischen und legislativen Maßnahmen zur Bekämpfung der geschlechtsspezifischen Gewalt und insbesondere der häuslichen Gewalt gegen Frauen sind in beiden Ländern sehr unterschiedlich. Spanien seinerseits verfügt bereits seit mehr als 10 Jahren über spezifische Vorschriften auf diesem Gebiet. Darunter zählt insbesondere das Gesetz 27/2003 über die

Schutzanordnung, das Gesetz 1/2004 über umfassende Schutzmaßnahmen gegen geschlechtsspezifische Gewalt sowie das Gesetz 3/2007 für die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern. Die beiden letzten Gesetze etablieren einen Rahmen besonderer Maßnahmen zur Verwirklichung der Geschlechtergleichstellung und zur Bekämpfung der geschlechtsspezifischen Gewalt. In der Tat sind die meisten Anforderungen der Istanbul-Konvention bereits in diesen Gesetzen reguliert. Jedoch muss andererseits ebenfalls die Tendenz zur Kürzung der öffentlichen Investitionen bezüglich der Implementierungsmaßnahmen dieser Gesetzgebung hervorgehoben werden. In diesem Sinne erläutert Fidalgo Delgado, dass "der spanische Staat, sich widerspricht, wenn er einerseits eine Konvention ratifiziert und andererseits die Investitionen vom Haushaltsbudget in den letzten 3 Jahren kürzt, wenngleich ein gewisses Minimum im letzten Jahr gestiegen ist. Das Programm gegen geschlechtsspezifische Gewalt steigt 8,6%, was unzureichend ist, um die gestrichene Kommunalfinanzierung der Fürsorgezentren für Opfer zu ersetzen."²⁶³

Wie bereits erwähnt, wurde die spanische Gesetzgebung im Bereich der geschlechtsspezifischen Gewalt mit dem Inkrafttreten des Gesetzes 1/2004 über umfassende Schutzmaßnahmen gegen sexuelle Gewalt grundlegend reformiert. Dieses Querschnittsgesetz führte eine Reihe sehr unterschiedlicher Normen ein, deren Ziel in Art. 1 festgelegt ist:

"1. Der Zweck dieses Gesetzes ist es, gegen Gewalt vorzugehen, die als Ausdruck von Diskriminierung, Ungleichheit und Machtverhältnissen gegenüber Frauen von Männern ausgeübt wird, die deren Ehepartner sind oder waren, oder die mit ihnen durch ähnlich gelagerte emotionale Beziehungen verbunden sind oder waren, auch ohne Zusammenleben.

2. Dieses Gesetz legt umfassende Schutzmaßnahmen fest, die darauf abzielen, diese Gewalt zu verhindern, zu bestrafen und zu beseitigen und Frauen, ihren minderjährigen Kindern und Minderjährigen, die

²⁶³ Fidalgo Delgado, TS DIFUSIÓN: Trabajo Social ante la Violencia de Género, 2015, S.32.

unter der Vormundschaft oder Alltagsorge dieser Frauen stehen und Opfer dieser Gewalt sind, zu helfen.”²⁶⁴

Das Gesetz sieht Maßnahmen zur Sensibilisierung, Prävention und Aufdeckung in den Bereichen Bildung, Werbung und Gesundheit vor (Titel I); es erkennt ferner das Recht auf Information, soziale und rechtliche Unterstützung sowie die Arbeits- und Wirtschaftsrechte von Frauen an, die Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt sind (Titel II); Andererseits werden die Sonderdelegation der Regierung gegen Gewalt gegen Frauen und die staatliche Beobachtungsstelle für Gewalt gegen Frauen (Titel III) sowie die Gerichte und die Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Gewalt gegen Frauen (Titel V) eingerichtet. In Bezug auf den Strafrechtsschutz und Sicherungsmaßnahmen (Titel IV und V) führt das Gesetz eine Reihe neuer Vorschriften in das spanische Strafgesetzbuch ein, unter denen die Straftat der geschlechtsspezifischen Gewalt gegen Frauen (geregelt in Art. 37) hervorzuheben ist, die Artikel 153 des spanischen Strafgesetzbuches ändert und wie folgt lautet:

“1. Wer eine andere Person mit irgendwelchen Mitteln oder Verfahren psychischen Schaden oder eine Verletzung zufügt, die nicht als Straftat in diesem Gesetzbuch definiert ist, oder eine andere Person schlägt oder tätlich misshandelt, ohne eine Verletzung zu verursachen, wenn die angegriffene Person die Ehefrau ist oder war, oder eine Frau, die mit dem Angreifer durch eine entsprechende Gefühlsbeziehung auch ohne Zusammenleben verbunden ist oder war, oder eine besonders verletzbare Person ist, die mit dem Täter zusammenlebt, wird mit einer Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu einem Jahr oder mit gemeinnütziger Arbeit von einunddreißig bis achtzig Tagen und auf jeden Fall mit dem Verbot des Besitzes und Führens von Waffen für ein Jahr und einen Tag bis zu drei Jahren bestraft; wenn der Richter oder das Gericht es für das Kindeswohl

²⁶⁴ Spanien. Gesetz 1/2004 vom 28.12.2004 über umfassende Schutzmaßnahmen gegen geschlechtsspezifische Gewalt, veröffentlicht in: «BOE» Nr. 313 vom 29/12/2004. In Kraft: 28/01/2005.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760>

bzw. für das Wohl der besonders schutzbedürftigen Person mit Behinderung für angemessen hält, wird er ferner mit der Aberkennung der Ausübung der elterlichen Sorge, der Vormundschaft, der Betreuung, der Alltagssorge oder der Pflege bis zu fünf Jahren bestraft.

2. Wenn das Opfer der in Absatz 1 genannten Straftat eine der in Artikel 173 Abs. 2 genannten Personen ist, mit Ausnahme der im vorherigen Absatz dieses Artikels genannten Personen, wird der Täter mit einer Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu einem Jahr oder mit gemeinnütziger Arbeit von einunddreißig bis achtzig Tagen und in jedem Fall mit dem Verbot des Besitzes und Führens von Waffen für ein Jahr und einen Tag bis zu drei Jahren bestraft; wenn der Richter oder das Gericht es für das Kindeswohl bzw. für das Wohl der besonders schutzbedürftigen Person mit Behinderung für angemessen hält, wird er ferner mit der Aberkennung der Ausübung der elterlichen Sorge, der Vormundschaft, der Betreuung, der Alltagssorge oder der Pflege von sechs Monaten bis drei Jahren bestraft.

3. Die in den Absätzen 1 und 2 vorgesehenen Strafen werden in der oberen Hälfte verhängt, wenn die Straftat in Gegenwart von Kindern oder unter Verwendung von Waffen verübt wird, im gemeinsamen Wohnsitz oder im Haus des Opfers stattfindet oder unter Verletzung einer in Artikel 48 dieses Gesetzbuches vorgesehenen Strafe oder einer einstweiligen Maßnahme oder gleichartigen Schutzmaßnahme begangen wird.

4. Ungeachtet der Bestimmungen der vorstehenden Absätze kann der Richter oder das Gericht unter Berücksichtigung der persönlichen Umstände des Täters und der bei der Tatausführung vorliegenden Umstände ein geringeres Strafmaß verhängen, das er in dem Urteil begründet.”²⁶⁵

²⁶⁵ Spanien. Gesetz 1/2004 vom 28.12.2014 über umfassende Schutzmaßnahmen gegen geschlechtsspezifische Gewalt, veröffentlicht in: «BOE» Nr. 313 vom 29/12/2004.

Wie aus dem ersten Absatz des Artikels ersichtlich ist, muss, um die Vorschrift der Gewalt, ob physisch oder psychisch, anzuwenden, die Gewalt von einem Partner oder Ex-Partner ausgeübt werden, wobei der Angreifer zwangsläufig ein Mann und das Opfer eine Frau ist. Damit diese Vorschrift angewendet werden kann, findet Gewalt gegen Frauen aufgrund ihres Geschlechts statt und aufgrund der „(...) Manifestation von Diskriminierung, der Situation der Ungleichheit und der Machtverhältnisse von Männern gegenüber Frauen.“²⁶⁶

Das Gesetz über umfassende Schutzmaßnahmen gegen geschlechtsbezogene Gewalt sieht ferner härtere Strafen bei Körperverletzung (Art. 36), Bedrohung (Art. 38) und Nötigung (Art. 39) vor, die ein Mann gegenüber einer Frau begeht, sofern er Partner oder Ex-Partner des Opfers ist.

In Fällen, in denen Gewalt gegen Frauen stattfindet, sind die Gerichte zur Verfolgung der Gewalt gegen Frauen zuständig, die nicht nur über strafrechtliche, sondern auch über die damit verbundenen zivilrechtlichen Angelegenheiten verhandeln wie Entscheidungen über die Alltagsorge der gemeinsamen Kinder.²⁶⁷

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760>

²⁶⁶ Spanien. Gesetz 1/2004 vom 28.12.2014 über umfassende Schutzmaßnahmen gegen geschlechtsspezifische Gewalt, veröffentlicht in: «BOE» Nr. 313 vom 29/12/2004.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760>

²⁶⁷ Art. 44. 2 und 3 des Gesetzes 1/2004 vom 28.12.2014 über umfassende Schutzmaßnahmen gegen geschlechtsspezifische Gewalt bezieht sich auf die zivilrechtliche Zuständigkeit der Gerichte zur Verfolgung von Gewalt gegen Frauen:

“2. Die Gerichte zur Verfolgung von Gewalt gegen Frauen können in Zivilsachen entscheiden, in jedem Fall jedoch nach den in der Zivilprozessordnung vorgesehenen Verfahren und Rechtsbehelfen in den folgenden Fällen:

- a) Sachen der Abstammung, der Mutterschaft und der Vaterschaft;*
- b) Sachen der Nichtigkeit der Ehe, Trennung und Scheidung;*
- c) Sachen hinsichtlich der Eltern-Kind-Beziehung;*
- d) Angelegenheiten über den Erlass oder die Änderung von familienrechtlichen Maßnahmen;*
- e) Sachen, die sich ausschließlich mit der Alltagsorge für minderjährige Kinder oder mit dem Unterhalt befassen, die von einem Elternteil gegen den anderen im Namen minderjähriger Kinder geltend gemacht werden;*
- f) Angelegenheiten über die Einwilligung bei der Adoption;*
- g) Widerspruchssachen von Verwaltungsentscheidungen über den Schutz von Minderjährigen;*

Diese Reform, die durch das Gesetz über umfassende Schutzmaßnahmen gegen geschlechtsbezogene Gewalt im spanischen Strafgesetzbuch eingeführt wurde, hat in Spanien viele Kontroversen ausgelöst, da die erwähnten Vorschriften Gegenstand zahlreicher Fragen der Verfassungswidrigkeit wurden (hauptsächlich wegen der Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes). Gleichwohl wurden alle zugunsten einer Anpassung der Vorschriften an die spanische Verfassung entschieden.²⁶⁸

„(...) Es gibt auf erster Ebene eine soziale Ablehnung, die weitgehend durch das vorgenannte Gesetz entsteht, in dem eine rechtliche (und politische) Definition der Gewalt von Männern gegen Frauen in emotionalen Beziehungen begründet wird, die besagt, dass es sich –im Wesentlichen- um die Ausübung von Macht und Unterordnung seitens der Männer gegen Frauen handelt, den verfassungsmäßigen Grundsatz der Gleichheit zwischen beiden bricht und ihre Existenz erklärt mit der historischen Rechtfertigung, die das patriarchalische Modell hatte, das von und durch die politische und religiöse Macht genährt wurde, und kurz gesagt, die daraus abgeleitete soziale Kontrolle. Das neue Gesetz markierte einen entscheidenden Punkt und eine Besonderheit, obwohl die Widerstände zahlreich und konstant sind.“²⁶⁹

Das Gesetz über umfassende Schutzmaßnahmen gegen geschlechtsbezogene Gewalt bezieht sich jedoch ausschließlich auf Fälle, in denen eine eheähnliche emotionale oder sentimentale Beziehung zwischen dem Angreifer und Opfer besteht. Die Istanbul-Konvention beschränkt sich jedoch

3. Die Gerichte zur Verfolgung von Gewalt gegen Frauen haben die alleinige und ausschließliche Zuständigkeit in Zivilverfahren, wenn die folgenden Voraussetzungen gleichzeitig vorliegen:

- a) Zivilverfahren, die eine der in Nummer 2 dieses Artikels genannten Angelegenheiten zum Gegenstand haben;*
- b) wenn eine der Parteien des Zivilverfahrens Opfer von Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt nach den in Absatz 1 Buchstabe a) dieses Artikels genannten Bedingungen ist;*
- c) wenn eine der Parteien des Zivilverfahrens als Täter, Anstifter oder Mittäter bei der Begehung von Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt beschuldigt ist;*
- d) wenn vor dem Richter zur Verfolgung von Gewalt gegen Frauen strafrechtliche Maßnahmen wegen einer Straftat oder eines Vergehens infolge einer Gewalttat gegen Frauen eingeleitet wurde oder eine Schutzanordnung für ein Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt erlassen wurde.“*

²⁶⁸ Urteile des spanischen Verfassungsgerichts: N° 59/2008; 80/2008; 81/2008; 127/2009; 164/2009; 167/2009; 151/2009; 152/2009; 153/2009; 154/2009; 165/2009; 177/2009; 179/2009; 180/2009; 178/2009; 201/2009; 202/2009; 203/2009; und 213/2009

²⁶⁹ *Martínez García*, Asparkia. *Investigació feminista - Revistes - Universitat Jaume I* 2013, S. 20-21.

nicht auf Gewalt, die in sentimentalen Beziehungen zwischen Angreifer und Opfer stattfindet, sondern bezieht sich auf alle Frauen, die Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt sind. Dies ist z.B. bei sexueller Gewalt außerhalb von sentimental Beziehungen der Fall. Von daher wird „(...) der spanische Gesetzgeber nach dem Inkrafttreten der Istanbul-Konvention sich der Notwendigkeit stellen müssen, den anderen Opfern von Gewalt gegen Frauen eine multidisziplinäre Antwort zu geben, da die Konvention unter anderem das Ziel festlegt, einen globalen Rahmen von Politiken und Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung aller Opfer von Gewalt gegen Frauen ohne Unterschied zu entwerfen (...).“²⁷⁰ Es wäre daher angebracht und notwendig, denn im Gesetz über umfassende Schutzmaßnahmen gegen geschlechtsbezogene Gewalt festgelegten Begriff der geschlechtsspezifischen Gewalt auszuweiten, so dass nicht nur die Frauen geschützt werden, die Opfer von Gewalt durch ihre Partner oder Ex-Partner werden, sondern alle Frauen, die Opfer von Gewalt aufgrund ihres Geschlechts sind. Damit wären auch andere Opfer geschützt, die derzeit vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgeschlossen sind. Dies gilt für Frauen, die sexuelle Übergriffe durch Fremde erleiden, für Frauen, die Opfer von Genitalverstümmelung, Nachstellungen, Prostitution, Sterilisation, Zwangsehen usw. sind.

Seit der Ratifizierung der Istanbul-Konvention durch Spanien (April 2014) wurde mit dem Gesetz 1/2015 vom 30. März 2015 zur Änderung des spanischen Strafgesetzbuches eine wichtige Reform durchgeführt.²⁷¹ Unter den zahlreichen eingeführten Änderungen sind die härteren Strafen für sexuelle Übergriffe (bis zu 15 Jahre Haft, Art. 180 des spanischen

²⁷⁰ *Peramato Martín*, La incidencia de algunas de las últimas reformas sustantivas y procesales en la prevención y lucha contra la violencia sobre la mujer, 2015, S. 6 (<https://docplayer.es/49164867-La-incidencia-de-algunas-de-las-ultimas-reformas-sustantivas-y-procesales-en-la-prevencion-y-lucha-contr-la-violencia-sobre-la-mujer.html>)

²⁷¹ Spanien, Gesetz 1/2015, vom 30.03.2015 zur Änderung des Strafgesetzbuches 10/1995, vom 23.11.1995. Veröffentlicht in: «BOE» Nr. 77 vom 31.03.2015. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3439>

Strafgesetzbuches)²⁷² und sexuellen Missbrauch (bis zu 10 Jahre Haft, Art. 181.4 des spanischen Strafgesetzbuches) hervorzuheben.

Darüber hinaus werden neue Straftaten tatbestandlich erfasst wie die Zwangsheirat (Artikel 172 a) [172 bis] spanisches Strafgesetzbuch), Nachstellung (Artikel 172 b) [172 ter] spanisches Strafgesetzbuch), unbefugte Weitergabe von Bildern oder Aufzeichnungen der Privat- und Intimsphäre, die mit Einwilligung der betroffenen Person entstanden sind (Artikel 197 Absatz 7 spanisches Strafgesetzbuch), und Manipulation der Funktionsweise der Kontrollvorrichtungen, die zur Überwachung der Vollstreckung von Strafen und einstweiligen Anordnungen oder Sicherheitsmaßnahmen eingesetzt werden (Artikel 468 Absatz 3 spanisches Strafgesetzbuch).

Andererseits wird das Geschlecht als Grund für Diskriminierung bei den Strafschärfungsgründen mit einbezogen (Artikel 22 spanisches Strafgesetzbuch). Der spanische Gesetzgeber hat diesen neuen strafverschärfenden Umstand gerade im Hinblick auf die Einhaltung der Bestimmungen der Istanbul-Konvention aufgenommen. In diesem Sinne wird in Bezug auf die Einführung des Geschlechts als Ursache für die Strafverschärfung erklärt, dass:

„Der Grund dafür ist, dass das Geschlecht, verstanden im Sinne des Übereinkommens Nr. 210 des Europarates über die Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt, das vom Ministerkomitee des Europarates am 7. April 2011 in Istanbul angenommen wurde, als ‚die sozial konstruierten Rollen, Verhaltensweisen oder Tätigkeiten und Zuschreibungen, die eine bestimmte Gesellschaft für frauen- oder männerspezifisch erachtet‘, eine Grundlage für diskriminierende Handlungen darstellen kann (...).“²⁷³

²⁷² Spanien, Gesetz 1/2015, vom 30.03.2015 zur Änderung des Strafgesetzbuches 10/1995, vom 23.11.1995. Veröffentlicht in: «BOE» Nr. 77 vom 31.03.2015.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>

²⁷³ Spanien, Gesetz 1/2015, vom 30.03.2015 zur Änderung des Strafgesetzbuches 10/1995, vom 23.11.1995. Veröffentlicht in: «BOE» Nr. 77 vom 31.03.2015. Präambel, Punkt XXII.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3439>

Im Hinblick auf die Notwendigkeit einer Anzeige des Opfers in Bezug auf die Straftaten der Nachstellung, der geschlechtsspezifischen Gewalt und der häuslichen Gewalt ist die Anzeige keine Voraussetzung für die Strafverfolgung. Darüber hinaus sieht das Gesetz in Bezug auf Geldstrafen vor, dass es, um dem Opfer und seiner Familie keinen weiteren Schaden zuzufügen, „(...) *nur dann möglich ist, Geldbußen für diese Art von Straftaten zu verhängen, wenn nachgewiesen ist, dass es zwischen dem Angreifer und dem Opfer keine wirtschaftlichen Beziehungen gibt, die sich aus einer ehelichen Beziehung, einem Zusammenleben oder einem Abstammungsverhältnis oder der Existenz eines gemeinsamen Nachkommens ergeben.*”²⁷⁴ In diesen Fällen werden als Strafen gemeinnützige Arbeit oder Hausarrest verhängt.

Schließlich ist anzumerken, dass das Gesetz auch Absatz 2 des Art. 173 des spanischen Strafgesetzbuches über Gewalt, ob körperlich oder psychisch, im häuslichen Bereich geändert hat; der Absatz hat nunmehr den folgenden Wortlaut:

“2. Wer gewohnheitsmäßig körperliche oder psychische Gewalt gegen eine Person ausübt, die Ehepartner ist oder war oder gegen eine Person, die mit dem Täter durch ein entsprechendes emotionales Verhältnis auch ohne Zusammenleben verbunden ist oder war, oder gegen Nachkommen, Vorfahren oder Geschwister von Natur aus, durch Adoption oder Verschwägerung, eigene oder des Ehepartners oder Lebenspartners, oder an Minderjährigen oder besonders schutzbedürftigen Personen, die bei ihm leben oder der elterlichen Sorge, Vormundschaft, Betreuung, Pflege oder Alltagssorge des Ehepartners oder Lebenspartners unterliegen, oder gegen eine Person, die in einer anderen Beziehung geschützt ist, durch die sie in den Kern der familiären Lebensgemeinschaft integriert ist, sowie

²⁷⁴ Spanien, Gesetz 1/2015, vom 30.03.2015 zur Änderung des Strafgesetzbuches 10/1995, vom 23.11.1995. Veröffentlicht in: «BOE» Nr. 77 vom 31.03.2015.
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3439>

Personen, die sich aufgrund ihrer besonderen Verletzlichkeit in der Obhut öffentlicher oder privater Einrichtungen befinden, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis drei Jahren, dem Verbot des Besitzes und Führens von Waffen für eine Dauer von drei bis fünf Jahren bestraft, und gegebenenfalls, wenn der Richter oder das Gericht der Ansicht ist, dass es dem Kindeswohl oder dem Wohl der behinderten Person entspricht, die eines besonderen Schutzes bedarf, mit der besonderen Aberkennung der Ausübung der elterlichen Sorge, der Vormundschaft, der Betreuung, der Alltagsorge oder Pflege für einen Zeitraum von ein bis fünf Jahren, unbeschadet der Strafen für die Straftaten, in denen die Handlungen körperlicher oder psychischer Gewalt begangen wurden.

Das Strafmaß wird in der oberen Hälfte verhängt, wenn eine oder mehrere der Gewalttaten in Gegenwart von Minderjährigen oder unter Verwendung von Waffen verübt werden, im gemeinsamen Wohnsitz oder am Wohnsitz des Opfers stattfinden oder unter Verletzung einer in Artikel 48 genannten Strafe oder einer einstweiligen Anordnung oder Sicherheitsmaßnahme oder eines gleichartigen Verbots verübt werden.

*In den in diesem Absatz genannten Fällen kann auch eine Bewährungsmaßnahme verhängt werden.*²⁷⁵

In diesem Fall stellt der spanische Gesetzgeber Gewalt, die im häuslichen Bereich stattfindet, unter Strafe und richtet die Aufmerksamkeit auf die Notwendigkeit, Gewalt aus dem privaten Bereich zu verbannen. Wie ersichtlich ist, kann der Angreifer jedwede Person sein. Der Kreis der möglichen Opfer ist hingegen recht breit. Dazu gehören nicht nur die Partnerin oder Ex-Partnerin, sondern auch Nachkommen, Vorfahren, Geschwister, Menschen mit Behinderungen, etc. In den Fällen, in denen die

²⁷⁵ Spanien, Gesetz 1/2015, vom 30.03.2015 zur Änderung des Strafgesetzbuches 10/1995, vom 23.11.1995. Veröffentlicht in: «BOE» Nr. 77 vom 31.03.2015.
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3439>

Gewalt im häuslichen Bereich durch der Partner oder Ex-Partner gegen die Frau stattfindet, besteht der wesentliche Unterschied gegenüber der Regelung in Art. 153 des spanischen Strafgesetzbuches (geschlechtsspezifische Gewalt) darin, dass es im Falle von Art. 173 Abs. 2 des spanischen Strafgesetzbuches erforderlich ist, dass die Gewalt gewohnheitsmäßig ausgeübt wird.

3.4.3.2. Umsetzung der Istanbul-Konvention: Deutschland

Was Deutschland betrifft, so ist daran zu erinnern, dass das Übereinkommen von Deutschland zwar 2011 unterzeichnet, aber erst im Oktober 2017 ratifiziert wurde. Wie bereits angedeutet gibt es in Deutschland keine spezifischen Gesetze zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt nicht bestraft werden. Sie werden bestraft, jedoch auf der Grundlage der im Strafgesetzbuch festgelegten allgemeinen Regeln, ohne Rücksicht auf das Geschlecht des Angreifers oder Opfers oder die Situation der Herrschaft des einen über den anderen.

Die Istanbul-Konvention ist in Deutschland am 1. Februar 2018 in Kraft getreten. „Ihre Umsetzung erfordert eine beträchtliche Anzahl von Maßnahmen in den Bereichen Prävention, Intervention, Schutz und Sanktion. Die Verpflichtungen richten sich an öffentliche Einrichtungen auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene.“²⁷⁶

Vor der Ratifizierung der Istanbul-Konvention und im Zusammenhang mit dem Schutz von Frauen-Opfern von Gewalt hat sich der deutsche Gesetzgeber dafür entschieden, gesetzliche Bestimmungen zum Schutz von Opfern von Gewalttaten zu erlassen, unabhängig davon, ob der Angreifer oder das Opfer männlich oder weiblich ist. Das Gewaltschutzgesetz²⁷⁷, auf das im folgenden

²⁶⁰ Rabe/Leisering, Die Istanbul-Konvention, Februar 2018, S. 7.

²⁷⁷ Deutschland, Gewaltschutzgesetz, in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3513).

<https://www.gesetze-im-internet.de/gewschg/BJNR351310001.html>

Kapitel näher eingegangen wird, sieht die Möglichkeit vor, Schutzanordnungen zu beantragen und den Familienwohnsitz zu verlassen, wenn Gewalt, ob physisch oder psychisch, stattgefunden hat. Obwohl sie in der Praxis in erster Linie auf die Fälle von häuslicher Gewalt gegen Frauen angewendet wird, gilt sie für all die Fälle, in denen Gewalt stattfindet, unabhängig vom Ort und unabhängig vom Geschlecht oder der Beziehung zwischen dem Opfer und dem Täter.

Andererseits verweist die Konvention auf die Notwendigkeit der Schaffung von Gremien zur Koordinierung, Überwachung und Bewertung von Politiken und Maßnahmen, die auf nationaler Ebene zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt (Art. 10) getroffen werden, sowie auf die Notwendigkeit der Erhebung statistischer Daten und der Unterstützung der Forschung über diese Art von Gewalt (Art. 11). In diesem Sinne muss Deutschland „(...) staatliche Zentren einrichten, die eine kohärente Politik gegen Gewalt gegen Frauen koordinieren, sowie eine unabhängige Stelle, die die Umsetzung überwacht und begleitet.“²⁷⁸

Andererseits ist die rechtliche Behandlung der Alltagssorge und des Besuchsrechts von gemeinsamen Kindern in Fällen, in denen häusliche Gewalt stattgefunden hat, ein weiteres Thema, mit dem sich der deutsche Gesetzgeber befassen müsste, um die Anforderungen der Konvention zu erfüllen. Diesbezüglich erklärt Rabe (Deutsches Institut für Menschenrechte): „(...) bei jeder Entscheidung der Familiengerichte über das Sorge- und Umgangsrecht ist häusliche Gewalt zu berücksichtigen sowie sicherzustellen, dass die Rechte und die Sicherheit der unmittelbar Betroffenen sowie der Kinder nicht gefährdet werden. Dies ist derzeit nicht regelmäßig der Fall.“²⁷⁹

Was den Strafrechtsschutz betrifft, so gibt es, wie bereits erwähnt, in der deutschen Gesetzgebung keine Vorschriften, die ausschließlich die Gewalt

²⁷⁹ Rabe, Konvention gegen Gewalt gegen Frauen tritt am 1. August in Kraft – (gesetzlicher) Änderungsbedarf in Deutschland, 2014.

<https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuell/news/meldung/article/konvention-gegen-gewalt-gegen-frauen-tritt-am-1-august-in-kraft-gesetzlicher-aenderungsbedarf-in/>

gegen Frauen unter Strafe stellen. Hierbei muss man auf die allgemeinen Bestimmungen des deutschen Strafgesetzbuches u.a. über Körperverletzungen, Nötigungen oder Bedrohungen zurückgreifen. Dennoch gibt es im Strafgesetzbuch Vorschriften zur Bestrafung der Straftaten der Zwangsheirat (Art. 237 StGB)²⁸⁰ und der Verstümmelung weiblicher Genitalien (Art. 226a StGB). Darüber hinaus wurde 2017 das Strafgesetzbuch geändert, um die Straftat der Nachstellung -bekannt als ‚Stalking‘- einzuführen (§ 238 StGB).

Andererseits wurde aus Anlass der Ratifizierung der Istanbul-Konvention eine sehr wichtige Reform des deutschen Sexualstrafrechts vorangebracht, und zwar kurz vor der Ratifizierung der Istanbul-Konvention und zur Anpassung an die Bestimmungen des Artikels 36 über sexuelle Gewalt, einschließlich Vergewaltigung, der, wie bereits erwähnt, Folgendes bestimmt:

“1. Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass folgendes vorsätzliches Verhalten unter Strafe gestellt wird:

- a) nicht einverständliches, sexuell bestimmtes vaginales, anales oder orales Eindringen in den Körper einer anderen Person mit einem Körperteil oder Gegenstand;*
- b) sonstige nicht einverständliche sexuell bestimmte Handlungen mit einer anderen Person;*
- c) Veranlassung einer Person zur Durchführung nicht einverständlicher sexuell bestimmter Handlungen mit einer dritten Person.*

²⁸⁰ Deutschland, Strafgesetzbuch, in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322)
<https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/>

2. *Das Einverständnis muss freiwillig als Ergebnis des freien Willens der Person, der im Zusammenhang der jeweiligen Begleitumstände beurteilt wird, erteilt werden.*

3. *Die Vertragsparteien treffen die erforderlichen gesetzgeberischen oder sonstigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Absatz 71 auch auf Handlungen anwendbar ist, die gegenüber früheren oder derzeitigen Eheleuten oder Partnerinnen oder Partnern im Sinne des internen Rechts begangen wurden.*²⁸¹

Mit der Verabschiedung der Istanbul-Konvention sah der deutsche Gesetzgeber die Notwendigkeit, seine nationalen Bestimmungen zu Sexualstraftaten an die Standards des Übereinkommens anzupassen. Das Hauptproblem im Zusammenhang mit der deutschen Regelung bei Sexualstraftaten war die rechtliche Behandlung der Zustimmung. Vor der Reform wurde in § 177 StGB verlangt, “ (...) dass sich die betroffene Person entschieden gegen die Handlung des anderen wehrt. Für den Fall, dass man sich nicht mit ausreichender Entschlossenheit gegen das unerwünschte Verhalten zur Wehr gesetzt hatte, wurde der Angreifer in der Regel nicht strafrechtlich verfolgt.”²⁸² Um den Angreifer in Fällen, in denen sexuelles Verhalten ohne gegenseitiges Einverständnis stattgefunden hat, verurteilen zu können, war es notwendig, dass der Übergriff unter Anwendung von Gewalt, Bedrohung oder unter Ausnutzung der ungeschützten Situation des Opfers erfolgt. Die bloße Tatsache, dass das Opfer „nein“ sagte, reichte allein nicht aus, um das Vorliegen einer Straftat zu würdigen.

Aus Artikel 36 der Istanbul-Konvention geht jedoch hervor, dass die Vertragsstaaten alle nicht einverständlichen Handlungen sexueller Natur bestrafen müssen. „Ihre Bestrafung kann nicht von der Gewalt des Angreifers

²⁸¹ Ministerkomitees des Europarats. Istanbul-Konvention, 2014.
<https://rm.coe.int/1680462535>

²⁸² *Herning/Illegner*, ZRP 2016, S. 77.

oder dem Widerstand der betroffenen Person abhängen.“²⁸³ Deshalb war es notwendig, wenn sich Deutschland an internationale Anforderungen anpassen wollte, „(...) den nationalen Ansatz zu erweitern und insbesondere internationale Menschenrechtsabkommen einzubeziehen.“²⁸⁴

Schließlich hat sich der deutsche Gesetzgeber für die Änderung des § 177 StGB²⁸⁵ entschieden, der ab November 2016 jede gegen den erkennbaren

²⁸³ Hörnle, Menschenrechtliche Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention, 2015, S. 3.

²⁸⁴ Sönke, Gerhold, DE GRUYTER - Juristische Rundschau 2016, S. 129.

²⁸⁵ Deutschland, Strafgesetzbuch, in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322)

<https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/>

Neue Fassung § 177:

“(1) Wer gegen den erkennbaren Willen einer anderen Person sexuelle Handlungen an dieser Person vornimmt oder von ihr vornehmen lässt oder diese Person zur Vornahme oder Duldung sexueller Handlungen an oder von einem Dritten bestimmt, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer sexuelle Handlungen an einer anderen Person vornimmt oder von ihr vornehmen lässt oder diese Person zur Vornahme oder Duldung sexueller Handlungen an oder von einem Dritten bestimmt, wenn

1. der Täter ausnutzt, dass die Person nicht in der Lage ist, einen entgegenstehenden Willen zu bilden oder zu äußern,

2. der Täter ausnutzt, dass die Person auf Grund ihres körperlichen oder psychischen Zustands in der Bildung oder Äußerung des Willens erheblich eingeschränkt ist, es sei denn, er hat sich der Zustimmung dieser Person versichert,

3. der Täter ein Überraschungsmoment ausnutzt,

4. der Täter eine Lage ausnutzt, in der dem Opfer bei Widerstand ein empfindliches Übel droht, oder

5. der Täter die Person zur Vornahme oder Duldung der sexuellen Handlung durch Drohung mit einem empfindlichen Übel genötigt hat.

(3) Der Versuch ist strafbar.

(4) Auf Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr ist zu erkennen, wenn die Unfähigkeit, einen Willen zu bilden oder zu äußern, auf einer Krankheit oder Behinderung des Opfers beruht.

(5) Auf Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr ist zu erkennen, wenn der Täter

1. gegenüber dem Opfer Gewalt anwendet,

2. dem Opfer mit gegenwärtiger Gefahr für Leib oder Leben droht oder

3. eine Lage ausnutzt, in der das Opfer der Einwirkung des Täters schutzlos ausgeliefert ist.

(6) In besonders schweren Fällen ist auf Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren zu erkennen. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn

1. der Täter mit dem Opfer den Beischlaf vollzieht oder vollziehen lässt oder ähnliche sexuelle Handlungen an dem Opfer vornimmt oder von ihm vornehmen lässt, die dieses besonders erniedrigen, insbesondere wenn sie mit einem Eindringen in den Körper verbunden sind (Vergewaltigung), oder

2. die Tat von mehreren gemeinschaftlich begangen wird.

(7) Auf Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren ist zu erkennen, wenn der Täter

1. eine Waffe oder ein anderes gefährliches Werkzeug bei sich führt,

2. sonst ein Werkzeug oder Mittel bei sich führt, um den Widerstand einer anderen Person durch Gewalt oder Drohung mit Gewalt zu verhindern oder zu überwinden, oder

3. das Opfer in die Gefahr einer schweren Gesundheitsschädigung bringt.

(8) Auf Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren ist zu erkennen, wenn der Täter

1. bei der Tat eine Waffe oder ein anderes gefährliches Werkzeug verwendet oder

2. das Opfer

a) bei der Tat körperlich schwer misshandelt oder

b) durch die Tat in die Gefahr des Todes bringt.

Willen des Opfers gerichtete Handlung, die auf die Unterhaltung einer sexuellen Beziehung mit dem Angreifer abzielt, als Sexualstraftat bestraft. Daher ist es seit der Reform nicht mehr notwendig, dass es einen körperlichen Widerstand des Opfers gibt, sondern es ist ausreichend, dass der Widerspruch des Opfers sich verbal oder körperlich (z.B. Weinen) manifestiert.

“Auf den ersten Blick mag es erscheinen, dass die Formen von Gewalt, die als schwere Tatbestände seitens der Konvention dargestellt werden, keine größeren Probleme aus der Sicht der nationalen Regelungen aufwerfen. Man geht davon aus, dass diese fortschrittlicher und weitentwickelter als ein internationales Übereinkommen sind. Es sieht so aus, als ob in diesem Fall der Ansatz der Konvention über die Gesetzgebung der Vertragsstaaten hinausgeht.”²⁸⁶

(9) In minder schweren Fällen der Absätze 1 und 2 ist auf Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu drei Jahren, in minder schweren Fällen der Absätze 4 und 5 ist auf Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren, in minder schweren Fällen der Absätze 7 und 8 ist auf Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren zu erkennen.”

²⁸⁶ *Ushakova*, in: *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Bd. 1, Nr. 4, 2013, S. 17.

4. Häusliche Gewalt gegen Frauen: Europäische Union

4.1. Gewalt gegen Frauen – Häusliche Gewalt gegen Frauen: Europäische Union

Seit ihrer Gründung hat die Europäische Union sich für den Kampf gegen die Diskriminierung der Frauen und für die Geschlechtergleichheit eingesetzt. Ab den neunziger Jahren sind die Politiken, Instrumente und Aktionen der EU im Bereich der Diskriminierungsbekämpfung deutlich gestiegen. Jedoch konzentrieren sich diese Maßnahmen eher auf Bereiche, wie Arbeit, Familie, Gesundheit und Sicherheit.²⁸⁷ Hinsichtlich der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und insbesondere der häuslichen Gewalt gegen Frauen seitens der EU kann, obwohl die politische Beteiligung aktiver war, nicht geltend gemacht werden, dass die Rechtsetzung seitens der EU in diesem Bereich ausreichend gewesen sei.²⁸⁸ Dies ist in erster Linie auf die Tatsache zurückzuführen, dass die Gewalt gegen Frauen nicht in die Zuständigkeit der EU fällt.

4.1.1. Gewalt gegen Frauen und Gleichberechtigung in der Europäischen Union

In der europäischen Gesetzgebung gibt es sämtliche Vorschriften, die sich auf die Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern beziehen. Nach Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), ist Gleichheit einer der europäischen Grundwerte. Artikel 2 legt fest:

„Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz,

²⁸⁷ Europäische Kommission. Anti-Diskriminierungsgesetzgebung.
http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/law/index_en.htm

²⁸⁸ Europäische Kommission. Documents: Ending gender-based violence.
http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=52696

*Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.*²⁸⁹

Gemäß Art. 3 EUV verpflichtet sich die EU zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und zum Schutz der Menschenrechte.²⁹⁰

Wie bereits erwähnt sind Frauenrechte Menschenrechte. Aus diesem Grund müssen ebenfalls die Vorschriften der Charta der Grundrechte der EU²⁹¹ beachtet werden. Diese erkennt u.a. folgende Rechte an:

- Art. 2: Recht auf Leben
- Art. 3: Recht auf Unversehrtheit
- Art. 4: Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung
- Art. 6: Recht auf Freiheit und Sicherheit
- Art. 21: Nichtdiskriminierung
- Art. 23: Gleichheit von Frauen und Männern

Unter Beachtung dieser Vorschriften konnte der Schluss gezogen werden, dass „diese ausreichenden Gründe sind, um zu erwarten, dass die Beseitigung und Bekämpfung dieses weit verbreiteten Phänomens Teil des Mandats der europäischen Institutionen und seitens der Mitgliedstaaten wirksam umgesetzt sei. Diese Schlussfolgerung entspricht jedoch nicht der (aktuellen) Lage (...)“.²⁹² Wenn man die primären Rechtsnormen der EU betrachtet, findet man tatsächlich weder im EU-Vertrag noch in der Charta der Grundrechte der

²⁸⁹ Europäische Union. Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung nach Lissabon) 13. Dezember 2007.

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=urisrv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.SPA&toc=OJ.C:2016:202:TOC#C_2016202ES.01001301

²⁹⁰ Europäische Union. Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung nach Lissabon) 13. Dezember 2007.

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=urisrv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.SPA&toc=OJ.C:2016:202:TOC#C_2016202ES.01001301

²⁹¹ Europäische Union. Charta der Grundrechte der EU, 2007 (Rechtsverbindlich seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon in Dezember 2009).

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:l2016P/TXT>

²⁹² Thill, Revista Universitaria Europea 2014, S. 47.

EU einen Hinweis auf geschlechtsspezifische Gewalt und dies, „(...) trotz der wiederholten Forderungen und Vorschläge, die bereits über ein Jahrzehnt gestellt und vorgelegt werden.“²⁹³

Der einzige Verweis hinsichtlich der Gewalt gegen Frauen kann in der Erklärung Nr. 19 zu Artikel 8 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gefunden werden. Diese sieht Folgendes vor:

*„Die Konferenz ist sich darüber einig, dass die Union bei ihren allgemeinen Bemühungen, Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern zu beseitigen, in den verschiedenen Politikbereichen darauf hinwirken wird, jede Art der häuslichen Gewalt zu bekämpfen. Die Mitgliedstaaten sollten alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um solche strafbaren Handlungen zu verhindern und zu ahnden sowie die Opfer zu unterstützen und zu schützen.“*²⁹⁴

Diese Erklärung ist dem AEUV beigefügt²⁹⁵, da es sich aber um eine Erklärung handelt, ist diese nicht rechtsverbindlich. Dies auf der Grundlage von Art. 51 EUV, der Folgendes besagt: *“Die Protokolle und Anhänge der Verträge sind Bestandteil der Verträge.“*²⁹⁶ Somit bleiben Erklärungen ausgenommen.

Obwohl es bisher keine rechtsverbindliche europäische Regelung bezüglich der Gewalt gegen Frauen oder häuslichen Gewalt gegen Frauen gibt, ist

²⁹³ Freixes, in: Martínez García (Hrsg.), La Orden de Protección Europea, 2016, S. 15.

²⁹⁴ Regierungskonferenz EU. Erklärungen zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon angenommen hat. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_5&format=PDF

²⁹⁵ Europäische Union. Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung nach Lissabon) 13. Dezember 2007.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

²⁹⁶ Europäische Union. Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung nach Lissabon) 13. Dezember 2007.

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.SPA&toc=OJ:C:2016:202:TOC#C_2016202ES.01001301

anzumerken, dass die EU auf politischer Ebene eine aktivere Rolle im Kampf gegen die Gewalt gegen Frauen übernommen hat.

Im Jahr 2010 intensivierte die EU ihre politische Arbeit im Bereich Gewalt gegen Frauen einschließlich der häuslichen Gewalt gegen Frauen. Das europäische Parlament betonte in seiner EntschlieÙung vom 10. Februar 2010 über die Gleichstellung von Frauen und Männern in der EU:

„(...) wie wichtig die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen für die Erreichung der Gleichstellung von Frauen und Männer ist; fordert die Kommission auf, mit der Ausarbeitung eines Vorschlags für eine allgemeine Richtlinie zur Vorbeugung und Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Frauen, einschließlich des Frauenhandels, zu beginnen.“²⁹⁷

Andererseits erklärt die europäische Kommission in einer Mitteilung vom 5. März 2010 Folgendes:

„Europa toleriert keine geschlechtsspezifische Gewalt. Wir werden unsere Bemühungen, allen Formen von Gewalt ein Ende zu setzen und den Betroffenen Beistand zu leisten, noch verstärken. Wir werden einen umfassenden, effektiven politischen Handlungsrahmen zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt entwickeln. Wir werden die Maßnahmen zur Abschaffung weiblicher Genitalverstümmelung und anderer Gewaltakte im Rahmen unserer Kompetenzen, unter anderem mit Hilfe des Strafrechts, intensivieren.“²⁹⁸

Daraufhin reagiert die Kommission auf diese Herausforderungen mit einer Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015, in der ein umfassender Ansatz zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt auf

²⁹⁷ Europäisches Parlament. EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 10. Februar 2010 zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Europäischen Union. <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0021+0+DOC+XML+V0//ES>

²⁹⁸ Europäische Kommission. Ein verstärktes Engagement für die Gleichstellung von Frauen und Männern Eine Frauen-Charta, 2010. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52010DC0078>

europäischer Ebene festgesetzt wird.²⁹⁹ Der europäische Rat verpflichtet sich seinerseits in den Schlussfolgerungen vom 7. März 2011 zum Europäischen Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter (2011-2020) „(...) *alle Formen der Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen, um sicherzustellen, dass Frauen ihre Menschenrechte uneingeschränkt wahrnehmen, und um die Gleichstellung der Geschlechter zu verwirklichen, auch im Hinblick auf integratives Wachstum*“³⁰⁰ und fordert auf, folgende entscheidende Schritte einzuleiten, um sämtliche Formen der Gewalt gegen Frauen zu beseitigen:

“a) Annahme, Umsetzung und Überwachung von nationalen Strategien und Unionsstrategien zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen;

b) Verbesserung der Prävention von Gewalt gegen Frauen und des Schutzes der Opfer oder potenziellen Opfer, einschließlich Frauen aus allen benachteiligten Gruppen, und

c) Hervorhebung der Rolle und Verantwortung von Männern und Jungen bei der Beseitigung der Gewalt gegen Frauen.”³⁰¹

Auf diese Weise bekräftigt die EU erneut ihre Absicht, die Gewalt gegen Frauen zu beseitigen und dies als vorrangiges Ziel der europäischen Politik festzulegen.

Eine weitere sehr wichtige Maßnahme der EU im Kampf gegen geschlechtsspezifische Gewalt ist die Einführung des Daphne Programms, das 1997 begann und auf Grund seines Erfolgs bis heute erneuert wurde.³⁰²

²⁹⁹ Europäische Kommission. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen vom 21. September 2010: Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aem0037>

³⁰⁰ Rat der Europäischen Union. Schlussfolgerungen des Rates vom 7. März 2011 zum Europäischen Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter (2011-2020).

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52011XG0525\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52011XG0525(01))

³⁰¹ Rat der Europäischen Union. Schlussfolgerungen des Rates vom 7. März 2011 zum Europäischen Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter (2011-2020).

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52011XG0525\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52011XG0525(01))

³⁰² Daphne-Programm I 2000-2003.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A133062>

Durch dieses Programm werden sämtliche Projekte und konkrete Maßnahmen finanziert, die zur Verstärkung der Verhütung und Bekämpfung der Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen dienen, sei es im privaten oder öffentlichen Bereich, einschließlich sexueller Ausbeutung und Menschenhandel.

Aufgrund der Unkenntnis über den Umfang der Gewalt gegen Frauen in der EU wurde seitens der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) eine europaweite Erhebung durchgeführt, deren Ergebnisse im Jahr 2014 veröffentlicht wurden. Der Bericht „Gewalt gegen Frauen: eine EU-weite Erhebung“³⁰³ basiert auf Interviews mit 42.000 Frauen im Alter zwischen 18 und 74 Jahren aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten (1.500 Interviews pro Mitgliedstaat). In den Interviews wurden Fragen zur körperlichen, psychischen und ökonomischen Gewalt, einschließlich häuslicher Gewalt, gestellt. Die Ergebnisse der Studie waren verheerend, denn:

- Jede dritte Frau (33 %) hat seit ihrem 15. Lebensjahr körperliche und/oder sexuelle Gewalt erfahren.
- In den 12 Monaten vor der Befragung der Erhebung haben 8 % der Frauen körperliche und/oder sexuelle Gewalt erfahren.
- Jede zehnte Frau hat seit ihrem 15. Lebensjahr eine Form der sexuellen Gewalt erfahren.
- Jede zwanzigste Frau wurde seit ihrem 15. Lebensjahr vergewaltigt.
- Von den Frauen, die in einer Beziehung mit einem Mann sind oder waren, haben 22 % körperliche und/oder sexuelle Gewalt erfahren.

Daphne-Programm II 2004-2008.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:133299>

Daphne-Programm III, als Teil des Generellen Programms "Grundrechte und Justiz" für den Zeitraum 2007-2013.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32007D0779>

Programm "Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft" für den Zeitraum 2014 bis 2020. Aufgrund des langjährigen Erfolgs des Daphne-Programms, wird der Name "Daphne" für Maßnahmen zur Bekämpfung der Gewalt weiterverwendet.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013R1381>

³⁰³ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte. "Violence against women: an EU-wide survey", 2014.

<http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>

- Von den Frauen, die in der Erhebung angeben, dass sie von ihrem derzeitigen Partner/ihrer derzeitigen Partnerin vergewaltigt wurden, sagt etwa ein Drittel (31%), dass sie von ihrem Partner/ihrer Partnerin mindestens sechs Mal vergewaltigt wurden.
- Die Ergebnisse der Erhebung zeigen, dass zwei von fünf Frauen (43 %) einer Form psychischer Gewalt entweder durch den derzeitigen oder einen früheren Partner/die derzeitige oder eine frühere Partnerin ausgesetzt waren.
- Jede zweite Frau (55 %) hat mindestens einmal seit dem 15. Lebensjahr sexuelle Belästigung erlebt.

Hinsichtlich der Ergebnisse bezüglich der Gewalt in der Partnerschaft weist die Studie darauf hin, dass „die Häufigkeit von Gewalt in der Partnerschaft eine neue politische Fokussierung auf Ebene der EU und ihrer Mitgliedstaaten erfordert. (...) Um wirkungsvoll auf Missbrauch in Beziehungen zu reagieren, muss der Staat in seinen Reaktionen Gewalt in der Partnerschaft als eine öffentliche und nicht als eine private Angelegenheit behandeln.“³⁰⁴

Der Bericht weist nicht nur erschreckende Zahlen auf, sondern stellt ebenfalls die Wirksamkeit der Politik und Gesetzgebung auf nationaler und europäischer Ebene im Bereich Gewalt gegen Frauen in Frage. Die Tatsache, dass nach den Ergebnissen der Studie nur 33% der Opfer von Gewalt in der Partnerschaft entweder die Polizei oder eine andere Einrichtung wie z. B. eine Organisation zur Opferbetreuung kontaktierten, zeigt einen deutlichen Mangel an Vertrauen und Wirksamkeit der bestehenden Gesetzgebung und Politik auf. Die Staatsanwältin gegen Gewalt gegen Frauen, Pilar Martín Nájera, erklärt diesbezüglich, dass, „(...) im Bereich der Gewalt gegen Frauen einzudringen, keine einfache Sache ist. In der reichlichen Kasuistik Europas stehen Ursachen und Folgen, Ursprung und Auswirkungen, Maßnahmen zur Bekämpfung und das Endziel der Beseitigung nicht immer im Einklang. Um diese „Meta-Gewalt“ (verschiedenen Arten von Gewalt in einer) zu beseitigen, ist folglich mehr als politischer Wille erforderlich. Eine

³⁰⁴ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte. „Violence against women: an EU-wide survey“, 2014.
<http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>

umfassende Überprüfung muss sowohl *ad intra* seitens der Mitgliedstaaten als auch *ad extra* auf übernationaler Ebene durchgeführt werden (...).³⁰⁵

4.1.2. Gewalt gegen Frauen in der Europäischen Union: justizielle Zusammenarbeit und Opferschutz

Die EU ist nicht befugt, rechtsverbindliche Vorschriften zum Thema Gewalt gegen Frauen zu erlassen. Zwar sieht die Erklärung Nr. 19 zu Artikel 8 des AEUV vor, dass häusliche Gewalt gegen Frauen seitens der EU bekämpft werden muss, jedoch ist die genannte Erklärung nicht rechtsverbindlich. Dennoch gibt es andere Wege, um die Rechte und Freiheiten der Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt in der EU zu gewährleisten. In diesem Sinne hat sich die EU dazu entschieden, die Rechtsvorschriften im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit und des Opferschutzes zu verstärken, was letzten Endes eine Verbesserung des Schutzes der Opfer der Gewalt gegen Frauen im Allgemeinen und der Frauen-Opfer häuslicher Gewalt insbesondere mit sich bringt.

Im Rahmen der Verabschiedung des Stockholm-Programms im Jahr 2010 wählt die EU die Vollendung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als eine ihrer politischen Prioritäten für den Zeitraum 2010-2014.³⁰⁶ Das Stockholmer Programm konzentriert sich auf die Notwendigkeit der Verstärkung der justiziellen Zusammenarbeit sowie die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen innerhalb Europas, sodass Opfer von Straftaten ihr Recht, sich innerhalb der EU frei zu bewegen, ohne Einschränkungen ausüben können. Der Stockholmer Aktionsplan sah seinerseits vor, dass die Europäische Kommission einen Gesetzesvorschlag bezüglich des Opferschutzes einschließlich einer Europäischen

³⁰⁵ *Martín Nájera*, Orden Europea de Protección, 2016. S. 4.

³⁰⁶ Europäische Union. Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, 2010.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:jl0034>

Schutzanordnung in die Wege leiten sollte³⁰⁷. “Jedoch waren die vorgesehenen politischen Ziele sowie die legislativen Maßnahmen beider Instrumente (Programm und Aktionsplan) äußerst umfassend. Der Opferschutz und insbesondere der Schutz von Opfern geschlechtsbezogener Gewalt, die in Ausübung ihres Rechtes auf Freizügigkeit sich in einen anderen Mitgliedstaat begaben, in dem sie nicht ansässig oder dessen Staatsangehörige sie nicht waren, war eine der großen kurzfristigen Herausforderungen.“³⁰⁸

Vor diesem Hintergrund begann in der EU eine neue Etappe, in der Opferschutz und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen eine führende Rolle übernahm. Bis zu diesem Zeitpunkt gab es sämtliche Regelungen in diesem Bereich, von denen folgende besonders erwähnenswert sind:

- Rahmenbeschluss des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren³⁰⁹
- Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten³¹⁰
- Richtlinie 2004/80/EG des Rates vom 29. April 2004 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten³¹¹

Doch erst nach der Durchführung und Weiterentwicklung des Stockholm-Programms sowie dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon in 2009³¹² findet in der EU ein echter Durchbruch im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und des Opferschutzes statt. Im Vertrag von

³⁰⁷ Europäische Union. Aktionsplan zum Stockholmer Programm, 2010.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:jl0036>

³⁰⁸ *Martín Martínez*, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2011, S. 408.

³⁰⁹ Europäischer Rat. Rahmenbeschluss des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren, 2001.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32001F0220>

³¹⁰ Europäischer Rat. Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, 2002.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32002F0584>

³¹¹ Europäischer Rat. Richtlinie 2004/80/EG des Rates vom 29. April 2004 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten, 2004.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32004L0080>

³¹² Europäische Union. Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 2007.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT>

Lissabon werden zahlreiche Vorschriften festgelegt, die zur Intensivierung und Verbesserung der justiziellen sowie polizeilichen Zusammenarbeit innerhalb der EU dienen. Darüber hinaus dienen die Änderungen, die sich aus dem Vertrag von Lissabon ergeben, ebenfalls zur Verstärkung des Opferschutzes auf europäischer Ebene. In diesem Sinne ist es erforderlich, folgende Artikel zu analysieren:

- Artikel 76 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)

“Die in den Kapiteln 4 und 5 genannten Rechtsakte sowie die in Artikel 74 genannten Maßnahmen, mit denen die Verwaltungszusammenarbeit in den Bereichen der genannten Kapitel gewährleistet wird, werden wie folgt erlassen:

a) auf Vorschlag der Kommission oder

b) auf Initiative eines Viertels der Mitgliedstaaten.”³¹³

Dies ist eine der wichtigsten Neuheiten des Lissabonner Vertrages. Artikel 76 AEUV sieht vor, dass nicht nur die Kommission, sondern auch auf Initiative eines Viertels der Mitgliedstaaten Rechtsakte im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen erlassen werden können. Somit findet das bis zu diesem Zeitpunkt legislative Monopol der Kommission ein Ende.

- Artikel 82 AEUV

“ (1) Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in der Union beruht auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen und umfasst die Angleichung der Rechtsvorschriften

³¹³ Europäische Union. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung post-Lissabon) 26. Oktober 2012
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

der Mitgliedstaaten in den in Absatz 2 und in Artikel 83 genannten Bereichen.

Das Europäische Parlament und der Rat erlassen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen, um

a) Regeln und Verfahren festzulegen, mit denen die Anerkennung aller Arten von Urteilen und gerichtlichen Entscheidungen in der gesamten Union sichergestellt wird;

b) Kompetenzkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten zu verhindern und beizulegen;

c) die Weiterbildung von Richtern und Staatsanwälten sowie Justizbediensteten zu fördern;

d) die Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden oder entsprechenden Behörden der Mitgliedstaaten im Rahmen der Strafverfolgung sowie des Vollzugs und der Vollstreckung von Entscheidungen zu erleichtern.

(2) Soweit dies zur Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen mit grenzüberschreitender Dimension erforderlich ist, können das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Richtlinien Mindestvorschriften festlegen. Bei diesen Mindestvorschriften werden die Unterschiede zwischen den Rechtsordnungen und -traditionen der Mitgliedstaaten berücksichtigt.

Die Vorschriften betreffen Folgendes:

a) die Zulässigkeit von Beweismitteln auf gegenseitiger Basis zwischen den Mitgliedstaaten;

b) die Rechte des Einzelnen im Strafverfahren;

c) die Rechte der Opfer von Straftaten;

d) sonstige spezifische Aspekte des Strafverfahrens, die zuvor vom Rat durch Beschluss bestimmt worden sind; dieser Beschluss wird vom Rat einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments erlassen.

Der Erlass von Mindestvorschriften nach diesem Absatz hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, ein höheres Schutzniveau für den Einzelnen beizubehalten oder einzuführen.

(...)“³¹⁴

Artikel 82 AEUV etabliert seinerseits hinsichtlich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zwei wichtige Bestimmungen. Einerseits sieht Artikel 82 Absatz 1 d) vor, dass Parlament und Rat Maßnahmen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und Vorschriften erlassen können, die zur Erleichterung der Zusammenarbeit der Justizbehörden im Rahmen der Strafverfolgung sowie des Vollzugs und der Vollstreckung dienen. Andererseits sieht Absatz 2 die Möglichkeit vor, dass Mindestvorschriften zum Thema Rechte der Opfer von Straftaten festgelegt werden.

- Art. 83 AEUV

“(1) Das Europäische Parlament und der Rat können gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Richtlinien Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität festlegen, die aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben.

Derartige Kriminalitätsbereiche sind: Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität.

³¹⁴ Europäische Union. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung post-Lissabon) 26. Oktober 2012
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

Je nach Entwicklung der Kriminalität kann der Rat einen Beschluss erlassen, in dem andere Kriminalitätsbereiche bestimmt werden, die die Kriterien dieses Absatzes erfüllen. Er beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

(...)''³¹⁵

Schließlich sieht Artikel 38 AEUV die Möglichkeit vor, dass Parlament und Rat Mindestvorschriften hinsichtlich der Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen etablieren, in denen besonders schwere Kriminalität herrscht und die eine grenzüberschreitende Dimension haben.

Mit der neuen Fassung des AEUV wurden die gegenseitige Anerkennung von Gerichtsentscheidungen sowie die Sicherstellung der Rechte der Opfer zu einem der Schwerpunkte der legislativen Tätigkeit der EU. Dank dessen und obwohl keine europäische rechtsverbindliche Regelung hinsichtlich der Gewalt gegen Frauen vorhanden war, wurden sämtliche rechtsverbindliche Instrumente zur Verstärkung des Opferschutzes erlassen, die zwar nicht ausdrücklich zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen erlassen wurden, jedoch ebenfalls zum Schutz der Frauen-Opfer von Gewalt dienen:

- Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung.³¹⁶
- Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI.³¹⁷

³¹⁵ Europäische Union. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung post-Lissabon) 26. Oktober 2012

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

³¹⁶ Europäisches Parlament und Rat. Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung, 2011.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

³¹⁷ Europäisches Parlament und Rat. Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI, 2012.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32012L0029>

- Verordnung (EU) Nr. 606/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen.³¹⁸

Die Richtlinie über die Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten, auch EU-Opferschutzrichtlinie genannt, erkennt eine Reihe von Rechten zugunsten der Opfer an, die letztlich die Gleichbehandlung der Opfer eines Strafverfahrens innerhalb der EU sicherstellen soll, ungeachtet der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes des Opfers. Somit kann sich jeder Unionsbürger auf die Bestimmungen dieser Richtlinie berufen, ohne einen zusätzlichen Nachteil erleiden zu müssen, für den Fall, dass die Straftat in einen EU-Staat stattgefunden hat, in dem der Unionsbürger nicht ansässig ist. Da in solchen Fällen die Hauptprobleme und Ungleichheiten ökonomischer und sprachlicher Natur sind, erkennt die besagte Richtlinie u. a. folgende Rechte an:

- ✓ Recht, im Kontakt mit einer Behörde zu verstehen und verstanden zu werden;
- ✓ Recht auf Information bei der ersten Kontaktaufnahme mit einer zuständigen Behörde;
- ✓ Recht auf eine schriftliche Bestätigung der Anzeige;
- ✓ Recht auf Dolmetscherleistung und Übersetzung;
- ✓ Recht der Opfer auf Informationen zu ihrem Fall;
- ✓ Recht auf Zugang zu Opferunterstützung;
- ✓ Anspruch auf rechtliches Gehör;
- ✓ Anspruch auf Kostenerstattung;
- ✓ Anspruch auf Prozesskostenhilfe;
- ✓ Recht auf Rückgabe von Vermögenswerten.

³¹⁸ Europäisches Parlament und Rat. Verordnung (EU) Nr. 606/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen, 2013.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0606>

Letztendlich etabliert die Richtlinie eine Reihe von Grundrechten, die seitens der nationalen Behörden anerkannt und respektiert werden müssen, sodass die Opfer keine zusätzlichen Schwierigkeiten erleiden müssen.

Hinsichtlich der Richtlinie über die Europäische Schutzanordnung und die Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen werden diese im nächsten Abschnitt umfassender analysiert.

4.2. Schutz der Frauen Opfer häuslicher Gewalt: die Richtlinie 2011/99/EU über die europäische Schutzanordnung und die europäische Verordnung Nr. 606/2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen

4.2.1. Vorgeschichte

Die EU verfügt leider über keine rechtsverbindliche Regelung zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen. „In Erwartung dieser globalen rechtsverbindlichen Strategie zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen in all ihren Dimensionen, die den von den Institutionen und den Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen entspricht, konsolidiert die Europäische Union ihre wichtigsten legislativen Entscheidungen in der inzwischen verschwundenen dritten Säule, d.h. im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts der Europäischen Union (...)“.³¹⁹ Mit der Einsetzung des Stockholmer Programms und der neuen Fassung des AEUV beginnt in der EU eine neue Etappe, in der Opferschutz, justizielle Zusammenarbeit und gegenseitige Anerkennung von straf- und zivilrechtlichen Entscheidungen zum Meilenstein der legislativen Tätigkeit werden. Besonders erwähnenswert sind die Richtlinie 2011/99/EU über die europäische Schutzanordnung sowie die europäische Verordnung Nr. 606/2013 über die gegenseitige

³¹⁹ *Oliveras/Vañó*, La orden europea de protección: Su aplicación a las víctimas de violencia de género, D.L. 2015, S. 32.

Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen. Hierfür gibt es verschiedene Gründe. Einerseits die Besonderheiten hinsichtlich deren Verabschiedung und andererseits, weil beide Rechtsinstrumente einen sehr ähnlichen Inhalt haben, der sich fast ausschließlich in der zivil- oder strafrechtlichen Natur der Entscheidungen, die anerkannt werden sollen, unterscheidet. Diese Umstände verdeutlichen den Schwierigkeitsgrad der Regulierung sämtlicher Materien auf europäischer Ebene sowie der Harmonisierung der unterschiedlichen nationalen Rechtsvorschriften seitens der EU. In diesem Zusammenhang erklärt Blanco-Morales, dass „die extritoriale Wirksamkeit der Opferschutzmaßnahmen sich in einem äußerst schwierigen Kontext bewegt, der stark von den substantiellen Unterschieden zwischen den verschiedenen Rechtssystemen in der Regulierung und Behandlung der geschlechtsspezifischen Gewalt geprägt ist.“³²⁰ D. h., es gibt erhebliche Unterschiede in der Regelung des Opferschutzes und der Bekämpfung der geschlechtsspezifischen Gewalt in den nationalen Rechtsordnungen der EU-Mitgliedstaaten. Dies führt unvermeidlich zur Einschränkung der Wirksamkeit von EU-Maßnahmen und Regelungen in diesem Bereich. Wie später analysiert wird, regulieren Deutschland und Spanien diese Rechtsgebiete aus verschiedenen Perspektiven. Dies verursacht erhebliche Probleme auf europäischer Ebene, wenn es z. B. darum geht, die gegenseitige Anerkennung von zivil- und strafrechtlichen Entscheidungen zu regulieren.

Der Stockholmer Aktionsplan sah vor, dass die Europäische Kommission einen Gesetzesvorschlag bezüglich des Opferschutzes einschließlich einer Europäischen Schutzanordnung in die Wege leiten sollte. Jedoch wurde die Richtlinie 2011/99/EU über die europäische Schutzanordnung schließlich seitens der spanischen Regierung durchgesetzt, die zu diesem Zeitpunkt im Rat der EU den Vorsitz führte. Aufgrund der beunruhigenden Ergebnisse der europaweiten Befragung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) über die Gewalt gegen Frauen in Europa wurde seitens der spanischen Präsidentschaft auf die dringende Notwendigkeit der

³²⁰ Blanco-Morales Limones, *Diario La Ley Digital* 8254/2014, S. 1.

Implementierung der europäischen Gesetzgebung zur Gewährleistung des Schutzes von Frauen, die Opfer von Gewalt sind, hingewiesen.

Der Richtlinienvorschlag wurde seitens der folgenden Mitgliedstaaten vorgelegt: Spanien, Belgien, Bulgarien, Estland, Finnland, Frankreich, Ungarn, Italien, Polen, Portugal, Rumänien und Schweden. Die Richtlinie über die europäische Schutzanordnung beruhte auf die festgelegte Zuständigkeit des Europäischen Parlaments und Rates hinsichtlich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen von Art. 82 AEUV. Auf diese Weise wurde zum Ersten Mal Gebrauch von Art. 76 AEUV gemacht, der, wie bereits erwähnt, vorsieht, dass nicht nur die Kommission, sondern auch auf Initiative eines Viertels der Mitgliedstaaten Rechtsakte im Bereich polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen erlassen werden können. Aus diesem Grund wurde die Debatte über den Richtlinienvorschlag nicht nur auf technischer, sondern auch auf politischer Ebene recht intensiv. Da einerseits die Kommission ihr legislatives Monopol nicht aufgeben wollte, äußerte sie scharfe Kritik gegen den Richtlinienvorschlag. Andererseits gab es eine Gruppe von Mitgliedstaaten (darunter Deutschland³²¹), die die Zuständigkeit nach Art 82 AEUV bestritten. Als Begründung gaben sie an, dass sich der Richtlinienvorschlag nicht ausschließlich auf Strafsachen konzentrierte, da in vielen Mitgliedstaaten die Schutzanordnungen zivil- und/oder verwaltungsrechtliche Maßnahmen sind.³²²

Aufgrund all dieser Widrigkeiten konzentrierte sich die Endfassung der Richtlinie über die europäische Schutzanordnung ausschließlich auf die Anerkennung von strafrechtlichen Schutzmaßnahmen, die allgemein zugunsten von jedem Opfer (nicht nur Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt) erlassen wurden. Was den subjektiven Anwendungsbereich der Richtlinie betrifft, so sollte die Richtlinie ursprünglich ein europäisches

³²¹ Weitere Informationen über die Gründe der Bundesregierung, sich der vorgeschlagenen Richtlinie über die Europäische Schutzanordnung zu widersetzen, in: *Burchard*, in: Martínez García (Hrsg.), *La Orden de Protección Europea*, 2016, S. 173 ff.

³²² Weitere Informationen über das Genehmigungsverfahren der Richtlinie 2011/99/UE über die europäische Schutzanordnung: *Martín Martínez*, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2011, 407 ff.

Instrument zum Schutz der Opfer häuslicher Gewalt sein, das schließlich zu einem Instrument für den Schutz aller Opfer im Allgemeinen, unabhängig vom Geschlecht, wurde. In diesem Zusammenhang weist Martínez García darauf hin, dass “ (...) es offensichtlich ist festzustellen, dass der Schutz der Frauen nicht der Leitfaden dieses Kräftemessens zwischen Befugnissen sein konnte, sondern dass es mit den Opfern verallgemeinert werden musste. All dies hat zu konzeptionellen Fehlern geführt, die mit dem fehlenden ‚öffentlichen‘ Interesse an diesen Fragen der Geschlechterungleichheit zusammenhängen: das heißt, der Schutz des Geschlechts (Frauen) wurde mit der Familie in Verbindung gebracht, (der man Zivilschutz gewährt).”³²³

Infolgedessen wurde die Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung erlassen³²⁴. Da die besagte Richtlinie die Anerkennung von zivilrechtlichen Schutzmaßnahmen nicht umfasste, wurde zwei Jahre später die Verordnung (EU) Nr. 606/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen erlassen.³²⁵ Somit wurde die europäische Regulierung im Bereich der Anerkennung von Schutzmaßnahmen vervollständigt. Hierbei ist zu beachten, wie unter den folgenden Überschriften aufgeführt, dass diese Regelung (sowohl die Richtlinie als auch die Verordnung) sich weder auf die Anerkennung jeder Form von Schutzmaßnahmen bezieht noch in allen EU-Mitgliedstaaten anwendbar ist.

In Bezug auf die Richtlinie über die Europäische Schutzanordnung weist Montiel Roig darauf hin, dass “(...) es sich um einen bedeutenden Beitrag zum Aufbau eines europäischen Rechtsrahmens und auch zum Aufbau eines

³²³ Martínez García, in: dies. (Hrsg.), *La Orden de Protección Europea*, 2016, S. 40 ff.

³²⁴ Europäisches Parlament und Rat. Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung, 2011.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

³²⁵ Europäisches Parlament und Rat. Verordnung (EU) Nr. 606/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen, 2013.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0606>

Rahmens für Rechte und damit für die tatsächliche Gleichstellung der europäischen Bürgerinnen und Bürger handelt.”³²⁶ Gleichwohl ist es auffällig, dass für die Regelung der gegenseitigen Anerkennung von Schutzmaßnahmen vermeintlich zwei Instrumente erforderlich sind. Die künstliche Unterscheidung zwischen der Anerkennung von Schutzmaßnahmen zivilrechtlicher und strafrechtlicher Art ist unnötig. In diesem Sinne erklärt Martínez García, dass “(...) mit der Europäischen Schutzanordnung eine Art Experiment oder Neugewichtung des Befugnisse zwischen der Kommission und dem Bündnis zwischen Parlament und Rat, wie es seit dem Vertrag von Lissabon festgelegt war, in Gang gesetzt wurde (...), mit der Folge, dass das legislative Monopol, das die Kommission bisher im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen hatte, aufgebrochen wurde. Seitdem ist es möglich, wenn ein Viertel der Mitgliedstaaten eine Gesetzesinitiative einleitet, diese auch durchzuführen, und genau das ist der Weg, der mit der Europäischen Schutzanordnung eingeleitet wurde. Nur so kann man die "Stümperei" verstehen, zu der die doppelte zivil- und strafrechtliche Regelung einer Angelegenheit geführt hat, die in der Europäischen Schutzanordnung durchaus hätte perfekt geregelt werden können, unabhängig davon, dass diese Angelegenheit in einigen Ländern vor Zivilgerichten verhandelt wird, was der Rechtstradition der Mitgliedstaaten entspricht und meiner Meinung nach für das Instrument der justiziellen Zusammenarbeit nicht entscheidend ist (...).”³²⁷

4.2.2. Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung

Die Verhandlungen zur Feststellung des Inhalts der Richtlinie waren äußerst schwierig. Ursprünglich war vorgesehen, dass die Richtlinie den Schutz der Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt in ganz Europa gewährleisten sollte,

³²⁶ *Montiel Roig*, in: Martínez García (Hrsg.), *La Orden de Protección Europea*, 2016, S. 27 ff.

unabhängig davon, ob es sich um zivil- oder strafrechtliche Schutzmaßnahmen handelte. Aufgrund der oben geschilderten Auseinandersetzungen konzentrierte sich die Richtlinie letztendlich ausschließlich auf strafrechtliche Schutzmaßnahmen, die allgemein zugunsten von jedem Opfer (nicht nur Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt) erlassen wurden. „Mit einem Anwendungsbereich, der nicht zwischen Gruppen von Opfern (Männer und Frauen) und auch nicht zwischen Arten von Gewalt unterscheidet, wurde im Dezember 2011 nach einer stürmischen Verhandlung die Richtlinie über die Europäische Schutzanordnung erlassen (...).“³²⁸

4.2.2.1. Die Europäische Schutzanordnung: Definition, Inhalt und Anwendungsbereich

Die Europäische Schutzanordnung zu definieren, war keine leichte Aufgabe. Der Hauptgrund dafür war, dass es keine eindeutige Definition von Schutzanordnung in Europa gibt. Damit die Definition der Europäischen Schutzanordnung mit den unterschiedlichen Definitionen der Mitgliedstaaten nicht kollidierte, musste die EU eine umfassende Definition festlegen. In diesem Sinne etabliert Art. 2.1 der Richtlinie Folgendes:

“ Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

1. „Europäische Schutzanordnung“ eine von einer Justizbehörde oder einer entsprechenden Behörde eines Mitgliedstaats getroffene Entscheidung im Zusammenhang mit einer Schutzmaßnahme, auf deren Grundlage eine Justizbehörde oder eine entsprechende Behörde eines anderen Mitgliedstaats nach dessen eigenem nationalen Recht eine beziehungsweise mehrere geeignete Maßnahmen ergreift, um den Schutz der geschützten Person in diesem Mitgliedstaat fortzuführen; ”³²⁹

³²⁸ Arangüena Fanego, Revista de Derecho Comunitario Europeo 2015, S. 496.

³²⁹ Europäisches Parlament und Rat. Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung, 2011.

Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Schutzmechanismen der verschiedenen Mitgliedstaaten vom Inhalt und der Art unterschiedlich sind, musste die EU ein ebenso umfassendes Konzept von Schutzmaßnahmen festlegen:

“2. „Schutzmaßnahme“ eine im anordnenden Staat nach dessen nationalem Recht und nationalen Verfahren ergangene Entscheidung in Strafsachen, mit der einer gefährdenden Person ein/eine oder mehrere der in Artikel 5 genannten Verbote oder Beschränkungen auferlegt werden, um eine geschützte Person vor einer strafbaren Handlung zu schützen, die ihr Leben, ihre physische oder psychische Integrität, ihre Würde, ihre persönliche Freiheit oder ihre sexuelle Integrität gefährden könnte; ”³³⁰

Die Richtlinie wird schließlich nur zur Anerkennung von strafrechtlichen Entscheidungen angewendet. Somit können Schutzmaßnahmen, die in Strafsachen seitens nationaler Behörden erlassen wurden, in anderen Mitgliedstaaten anerkannt und vollstreckt werden. Es handelt sich daher, um ein Rechtsinstrument zur Anerkennung von Entscheidungen und nicht um ein Rechtsinstrument zur Harmonisierung der nationalen Gesetzgebung der Mitgliedstaaten. „Ihr Ziel ist nicht die Einheitlichkeit hinsichtlich der Schutzmaßnahmen, die der nationale Gesetzgeber einführen kann, sicherzustellen, sondern die existierenden bestehenden Grenzen für den effektiven Schutz der Opfer zu beseitigen, unabhängig davon, wo sich das Opfer befindet.“³³¹ In diesem Sinne etabliert die Erwägung 10 Folgendes:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

³³⁰ Europäisches Parlament und Rat. Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung, 2011.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

³³¹ Carrasquero Cepeda, Cuaderno Electrónico de Estudios Jurídicos 2014, S. 99.

“Diese Richtlinie gilt für Schutzmaßnahmen in Strafsachen und erstreckt sich somit nicht auf Schutzmaßnahmen in Zivilsachen. Für die Vollstreckbarkeit einer Schutzmaßnahme gemäß dieser Richtlinie ist es nicht erforderlich, dass eine rechtskräftige Entscheidung über die Straftat ergangen ist. Auch ist unerheblich, ob eine straf-, zivil- oder verwaltungsrechtliche Behörde die Schutzmaßnahme anordnet. Diese Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht dazu, ihr nationales Recht zu ändern, um Schutzmaßnahmen im Rahmen von Strafverfahren anordnen zu können.”

Obwohl die Richtlinie nur Anwendung findet, wenn es sich um Schutzmaßnahmen in Strafsachen handelt, ist es demzufolge nicht nötig, dass die Entscheidung über die Straftat rechtskräftig ist, und es ist auch nicht erforderlich, dass die Behörde, die die Schutzmaßnahme anordnet, eine strafrechtliche Behörde ist, diese kann auch eine zivil- oder verwaltungsrechtliche Behörde sein. Wichtig ist, dass es sich um eine Schutzmaßnahme in Strafsachen handelt. „Da die Richtlinie den Respekt gegenüber den unterschiedlichen Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten verkündet, war eine gewisse Flexibilität hinsichtlich der zuständigen Erlass- und Vollstreckungsbehörden gefragt (...).“³³² Um eine harmonische Abwicklung zu gewährleisten, sieht die Richtlinie darüber hinaus vor, dass die Mitgliedstaaten der Kommission mitteilen, welche nationalen Behörden für den Erlass und die Vollstreckung der Europäischen Schutzanordnung zuständig sind (Art. 3)³³³. Zudem sieht die Richtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten eine zentrale Behörde zur Übermittlung und Entgegennahme der Europäischen Schutzanordnungen vorsehen, um die Kommunikation zwischen Behörden aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten zu vereinfachen (Art. 4)³³⁴.

³³² Oliveras/Vañó, La orden europea de protección: Su aplicación a las víctimas de violencia de género, D.L. 2015, S. 38-39.

³³³ Europäisches Parlament und Rat. Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

³³⁴ Europäisches Parlament und Rat. Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

Die Richtlinie besteht aus 42 Erwägungsgründen, die äußerst hilfreich für die Auslegung der Richtlinie sind, und aus 25 Artikeln und zwei Anhängen. Der erste Anhang beinhaltet das Musterformular der Europäischen Schutzanordnung und der zweite das Musterformular zur Benachrichtigung im Falle der Nichteinhaltung der Schutzmaßnahme.

Gemäß den Erwägungsgründen 41 und 42 sind sowohl Irland als auch Dänemark nicht an der Annahme dieser Richtlinie beteiligt und dadurch weder an diese gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet.

Andererseits muss erläutert werden, dass die Europäische Schutzanordnung nicht unbeschränkt für das gesamte Unionsgebiet erlassen wird. *„Eine Europäische Schutzanordnung kann (nur) erlassen werden, wenn die geschützte Person beschließt, ihren Wohnsitz in einen anderen Mitgliedstaat zu verlegen oder ihren Wohnsitz bereits in einem anderen Mitgliedstaat hat oder wenn die geschützte Person beschließt, sich in einem anderen Mitgliedstaat aufzuhalten oder sich bereits in einem anderen Mitgliedstaat aufhält.“*, (Art. 6.1)³³⁵. D.h., “(...) nur bei Standortwechsel in einen anderen Mitgliedstaat ist sie von Bedeutung: eine Europäische Schutzanordnung kann nur erlassen werden, sofern eine Versetzung zu einem anderen Mitgliedstaat vorgesehen ist.”³³⁶ Wir haben es folglich mit einer territorial beschränkten Maßnahme zu tun, denn, „der Erlass einer Europäischen Schutzanordnung impliziert keinen gültigen Titel im gesamten Unionsgebiet. Die nationale Behörde erlässt die Europäische Schutzanordnung für einen konkreten Mitgliedstaat oder eine Gruppe von Mitgliedstaaten, die immer genau bezeichnet sind.”³³⁷ Andererseits muss daran erinnert werden, dass die Europäische Schutzanordnung nicht ausschließlich von Opfern

³³⁵ Europäisches Parlament und Rat. Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

³³⁶ Chaparro Matamoros, Rev. Boliv. de Derecho 2012, S. 24.

³³⁷ Blanco-Morales Limones, Diario La Ley Digital 8254/2014, S. 3.

geschlechtsspezifischer Gewalt beantragt werden können, sondern von jedem Opfer, unabhängig von Alter oder Geschlecht. Die Richtlinie sieht jedoch vor, dass sowohl die geschützte als auch die gefährdende Person natürliche Personen sein müssen (Art. 2).³³⁸

Eine Europäische Schutzanordnung kann nur erlassen werden, wenn vorab eine Schutzmaßnahme seitens eines Mitgliedstaates erlassen wurde. „Die Europäische Schutzanordnung setzt die Existenz einer von einem Mitgliedstaat vorläufig oder endgültig erlassenen strafrechtlichen Maßnahme voraus. (...) Damit eine Schutzmaßnahme nach den Vorschriften der Richtlinie geltend gemacht wird, ist es nicht notwendig, dass eine rechtskräftige Entscheidung über die Straftat ergangen ist.“³³⁹ Des Weiteren etabliert Artikel 5, dass zum Erlass einer Europäischen Schutzanordnung die seitens der nationalen Behörde erlassene Schutzmaßnahme der gefährdenden Person ein/eine oder mehrere der folgenden Verbote oder Beschränkungen auferlegen sollte:

“a) das Verbot des Betretens bestimmter Räumlichkeiten, Orte oder festgelegter Gebiete, in beziehungsweise an denen sich die geschützte Person aufhält, oder die sie aufsucht;

b) das Verbot oder die Regelung jeglicher Form der Kontaktaufnahme — auch telefonisch, auf elektronischem Weg oder per Post oder Fax oder mit anderen Mitteln — mit der geschützten Person oder

c) das Verbot, sich der geschützten Person auf eine geringere als die festgelegte Entfernung zu nähern, oder eine Regelung dazu.“³⁴⁰

³³⁸ Europäisches Parlament und Rat. Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung, 2011.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

³³⁹ Blanco-Morales Limones, Diario La Ley Digital 8254/2014, S. 3.

³⁴⁰ Europäisches Parlament und Rat. Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung, 2011.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

Daher kann die Europäische Schutzanordnung nur erlassen und vollzogen werden, wenn die nationale Schutzanordnung, auf die die Europäische Schutzanordnung beruht, die o. g. Verbote oder Beschränkungen vorsieht. Folglich kann der Schluss gezogen werden, dass die Europäische Schutzanordnung kein unabhängiges Rechtsinstrument ist und nicht als autonome Schutzmaßnahme definiert werden kann. Denn die Existenz der Europäischen Schutzanordnung hängt von der vorherigen Existenz einer Schutzmaßnahme ab, die seitens einer zuständigen nationalen Behörde des anordnenden Staates erlassen wurde. Es handelt sich also eher um einen Weg, über den eine von einer nationalen Behörde eines Mitgliedstaats erlassene Schutzmaßnahme in einem anderen Mitgliedstaat anerkannt und vollstreckt werden kann.

Die Liste von Verbote und Beschränkungen, die Artikel 5 vorsieht, ist eine geschlossene Liste. Jedoch etabliert Erwägungsgrund 19 Folgendes:

“Diese Richtlinie enthält eine erschöpfende Aufzählung von Verboten und Beschränkungen, die, wenn sie im anordnenden Staat angeordnet wurden und in der Europäischen Schutzanordnung enthalten sind, im vollstreckenden Staat innerhalb der in dieser Richtlinie vorgesehenen Grenzen anerkannt und vollstreckt werden sollten. Andere Arten von Schutzmaßnahmen können auf nationaler Ebene bestehen, wie die Verpflichtung für die gefährdende Person, sich an einem bestimmten Ort aufzuhalten, sofern diese Verpflichtung in nationalem Recht vorgesehen ist. Solche Maßnahmen können im anordnenden Staat im Rahmen des Verfahrens angeordnet werden, dass zur Anordnung einer der Schutzmaßnahmen führt, die gemäß dieser Richtlinie die Grundlage für die Europäische Schutzanordnung sein können.”³⁴¹

³⁴¹ Europäisches Parlament und Rat. Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

Ziel dieser Richtlinie ist die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit und Aufenthalt in der EU zu erleichtern bzw. zu gewährleisten. „Hierdurch soll die Europäische Schutzanordnung zum Schutz der Personen, die sich in einer Gefahrensituation befinden, beitragen und andere bereits existierende Rechtsinstrumente, ergänzen (...).“³⁴² Da im Bereich Opferschutz auf europäischer Ebene bereits andere spezifische Rechtsinstrumente gegeben sind, ist die Richtlinie ausschließlich anwendbar, insofern folgende Rechtsinstrumente keine Anwendung finden:

- Verordnung (EU) Nr. 1215/2012 des europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen.³⁴³
- Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 des Rates vom 27. November 2003 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung.³⁴⁴
- Haager Übereinkommen von 1996 über die Elterliche Verantwortung und Schutz von Kindern.³⁴⁵
- Haager Übereinkommen vom 25. Oktober 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte der internationalen Kindesentführung.³⁴⁶
- Rahmenbeschluss 2008/947/JI des Rates vom 27. November 2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile und Bewährungsentscheidungen im Hinblick auf die

³⁴² Carrasquero Cepeda, Cuaderno Electrónico de Estudios Jurídicos 2014, S. 98.

³⁴³ Europäisches Parlament und Rat. Verordnung (EU) Nr. 1215/2012 vom 12. Dezember 2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32012R1215>

³⁴⁴ Europäischer Rat. Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 vom 27. November 2003 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1347/2000.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32003R2201>

³⁴⁵ Haager Konferenz. Übereinkommen vom 19. Oktober 1996 über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Maßnahmen zum Schutz von Kindern.

<https://www.hcch.net/de/instruments/conventions/full-text/?cid=70>

³⁴⁶ Haager Konferenz. Übereinkommen vom 25. Oktober 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung.

<https://www.hcch.net/de/instruments/conventions/full-text/?cid=24>

Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen.³⁴⁷

- Rahmenbeschluss 2009/829/JI des Rates vom 23. Oktober 2009 über die Anwendung - zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union - des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft.³⁴⁸

Letztlich wird darauf hingewiesen, dass, da es sich hier um eine Richtlinie handelt, diese seitens der Mitgliedstaaten umgesetzt werden muss. Aus diesem Grund etabliert die Richtlinie Folgendes:

„Die Mitgliedstaaten setzen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um dieser Richtlinie bis zum 11. Januar 2015 nachzukommen.“ (Art. 21.1)³⁴⁹

Sowohl das deutsche als auch das spanische Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie werden im letzten Abschnitt dieses Kapitels analysiert.

4.2.2.2. Verfahren zum Erlass, Anerkennung und Vollstreckung der Europäischen Schutzanordnung

Hinsichtlich des Erlasses einer Europäischen Schutzanordnung, ist es wie bereits erläutert notwendig, dass die geschützte Person sich in einem anderen Mitgliedstaat aufhält oder ihren Sitz in einen anderen Mitgliedstaat verlegt. Eine weitere Voraussetzung ist, dass im anordnenden Staat bereits eine

³⁴⁷ Europäischer Rat. Rahmenbeschluss 2008/947/JI vom 27. November 2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile und Bewährungsentscheidungen im Hinblick auf die Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32008F0947>

³⁴⁸ Europäischer Rat. Rahmenbeschluss 2009/829/JI des Rates vom 23. Oktober 2009 über die Anwendung - zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union - des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32009F0829>

³⁴⁹ Europäisches Parlament und Rat. Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung, 2011.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

Schutzmaßnahme nach nationalem Recht erlassen wurde. Im Falle, dass die geschützte Person die Absicht hat, ihren Sitz in einem anderen Mitgliedstaat zu verlegen, ist es empfehlenswert, dass diese Person den Erlass der Europäischen Schutzmaßnahme im anordnenden Staat beantragt. Wenn sich die geschützte Person aber bereits in einem anderen Mitgliedstaat aufhält, kann der Erlass der Europäischen Schutzanordnung auch im vollstreckenden Mitgliedstaat beantragt werden. In diesem Falle, muss die zuständige Behörde des vollstreckenden Staates die Behörde des anordnenden Staats kontaktieren, die die Schutzanordnung erlassen hat. Diese, d.h., die Behörde, die die Schutzanordnung auf nationaler Ebene erlassen hat, wird einzig und allein für den Erlass der Europäischen Schutzanordnung zuständig sein (Art. 6.3).³⁵⁰

Die zuständige Behörde des anordnenden Staats muss bei der Entscheidung über den Erlass einer Europäischen Schutzanordnung unter anderem Folgendes berücksichtigen: „(...) *die Länge des Zeitraums oder der Zeiträume, in dem beziehungsweise in denen sich die geschützte Person im vollstreckenden Staat aufzuhalten beabsichtigt, sowie auch, inwieweit Schutz benötigt wird.*“ (Art. 6.1).³⁵¹ Die Europäische Schutzanordnung kann aber nur erlassen werden, insofern die nationale Schutzanordnung auf der die Europäische Schutzanordnung beruht, die Voraussetzungen von Art. 5 erfüllt (Näherungs- und Kontaktverbot oder Beschränkungen).

„Es sei daran erinnert, dass der sachliche Anwendungsbereich der Richtlinie alle Opfer (Erwägungsgrund 9)³⁵² und nicht nur Opfer geschlechtsbezogener Gewalt umfasst. Zu diesen gehören auch «potenzielle» Opfer von

³⁵⁰ Europäisches Parlament und Rat. Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

³⁵¹ Europäisches Parlament und Rat. Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

³⁵² „*Es ist wichtig hervorzuheben, dass sich diese Richtlinie auf Schutzmaßnahmen für alle Opfer und nicht nur für die Opfer geschlechtsbezogener Gewalt bezieht und die Besonderheiten jeder betroffenen Art von Straftaten berücksichtigt werden.*“

Straftaten.”³⁵³ Hinsichtlich der Aktivlegitimation etabliert die Richtlinie, dass nur das Opfer (oder der Vormund oder Vertreter der betroffenen Person) den Erlass der Europäischen Schutzanordnung beantragen kann. D. h., die Europäische Schutzanordnung wird nicht automatisch erlassen, im Falle, dass die zuständige Behörde eine Schutzanordnung mit einem der Verbote oder einer der Beschränkungen von Art. 5 der Richtlinie erlässt und die betreffende Person ihren Sitz in einem anderen Mitgliedstaat verlegt oder entscheidet, sich temporär in einem anderen Mitgliedstaat aufzuhalten. Den Erlass der Europäischen Schutzanordnung muss seitens der betroffenen Person (oder seitens des Vormunds/Vertreters) beantragt werden. „Die Anordnung einer Europäischen Schutzanordnung von Amts wegen seitens der zuständigen Ausstellungsbehörde wird hiermit ausgeschlossen (...).”³⁵⁴ Die zuständige Behörde, die die nationale Schutzanordnung erlassen hat, ist dafür verantwortlich, die Opfer zu informieren, dass die Erlassung einer Europäischen Schutzanordnung beantragt werden kann, insofern die Anforderungen der Richtlinie hinsichtlich der Kriterien gemäß Artikel 5 gegeben sind. „Die Möglichkeit, dass der Antrag von Amts wegen, seitens der Staatsanwaltschaft oder einer öffentlichen Behörde gestellt wird, ist somit ausgeschlossen. Dies kann Probleme bei der Gewährleistung des Opferschutzes verursachen. Obwohl es gleichwohl wahr ist, dass in der Praxis das Opfer die Entscheidung der Sitzverlegung ins Ausland (trifft und) kennt.”³⁵⁵

Hinsichtlich der Rechte der gefährdenden Person etabliert Art. 6.4 Folgendes:

“Vor dem Erlass einer Europäischen Schutzanordnung steht der gefährdenden Person ein Anspruch auf rechtliches Gehör sowie ein Recht zur Anfechtung der Schutzmaßnahme zu, sofern ihr diese Rechte

³⁵³ Oliveras/Vañó, La orden europea de protección: Su aplicación a las víctimas de violencia de género, D.L. 2015, S. 40.

³⁵⁴ Carrasquero Cepeda, Cuaderno Electrónico de Estudios Jurídicos 2014, S. 101.

³⁵⁵ Cueto Moreno, ReDCE 2014, S. 233.

nicht bereits in dem zum Erlass der Schutzmaßnahme führenden Verfahren gewährt worden sind.”³⁵⁶

„In Anbetracht des Wortlauts der Richtlinie (...), kann festgestellt werden, dass die Entscheidung, die die Europäische Schutzanordnung erlässt, nicht anfechtbar ist, da die Richtlinie zu diesem Punkt keine ausdrückliche Regelung enthält; diese bezieht sich auf das Recht auf Anfechtung der Schutzmaßnahme, bevor die Europäische Schutzanordnung erlassen wird.”³⁵⁷

Hinsichtlich der Form und des Inhalts der Europäischen Schutzanordnung besagt Art. 7 der Richtlinie, dass die Europäische Schutzanordnung nach dem Musterformular in Anhang I ausgestellt werden muss. Dieses Formular enthält folgende Angaben:

“ a) Identität und Staatsangehörigkeit der geschützten Person sowie Identität und Staatsangehörigkeit ihres Vormunds oder ihres Vertreters, wenn die geschützte Person minderjährig oder geschäftsunfähig ist;

b) Tag, ab dem die geschützte Person im vollstreckenden Staat ihren Wohnsitz hat oder sich dort aufhalten möchte, und der Zeitraum oder die Zeiträume des Aufenthalts, sofern bekannt;

c) Name, Anschrift, Telefon- und Faxnummer sowie E-Mail-Adresse der zuständigen Behörde des Anordnungsstaats;

d) Angaben zu dem Rechtsakt (beispielsweise Nummer und Datum), der die Schutzmaßnahme, die dem Erlass der Europäischen Schutzanordnung zugrunde liegt, enthält;

³⁵⁶ Europäisches Parlament und Rat. Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

³⁵⁷ Hoyos Sancho, Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal 2015, S. 73.

- e) Zusammenfassung des Sachverhalts und der Umstände, die zum Erlass der Schutzmaßnahme im anordnenden Staat geführt haben;
- f) Verbote oder Beschränkungen, die der gefährdenden Person mit der Europäischen Schutzanordnung zugrunde liegenden Schutzmaßnahme auferlegt wurden, Dauer dieser Verbote oder Beschränkungen und gegebenenfalls Angabe der Sanktionen, die ein Verstoß gegen diese Verbote oder Beschränkungen nach sich zieht;
- g) gegebenenfalls Verwendung einer technischen Vorrichtung, die der geschützten Person oder der gefährdenden Person als Mittel zur Vollstreckung der Schutzmaßnahme zur Verfügung gestellt wurde;
- h) Identität und Staatsangehörigkeit der gefährdenden Person sowie ihre Kontaktangaben;
- i) sofern diese Angaben der zuständige Behörde des anordnenden Staats ohne weitere Nachforschungen bekannt ist, Angaben darüber, ob der geschützten Person und/oder der gefährdenden Person im anordnenden Staat Prozesskostenhilfe gewährt worden ist;
- j) gegebenenfalls eine Beschreibung sonstiger Umstände, die auf die Bewertung der Gefahr, die der geschützten Person droht, Einfluss haben könnten;
- k) gegebenenfalls ein ausdrücklicher Hinweis, dass ein Urteil im Sinne des Artikels 2 des Rahmenbeschlusses 2008/947/JI oder eine Entscheidung über Überwachungsmaßnahmen im Sinne des Artikels 4 des Rahmenbeschlusses 2009/829/JI bereits dem überwachenden Staat übermittelt wurde, sofern es sich dabei nicht um den vollstreckenden Staat der Europäischen Schutzanordnung handelt, sowie Angabe der für die Vollstreckung dieses Urteils oder dieser Entscheidung zuständigen Behörde dieses Staats.“³⁵⁸

³⁵⁸ Europäisches Parlament und Rat. Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

Im Falle, dass die Europäische Schutzanordnung erlassen wird, wird die zuständige Behörde des anordnenden Mitgliedstaates diese an die zuständige Behörde des vollstreckenden Mitgliedstaates übermitteln. Darüber hinaus sieht Art. 8 der Richtlinie vor, dass, für den Fall, dass die Behörde, die die Europäische Schutzanordnung erhält, nicht für die Vollstreckung der Europäischen Schutzanordnung zuständig ist, die Behörde diese an der zuständigen Behörde weiterleiten und die anordnende Behörde darüber informieren muss.³⁵⁹

Nachdem die Europäische Schutzanordnung der zuständigen Behörde des vollstreckenden Mitgliedstaates vorliegt, kann diese anerkannt werden oder nicht. Die Gründe für die Nichtanerkennung sind in Art. 10 der Richtlinie etabliert. Im Falle, dass die Europäische Schutzanordnung anerkannt wird, müssen die in Art. 9 vorgesehenen Maßnahmen ergriffen werden.

Obwohl Art. 9 der Richtlinie etabliert, dass die Europäische Schutzanordnung unverzüglich anerkannt werden muss, erfolgt die Anerkennung nicht automatisch, da die zuständige Behörde des vollstreckenden Mitgliedstaates prüfen muss, dass keiner der Nichtanerkennungsgründe von Art. 10 vorliegt, nämlich:

“a) die Europäische Schutzanordnung ist unvollständig oder wurde nicht innerhalb der von der zuständigen Behörde des vollstreckenden Staats gesetzten Frist vervollständigt;

b) die Anforderungen nach Artikel 5 sind nicht erfüllt;

c) die Schutzmaßnahme bezieht sich auf eine Handlung, die nach dem Recht des vollstreckenden Staats keine Straftat darstellt;

d) der Schutz leitet sich aus der Vollstreckung einer Sanktion oder Maßregel ab, die nach dem Recht des vollstreckenden Staats

³⁵⁹ Europäisches Parlament und Rat. Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung, 2011.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

Gegenstand einer Amnestie ist und sich auf eine Handlung oder eine Verhaltensweise bezieht, für die nach diesem Recht der vollstreckende Staat zuständig ist;

e) die gefährdende Person genießt nach dem Recht des vollstreckenden Staats Immunität, und diese Immunität macht den Erlass von Maßnahmen auf der Grundlage einer Europäischen Schutzanordnung unmöglich;

f) die strafrechtliche Verfolgung der gefährdenden Person wegen der Handlung oder der Verhaltensweise, aufgrund deren die Schutzmaßnahme erlassen wurde, ist nach dem Recht des vollstreckenden Staats verjährt und die Handlung oder die Verhaltensweise fällt nach seinem nationalen Recht in seine Zuständigkeit;

g) die Anerkennung der Europäischen Schutzanordnung würde dem Verbot der Doppelbestrafung (Grundsatz „ne bis in idem“) zuwiderlaufen;

h) die gefährdende Person kann aufgrund ihres Alters nach dem Recht des vollstreckenden Staats für die Handlung oder Verhaltensweise, aufgrund derer die Schutzmaßnahme erlassen wurde, nicht strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden;

i) die Schutzmaßnahme bezieht sich auf eine strafbare Handlung, die nach dem Recht des vollstreckenden Staats ganz oder zu einem großen oder wesentlichen Teil in dessen Hoheitsgebiet begangen worden ist.”³⁶⁰

“Die Zusammenstellung scheint einem Schema des *Numerus clausus* zu entsprechen, dergestalt dass die Anerkennung einer Anordnung nur auf der

³⁶⁰ Europäisches Parlament und Rat. Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung, 2011.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

Grundlage eines der bewerteten Gründe verweigert werden könnte.”³⁶¹ Andererseits ist die Bestimmung unter Buchstabe c)³⁶² auffallend, da sie impliziert, dass die zuständige Behörde im Vollstreckungsstaat die Anerkennung der Europäischen Schutzanordnung verweigern kann, wenn diese auf einer Schutzmaßnahme beruht, die auf der Grundlage einer Handlung erlassen wurde, die nach dem Recht des vollstreckenden Staats kein Verbrechen oder Vergehen darstellt, was eine Rückkehr zur Kontrolle der beiderseitigen Strafbarkeit bedeutet. In diesem Zusammenhang weist Cueto Moreno darauf hin, dass “(...) es nicht gerechtfertigt ist, insbesondere in Bezug auf die in der Liste der Vorschrift aufgeführten Straftaten; Straftaten, die zudem wesentlich mit denen übereinstimmen, die in die Zuständigkeit von Europol fallen, und mit Straftaten, für die Kontrollen der beiderseitigen Strafbarkeit im Zusammenhang mit dem Europäischen Haftbefehl ausgeschlossen sind, so dass davon ausgegangen wird, dass alle Mitgliedstaaten in ihren jeweiligen Rechtsordnungen Straftaten haben, die diesen Kategorien entsprechen, und dass daher diese Überprüfung der beiderseitigen Strafbarkeit a priori durchgeführt werden muss (...).”³⁶³ Darüber hinaus fügt sie hinzu, dass „(...) insbesondere in Bezug auf Handlungen, die geschlechtsspezifische Gewalt darstellen, es möglich ist, dass dieser Grund für die Verweigerung der Anerkennung von denjenigen Staaten geltend gemacht werden kann, die diese Art von Verhalten nicht ausdrücklich als eigenständige Straftat tatbestandlich erfasst haben, was die Opfer oder mutmaßlichen Opfer dieser Handlungen in eine Situation der Schutzlosigkeit bringen würde, wenn sie in diese Länder ziehen.”³⁶⁴

Wird die Anerkennung der Europäischen Schutzanordnung verweigert, so muss die zuständige Behörde des vollstreckenden Staats sowohl den Ausstellungsstaat als auch die geschützte Person über die Ablehnung und deren Gründe informieren. Ferner muss sie die geschützte Person auch über die Möglichkeit der Rechtsmittel gegen die Entscheidung über die

³⁶¹ *Chaparro Matamoros*, Rev. Boliv. de Derecho 2012, S.27.

³⁶² “ (...), wenn sich die Schutzmaßnahme auf eine Handlung bezieht, die nach dem Recht des Vollstreckungsstaats keine Straftat darstellt.”

³⁶³ *Cueto Moreno*, ReDCE 2014, S. 247.

³⁶⁴ *Cueto Moreno*, ReDCE 2014, S. 247; *Martínez García*, in: dies. (Hrsg.), *La Orden de Protección Europea*, 2016, S. 54; *Peyró Llopis*, *Civitas. Revista española de derecho europeo*, 2013, S. 26.

Verweigerung der Anerkennung und über die Möglichkeiten der geschützten Person, eine Schutzmaßnahme direkt im Vollstreckungsstaat zu beantragen, informieren.

Trifft hingegen keiner der in Artikel 10 genannten Ablehnungsgründe zu, so muss die Behörde des Vollstreckungsstaats die Anordnung unverzüglich anerkennen. Gemäß Artikel 9 trifft die zuständige Behörde des vollstreckenden Staats *“(...) eine Entscheidung zum Erlass aller Maßnahmen, die nach ihrem nationalen Recht in einem vergleichbaren Fall vorgesehen sind, um den Schutz der geschützten Person zu gewährleisten (...)”*.³⁶⁵ Darüber hinaus weist sie darauf hin, dass die vom Vollstreckungsstaat getroffene Maßnahme so weit wie möglich mit der vom Anordnungsstaat erlassenen Maßnahme übereinstimmen muss. „Der Text der Richtlinie fordert den Vollstreckungsstaat daher auf, eine Schutzmaßnahme zu ergreifen, die derjenigen des Anordnungsstaats ähnlich ist. Die Richtlinie, die für die Vielfalt der in den verschiedenen Mitgliedstaaten bestehenden Formen des Opferschutzes empfänglich ist, hat jedoch in Artikel 9 zwei Klauseln vorgesehen, um den Mechanismus für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit flexibler zu gestalten. Einerseits erkennt Artikel 9 Absatz 2 an, (...) dass die zuständige Behörde im Vollstreckungsstaat nicht immer verpflichtet ist, die gleichen Schutzmaßnahmen anzuwenden, die im Anordnungsstaat getroffen wurden (...). Andererseits definiert Artikel 9 Absatz 1, dass der vollstreckende Staat gemäß seinem nationalen Recht straf-, verwaltungs- oder zivilrechtliche Maßnahmen ergreifen kann.”³⁶⁶

Nach dem Ergreifen der Maßnahme unterrichtet der Vollstreckungsstaat den Anordnungsstaat, die geschützte Person und die gefährdende Person über die getroffene/n Maßnahme/n sowie über die Folgen im Falle der Nichteinhaltung. Bei Nichteinhaltung der vom Vollstreckungsstaat getroffenen Maßnahmen findet das Recht des Vollstreckungsstaats

³⁶⁵ Europäisches Parlament und Rat. Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung, 2011.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

³⁶⁶ Torres, in: Freixes Sanjuán/Román Masedo (Hrsg.), La orden europea de protección: Su aplicación a las víctimas de violencia de género, D.L. 2015, S. 80 ff.

Anwendung (Art. 11)³⁶⁷. In diesem Fall unterrichtet der Vollstreckungsstaat den Anordnungsstaat. Dieser Verstoß wird dem anordnenden Staat unter Verwendung des Musterformulars in Anhang II (Artikel 12) mitgeteilt³⁶⁸.

Nach Artikel 13 ist jedoch der Anordnungsstaat zuständig, weshalb das Recht dieses Staates auf die von ihm nachfolgend zu treffenden Entscheidungen Anwendung findet:

“a) die Verlängerung, die Überprüfung, die Änderung, den Widerruf und die Rücknahme der Schutzmaßnahme und dementsprechend der Europäischen Schutzanordnung;

b) die Anordnung einer freiheitsentziehenden Maßnahme als Folge des Widerrufs der Schutzmaßnahme, sofern die Schutzmaßnahme auf der Grundlage eines Urteils im Sinne des Artikels 2 des Rahmenbeschlusses 2008/947/JI oder auf der Grundlage einer Entscheidung über Überwachungsmaßnahmen im Sinne des Artikels 4 des Rahmenbeschlusses 2009/829/JI angewendet wurde.”³⁶⁹

Schließlich ist zu beachten, dass die Behörde des vollstreckenden Staates die in den folgenden Fällen getroffenen Maßnahmen beenden kann (Art. 14), wenn

“a) klare Hinweise darauf vorliegen, dass die geschützte Person ihren Wohnsitz nicht im Hoheitsgebiet des vollstreckenden Staats hat oder sich dort nicht aufhält oder dieses Hoheitsgebiet endgültig verlassen hat;

³⁶⁷ Europäisches Parlament und Rat. Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

³⁶⁹ Europäisches Parlament und Rat. Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

b) die maximale Dauer der zur Vollstreckung der Europäischen Schutzanordnung erlassenen Maßnahmen nach dem nationalen Recht des vollstreckenden Staats endet;

c) der Fall nach Artikel 13 Absatz 7 Buchstabe b³⁷⁰ vorliegt oder

d) ein Urteil im Sinne des Artikels 2 des Rahmenbeschlusses 2008/947/JI oder eine Entscheidung über Überwachungsmaßnahmen im Sinne des Artikels 4 des Rahmenbeschlusses 2009/829/JI nach der Anerkennung der Europäischen Schutzanordnung an den vollstreckenden Staat übermittelt wird.³⁷¹

4.2.3. Verordnung (EU) Nr. 606/2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen

Die Richtlinie 2011/99/EU über die Europäische Schutzanordnung konzentriert sich ausschließlich auf die Anerkennung und Vollstreckung von Schutzmaßnahmen strafrechtlicher Natur. Aus diesem Grund hat die EU beschlossen, die Verordnung (EU) Nr. 606/2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen vom 12. Juni 2013 anzunehmen³⁷², um damit die europäische Verordnung über die Anerkennung und Vollstreckung von Schutzmaßnahmen in der EU zu ergänzen. Es muss

³⁷⁰ Art. 13.7:

“7. Hat die zuständige Behörde des anordnenden Staats die Europäische Schutzanordnung gemäß Absatz 1 Buchstabe a) oder Absatz 4 geändert, so geht die zuständige Behörde des vollstreckenden Staats je nachdem, was im gegebenen Fall sachdienlich ist, wie folgt vor:

a) sie ändert die auf der Grundlage der Europäischen Schutzanordnung erlassenen Maßnahmen im Einklang mit Artikel 9 oder

b) sie lehnt die Vollstreckung des geänderten Verbots oder der geänderten Beschränkung ab, wenn diese/s nicht unter die Arten von Verboten oder Beschränkungen gemäß Artikel 5 fällt oder wenn die mit der Europäischen Schutzanordnung übermittelten Angaben gemäß Artikel 7 unvollständig sind oder nicht innerhalb der von der zuständigen Behörde des vollstreckenden Staats gemäß Artikel 9 Absatz 4 gesetzten Frist vervollständigt wurden.”

³⁷¹ Europäisches Parlament und Rat. Richtlinie 2011/99/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung, 2011.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

³⁷² Europäisches Parlament und Rat. Verordnung (EU) Nr. 606/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen, 2013.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0606>

klargestellt werden, dass die Verordnung (ebenso wie die Richtlinie) für alle Opfer gilt und nicht nur für Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass eine beträchtliche Anzahl von EU-Mitgliedstaaten (darunter befindet sich auch Deutschland) die Schutzmaßnahmen im Wege des Zivilrechts und sogar des Verwaltungsrechts regeln, wobei die mit der Anordnung beauftragten Behörden ebenfalls zivil- oder verwaltungsrechtliche Behörden sind. Daraus ergibt sich die Bedeutung dieser Verordnung für die Gewährleistung eines umfassenden grenzüberschreitenden Schutzes der Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt im Allgemeinen und häuslicher Gewalt im Besonderen.

4.2.3.1. Inhalt und Anwendungsbereich

Da sowohl die Verordnung als auch die Richtlinie erlassen wurden, um eine europäische Verordnung über die Anerkennung und Vollstreckung von Schutzmaßnahmen festzulegen, ist die in beiden Instrumenten vorgesehene Regelung recht ähnlich. Während sich die Verordnung auf Schutzmaßnahmen in Zivilsachen und die Richtlinie auf strafrechtliche Schutzmaßnahmen bezieht, gibt es einige Unterschiede in der Regelung, die in diesem Absatz hervorgehoben werden.

Wie die Richtlinie sieht auch die Verordnung vor, dass trotz der Tatsache, dass es sich um die Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen handelt, der zivil-, verwaltungs- oder strafrechtliche Charakter der Behörde, die die Maßnahme erlassen hat, keine Bedeutung spielt, und es darauf ankommt, ob die Maßnahme selbst zivilrechtlicher Natur ist.³⁷³

³⁷³ Erwägungsgrund 10:
„Der Begriff Zivilsachen sollte im Einklang mit den Grundsätzen des Unionsrechts autonom ausgelegt werden. Für die Beurteilung des zivilrechtlichen Charakters einer Schutzmaßnahme sollte nicht entscheidend sein, ob eine zivil-, verwaltungs- oder strafrechtliche Behörde die Schutzmaßnahme anordnet.“

Was unter zivilrechtliche Schutzmaßnahmen zu verstehen ist, ist in der Verordnung nicht ausdrücklich festgelegt. Gemäß Erwägung 10 ist dies autonom auszulegen. „Das bedeutet, dass die in anderen europäischen Normen (insbesondere durch die Brüssel I-Verordnung) festgelegten Abgrenzungen nicht unbedingt übertragen werden müssen.“³⁷⁴

Was die Struktur der Verordnung 606/2013 betrifft, so besteht sie aus 42 Erwägungsgründen und 22 Artikeln. Darüber hinaus sieht die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 939/2014 der Kommission vom 2. September 2014 die in den Artikeln 5 und 14 der Verordnung 606/2013 genannten Bescheinigungen vor.³⁷⁵

Was den territorialen Geltungsbereich betrifft, so gilt die Verordnung ebenso wie die Europäische Schutzanordnung nur für grenzüberschreitende Fälle. Das ist der Fall, wenn eine von einem Mitgliedstaat erlassene zivilrechtliche Schutzmaßnahme in einem anderen Mitgliedstaat anerkannt und vollstreckt werden muss. Gemäß Erwägungsgrund 41 beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme der Verordnung und ist daher weder durch diese gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet.

Im Gegensatz zur Richtlinie stützt sich die Verordnung auf Artikel 81 AEUV, der sich mit der justiziellen Zusammenarbeit und der Anerkennung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen in Zivilsachen befasst.³⁷⁶ Da es sich um eine Verordnung handelt, sind, anders als es bei der

³⁷⁴ Kemper, FuR - Familie und Recht 2015, S. 219.

³⁷⁵ Europäische Kommission. Durchführungsverordnung (EU) Nr. 939/2014 der Kommission vom 2. September 2014 zur Ausstellung der Bescheinigungen gemäß den Artikeln 5 und 14 der Verordnung (EU) Nr. 606/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0939>

³⁷⁶ Art. 81 AEUV:

“ (1) Die Union entwickelt eine justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen mit grenzüberschreitendem Bezug, die auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen beruht. Diese Zusammenarbeit kann den Erlass von Maßnahmen zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten umfassen.

(2) Für die Zwecke des Absatzes 1 erlassen das Europäische Parlament und der Rat, insbesondere wenn dies für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts erforderlich

Richtlinie der Fall ist, Umsetzungsakte auf nationaler Ebene nicht erforderlich. Auffällig ist, dass in Artikel 22 der Verordnung das Datum des Inkrafttretens der Verordnung mit dem Stichtag für die Umsetzung der Richtlinie, nämlich dem 11. Januar 2015, zusammenfällt.

Was den objektiven Geltungsbereich der Verordnung betrifft, so bezieht sie sich, wie bereits erwähnt, ausschließlich auf zivilrechtliche Schutzmaßnahmen. Die vom Ausstellungsstaat erlassenen Schutzmaßnahmen sind jedoch die gleichen wie die in der Richtlinie festgelegten. Dies ergibt sich aus Art. 3.1:

“ Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

1) ‘Schutzmaßnahme‘ jede von der Ausstellungsbehörde des Ursprungsmitgliedstaats gemäß ihrem innerstaatlichen Recht angeordnete Entscheidung — ungeachtet ihrer Bezeichnung —, mit der der gefährdenden Person eine oder mehrere der folgenden Verpflichtungen auferlegt werden, die dem Schutz einer anderen Person dienen, wenn deren körperliche oder seelische Unversehrtheit gefährdet sein könnte:

a) das Verbot oder die Regelung des Betretens bestimmter Orte, an denen die geschützte Person wohnt, an denen sie arbeitet oder die sie regelmäßig aufsucht oder an denen sie sich regelmäßig aufhält,

ist, gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen, die Folgendes sicherstellen sollen:

- a) die gegenseitige Anerkennung und die Vollstreckung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen zwischen den Mitgliedstaaten;*
- b) die grenzüberschreitende Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke;*
- c) die Vereinbarkeit der in den Mitgliedstaaten geltenden Kollisionsnormen und Vorschriften zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten;*
- d) die Zusammenarbeit bei der Erhebung von Beweismitteln;*
- e) einen effektiven Zugang zum Recht;*
- f) die Beseitigung von Hindernissen für die reibungslose Abwicklung von Zivilverfahren, erforderlichenfalls durch Förderung der Vereinbarkeit der in den Mitgliedstaaten geltenden zivilrechtlichen Verfahrensvorschriften;*
- g) die Entwicklung von alternativen Methoden für die Beilegung von Streitigkeiten;*
- h) die Förderung der Weiterbildung von Richtern und Justizbediensteten.”*

b) das Verbot oder die Regelung jeglicher Form des Kontakts mit der geschützten Person, auch telefonisch, auf elektronischem Weg, per Post oder Fax oder mit anderen Mitteln,

c) das Verbot oder die Regelung, sich der geschützten Person mehr als bis auf eine vorgeschriebene Entfernung zu nähern,”³⁷⁷

Art. 3 bezieht sich hiermit nur auf den Schutz der physischen oder psychischen Integrität der Person. „Es ist auffällig, dass (...) die Freiheit nicht als eines der in Artikel 3.1 der Verordnung zu schützenden Rechtsgüter aufgenommen wurde; obwohl Angriffe auf die Freiheit in der Regel von Angriffen auf die psychische Integrität begleitet werden.“³⁷⁸

4.2.3.2. Verfahren der Ausstellung, Anerkennung und Vollstreckung der Bescheinigung

Was das in der Verordnung 606/2013 geregelte Verfahren betrifft, so sieht die Verordnung im Gegensatz zur Europäischen Schutzanordnung vor, dass die zuständige Behörde des Ausstellungslandes eine Bescheinigung ausfertigen muss. In diesem Fall wird die vom ausstellenden Mitgliedstaat erlassene Schutzmaßnahme anerkannt, ohne dass ein Verfahren oder eine Vollstreckbarkeitserklärung erforderlich ist.

Um die Anerkennung der Schutzmaßnahme in einem anderen Mitgliedstaat zu erreichen, ist im Falle der Verordnung eine wesentlich aktivere Rolle der geschützten Person erforderlich als im Falle der Richtlinie. Artikel 4 der Verordnung sieht vor, dass die geschützte Person bei der Behörde des Herkunftsstaats die Ausstellung der Bescheinigung beantragt und dass sie auch eine Kopie der Schutzmaßnahme, die Bescheinigung und gegebenenfalls die Übersetzung der Bescheinigung an die Behörde des

³⁷⁷ Europäisches Parlament und Rat. Verordnung (EU) Nr. 606/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen, 2013.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0606>

³⁷⁸ Dutta, FamRZ - Zeitschrift für das gesamte Familienrecht 2015, S. 87.

ersuchten Staates übermittelt. Obwohl die Verordnung vorsieht, dass die Anordnungsbehörde die geschützte Person (auf deren Ersuchen) unterstützt, ist „(...) der in dieser Verordnung vorgesehene Mechanismus komplexer als er in der Richtlinie über die Europäische Schutzanordnung (...) vorgesehen ist, wonach die Mitgliedstaaten so weit wie möglich den direkten Kontakt zwischen den zuständigen Behörden fördern sollen.“³⁷⁹

Gemäß Art. 4.3 „*ist die Bescheinigung nur insoweit wirksam, als die Schutzmaßnahme vollstreckbar ist.*“³⁸⁰ Dies bedeutet, dass “(...) die Bescheinigung – ebenso wie in Artikel 44 der Brüsseler IIa-Verordnung - der Schutzmaßnahme nicht mehr Wirkungen verleiht als sie im Ursprungsmitgliedstaat vorgesehen sind.“³⁸¹

Die Verordnung bezieht sich wie die Richtlinie auch auf geschlechtsspezifische Gewalt, indem sie im Erwägungsgrund 6 feststellt, dass Schutzmaßnahmen ergriffen werden können, "*beispielsweise zur Verhütung jeder Form von geschlechtsbezogener Gewalt oder Gewalt in engen Beziehungen (...).*" In der gleichen Begründung wird jedoch klargestellt, dass diese Verordnung für alle Opfer gilt, und zwar unabhängig davon, ob sie Opfer von geschlechtsbezogener Gewalt sind oder nicht.

Wenn die in der Verordnung festgelegten Anforderungen erfüllt sind, sieht deren Artikel 5 vor, dass die Behörde des Ursprungsstaats eine Bescheinigung "*(...) unter Verwendung des gemäß Artikel 19 erstellten mehrsprachigen Standardformulars mit den in Artikel 7 vorgesehenen Angaben ausgestellt,*"³⁸² und zwar:

³⁷⁹ *Alcaide González*, in: Martínez García (Hrsg.), *La Orden de Protección Europea*, 2016, S. 231.

³⁸⁰ Europäisches Parlament und Rat. Verordnung (EU) Nr. 606/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen, 2013.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0606>

³⁸¹ *Dutta*, *FamRZ - Zeitschrift für das gesamte Familienrecht* 2015, S. 88.

³⁸² Europäisches Parlament und Rat. Verordnung (EU) Nr. 606/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen, 2013.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0606>

- a) den Namen und die Anschrift/Kontaktdaten der Ausstellungsbehörde,*
- b) das Aktenzeichen,*
- c) das Ausstellungsdatum der Bescheinigung,*
- d) Angaben zu der geschützten Person: Name, Geburtsdatum und -ort, sofern verfügbar, und die für Zustellungen zu verwendende Anschrift, der eine deutlich sichtbare Warnung vorangeht, dass diese Anschrift der gefährdenden Person bekanntgegeben werden kann,*
- e) Angaben zu der gefährdenden Person: Name, Geburtsdatum und -ort, sofern verfügbar, und die für Zustellungen zu verwendende Anschrift,*
- f) alle für die Vollstreckung der Schutzmaßnahme erforderlichen Informationen, gegebenenfalls einschließlich der Art der Maßnahme und der Verpflichtung, die der gefährdenden Person damit auferlegt wird, und unter Angabe der Funktion des Ortes und/oder des abgegrenzten Gebiets, dem diese Person sich nicht nähern beziehungsweise das sie nicht betreten darf,*
- g) die Dauer der Schutzmaßnahme,*
- h) die Dauer der Wirkung der Anerkennung gemäß Artikel 4 Absatz 4,*
- i) eine Erklärung, dass die in Artikel 6 niedergelegten Voraussetzungen erfüllt sind,*
- j) eine Belehrung über die nach den Artikeln 9 und 13 gewährten Rechte,*
- k) zur Erleichterung der Bezugnahme, den vollständigen Titel dieser Verordnung”³⁸³*

³⁸³ Europäisches Parlament und Rat. Verordnung (EU) Nr. 606/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen, 2013.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0606>

In Bezug auf die für die Anordnung der Schutzmaßnahme zuständigen Behörden sieht die Verordnung vor, dass sie „(...) sowohl für Urteile von Gerichten als auch von Verwaltungsbehörden anwendbar ist, sofern diese Garantien abgeben, insbesondere der Unparteilichkeit und des Rechts der Parteien auf Rechtsmittel. Polizeibehörden gelten jedoch in keinem Fall als „Ausstellungsbehörden“ im Sinne dieser Verordnung -siehe „Erwägungsgrund 13“, obwohl sie Maßnahmen zum vorübergehenden Schutz der Opfer veranlassen können (...).“³⁸⁴

Hinsichtlich der Rechte der gefährdenden Person sieht Art. 6 vor, dass die Bescheinigung nur ausgestellt werden darf, wenn die gefährdende Person von der Schutzmaßnahme in Kenntnis gesetzt worden ist und sofern diese zuvor Gelegenheit hatte, gegen die Schutzmaßnahme einen Rechtsbehelf einzulegen.

Aufgrund „der Vielfalt von Schutzmaßnahmen im Rahmen der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, insbesondere in Bezug auf ihre Dauer und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Verordnung generell in Dringlichkeitsfällen angewendet wird“³⁸⁵, sieht die Verordnung im Gegensatz zur Richtlinie eine maximale Frist von 12 Monaten vor, gerechnet ab dem Tag der Ausstellung der Bescheinigung (Art. 4.4), unabhängig davon, ob die Schutzmaßnahme eine längere Gültigkeitsdauer hat. Daher „deckt und gewährleistet der durch die Verordnung gewährte grenzüberschreitende Schutz nur den Schutz während einer Übergangszeit.“³⁸⁶ Darüber hinaus ist auf das Verfahren zur Vollstreckung der Schutzmaßnahme sowie auf die bei Nichteinhaltung zu verhängenden Sanktionen das Recht des ersuchten Staates anzuwenden.

Ebenso wie im Fall der Europäischen Schutzanordnung ist die Bescheinigung als solche nicht anfechtbar. Auch wenn dies bei der Bescheinigung der Verordnung in Artikel 5.2 ausdrücklich so vorgesehen ist, so “(...) ist dies

³⁸⁵ *Blanco-Morales Limones*, Diario La Ley Digital 8254/2014, S. 15.

³⁸⁶ *Dutta*, FamRZ - Zeitschrift für das gesamte Familienrecht 2015, S. 88.

strittig, da es umfassendere und andere Beschränkungen beinhaltet als die, die die bloße Entscheidung der ursprünglichen Schutzmaßnahme mit sich bringt, deren Wirkung streng auf den nationalen Geltungsbereich des Staates beschränkt ist, in dem sie angeordnet wurde.“³⁸⁷

Obwohl die Verordnung eine nahezu automatische Anerkennung zu regeln scheint, enthält sie auch eine Liste von Gründen für die Verweigerung der Anerkennung. Die Liste ist jedoch sehr viel kürzer als die Auflistung in der Richtlinie:

“1. Auf Antrag der gefährdenden Person wird die Anerkennung und gegebenenfalls die Vollstreckung der Schutzmaßnahme versagt, soweit diese Anerkennung:

- a) der öffentlichen Ordnung (ordre public) des ersuchten Mitgliedstaats offensichtlich widersprechen würde oder*
- b) mit einer Entscheidung unvereinbar ist, die im ersuchten Mitgliedstaat ergangen oder anerkannt worden ist.” (Art. 13)³⁸⁸*

In demselben Artikel ist vorgesehen, dass der Antrag auf Verweigerung der Anerkennung bei dem Gericht des ersuchten Mitgliedstaats gestellt werden muss und dass dieses die Anerkennung nicht verweigern darf, wenn sein Recht eine solche Maßnahme für denselben Sachverhalt nicht vorgesehen hat.

Schließlich ist anzumerken, dass die Verordnung die Möglichkeit vorsieht, die Anerkennung und Vollstreckung von Schutzmaßnahmen auszusetzen und zu widerrufen. In diesem Fall, wenn die Behörde des Herkunftsstaats entscheidet, dass die Maßnahme oder die Bescheinigung auf Antrag der geschützten Person oder der gefährdenden Person auszusetzen oder zu widerrufen ist, so muss sie eine Bescheinigung ausstellen, in der sie die

³⁸⁷ Hoyos Sancho, Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal 2015, S.77.

³⁸⁸ Europäisches Parlament und Rat. Verordnung (EU) Nr. 606/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen, 2013.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0606>

Einschränkung, den Widerruf oder die Aussetzung unter Verwendung des in Artikel 19 vorgesehenen Formblatts mitteilt.

4.3. Die Europäische Schutzanordnung und die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen: Spanien und Deutschland

Die Richtlinie über die Europäische Schutzanordnung legt den 11. Januar 2015 als Datum der Umsetzung fest. Dieses Datum fällt mit dem Inkrafttreten der Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen zusammen.

Was die Umsetzung der Richtlinie betrifft, so weist Oliveras Jané darauf hin, dass "(...) sie rechtlich komplex ist, und dies umso mehr, wenn diese Umsetzung aus der Sicht des Schutzes der Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt beleuchtet wird. Auf den ersten Blick, weil die Richtlinie alle Arten von Opfern umfasst, und nicht nur Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt, und weil es in der Europäischen Union weder ein einheitliches Konzept geschlechtsspezifischer Gewalt noch eine direkte Rechtsgrundlage in den Verträgen gibt, um dieses Thema in Angriff zu nehmen. Tatsächlich ist eine Überlagerung der einschlägigen normativen Instrumente festzustellen, unter denen sich die Verordnung 606/2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen hervorhebt, ergänzt durch die Richtlinie 2012/29/EU über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten, ohne die Rahmenbeschlüsse zu vergessen, die die gefährdende Person betreffen, falls diese sich auch für einen Wechsel in einen anderen Staat entscheidet. Hier ist hinzuzufügen, dass die meisten Mitgliedstaaten über keine besondere Gesetzgebung zur geschlechtsspezifischen Gewalt verfügen (...)."³⁸⁹

³⁸⁹ Oliveras Jané, in: Martínez García (Hrsg.), La Orden de Protección Europea, 2016, S. 212.

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Aspekte der spanischen und deutschen Gesetze zur Umsetzung analysiert. Die Auswertung der spanischen und deutschen Gesetzgebung in diesem Bereich ist besonders interessant, da sie Schutzmaßnahmen aus verschiedenen Rechtsgebieten (Spanien aus dem Strafrecht und Deutschland aus dem Zivilrecht) regeln und weil sie die ersten Länder sind, die das Mandat zur Umsetzung der Richtlinie erfüllen.

4.3.1. Spanien: Gesetz 23/2014 vom 20. November 2014 über die gegenseitige Anerkennung von strafrechtlichen Entscheidungen in der Europäischen Union

Spanien ist seiner Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie über die Europäische Schutzanordnung mit der Annahme des Gesetzes 23/2014 vom 20. November über die gegenseitige Anerkennung strafrechtlicher Entscheidungen in der Europäischen Union nachgekommen. Dieses Gesetz trat am 11. Dezember 2014 in Kraft und regelt in Titel VI die Bestimmungen über die Europäische Schutzanordnung. Titel VI besteht aus 13 Artikeln (Art. 130 bis 142), die in drei Kapitel unterteilt sind: Das erste enthält eine Reihe allgemeiner Bestimmungen (Art. 130 bis 132), das zweite regelt die Erteilung und Übermittlung der Europäischen Schutzanordnung (Art. 133 bis 137) und das dritte und letzte betrifft die Vollstreckung der Europäischen Schutzanordnung (Art. 138 bis 142).

Schutzmaßnahmen sind in Spanien strafrechtlicher Natur, weshalb besagt Artikel 130, dass *„eine Schutzanordnung sowohl in Bezug auf die in einem Strafverfahren verhängten einstweiligen Maßnahmen als auch in Bezug auf Strafen des Entzugs von Rechten erlassen werden kann (...).“*³⁹⁰ Auf jeden Fall muss es sich, wie bereits in der Richtlinie vorgesehen, um Maßnahmen handeln, die die Annäherung an und/oder den Kontakt mit bestimmten Orten

³⁹⁰ Spanien. Das Gesetz 23/2014 vom 20. November 2014 über die gegenseitige Anerkennung von strafrechtlichen Entscheidungen in der Europäischen Union. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-12029

oder Personen verbieten. Darüber hinaus „(...) ist es notwendig, dass das der Europäischen Schutzanordnung vorausgehende Strafverfahren wegen Verbrechen und nicht wegen Vergehen geführt wird. Für den Fall, dass während der Ermittlung einer Rechtssache eine Europäische Schutzanordnung erlassen wird und das Verfahren später in ein Verfahren wegen Vergehens umgewandelt wird, sollte die Europäische Schutzanordnung für unwirksam erklärt werden, und zwar noch in dem Umwandlungsbeschluss selbst.“³⁹¹

In Bezug auf die spanischen Behörden, die für die Erteilung und den Erhalt einer Europäischen Schutzanordnung zuständig sind, sieht Artikel 131 vor:

"Die für den Erlass und die Übermittlung einer Europäischen Schutzanordnung zuständigen Behörden sind die Richter oder Gerichte, die das Strafverfahren verhandeln, in dem der Beschluss über die Anordnung einer Schutzmaßnahme ergangen ist.

2. Unbeschadet der Bestimmungen des folgenden Artikels sind die für die Anerkennung und Vollstreckung der Europäischen Schutzanordnung zuständigen Behörden die Untersuchungsrichter oder die Richter der Gerichte zur Verfolgung der Gewalt gegen Frauen des Ortes, an dem das Opfer wohnt oder die Absicht hat, zu wohnen.

Wurden jedoch Bewährungsstrafen oder alternative Maßnahmen zur Untersuchungshaft erlassen, so ist das gleiche Gericht, das diese Entscheidungen bereits anerkannt und vollstreckt hat, für die Anerkennung und Vollstreckung der Europäischen Schutzanordnung zuständig.“³⁹²

³⁹¹ Hoyos Sancho, La Orden Europea de Protección de Víctimas desde la perspectiva española, 2015, S. 5.

³⁹² Spanien. Das Gesetz 23/2014 vom 20. November 2014 über die gegenseitige Anerkennung von strafrechtlichen Entscheidungen in der Europäischen Union. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-12029

Betrachtet man den Wortlaut des ersten Absatzes dieses Artikels, so ist nicht klar, ob die Zuständigkeit für die Erteilung der Europäischen Schutzanordnung bei der Ermittlungsbehörde oder Strafverfolgungsbehörde liegt. Cueto Moreno zufolge „liegt die Zuständigkeit für die Erteilung und Übermittlung der Europäischen Schutzanordnung bei der Justizbehörde, die in dem Verfahren zum Zeitpunkt der Beantragung der Europäischen Schutzanordnung verhandelt, da nur so die Unmittelbarkeit in der Entscheidung gewährleistet ist, abgesehen davon, dass diese Behörde die besten Voraussetzungen hat, um im konkreten Fall die vorliegenden Umstände zum Zeitpunkt, aus dem sich der Antrag ergibt, zu beurteilen.“³⁹³

Artikel 132 hingegen bezieht sich auf Fälle, in denen vor oder nach der Europäischen Schutzanordnung eine Entscheidung über alternative Maßnahmen zur Untersuchungshaft oder Bewährung übermittelt wird. In diesem Fall werden die Maßnahmen zum Schutz des Opfers oder des potenziellen Opfers nach den für diese Entscheidungen geltenden Vorschriften getroffen. Dies gilt unbeschadet der Möglichkeit, eine an einen dritten Mitgliedstaat gerichtete Europäische Schutzanordnung zu erlassen, wenn die Umstände des Falles dies erfordern.

Was den Antrag auf eine Europäische Schutzanordnung betrifft, so sieht Artikel 133 Buchstabe c) des Gesetzes (im Einklang mit Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie) vor, dass das Opfer die Beantragung der Europäischen Schutzanordnung übernehmen muss. In diesem Sinne weist Arangüena Fanego darauf hin, dass „(...) der Gesetzestext in diesem Punkt kategorisch ist, so dass es völlig klar ist, dass die Anordnung nicht auf Antrag eines Dritten erlassen werden kann (mit Ausnahme der in Art. 133 c) genannten Fälle der Vormundschaft oder gesetzlichen Vertretung), die beispielsweise im Falle von Minderjährigen, die Opfer von Menschenhandel sind und in den Staat ihres Aufenthaltes zurückkehren werden, äußerst nützlich sind.“³⁹⁴

³⁹³ Cueto Moreno, ReDCE 2014, S. 231.

³⁹⁴ Arangüena Fanego, Revista de Derecho Comunitario Europeo 2015, S. 513.

In Bezug auf Kapitel II, das sich auf das Verfahren zur Erteilung und Übermittlung der Europäischen Schutzanordnung bezieht, legt das spanische Recht für den Antrag, die Erteilung und Übersendung der Europäischen Schutzanordnung die gleichen Voraussetzungen fest wie die Richtlinie. In Anbetracht der Tatsache, dass die Richtlinie bereits zuvor eingehend analysiert wurde, werden nur die wichtigsten Aspekte des spanischen Gesetzes zur Umsetzung analysiert.

Ebenso wie die Richtlinie empfiehlt „das spanische Gesetz zur Umsetzung, den Antrag vor Verlassen des Landes zu stellen. Die Entscheidung des Gesetzgebers ist logisch, da man derzeit nicht genau die Vorkommnisse oder Probleme kennt, die die reisende Frau (Opfer) am Bestimmungsort vorfindet, und sie angesichts eines unmittelbaren objektiven Risikos einen solchen Schutz vielleicht beantragen muss.“³⁹⁵

Bezüglich der Rechte der gefährdenden Person sieht Art. 134.3 Folgendes vor:

„3. vor Erlass der Europäischen Schutzanordnung wird die gefährdende Person angehört, wobei ihr unter keinen Umständen die Anschrift oder andere Kontaktdaten der geschützten Person mitgeteilt werden, es sei denn, dies ist für die Vollstreckung getroffener Maßnahme erforderlich.

Ist der Beschuldigte oder Verurteilte im Verfahren vor dem Erlass der Entscheidung über die Anordnung von Schutzmaßnahmen nicht angehört worden, so wird er mit Beistand eines Rechtsanwaltes, der Staatsanwaltschaft und den anderen im Verfahren beteiligten Parteien zu einem Termin geladen, der innerhalb von 72 Stunden nach Eingang des Ersuchens stattfindet. Der Richter oder das Gericht trifft eine Entscheidung durch begründeten Beschluss.“

³⁹⁵ Martínez García, in: dies. (Hrsg.), La Orden de Protección Europea, 2016, S. 47.

Anders als die Richtlinie, die das Recht der gefährdenden Person anerkennt, vor Erlass der Europäischen Schutzanordnung gehört zu werden und die Schutzmaßnahme nur in dem Fall anzufechten, wenn diese Rechte nicht bereits in dem Verfahren anerkannt wurden, in dem die betreffende Schutzmaßnahme erlassen wurde, erkennt das spanische Umsetzungsgesetz in jedem Fall das Recht auf Anhörung der gefährdenden Person vor Erlass der Europäischen Schutzanordnung an, unabhängig davon, ob sie bereits in dem Verfahren angehört wurde, in dem die Schutzmaßnahme im Ursprungsland ausgelöst wurde. Wie man sehen kann, schützt das spanische Recht die Verteidigungsrechte der gefährdenden Person stärker als die Richtlinie. Es ist jedoch zu erwarten, dass es viele Probleme in der Praxis geben wird, die auftreten können, wenn man nicht schafft, die gefährdende Person zu lokalisieren.

Auf der anderen Seite betrifft Artikel 136 die Möglichkeit, die Europäische Schutzanordnung gleichzeitig an mehrere Vollstreckungsstaaten zu übermitteln, in dem Fall, dass die geschützte Person ihre Willen äußert, sich in mehreren Mitgliedstaaten aufzuhalten.

Was schließlich Kapitel III betrifft, das sich auf die Vollstreckung der Europäischen Schutzanordnung durch eine spanische Behörde bezieht, so werden bei vielen Gelegenheiten ebenfalls die Bestimmungen der Richtlinie wiedergegeben. Gleich wohl finden sich einige weiter entwickelte Bestimmungen. Dies ist der Fall bei Art. 138, der vorsieht, dass der zuständige Richter oder das Gericht nach Erhalt einer Europäischen Schutzanordnung, bevor er bzw. sie es anerkennt und vollstreckt, in einer Frist von drei Tagen die Staatsanwaltschaft anhören muss. Darüber hinaus legt derselbe Artikel fest, dass:

„4. In dem Beschluss über die Anerkennung werden den staatlichen Polizeikräften die entsprechenden Anweisungen erteilt, um die Einhaltung der in der Schutzanordnung enthaltenen Maßnahmen

sowie deren Eintragung in die entsprechenden Register sicherzustellen.”³⁹⁶

Was die Verteidigungsrechte der gefährdenden Person anbelangt, so enthält die Richtlinie - im Gegensatz zur Verordnung, in der eindeutig festgelegt ist, dass die Entscheidung über die Anerkennung der Schutzmaßnahme nicht angefochten werden kann (Artikel 5) - hierzu keine Aussage (Artikel 11). In diesem Sinne findet sich auch in dem spanischen Umsetzungsgesetz hierzu keine ausdrückliche Regelung. Titel I, der die allgemeine Regelung für die Übermittlung, Anerkennung und Vollstreckung von Instrumenten der gegenseitigen Anerkennung in der Europäischen Union regelt, legt jedoch fest, dass die in der spanischen Rechtsordnung vorgesehenen Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen müssen (Artikel 13). „Obwohl in Titel VI des Gesetzes über die gegenseitige Anerkennung von strafrechtlichen Entscheidungen in der Europäischen Union - der die Europäische Schutzanordnung ausdrücklich regelt - nichts zu diesem Thema gesagt wird, müssen wir daher verstehen, dass Artikel 13, der in Titel I der Allgemeinen Regelung enthalten ist, auch für die Europäische Schutzanordnung anwendbar ist, und dass daher der Beschluss über die Europäische Schutzanordnung anfechtbar ist (...).“³⁹⁷

Artikel 134 Absatz 3 des Gesetzes seinerseits verweist auf die Notwendigkeit, die gefährdende Person vor Erlass der Europäischen Schutzanordnung anzuhören. „Mit diesem widersprüchlichen Konzept schützt die spanische Regelung die Rechte der die Gefahr verursachenden Person wesentlich mehr als die Richtlinie selbst, da sie dem Betroffenen auf jeden Fall eine Anhörung ermöglicht (...).“³⁹⁸

³⁹⁶ Spanien. Das Gesetz 23/2014 vom 20. November 2014 über die gegenseitige Anerkennung von strafrechtlichen Entscheidungen in der Europäischen Union. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-12029

³⁹⁷ Hoyos Sancho, La Orden Europea de Protección de Víctimas desde la perspectiva española, 2015, S. 9.

³⁹⁸ Arangüena Fanego, Revista de Derecho Comunitario Europeo 2015, S. 516.

Zu den Gründen für die Verweigerung der Anerkennung und Vollstreckung einer Europäischen Schutzanordnung bestimmt Artikel 140 Folgendes:

„1. Die spanische Justizbehörde verweigert die Anerkennung einer Europäischen Schutzanordnung, wenn neben einem der in Artikel 32 genannten Gründe einer der folgenden Umstände vorliegt:

a) dass sich die Entscheidung nicht auf eine der in diesem Titel vorgesehenen Maßnahmen bezieht;

b) sich die Schutzmaßnahme auf eine Tatsache bezieht, die in Spanien keine Straftat darstellt;

c) dass sich der Schutz aus der Vollstreckung einer Strafe oder Maßnahme ergibt, die nach spanischem Recht begnadigt wurde und einer Handlung oder einem Verhalten entspricht, für die spanisches Recht zuständig ist;

d) dass nach spanischem Recht die gefährdende Person strafrechtlich für die Handlung oder das Verhalten, die zur Annahme der Schutzmaßnahme geführt hat, aufgrund ihres Alters nicht verantwortlich gemacht werden.“³⁹⁹

Art. 32, auf den in Art. 140.1 Bezug genommen wird, legt eine Reihe allgemeiner Gründe für die Verweigerung der Anerkennung fest, und zwar:

„1. Die spanischen Justizbehörden werden die in den für die einzelnen Instrumente der gegenseitigen Anerkennung geregelten Fällen und im Allgemeinen in den folgenden Fällen übermittelten Anordnungen oder Entscheidungen weder anerkennen noch vollstrecken:

a) wenn in Spanien oder einem anderen Staat als dem Ausstellungsstaat gegen dieselbe Person und in Bezug auf dieselben Handlungen eine rechtskräftige, verurteilende oder freisprechende Entscheidung ergangen ist, und ihre Vollstreckung gegen den

³⁹⁹ Spanien. Das Gesetz 23/2014 vom 20. November 2014 über die gegenseitige Anerkennung von strafrechtlichen Entscheidungen in der Europäischen Union. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-12029

Grundsatz des non bis in idem [nicht zweimal in derselben Sache] nach den Bestimmungen der Gesetze und internationalen Übereinkommen und Verträgen, an denen Spanien beteiligt ist, verstößt, selbst wenn die verurteilte Person anschließend begnadigt wurde;

b) wenn der Beschluss oder die Entscheidung Handlungen betrifft, für deren Strafverfolgung die spanischen Behörden zuständig sind, und bei Verurteilungen durch eine spanische Gerichtsbehörde die auferlegte Strafe nach spanischem Recht verjährt ist;

c) wenn das Formblatt oder die Bescheinigung, die dem Antrag auf Maßnahmen beigefügt ist, unvollständig oder offensichtlich falsch ist oder nicht der Maßnahme entspricht, oder wenn die Bescheinigung unbeschadet des Artikels 19 fehlt;

d) wenn eine Immunität vorliegt, die die Vollstreckung der Entscheidung verhindert.

2. Die spanische Justizbehörde kann die Anerkennung und Vollstreckung einer Entscheidung auch ablehnen, wenn diese für einen anderen Verstoß, als in Artikel 20 Absatz 1 aufgeführt, verhängt wurde, der nach spanischem Recht nicht unter Strafe gestellt wird oder der nach Artikel 20 Absatz 2 auch in Spanien nicht unter Strafe gestellt wird und mit der Entscheidung Geldstrafen verhängt werden.

3. Die spanische Justizbehörde kann die Anerkennung und Vollstreckung einer Anordnung oder Entscheidung verweigern, wenn diese sich auf Handlungen bezieht, die nach Ansicht des spanischen Rechts ganz oder zu einem wesentlichen oder grundlegenden Teil auf spanischem Staatsgebiet begangen wurden.

4. Entscheidungen über die Verweigerung der Anerkennung oder Vollstreckung von Maßnahmen werden unverzüglich und in begründeter Form getroffen und den ausstellenden Justizbehörden und der Staatsanwaltschaft unverzüglich mitgeteilt.

*5. Die in Absatz 1 Buchstabe c) und Absatz 3 des vorliegenden Artikels aufgeführten Gründe für die Nichtanerkennung oder Nichtvollstreckung gelten nicht für Maßnahmen der vorläufigen Pfändung von Vermögensgegenständen oder zur Sicherung von Beweismitteln.*⁴⁰⁰

Wie festzustellen ist, sind die in Artikel 32 genannten Ablehnungsgründe nicht alle zwingend. Im ersten Absatz ist festgelegt, dass die spanischen Behörden „nicht anerkennen“. Jedoch wird es in den Absätzen 2 und 3 durch die Angabe „können sich weigern“ dem Ermessen der zuständigen spanischen Behörde überlassen, ob sie die Anerkennung verweigert oder nicht.

Hinsichtlich der Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen findet sich in dem Gesetz vom 5. Dezember 2014 über Verfahren zum Schutz vor Gewalt auf europäischer Ebene keine diesbezügliche Vorschrift. Es ist richtig, dass es sich um eine Verordnung handelt, die als solche keiner Umsetzung bedarf. In diesem Sinne weist Hoyos darauf hin, dass „(...) obwohl es wahr ist, dass sie ‚direkte Wirkung‘ hat, schätzen wir, dass sie in Spanien ein gewisses Maß an Regulierung erfordern würde.“⁴⁰¹ Spanien, das die Schutzmaßnahmen vom Strafrecht aus regelt, wird kein Land sein, das eine Bescheinigung auf der Grundlage der Verordnung ausstellt. Spanische Gerichte hingegen erhalten Bescheinigungen aus Ländern, die die Angelegenheit zivilrechtlich regeln, wie dies in Deutschland der Fall ist. Deshalb wäre es ratsam festzulegen, wer die zuständige Behörde für den Erhalt der Bescheinigung ist, welches Verfahren einzuhalten ist, welches die Gründe für die Verweigerung der Anerkennung sind usw.

⁴⁰⁰ Spanien. Das Gesetz 23/2014 vom 20. November 2014 über die gegenseitige Anerkennung von strafrechtlichen Entscheidungen in der Europäischen Union.

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-12029

⁴⁰¹ Hoyos Sancho, La Orden Europea de Protección de Víctimas desde la perspectiva española, 2015, S. 3.

4.3.2. Deutschland: Gesetz zum Europäischen

Gewaltschutzverfahren vom 05. Dezember 2014

Die Umsetzung der Richtlinie durch Deutschland erfolgte mit dem Gesetz zum Europäischen Gewaltschutzverfahren vom 5. Dezember 2014.⁴⁰² Das deutsche Gesetz besteht aus 24 Artikeln, die in vier Abschnitte unterteilt sind:

- a) Allgemeine Regeln (Art. 1);
- b) Anerkennung und Vollstreckung nach der Richtlinie über die Europäische Schutzanordnung (Art. 2 bis 12);
- c) Anerkennung und Vollstreckung der Verordnung (EU) 606/2013 (Art. 13 bis 23);
- d) Strafvorschriften (Art. 24).

Es ist auffällig, dass die deutsche Regierung trotz der Tatsache, dass die Verordnung als solche keine Umsetzung erfordert, beschlossen hat, in dem gleichen Umsetzungsgesetz der Richtlinie Vorschriften zu verankern, um die Anwendung der Verordnung auf nationaler Ebene zu erleichtern. Der Grund dafür ist, dass die Schutzmaßnahmen in Deutschland zivilrechtlich geregelt sind. In der Praxis erhalten daher deutsche Gerichte im Gegensatz zu Spanien europäische Schutzanordnungen, aber sie erlassen sie nicht. Hingegen stellen sie Bescheinigungen auf der Grundlage der Verordnung 606/2013 aus und erhalten sie.

Der erste Artikel des deutschen Umsetzungsgesetzes legt eine allgemeine Klausel fest, die klarstellt, dass für Verfahren, die sowohl im zweiten Absatz (Richtlinie 2011/99/EG) als auch im dritten Absatz (Verordnung 606/2013) geregelt sind, die Familiengerichte zuständig sind und für Verfahren in Familiensachen und der Freiwilligen Gerichtsbarkeit das deutsche

⁴⁰² Deutschland. Gesetz zum Europäischen Gewaltschutzverfahren vom 5. Dezember 2014 (BGBl. I S. 1964).

<https://www.gesetze-im-internet.de/eugewschvg/BJNR196410014.html>

Prozessrecht anzuwenden ist, sofern die Verordnung nichts anderes bestimmt.

4.3.2.1. Anerkennung und Vollstreckung der Richtlinie

2011/99/EU über die europäische Schutzanordnung

Im dritten Absatz werden Vorschriften über die Anerkennung und Vollstreckung der Richtlinie über die Europäische Schutzanordnung festgelegt. Ebenso wie das spanische Gesetz über die gegenseitige Anerkennung von Strafurteilen in der Europäischen Union enthält das deutsche Gesetz eine Reihe von Bestimmungen, deren Inhalt mit dem der Richtlinie übereinstimmt. Aus diesem Grund werden, wie im vorherigen Abschnitt, nur die relevantesten Aspekte analysiert.

Für die Entgegennahme und Übermittlung des Antrags auf Anerkennung einer Europäischen Schutzanordnung (Art. 3) sowie für deren Anerkennung und Vollstreckung (Art. 4) sind die Familiengerichte am Wohnort der geschützten Person zuständig. Art. 5 hingegen bestimmt, dass die Familiengerichte des Gerichtsbezirks, in dem das Oberlandesgericht seinen Sitz hat, zuständig sind. Dieses Familiengericht ist für den gesamten Gerichtsbezirk zuständig, was eine Spezialisierung, eine schnellere und effektivere Bearbeitung von Anträgen sowie eine homogenere Rechtsprechung in diesem Bereich begünstigt.

Zu den Gründen für die Verweigerung der Anerkennung der Europäischen Schutzanordnung sieht Artikel 6 Folgendes vor:

1. Wenn die Europäische Schutzanordnung bestimmte Informationen in deutscher Sprache nicht enthält und die Anordnungsbehörde dies nicht rechtzeitig behebt. Die in Artikel 6 Absatz 1 genannten Informationen sind die Folgenden:
 - a) Name, Anschrift und Staatsangehörigkeit der geschützten Person und gegebenenfalls ihres Vormunds oder ihres gesetzlichen Vertreters,

- b) Tag, ab dem die geschützte Person sich nach Deutschland begeben wird und die Dauer ihres Aufenthalts, sofern bekannt,
- c) Name, Anschrift, Telefon- und Faxnummer sowie E-Mail-Adresse der Anordnungsbehörde,
- d) Angaben zu dem Rechtsakt, der die Schutzmaßnahme, die dem Erlass der Europäischen Schutzanordnung zugrunde liegt, enthält,
- e) Zusammenfassung des Sachverhalts und der Umstände, die zum Erlass der Schutzmaßnahme geführt haben,
- f) Verbote oder Beschränkungen, die der gefährdenden Person mit der der Europäischen Schutzanordnung zugrunde liegenden Schutzmaßnahme auferlegt wurden, Dauer dieser Verbote oder Beschränkungen und gegebenenfalls Angabe der Sanktionen, die ein Verstoß gegen diese Verbote oder Beschränkungen nach sich zieht,
- g) soweit vorliegend, Angaben zu einer verwendeten technischen Vorrichtung, die der geschützten Person oder der gefährdenden Person als Mittel zur Vollstreckung der Schutzmaßnahme zur Verfügung gestellt wurde,
- h) Name, Anschrift und Staatsangehörigkeit der gefährdenden Person,
- i) sofern diese Angaben der Anordnungsbehörde bekannt sind, Angaben darüber, ob der geschützten Person oder der gefährdenden Person im anordnenden Staat Verfahrenskostenhilfe gewährt worden ist,
- j) soweit vorliegend, eine Beschreibung sonstiger Umstände, die auf die Bewertung der Gefahr, die der geschützten Person droht, Einfluss haben könnten,
- k) soweit zutreffend, ein Hinweis, dass ein Urteil im Sinne:
 - des Artikels 2 des Rahmenbeschlusses 2008/947/JI des Rates vom 27. November 2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile und Bewährungsentscheidungen im Hinblick auf die Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen (ABl. L 337 vom 16.12.2008, S. 102), der durch Rahmenbeschluss 2009/299/JI (ABl. L 81 vom 27.3.2009, S. 24) geändert worden ist,

- oder eine Entscheidung über Überwachungsmaßnahmen im Sinne des Artikels 4 des Rahmenbeschlusses 2009/829/JI des Rates vom 23. Oktober 2009 über die Anwendung – zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union – des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft (ABl. L 294 vom 11.11.2009, S. 20) bereits einem anderen Mitgliedstaat übermittelt wurde, sofern es sich dabei nicht um die Bundesrepublik Deutschland handelt, sowie Angabe der für die Vollstreckung dieses Urteils oder dieser Entscheidung zuständigen Behörde dieses anderen Mitgliedstaates;
- 2. Wenn die Europäische Schutzanordnung nicht auf einer Schutzmaßnahme beruht, die eines der in Artikel 5 der Richtlinie vorgesehenen Verbote oder Beschränkungen enthält,
- 3. die gefährdende Person nach deutschem Recht Immunität genießt,
- 4. wenn der gefährdenden Person vor dem Erlass der Europäischen Schutzanordnung kein rechtliches Gehör gewährt worden ist oder sie kein Recht zur Anfechtung der Schutzmaßnahme gehabt hat, sofern ihr diese Rechte nicht bereits in dem zum Erlass der Schutzmaßnahme führenden Verfahren gewährt worden sind.

Erkennt das Familiengericht die Europäische Schutzanordnung an, so erfolgt dies durch Beschluss ohne Anhörung der gefährdenden Person (Art. 7), im Gegensatz zu den Bestimmungen des spanischen Umsetzungsgesetzes, das, wie bereits erwähnt, vorsieht, dass die gefährdende Person in jedem Fall anzuhören ist. Der Beschluss über die Anerkennung der Europäischen Schutzanordnung ist nach deutschem Umsetzungsrecht nicht anfechtbar. Wird die Europäische Schutzanordnung hingegen nicht anerkannt, kann gegen diesen Beschluss sehr wohl Beschwerde eingelegt werden (Art. 8).

Wie man feststellen kann, besteht eine Diskrepanz zwischen der Regelung des spanischen und dem deutschen Umsetzungsgesetzes. Während das spanische Umsetzungsgesetz für den Fall, dass die Europäischen Schutzanordnung anerkannt wird, die Möglichkeit vorsieht, die Entscheidung über die Anerkennung anzufechten, sieht das deutsche Umsetzungsgesetz die Möglichkeit einer Anfechtung nur vor, wenn die Europäische Schutzanordnung nicht anerkannt wird.

Zu den in Deutschland zu ergreifenden Schutzmaßnahmen besagt Art. 9, dass das Familiengericht im Falle der Anerkennung einer Europäischen Schutzanordnung eine Schutzmaßnahme nach § 1 Gewaltschutzgesetz erlässt,⁴⁰³ der sich auf die in Art. 5 der Richtlinie vorgesehenen Verbote und Beschränkungen bezieht. Dies sind Verbote und Beschränkungen, sich bestimmten Orten zu nähern und/oder die geschützte Person zu kontaktieren.

Im Falle der Nichteinhaltung der verhängten Schutzmaßnahme unterrichtet das Gericht die ausstellende staatliche Behörde und gegebenenfalls die Behörde, die für die Überwachung der Einhaltung der Maßnahmen nach dem Rahmenbeschluss 2008/947/JI (Anerkennung von Urteilen und Bewährungsentscheidungen und alternative Sanktionen) oder dem Rahmenbeschluss 2009/829/JI (Anerkennung von Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft) zuständig ist. Art. 10 verweist auf ein Formblatt (Gesetzesanlage), das das Gericht ausfüllen und an die vorgenannten Behörden senden muss. Das Formblatt ist in die Amtssprache des betreffenden Mitgliedstaats zu übersetzen. Darüber hinaus unterrichtet das Gericht unverzüglich die zuständige Polizei und andere betroffene öffentliche Stellen über die Nichteinhaltung. Sowohl die geschützte Person als auch die gefährdende Person werden über diese Mitteilung informiert.

⁴⁰³ Deutschland, Gewaltschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3513).

<https://www.gesetze-im-internet.de/gewschg/BJNR351310001.html>

4.3.2.2. Anerkennung und Vollstreckung nach der Verordnung 606/2013

Der dritte Abschnitt des deutschen Gesetzes enthält eine Reihe von Bestimmungen, um die Anerkennung und Vollstreckung der unter die Verordnung 606/2013 fallenden Europäischen Bescheinigung zu erleichtern.

Artikel 15 sieht vor, dass die Bescheinigung ohne Anhörung der gefährdenden Person ausgestellt wird. Ebenso wie bei der Richtlinie gelten die im deutschen Verfahrensrecht für Familienverfahren und freiwillige Gerichtsbarkeit festgelegten Verfahrensregeln (Art. 16.).

Im Hinblick auf die Zuständigkeit der Gerichte ist zu unterscheiden, ob es sich um die Ausstellung oder den Empfang der Bescheinigung handelt. Zum einen verweist Art. 14 auf die für die Ausstellung der Bescheinigung zuständigen Gerichte und sieht vor, dass *„die Gerichte zuständig sind, denen die Erteilung einer vollstreckbaren Ausfertigung des Titels obliegt.“*⁴⁰⁴. Was die Zuständigkeit der Gerichte für die Anerkennung der Bescheinigung anbelangt, so sind nach Artikel 19 die Familiengerichte des Gerichtsbezirks zuständig, in dem sich die gefährdende Person aufhält oder in dem die Bescheinigung vollstreckt werden muss. Wie man feststellen kann, ist, wie im Falle der Europäischen Schutzanordnung, keine Zentralisierung der Zuständigkeit bei den Familiengerichten des Gerichtsbezirks, in dem das Oberlandesgericht seinen Sitz hat, vorgesehen.

Muss das deutsche Gericht den Titel anpassen, so tut es dies gemäß Artikel 11 der Verordnung. Nach § 20 des Gesetzes erfolgt dies ohne mündliche Verhandlung oder Anhörung der gefährdenden Person. Die Entscheidung ist zu begründen und kann durch Beschwerde angefochten werden.

Nach § 21 des deutschen Gesetzes sind für den Antrag auf Verweigerung der Anerkennung gemäß § 13 der Verordnung die in § 19 des Gesetzes genannten Gerichte zuständig (Familiengerichte des Gerichtsbezirks, in dem sich die gefährdende Person befindet oder in dem die Bescheinigung vollstreckt

⁴⁰⁴ Deutschland: Gesetz zum Europäischen Gewaltschutzverfahren (BGBl. I S. 1964).
<https://www.gesetze-im-internet.de/eugewschwvg/BJNR196410014.html>

werden soll). Ein solcher Antrag kann entweder schriftlich oder mündlich an den Gerichtshof gerichtet werden.

Die Entscheidung über den Antrag auf Anerkennung kann ohne mündliche Verhandlung getroffen werden. Wie im vorangegangenen Fall ist die Entscheidung zu begründen und anfechtbar. Was die Verteidigungsrechte der gefährdenden Person betrifft, "(...) so ist es auffallend, dass es ein Grund für die Verweigerung der Anerkennung einer europäischen Schutzanordnung in Deutschland ist, dass diese im Ausstellungsstaat ohne Anhörung der gefährdenden Person ausgestellt wurde, während gerade der deutsche Gesetzgeber vorgesehen hat, dass die "Bescheinigungen" über Schutzmaßnahmen in Zivilsachen von seinen nationalen Gerichten ausgestellt und an die Vollzugsbehörden weitergeleitet werden sollen, *ohne* die gefährdende Person *zu hören*."⁴⁰⁵

Im Falle der Aussetzung oder des Widerrufs der in § 14 Abs. 1 der Verordnung vorgesehenen Anerkennung oder Vollstreckung wird die Vollstreckung gemäß § 95 Abs. 1 des Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit [FamFG] in Verbindung mit den §§ 775 und 776 der Zivilprozessordnung ausgesetzt oder eingeschränkt.⁴⁰⁶

Schließlich besteht der vierte und letzte Abschnitt des Gesetzes aus einem einzigen Artikel, der die strafrechtlichen Folgen bei Nichteinhaltung der Bestimmungen des Artikels 9.1 festlegt, der sich auf Schutzmaßnahmen des deutschen Familiengerichts nach Anerkennung der Europäischen Schutzanordnung bezieht. Artikel 24 sieht die Verhängung einer Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr oder einer Geldstrafe vor, unabhängig von den nach anderen geltenden Bestimmungen anwendbaren Sanktionen.

⁴⁰⁵ Hoyos Sancho, Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal 2015, S. 93.

⁴⁰⁶ Art. 22, Gesetz zum Europäischen Gewaltschutzverfahren vom 05. Dezember 2014 (BGBl. I S. 1964).

<https://www.gesetze-im-internet.de/eugewschvg/BJNR196410014.html>

5. Schlussfolgerungen

1. Gewalt gegen Frauen aufgrund ihres Geschlechts: Die Notwendigkeit, ein gemeinsames Konzept der „geschlechtsspezifischen Gewalt“ zu etablieren und Daten zu sammeln, um das wahre Ausmaß des Problems zu erkennen und es wirksamer zu bekämpfen.

In dieser Welt ist es gefährlich, eine Frau zu sein. Gewalt gegen Frauen „(...) ist vielleicht die häufigste Menschenrechtsverletzung unserer Zeit.“⁴⁰⁷ Obwohl die Rechte, die Männern und Frauen zugestanden werden, gleich sind, rechtfertigt das Vorhandensein bestimmter Hindernisse für Frauen bei der Ausübung ihrer Rechte die Notwendigkeit, ihnen einen stärkeren Schutz bereitzustellen, damit Frauen ihre Rechte zu gleichen Bedingungen wie Männer ausüben können.

Bis vor kurzem „galt praktisch absolute Straflosigkeit in Bezug auf Gewalt innerhalb des Paares, und sexuelle Gewalt wurde als eine Straftat gegen die Moral eingestuft. Es fehlte das öffentliche Bewusstsein und der politische Wille, dieses weit verbreitete Phänomen zu beseitigen, das damals und auch heute noch weltweit die erste nicht natürliche Todesursache für Frauen ist und eine der wirksamsten Möglichkeiten, Geschlechterdiskriminierung und männliche Kontrolle über den Körper und das Leben der Frauen zu reproduzieren.“⁴⁰⁸

Das Fehlen eines gemeinsamen Konzepts macht es äußerst schwierig, Politiken umzusetzen und Normen zu verabschieden, die geschlechtsspezifische Gewalt wirksam bekämpfen. Da es sich um ein strukturelles Problem handelt, das einen großen Teil der Weltbevölkerung direkt und indirekt betrifft, ist die internationale Regulierung in diesem Bereich von besonderer Bedeutung. Es sind die internationalen und europäischen Institutionen und Organisationen, die am besten das Problem

⁴⁰⁷ *Organisation Amerikanischer Staaten, Interamerikanische Frauenkommission und Europarat, Herramientas regionales de lucha contra la violencia hacia las mujeres: La Convención Belém do Pará y el Convenio de Estambul*, 2014, S. 92.
<https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-CoE-CSWPub-ES.pdf>

⁴⁰⁸ *Thill, Revista Universitaria Europea* 2014, S. 44.

aus einer globalen Perspektive analysieren und bekämpfen können. Wie sich gezeigt hat, haben sowohl die Vereinten Nationen als auch der Europarat und die Europäische Union in jüngster Zeit wichtige Anstrengungen unternommen bei der Definition, was „geschlechtsspezifischer Gewalt“ ist und wie sie zu verstehen sein sollte, sowie bei der Durchführung von Umfragen und Sammlung von Daten, um das Ausmaß dieses ernststen sozialen Problems zu erkennen, das scheinbar nicht zu bremsen ist. Denn wie Montiel Roig darauf hinweist: „Man kann nur schwerlich so tun, als ob man forschen würde, ohne das Ziel der Untersuchung theoretisch und methodisch zu entwerfen. Es ist schwierig, auf eine soziale Realität einzuwirken, die nicht bekannt ist.“⁴⁰⁹

Es ist wahr, dass noch viel zu tun bleibt, aber es ist auch wahr, dass in den letzten Jahren wichtige Schritte im Kampf gegen geschlechtsspezifische Gewalt unternommen wurden. Auf der einen Seite wurden Anstrengungen vereint, um ein klares und eindeutiges Konzept der geschlechtsspezifischen Gewalt zu etablieren. Darüber hinaus wurde man sich einig, dass die Festlegung, die Behandlung und der Schutz der Frauenrechte als Menschenrechte von Bedeutung sind, womit eine lange Tradition, die Verletzungen der Frauenrechte und Familienfragen zu assoziieren und zusammen zu behandeln, gebrochen wird. Andererseits wurde versucht, die Gewalt gegen Frauen im häuslichen Bereich von der Privatsphäre abzukoppeln und diese so weit verbreitete Form der Gewalt gegen Frauen in die Öffentlichkeit zu tragen, um sie zu einem Problem für alle und nicht zu einem privaten, im familiären Bereich zu lösenden Problem zu machen.

In diesem Sinne hat die von der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte im Jahr 2014 auf europäischer Ebene durchgeführte Makro-Umfrage dazu beigetragen, die alarmierende Zahl der Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt und damit die Dimension des Problems auf europäischer Ebene aufzuzeigen. Gleichwohl ist abzusehen, dass die realen

⁴⁰⁹ Montiel Roig, in: Martínez García (Hrsg.), *La Orden de Protección Europea*, 2016, S. 27.
Seite 226 von 262

Zahlen noch verheerender sind. Das Hauptproblem besteht darin, dass aufgrund der Tatsache, dass kein gemeinsames Konzept von „geschlechtsspezifischer Gewalt“ und auch nicht von „häuslicher Gewalt“ besteht, es sehr schwierig ist, die Fälle zu zählen, in denen diese Art von Gewalt stattfindet. Solange die Unterscheidungsmerkmale geschlechtsspezifischer Gewalt nicht klar abgegrenzt sind, wird es viele Fälle geben, die im Dunkeln bleiben. Daher ist es wichtig, ein klares und eindeutiges Konzept der geschlechtsspezifischen Gewalt zu entwickeln.

Es werden erste Schritte unternommen, um das Problem zu identifizieren. Fragen wie die Anzahl der Fälle von stattfindender Gewalt, die Art der ausgeübten Gewalt, von wem und in welchen Bereichen sie ausgeübt wird, wie viele Frauen eine Anzeige erstatten, Hilfe und Schutz suchen, das Ergebnis des Verfahrens usw. sind Themen, die unbedingt analysiert werden müssen, um ein tieferes Verständnis dieses komplexen Phänomens zu erlangen. Nur so, d.h. durch die Analyse der bestehenden Realität, werden wir das tatsächliche Ausmaß und die Merkmale dieses sozialen Missstandes erkennen können, was der erste Schritt ist, um das Problem wirksam zu bekämpfen.

Die Bestimmung des Konzepts der geschlechtsspezifischen Gewalt sowie ihrer Ursachen, Merkmale und Folgen ist keine rein theoretische Frage, sondern hat eine enorme praktische Relevanz für den Aufbau einer Regelung zur Beseitigung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen. Tatsächlich ist „(...) die terminologische und konzeptionelle Streuung einer der Gründe, die die Beseitigung der Gewalt erschweren. Wenn das Ausgangskonzept falsch ist, werden ihre rechtliche Regelung und die getroffenen faktischen Maßnahmen nicht wirksam sein.“⁴¹⁰ Nur wenn eine gemeinsame Definition von geschlechtsspezifischer Gewalt geklärt und bestimmt wird, die eindeutig festlegt, was ihr Ursprung und was ihre Ursachen und Folgen sind, werden wir in der Lage sein, die politischen und legislativen Maßnahmen

⁴¹⁰ *Ventura Franch*, Revista de Derecho Político. UNED. Nr. 97, 2016, S. 182.

einzuführen, die wirklich helfen, ein so verheerendes Phänomen wie die geschlechtsspezifische Gewalt zu beseitigen.

2. Männer als einziger Täter von geschlechtsspezifischer Gewalt und häuslicher Gewalt gegen Frauen als besondere Form von geschlechtsbezogener Gewalt.

Es ist aufgrund der Tatsache, dass geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen aufgrund der historischen Machtverhältnisse und der männlichen Herrschaft über Frauen verübt wird, der Täter notwendigerweise ein Mann und das Tatopfer eine Frau. Dies bedeutet nicht, dass Frauen keine Gewaltakte gegen Männer begehen oder dass es innerhalb der Familie keine Gewalt gegen andere Personengruppen (Minderjährige, ältere Menschen usw.) gibt, und dass diese Gewalttaten nicht bestraft werden sollten. Es handelt sich jedoch um Gewalttaten, die andere Gründe, Ursachen und Merkmale haben als Gewalt, die gegen Frauen aufgrund ihres Geschlechts ausgeübt wird; daher sollten sie auch nicht gemeinsam bekämpft werden, als würde es sich um die gleiche Art von Gewalt handeln.

Gerade bei häuslicher Gewalt sollte man nicht in den Irrtum verfallen, alle Arten von Gewalt, die innerhalb der Familie oder der häuslichen Wohnstätte stattfinden, gemeinsam zu bekämpfen, nur weil im gleichen räumlichen oder relationalen Kontext stattfindet. Gewalt gegen Frauen, die beispielsweise innerhalb der Familie zwischen Ehepartnern ausgeübt wird, hat ihren Ursprung in den Herrschaftsbeziehungen von Männern über Frauen und darf nicht verwechselt werden und sollte auch nicht gemeinsam mit anderen Arten von Gewalt bekämpft werden wie z.B. Gewalt, die Eltern gegen ihre minderjährigen Kinder ausüben oder Gewalt gegen ältere oder behinderte Menschen, da diese Gewalttaten unterschiedliche Ursprünge und Merkmale haben und daher andere Maßnahmen erfordern.

Der Versuch, Gewalt gegen Frauen aufgrund ihres Geschlechts als Teil eines größeren Problems von Gewalt innerhalb der Familie zu bekämpfen, ist ein Fehler. Gewalt, die gegen Frauen wegen ihres Geschlechts stattfindet, kann von einem Partner im familiären Bereich verübt werden, aber auch von einem Chef gegen eine Mitarbeiterin am Arbeitsplatz oder in einem Nachtclub von einem völlig Unbekannte. Maßgeblich ist nicht der Kontext, der natürlich für die Bekämpfung bestimmter Formen geschlechtsspezifischer Gewalt relevant ist. Der Schlüssel und gemeinsame Nenner in all diesen Fällen ist, dass die Gewalttaten von einem dominanten Geschlecht (Männer) gegen ein anderes unterdrücktes Geschlecht (Frauen) verübt werden.

Geschlechtsspezifische Gewalt wurzelt in historisch ungleichen Machtverhältnissen zwischen Frauen und Männern sowie in der Spaltung von öffentlichem und privatem Bereich (wobei Frauen ausschließlich in den letzteren verbannt werden). Diese Machtverhältnisse haben zu einer Situation der Herrschaft von Männern über Frauen geführt, die in unserer Gesellschaft tief verwurzelt strukturelle Geschlechtergewalt verursacht hat.

Häusliche Gewalt gegen Frauen ist daher eine besondere Form der geschlechtsspezifischen Gewalt und keine selbstständige Kategorie. Denn obwohl es sich in der Privatsphäre der Familie abspielt, ist der entscheidende Faktor nicht kontext- oder beziehungsbezogen, sondern die Tatsache, dass es der Mann ist, der sie ausübt, und er übt sie gegen die Frau aufgrund ihres Geschlechts aus, um seinen Willen durchzusetzen, sie gefügig zu machen, sie zu unterwerfen und bestimmte Verhaltensweisen oder die Übernahme bestimmter Rollen durchzusetzen, was zur äußersten Manifestation der Herrschaft führt, nämlich die Gewalt.

3. Bedeutung des internationalen und europäischen Rechts bei der Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt im Allgemeinen und häuslicher Gewalt im Besonderen.

Heute ist es notwendig, die drei Ebenen der Rechtsordnungen (international, europäisch und national) zu berücksichtigen, die die Rechtsgestaltung des Schutzes der Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt im Allgemeinen und häuslicher Gewalt im Besonderen beeinflussen.

- Erste Schritte der UNO

Die Gewalt gegen Frauen wurde anfänglich auf internationaler Ebene stärker bekämpft. Anfangs gab es eine gewisse Verwirrung, da die Aufmerksamkeit zunächst ausschließlich auf das familiäre Umfeld gerichtet war. Je mehr die Untersuchung der Gewalt gegen Frauen voranschritt und vertieft wurde, wurde diese Tendenz korrigiert, um das Problem aus der Perspektive der Menschenrechte anzugehen.

Die Bemühungen der Vereinten Nationen auf internationaler Ebene bei der Festlegung des Konzepts, der Ursprünge und Merkmale geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen waren entscheidend für die Weiterentwicklung der Gesetzgebung über geschlechtsspezifische Gewalt. Wie bereits erwähnt haben nur durch die Festlegung eines klaren Konzepts geschlechtsspezifischer Gewalt auf internationaler (und europäischer) Ebene eine größere Zahl von Ländern die Möglichkeit, ein Bildungs-, Präventions-, Schutz- und Bestrafungssystem auf der Grundlage desselben Konzepts aufzubauen. Nur dadurch, dass Konzepte und Kriterien vereinheitlicht werden, können Opfer wirksam geschützt werden. Nur so können Experten/innen aus unterschiedlichen Ländern zusammenarbeiten, um diesen sozialen Misstand zu beseitigen.

- Umsetzung der Verpflichtungen und Rechte aus der Istanbul-Konvention

Was den Europarat betrifft, so war die Istanbul-Konvention ein sehr wichtiger Schritt, um die Verpflichtungen der Vertragsstaaten bei der Bekämpfung

geschlechtsspezifischer Gewalt zu konkretisieren. Wie wir gesehen haben, hat auch der Europarat damit begonnen, das Problem der häuslichen Gewalt gegen Frauen als Teil eines größeren Problems zu bekämpfen: die Gewalt in der Familie. Im Laufe der Zeit änderte der Europarat jedoch seinen Ansatz - genauso wie es auch in dem Bereich der UNO geschah - und rückte von der Fokussierung auf eine Familienproblematik ab und betrachtete Gewalt gegen Frauen zunehmend als Verletzung der Menschenrechte, die gerade wegen ihres strukturellen Charakters in sehr viel mehr Bereichen als in der Familie stattfindet; zudem wurde auch der diskriminierende Charakter der Gewalt stärker hervorgehoben.

Die Istanbul-Konvention ist von größter Bedeutung, da es das erste rechtsverbindliche internationale Instrument zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen ist. Besonders wichtig ist die Festlegung von Definitionen dessen, was unter "Gewalt gegen Frauen" und "häusliche Gewalt" (unter anderem) zu verstehen ist. Wie bereits erwähnt wurde, ist letztere jedoch etwas verwirrend und unglücklich, da Männer als Opfer häuslicher Gewalt mit inbegriffen sind, obwohl die Konvention hingegen das erste und einzige europäische Instrument zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen ist. Wie in dieser Arbeit mehrfach wiederholt wurde, ist es nicht so, dass Männer nicht Opfer von Gewalt im häuslichen Bereich werden können, sondern dies kann jede Person sein, die deshalb auch Schutz verdient. Die Frage, die sich hier stellt, ist der Raum, der Männern als Opfer in diesem besonderen Übereinkommen eingeräumt wird. Es erscheint weder logisch noch sachgemäß, den Mann als mögliches Tatopfer zu bezeichnen, wenn die Gewalt, die hier versucht wird zu bekämpfen, genau die ist, die ein Mann gegen eine Frau aus geschlechtsspezifischen Gründen ausübt. Dies sollte den Mann als mögliches Tatopfer dieser Art von Gewalt per Definition ausschließen.

Andererseits ist es notwendig, viele andere Aspekte der Istanbul-Konvention zu loben. Dies ist der Fall bei der Festlegung spezifischer Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten bei der Verhütung geschlechtsspezifischer Gewalt, dem Schutz der Opfer und der Bestrafung der Täter übernehmen müssen. Die

Konvention sieht nicht nur vorbeugende Maßnahmen zum Schutz der Opfer vor, sondern enthält auch eine Reihe von verfahrens- und materiellrechtlichen Bestimmungen sowohl im Zivil- als auch im Strafrecht, die die Mitgliedstaaten in ihr nationales Recht aufnehmen müssen. Dies ist der Fall bei der Bestrafung sowohl psychischer als auch körperlicher Gewalt. Insbesondere verpflichtet sie, Taten wie Nachstellung und Handlungen sexueller Gewalt, einschließlich Vergewaltigung (unter anderem) tatbestandlich als Straftaten zu erfassen. Wie wir gesehen haben, legt die Konvention nicht in allen ihren Grundsätzen, sondern in Bezug auf einige, wie z.B. sexuelle Gewalt, eine sehr spezifische Definition des Straftatbestandes fest, die Länder wie Deutschland gezwungen hat, ihre Strafgesetze zu ändern. In Zivilsachen sieht die Konvention die Verpflichtung vor, Vorfälle häuslicher Gewalt bei der Entscheidung über das Sorgerecht und das Besuchsrecht gemeinsamer Kinder zu berücksichtigen. Diese Bemühungen bei der Festlegung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten stellen einen wichtigen Fortschritt im Kampf gegen geschlechtsspezifische Gewalt im Allgemeinen und häusliche Gewalt gegen Frauen im Besonderen auf europäischer Ebene dar.

- Bedeutung der Kontrollverfahren vor dem CEDAW-Ausschuss und der GREVIO.

Sowohl das CEDAW-Übereinkommen als auch die Istanbul-Konvention richten Überwachungsgremien ein, denen Länder wie Spanien und Deutschland eine regelmäßige Überprüfung des Status und der Entwicklung nationaler Vorschriften über geschlechtsspezifische Gewalt vorlegen müssen. Mit der Vorlage der Berichte werden die Staaten verpflichtet, ihre Gesetze und Richtlinien zur Bekämpfung von Diskriminierung und Gewalt gegen Frauen zu überprüfen. Mit den Staatenberichten, Schattenberichten und Abschlussberichten kann der Stand ihrer Gesetzgebung zur Gewalt gegen Frauen für die Staaten mehr ins Bewusstsein rücken. Darüber hinaus können die in den einzelnen Ländern stattfindende Entwicklung der Gesetzgebung sowie die Errungenschaften und Mängel der bestehenden Gesetze und Politiken eingeschätzt werden. Von besonderer Bedeutung ist die Arbeit der

Nichtregierungsorganisationen, die für die Vorlage der Schattenberichte zuständig sind, die, wie wir gesehen haben, eine andere Perspektive der Realität anbieten, die der eher positiven Leseart der Regierungen über die Bemühungen und Ergebnisse bei der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und dem Schutz von Frauen-Opfern von Gewalt entgegenwirkt.

- Ausweitung des Schutzes von Frauen-Opfern von Gewalt in der EU

Obwohl die EU nicht über die Zuständigkeit für die Regulierung von geschlechtsspezifischen Gewalttaten verfügt, hatte sie in den letzten Jahren auf politischer Ebene eine viel aktivere Rolle bei der Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalttaten eingenommen und sich durch die Regulierung von Themen, für die sie zuständig ist, wie die justizielle Zusammenarbeit und die Anerkennung von Entscheidungen, für eine Verbesserung des Opferschutzes entschieden, indem sie die Anerkennung von Entscheidungen über Schutzmaßnahmen, die in einem anderen Mitgliedstaat getroffen wurden, erleichtert.

In diesem Sinne wurde mit der Annahme der Richtlinie über die Europäische Schutzanordnung und der Europäischen Verordnung zur gegenseitigen Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen ein bedeutender Fortschritt für den Schutz der Opfer im Allgemeinen und für den Schutz der Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt im Besonderen, realisiert. Jedoch wird erneut die Notwendigkeit deutlich, die Kriterien und den Ansatz zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt zu vereinheitlichen. Denn was als europäisches Instrument zur Anerkennung von Schutzanordnungen für Frauen-Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt entworfen wurde, entwickelte sich zu einer Regelung, die in zwei Instrumente unterteilt ist (ein zivil- und ein strafrechtliches), die für alle Arten von Opfern gilt und nicht alles erleichtert, was mit der Anerkennung von in einem anderen europäischen Land erlassenen Schutzmaßnahmen erfolgen sollte.

Wie Martínez García betont, wird mit den durch den Vertrag von Lissabon eingeführten Neuerungen und der Annahme der Richtlinie über die Europäische Schutzanordnung "(...) der Wille zum Ausdruck gebracht, die

Grenzen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zu überwinden, und man hat hierfür als Modell vorgeschlagen, in Sachen Gewalt gegen Frauen zu experimentieren. Das 21. Jahrhundert wird der Zeitpunkt sein, ein Europa der Opfer zu schaffen, und es ist absehbar, dass es nach der Makroumfrage der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) auch das Europa der Gleichstellung und der Geschlechter sein wird (...).“⁴¹¹

4. Die Notwendigkeit, Konzepte und Kriterien auf nationaler Ebene zu vereinheitlichen, um geschlechtsspezifische Gewalt im Allgemeinen und häusliche Gewalt im Besonderen wirksam zu bekämpfen.

Wie in der gesamten Arbeit insbesondere in Bezug auf die spanische und deutsche Gesetzgebung hervorgehoben wurde, ist der Weg zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt alles andere als homogen. Spanien und Deutschland sind perfekte Beispiele dafür, wie unterschiedlich die Perspektive der Länder bei der Bekämpfung des Problems der geschlechtsspezifischen Gewalt sein kann. Als Ergebnis dieser Arbeit konnte beobachtet werden, wie unterschiedlich die Ansätze im Kampf gegen geschlechtsspezifische Gewalt sind, aber auch, wie sehr die Festlegung von Normen und Kontrollverfahren auf internationaler und europäischer Ebene dazu hilft, den Ansatz in Frage zu stellen und die Lücken in der bestehenden Regelung zu identifizieren und sie gegebenenfalls zu ändern, um sie (mit mehr oder weniger hoher Dringlichkeit) an internationale und europäische Normen anzupassen.

Alle zuvor genannten Punkte oder Schlussfolgerungen hängen miteinander zusammen: Wenn ein klares und eindeutiges Konzept geschlechtsspezifischer Gewalt auf internationaler und europäischer Ebene festgelegt wird, setzt sich dieses schließlich auch auf nationaler Ebene durch. Dies ist von Bedeutung, denn um das Ausmaß dieses sozialen Missstandes zu bestimmen, müssen

⁴¹¹ Martínez García, in: dies. (Hrsg.), *La Orden de Protección Europea*, 2016, S. 40 ff
Seite **234** von **262**

Erhebungen und Untersuchungen auf internationaler und europäischer Ebene, aber auch regelmäßig auf nationaler Ebene durchgeführt werden. Nur in dem Maße, wie der Begriff der geschlechtsspezifischen Gewalt richtig abgegrenzt und Subtypen der geschlechtsspezifischen Gewalt kategorisiert werden (wie bei häuslicher Gewalt gegen Frauen), können Fälle lokalisiert und beziffert werden.

Derzeit gibt es weder ein Konzept oder eine Klassifizierung gemeinsamer Formen geschlechtsspezifischer Gewalt noch werden regelmäßig Studien und Umfragen durchgeführt, und die Mitgliedstaaten, die sie durchführen, tun dies nicht auf der Grundlage gemeinsamer Parameter. Darüber hinaus spiegeln die – zum Teil erschütternden - Ergebnisse der Umfragen und Studien noch immer nicht das wahre Ausmaß des Problems wider, das sicherlich größer und komplexer ist, als die aktuellen Umfragen zeigen. Dies führt dazu, dass jeder Mitgliedstaat unterschiedlich auf geschlechtsspezifische Gewalt reagiert. Nur wenn ein gemeinsames Konzept festgelegt wird und Anstrengungen vereint werden, um das Problem zu untersuchen und zu identifizieren, wird es möglich sein, Mitgliedstaaten, die keine spezifischen Vorschriften zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt haben, wie im Falle Deutschlands, die Notwendigkeit aufzuzeigen, dass dieser Bereich intensiver geregelt werden muss, und andere Länder, die bereits über spezifische Vorschriften verfügen, wie im Falle Spaniens, würden erkennen, dass es neben der von einem Partner oder Ex-Partner ausgeübten Gewalt noch viele andere Arten geschlechtsspezifischer Gewalt gibt, die größere Aufmerksamkeit erfordern. Schließlich würde die dringende Notwendigkeit erkannt werden, dieses Problem anzugehen, es gründlich zu untersuchen und gemeinsam und wirksamer zu bekämpfen. Das heißt zusammenzuarbeiten, um soziokulturelle Muster zu beseitigen, die im Laufe der Geschichte zu einer ungleichen Rollenverteilung in der Gesellschaft zwischen Frauen und Männern geführt haben, was zur Folge hatte, dass Frauen auf einer niedrigeren Ebene als Männer positioniert wurden, eine Konzeption, die geschlechtsspezifische Gewalt provoziert. „Deshalb erfordert die Bekämpfung dieser Art von „Meta-Gewalt“ (mehreren Gewalttaten in einer) mehr als nur einfachen politischen Willen. Es erfordert eine gründliche Überprüfung sowohl *ad intra* innerhalb der Mitgliedstaaten selbst als auch *ad*

extra auf supranationaler Ebene, was bisher trotz aller institutionellen Bemühungen zur Bekämpfung dieses sozialen Missstandes nicht friedlich verlaufen ist.“⁴¹²

5. Wir haben gerade erst angefangen, aber wir sind auf dem richtigen Weg.

In der Vergangenheit (und teilweise noch heutzutage) wurde die Welt männlich interpretiert, das Universale wurde dem Männlichen gleichgestellt, Frauen wurden aus dem öffentlichen Bereich ausgeschlossen und in die Privatsphäre (eingliedert) geschoben, menschliche Eigenschaften und Rollen wurden in der Gesellschaft in männlich und weiblich kategorisiert und allem, was mit Frauen verbunden war, wurde weniger Wert verliehen. In den letzten Jahren wurden kleine, aber wichtige Schritte unternommen, um die Ursachen und Folgen der Ungleichheit der Geschlechter zu analysieren und zu versuchen, Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen. Dies sind sehr wichtige Schritte in einem gerade erst begonnenen langfristigen Kampf. Frauen leiden nach wie vor auf der ganzen Welt unter direkter und indirekter Diskriminierung in ihren verschiedensten Erscheinungsformen.

Im Laufe der Geschichte galten Frauen als minderwertig gegenüber Männern. Es ist schwierig, eine Gesellschaft zu finden, die Frauen und Männer gleichbehandelt. Deshalb müssen wir realistisch sein: Vor uns liegt ein beschwerlicher Weg. Jahrhunderte der Diskriminierung können nicht im Handumdrehen korrigiert werden. Wir dürfen aber auch nicht in Defätismus verfallen. Der Mensch war und ist in der Lage, diskriminierende Einstellungen zu korrigieren, die im Laufe der Geschichte systematisch begangen wurden. Dies ist der Fall bei der Abschaffung der Sklaverei oder der Einführung des Wahlrechts für Frauen. Wir können die Vergangenheit

⁴¹² *Martín Nájera*, Orden Europea de Protección, 2016, S. 4.

nicht ändern, aber wir können für eine Zukunft kämpfen, in der Frauen und Männer gleichberechtigt und gewaltfrei zusammenleben.

“It is impossible today to imagine that the slave trade could have been tolerated by the world for so long. So, our duty is to deny future historians the opportunity to question how this generation allowed and participated in the abuse and suppression of girls and women”⁴¹³

Ellen Johnson Sirleaf and Gordon Brown

⁴¹³ Johnson Sirleaf, Ellen; Brown, Gordon. “Taking women’s rights seriously”, Huffington Post, September 23, 2009.

RECHTSVORSCHRIFTEN

- Generalversammlung der Vereinten Nationen: Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, abgekürzt „Frauenkonvention“ oder CEDAW, 1979
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>
- Deutschland. Gesetz zu dem Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 25. April 1985
https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//*%5B@attr_id=%27bgbl285s0647.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl285s0647.pdf%27%5D_1583164153914
- Spanien. Gesetz zur Ratifizierung des Übereinkommens Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 16. Dezember 1983
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1984-6749>
- Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau. Allgemeine Empfehlung Nr. 12. Achte Sitzung, 1989.
<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>
- Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau. Allgemeine Empfehlung Nr. 19. Elfte Sitzung, 1992.
<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>
- Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau. Allgemeine Empfehlung Nr. 35, 2017.
<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

<p>- Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen. "Launch of CEDAW General Recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating General Recommendation No. 19". Link: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/GR35.aspx</p>
<p>- Generalversammlung der Vereinten Nationen. Erklärung zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen, 1993. http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx</p>
<p>- Generalversammlung der Vereinten Nationen. Resolution über häusliche Gewalt, 1985. https://www.refworld.org/docid/3b00f00b64.html</p>
<p>- Generalversammlung der Vereinten Nationen. Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, 2000. http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/OP_CEDAW_sp.pdf</p>
<p>- Amt des Hochkommissars für Menschenrechte. Wiener Menschenrechtskonferenz 1993. http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/OHCHR20/Pages/WCHR.aspx</p>
<p>- Spanien. Gesetz 1/2004 vom 28.12.2014 über umfassende Schutzmaßnahmen gegen geschlechtsspezifische Gewalt, veröffentlicht im Staatsanzeiger Nr. 313 vom 29/12/2004. Inkrafttreten: 28/01/2005 https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760</p>

<p>- Spanien. Gesetz 11/2003, vom 29. September 2003 über spezifischen Maßnahmen im Bereich öffentliche Sicherheit, häusliche Gewalt und gesellschaftliche Integration ausländischer Staatsangehöriger.</p> <p>https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-18088</p>
<p>- Generalversammlung der Organisation Amerikanischer Staaten. Interamerikanisches Übereinkommen zur Verhütung, Bestrafung und Beseitigung von Gewalt gegen Frauen, 1994.</p> <p>http://belemdopara.org/convencion-belem-do-para/</p>
<p>- Versammlung der Afrikanischen Union, "Protokoll zur Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker über die Rechte der Frauen in Afrika", 2003.</p> <p>http://www.achpr.org/instruments/women-protocol/</p>
<p>- Ministerkomitee des Europarates. Empfehlung Nr. R (85) 4 zur Gewalt in der Familie.</p>
<p>- Ministerkomitee des Europarates. Empfehlung Nr. R (90) 2 zu sozialen Maßnahmen im Zusammenhang mit Gewalt in der Familie.</p>
<p>- Ministerkomitee des Europarates. Decl-16.11.88E, Erklärung zur Gleichstellung von Frauen und Männern, 1988.</p>
<p>- Parlamentarische Versammlung des Europarates. Empfehlung 1450 (2000) zu Gewalt gegen Frauen in Europa.</p>
<p>- Ministerkomitee des Europarates. Empfehlung Rec. (2002) 5 über den Schutz von Frauen vor geschlechtsspezifischer Gewalt.</p>

http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/marcoInternacional/ambitoInternacional/ConsejoEuropa/Normativa/docs/Rec_2002_5_Spanish.pdf

- Parlamentarische Versammlung des Europarats. Empfehlung 1582 (2002) zu häuslicher Gewalt gegen Frauen.

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17055&lang=en>

- Parlamentarische Versammlung des Europarates. Resolution 1582 (2007) Vereinigte Parlamente bei der Bekämpfung häuslicher Gewalt.

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17594&lang=en>

- Europarat. Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Istanbul, 11.05.2011.

<http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu/CAHVIO.pdf>

- Spanien. Gesetz zur Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, vom 18. März 2014.

<https://www.boe.es/boe/dias/2014/06/06/pdfs/BOE-A-2014-5947.pdf>

- Deutschland. Gesetz zu dem Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 17. Juli 2017.

[https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=BundesanzeigerBGBl&start=//*\[@attr_id=%27bgbl217s1026.pdf%27\]#_bgbl](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=BundesanzeigerBGBl&start=//*[@attr_id=%27bgbl217s1026.pdf%27]#_bgbl)

[%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgb1217s1026.pdf%27%5D_1565796516420](#)

- Spanien, Gesetz 1/2015 vom 30. März 2015 zur Änderung des Strafgesetzbuches 10/1995 vom 23. November, veröffentlicht in: "BOE" Nr. 77 vom 31. März 2015.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3439>

- Spanien, Strafgesetzbuch 10/1995 vom 23. November, veröffentlicht in: "BOE" Nr. 281 vom 24/11/1995.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>

- Deutschland, Gewaltschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3513).

[http://www.gesetze-im-](http://www.gesetze-im-internet.de/gewschg/)

[internet.de/gewschg/BJNR351310001.html](http://www.gesetze-im-internet.de/gewschg/BJNR351310001.html)

- Deutschland, Strafgesetzbuch, in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322).

<https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/>

- Europäische Union. Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung nach Lissabon) 13. Dezember 2007.

[http://eur-lex.europa.eu/legal-](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.SPA&t)

[content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.SPA&t](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.SPA&t)

[oc=OJ:C:2016:202:TOC#C_2016202ES.01001301](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.SPA&t)

- Europäische Union. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union 2012/C 326/01) 26. Oktober 2012

[http://eur-lex.europa.eu/legal-](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT)

[content/ES/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT)

<p>- Europäische Union. Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 7. Juni 2016. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:12016P/TXT</p>
<p>- Europäisches Parlament. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Februar 2010 zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Europäischen Union. http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0021+0+DOC+XML+V0//ES</p>
<p>- Rat der Europäischen Union - Rahmenbeschluss des Rates vom 15. März 2001 über die Stellung des Opfers im Strafverfahren. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32001F0220</p>
<p>- Rat der Europäischen Union. Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32002F0584</p>
<p>- Rat der Europäischen Union. Richtlinie 2004/80/EG des Rates vom 29. April 2004 zur Entschädigung der Opfer von Straftaten. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32004L0080</p>
<p>- Europäische Union. Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der europäischen Gemeinschaft, 2007. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT</p>

- Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union. Richtlinie 2011/99/EU vom 13. Dezember 2011 über die Europäische Schutzanordnung.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

- Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union. Richtlinie 2012/29/EU vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32012L0029>

- Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union. Verordnung (EU) Nr. 606/2013 vom 12. Juni 2013 über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0606>

- Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union. Verordnung (EU) Nr. 1215/2012 vom 12. Dezember 2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32012R1215>

- Rat der Europäischen Union. Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 des Rates vom 27. November 2003 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1347/2000.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32003R2201>

- Haager Konferenz. Übereinkommen vom 19. Oktober 1996 über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Maßnahmen zum Schutz von Kindern.
<https://www.hcch.net/es/instruments/conventions/full-text/?cid=70>
- Haager Konferenz. Übereinkommen vom 25. Oktober 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung.
<https://www.hcch.net/de/instruments/conventions/full-text/?cid=24>
- Übereinkommen vom 25. Oktober 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung.
<https://www.hcch.net/es/instruments/conventions/full-text/?cid=24>
- Rat der Europäischen Union. Rahmenbeschluss 2008/947/JI vom 27. November 2008 über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Urteile und Bewährungsentscheidungen im Hinblick auf die Überwachung von Bewährungsmaßnahmen und alternativen Sanktionen.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32008F0947>
- Rat der Europäischen Union. Rahmenbeschluss 2009/829/JI vom 23. Oktober 2009 über die Anwendung — zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union — des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Entscheidungen über Überwachungsmaßnahmen als Alternative zur Untersuchungshaft.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32009F0829>
- Europäische Kommission. Durchführungsverordnung (EU) Nr. 939/2014 vom 2. September 2014 zur Ausstellung der Bescheinigungen gemäß den Artikeln 5 und 14 der Verordnung

(EU) Nr. 606/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0939>

- Spanien. Gesetz 23/2014 vom 20. November 2014 über die gegenseitige Anerkennung von Strafurteilen in der Europäischen Union.

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-12029

- Deutschland. Gesetz zum Europäischen Gewaltschutzverfahren (EU-Gewaltschutzverfahrensgesetz - EUGewSchVG) vom 5. Dezember 2014 (BGBl. I S. 1964).

<https://www.gesetze-im-internet.de/eugewschvg/BJNR196410014.html>

**RECHTSPRECHUNG, STELLUNGNAHMEN,
UNTERSUCHUNGEN UND BERICHTE**

<p>- Exekutivsekretariat der Interamerikanischen Kommission zur Bekämpfung des Drogenmissbrauchs und Generaldirektion des Interamerikanischen Kinderinstituts. Die Geschlechterperspektive als Modell für die Analyse von familiärer Gewalt und dem Konsum von Alkohol und anderen Drogen, 1996.</p>
<p>- Interamerikanische Menschenrechtskommission, Bericht der Interamerikanischen Kommission über die Stellung der Frau in Amerika, 1998. http://www.cidh.org/countryrep/Mujeres98/Mujeres98.htm</p>
<p>- Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte, Velásquez Rodríguez gegen Honduras. Urteil vom 29. Juli 1988. Serie C, Nr. 04.</p>
<p>- Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte, Yvon Neptune gegen Haiti. Urteil vom 6. Mai 2008. Serie C, Nr. 180.</p>
<p>- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Adali gegen die Türkei. Urteil vom 31. März 2005, Antrag Nr. 38187/97.</p>
<p>- Amt des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte. Weltkonferenz über Menschenrechte (Wien, 1993). http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/OHCHR20/Pages/WCHR.aspx</p>
<p>- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte. Opuz gegen die Türkei. Klage N°3340101/02. Häusliche Gewalt. http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-92945#{\"itemid\":[\"001-92945\"]}</p>

<ul style="list-style-type: none"> - Spanien. Sechster Staatenbericht CEDAW https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2f6&Lang=en
<ul style="list-style-type: none"> - Plattform Impacto de Género Ya. Parallelbericht - Sechster Staatenbericht Spanien CEDAW. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fESP%2f44%2f8695&Lang=en
<ul style="list-style-type: none"> - CEDAW-Ausschuss. Liste der Fragen und Themen im Zusammenhang mit dem sechsten Staatenbericht Spanien CEDAW. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f6&Lang=en
<ul style="list-style-type: none"> - Spanien Bericht "Bewertung der Anwendung des Gesetzes 1/2004 vom 28. Dezember 2004. Maßnahmen zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt" http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/planActuacion/seguimientoEvaluacion/pdf/balanceCCAA2009.pdf
<ul style="list-style-type: none"> - Spanien. Antworten auf die Liste der Fragen und Probleme im Zusammenhang mit der Prüfung des sechsten Staatenberichts CEDAW http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f6%2fAdd.1&Lang=en
<ul style="list-style-type: none"> - CEDAW-Ausschuss. Abschließende Bemerkungen – Sechster Staatenbericht Spanien CEDAW.

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fCO%2f6&Lang=en

- Spanien. Siebter und achter Staatenbericht CEDAW
<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhssmw5jHDQuNBd%2bTWAIG8TIE0Ovfs6RLf2z15rYEzQzM1aZVjLS84Mt%2bHMXsVIbo11%2fETFP3SOXn7UjdJEBu87A31v%2fhqkz04NIF%2fuMoPHKLo>

- CEDAW-Ausschuss. Liste der Fragen und Themen im Zusammenhang mit dem siebten und achten Staatenbericht CEDAW
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f7-8&Lang=en

- CEDAW-Ausschuss. Stellungnahme vom 16. Juli 2014 zur Mitteilung Nr. 47/2012, González Carreño gegen Spanien.
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2f58%2fD%2f47%2f2012&Lang=en

- Spanien. Antworten auf die Liste der Fragen und Themen im Zusammenhang mit der Prüfung des siebten und achten Staatenberichts CEDAW
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f7-8%2fAdd.1&Lang=en

- Plattform CEDAW Sombra España. Bericht über die Liste der Fragen und Probleme im Zusammenhang mit dem verbundenen siebten und achten Staatenbericht Spaniens CEDAW
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fESP%2f20988&Lang=en

<ul style="list-style-type: none"> - CEDAW-Ausschuss. Abschließende Bemerkungen – Siebter und achter Staatenbericht Spanien CEDAW. http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fCO%2f7-8&Lang=en
<ul style="list-style-type: none"> - Deutschland. Sechster Staatenbericht Deutschland CEDAW http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f6&Lang=en
<ul style="list-style-type: none"> - Alliance of German Women’s Organizations. Parallelbericht. Sechster Staatenbericht Deutschland CEDAW http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fDEU%2f43%2f8531&Lang=en
<ul style="list-style-type: none"> - Deutschland. Antworten auf die Liste der Fragen und Themen im Zusammenhang mit der Prüfung des sechsten Staatenberichts Deutschland CEDAW http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fQ%2f6%2fAdd.1&Lang=en
<ul style="list-style-type: none"> - CEDAW-Ausschuss. Abschließende Bemerkungen – Sechster Staatenbericht Deutschland CEDAW http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fCO%2f6&Lang=en
<ul style="list-style-type: none"> - Deutschland. Siebter und achter Staatenbericht Deutschland CEDAW http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f7-8&Lang=en

- CEDAW-Ausschuss. Liste der Fragen und Themen im Zusammenhang mit dem siebten und achten Staatenbericht Deutschland CEDAW
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fQ%2f7-8&Lang=en
- CEDAW-Ausschuss. Abschließende Bemerkungen – Siebter und achter Staatenbericht Deutschland CEDAW
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fCO%2f7-8&Lang=en
- Parlamentarische Versammlung des Europarates, MEG-3 (93) 22, 3rd. European Ministerial Conference on equality between women and men (Rome, 21-22 October 1993), Strategies for the elimination of women in society: the media and other means, “Declaration on policies for combating violence against women in a democratic Europe”.
- Věra Jourová, EU-Kommissarin für Justiz, Verbraucherschutz und Gleichstellung der Geschlechter, März 2016:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_16_549
- EU-Regierungskonferenz. Erklärungen zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon angenommen hat.
http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_5&format=PDF
- Europäische Kommission. Mitteilung: Ein verstärktes Engagement für die Gleichstellung von Frauen und Männern. Eine Frauen-Charta Erklärung der Europäischen Kommission anlässlich des Internationalen Frauentags 2010.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52010DC0078>

- Europäische Kommission. Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen vom 21. September 2010: Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-2015.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aem0037>

- Rat der Europäischen Union. Schlussfolgerungen des Rates vom 7. März 2011 zum Europäischen Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter (2011-2020).

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52011XG0525\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52011XG0525(01))

- EU - DAPHNE-Programm (2000-2003)

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A133062>

- EU Programm DAPHNE II (2004-2008)

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:133299>

- EU Programm DAPHNE III. Beschluss zur Auflegung eines spezifischen Programms (2007—2013) zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen sowie zum Schutz von Opfern und gefährdeten Gruppen (Programm Daphne III) als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32007D0779>

- Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union. Verordnung (EU) Nr. 1381/2013 vom 17. Dezember 2013 zur Einrichtung des Programms "Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft" für den Zeitraum 2014 bis 2020.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013R1381>
- Agentur der Europäischen Union für Grundrechte. Violence against women: an EU wide survey, 2014.
<http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>
- Europäische Union. Das Stockholmer Programm — Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, 2010.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:jl0034>
- Europäische Union. Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms, 2010.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:jl0036>

LITERATURVERZEICHNIS

- Alcaide González, Diana*, El Reglamento (UE) n° 606/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil, in: Martínez García, Elena (Hrsg.), *La Orden de Protección Europea – La protección de víctimas de violencia de género y cooperación judicial penal en Europa*, Valencia 2016, S. 221–238.
- Alija Fernández, Rosa Ana*, La violencia doméstica contra las mujeres y en desarrollo de estándares normativos de derechos humanos en el marco del Consejo de Europa, in: *Revista General de Derecho Europeo*, Bd. 24, 2011, S. 1–49.
- Arangüena Fanego, Coral*, Emisión y Ejecución en España de Órdenes Europeas de Protección. – Ley de Reconocimiento Mutuo de Resoluciones Penales en la Unión Europea y Transposición de la Directiva 2011/99/UE, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2015, S. 491–535.
- Blanco-Morales Limones, Pilar*, La eficacia internacional de las medidas de protección en materia de violencia de género, *Diario La Ley Digital* 8254/2014, S. 1–13.
- Bunch, Charlotte*, Women's rights as human rights : toward a re-vision of human rights, *Human rights quarterly* 1990, S. 486–498.
- Burchard, Christoph*, Alemania y las órdenes europeas de protección – Breves consideraciones iniciales, in: Martínez García, Elena (Hrsg.), *La Orden de Protección Europea – La protección de víctimas de violencia de género y cooperación judicial penal en Europa*, Valencia 2016, S. 173–181.
- Byrnes, Adrew*, *Enforcement Through International Law and Proceduresq – Human Rights of Woman - National and International Perspectives*, University of Pennsylvania Press 1994, S. 189–227.
- Carrasquero Cepeda, Maoly*, Orden Europea de Protección: Un paso adelante en la protección de las víctimas, *Cuaderno Electrónico de Estudios Jurídicos* 2014, S. 91–114.

- Chamberlain Bolaños, Cynthia*, La convención Cedaw conociendo los derechos de la mujer, un primer paso para su defensa, *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid* 2004, S. 35–52.
- Chaparro Matamoros, Pedro*, La orden europea de protección, *Rev. Boliv. de Derecho* 2012, S. 20–37.
- Charlesworth, Hilary*, ¿Qué son los "derechos humanos de la mujer"? Cap. 3 Cook, Rebecca. *Derechos humanos de la mujer – Perspectivas nacionales e internacionales*, Bogotá, Colombia 1997, S. 55-80.
- Chinkin, Christine*, Violence against women; in: Freeman/ Chinkin/ Rudolf (ed.), *The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women – A commentary*, Oxford 2012, p 443 - 474.
- Cueto Moreno, Cristina*, La orden europea de protección. Su transposición en el proyecto de ley de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, *ReDCE* 2014, S. 221–260.
- Del Toro Huerta, Mauricio Iván*, La responsabilidad del Estado en el marco del Derecho internacional de los derechos humanos – Méndez Silva, Ricardo. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México 2002, S. 663-686.
- Di Silvio, Lorenzo*, Correcting Corrective Rape: Carmichele and Developing South Africa’s affirmative Obligations to Prevent Violence against Women, *Georgetown Law Journal* 2011, S. 1469–1515.
- Dobash, R. P./Dobash, R. E.*, Women's Violence to Men in Intimate Relationships: Working on a Puzzle, in: *The British Journal of Criminology*, Bd. 44, Nr. 3, 2004, S. 324–349.
- Dutta, Anatol*, Grenzüberschreitender Gewaltschutz in der Europäischen Union, *FamRZ - Zeitschrift für das gesamte Familienrecht* 2015, S. 85–92.
- Eide, Asbjørn/Krause, Catarina/Rosas, Allan*, *Economic, social, and cultural rights – A textbook*, 2. Aufl., Dordrecht u.a. 2001.
- Facio Montejo, Alda/ Fries, Lorena*, Feminismo, Género y Patriarcado, in: *Revista sobre Enseñanza del Derecho de Buenos Aires*, Bd. 3, Nr. 6, 2005. S. 259 - 294.

- Fidalgo Delgado, Nines*, El Convenio del Consejo de Europa (Estambul 2011) y la lucha contra la violencia hacia las mujeres en España, TS DIFUSIÓN: Trabajo Social ante la Violencia de Género 2015, S. 30–35.
- Fortin, Jane*, Children's rights and the developing law, 3. Aufl., New York/Cambridge 2009.
- Freixes Sanjuán, Teresa/Román Masedo, Laura* (Hrsg.), La orden europea de protección: Su aplicación a las víctimas de violencia de género, Madrid D.L. 2015.
- Freixes, Teresa*, Prólogo, in: Martínez García, Elena (Hrsg.), La Orden de Protección Europea – La protección de víctimas de violencia de género y cooperación judicial penal en Europa, Valencia 2016, S. 13–20.
- Gormley, Lisa*, The Council of Europe on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence: a consolidation of existing international law, or a significant progression?, in: European Human Rights Law Review, Bd. 6, 2014, S. 606–617.
- Hagemann-White, Carol*, Von den Nachbarinnen lernen - Strategien und best practice gegen Gewalt an Frauen in anderen europäischen Ländern, Berlin 2008 13.09.2007.
- Hernández, Itziar*, Igualdad, desarrollo y paz : Luces y sombras de la acción internacional por los derechos de las mujeres, Cuadernos de Trabajo nº17 Hegoa 1996, S. 1130–1183.
- Herning, Lara/Ilgner, Johannah*, "Ja heißt Ja" - Konsensorientierter Ansatz im deutschen Sexualstrafrecht, ZRP 2016, S. 77–80.
- Hörnle, Tatjana*, Menschenrechtliche Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention – Ein Gutachten zur Reform des ' 177 StGB, Berlin 2015.
- Hoyos Sancho, Montserrat de*, El reconocimiento mutuo de la medidas de protección penal y civil de la víctimas en la Unión Europea: La Directiva 2011/99, el Reglamento 606/2013, y su respectiva incorporación a los ordenamientos español y alemán, Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal 2015, S. 63–105.
- , La Orden Europea de Protección de Víctimas desde la perspectiva española 2015.

- Hüfner, Klaus/Siebers, Anne/Weiß, Norman*, Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun? – Menschenrechtsverfahren in der Praxis, 3. Aufl. 2012.
- Kemper, Rainer*, Internationaler Gewaltschutz im Wandel, FuR - Familie und Recht 2015, S. 218–222.
- König, Doris*, Frauenrechte sind Menschenrechte... und doch anders? Die UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW). Kap. 4. Rudolf, Beate. Frauen und Völkerrecht – Zur Einwirkung von Frauenrechten und Fraueninteressen auf das Völkerrecht, Baden-Baden 2006, S. 81-98.
- López, Irene*, Género en la agenda internacional del desarrollo – Un enfoque de derechos humanos, Revista Académica de Relaciones Internacionales, UAM-AEDRI 2005, S. 1–36.
- Lücking, G.*, Die Rolle der NGOs bei der Rechtssetzung und Rechtsdurchsetzung der Menschenrechte und insbesondere der Rechte der Frauen und Kinder 2005.
- Martín Martínez, Magdalena M.*, Protección a las víctimas, violencia de género y cooperación judicial penal en la Unión Europea Post-Lisboa, Revista de Derecho Comunitario Europeo 2011, S. 407–442.
- Martín Nájera, Pilar*, Orden Europea de Protección 2016.
- Martínez García, Elena*, La experiencia española en la prevención y erradicación de los delitos de violencia de género: perspectivas de futuro en un marco comparativo europeo, Asparkía. Investigación feminista - Revistes - Universitat Jaume I 2013, S. 19–34.
- , La Orden Europea de Protección en el marco de la nueva Ley de Reconocimiento mutuo de resoluciones penales de la Unión Europea, in: dies. (Hrsg.), La Orden de Protección Europea – La protección de víctimas de violencia de género y cooperación judicial penal en Europa, Valencia 2016, S. 40–58.
- McQuigg, Ronagh*, A Contextual Analysis of the Council of Europe's Convention on Preventing and Combating Violence against Women, in: International Human Rights Law Review, 2012. S. 367–381.
- , What potential does the Council of Europe Convention on Violence against women hold as regards Domestic Violence, in: International Journal of Human Rights, Bd. 12, S. 947–962.

- Medina Ardila, Felipe*, La responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares: análisis jurisprudencial interamericano. – Acosta Lopez, Juana Ines; Amaya Villarreal, Alvaro Francisco. Debate interamericano, Bogotá 2009, S.83-122.
- Merino Sancho, Víctor M.*, Aportaciones conceptuales de la Relatora Especial sobre la Violencia Contra la Mujer, Anuario de filosofía del derecho 2007, S. 387–408.
- , Tensiones entre el proceso de especificación de los derechos humanos y el principio de igualdad respecto a los derechos de las mujeres en el marco internacional, Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos 2012, S. 327–363.
- , Mecanismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres – Especial referencia a la violencia contra las mujeres, 7. Aufl. 2012.
- Merry, Sally Engle*, Constructing a global law-violence against women and the human rights system, Law & Soc. Inquiry 2003, S. 941–974.
- Mestre i Mestre, Ruth M./Añón Roig, María José*, Violencia sobre las mujeres: discriminación, subordinación y Derecho – La Nueva ley contra la violencia de género (LO 1/2004, de 28 de diciembre). Boix Reig, Javier; Martínez García, Elena, Madrid 2005, p. 31-64.
- Montiel Roig, Gonzalo*, La Orden Europea de Protección – Indicadores sociales, violencia de género y cambio social, in: Martínez García, Elena (Hrsg.), La Orden de Protección Europea – La protección de víctimas de violencia de género y cooperación judicial penal en Europa, Valencia 2016, S. 27–38.
- Mullender/Morley*, Context and content of a New Agenda – Children Living With Domestic Violence, London 1998. 2-16.
- Murdoch, James*, Unfulfilled expectations: the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, in: European Human Rights Law Review, Bd. 1, 2010, S. 26–46.
- Neuhold, Brita*, Internationale Dimensionen, in: Neuhold /Pirstner/Ulrich, Menschenrechte, Frauenrechte – Internationale, europarechtliche und innerstaatliche Dimensionen, Innsbruck u.a. 2003, Teil I S. 21 - 164.

- Okin, Susan*, Gender, the Public, and the Private – en *Feminism & Politics*.
Anne Phillips
, New York 1998, 116-141.
- Oliveras Jané, Neus*, Propuestas para la transposición de la Directiva sobre la Orden Europea de Protección, in: Martínez García, Elena (Hrsg.), *La Orden de Protección Europea – La protección de víctimas de violencia de género y cooperación judicial penal en Europa*, Valencia 2016, S. 211–220.
- Organisation Amerikanischer Staaten, Interamerikanische Frauenkommission und Europarat*, Herramientas regionales de lucha contra la violencia hacia las mujeres: La Convención Belém do Pará y el Convenio de Estambul 2014.
<https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-CoE-CSWPub-ES.pdf> (geprüft am 17.03.2020)
- Peces-Barba Martínez, Gregorio/Asís, Rafael de*, Curso de derechos fundamentales – Teoría general, Madrid/Madrid 1995.
- Peramato Martín, Teresa*, La incidencia de algunas de las últimas reformas sustantivas y procesales en la prevención y lucha contra la violencia sobre la mujer – Ponencia escrita Sra. Peramato, 2015, 1-35.
<https://docplayer.es/49164867-La-incidencia-de-algunas-de-las-ultimas-reformas-sustantivas-y-procesales-en-la-prevencion-y-lucha-contra-la-violencia-sobre-la-mujer.html> (geprüft am 17.03.2020)
- Peyró Llopis, Ana*, La protección de las víctimas en la Unión Europea: la Orden Europea de Protección, *Civitas. Revista española de derecho europeo* 2013, S. 9–28.
- Rabe, Heike*, Konvention gegen Gewalt gegen Frauen tritt am 1. August in Kraft – (gesetzlicher) Änderungsbedarf in Deutschland, 2014,
<https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuell/news/meldung/article/konvention-gegen-gewalt-gegen-frauen-tritt-am-1-august-in-kraft-gesetzlicher-aenderungsbeford-in/> (geprüft am 17.03.2020)
- Rabe, Heike/Leisering, Britta*, Die Istanbul-Konvention – Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt, Berlin/Berlin Februar 2018.

- Radacic, Ivana*, Feminism and human rights: the inclusive approach to interpreting international human rights law, UCL Jurisprudence Review 2008, S. 238–276.
- Radhika Coomaraswamy*, Reinventing International Law: Women's Rights as Human Rights in the International Community, VV. AA., Debating human rights: critical essays from the United States and Asia New York 1999.
- Rehof, Lars Adam*, Guide to the travaux préparatoires of the United Nations Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, Dordrecht u.a. 1993.
- Rodi, Katja*, Was hat das CEDAW-Instrumentarium bisher gebracht? Welche Aufgaben stehen an? – CEDAW vor dem Zwischenbericht 2011. Handlungsspielräume und -erfordernisse der UN-Frauenrechtskonvention. Rust, Ursula; Lange, Joachim., Rehburg-Loccum 2012, 35-47.
- , Verhandlungen der CEDAW-Staatenberichte: Wie entstehen Parallelberichte und was können sie erreichen? – Völkerrecht und Frauen. Welche Ansatzpunkte bietet das Völkerrecht für Gleichbehandlung? Rust, Ursula; Lnge, Joaquim., Rehburg-Loccum 2014, S. 171-188.
- Sender, Kate Rose*, Emerging from the Shadows: Violence Against Women and the Women's Convention – ConventionThe Women's Convention turned 30. Westendorp, Ingrid, Cambridge 2012, 453-466.
- Shin, Heisoo*, CEDAW and Violence Against Women: Providing the 'Missing Link' – The circle of empowerment. Twenty-five years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Schöpp-Schilling, Hanna-Beate; Flinterman, C., New York, N.Y. 2007, 223-233.
- Simonovi, Dubavka*, Global and Regional Standards on Violence Against Women: The Evolution and Synergy of the CEDAW and Istanbul Convention, in: Human Rights Quarterly, 36, Nr. 3, 2014, S. 590–606.
- Sönke, Gerhold*, Der Einfluss der Rechtsprechung des EGMR, der Istanbul-Konvention un weitere völkerrechtlicher Verträge auf die Auslegung

des merkmals der schutzlosen Lage in § 177 Abs. 1 Nr. 3 StGB, DE GRUYTER - Juristische Rundschau 2016, S. 122–129.

Tavares da Silva, Maria Regina, Twenty-five years of council of europe action in the field of equality between men and women, DGII/Human Rights - Equality, 2002.

Thill, Magaly, State's duty to prevent and eliminate violence against women in the European Union, *Revista Universitaria Europea* 2014, S. 43–68.

Torres, Nuria, Sobre las medidas de protección previstas en la Directiva, in: Freixes Sanjuán, Teresa/Román Masedo, Laura (Hrsg.), *La orden europea de protección: Su aplicación a las víctimas de violencia de género*, Madrid D.L. 2015, S. 80–97.

Ushakova, Tatsiana, La aportación del nuevo Convenio del Consejo de Europa al debate sobre la violencia de género, in: *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Bd. 1, Nr. 4, 2013 S. 1–18.

Valcárcel, Amelia, *La política de las mujeres*, Madrid 1997.

Vandenhole, Wouter, Non-discrimination and equality in the view of the UN human rights treaty bodies, Antwerpen/Holmes Beach, Fla. 2005.

Ventura Franch, Asunción, El Convenio de Estambul y los sujetos de la violencia de género. El cuestionamiento de la violencia doméstica como categoría jurídica, *Revista de Derecho Político. UNED*. Nr. 97, 2016, S. 179–208.

Villanueva Sainz-Pardo, Pilar, Women and Children versus domestic violence. Legal reflections, needs and challenges in Spain today., in: *International Journal of Human Rights*, Bd. 18, Nr. 6, 2014, S. 660–713.