

Nivedita Prasad

MIT RECHT GEGEN GEWALT

**DIE UN-MENSCHENRECHTE UND
IHRE BEDEUTUNG FÜR DIE SOZIALE ARBEIT**



Verlag Barbara Budrich

EIN HANDBUCH FÜR DIE PRAXIS

Mit Recht gegen Gewalt

Nivedita Prasad

Mit Recht gegen Gewalt

Die UN-Menschenrechte und ihre Bedeutung
für die Soziale Arbeit. Ein Handbuch für die
Praxis

Juristische Beratung von Heike Rabe

Herausgegeben im Auftrag des Bundesverbands
Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff)

Verlag Barbara Budrich
Opladen & Farmington Hills, MI 2011

Gefördert vom



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend



FRAUEN GEGEN GEWALT E.V.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier.

Alle Rechte vorbehalten.

© 2011 Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills, MI
www.budrich-verlag.de

ISBN 978-3-86649-378-0

eISBN 978-3-86649-684-2

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Juristische Beratung: Heike Rabe, Berlin (rabe@institut-fuer-menschenrechte.de)

Umschlaggestaltung: Walburga Fichtner, Köln

Satz: Susanne Albrecht-Rosenkranz, Leverkusen

Vorwort

„Gewalt gegen Frauen ist immer eine Verletzung der Menschenrechte. Sie ist immer ein Verbrechen und niemals akzeptabel. Lassen Sie uns dieses Thema mit der entschlossenen Ernsthaftigkeit angehen, die es verdient.“¹

Gewalt gegen Frauen im Kontext von Menschenrechtsverletzungen zu diskutieren, hat sich in Deutschland noch nicht durchgesetzt. Dennoch: Seit nunmehr 30 Jahren unterstützen ausgewiesene Fachstellen, die aus der zweiten Frauenbewegung hervorgegangen sind, Frauen und Mädchen bei der Bewältigung von Gewalterfahrungen. Gekennzeichnet ist diese Arbeit von Beginn an durch eine feministische und auf den konkreten Erfahrungen von Frauen beruhende Analyse des Geschlechterverhältnisses als Machtverhältnis.

Die Geschichte der Frauenprojekte ist eine Erfolgsgeschichte. Mittlerweile hat sich in Deutschland ein spezialisiertes Unterstützungssystem im Bereich der Sozialen Arbeit etabliert, das aus vielen Säulen besteht: Frauenberatungsstellen, Frauennotrufe, Frauenhäuser, Beratungsstellen bei sexuellem Missbrauch, Interventionsstellen gegen häusliche Gewalt und Fachberatungsstellen gegen Menschenhandel. All diese Stellen leisten hochprofessionelle Unterstützung im Einzelfall und haben darüber hinaus in den letzten Jahrzehnten maßgeblich zur öffentlichen Sensibilisierung und zu wichtigen Gesetzesreformen beigetragen. Mehr und mehr

1 UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon anlässlich des Internationalen Tages zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen 2007.

werden auch andere Machtverhältnisse, wie zum Beispiel Rassismus oder Diskriminierung von Menschen mit Behinderung, zum Bestandteil dieser Arbeit.

Immer wieder stößt die Arbeit der Beraterinnen jedoch an Grenzen. Nach wie vor reißt der Strom an betroffenen Mädchen und Frauen nicht ab, und Unterstützung für einzelne Betroffene scheitert immer wieder an strukturellen Barrieren. Beraterinnen machen täglich die Erfahrung, dass das Versprechen auf ein gewaltfreies Leben für Mädchen und Frauen, auf bestmöglichen Schutz, adäquate Unterstützung und Entschädigung nicht eingelöst werden kann.

An genau diesem Punkt wollen wir mit der vorliegenden Publikation ansetzen. Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsverletzung zu benennen, kann der alltäglichen Sozialen Arbeit ein neues Fundament verschaffen. Auf den ersten Blick erscheint die Kluft zwischen den auf der Ebene der Vereinten Nationen verhandelten Menschenrechten und einer einzelnen von Gewalt betroffenen Frau, die Unterstützung sucht, riesig. Das Ziel der vorliegenden Publikation ist es, über diese Kluft eine Brücke zu schlagen und sie damit überwindbar zu machen. Alle diejenigen, die mit gewaltbetroffenen Mädchen und Frauen in Deutschland arbeiten, können dieses Buch nutzen, um sich die Chancen des UN-Menschenrechtsschutzsystems für ihre Klientinnen zu erschließen.

Das erste Kapitel gibt einen einführenden Überblick über die Wirkungsweise von UN-Konventionen und die Arbeit der jeweiligen Fachausschüsse. In Kapitel 2 werden alle relevanten UN-Konventionen vorgestellt und hinsichtlich ihres Geltungsbereiches für von Gewalt betroffene Frauen in Deutschland erläutert. Zudem werden exemplarische Einzelfallentscheidungen vorgestellt, die einen Bezug zum Thema Gewalt gegen Frauen haben und wichtige Hinweise auf eine Übertragbarkeit geben. In Kapitel 3 geht es um die konkreten Beschwerdemöglichkeiten an UN-Fachausschüsse und die SonderberichterstatterInnen. Auch hier werden viele Bei-

spiele sowohl erfolgreicher als auch vereinzelt erfolgloser Beschwerden vorgestellt. Der Frage, ob eine erfolglose Beschwerde allerdings in jedem Fall als Misserfolg zu werten ist, widmet sich schließlich der Ausblick in Kapitel 5. Hier macht die Autorin darüber hinaus wertvolle Vorschläge dafür, wie die Ergebnisse von internationalen Verfahren auf nationaler Ebene für die Zielgruppe der gewaltbetroffenen Frauen genutzt werden können.

Professionelle aus der Sozialen Arbeit, JuristInnen und alle anderen, die die praktische Anwendung der vorgestellten Instrumente in Betracht ziehen, finden in Kapitel 4 ganz konkrete strategische Überlegungen zu deren Umsetzung.

Wir hoffen, dass diese Publikation einen Beitrag dazu leistet, den Schatz der Menschenrechte für die Soziale Arbeit gegen Gewalt gegen Mädchen und Frauen zu heben. Dass diese Idee begeistern kann, haben wir bei unserer Fachtagung im Jahr 2009 in Schwäbisch Hall festgestellt: Dort entstand bei einem Austausch zwischen der Autorin und Beraterinnen die Idee zu diesem Buch. Wir danken allen Frauen, die an dieser Idee beteiligt waren, ganz herzlich dafür. Unser besonderer Dank gilt der Autorin Dr. Nivedita Prasad sowie der juristischen Beraterin Heike Rabe für die konstruktive Zusammenarbeit. Nicht zuletzt möchten wir uns ganz herzlich bei dem Verlag Barbara Budrich bedanken. Ohne das Engagement der Verlegerin hätten diese Gedanken nicht veröffentlicht werden können.

Wir freuen uns über Rückmeldungen, Anregungen und vor allem über Berichte über die Nutzung der hier vorgestellten Instrumente.

Für den bff

Katja Grieger und Anita Eckhardt

Kontakt: www.frauen-gegen-gewalt.de

Inhalt

Einleitung	13
1. Einführung	17
1.1. <i>UN Konventionen und Deklarationen</i>	17
1.1.1. Ratifikation einer Konvention	19
1.1.2. Zusatzprotokolle	20
1.2. <i>UN-Fachausschüsse</i>	20
1.2.1. Aufgaben	21
1.2.2. Allgemeine Bemerkungen und Empfehlungen	22
1.2.3. Abschließende Bemerkungen	23
2. UN Konventionen für von Gewalt betroffene Frauen	25
2.1. <i>CEDAW: Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau</i>	25
2.1.1. Themenspezifische Auszüge der Konvention	26
2.1.2. Relevante Allgemeine Empfehlungen	28
2.1.3. Bedeutsame Einzelfallentscheidungen	34
2.1.4. Bedeutsame Untersuchungsverfahren	39
2.2. <i>Zivilpakt: Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte</i>	40
2.2.1. Themenspezifische Auszüge der Konvention	41

2.2.2.	Relevante Allgemeine Bemerkungen _____	42
2.2.3.	Exemplarische Einzelfallentscheidungen _____	47
2.3.	<i>Sozialpakt: Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte</i> _____	50
2.3.1.	Themenspezifische Auszüge der Konvention _____	51
2.3.2.	Relevante Allgemeine Bemerkungen _____	52
2.4.	<i>CRC: Konvention über die Rechte des Kindes</i> _____	58
2.4.1.	Themenspezifische Auszüge der Konvention _____	59
2.4.2.	Relevante Allgemeine Bemerkungen _____	62
2.5.	<i>ICERD: Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung</i> _____	65
2.5.1.	Themenspezifische Auszüge der Konvention _____	66
2.5.2.	Relevante Allgemeine Bemerkungen _____	67
2.5.3.	Bedeutsame Einzelfallentscheidungen _____	70
2.6.	<i>ICRPD: Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen</i> _____	73
2.6.1.	Themenspezifische Auszüge der Konvention _____	74
2.6.2.	Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention _____	76
2.7.	<i>CAT: Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe</i> _____	77
2.7.1.	Themenspezifische Auszüge der Konvention _____	78
2.7.2.	Relevante Allgemeine Bemerkungen _____	79
2.7.3.	Bedeutsame Einzelfallentscheidungen _____	81

	Inhalt	11
3.	Beschwerdemöglichkeiten	85
3.1.	<i>Individualbeschwerden an UN-Fachausschüssen</i>	85
3.1.1.	Voraussetzungen für eine Individualbeschwerde	87
3.1.2.	Beschwerdeführung	93
3.1.3.	Ablauf im Ausschuss	96
3.1.4.	Mögliche Ergebnisse	98
3.1.5.	Beispiele der Anwendung	100
3.2.	<i>Untersuchungsverfahren</i>	107
3.2.1.	Voraussetzungen für die Initiierung eines Untersuchungsverfahrens	109
3.2.2.	Die Eingabe von Information	113
3.2.3.	Ablauf im Ausschuss	115
3.2.4.	Beispiel der Anwendung	116
3.3.	<i>Berichtsverfahren</i>	118
3.3.1.	Voraussetzungen	119
3.3.2.	Vorüberlegungen zum Erstellen eines Schattenberichts	120
3.3.3.	Prozedere	121
3.3.4.	Beispiel der Anwendung	123
3.4.	<i>SonderberichterstatterInnen</i>	127
3.4.1.	Tätigkeiten von SonderberichterstatterInnen	128
3.4.2.	Beschwerden an SonderberichterstatterInnen	130
3.4.3.	Das Thema Gewalt gegen Frauen im Fokus von SonderberichterstatterInnen	136
4.	Strategische Überlegungen	143
4.1.	<i>Auswahl Fachausschuss und Verfahren</i>	145
4.2.	<i>Finanzierung von Verfahren</i>	149
4.3.	<i>Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der Nutzung von Verfahren</i>	151

12	Inhalt	
4.4.	<i>Zusammenarbeit mit JuristInnen</i>	152
5.	Ausblick	155
5.1.	<i>Wie weiter?</i>	155
5.2.	<i>Nationale Nutzung der Ergebnisse von internationalen Verfahren</i>	159
5.3.	<i>Bewertung von Erfolg</i>	161
6.	Anhang	165
6.1.	<i>Literaturverzeichnis</i>	165
6.2.	<i>Tabelle: Übersicht Konventionen und Anwendungsmöglichkeiten</i>	169
6.3.	<i>Stichwortverzeichnis</i>	173

Einleitung

Die Idee für diese Publikation entstand bei der 4. Fachtagung des bff (Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe) im September 2009. Ausschlaggebend war ein Workshop zum Thema „Praktische Menschenrechtsarbeit im Antigewaltbereich“. Auf die Frage, wessen Menschenrechte ihrer Meinung nach in Deutschland am massivsten verletzt würden, nannten die Workshopteilnehmerinnen: AsylbewerberInnen, Menschen ohne Papiere und Kinder und Frauen, die Gewalt erlebt haben. Eine Durchsicht von Beschwerden, die gegen Deutschland bei UN-Ausschüssen initiiert wurden, zeigt, dass diese Themen dort bislang so gut wie keine Rolle spielen.

Während es nur je eine Beschwerde gegen Deutschland an den UN-Frauenrechtsausschuss, den UN-Ausschuss gegen rassistische Diskriminierung und den UN-Antifolterausschuss gab, wurden 17 Beschwerden² allein an den UN-Menschenrechtsausschuss³ gestellt. Hierbei handelt es sich bei den meisten Beschwerdeführern um Väter in Umgangsrechtsstreitigkeiten, gefolgt von Beschwerdeführern im Streit um Eigentum an Grund und Boden in bestimmten Gebieten Osteuropas. Weitere Beschwerdeführer sind Scientology-Anhänger, die ihr Recht auf Religionsfreiheit tangiert sehen oder ehemalige DDR-Grenzpolizisten, die sich zu Unrecht

2 Stand 10.2.2010.

3 Zuständig für den Zivilpakt.

wegen Totschlags verurteilt sehen. Immerhin zwei Beschwerden aus dem Jahr 2008 betreffen Anliegen von MigrantInnen: In einer geht es um rassistische Polizeigewalt⁴ und in der anderen um die Abschiebung eines Migranten, dessen Ehefrau in Deutschland lebt.⁵ Das Thema Gewalt gegen Frauen hingegen ist kein einziges Mal Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens gegen Deutschland.⁶

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei Beschwerden gegen Deutschland beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Bei der Zusammenstellung „Wichtiger Urteile und Verfahren“ des Bundesministerium für Justiz⁷ findet sich ebenfalls kein Verfahren gegen Deutschland mit Bezug zum Thema Gewalt gegen Frauen. Da ein Verfahren beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in jedem Fall von einer Anwältin oder einem Anwalt geführt werden sollte und die Anwendungsmöglichkeiten von Seiten der Sozialarbeitenden und anderer BeraterInnen eher marginal sind, wird in dieser Publikation nicht näher auf die Möglichkeiten des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte eingegangen. Die Verfahren der UN-Ausschüsse hingegen sind grundsätzlich auch ohne JuristInnen durchführbar und damit auch für PraktikerInnen der Sozialen Arbeit – an die sich diese Publikation hauptsächlich wendet – nutzbar.

Gerade für Sozialarbeitende ist die Bezugnahme auf Menschenrechte „[...] keine Sache des Beliebens, sondern ein

4 M.M.G.S. gegen Deutschland, Mitteilung Nr. 1771/2008; CCPR/C/96/D/1771/2008, Entscheidung vom 7.9.2009.

5 A.C. und A.D. gegen Deutschland, Mitteilung Nr. 1543/2007; CCPR/C/93/D/1543/2007, Entscheidung vom 8.8.2008.

6 Für einen Überblick über Beschwerden etc. gegen Deutschland siehe: <http://tb.ohchr.org/default.aspx?country=de> (letzter Zugriff: 19.6.2010).

7 http://www.bmj.de/enid/42785813be95aef51a2ffb71494895f3,0/EGMR/Rechtsprechung_des_EGMR_t6.html (letzter Zugriff: 19.6.2010).

Gebot fundamentaler Gerechtigkeit“⁸, vor allem dann, wenn sie Sozialarbeit als Menschenrechtsprofession begreifen. Auch wenn sich Professionelle in der Sozialarbeit seit jeher um Belange kümmern, die in enger Verbindung zu den Menschenrechten ihrer KlientInnen stehen, ist das Konzept der Sozialen Arbeit als Menschenrechtsprofession vergleichsweise jung. Erst 1988 hat der Internationale Verband der SozialarbeiterInnen festgeschrieben, dass

„die Soziale Arbeit ihrem Selbstverständnis nach eine Menschenrechtsprofession ist, da sie vom Grundsatz des unteilbaren Wertes jedes einzelnen menschlichen Wesens ausgeht und da eines ihrer Hauptziele die Förderung gerechter sozialer Verhältnisse ist, die den Menschen Sicherheit und Entfaltungsmöglichkeiten bietet, während sie ihre Würde schützen.“⁹

Die Umsetzung all dieser Gedanken in der Praxis, die Anwendung von Menschenrechtsinstrumentarien und die Nutzung des Menschenrechtssystems als Orientierungsrahmen in der Sozialen Arbeit steckt also noch sehr in den Kinderschuhen. Diese Publikation möchte daher auch einen Beitrag dazu leisten, dass der Menschenrechtsrahmen für die alltägliche Arbeit von Sozialarbeitenden nutzbar wird.

Die Tatsache, dass sich bislang von Gewalt betroffene Frauen aus Deutschland an keinen UN-Ausschuss gewandt haben, kann damit zu tun haben, dass sie über weniger finanzielle und andere Ressourcen verfügen als andere Gruppen. Ganz sicher aber hat es auch damit zu tun, dass Lobby-Verbände, Beratungsstellen und Anwältinnen, die mit gewaltbetroffenen Frauen arbeiten, bis heute wenig über die Verfahren bei UN-Ausschüssen wissen. Daher richtet sich diese Publikation an sie, in der Hoffnung, dass dieses Wissen sie befähigt, Fälle vor UN-Ausschüsse zu bringen. So würde längerfristig auch das Thema Gewalt gegen Frauen dort verhandelt und individuelle und strukturelle Verände-

8 Vereinte Nationen u.a.: 2002, S. 7.

9 Zitiert ebenda, S. 3.

rungen, die national bisher nicht durchsetzbar erscheinen, würden ermöglicht.

Natürlich kann eine Publikation nicht alle relevanten Menschenrechtsthemen bedienen, ebenso wenig wie sie das umfassende UN-Menschenrechtsschutzsystem darstellen kann. In dieser Publikation wird der Kern des UN-Menschenrechtsschutzsystems deshalb am Beispiel des Themenbereichs Gewalt gegen Frauen erläutert. Alle Beispiele beziehungsweise Auszüge aus Konventionen etc. beziehen sich ausschließlich auf diesen Themenbereich. Da die Gruppe der von Gewalt betroffenen Frauen durchaus divers ist, also auch Migrantinnen, Women of Color und/oder Frauen mit Behinderungen beinhaltet, sind auch diese Gruppen hier berücksichtigt. Ebenso Kinder, die in Gewaltsituationen direkt oder indirekt betroffen sein können. Da alle Frauen Diskriminierung aufgrund ihres Geschlechts erleben können, aber viele von ihnen auch Diskriminierungen aufgrund von Hautfarbe/Herkunft und/oder sexueller Orientierung erleben, ist der Bereich Diskriminierungsschutz kurz angerissen.

Ich hoffe sehr, dass diese Publikation zu einem Verständnis von Sozialarbeit als Menschenrechtsprofession durch Sozialarbeitende und möglicherweise auch andere Beratende beitragen wird und diese sich ermutigt sehen, ihre KlientInnen so zu beraten, dass ihr Recht auf Rechte nicht nur national, sondern auch im internationalen Rahmen einklagbar wird.

1. Einführung

1.1. UN-Konventionen und Deklarationen

Die bekannteste aller Menschenrechtserklärungen ist die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte aus dem Jahr 1948. Sie ist eine Deklaration und damit eine formelle Erklärung der UNO-Generalversammlung, die als Resolution verabschiedet wurde. Eine weitere Resolution, die für die Arbeit mit von Gewalt betroffenen Frauen von Bedeutung ist, ist die Erklärung der UNO-Generalversammlung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen vom 20. Dezember 1993.¹⁰ Solche Resolutionen formulieren zwar allgemeine Grundsätze und Verpflichtungen, sie sind Absichtserklärungen mit einem hohen politischen und diplomatischen Wert, aber sie haben keine Rechtsverbindlichkeit.

Um Staaten mehr in die Verantwortung zu nehmen beziehungsweise ihre Absichten in Verpflichtungen umzuformulieren, wurden von den Vereinten Nationen folgende neun Menschenrechtskonventionen¹¹ verabschiedet:

- 1969: Antirassismuskonvention (ICERD)
- 1976: Zivilpakt (ICCPR)

10 Resolution 48/104; für eine deutsche Übersetzung siehe: http://www.Humanrights.ch/home/upload/pdf/050330_erklärung_gg_gewalt.pdf (letzter Zugriff: 25.5.2010).

11 Sämtliche Konventionen sind zu finden unter: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinten-nationen/menschenrechtsabkommen.html#c905> (letzter Zugriff: 16.6.2010).

- 1976: Sozialpakt (ICESCR)
- 1981: Frauenrechtskonvention (CEDAW)
- 1987: Antifolterkonvention (CAT)
- 2002: Kinderrechtskonvention (CRC)
- 2003: Wanderarbeitnehmerkonvention (CMW von der Bundesrepublik Deutschland nicht ratifiziert)
- 2008: Behindertenrechtskonvention (ICRPD)
- Konvention gegen Verschwindenlassen (noch nicht in Kraft getreten)

In dieser Publikation sind lediglich die Konventionen berücksichtigt, die bereits in Kraft getreten und von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert worden sind. Denn nur auf diese Konventionen können sich Beschwerden gegen Deutschland beziehen. Daher wird hier nicht näher auf die Wanderarbeitnehmerkonvention¹² und die Konvention gegen Verschwindenlassen eingegangen.

**Übereinkommen,
Abkommen,
Menschenrechts-
vertrag, Pakt**

Die Begriffe Konvention, Übereinkommen, Abkommen, Menschenrechtsvertrag oder Pakt sind Synonyme für internationale Menschenrechtsabkommen: „Ein Menschenrechtsabkommen ist ein formales, von Staaten ausgehandeltes Dokument, das den Mitgliedsstaaten verbindliche Pflichten zum Schutz und zur Förderung der Rechte und Grundfreiheiten (...) auferlegt“.¹³ In dieser Publikation wird durchgängig von Konventionen gesprochen, außer wenn es sich um den Sozial- beziehungsweise Zivilpakt handelt, da diese immer nur als Pakt bezeichnet werden.

12 Für einen sehr guten Überblick zu dieser Konvention siehe Spieß 2007.

13 Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.) 2003a, S. 8.