Zeitschrift: Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik
Herausgeber: Widerspruch
Band: 39 (2020)
Heft: 74

Artikel: Gewalt an Frauen* : ungenutzte Potenziale der Istanbul-Konvention
Autor: Frei, Nula
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1055560

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.10.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Nula Frei

Gewalt an Frauen*

Ungenutzte Potenziale der Istanbul-Konvention

Schluss mit Gewalt gegen Frauen*! Dies war eine der zentralen Forderungen des Frauen*streiks 2019. Wenig überraschend, denn Gewalt gegen Frauen ist auch in der Schweiz ein Problem mit massivem Ausmass. 2018 wurden über 18 000 Straftaten im «häuslichen Bereich» registriert. Unter diesen 18 000 waren, nebst Körperverletzungen, Beschimpfungen, Drohungen, Vergewaltigungen und sexuellen Belästigungen, auch 52 versuchte und 27 vollendete Tötungsdelikte: Jede Woche gerät also eine Person durch Gewalt ihres Partners oder ihrer Partnerin in Lebensgefahr und jede zweite Woche wird eine Person getötet. Es handelt sich dabei meistens um Gewalt von Männern gegen Frauen: 76 Prozent der Beschuldigten sind männlich und 73 Prozent der Opfer weiblich. Da man bei häuslicher Gewalt von einer Anzeigequote von lediglich zwanzig Prozent ausgeht, ist ein Grossteil der Gewalt, die im häuslichen Bereich an Frauen ausgeübt wird, statistisch gar nicht erfasst (BFS 2019).

Aber nicht nur der private Bereich, auch der öffentliche Raum ist für Frauen nicht sicher. Von ungewollten Berührungen oder Verfolgungen im öffentlichen Raum, auf dunklen Strassen oder in Menschenmengen kann fast jede Frau berichten. Sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz ist nach wie vor weit verbreitet, und öffentlich exponierte Frauen werden viel häufiger als ihre männlichen Kollegen online beschimpft und mit (oftmals sexualisierter) Gewalt bedroht.

Gewalt gegen Frauen hat also strukturellen Charakter. Dies anerkennt auch das Recht in jüngerer Zeit zunehmend. Das jüngste und von vielen als fortschrittlich gefeierte Rechtsinstrument, dessen Umsetzung auch eine Forderung des Frauen*streiks war, ist die sogenannte Istanbul-Konvention des Europarats (Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011).

Gewalt als Diskriminierung und Menschenrechtsverletzung

Die Konvention ist der weltweit erste multilaterale Vertrag, der ausdrücklich die Bekämpfung von Gewalt an Frauen und häuslicher Gewalt bezweckt. In der Tat ist es noch nicht so lange her, dass das Recht Gewalt gegen Frauen als ein spezifisches Phänomen anerkennt. Erst 1992 hat das CEDAW-Komitee (das Expert*innengremium, das die Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau überwacht) angefangen, den Begriff «Diskriminierung» so auszulegen, dass er auch Gewalt umfasst, die gegen Frauen ausgeübt wird, weil sie Frauen sind, oder die Frauen besonders betrifft (Committee CEDAW 1992). 2009 folgte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte mit dem Leitentscheid *Opuz gg. Türkei* (EGMR 2009), wo er staatliches Untätigbleiben bei Gewalt gegen Frauen als eine diskriminierende Verletzung des Rechts auf Leben (Art. 14 i. V. m. Art. 2 EMRK) einstufte.

Die Istanbul-Konvention baut auf diesen Entwicklungen auf und versteht Gewalt gegen Frauen als Form der Geschlechterdiskriminierung sowie als Menschenrechtsverletzung. Das hat rechtliche Folgen: Indem die Konvention nun Gewalt gegen Frauen als eine Menschenrechtsverletzung versteht, gliedert sie das Thema in die menschenrechtliche Dogmatik ein. Das bedeutet, dass Staaten sowohl negative Pflichten haben (sie dürfen nicht selber Gewalt gegen Frauen ausüben oder tolerieren), sie aber auch sogenannte positive Gewährleistungspflichten haben, das heisst dass sie Massnahmen treffen müssen, um Frauen vor Gewalt zu schützen. Die Anerkennung als Menschenrechtsverletzung stellt das Opfer ins Zentrum und bewirkt auch, dass sich Staaten rechtlich haftbar machen, wenn sie keine genügenden Massnahmen treffen. Das Verständnis von Gewalt gegen Frauen als Form der Geschlechterdiskriminierung führt dazu, dass ihr struktureller Charakter besser erfasst werden kann. Es liegt damit ein umfassender, auf gesellschaftliche Transformation hinwirkender Ansatz vor, der zudem verdeutlicht, dass die Bekämpfung von Gewalt an Frauen auch Gleichstellungsarbeit ist.

Die Konvention ist auch deshalb fortschrittlich, weil sie viele Erkenntnisse aus der feministischen Theorie umsetzt. Etwa beim Geschlechterbegriff: Artikel 3 lit. c definiert das Geschlecht als «die gesellschaftlich geprägten Rollen, Verhaltensweisen, Tätigkeiten und Merkmale, die eine bestimmte Gesellschaft als für Frauen und Männer angemessen ansieht». Geschlecht wird also als sozial konstruiert verstanden. Die Konvention integriert auch Kritik, die von feministischer Seite an der bisherigen Gewaltbekämpfung geäussert wurde, beispielsweise indem sie Massnahmen zur

Stärkung («empowerment») von Frauen vorschreibt (Art. 12 Abs. 6), und damit vermeidet, Frauen als passive, rettungsbedürftige Opfer zu essenzialisieren (Peroni 2016, 49f.).

Umfassender Gewaltbegriff

Die Konvention definiert Gewalt gegen Frauen als jede Handlung geschlechtsspezifischer Gewalt, «die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden bei Frauen führen oder führen können» (Art. 3 lit. a). Bemerkenswert ist die Nennung von psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt. Ausdrücklich nennt die Konvention die folgenden Gewaltformen: Psychische Gewalt (Art. 33), Nachstellung (Stalking, Art. 34), körperliche Gewalt (Art. 35), sexuelle Gewalt und Vergewaltigung (Art. 36), Zwangsheirat (Art. 37), Genitalverstümmelung (Art. 38), Zwangsabtreibung und Zwangssterilisierung (Art. 39) sowie sexuelle Belästigung (Art. 40). Eher schwach ausgestaltet ist die Konvention allerdings im Bereich Cybergewalt, die Frauen ebenfalls stärker betrifft. Zwar schliesst sie nicht aus, dass die aufgezählten Gewaltformen auch in der virtuellen Welt vorkommen können, jedoch adressiert die Konvention die mit Cybergewalt einhergehenden Schwierigkeiten (z. B. bei der Beweisaufnahme) nicht.

Veränderung von sozialen und kulturellen Verhaltensmustern

Um diese Formen der Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen, verfolgt die Konvention einen umfassenden Ansatz, der eine Kombination von Massnahmen in der Prävention, der Strafverfolgung sowie beim Opferschutz vorschreibt. So sollen die Staaten Präventionsmassnahmen treffen, um «Veränderungen von sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Frauen und Männern» zu bewirken (Art. 12 Abs. 1) und «alle Mitglieder der Gesellschaft, insbesondere Männer und Knaben, zur aktiven Beteiligung an der Verhütung [...] von Gewalt zu ermutigen» (Art. 12 Abs. 4). Dazu gehören etwa Kampagnen zur Bewusstseinsbildung (Art. 13), Bildung in den Schulen (Art. 14) oder Interventionsprogramme für die Täter[1] (Art. 16). Entsprechend dem menschenrechtlichen Ansatz schreibt die Konvention Massnahmen zum Opferschutz vor, zum Beispiel müssen Opferhilfsdienste (Art. 20), Schutzunterkünfte (Art. 23), niederschwellige Telefonberatung (Art. 24) oder Krisenzentren für Opfer sexueller Gewalt (Art. 25) eingerichtet werden. Opfer haben Anspruch auf Soforthilfe sowie auf Rechtsberatung und Unterstützung in einem Straf-

verfahren (Art. 57). Schliesslich sollen die Staaten Massnahmen treffen, um die immer noch weitverbreitete Straflosigkeit von Gewalt gegen Frauen einzudämmen und die Strafverfolgung zu verstärken: Die oben genannten Gewaltformen müssen innerstaatlich wirksam unter Strafe gestellt werden und es muss den Strafverfolgungsbehörden möglich sein, Eilschutzanordnungen (Art. 52) oder Näherungsverbote (Art. 53) auszusprechen.

Damit die Verpflichtungen der Konvention auch wirksam umgesetzt werden, wendet die Konvention einige neuartige Konzepte an. So sollen die Staaten Frauen dabei unterstützen, bei internationalen Gerichten Klage erheben zu können (Art. 21). Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass Frauen aufgrund diverser Hürden – etwa geringerer finanzieller Ressourcen – häufiger als Männer keinen Zugang zu Gerichtsverfahren haben. Ebenfalls muss die Zivilgesellschaft auf allen Ebenen der Umsetzung der Konvention einbezogen werden (Art. 9), und die Staaten verpflichten sich, genügend finanzielle Mittel für die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen bereitzustellen und auch Programme, die von nichtstaatlichen Organisationen durchgeführt werden, finanziell zu unterstützen (Art. 8).

Ein wichtiges Instrument zur Umsetzung ist die Überwachung durch das Expert*innengremium GREVIO (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence). Dieses kann die Umsetzung in den Mitgliedstaaten evaluieren und Empfehlungen zur besseren Umsetzung formulieren. Bei anderen Menschenrechtsverträgen haben sich solche dialogbasierten Überwachungsmechanismen als sehr wirkungsvoll erwiesen.

Transformatives Potenzial für die Schweiz?

Insgesamt kann der Konvention ein signifikantes transformatives Potenzial zugeschrieben werden (Meyersfeld 2012, 106f.; Gormley 2014, 606 f.). Aber auch die beste völkerrechtliche Konvention ist immer nur so gut wie ihre innerstaatliche Umsetzung. Der Schweizerische Bundesrat kam in seiner Botschaft an das Parlament zur Genehmigung des Übereinkommens 2016 zum Schluss, dass die Schweiz bereits alle Vorgaben der Konvention erfüllt und deswegen keine weitere Anpassung im nationalen Recht notwendig sei, um die Konvention zu ratifizieren (Schweizerischer Bundesrat 2016).

Für die Koordination der Umsetzung ist auf Bundesebene die Abteilung Häusliche Gewalt des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann, bei den Kantonen die Schweizerische Konferenz gegen Häusliche Gewalt zuständig. Der Fokus liegt also stark auf häuslicher Gewalt,

was auch daran liegt, dass hier bereits starke Strukturen vorhanden waren. Dies verstellt aber den Blick darauf, dass Gewalt gegen Frauen weit über den häuslichen Bereich hinausgeht. Andere Gewaltformen, insbesondere Gewalt im öffentlichen Raum oder im Internet, Gewalt gegen Transmenschen oder gegen asylsuchende Frauen, finden aufgrund dieser Umsetzungsstrategie wenig bis keine Beachtung. Sinnvoller wäre es meines Erachtens gewesen, die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten zur zentralen Koordinationsstelle für die kantonale Umsetzung zu bestimmen. Damit wäre auch dem Gleichstellungsgedanken der Konvention besser Rechnung getragen worden.

Zur Umsetzung haben sich die Kantone zunächst auf folgende sechs Themenbereiche fokussiert: Sicherstellung der Finanzierung, Arbeit mit gewaltausübenden Menschen, Erhöhung der Bekanntheit der Opferhilfe, genügend Schutzunterkünfte, Krisenzentren für Opfer sexueller Gewalt, Unterstützung gewaltbetroffener Kinder (EBG 2018, 16). Zweifellos sind das wichtige Bereiche, gerade die Finanzierung der Opferhilfe- und anderer Interventionsmassnahmen ist ein (politischer) Dauerbrenner. Gleichzeitig wurden aber auch erhebliche Auslassungen vorgenommen; zwei im Kontext des Frauen*streiks häufig diskutierte Aspekte möchte ich im Folgenden vertiefen: Die Notwendigkeit einer gesellschaftlichen Überwindung der «rape culture» sowie der Gewaltschutz von geflüchteten Frauen.

Rape culture überwinden

Auch in der Schweiz ist Gewalt gegen Frauen* gesellschaftlich verankert. Das zeigt sich etwa, wenn in den Medien ein Mord in der Familie als «Familiendrama» bezeichnet wird oder Gewalt implizit verherrlicht wird, indem ein gewalttätiger Prominenter als «waschechter bad boy» bezeichnet wird. Bei Vergewaltigung prägen schuldzuweisende Vorurteile die öffentliche Wahrnehmung, etwa das Opfer habe den Täter «provoziert» oder implizit «zugestimmt». Obwohl die Istanbul-Konvention die Beteiligung des privaten Sektors und der Medien an den Bemühungen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen vorschreibt (Art. 17), sind in der Schweiz derzeit keine solchen Massnahmen geplant.

Ein Ausdruck von «rape culture» ist sicherlich auch der an sehr hohe Voraussetzungen geknüpfte Vergewaltigungstatbestand im Schweizer Recht. Art. 190 Abs. 1 StGB statuiert: «Wer eine Person weiblichen Geschlechts zur Duldung des Beischlafs nötigt, namentlich indem er sie bedroht, Gewalt anwendet, sie unter psychischen Druck setzt oder zum Widerstand unfähig

macht, wird mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft.» Abgesehen von der veralteten und heteronormativen Vorstellung, dass Vergewaltigung nur von Männern an Frauen begangen werden kann, wurde in den letzten Jahren von der Zivilgesellschaft insbesondere das Freiwilligkeitserfordernis infrage gestellt. Nach geltendem Recht muss das Opfer zum Beischlaf genötigt worden sein, was umgekehrt vom Opfer einen aktiven Widerstand voraussetzt. Wie Expert*innen betonen, gibt es aber bei einem Grossteil sexueller Übergriffe gar keine Gewaltanwendung respektive keinen Widerstand des Opfers (Amnesty International 2019). Art. 190 StGB ist deshalb nicht konform mit der Istanbul-Konvention, die als Vergewaltigung (Art. 36) jedes nicht einverständliche, sexuell bestimmte vaginale, anale oder orale Eindringen in den Körper einer anderen Person versteht.

Die derzeit laufende Revision des Sexualstrafrechts im Parlament berücksichtigte diese Entwicklungen nicht. In der dreiköpfigen ständerätlichen Subkommission, welche die Vorlage vorberaten sollte, sassen ausschliesslich Männer. Jüngst scheint jedoch der zivilgesellschaftliche Druck Wirkung gezeigt zu haben: Am 17. Januar 2020 forderte die Rechtskommission des Ständerats den Bundesrat auf, einen neuen Gesetzestext zu formulieren, der auch die Frage berücksichtigt, wie sexuelle Handlungen gegen den Willen einer Person strafrechtlich behandelt werden sollen, wenn weder Gewalt noch Drohung vorliegen (Kommission für Rechtsfragen des Ständerates 2020).

Auch geflüchtete Frauen* sind Frauen*!

Der Schutz von Migrantinnen und geflüchteten Frauen wird in der Istanbul-Konvention durch ein eigenes Kapitel besonders hervorgehoben. So sollen etwa die Vertragsstaaten die Flüchtlingsdefinition geschlechtersensibel auslegen (Art. 60). Zwar ist geschlechtsspezifische Gewalt als Verfolgungsform in der Schweizer Asylpraxis grundsätzlich anerkannt, doch im Einzelfall müssen Frauen immer noch häufig gegen Widerstände ankämpfen. Die «culture of disbelief» ist im Asylbereich mit ihrer Fixierung auf die Glaubhaftigkeitsprüfung ohnehin stark verbreitet und wirkt zusätzlich zum Nachteil von Frauen. Häufig müssen sie in Anhörungen ihre Erlebnisse mehrmals wiederholen, vielen Frauen wird nicht geglaubt oder es wird ihnen unterstellt, sie hätten die sexuelle Gewalt bloss erfunden, um Asyl zu erhalten.

Zudem verpflichtet die Istanbul-Konvention die Staaten dazu, die Unterbringung asylsuchender Frauen geschlechtersensibel auszugestalten (Art. 60 Abs. 3). In diesem Bereich hat eine Studie des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR 2019), welche die Unterbringung in

kantonalen Unterkünften untersucht hat, beunruhigende Erkenntnisse zu Tage gefördert. So fehlt es in vielen kantonalen Unterkünften an geschlechtergerechter Architektur, insbesondere an getrennten Sanitäranlagen oder beleuchteten Durch- und Zugängen. Viele befragte Unterkunftsmitarbeitende hatten Kenntnis von sexuellen Übergriffen, die aber meist nicht verfolgt wurden. In einigen Fällen wurde auch von Übergriffen durch Mitarbeitende berichtet. Hier muss man sich fragen, ob die Gewalt an Frauen nicht nur nicht verhindert, sondern sogar staatlich toleriert wird.

Rekapitulation

Die Istanbul-Konvention ist sicherlich das «Beste», was es derzeit juristisch zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen gibt. Sie setzt zahlreiche feministische Erkenntnisse um und schreibt einen umfassenden Ansatz vor. Bedeutung erhält die Konvention aber erst durch ihre nationale Umsetzung. Hier ist in der Schweiz ein verengter Blick auf häusliche Gewalt vorherrschend, der ausserhäusliche Gewaltformen vernachlässigt. Zudem sind derzeit keine Bemühungen ersichtlich, die «rape culture» ganz grundsätzlich anzugehen. Hier bedürfte es grösserer Investitionen etwa in die Bildung und eine Sensibilisierung von Medienschaffenden. Schwerwiegende Mängel bestehen beim Schutz von geflüchteten Frauen* vor Gewalt. Hoffnung besteht seit kurzem hingegen für die Reform des Vergewaltigungstatbestandes. Hier scheint sich ein Umdenken auch der Parlamentarier*nnen – sicherlich auch dank des Frauen*streiks und dem Druck der Zivilgesellschaft – abzuzeichnen.

Letztlich kommt es auch sehr darauf an, wie die Konvention in der Rechtspraxis angewendet wird. Hier gibt es noch nicht viele Erfahrungswerte, aber durchaus schon gute Beispiele. Das Kantonsgericht Luzern hat kürzlich die Beschwerde eines Täters häuslicher Gewalt gegen eine ihm verordnete Pflichtberatung bei einer Gewaltberatungsstelle abgewiesen. Eines der zentralen Argumente des Gerichts war, dass die Istanbul-Konvention ein klares Signal sende, dass Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt keine Privatprobleme sind (Kantonsgericht Luzern 2018, 548).

Anmerkungen

1 Da, wie in der Einleitung erwähnt, die Mehrzahl der Gewalt gegen Frauen ausübenden Personen männlichen Geschlechts sind, wird im gesamten Text das Wort «Täter» in der männlichen Form verwendet.

Literatur

Amnesty International, 2019: Petition «Stopp sexuelle Gewalt». stopp-sexuelle-gewalt.amnesty.ch/de (Abfrage 29.1.2020)

Bundesamt für Statistik (BFS), 2019: Häusliche Gewalt. www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/polizei/haeusliche-gewalt.html (Abfrage 29.1.2020)

Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), 1992: General Recommendation No. 19: Violence against women

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG), 2018: Umsetzungskonzept zum Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. 29. Oktober. Bern

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), 2009: Opuz v. Turkey, Nr. 33401/02, 9. September

Gormley, Lisa, 2014: The Council of Europe Convention 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 6, 606–617

Kantonsgericht Luzern, 2018: Urteil vom 7. September 2018, 1H 18 3, LGVE 2019 I Nr. 3

Kommission für Rechtsfragen des Ständerates, 2020: Medienmitteilung. Revisionsbedarf im Sexualstrafrecht soll vertieft geprüft werden. 17. Januar. www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-rk-s-2020-01-17.aspx (Abfrage 13.2.2020)

Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), SR 0.101

Meyersfeld, Bonita C., 2012: Introductory Note to the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence. In: International Legal Materials 51, 106–132

Peroni, Lourdes, 2016: Violence Against Migrant Women. The Istanbul Convention Through a Postcolonial Feminist Lens. In: Feminist Legal Studies 24, 49–67

Schweizerischer Bundesrat, 2016: Botschaft zur Genehmigung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention), 2. Dezember. In: Bundesblatt (BBI) 2017, 185

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), 2019: Postulat Feri 16.3407. «Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen». Zur Situation in den Kantonen. Bericht zu Händen des Staatssekretariats für Migration und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren. 18. März

Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention), SR 0.311.35

Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), SR 0.108