



Informationsblatt:

Nutzen internationaler Menschenrechtsinstrumente für die Arbeit im Bereich häusliche Gewalt in der Schweiz

Menschenrechte sind unveräusserlich und gründen in der Würde des Menschen, die der Staat zu schützen hat. Nicht nur im nationalen Recht ist der Schutz der Menschenrechte verankert. Gerade im internationalen Recht existieren zahlreiche Schutzbestimmungen und Schutzmechanismen, welche die Einhaltung und Gewährung von Menschenrechten garantieren sollen. Unterzeichnet und ratifiziert ein Staat einen internationalen Menschenrechtsvertrag, so verpflichtet er sich gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern, die jeweiligen Menschenrechte zu respektieren und zu schützen.

1. In welcher Weise verpflichten Menschenrechte den Staat?

In erster Linie gelten Menschenrechte im Verhältnis zwischen Staat und Bürger/-in: Sie vermitteln den Bürgerinnen und Bürger Abwehrensprüche, ebenso wie Leistungs- und Schutzansprüche. Abwehrrechte sollen vor staatlichen Übergriffen schützen, wogegen Leistungsrechte einen Anspruch auf ein positives Tun des Staates begründen und Schutzansprüche den Schutz gewisser Grundrechte auch auf den Bereich zwischen Privaten ausdehnen.

Die konkreten Verpflichtungen ergeben sich aus den einzelnen Menschenrechten, die in zahlreichen und thematisch unterschiedlichen Abkommen¹ festgelegt wurden. Diese Abkommen verpflichten die unterzeichnenden Staaten die jeweiligen Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.²

Diese dreifache Verpflichtung bedeutet, dass der Staat (bzw. seine Organe) selbst menschenrechtswidriges Verhalten unterlassen und seine Bürgerinnen und Bürger vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte (also auch Private) schützen muss. Weiter hat der Staat die Pflicht, durch aktive Massnahmen die Verwirklichung der Menschenrechte zu gewährleisten.

2. Verpflichten Menschenrechte auch Privatpersonen?

Obwohl Menschenrechte grundsätzlich im Verhältnis zwischen Staat und seinen Bürgerinnen und Bürgern gelten, bedeutet dies nicht, dass Privatpersonen die Rechte anderer verletzen dürfen. Hier ist der Staat verpflichtet, Private vor Übergriffen oder Verletzungen durch andere Privatperson zu schützen. Von einer Missachtung der Menschenrechte durch eine private Einzelperson kann auch bei häuslicher Gewalt gesprochen werden.

3. Welche Kontrollmechanismen gibt es?

Die Einhaltung der Menschenrechte erfordert Kontrolle. Zu diesem Zweck wurden unterschiedliche internationale Schutzmechanismen im Rahmen der UNO und des Europarates eingerichtet. Diese zur

¹ Z.B.: UNO-Pakt I über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_103_1.html; UNO-Pakt II über bürgerliche und politische Rechte: http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_103_2.html; Übereinkommen über die Rechte des Kindes: http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_107.html; Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe: http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_105.html; Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_104.html; CEDAW Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau: http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_108.html – nähere Informationen zum CEDAW bietet die Broschüre „Von der Idee zur Tat – das heisst CEDAW“ des EBG und des EDA, gratis bestellbar unter <http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00193/index.html?lang=de>.

² In der Schweiz wird Völkerrecht zu Schweizer Recht, sobald der internationale Vertrag ratifiziert worden ist. Die darin enthaltenen internationalen Verpflichtungen werden also direkt zu innerstaatlichen Verpflichtungen.

Überwachung der Menschenrechtsverträge eingesetzten Kontrollausschüsse³ oder Gerichte prüfen, ob sich die Vertragsstaaten an die Menschenrechte halten. Staaten, die Menschenrechte verletzen, können verurteilt werden. Im Rahmen des Verfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat dies für den betroffenen Staat auch rechtliche Folgen⁴. Andere internationale Ausschüsse geben Empfehlungen an die Staaten ab und fordern sie auf, Massnahmen zur Verbesserung der Menschenrechte zu ergreifen. Auch diese nicht rechtsverbindlichen Empfehlungen können die Durchsetzung der Menschenrechte fördern, da kein Staat offiziell als Unrechtsstaat identifiziert werden will. Dies hat sich insbesondere im Bereich des UNO-Menschenrechtsausschusses und auch des CEDAW-Ausschusses⁵ wiederholt gezeigt. So haben Staaten, denen im Rahmen dieser Verfahren Menschenrechtsverletzungen nachgewiesen werden konnten, in der Folge Gesetze verändert bzw. erlassen, um die Verletzung der angezeigten Menschenrechte künftig zu verhindern. Gerade in diesen Bereichen haben Nichtregierungs-Organisationen (im Folgenden NGOs) die Funktion, Verletzungen der Menschenrechte den zuständigen Ausschüssen zur Kenntnis zu bringen oder behauptete Verletzungen zu untermauern. Damit leisten sie einen wichtigen Beitrag zur Aufdeckung von Menschenrechtsverletzungen und deren Kenntnisnahme durch andere Staaten. Häufig greifen internationale Ausschüsse auf die Erfahrungen und Informationen der NGOs zurück, um sich ein detailliertes und unabhängiges Bild der Situation machen zu können und nicht einzig auf Informationen des Staates und seiner Organe angewiesen zu sein.

Die wichtigsten Überwachungsmechanismen sind Staatenberichte und Individualbeschwerden.

a) Staatenberichte

Die Vertragsstaaten müssen dem jeweiligen Kontrollausschuss regelmässig einen Bericht über die Umsetzung der im Abkommen enthaltenen Rechte vorlegen⁶. Dieser Bericht wird vom Ausschuss überprüft und mit unabhängigen Quellen wie zum Beispiel Informationen von NGOs, sog. „Schattenberichten“⁷, verglichen.

Als Folge gibt der Kontrollausschuss Empfehlungen an den jeweiligen Staat ab, die jene konkreten Punkte bezeichnen, in welchen der Staat seinen Verpflichtungen nicht oder nur teilweise nachgekommen ist. Der Ausschuss fordert den Staat auf, konkrete Massnahmen zu erarbeiten und umzusetzen, um bis zum nächsten Berichtsverfahren die aufgezeigten Mängel zu verbessern bzw. zu beseitigen.

Diese Berichte sind eine sehr gute Möglichkeit, die Zivilgesellschaft und den Staat für die jeweilige Problematik zu sensibilisieren. Sie können daher auch dazu genutzt werden, die nationalen Behörden an die internationalen Verpflichtungen in ihren Zuständigkeitsbereichen zu erinnern.

b) Individualbeschwerden

Die Möglichkeit als Einzelperson eine Beschwerde zu einer Verletzungen der Menschenrechte durch den Staat einzureichen, gibt es für

- den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II/ICCPR)⁸,
- das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT)⁹,

³ Kontrollausschüsse setzen sich aus Rechtsexpertinnen und -experten unterschiedlicher Länder zusammen und haben die Aufgabe, in unterschiedlicher Ausprägung, die Einhaltung der in den jeweils betroffenen Verträgen verankerten Menschenrechte zu überprüfen.

⁴ Staaten können z.B. zu Schadenersatzzahlungen verurteilt werden. Urteile des EGMR zu Fällen von Gewalt gegen Frauen finden Sie auf der Homepage der Fachstelle gegen Gewalt FGG des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG auf <http://www.gleichstellung-schweiz.ch> in der Rubrik „Gewalt – auch international ein Thema“ – „Europarat“ – „Entscheide des EGMR zu Gewalt gegen Frauen“.

⁵ Feststellungen des CEDAW-Ausschusses zu Fällen von Gewalt gegen Frauen finden Sie auf der Homepage der Fachstelle gegen Gewalt FGG des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG auf <http://www.gleichstellung-schweiz.ch> in der Rubrik „Gewalt – auch international ein Thema“ – „Vereinte Nationen (UNO)“ – „CEDAW – Individualbeschwerden“.

⁶ Die Schweiz hat zum CEDAW bisher drei Staatenberichte vorgelegt, diese sind auf der Homepage des EBG unter <http://www.gleichstellung-schweiz.ch> in der Rubrik „Gleiche Rechte“ – „Internationales Recht“ als pdf-Dokumente erhältlich.

⁷ Der Schattenbericht zum dritten Staatenbericht der Schweiz ist auf der Homepage von [humanrights.ch](http://www.humanrights.ch/home/de/Schweiz/UNO/Frauenrechtskonvention/Bericht_2009/idcatart_7519-content.html) unter http://www.humanrights.ch/home/de/Schweiz/UNO/Frauenrechtskonvention/Bericht_2009/idcatart_7519-content.html als pdf-Dokument erhältlich.

⁸ Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte. Die Schweiz hat das 1. Fakultativprotokoll zum UNO Pakt II, das ein Individualbeschwerdeverfahren vorsieht, bisher noch nicht unterzeichnet.

- das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD)¹⁰,
- das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD)¹¹,
- das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)¹²
- und für Europa: die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)¹³.

Voraussetzung für eine Individualbeschwerde ist allerdings die Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges. Wird vom Ausschuss eine Rechtsverletzung festgestellt, so wird dies dem Staat mitgeteilt und dieser ist verpflichtet, die nötigen Konsequenzen zu ziehen.

4. Welche Bedeutung kommt den NGOs im internationalen Menschenrechtsschutz zu?

In politischen Debatten und öffentlichen Auseinandersetzungen wird den Menschenrechten ein moralischer Wert zugesprochen. Daher können sich Akteurinnen und Akteure der Zivilgesellschaft, hier vor allem die NGOs, auf Mechanismen des Menschenrechtsschutzes, und insbesondere auf deren internationale Dimension, als Richtlinien und Argumentationsinstrumente beziehen.

NGOs berichten über Menschenrechtsverletzungen, unterstützen die betroffenen Personen, untersuchen behauptete Verletzungen, sensibilisieren die Öffentlichkeit, unterstützen die Arbeit der Organe internationaler Organisationen durch Informationsarbeit und leisten Lobbyarbeit bei der Ausarbeitung neuer Menschenrechtsinstrumente.

Das UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte betont die wichtige Rolle der NGOs und der Zivilgesellschaft in der Menschenrechtsarbeit:

„Die Zivilgesellschaft und hier insbesondere die NGOs bereichern das internationale Menschenrechtssystem durch unterschiedlichste Aufgaben und stellen ein wertvolles Bindeglied von der Basis zur nationalen und internationalen Ebene dar. Das Hochkommissariat profitiert von der Unterstützung, Information, Analyse und Expertise, die von den verschiedensten Akteuren der Gesellschaft geliefert werden. Eine starke und unabhängige Zivilgesellschaft, die frei arbeiten kann, ausgestattet mit dem notwendigen Fachwissen zu Menschenrechten, stellt weltweit einen Schlüsselfaktor in der Sicherung des Menschenrechtsschutzes auf der nationalen Ebene dar.“¹⁴

Menschenrechtsschutz ist somit keine reine Angelegenheit der jeweiligen Regierung und kann daher auch nicht nach deren Belieben auf die politische Agenda gesetzt werden. Der Schutz der Menschenrechte ist eine Verpflichtung des Staates gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern und der internationalen Staatengemeinschaft. Daher ist die Zivilgesellschaft aufgerufen, ihren Beitrag zum Menschenrechtsschutz zu leisten und die Staaten sind verpflichtet, diesen Beitrag anzunehmen.

⁹ Übereinkommen vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe mit seinem Fakultativprotokoll, das durch die Ernennung der Mitglieder einer unabhängigen Kommission zur Verhütung der Folter im Oktober 2009 in der Schweiz umgesetzt wurde. Weitere Informationen finden Sie auf der Homepage des EJPD auf http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/themen/sicherheit/ref_gesetzgebung/ref_abgeschlossene_projekte/ref_folter_uno.html.

¹⁰ Internationales Übereinkommen vom 21. Dezember 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung mit seinem Individualbeschwerdeverfahren in Art. 14. Nähere Informationen finden Sie auf der Homepage der Eidg. Kommission gegen Rassismus auf <http://www.ekr.admin.ch/themen/00042/00060/index.html?lang=de>.

¹¹ UNO Konvention zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen und sein Fakultativprotokoll. Bisher hat die Schweiz die Konvention und damit auch das Fakultativprotokoll noch nicht unterzeichnet. Nähere Informationen finden Sie auf der Homepage des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen auf <http://www.edi.admin.ch/ebqb/00564/00566/00569/index.html?lang=de>.

¹² Im Rahmen des Fakultativprotokolls zur CEDAW, welches in der Schweiz am 29.12.2008 in Kraft getreten ist: http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_108_1.html; Feststellungen des CEDAW-Ausschusses zu Fällen von Gewalt gegen Frauen finden Sie auf der Homepage der Fachstelle gegen Gewalt FG des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG auf <http://www.gleichstellung-schweiz.ch> in der Rubrik „Gewalt – auch international ein Thema“ – „Vereinte Nationen (UNO)“ – „CEDAW – Individualbeschwerden“.

¹³ Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Den Text mit Protokollen finden Sie auf <http://conventions.coe.int/treaty/ger/treaties/html/005.htm>.

¹⁴ Quelle UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte; <http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/CivilSociety.aspx>.

5. Was bedeuten diese Menschenrechtsinstrumente konkret für die Bekämpfung häuslicher Gewalt in der Schweiz?

Es ist unbestritten, dass Gewalt und damit auch häusliche Gewalt in der Schweiz eine Menschenrechtsverletzung darstellt und den Staat zu Massnahmen verpflichtet:

- Der Staat hat in seinem Bereich, d.h. bei der Ausübung seiner staatlichen Befugnisse, eine direkte Verpflichtung nicht ohne ausreichende Rechtfertigung in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger einzugreifen.
- Zudem ist der Staat verpflichtet, Bürgerinnen und Bürger gegen Gewalt durch Privatpersonen, z.B. durch häusliche Gewalt, zu schützen und dies durch polizeiliche Aktionen oder gesetzliche Massnahmen sicherzustellen. Voraussetzung ist, dass die staatlichen Behörden von der Gefahr wussten oder bei sorgfältiger Arbeit hätten wissen müssen und in der Lage gewesen wären, vernünftige und angemessene Massnahmen zum Schutz des Opfers zu ergreifen.
- Schliesslich ist der Staat verpflichtet zu garantieren, dass die Betroffenen umfassenden Zugang zu ihren Rechten erhalten und diese auch ausüben können, z.B. durch ein ausreichende Informations- und Unterstützungsangebote für Opfer häuslicher Gewalt.

5.1. Die CEDAW-Konvention und das CEDAW-Komitee

Das CEDAW-Komitee kann durch Einreichung einer Beschwerde von Einzelpersonen (oder Gruppen) angerufen werden (Individualbeschwerde) oder in Fällen schwerwiegender Verletzungen der CEDAW-Konvention auch von sich aus ein Verfahren einleiten (Untersuchungsverfahren)¹⁵.

Im Rahmen der Individualbeschwerde kann jede Frau (oder auch eine Gruppe) eine solche Beschwerde („communication“) einbringen, wenn sie der Meinung ist, dass sie in einem Recht verletzt wurde, welches durch die CEDAW-Konvention geschützt ist. Auf der Homepage der DAW wird ein Dokument mit der Zusammenstellung der notwendigen Unterlagen, Informationen etc. bereit gestellt¹⁶; dieses Dokument ist unter anderem in englischer und französischer Sprache verfügbar. Zu beachten ist jedenfalls, dass die Eingaben schriftlich erfolgen müssen und nur Vertragsstaaten betreffen können, welche das Fakultativprotokoll ratifiziert haben. Zudem müssen alle innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausgeschöpft sein (ausgenommen sind Fälle, in denen die Ausschöpfung dieses Rechtsweges unangemessen lange dauern würde oder keine wirksame Abhilfe zu erwarten ist).

5.2. Beispiele zu häuslicher Gewalt aus der Praxis des CEDAW-Komitees

Eine Missachtung der oben erwähnten dreifachen Verpflichtung des Staates in der Bekämpfung und Prävention häuslicher Gewalt wurde bisher in drei Feststellungen des CEDAW-Komitees festgestellt¹⁷.

So hat das Komitee in Anwendung des CEDAW-Fakultativprotokolls¹⁸ in zwei Fällen betreffend Österreich eine Verletzung von Konventionsrechten durch den österreichischen Staat festgestellt. In beiden Fällen waren die Frauen schwerer häuslicher Gewalt durch ihre Ehemänner ausgesetzt und hatten erfolglos um Hilfe bei staatlichen Behörden ersucht. Die Frauen hatten aktiv versucht, alle zur Verfügung stehenden Hilfsangebote zu nutzen und sich an die Polizei und die Staatsanwaltschaft gewandt. Die gewalttätigen Männer waren beide aus der Wohnung weggewiesen worden, jedoch wurde keiner in Haft genommen, da ihre Gefährlichkeit von den staatlichen Behörden nicht ausreichend eruiert und demzufolge zu wenig ernst genommen wurde. Die Männer brachten daraufhin ihre Frauen, wie sie es angekündigt hatten, um. Das Komitee stellte eine Verletzung der Rechte der Frauen durch den Staat Österreich fest, da es dieser versäumt hatte, das Leben der beiden Frauen ausreichend zu schützen. Aufgrund dieser Feststellung des Komitees wurden dem Staat Österreich Empfehlungen gemacht. Unter anderem wurde dem Staat Österreich empfohlen, das Gewaltschutzgesetz besser umzusetzen und die Umsetzung auch zu überwachen; Gewalttäter rascher strafrechtlich zu verfolgen und sicher zu

¹⁵ In beiden Fällen gilt dies nur für jene Staaten, in denen das Fakultativprotokoll zur CEDAW gilt.

¹⁶ <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/modelform-E.PDF>.

¹⁷ A. T. v. Hungary, CEDAW/C/36/D/2/2003, Şahide Goecke (deceased) v. Austria, CEDAW/C/39/D 5/2005 und Fatma Yildirim (deceased) v. Austria, CEDAW/C/39/D 6/2005. Diese Feststellungen des CEDAW-Ausschusses finden Sie auf der Homepage der Fachstelle gegen Gewalt FGG des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG auf <http://www.gleichstellung-schweiz.ch> in der Rubrik „Gewalt – auch international ein Thema“ – „Vereinte Nationen (UNO)“ – „CEDAW – Individualbeschwerden“.

¹⁸ Im Rahmen des Fakultativprotokolls zur CEDAW, welches in der Schweiz am 29.12.2008 in Kraft getreten ist: http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_108_1.html; Entscheide des CEDAW-Ausschusses zu Fällen von Gewalt gegen Frauen finden Sie auf der Homepage der Fachstelle gegen Gewalt FGG des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG auf <http://www.gleichstellung-schweiz.ch> in der Rubrik „Gewalt – auch international ein Thema“ – „Vereinte Nationen (UNO)“ – „CEDAW – Individualbeschwerden“.

stellen, dass bestehende Rechtsbehelfe auch tatsächlich angewandt werden; zudem wurde eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Polizei, der Staatsanwaltschaft, der Richterschaft und den involvierten NGOs empfohlen und eine Verbesserung der Koordination zwischen Polizei und Justizbehörden angeregt; schliesslich wurde auch darauf hingewiesen, dass eine Aus- und Weiterbildung der involvierten staatlichen Behörden auch im Bereich häuslicher Gewalt stattfinden müsse. Österreich hatte im Anschluss sechs Monate Zeit, eine schriftliche Antwort zu übermitteln und aufzuzeigen, wie es die Empfehlungen des Komitees umsetzen will.

Eine derartige Feststellung stellt keine „Verurteilung“ im strafrechtlichen Sinn dar und hat keine unmittelbaren Konsequenzen für den betroffenen Staat. Jedoch sind damit politische Konsequenzen verbunden und können auch zu konkreten Änderungen führen. Dies war sowohl in Österreich als auch in einem ähnlich gelagerten Fall in Ungarn geschehen. Derartige internationale Feststellungen sind schlecht für das Image eines Staates. Sie eröffnen daher der Zivilgesellschaft und den NGOs Möglichkeiten, den Druck auf ihren Staat für Verbesserungen zu erhöhen.

6. Literatur

KÄLIN WALTER, MÜLLER LARS, WYTTENBACH JUDITH (Hrsg.): Das Bild der Menschenrechte, 2008.

KIENER REGINA, KÄLIN WALTER: Grundrechte, 2007.

WYTTENBACH JUDITH: Gewalt gegen Frauen, kulturelle/religiöse Traditionen und internationale Menschenrechtsstandards. Kurze Übersicht über den Stand der Diskussion, 2008.

Online unter: http://www.humanrights.ch/home/de/Themendossiers/Universalitaet/Kulturelle-Praktiken/idart_6668-content.html (zuletzt besucht am 05.05.2010).

Broschüre des Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann und der Direktion für Völkerrecht, Politische Direktion, Politische Abteilung IV (Hrsg.): „Von der Idee zur Tat – das heisst CEDAW“, 2009.

Gratis bestellbar unter: <http://www.ebg.admin.ch/dokumentation/00012/00193/index.html?lang=de>

Informationsplattform humanrights.ch: <http://www.humanrights.ch>