

Gewalt gegen Frauen und Mädchen

Was Nationale Menschenrechtsinstitutionen dagegen tun.

Weltweit nutzen Nationale Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) ihr breites menschenrechtliches Mandat und tragen zur Verhütung und Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Mädchen bei. Anlässlich der 63. Sitzung der UN-Frauenrechtskommission (11. – 22. März 2019) zeigte der internationale Dachverband der NMRI (GANHRI – Global Alliance of National Human Rights Institutions) in einer Studie, wie NMRI weltweit gegen geschlechtsspezifische Gewalt und zur Erreichung des Nachhaltigkeitsziels (Sustainable Development Goal) SDG 5.2¹ arbeiten.

Die Studie² basiert auf einer Umfrage unter allen NMRI weltweit, auch solche ohne GANHRI-Akkreditierung,³ und wurde im November 2018 durchgeführt. Der Fragebogen besteht aus 27 Fragen und basiert auf der Allgemeinen Empfehlung Nr. 35 des Ausschusses zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW-Ausschuss)⁴ und der Amman Declaration⁵ und umfasst alle relevanten Aspekte von geschlechtsspezifischer Gewalt. Insgesamt nahmen 41 NMRI teil, davon 8 aus Afrika, 6 aus den Amerikas, 10 aus Asien-Pazifik und 17 aus Europa.⁶ Von den 41 NMRI haben 29 eine A-Status Akkreditierung, 10 eine B-Status Akkreditierung und 2 keine GANHRI-Akkreditierung.⁷

NMRI nehmen in der Menschenrechtsarchitektur ihrer Staaten eine besondere Rolle ein. Als unabhängige staatliche Institution mit einem breiten menschenrechtlichen Mandat erfüllen sie nicht nur eine Brücken- und Mittlerfunktion zwischen Staat und Zivilgesellschaft, sondern auch zwischen der nationalen und internationalen Ebene. Sie überwachen und fördern die Umsetzung internationaler Menschenrechtsabkommen in ihren Ländern und berichten über diese Umsetzung und die nationale Menschenrechtssituation an internationale Menschenrechtsgremien, wie beispielsweise den UN-Menschenrechtsrat oder die UN-Vertragsausschüsse. Zur Erfüllung dieser Berichtserstattungspflicht

¹ Alle Formen von Gewalt gegen alle Frauen und Mädchen im öffentlichen und im privaten Bereich einschließlich des Menschenhandels und sexueller und anderer Formen der Ausbeutung beseitigen.

² GANHRI (2019): Preventing and Eliminating All Forms of Violence Against Women and Girls: The Role of National Human Rights Institutions (PDF, non-accessible)

³ NMRI ohne GANHRI-Akkreditierung, beispielsweise neugegründete NMRI oder NMRI deren Staat nicht als UN-Mitgliedstaat anerkannt ist, können in den Regel mit Beobachtungsstatus an GANHRI-Veranstaltungen und der Arbeit ihrer Regionalnetzwerk teilnehmen.

⁴ UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2018): General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, UN Doc CEDAW/C/GC/3.

⁵ ICC (International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, inzwischen GANHRI) (2012): Amman Declaration and Program of Action (PDF, non-accessible).

⁶ GANHRI hat vier Regionalnetzwerke: Network of African NHRIs (NANHRI), Network of National Human Rights Institutions of the Americas (RINDHCA), European Network of NHRIs (ENNHRI) und Asia Pacific Forum of NHRIs (APF).

⁷ Die Akkreditierung von NMRI durch GANHRI wird auf dieser Webseite erklärt: <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Pages/default.aspx>

haben A-Status akkreditierte NMRI in den genannten Gremien eigenständige Teilnahmerechte und können so unabhängig schriftlich oder mündlich Information einbringen.

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und die SDGs machen deutlich, dass Schutz und Förderung der Menschenrechte auch für die Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung unabdingbar sind. In Hinblick auf diese Wechselbeziehung zwischen den Menschenrechten und der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, wirkt die Arbeit von NMRI als Katalysator für die Erreichung der SDGs – wie hier, durch ihre Arbeit zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt, für die Erreichung von Unterziel 5.2. Auch in anderen Bereichen verknüpfen NMRI ihre menschenrechtliche Arbeit mit der Umsetzung der SDGs, beispielsweise im Bereich Kinderrechte.⁸

Alle internationalen Menschenrechtsabkommen und vor allem das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) verpflichten Staaten zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Mädchen. 2018 unterstrich der Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW-Ausschuss) in seiner Allgemeine Empfehlung Nr. 35⁹ den engen Zusammenhang zwischen der Diskriminierung von Frauen, geschlechtsspezifischer Gewalt und anderen Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Gewalt gegen Frauen ist einer der wichtigsten Faktoren, der die Gleichstellung von Frauen behindert¹⁰ und trägt dazu bei, dass SDG 5 und andere nachhaltige Entwicklungsziele nicht vollständig erreicht werden.¹¹

Prävention von geschlechtsspezifischer Gewalt

NMRI haben den Auftrag Menschenrechte zu fördern und zu schützen. Menschenrechtsbildung und Sensibilisierungskampagnen, Maßnahmen zur Förderung von Handlungskompetenzen bestimmter Berufsgruppen oder breite Öffentlichkeitsarbeit wie Medienkampagnen tragen zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen und damit zur Förderung von Menschenrechten bei.

Die **NMRI Kolumbien** hat 2014 in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration und der Hochschule für öffentliche Verwaltung (Escuela de Administración Pública) ein Programm zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt aufgelegt. Das Programm richtet sich insbesondere an Beamt_innen und trägt damit dazu bei, politischen Entscheidungsträger_innen für das Thema Frauenförderung und Menschenrechtsschutz von Frauen zu sensibilisieren. Im letzten Programmdurchlauf (2. Halbjahr 2018) nahmen insgesamt 600 Personen an dem Programm teil.

Die **NMRI Kenias** hat die nationale Polizei bei der Überarbeitung ihrer Lehrpläne beraten, um diese menschenrechtsbasiert auszugestalten. Die Themen Verhütung von und Schutz vor sexueller Gewalt wurden in die Lehrpläne aufgenommen. Außerdem unterstützt die NMRI die Ausbildung von Justizvollzugsbeamt_innen durch entsprechende Module zu den UN-Mindestgrundsätzen für die Behandlung von Gefangenen (*Nelson-Mandela-Regeln*) und legt dabei auch einen Schwerpunkt auf die Menschenrechte von Frauen.

2015 führte die **NMRI Zypern** eine breite Medienkampagne durch, die darauf abzielte insbesondere Männer und Jungen für geschlechtsspezifische Gewalt und ihre verschiedenen Formen zu sensibilisieren. Die Kampagne wurde durch Fernseh- und Radiosender, Zeitungen, Zeitschriften,

⁸ Stamm, Lena / Würth, Anna (2018): Children's Rights in National Human Rights Institutions: A Mapping Exercise. Genf / New York: GANHRI / UNICEF (PDF, accessible)

⁹ UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2018): General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, UN Doc CEDAW/C/GC/35, Para. 10.

¹⁰ UN, General Assembly (1993): Declaration on the Elimination of Violence against Women. Resolution. 20 December 1993, UN Doc. A/RES/48/104, Präambel Para. 4 und 6.

¹¹ UN, Commission on the Status of Women (2016): Report on the sixtieth session. 20 March 2015 and 14-24 March 2016, UN Doc E/2016/27, Kapitel I A, Para. 15.

soziale Medien, Websites und in öffentlichen Räumen wie Einkaufszentren, dem Fußballstadion von Nikosia, Bussen, Kinos und Universitäten beworben.

Beseitigung von und Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt

NMRI können Menschenrechte auf vielerlei Art schützen, beispielsweise durch Monitoring und Untersuchungen von individuellen und strukturellen Menschenrechtsverletzungen, durch Berichterstattung auf nationaler und internationaler Ebene, durch Politikberatung oder durch Befassung mit Einzelfällen.

Durch ihre Berichterstattung an internationale Menschenrechtsorgane erfüllen NMRI eine Brückenfunktion. Zwischen 2016 und 2018 haben 32 NMRI dem CEDAW-Ausschuss anlässlich des Staatenberichtsverfahrens ihres Landes eigene Parallelberichte vorgelegt. Nahezu alle diese Berichte thematisieren die Gewalt gegen Frauen in den jeweiligen Ländern als Menschenrechtsproblem.

2016 organisierte die **NMRI Polen** zusammen mit einer Gruppe von NGOs, ein Seminar über die Umsetzung der Abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses zu Polen.

Die **NMRI Mexiko** unterstützte die Zivilgesellschaft im Vorfeld der CEDAW-Ausschusssitzung zu Mexiko durch einen Workshop, um frauenpolitischen NGOs, die Parallelberichte vorgelegt hatten, zu helfen ihre Anwesenheit und Lobbyarbeit vor und während der Sitzung vorzubereiten.

Quantitative und qualitative **Datenerhebung** hilft Risiken zu identifizieren und Ursachen für geschlechtsspezifische Gewalt zu erkennen. Staaten sind daher aufgefordert, geschlechtsspezifische Daten zu erheben und auf dieser Basis Präventionsstrategien und -programme auszuarbeiten. Auch NMRI nutzen Datenerhebung, um die Wirksamkeit von Gesetzen, Richtlinien und Programmen gegen geschlechtsspezifische Gewalt zu bewerten und Politikempfehlungen zu formulieren.

Die **NMRI Afghanistan** hat ihre landesweite Untersuchungen zu geschlechtsspezifischer Gewalt und anderen Formen von Gewalt an Frauen und Mädchen genutzt, um sich erfolgreich für Änderung einschlägiger Rechtsvorschriften einzusetzen. Ein Beispiel sind sog. Jungfräulichkeitstest, eine weitverbreitete Praxis sowohl im Rahmen von strafrechtlichen Vorwürfen (vohelicher Geschlechtsverkehr oder Vergewaltigung) als auch privat (bspw. wenn Ehemänner glauben, ihre Ehefrau sei bei der Eheschließung keine Jungfrau mehr gewesen). Solche Tests sind inzwischen nur noch aufgrund einer richterlichen Anordnung möglich oder auf Wunsch einer Frau, um ein Vergewaltigung zu belegen.

Knapp 80% der teilnehmenden NMRI arbeiten zur **Bekämpfung der Straffreiheit geschlechtsspezifischer Gewalt**. Dies spiegelt auch die vom CEDAW-Ausschuss in seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 35 geäußerte Besorgnis über die in vielen Ländern vorherrschende Straffreiheit bei geschlechtsspezifischer Gewalt.¹² NMRI formulieren daher Empfehlungen an die Regierung oder unterstützen die Ausarbeitung von Gesetzen, um die Straffreiheit bei geschlechtsspezifischer Gewalt zu beenden.

Die **NMRI Armenien** war in den Entwurfsprozess des Gesetzes zur Verhütung und zum Schutz vor häuslicher Gewalt eingebunden. Dabei bot sie auch ein Forum zum Austausch zwischen Parlamentarier_innen und zivilgesellschaftlichen Interessensgruppen. Die NMRI arbeitete dabei unter anderem mit der Coalition to Stop Violence Against Women in Armenien zusammen, welche auch Beobachtungen und Empfehlungen zum Gesetzentwurf lieferte.

¹² UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2018): General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, UN Doc. CEDAW/C/GC/35, Para. 6.

Um Straffreiheit zu beenden, bearbeiten NMRI auch **Einzelfallbeschwerden** und unterstützen Überlebende geschlechtsspezifischer Gewalt durch Rechtsberatung, Begleitung von Überlebenden bei Gericht und anwaltlicher Vertretung.

In einer Studie dokumentierte die **NMRI Kenias**, wie sexuelle Gewalt – inklusive Gruppenvergewaltigungen von Frauen – während und nach den Parlamentswahlen 2017 systematisch als Waffe politischer Auseinandersetzung eingesetzt wurde.¹³ Der Bericht gibt Empfehlungen zur Verhütung und zum Schutz vor sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt während Unruhen. Der Bericht enthält auch Empfehlungen, wie die Täter zur Verantwortung gezogen werden können. Die NMRI arbeitet auch mit Interessengruppen zusammen, um Entschädigungen für die Opfer und Überlebenden einzuklagen.

Ein gesicherter **Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen** ist ein wichtiger Bestandteil des Menschenrechtsschutzes. So ist das Recht auf ein Leben frei von geschlechtsspezifischer Gewalt eng mit anderen Menschenrechten, wie beispielsweise dem Recht auf Gesundheit, verknüpft.¹⁴ Mangelhafte oder nicht bestehende soziale Sicherungssysteme sind bzw. verstärken zudem Armutsrisiken. Bei Frauen kann dies zur Abhängigkeit von einem gewalttätigen Partner beitragen und sie so fortdauernder häuslicher Gewalt aussetzen. Ein einfacher Zugang zu Gesundheits- und Sozialdiensten muss daher integraler Bestandteil jedes Programms zur Verhütung und Überwindung geschlechtsspezifischer Gewalt sein. Um Frauen dabei zu helfen, strukturelle soziale, politische und wirtschaftliche Barrieren beim Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen zu überwinden, haben einige NMRI die Auswirkungen wirtschaftlicher Maßnahmen auf Frauen und ihren Zugang zu Gesundheits- und Sozialleistungen untersucht.

Die **NMRI Großbritannien** untersuchte in einer Studie¹⁵ die Auswirkungen der Austeritätspolitik, d.h. alle Änderungen in der Steuer- und Sozialpolitik zwischen 2010 und 2017. Die NMRI zeigte, dass diese Maßnahmen Frauen unterschiedlicher ethnischer Herkunft, mit Behinderungen und Alleinerziehende überproportional getroffen haben. In ihren Empfehlungen weist die NMRI auf die menschenrechtliche Notwendigkeit hin, Frauen einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten und stellt dar welche Rolle die Sicherung eines angemessenen Zugangs zu Sozialleistung dabei spielt. Eine weitere Studie¹⁶ der NMRI zu den Auswirkungen der Austeritätspolitik führte schließlich zum Besuch des Sonderberichterstatters über Menschenrechte und extreme Armut sowie des unabhängigen Experten für die Auswirkungen von Auslandsverschuldung und Menschenrechten¹⁷ in Großbritannien.

Die **NMRI Polen** hat 2017 mehrere Initiativen zum Schutz der reproduktiven Rechte von Frauen und Mädchen ergriffen. So intervenierte die NMRI gegen die Entscheidung des Gesundheitsministeriums, die finanzielle Unterstützung für künstliche Befruchtungen zu kürzen und den Zugang zu oraler Verhütung zu beschränken. Darüber hinaus klagte die NMRI gegen eine Vorschrift, welche vorsah, dass befruchtete Eier nach 20 Jahren Lagerung auch gegen den Willen der genetischen Spender_innen auf andere Empfänger_innen übertragen werden können. Das Verfassungsgericht folgte der Auffassung der NMRI und beurteilte die Bestimmung als verfassungswidrig.

¹³ Kenya National Commission on Human Rights (2018): Silhouettes of Brutality, an Account of Sexual Violence During and After the 2017 General Election (PDF, non-accessible)

¹⁴ UN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2018): General recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19, UN Doc. CEDAW/C/GC/35, Para. 15.

¹⁵ Equality and Human Rights Commission (2018): The cumulative impact of tax and welfare reforms (PDF, non-accessible).

¹⁶ Equality and Human Rights Commission (2018): The cumulative impact on living standards of public spending changes (PDF, non-accessible).

¹⁷ Vollständiger Titel: Unabhängiger Experte für die Auswirkungen der Auslandsverschuldung und damit zusammenhängender internationaler finanzieller Verpflichtungen der Staaten auf den vollen Genuss aller Menschenrechte, insbesondere der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.

Während **Menschenrechtsverteidigerinnen** den gleichen Risiken ausgesetzt sind wie ihre Kollegen, laufen sie besonders Gefahr, von sexualisierten Formen von Gewalt und anderen Verletzungen ihrer Rechte betroffen zu sein. Erst kürzlich publizierte der Sonderberichterstatter zur Situation von Menschenrechtsverteidiger_innen einen Bericht zur Situation von Menschenrechtsverteidigerinnen. Darin beschreibt er, wie Menschenrechtsverteidigerinnen weltweit marginalisiert und ausgegrenzt, öffentlich diffamiert und stigmatisiert werden.¹⁸ Sie werden also doppelt angegriffen, für ihre Arbeit als Menschenrechtsverteidigerinnen und für ihr Frausein. Viele NMRI weltweit überwachen daher speziell die Situation von Menschenrechtsverteidigerinnen und tragen so dazu bei, den notwendigen Handlungsspielraum für die Zivilgesellschaft zu erhalten.

Die **NMRI Südafrika** hat in ihrem Bericht zur Situation von Menschenrechtsverteidiger_innen ein Kapitel den Erfahrungen von Menschenrechtsverteidigerinnen gewidmet und Empfehlungen formuliert, wie öffentliche und private Einrichtungen die Menschenrechtsverteidigerinnen im Land besser schützen können.

Weltweit arbeiten NMRI auch an der **Bekämpfung traditionsbedingter Gewaltformen** wie Zwangsheirat, Kinderehen oder weibliche Genitalverstümmelung.

Die **NMRI Nigeria** hat ein Handbuch veröffentlicht, um Indikatoren zu Genitalverstümmelung in den nigerianischen (Staaten-)Berichterstattungsmechanismus zu den Menschenrechtsverträgen (Human Rights Treaty Reporting Mechanism) aufzunehmen. Die NMRI hat auch in Zusammenarbeit mit lokalen Autoritäten Schulungen für relevante Interessengruppen durchgeführt, insbesondere darüber, wie Genitalverstümmelungen gemeldet werden können.

Geschlechtsspezifische Gewalt in bewaffneten Konflikten

Einige NMRI arbeiten zur Konfliktsituationen in ihren eigenen Ländern und dokumentieren geschlechtsspezifische Gewalt während und nach den Konflikten. Andere NMRI, in deren Ländern bewaffnete Konflikte herrschen oder herrschten, fokussieren sich in ihrer Arbeit auf den Aspekt Verhütung und Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt in bewaffneten Konflikten.¹⁹

Die **NMRI Mongolei** erarbeitete auf der Grundlage eines einschlägigen OSZE-Handbuchs ein Trainingshandbuch zum Thema Streitkräfte und Menschenrechte.²⁰ Das Handbuch enthält auch Kapitel zum Thema sexuelle Belästigung und sexuelle Gewalt gegen Soldat_innen. Zusätzlich bot die NMRI im April 2018 mehrere dreitägige Schulungen zum Thema Verhütung von geschlechtsspezifischer Gewalt, häuslicher Gewalt und Folter für Angehörige der mongolischen Armee an.

Geflüchtete Frauen und Mädchen sind oft einem erhöhten Risiko sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt ausgesetzt.²¹ Weltweit setzen sich NMRI daher für den Schutz geflüchteter Frauen und Mädchen vor Gewalt ein.²²

Die **NMRI Nigeria** veröffentlichte gemeinsam mit verschiedenen NGOs einen Leitfaden für geflüchtete Frauen mit Informationen über den Zugang zu kostenloser medizinischer Versorgung. Die

¹⁸ UN, Special Rapporteur on the situation of human rights defenders (2019): Situation of women human rights defenders - Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, UN Doc. A/HRC/40/60.

¹⁹ Siehe auch Breslin, Andrea / Würth, Anna (2017): National Human Rights Institutions in Post-Conflict Situations - Mandates, Experiences and Challenges. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte (PDF, accessible).

²⁰ Organization for Security and Co-operation in Europe (2008): Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel (PDF, non-accessible).

²¹ UN, Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons (2013): Report, UN Doc A/HRC/23/44 (2013), Para. 22.

²² Siehe auch Kämpf, Andrea (2018): National Human Rights Institutions and their work on migrants' human rights. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte (PDF, accessible).

NMRI überwacht auch Einrichtungen für Geflüchtete und untersucht Fälle von geschlechtsspezifischer Gewalt.

Fazit

NMRI tragen durch ihre Aktivitäten zur Verhütung und Beseitigung aller Formen von Gewalt gegen Frauen und Mädchen bei. Als NMRI haben sie dabei eine spezifische Rolle, sie fördern und schützen die Menschenrechte und arbeiten als Mittler zwischen verschiedenen Gruppen und verschiedenen Ebenen. Die aufgezeigten Beispiele zeigen die verschiedenen Strategien, mit denen Überlebende erreicht und Frauen vor geschlechtsspezifischer Gewalt geschützt werden können. NMRI haben dabei auch besonders vulnerable Gruppen im Blick und unterstützen so Frauen und Mädchen in der Wahrnehmung und Durchsetzung ihrer Rechte. Die Arbeit von NMRI in diesem Bereich hilft Staaten, ihren Verpflichtungen nachzukommen, um die Menschenrechte aller Frauen und Mädchen zu verwirklichen und sicherzustellen, dass sie in einem Leben ohne Gewalt leben können. Dadurch trägt die Arbeit von NMRI auch zur Umsetzung von Ziel 5 der SDGs bei.