

Robert Bosch

Die Bekämpfung häuslicher Gewalt – das Projekt „Women’s Access to Justice“ der OSZE in Albanien

Einführung

Der vorliegende Beitrag schildert, welche Erfahrungen die OSZE-Präsenz in Albanien (im Folgenden „die Präsenz“) damit gemacht hat, Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt geworden sind, den Zugang zu den Gerichten zu erleichtern. Darüber hinaus soll auf die gewinnbringenden Veränderungen eingegangen werden, die die Präsenz durch die Unterstützung der Regierung bei der Vorbeugung und Bekämpfung dieser Form der Misshandlung erzielt hat. Mit Hilfe ihres speziellen Wissens war die Präsenz in der Lage, die Lösung der Probleme strategisch anzugehen und dazu beizutragen, (i) den Rechtsschutz gegen häusliche Gewalt zu verbessern, (ii) die Öffentlichkeit darüber aufzuklären, welche rechtlichen Mittel den Opfern häuslicher Gewalt zur Verfügung stehen, und (iii) die Möglichkeiten zu verbessern, die Opfern anwaltlichen und anderen im Justizwesen tätigen Personen zur Verfügung stehen, um die Einhaltung der Gesetze sicherzustellen.

Die internationale und die lokale Dimension

Häusliche Gewalt ist eine Menschenrechtsverletzung, die unabhängig vom kulturellen, ethnischen und wirtschaftlichen Hintergrund auftritt und sich quer durch alle Bildungsschichten zieht. Sie ist eines der Haupthindernisse für die Verwirklichung der Gleichstellung der Geschlechter und stellt eine schwere humanitäre, physische, emotionale und finanzielle Belastung für alle Regierungen und Gesellschaften dar. Wie auch andere Formen geschlechtsspezifischer Gewalt wird häusliche Gewalt seit Langem international verurteilt, wobei sich die meisten Regierungen darüber im Klaren sind, dass sie dazu verpflichtet sind, wirksame Schritte zu unternehmen, um dieses Problem in den Griff zu bekommen. In einer Erklärung zum VN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)¹ rief die Generalversammlung der VN alle Mitgliedstaaten dazu auf, „mit der gebührenden Sorgfalt vor[zu]gehen, um Gewalthandlungen gegen Frauen zu verhüten, zu untersuchen und [...] zu bestrafen, unabhängig davon, ob diese

¹ United Nations, General Assembly, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Resolution A/RES/34/180, 18. Dezember 1979; deutsche Übersetzung in: Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1985, Teil II, S. 648-661, online verfügbar unter: <http://www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar34180-dbgbl.pdf>.

Handlungen vom Staat oder von Privatpersonen begangen wurden“.² In der Interpretation des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs schließt auch Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention, der von allen staatlichen Behörden verlangt, einschlägige Maßnahmen zu ergreifen, um zu gewährleisten, dass niemand unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung unterworfen wird,³ häusliche Gewalt durch Privatpersonen ein.⁴ Andere völkerrechtlich nicht bindende, aber maßgebliche internationale Dokumente verurteilen häusliche Gewalt und fordern die Regierungen dazu auf, Strategien zu ihrer Beseitigung zu erarbeiten.⁵

Entsprechend den OSZE-Verpflichtungen sind die Verhütung und die Beendigung der Gewalt gegen Frauen, einschließlich häuslicher Gewalt, ein zunehmend wichtiger werdender Schwerpunkt der Arbeit der Präsenz. Zu diesen Verpflichtungen gehören der OSZE-Aktionsplan zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern von 2004, in dem die OSZE dazu aufgefordert wird, Programme im Rahmen dieses Schwerpunktes zu entwickeln,⁶ sowie der Beschluss Nr. 15 des OSZE-Ministerrats über die Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen aus dem Jahr 2005, der die Teilnehmerstaaten auffordert sicherzustellen, dass betroffene Frauen effektiven Rechtsschutz erhalten und dass entsprechende Gesetze erlassen werden.⁷ Die albanische Regierung hat also aus vielfältigen Gründen nicht nur die – sowohl nach internationalen als auch nationalen Maßstäben⁸ – rechtliche,

- 2 Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen, Resolution A/RES/48/104 vom 20. Dezember 1993, Artikel 4c, unter: <http://www.unric.org/html/german/resolutions/A/RES/48/104.pdf>.
- 3 Vgl. Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rom, 4. November 1950, Artikel 3, unter: <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/html/005.htm>.
- 4 Vgl. z.B. European Court of Human Rights, Case of A. v. the United Kingdom, Urteil, Straßburg, 23. September 1998, Absatz 22.
- 5 Zu den völkerrechtlich nicht bindenden Dokumenten gehören die bereits erwähnte Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen, a.a.O. (Anm. 2), und die Empfehlung 1582 (2002), Domestic violence against women, der Parlamentarischen Versammlung des Europarats.
- 6 Vgl. OSZE-Aktionsplan zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, Anhang zu Beschluss Nr. 14/04, OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, MC.DEC/14/04 vom 7. Dezember 2004, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, MC.DOC/1/04, Sofia, 7. Dezember 2004, S. 41-58, hier: S 42-58. Der OSZE-Aktionsplan wurde 2004 von den 56 Teilnehmerstaaten beschlossen. Er fordert eine wirksame durchgängige Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts in allen OSZE-Institutionen und relevanten Projektaktivitäten und empfiehlt u.a., Maßnahmen zur Beseitigung jeder Form der Gewalt gegen Frauen zu ergreifen.
- 7 Vgl. Beschluss Nr. 15/05, Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, MC.DEC/15/05 vom 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach, 6. Dezember 2005, S. 53-57, hier: S. 54. Der Ministerrat verlangte von den Teilnehmerstaaten ebenso sicherzustellen, dass alle Staatsbediensteten im Umgang mit der Problematik von Gewalt gegen Frauen und Kinder entsprechend ausgebildet und sensibilisiert sind.
- 8 Die albanische Regierung hat 1993 die CEDAW ratifiziert; die albanische Verfassung von 1998 verbietet ebenfalls jegliche Diskriminierung aufgrund des Geschlechts. Vgl. Albanische Verfassung, Artikel 18, Absatz 2; eine englische Übersetzung ist online verfügbar unter: <http://www.ipls.org/services/kushit/contents.html>. Vgl. auch das albanische Famili-

sondern auch die moralische Pflicht, wirksame Maßnahmen zur Förderung der Rechte von Frauen zu treffen und Frauen vor Gewalt zu schützen. Dennoch ist häusliche Gewalt offenbar weit verbreitet: Zwar ist es aufgrund fehlender offizieller Statistiken schwierig, ein genaues Bild der Lage zu erhalten, nach verschiedenen Quellen geben jedoch mehr als ein Drittel der albanischen Frauen an, Opfer solcher Misshandlungen geworden zu sein.⁹ Dessen ungeachtet wird diese Art der Gewalt häufig als private Familienangelegenheit betrachtet. Eine Untersuchung der OSZE-Präsenz aus dem Jahr 2006 ergab, dass aufgrund tief verwurzelter Geschlechterstereotypen in Fällen häuslicher Gewalt von der Justiz zu wenig ermittelt, zu selten angeklagt und zu selten verurteilt wird.¹⁰ Das Versagen der Justiz gegenüber Frauen, die Opfer solcher Straftaten geworden sind, ist jedoch kein Einzelphänomen, sondern Ausdruck der schwierigen Situation, in der sich Frauen befinden. Trotz einiger Verbesserungen im Leben albanischer Frauen hält die soziale und wirtschaftliche Unterordnung der Frau weiterhin an und bleiben patriarchalische und konservative kulturelle Einstellungen tief verwurzelt. Das fördert ein Klima, in dem Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und Ignoranz gegenüber den Rechten von Frauen weit verbreitet sind und in dem Misshandlungen von Frauen sowohl durch diejenigen, die ihnen am nächsten stehen, als auch von der Justiz stillschweigend geduldet oder toleriert werden. Zum Versagen der Justiz in diesem Bereich kommt hinzu, dass die Mehrheit der Frauen infolge ihrer Marginalisierung ihre Rechte nicht kennt, geschweige denn die rechtlichen Mittel, die ihnen offen stehen, wenn diese Rechte verletzt werden. Die Dienste von Anwälten sind zudem meistens teuer und im Hinblick auf die Bedürfnisse der Opfer unzureichend. Häusliche Gewalt kommt zwar in allen sozialen Schichten und in allen wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenhängen vor und ist in Städten ebenso verbreitet wie auf dem Land, ihre Auswirkungen dürften jedoch in ländlichen Gebieten, wo die Opfer noch weniger über ihre Rechte aufgeklärt sind und auch seltener Zugang zu rechtlichem Beistand haben, stärker zum Tragen kommen.

engesetzbuch, das die Rechte von Frauen in den Bereichen Ehe, Scheidung und Eigentumsrecht regelt. Eine inoffizielle englische Übersetzung kann von der Website des Albanian Institute for Policy and Legal Studies unter <http://www.ipls.org> heruntergeladen werden.

- 9 Vgl. z.B. Spousal violence affects one in three Albanian wives, unter: <http://www.newswise.com/articles/view/513263>. Nach Regierungsangaben weisen inoffizielle Daten darauf hin, dass mindestens ein Drittel der albanischen Frauen häuslicher Gewalt ausgesetzt ist. Vgl. Ministry of Labour, Social Affairs and Equal Opportunities, National Strategy on Gender Equality and Domestic Violence 2007-2010, S. 26, unter: http://www.osce.org/documents/pia/2008/07/32216_en.pdf (inoffizielle englische Übersetzung). Die Strategie und der darin enthaltene Aktionsplan zu ihrer Umsetzung wurden am 19. Dezember 2007 vom albanischen Ministerrat mit Beschluss Nr. 913 angenommen.
- 10 Vgl. OSCE Presence in Albania, Analysis of the Criminal Justice System of Albania, Tirana 2006, unter: http://www.osce.org/documents/pia/2006/11/21952_en.pdf.

Das Gesetz gegen häusliche Gewalt von 2006

In dem Bestreben, die EU-Beitrittskriterien zu erfüllen, hat die albanische Regierung die Förderung der Gleichstellung von Frauen und die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen ausdrücklich auf ihre Tagesordnung gesetzt. Im Dezember 2006 verabschiedete das albanische Parlament das Gesetz gegen häusliche Gewalt.¹¹ Die Verabschiedung des Gesetzes ging zwar auf eine zivilgesellschaftliche Initiative zurück,¹² die Präsenz und andere internationale Partner spielten jedoch eine wichtige Rolle bei der Erarbeitung des Entwurfs, indem sie dabei behilflich waren, ihn mit internationalen Standards und bewährten Verfahren in Einklang zu bringen. In den Jahren 2005 und 2006 arbeitete die Präsenz eng mit dem *Citizens' Advocacy Office* (CAO)¹³ zusammen, um NGOs davon zu überzeugen, dass es wichtig sei, sich zuerst auf den Schutz der Opfer zu konzentrieren und erst dann auf die Bestrafung der Täter. Das Gesetz sieht daher in erster Linie zivilrechtliche Verfahren zur Erwirkung von Schutzanordnungen vor.

Mit dem Gesetz soll häusliche Gewalt in all ihren Erscheinungsformen verhütet bzw. reduziert werden; es soll all diejenigen – in erster Linie Frauen – schützen, die unter ihr zu leiden haben. Das Gesetz definiert häusliche Gewalt als Gewalt zwischen gegenwärtigen oder ehemaligen Ehepartnern, Beziehungspartnern oder anderen Personen im familiären Umfeld. Sie kann dabei unterschiedliche, u.a. physische, sexuelle, wirtschaftliche und emotionale Formen annehmen.¹⁴ Seit Inkrafttreten des Gesetzes können Opfer häuslicher Gewalt erstmals bei einem Zivilgericht eine Schutzanordnung gegen Täter beantragen, um die gegen sie und/oder ihre Kinder ausgeübte Gewalt zu beenden oder ihr vorzubeugen. Das dazu notwendige Verfahren ist schnell, bezahlbar und einfach.¹⁵ Frauen, die eine Schutzanordnung beantragen, entstehen dadurch keine Kosten; sie müssen auch nicht zwingend einen Anwalt hinzuziehen. Bei der Verhängung einer Schutzanordnung kann der Richter verschiedene Maßnahmen zur Verhütung oder Beendigung der Gewalt treffen. So kann er beispielsweise den Täter der gemeinsamen Wohnung verweisen und ihm verbieten, sich dem Opfer und dessen Kindern zu nähern oder mit ihnen in Kontakt zu treten, ihn gleichzeitig aber dazu verpflichten, Unterhalt zu zahlen.¹⁶ Das Gesetz fällt zwar unter das Zivilrecht, der Verstoß ge-

11 Gesetz Nr. 9669 „Über Maßnahmen gegen Gewalt in der Familie“ vom 18. Dezember 2006, ergänzt durch Gesetz Nr. 9914 „Über einige Ergänzungen zum Gesetz Nr. 9669 vom 18. Dezember 2007“ vom 12. Mai 2008. Das Gesetz trat im Juni 2007 in Kraft (im Folgenden zitiert als: Gesetz gegen häusliche Gewalt).

12 Der Gesetzentwurf wurde dem Parlament Anfang 2006 zusammen mit einer Petition mit über 20.000 Unterschriften von mehreren NGOs unter Führung des Citizens' Advocacy Office (CAO) vorgelegt.

13 Das CAO gilt unter den NGOs als wichtigster Befürworter des Gesetzes.

14 Vgl. Gesetz gegen häusliche Gewalt, a.a.O. (Anm. 11), Artikel 3.

15 Vgl. ebenda, Artikel 2, 10, 12, 17 und 18.

16 Vgl. ebenda, Artikel 10.

gen eine Schutzanordnung ist jedoch eine Straftat, die von der Staatsanwaltschaft verfolgt werden muss.¹⁷

Das Gesetz weist allen gesellschaftlichen Bereichen eine Rolle bei der Bekämpfung häuslicher Gewalt zu. Während das Ministerium für Arbeit, Soziales und Chancengleichheit für die formelle Koordinierung bei der Umsetzung des Gesetzes zuständig ist, wird von den Ministerien für Justiz, Gesundheit und Inneres sowie den Kommunalverwaltungen verlangt, ihre Fähigkeiten zur Verhütung häuslicher Gewalt bzw. zu einer angemessenen Reaktion auf häusliche Gewalt auszubauen. Auch NGOs können Opfern und Tätern soziale Dienste zur Verfügung stellen.¹⁸ Mit der Verabschiedung der Nationalen Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter und die Beseitigung von häuslicher Gewalt und des darin enthaltenen Aktionsplans zu ihrer Umsetzung am 19. Dezember 2007 bekräftigte die Regierung ihre Verpflichtung zum *Gender Mainstreaming* in allen Bereichen des öffentlichen Lebens und zur Bekämpfung des Problems der häuslichen Gewalt.

Die Rolle der OSZE bei der Verbesserung des Zugangs zur Justiz für Opfer häuslicher Gewalt

Die Verabschiedung des Gesetzes gegen häusliche Gewalt war zwar ein wichtiger Schritt zu deren Bekämpfung, von zentraler Bedeutung ist jedoch, dass die Gerichte, die das Gesetz anwenden müssen, dessen Anwendungsbe- reich und Inhalt korrekt interpretieren. Wichtig ist außerdem, dass die Justiz mit der Zivilgesellschaft zusammenarbeitet, um einen wirksamen Schutz für die Opfer häuslicher Gewalt zu gewährleisten. Im Juni 2007 startete die Präsenz deshalb das Projekt „*Women's Access to Justice*“. Die Präsenz ging dabei von der Überzeugung aus, dass häusliche Gewalt eine Menschenrechtsverletzung darstellt und die Regierung die Pflicht hat, wirksame Maßnahmen zur Lösung des Problems zu ergreifen. Ziel des Projekts war es daher, Opfern häuslicher Gewalt den Zugang zu Rechtsschutz zu erleichtern und die Fähigkeiten der Regierung, häuslicher Gewalt vorzubeugen und sie zu unterbinden, zu stärken. Das Projekt, bei dessen Entwicklung auch der OSZE-Aktionsplan zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern aus dem Jahr 2004 Berücksichtigung fand, sollte insgesamt dazu beitragen, ein faires, effektives und gerechtes Justizwesen zu schaffen. Mit Hilfe des Projekts sollte der Zugang zu kostenloser Rechtsberatung und einer gerechten Justiz erleichtert werden; gleichzeitig wollte man Frauen durch das Angebot bezahlbarer und wirksamer rechtlicher Mittel dazu ermutigen, die Gerichte auch in Anspruch zu nehmen. Das Projekt sollte denjenigen, die Opfern häuslicher Gewalt beistehen, z.B. ehrenamtlichen Rechtsanwälten und NGO-Vertretern, sowie Angehörigen der Strafverfolgungsorgane, d.h. Polizeibeamten, Richtern,

17 Vgl. ebenda, Artikel 23 (6) und 24.

18 Vgl. ebenda, Artikel 5-8.

Staatsanwälten und Gerichtsvollziehern, Rechtskenntnisse vermitteln und mögliche Hilfsmaßnahmen aufzeigen. Opfer häuslicher Gewalt sollten zudem auf das neue Gesetz über häusliche Gewalt bzw. die darin enthaltene Möglichkeit der Schutzanordnung aufmerksam gemacht und die Zivilgesellschaft und die breitere Öffentlichkeit für das Problem häuslicher Gewalt sensibilisiert werden. Mittel- bis langfristig zielte das Projekt darauf ab, diese Form geschlechtsspezifischer Gewalt zu vermindern und möglichst zu beseitigen. Zur Zielgruppe des Projekts gehörten dementsprechend Justizbeamte, Polizisten, Rechtsanwälte, Sozialarbeiter, NGOs, Frauen, die häuslicher Gewalt ausgesetzt waren, Journalisten und die Öffentlichkeit im weitesten Sinne.

Barrieren überwinden – Empathie in der Justiz schaffen

Effektiver Rechtsschutz ist ein unverzichtbares Instrument im Kampf gegen häusliche Gewalt und ermutigt Frauen, rechtliche Hilfe in Anspruch zu nehmen. Zwischen April und September 2007 veranstaltete die Präsenz zusammen mit dem Europarat, der albanischen Richterakademie sowie dem Justiz- und dem Innenministerium Seminare zum neuen Gesetz gegen häusliche Gewalt für rund 300 Richter, Staatsanwälte, Polizeibeamte und Gerichtsvollzieher. Die Lehrgänge fanden landesweit in größeren Städten statt und wurden von internationalen und einheimischen Experten durchgeführt; sie gingen intensiv auf die unterschiedliche Rolle jedes einzelnen Akteurs bei der Strafverfolgung sowie auf die Ursachen und Konsequenzen häuslicher Gewalt ein. In Rollenspielen wurden Polizeibeamte, Staatsanwälte und Richter mit konkreten Problemen beim Umgang mit Fällen häuslicher Gewalt vertraut gemacht. Übungen dienten dazu, die Vernehmungstechniken der Teilnehmer und die Fähigkeit der Richter, Schutzanordnungsfälle zu verhandeln, zu verbessern. Obwohl sich die Lehrgänge schwerpunktmäßig mit dem Verfahren der Schutzanordnung befassten, wurden auch internationale Rechtsstandards, Aspekte des Strafrechts sowie die Aufgabe der Justiz, in Fällen häuslicher Gewalt Ermittlungen durchzuführen, Anklage zu erheben und den Täter zu bestrafen, behandelt. Schließlich wurden den Teilnehmern im Rahmen der Schulungen auch praktische Fähigkeiten zur Beantragung und Verhängung von Schutzanordnungen gegen die Täter in Fällen häuslicher Gewalt durch simulierte Polizeiverhöre und Gerichtsverhandlungen vermittelt. Um den Justizangehörigen die Arbeit zu erleichtern, wurden außerdem Standardvordrucke für Schutzanordnungen entwickelt und an alle Polizeidienststellen und Richter verteilt.

Rechtlichen Beistand ermöglichen – die Rolle der Zivilgesellschaft ausbauen

Die Bereitstellung kostenloser und qualifizierter Rechtsberatung in Fällen häuslicher Gewalt ist besonders wichtig, um Frauen Mut zu machen, auf rechtlichem Wege gegen die erlittenen Misshandlungen vorzugehen, die ohne Hilfe von außen dazu weder willens noch in der Lage sind. Die Schulungsmaßnahmen richteten sich daher nicht ausschließlich an Angehörige der Justiz, sondern auch an Vertreter der Zivilgesellschaft, um diese in die Lage zu versetzen, Opfern häuslicher Gewalt zu helfen und sie zu vertreten, z.B. indem sie verstärkt zur Beantragung von Schutzanordnungen ermutigen. Im März und im September 2007 fanden in Shkodra, Tirana und Vlora Lehrgänge statt, in denen rund 60 NGO-Vertreter, darunter Rechtsanwälte, Jurastudenten und Sozialarbeiter, darin geschult wurden, Opfern häuslicher Gewalt juristische und soziale Unterstützung zu leisten. Die Teilnehmer erhielten Informationen über das neue Gesetz über häusliche Gewalt bzw. das Instrument der Schutzanordnungen sowie über Fragen der Sicherheit und Vertraulichkeit im Umgang mit Fällen häuslicher Gewalt; die Grundlagen juristischer, sozialer und psychologischer Hilfe waren ebenfalls Gegenstand der Schulung. Der Schwerpunkt lag auf der Vermittlung praktischer Fähigkeiten, um die Lehrgangsteilnehmer in die Lage zu versetzen, Opfern bei der Beantragung von Schutzanordnungen zu helfen oder in deren Namen zu handeln, wie es das Gesetz vorsieht.¹⁹ Die Schulung informierte ebenfalls über die Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden und befasste sich mit den speziell auf die Arbeit von in diesem Bereich tätigen NGOs zugeschnittenen Grundlagen der Lizenzierung, der Beschaffung von Finanzmitteln und der Durchführung von Aufklärungskampagnen. Die Workshops, die gemeinsam mit zwei NGOs durchgeführt wurden, erwiesen sich für den Erfahrungsaustausch und die Verbesserung der Koordination als wertvoll, indem sie u.a. die Grundlagen für eine Strategie zur Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit in Fällen häuslicher Gewalt vermittelten.

Bewusstseinsbildung

Aufklärung über häusliche Gewalt ist die beste Präventionsstrategie. Bessere Kenntnis der Ursachen und Konsequenzen häuslicher Gewalt sowie der zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel kann langfristig zu einem Umdenken führen und damit dazu beitragen, dass sich die Häufigkeit dieses Phänomens verringert. Die Präsenz führte im Rahmen des Projekts eine Aufklärungskampagne durch, die sich an verschiedene Zielgruppen richtete. 2007 gab die

19 Das Gesetz erlaubt es geprüften NGOs, Anträge auf Schutzanordnung im Namen der Opfer häuslicher Gewalt direkt bei Gericht einzureichen.

Präsenz ein *Handbuch zum Schutz vor häuslicher Gewalt*²⁰ heraus; es soll die Öffentlichkeit für die Ursachen und Folgen häuslicher Gewalt sensibilisieren, das neue Gesetz erläutern und Opfern, NGOs und Rechtsanwälten eine Anleitung zur Beantragung von zivilrechtlichen Schutzanordnungen zur Verfügung stellen. Das Handbuch enthält Informationen für NGOs, die in Fällen häuslicher Gewalt psychosoziale und juristische Unterstützung leisten, und findet im Rahmen individueller Beratung, in Seminaren und bei der Aufklärungsarbeit regen Gebrauch. Das Handbuch war zwar ursprünglich vor allem für NGOs, Opfer häuslicher Gewalt und Mitarbeiter von Strafverfolgungsbehörden konzipiert worden, hat sich jedoch zunehmend auch für internationale Akteure als ein wichtiges Instrument zur Sensibilisierung der Bevölkerung für das Problem häuslicher Gewalt und zur Aufklärung über das neue Gesetz erwiesen. Am 25. November 2007, dem Internationalen Tag zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen, verteilte der Europarat im Rahmen seiner von 2006 bis 2008 durchgeführten Kampagne „Stoppt häusliche Gewalt gegen Frauen“ das Handbuch an albanische Parlamentarier. Es diente darüber hinaus internationalen Geberorganisationen wie UNDP und UNIFEM in Workshops für Polizeibeamte und Mitarbeiter von Amtsgerichten und Kommunalverwaltungen, verschiedenen Bildungseinrichtungen und dem albanischen Verband der Sozialarbeiter als Lehrmaterial. Das Handbuch wurde außerdem an alle juristischen Fakultäten der Universitäten Albaniens und ähnliche Einrichtungen in anderen Ländern sowie an Soziologiestudenten der Universität Tirana, Rechtsanwälte, die Fälle häuslicher Gewalt bearbeiten, und an die Medien verteilt.

Zur Unterstützung von Richtern bei der Auslegung und Anwendung des Gesetzes gegen häusliche Gewalt gab die Präsenz zusammen mit USAID einen Leitfaden (*Albanian Judicial Bench Book on Protection Orders*) heraus. Der Leitfaden ist als Arbeitsinstrument gedacht; er beleuchtet die Rolle der Gerichte bei der Prävention und Ahndung häuslicher Gewalt und dient Richtern als Nachschlagewerk bei der Anwendung des Gesetzes. So enthält er z.B. praktische Hinweise, wie Verhandlungen über Schutzanordnungen zu führen und zivilrechtliche Schutzanordnungen gegen Gewalttäter auszustellen sind. Der Leitfaden wurde an alle aktiven Richter verteilt und wird dem Vernehmen nach auch von Familienrichtern verwendet. Er wird außerdem an der in Tirana angesiedelten, für die Aus- und Weiterbildung aller in Albanien tätigen Richter zuständigen Richterakademie als Lehrbuch im Familienrecht und in der fortlaufenden Juristenausbildung eingesetzt. Des Weiteren wurden Musterformulare für die Beantragung und Ausstellung von Schutzanordnungen erarbeitet und ebenfalls in großer Zahl verbreitet, um die Umsetzung des Gesetzes zu erleichtern. Obwohl sie in Albanien eine Neuheit sind, werden die standardisierten Formulare bereits von Opfern häuslicher Gewalt ebenso benutzt wie von Rechtsanwälten, Polizeibeamten, Staatsanwälten und NGOs.

20 Seeking Protection from Domestic Violence: A handbook for victims and non-profit organizations, OSCE 2007, unter: http://www.osce.org/documents/pia/2007/11/27884_en.pdf.

Richter akzeptieren die Formulare inzwischen vor allem deswegen, weil sie klar gestaltet und umfassend sind, und greifen auf sie für ihre Entscheidungen zurück.²¹ Im Dezember 2008 veröffentlichte die Präsenz auf Bitten des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Chancengleichheit Broschüren und Plakate, um auf das Phänomen häuslicher Gewalt und das neue Gesetz aufmerksam zu machen. Die Broschüren erklären das Verfahren zur Beantragung von Schutzanordnungen und enthalten Kontaktnummern von Polizei, Frauenhäusern und NGOs, die Opfern häuslicher Gewalt helfen. Das Material wurde an regionale Arbeitsagenturen, die Regionalbüros der staatlichen Sozialeinrichtungen, Präfekturen, Gewerkschaften und Kommunalverwaltungen verteilt. Die Veröffentlichungen und Materialien aus dem Projekt können auch von der Website der Präsenz heruntergeladen werden.²²

Best Practices

Die Präsenz leistet sowohl der Regierung als auch der Zivilgesellschaft gezielte und umfassende fachliche Unterstützung und stärkt damit ihre Fähigkeiten, die Probleme zu bewältigen. Dabei kann sie auf ihre besonderen Fachkenntnisse zurückgreifen. So hat sie durch ihre Unterstützung bei der Erarbeitung des Gesetzes gegen häusliche Gewalt von 2006 dazu beigetragen, den rechtlichen Rahmen zum Schutz von Frauen vor Gewalt zu verbessern. Die Präsenz hat mit verschiedenen Lehrgängen daran mitgewirkt, Juristen und NGO-Mitarbeitern Kenntnisse über die Problematik häuslichen Missbrauchs zu vermitteln, und mitgeholfen, einen festen Stamm von Fachleuten aufzubauen, die in der Lage sind, auf solche Fälle zu reagieren und sie zu bearbeiten.²³ Durch die Zusammenführung von Teilnehmern unterschiedlicher Berufsgruppen in den Lehrgängen der OSZE wurden zudem die Grundlagen für ein koordinierteres Vorgehen geschaffen. Ein Ergebnis der Einbeziehung von Richtern und Justizangehörigen in die OSZE-Maßnahmen ist, dass Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt werden, nun größere Chancen haben, dass dem Recht Geltung verschafft wird und sie rechtlich gegen die erlittene Gewalt vorgehen können, auch wenn es dafür noch immer keine Garantie gibt. Die Arbeit der Präsenz erleichterte es benachteiligten Frauen auch Rechtsschutz bei den Gerichten zu suchen, indem sie sich für die Möglichkeit der Inanspruchnahme von NGO-Fachleuten als kostengünstige Alternative zu Rechtsanwälten eingesetzt hat. Dadurch hat die Präsenz auch dazu beigetragen, dass eine Mindestanzahl an Personen existiert, die in der Lage sind Opfern zu helfen und dies auch mit großem Engagement tun. Durch die Schu-

21 So Rezarta Vigani, Richterin am Amtsgericht in Tirana, in einem Interview mit Ama Kraja am 14. Februar 2008 sowie Fida Osmani, Richterin am Amtsgericht in Tirana, in einem Interview mit Ama Kraja am 9. April 2008..

22 Unter: : <http://www.osce.org/albania/documents.html?lsi=true&limit=10&grp=404>.

23 Einige der von der Präsenz geschulten Polizeibeamten wurden später als Ausbilder in Workshops von UNDP eingesetzt.

lungen und Aufklärungskampagnen wissen Opfer häuslicher Gewalt und NGOs besser über häusliche Gewalt und die rechtlichen Möglichkeiten, sich dagegen zu wehren, Bescheid und nehmen zunehmend rechtliche Mittel in Anspruch, indem sie gerichtlich verhängte Schutzanordnungen beantragen. Geschulte Richter und Angehörige anderer Rechtsberufe sind sich mittlerweile ihrer Rolle bei der Implementierung des Gesetzes bewusst. Die von der Präsenz erarbeiteten und verbreiteten Standardvordrucke für die Beantragung von Schutzanordnungen haben den Gebrauch von Schutzanordnungen kräftig angeregt.

Die Aktivitäten im Rahmen des Projekts haben auch international Resonanz gefunden, da die Materialien auf die VN-Website „Stoppt Gewalt gegen Frauen“²⁴ aufgenommen wurden und darüber hinaus auch anderen OSZE-Missionen, die ebenfalls in diesem Bereich tätig sind, als Muster dienen. Es ist zwar noch zu früh, um den tatsächlichen Einfluss, den die Arbeit der Präsenz auf die Bekämpfung häuslicher Gewalt hat, abschätzen zu können, sie hat jedoch zweifellos die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass das Modell der Schutzanordnungen funktioniert. Es bleibt abzuwarten, ob mittel- bis langfristig die Straftaten im Bereich häuslicher Gewalt zurückgehen und ob sie angemessen behandelt, verfolgt und bestraft werden.

Lehren und künftige Herausforderungen

Trotz der kürzlich von der Regierung unternommenen Schritte zur Förderung der Rechte von Frauen, wie z.B. die Verabschiedung des Gesetzes über die Gleichstellung der Geschlechter in der Gesellschaft²⁵ vom Juli 2008, muss mehr zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, deren Fehlen oftmals die Ursache von Gewalt gegen Frauen ist, getan werden. Eine verbesserte Gesetzeslage allein reicht nicht aus, um Frauen vor Diskriminierung zu schützen. Wie in anderen Ländern auch besteht die Ungleichheit in Form von Stereotypen hinsichtlich der Geschlechterrollen fort; in Führungspositionen des öffentlichen Lebens und auf dem Arbeitsmarkt sind Frauen heute nach wie vor unterrepräsentiert. Die albanische Regierung sollte sich stärker darum bemühen, die Kapazitäten derjenigen staatlichen Institutionen, die für die Umsetzung der Gesetze zuständig sind, auszubauen, und gleichzeitig dafür Sorge tragen, dass das Bewusstsein der Öffentlichkeit für die Rechte von Frauen erhöht wird. Die aktive Beteiligung von Frauen in der Politik zu fördern und zu verstärken ist für die Geschlechtergleichstellung ebenfalls ein entscheidender Faktor und zudem ein Bereich, in dem die Präsenz sich mit der Entwicklung eines Projekts zur Unterstützung der Bemü-

24 Unter: <http://www.stopvaw.org/Albania.html>.

25 Gesetz Nr. 9970 „Über die Gleichstellung der Geschlechter in der Gesellschaft“ vom 24. Juli 2008, in Kraft getreten am 16. August 2008, unter: http://www.osce.org/documents/pia/2009/03/37027_en.pdf.

hungen der Regierung erneut als führend erwiesen hat.²⁶ Die Regierung sollte die wirksame Umsetzung sowohl des Gesetzes über die Gleichstellung der Geschlechter als auch der Nationalen Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter und die Beseitigung häuslicher Gewalt mit Entschlossenheit fortsetzen und hierzu zeitige, abgestimmte und angemessen finanzierte Maßnahmen ergreifen. Es ist zu hoffen, dass die kontinuierliche Unterstützung durch die Präsenz bei der Ausarbeitung der entsprechenden Verordnungen und Richtlinien sowie der institutionellen Stärkung der Abteilung für Chancengleichheit letztlich zum Erfolg beiträgt.

Was das konkrete Problem häuslicher Gewalt angeht, so sind die künftigen Herausforderungen natürlich vielschichtig. Dringend notwendig sind offizielle Zahlen zur Verbreitung und zu den Auswirkungen häuslicher Gewalt sowie zur Verhängung von Schutzanordnungen durch die Gerichte. Um die Wirksamkeit beurteilen und die nächsten Schritte festlegen zu können, müssen solche Daten zudem durch eine unabhängige Evaluierung der bisherigen Initiativen ergänzt werden. Darüber hinaus müssen die staatlichen Stellen ihre Maßnahmen zum Opferschutz und zur Opferhilfe besser koordinieren; dasselbe gilt für die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Zivilgesellschaft. Unter der Leitung einheimischer NGOs wurden in einigen Städten Foren und Mechanismen zur Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit in Fällen häuslicher Gewalt etabliert, in denen Vertreter von Polizei, Kommunalverwaltungen, Justiz, Gesundheitsämtern, sozialen Einrichtungen und NGOs zusammenarbeiten. Die Regierung muss nun die Initiative ergreifen, um dieses Modell schnellstens auf alle Regionen des Landes zu übertragen. Notwendig sind außerdem flankierende Maßnahmen wie die Bereitstellung ausreichender finanzieller Mittel und Ressourcen, um zu gewährleisten, dass den Opfern beispielsweise durch die Einrichtung von Frauenhäusern, Kriseninterventionszentren und Notfalltelefonen angemessen geholfen wird und Fortschritte langfristig gesichert sind. Da vorbeugen besser ist als heilen, muss mehr unternommen werden, um die Bürger und die Zivilgesellschaft ebenso wie Regierungsvertreter über die bürgerlichen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rechte von Frauen aufzuklären und zu informieren. Aufklärungs- und Bewusstseinsbildungsprogramme müssen verschiedene Zielgruppen ansprechen: nicht nur Frauen (um sie über ihre Rechte aufzuklären), sondern auch Männer, Kinder und Jugendliche. Dazu müssen Informationen über Gewalt gegen Frauen und häuslichen Missbrauch entsprechend angepasst und in die Lehrpläne verschiedener Erziehungs- und Ausbildungseinrichtungen integriert werden. Die Schulung der Mitarbeiter der Einrichtungen muss ebenfalls institutionalisiert und regelmäßig durchgeführt werden.

26 Das OSZE-Projekt „Women in Governance“ soll von 2009 bis 2011 durchgeführt werden. Mit Hilfe des Projekts sollen Frauen in Führungspositionen im gesamten politischen Spektrum unterstützt, die Vernetzung der Frauen untereinander verstärkt und die öffentlichen Einrichtungen dazu befähigt werden, sowohl auf zentraler als auch auf lokaler Ebene besser auf die Bedürfnisse von Frauen einzugehen.

Angesichts des umfassenden Mandats, das von der Unterstützung der Zivilgesellschaft über die Reform der Medien und des Wahlrechts bis hin zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit reicht, ist die OSZE-Präsenz gut aufgestellt, um die Regierung – auch mit Blick auf Albaniens Vorbereitungen auf eine engere Einbindung in die EU – weiterhin dabei zu unterstützen, ihre Bilanz bei der Bekämpfung häuslicher Gewalt zu verbessern. Beachten muss sie dabei allerdings, dass Eigenverantwortung und politischer Wille die wichtigsten Faktoren zur Erzielung nachhaltiger Ergebnisse sind.