



universität
wien

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

Die Entstehung der Gewaltschutzgesetze in Schweden als
Beispiel für Participatory und Multilevel Governance

Verfasserin

Claudia Walouch

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, 2012

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuerin:

Univ.-Prof. Dr. Birgit Sauer

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	5
2. Definitionen.....	10
2.1 Gewalt.....	10
2.2 Gewalt gegen Frauen.....	10
2.3 Frauenbewegungen.....	13
2.3.1 Die erste Welle.....	13
2.3.2 Die zweite Welle.....	13
2.3.3 Die dritte Welle.....	14
3. Gewaltschutzgesetze in Schweden.....	15
4. Der Governance-Ansatz.....	21
4.1 Participatory Governance.....	26
4.2 Multilevel Governance.....	28
5. Die Policy-Analyse.....	31
5.1 Der Begriff Policy.....	31
5.2 Der Policy-Cycle.....	31
5.2.1 Problemwahrnehmung und Agenda-Setting.....	33
5.2.2 Politikformulierung und Entscheidung.....	33
5.2.3 Implementation.....	33
5.2.4 Evaluierung und Terminierung.....	33
5.3 Policy Output.....	33
6. Das politische System Schwedens.....	35
6.1 Parteiensystem.....	36
6.2 Policy-Making.....	37
6.2.1 Der Gesetzgebungsprozess.....	37
6.2.1.1 Gesetzesinitiativen.....	38
6.2.1.2 Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen in Ad-hoc-Kommissionen.....	38

6.2.1.2.1 Ergebnisse.....	39
6.2.1.2.2 Remisswesen.....	39
6.2.1.2.3 Gesetzesvorlage: die Proposition.....	39
6.2.1.3 Gesetzesentwürfe im Reichstag.....	40
6.2.1.3.1 Die Ausschüsse.....	40
6.2.1.3.2 Beratung und Schlussabstimmung im Plenum.....	40
6.2.1.3.3 Ausfertigung der Gesetze.....	41
6.3 Schweden und die EU.....	41
7. Die Reform Kvinnofrid.....	45
7.1 Die eingerichteten Kommissionen.....	45
7.1.1 Kommission über Gewalt gegen Frauen.....	46
7.1.2 Prostitutionsausschuss.....	49
7.2 Remiss-Verfahren.....	50
7.3 Regierungsvorlage Kvinnofrid.....	51
7.4 Die Gesetze.....	54
8. Die Rolle der schwedischen Frauenbewegung: vom Phänomen Gewalt gegen Frauen zum Problem.....	56
8.1 Zentrale AkteurInnen.....	58
8.2 Zentrale Themen.....	58
8.3 Auswirkungen.....	60
8.4 Governance?.....	61
9. Die Rolle der Vereinten Nationen.....	64
9.1 Die Konvention „CEDAW“ im Detail.....	66
9.2 Frauenrechte als Menschenrechte.....	70
9.3 Auswirkungen auf Schweden.....	74
9.4 Governance?.....	76
10. Die Rolle der Europäischen Union.....	78
10.1 Die Daphne-Programme im Detail.....	82
10.2 Auswirkungen auf Schweden.....	83

11. Conclusio.....	86
12. Quellen.....	88
13. Anhang.....	97
13.1 Abstract.....	97
13.2 Lebenslauf.....	98

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Der idealtypische Policy-Cycle.....	31
Abbildung 2:	Eastons „Simplyfied Model of a Political System“.....	33
Abbildung 3:	Gesetzgebung in der Europäischen Union.....	41
Abbildung 4:	Daphne-Förderungen für Maßnahmen zum Kampf gegen Gewalt an Frauen 1997-2004.....	80

Abkürzungsverzeichnis mit Übersetzungen

BOJ	Brottsofferjourernas Riksförbund; deutsch: Reichsverband für Schutzeinrichtungen von Gewaltopfern
BRÅ	Brottsförebyggande råd; dt. kriminalpräventive Beratung
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women Konvention über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
CEDAW	Committee on the Elimination of Discrimination against Women Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau
DEDAW	Declaration on the Elimination of Discrimination against Women Erklärung über die Beseitigung von Diskriminierung der Frau
ECOSOC	Economic and Social Council
EFL	Europäische Frauenlobby
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof/Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft
FEMM	Ausschuss für die Rechte der Frau und Chancengleichheit
NGO/NRO	Non-governemntal organisation
ROKS	Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, dt. Reichsorganisation für Frauen- und Mädchenhäuser in Schweden
SKR	Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund; dt. Schwedens Reichsverband für Frauen- und Mädchenhäuser
UN/UNO	United Nations (Organisation)
WHO	World Health Organisation

1. Einleitung

Männergewalt gegen Frauen ist ein weltweites Phänomen, das unabhängig von sozialem, wirtschaftlichem, religiösem und kulturellem Hintergrund auftritt und somit ein gesamtgesellschaftliches Problem darstellt. Eine der häufigsten Formen von Gewalt gegen Frauen ist jene, die vom eigenen Ehemann oder einem anderen intimen männlichen Partner ausgeübt wird. Dies steht im starken Gegensatz zu der Situation bei Männern, die im Allgemeinen viel wahrscheinlicher von einer fremden oder entfernt bekannten Person angegriffen werden, als von jemandem aus ihrem engeren Beziehungskreis.¹

Es soll nicht verschwiegen werden, dass Gewalt auch in gleichgeschlechtlichen Beziehungen auftritt und Frauen in Beziehungen mit Männern ebenfalls gewalttätig werden, dennoch wird der Großteil von Beziehungsgewalt von Männern gegenüber Frauen ausgeübt.²

Die Ausmaße von Männergewalt gegen Frauen werden u.a. durch den Bericht „World report on violence and health“ der Weltgesundheitsorganisation (WHO) aus dem Jahr 2002 deutlich, welcher sich in Kapitel 4 mit dem Thema Gewalt durch intime Partner beschäftigt. In 48 bevölkerungsspezifischen Umfragen gaben zwischen 10 und 69 Prozent der weltweit befragten Frauen an, im Zeitraum von 1982 bis 1999 von ihrem Ehemann oder Lebenspartner körperlich angegriffen worden zu sein.³ Die große Spanne ist zum einen auf länder- und altersspezifische Unterschiede zurückzuführen und zum anderen auf die im jeweiligen Fragebogen verwendete Definition von Gewalt, die Art und Weise, wie die Fragen gestellt wurden und den Grad der Privatsphäre, der bei den Interviews vorherrschte.

In den Fällen von Männergewalt gegen Frauen im privaten Umfeld muss allerdings auch immer von einer hohen Dunkelziffer ausgegangen werden, da der Schritt in die Öffentlichkeit für die Betroffenen sehr schwierig ist. Studien des us-amerikanischen Zentrums für Gesundheit und Geschlechtergerechtigkeit „CHANGE“ belegen wie schwer es ist, das Schweigen zu brechen. Laut den Untersuchungen, die zwischen 1993 und 1999 durchgeführt wurden, haben 68 Prozent der Frauen in Bangladesch, 22 Prozent der Frauen in Kanada, 30 Prozent der Frauen in Chile und 38 Prozent der Frauen in Großbritannien nie über den Missbrauch gesprochen. In Irland haben sich 37 Prozent einem Familienmitglied anvertraut. Weniger als 20 Prozent der Opfer haben Anzeige bei der Polizei erstattet. (Vgl. Prets 2004: 13) Vor allem Migrantinnen greifen meist weniger auf die

¹ Vgl. World Report on Violence and Health
http://whqlibdoc.who.int/publications/2002/924154615_chap4_eng.pdf

² Ebd.

³ Ebd.

Polizei oder den Dienst von Schutzeinrichtungen zurück, da sie bei der Anzeige von Gewalttaten Diskriminierung, herabsetzende Behandlung und Abschiebung riskieren.

In Europa wird schätzungsweise jede vierte Frau einmal in ihrem Leben Opfer von Gewalt durch einen nahen Angehörigen. Studien des Europarates belegen diese Zahlen. (Vgl. Ebd: 14)

Vor vierzig Jahren, 1972, wurde in London das erste Frauenhaus Europas eröffnet. Heute gibt es europaweit rund 1500 solcher Schutzeinrichtungen. Der ‚neuen‘ Frauenbewegung der späten 1960er und früher 1970er Jahre ist es gelungen, das Gewaltthema an die Öffentlichkeit zu bringen und zu problematisieren. Darüber hinaus haben sich auch die Vereinten Nationen, die Europäische Union und eine mittlerweile unüberschaubare Anzahl an Initiativen dem Thema angenommen. Zahlreiche Gesetze zum Schutz vor Gewalt wurden in der Zwischenzeit implementiert. Dennoch sind die Gewaltstatistiken der letzten Jahre genauso alarmierend wie zu Beginn der Bewegung. Auch heute noch handelt es sich bei Gewalt gegen Frauen im sozialen Nahraum um ein gesellschaftliches Problem, zurückzuführen auf die Ungleichstellung von Mann und Frau und die Machtunterschiede zwischen den Geschlechtern.

Schweden und die anderen nordeuropäischen Länder wechseln sich regelmäßig im Titel der geschlechtergerechtesten Staaten der Welt ab. 2010 rangierte Schweden laut Weltwirtschaftsforum nach Island, Norwegen und Finnland auf Platz vier.⁴ Die Spitzenposition wird auf das spezifische Model des schwedischen Wohlfahrtsstaates zurückgeführt. 45 Prozent der schwedischen Parlamentsabgeordneten sind, auch ohne Gleichstellungsquoten, weiblich.⁵ Die Erwerbsquote der schwedischen Frauen liegt bei etwas über 70 Prozent und damit eindeutig über dem europäischen Durchschnitt von 57 Prozent.⁶ Doch Studien aus Skandinavien zeigen, dass Gleichstellung in der Politik und auf dem Arbeitsmarkt Gewalt nicht zum verschwinden bringen. Männergewalt gegen Frauen tritt in Schweden nicht weniger häufig auf oder ist nicht weniger problematisch als in anderen Ländern. Im Jahr 1999 wurden 19.982 Fälle angezeigt, bei denen Frauen Opfer von Gewalt wurden. Nur 12 Prozent der Anzeigen bezogen sich auf Fälle, die außerhalb des Hauses und von einer unbekannten Person verübt wurden. 64 Prozent der angezeigten Vorfälle spielten sich im Haus ab und wurden von einer der Frau bekannten Person verübt. (Vgl. Luef 2008: 37)

⁴ Vgl. BBC 2010: „Iceland ‚best country for gender equality“
<http://www.bbc.co.uk/news/business-11517459>

⁵ Vgl. IPU – Inter-Parliamentary Union
<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

⁶ Vgl. Eurostat
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-80-07-135/DE/KS-80-07-135-DE.PDF

Im Untersuchungszeitraum von 1990-2004 endete laut einer Studie der „Brottsförebyggande råd“ (BRÅ) für durchschnittlich 17 Frauen pro Jahr Gewalt, ausgeübt von einem Mann, mit dem sie während oder vor der Tat in einem Naheverhältnis standen, tödlich. (Vgl. Rying 2007: 6) Hochgerechnet auf die Anzahl aller ermordeten Frauen dieses Zeitraums bedeutet das, dass etwa 49 Prozent der Frauen von nahestehenden Männern ermordet wurden, wobei dem Mord häufig Drohungen und Misshandlungen vorausgegangen waren. (Vgl. Ebd.: 17)

Die Zahlen, so schockierend sie sind, zeigen aber auch die Bedeutung von Gewaltschutzgesetzen und dem damit gesetzten Zeichen des Staates, dass Gewalt gegen Frauen auch im privaten Umfeld nicht geduldet wird.

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Entstehung der Gewaltschutzgesetze in Schweden, wobei mein Interesse für Schweden v.a. auf der vergleichsweise langen Tradition von Gleichstellungspolitik beruht. Außerdem interessieren mich neue Formen politischer Partizipation und die Gestaltung von Politik durch eine Vielzahl von AkteurInnen, die sowohl auf nationalstaatlicher, als auch auf inter- und supranationaler Ebene beobachtbar sind und im Governance-Ansatz beschrieben werden. Am konkreten Beispiel der Reformphase der 1990er Jahre möchte ich untersuchen, ob es sich bei der Entstehung der im Rahmen dieser Reform entstandenen Gesetze mit der Bezeichnung „Grobe Verletzung der weiblichen Integrität“ und „Verbot des Erwerbs sexueller Dienstleistungen“ um ein Beispiel für Participatory und Multilevel Governance handelt.

Interessant ist dabei zum einen, wie das Thema Gewalt Eingang in die Politik gefunden hat und diese gelehrt hat, dass Gleichstellungspolitik nicht ausreicht, um Frauen vor Männergewalt im privaten Bereich zu schützen und zum anderen, wie Schweden den Handel mit Sex, d.h. Prostitution als Gewalt gegen Frauen, interpretiert und verbietet.

Mein Ziel ist es die Frage zu beantworten, ob die Vielzahl an AkteurInnen und Akteursgruppen auf lokaler, nationaler, inter- und supranationaler Ebene, die sich im Laufe der Zeit zunehmend mit Gewalt gegen Frauen beschäftigt haben, Einfluss auf die Problematisierung von Gewalt gegen Frauen und die daraus resultierende Entstehung der Gewaltschutzgesetze in Schweden ausgeübt haben. Sollte dies der Fall sein, so meine zentrale These, kann man von Participatory und Multilevel Governance sprechen.

Mittels einer Politikfeldanalyse soll untersucht werden, wann und durch wen das Phänomen „Gewalt gegen Frauen“ in Schweden zum Problem und auf die politische Agenda gesetzt wurde und wer zur Politikformulierung beigetragen hat. Die AkteurInnen stehen hier im Mittelpunkt der

Untersuchung. Der politische Governance-Ansatz, der ebenfalls stark auf AkteurInnen und Akteursgruppen fokussiert, stellt den theoretischen Rahmen der Arbeit dar.

Aufgrund der großen Bedeutung und der häufigen Verwendung bestimmter Begrifflichkeiten werden zu Beginn Definitionen der Begriffe „Gewalt“, „Gewalt gegen Frauen“ und „Frauenbewegungen“ vorgenommen. Danach folgt ein Überblick über die wichtigsten Gesetze, Programme und Einrichtungen, die dem Schutz vor Gewalt in Schweden dienen. Kapitel 4 bietet einen Einblick in die theoretische Grundlage meiner Arbeit – den Governance-Ansatz. Er besagt, dass Staaten, Regierungen oder Verwaltungen ihre Ziele gegen gesellschaftliche Adressaten ihrer Entscheidung nach nicht (mehr) einfach durchsetzen können, und dass traditionelles Regieren à la ‚command-and-control‘ nicht mehr die einzige Antwort auf soziale Probleme sein kann. Soziale Probleme erfordern, um gelöst zu werden, hingegen ein breiteres Set an Instrumenten und PartnerInnen. (Vgl. Kooiman 2002:74) Auch bei Gewalt gegen Frauen handelt es sich um ein soziales Problem, dass mit Hilfe staatlicher Regelungen und Unterstützung verhindert bzw. zumindest verringert werden soll und die Unterstützung von anderen Einrichtungen wie z.B. Frauenhäusern und anderen Opferschutzeinrichtungen bedarf.

Kapitel 5 widmet sich der Policy- bzw. Politikfeldanalyse, der Methode meiner Arbeit. Im Vordergrund steht der von der Policy Analyse entwickelte Policy Cycle. Er interpretiert Politik als „Policy-Making“, d.h. als Versuch der Be- und Verarbeitung gesellschaftlicher Probleme. In der Arbeit analysiere ich die ersten zwei Phasen des Policy-Cycles „Problemwahrnehmung und Agenda Setting“ sowie „Politikformulierung und Entscheidung“, da sich diese beiden Phasen, wie auch meine Arbeit, mit der Entstehung von Policys und der ersten Formulierung von Regelungen bzw. Gesetzen beschäftigen.

Anschließend gehe ich auf das politische System und die Gesetzgebung Schwedens ein, die durch ein im internationalen Vergleich einzigartiges Kommissionswesen geprägt ist und InteressensvertreterInnen, Parteien und externe Sachverständige bereits in einem sehr frühen Stadium des Gesetzgebungsprozesses einbindet. Da Schweden seit seinem EU-Beitritt im Jahr 1995 und seither von auch von europäischer Politik maßgeblich beeinflusst wird, gehe ich hier außerdem kurz auf die europäische Gesetzgebung und den Einfluss auf schwedische Gesetze ein.

Der Hauptteil widmet sich dem konkreten Beispiel der Gewaltschutz-Reform der 1990er Jahre und analysiert dessen Grundlagen und Entstehung. Die Frauenbewegung der 1960er und 1970er, die Programme und Konventionen der Vereinten Nationen, allen voran CEDAW („Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women“) und die Forderung nach

„Frauenrechten als Menschenrechten“ sowie die Programme der Europäischen Union zum Schutz vor Gewalt werden auf ihre Bedeutung bzw. ihren Einfluss hin untersucht.

2. Definitionen

2.1 Gewalt

Setzt man sich mit dem Begriff „Gewalt“ auseinander wird relativ rasch klar, dass es keinen einheitlichen, allgemein gültigen Gewaltbegriff gibt. Verschiedenste Disziplinen, z.B. die Gewaltforschung, die Soziologie, die Psychologie und die Pädagogik beschäftigen sich mit Gewalt. Der Begriff „Gewalt“ lässt sich laut Duden auf das altdeutsche Wort „waltan“ zurückführen, das das spezifische Merkmal eines Herrschenden bezeichnet. Demnach dient Gewalt zur Machtausübung, zum Gefügigmachen und zur Unterdrückung. (Vgl. Cizek/Kapella 2001: 16)

Wilhelm Heitmeyer und John Hagan sehen in der Grenzüberschreitung das Grundprinzip der Gewalt. (Vgl. Heitmeyer/Hagan 2002: 16) Laut Godenzi gilt Johan Galtung als einer der Begründer der internationalen Friedens- und Konfliktforschung. Er unterscheidet zwischen personaler bzw. direkter Gewalt und struktureller bzw. indirekter Gewalt. Unter personaler Gewalt versteht er die Auseinandersetzung zwischen zwei Menschen, während sich strukturelle Gewalt auf Ungleichverhältnisse bezieht, die den oder die Einzelne(n) in seiner/ihrer Entwicklung behindert oder bedroht. (Vgl. Godenzi 1996, zitiert in Cizek/Kapella 2001: 18) Laut Bierhoff ist die Frage nach dem Subjekt bei Galtung die Grundlage für die Unterscheidung zwischen personaler und struktureller Gewalt. In beiden Fällen können Menschen verletzt, getötet oder geschädigt werden, bei personaler Gewalt gibt es im Vergleich zu struktureller Gewalt aber ein handelndes Subjekt. (Vgl. Bierhoff 1998, zitiert in Kapella/Cizek 2001: 18)

2.2 Gewalt gegen Frauen

Auch von Gewalt gegen Frauen gibt es keine einheitliche Definition. Die UN-Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen kann bei der Vielzahl an existierenden Definitionen und Interpretationen allerdings als Richtschnur gelten. In ihr heißt es:

„Der Begriff Gewalt gegen Frauen bezeichnet jede Handlung geschlechtsbezogener Gewalt, die der Frau körperlichen, sexuellen oder psychischen Schaden oder Leid zufügt oder zufügen kann, einschließlich der Androhung derartiger Handlungen, der Nötigung oder der willkürlichen Freiheitsberaubung in der Öffentlichkeit oder im Privatleben.“ (United Nations 1993: Artikel 1 und 2, zitiert in Prets 2004: 17)

Gewalt gegen Frauen umfasst dieser Definition nach u.a. folgende Formen der Gewalt: körperliche, sexuelle und psychische Gewalt in der Familie, Misshandlung von Frauen, sexueller Missbrauch von Mädchen im Haushalt, Gewalt im Zusammenhang mit der Mitgift, Vergewaltigung in der Ehe,

Verstümmelung der weiblichen Geschlechtsorgane und andere traditionelle, für die Frau schädliche Praktiken, Gewalt außerhalb der Ehe und Gewalt im Zusammenhang mit Ausbeutung.

Des weiteren umfasst dieser Gewaltbegriff körperliche, sexuelle und psychische Gewalt in der Gemeinschaft, so auch Vergewaltigung, sexueller Missbrauch, sexuelle Belästigung und Einschüchterung am Arbeitsplatz, an Bildungseinrichtungen und anderswo, Frauenhandel und Zwangsprostitution sowie vom Staat ausgeübte oder geduldete körperliche, sexuelle und psychische Gewalt, wo auch immer sie auftritt. (Vgl. United Nations 1993: Artikel 1 und 2, zitiert in Prets 2004: 17f)

Physische Gewalt umfasst alle Formen von Misshandlungen bis hin zum Mordversuch oder Mord. Man versteht darunter körperliche Übergriffe gegen das Opfer, ihm nahestehenden Personen oder auch Tiere. Auch die Zerstörung von Eigentum zählt zu physischer Gewalt, wobei neben dem materiellen Wert v.a. der persönliche Wert der Gegenstände für die Betroffenen zu berücksichtigen ist. (Vgl. Appelt/Höllriegl/Logar 2001: 385)

Unter sexuelle Gewalt fallen alle sexuellen Handlungen, die der Frau aufgedrängt oder aufgezwungen werden. Auch bei sexueller Gewalt geht es um Macht, Herrschaft und Aggression und nicht um die Befriedigung eines „natürlichen“ Triebs. (Vgl. Ebd: 12) Psychische Gewalt ist sehr umfassend und kann, wie auch physische und sexuelle Gewalt, verschiedenartig zum Ausdruck kommen. Dazu zählen u.a. die Isolation oder der Versuch der Isolation einer Person, Drohungen, Nötigungen, Einschüchterungen, Belästigungen und Terror. Auch verbale Gewalt in Form von Beschimpfungen, Abwertungen und Diffamierungen zählt zu psychischer Gewalt. Darüber hinaus fällt auch der Versuch, eine Person in ökonomische Abhängigkeit zu zwingen, z.B. durch nicht ausreichend zur Verfügung gestellte finanzielle Mittel, zu dieser Form von Gewalt. (Vgl. Ebd: 12)

In der Praxis treten diese Formen von Gewalt häufig gemeinsam auf. Körperliche Gewalt von einer nahestehenden Person verursacht beispielsweise über die physischen Schmerzen hinaus auch psychische Belastungen. Was als Gewalt empfunden wird, hängt außerdem sehr von der individuellen Wahrnehmung und den persönlichen Grenzen jedes/jeder Einzelnen ab. Dabei kommt die subjektive Auffassung dessen zum Tragen, was „normal“ oder „legitim“ ist und was als „zu viel“ empfunden wird. (Vgl. Luef 2008: 32)

Um Formen von Männergewalt gegen Frauen im sozialen Nahraum zu bezeichnen, werden vor allem die Termini „häusliche Gewalt gegen Frauen“ und „Gewalt gegen Frauen“ gebraucht. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von Begriffen, die Ähnliches beschreiben wollen, sich dennoch in Feinheiten unterscheiden. Die Bezeichnung „Männergewalt gegen Frauen“ bringt z. B. klar zum Ausdruck, wer Gewalt gegen wen ausübt. „Gewalt im Geschlechterverhältnis“ oder

„geschlechtsbezogene Gewalt“ betonen die Bedeutung von Geschlecht im Zusammenhang mit Gewalt. Explizit sagen diese Termini nichts über die Konstellation von Opfer und Täter aus, wobei implizit die Gewalt von Männern an Frauen verstanden wird. Bei „häuslicher Gewalt“, „Gewalt in der Familie“ und „familiärer Gewalt“ ist es ähnlich, wobei diese Begriffe auch Gewalt gegen Kinder, gegen ältere und behinderte Menschen und gegen Männer umfassen. Bei Bezeichnungen wie „Gewalt in intimen Beziehungen“, „Gewalt im sozialen Nahraum“, „Gewalt in Paarbeziehungen“ oder „Partnergewalt“ werden beispielsweise homosexuelle und lesbische Lebensgemeinschaften mitgedacht. (Vgl. Ebd: 29)

FeministInnen haben sich ursprünglich gegen die Verwendung von z.B. „häuslicher Gewalt“ oder „Partnergewalt“ ausgesprochen, *„da diese Formulierungen eine Wechselseitigkeit suggerieren würden, wodurch verdeckt werde, dass vor allem Frauen Opfer dieser Form von Gewalt sind.“* (Luef 2008: 29) So wird auch in Schweden dezidiert von Männergewalt gegen Frauen („mäns våld mot kvinnor“) gesprochen. Gemeint sind damit unterschiedlichste Formen von Gewalt an Frauen, ausgeübt durch Männer. Neben Gewalt im sozialen Nahraum und Gewalt in intimen Beziehungen werden auch Prostitution, Pornografie und sexuelle Belästigung in Schweden als Männergewalt gegen Frauen angesehen und es wird versucht, diese durch diverse Gesetze zu unterbinden.

Gewalt gegen Frauen bleibt für die Betroffenen nicht ohne Folgen. Neben Konzentrations-, Schlaf- und Essstörungen können Taubheit, verminderte Sehleistung und eingeschränkte Bewegungsfreiheit infolge von unbehandelten Knochenbrüchen auftreten. Vor allem Angstzustände, Depressionen, gesteigerter Alkohol- und Drogenkonsum oder Selbstmordabsichten treten bei den Opfern von Gewalt vermehrt auf. Hinzu kommen ungewollte Schwangerschaften, Beeinträchtigung der Reproduktionsfähigkeit und Ansteckungen mit Geschlechtskrankheiten oder HIV. (Vgl. Prets 2004: 16) Abgesehen davon ist Männergewalt gegen Frauen auch mit wirtschaftlichen Konsequenzen verbunden. So zeigt beispielsweise eine Studie aus den USA, dass 30 Prozent der misshandelten Frauen ihren Arbeitsplatz aufgrund wiederholten Fernbleibens, verminderter Leistungsfähigkeit oder psychischer Probleme verlieren.

Und auch auf die Volkswirtschaft wirkt sich Gewalt gegen Frauen aus. Der Staat kommt für die Kosten auf, die bei Justiz und Polizei, durch die Betreuung bei Hilfseinrichtungen und durch den Ausfall am Arbeitsplatz entstehen. In Deutschland sind das beispielsweise jährliche Ausgaben von etwa 1,5 Milliarden Euro. Zwischen fünf und zehn Milliarden Euro sind es in Nordamerika und in Finnland kostet ein Gewaltakt in der Familie den Staat laut Ministerium für Soziales und Gesundheit durchschnittlich 24.500 Euro. (Vgl. Ebd: 16f)

2.3 Frauenbewegungen

Wie der Name schon sagt, handelt es sich bei Frauenbewegungen um soziale Bewegungen unter maßgeblicher Beteiligung von Frauen, die sich für einen grundlegenden Wandel der Geschlechterverhältnisse und der damit verbundenen Ungleichheit und Abwertung der Frau in der Gesellschaft einsetzen. (Vgl. Lenz 2004: 666) Im Bezug auf Männergewalt gegen Frauen im sozialen Nahraum haben die Frauen der Bewegung z.B. immer betont, dass die Gewalt auf die ungleichen Verhältnisse der Geschlechter und den damit verbundenen Machtunterschieden zwischen Mann und Frau zurückzuführen ist.

Frauenbewegungen kritisieren die herrschenden geschlechtlichen Leitbilder, Normen und Diskurse und entwerfen Alternativen. Laut Ilse Lenz tragen Frauenbewegungen zu Modernisierungsprozessen bei, *„indem sie sie fördern, beeinflussen oder auch hemmen und kanalisieren.“* (Ebd: 666)

Je nach zeitlicher Entstehung und thematischen Schwerpunkten werden Frauenbewegungen in verschiedene „Wellen“ gegliedert.

2.3.1 Die erste Welle

Die VertreterInnen der ersten Welle der Frauenbewegung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts beschäftigen sich vor allem mit der rechtlichen und politischen Gleichstellung von Frauen. Das Wahlrecht für Frauen war neben der Öffnung der Universitäten für Frauen und Mädchen ein zentrales Thema dieser Bewegung.

2.3.2 Die zweite Welle

Die zweite Welle der Frauenbewegung, auch ‚neue‘ Frauenbewegung genannt, entstand Ende der 1960er und Anfang der 1970er in den USA und Europa. Sie entsprang der Studentenbewegung auf der einen und traditionellem frauenpolitischem Engagement auf der anderen Seite. Das Sichtbarmachen von Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen stand im Vordergrund. Basis der gemeinsamen Arbeit war die von allen, in der männlich dominierten Studentenbewegung, geteilte Unterdrückungserfahrung. Gefordert wurden das Selbstbestimmungsrecht über den eigenen Körper, die Entkriminalisierung des Schwangerschaftsabbruchs und Kontrolle über die eigene Gebärfähigkeit. (Vgl. Luef 2008: 16)

Die bestehenden Geschlechterhierarchien und damit verbundene Fragen von Macht und Herrschaft wurden kritisiert und diskutiert. Die neue Frauenbewegung fokussierte darauf, dass die

Unterordnung und Ausbeutung von Frauen trotz formaler staatsbürgerlicher und rechtlicher Gleichheit durch patriarchale Kontrolle ihrer Sexualität organisiert und legitimiert wurde. (Vgl. Lenz/Mae/Klose 2000: 11)

Ein großes Thema innerhalb der ‚neuen‘ Frauenbewegung war Gewalt gegen Frauen. Das Problem war vor der Frauenbewegung in den privaten Bereich verbannt und somit politisch nicht erfasst worden.

Die ‚neue‘ Frauenbewegung zählt zu einer der internationalisiertesten Bewegungen überhaupt. Laut Barbara Finke kann von der Existenz einer globalen Frauenbewegung mit vier wesentlichen Charakteristika gesprochen werden: Als erstes Charakteristikum bezeichnet Finke die netzwerkartigen Kooperationsformen und den Verzicht der Bewegung auf hierarchisch verfestigte Organisationsstrukturen zugunsten der Flexibilität. Das zweite Charakteristikum macht die Fokussierung der Bewegung auf Koordinationsaufgaben, v.a. auf die Verbesserung von Kommunikation und Vernetzung aus. In der Entstehung und wachsenden Bedeutung von Organisationen und Netzwerken südlicher Aktivistinnen sieht sie das dritte Charakteristikum und das vierte und letzte in der Kooperation zwischen nördlichen und südlichen Aktivistinnen sowie dem Versuch, Basisaktivistinnen in Planung und Zielverwirklichung zu integrieren. (Vgl. Finke 2005: 107)

2.3.3 Die dritte Welle

In den 1990er Jahren formierte sich in den USA eine dritte Welle der Frauenbewegung, der so genannte „third wave feminism“, der die Ziele der zweiten Welle nicht erfüllt sah. Kritisiert wurde auch die binäre Sichtweise von „Frau“ versus „Mann“. Vor allem, dass Forderungen bis dahin vor allem aus der Sicht der heterosexuellen, weißen, „middle-class“-Frau getätigt wurden, rief Kritik gegen die vorherige(n) Frauenbewegung(en) hervor. (Vgl. Luef 2008: 18)

3. Gewaltschutzgesetze in Schweden

Bei Gewaltschutzgesetzen handelt es sich nicht um ein Gesetz, sondern um einen Mix verschiedener Gesetze mit dem Ziel, Männergewalt gegen Frauen zu verhindern, zu verfolgen und zu bestrafen. Im Vergleich zu anderen europäischen Gewaltschutzgesetzen sind die Gesetze zum Schutz vor Gewalt in Schweden speziell auf den Schutz von Frauen gegen Männergewalt formuliert. Es handelt sich dabei um eine Vielzahl von Gesetzen mit dem Ziel, die unterschiedlichen Formen von Gewalt gegen die Frau einzudämmen, z.B. mit dem Gesetz „Grobe Verletzung der weiblichen Integrität“ von 1998 oder mit dem Gesetz „Verbot des Erwerbs von sexuellen Dienstleistungen“ aus dem Jahr 1999.

Wirft man einen Blick in die Vergangenheit, scheint Gewaltanwendung, vor allem im privaten Bereich, in etlichen Ländern und Kulturen der Welt jahrhundertlang gesellschaftlich akzeptiert und toleriert gewesen zu sein. Wie auch ein Auszug aus einem römischen Gesetzestext zeigt, waren (Ehe-)Frauen den Männern, die in den lange vorherrschenden patriarchalen Gesellschaftsstrukturen das Familienoberhaupt darstellten, gegenüber wehrlos: *„Der Ehemann hat das Recht, seine Frau zu züchtigen, zu verstoßen, zu töten und zu vergewaltigen.“* (Strasser 1998, zitiert in Cizek/Buchner 2001: 20) Durch den aufkommenden Kapitalismus und die Entwicklung der bürgerlichen Kleinfamilie am Ende des 18. Jahrhunderts erfolgte eine Trennung von Haus und Arbeit und somit eine Zweiteilung zwischen Privatraum (Familie) und Öffentlichkeit, wobei der private Bereich der Frau zugeschrieben, und der Mann in der Öffentlichkeit angesiedelt wurde. (Vgl. Cizek/Buchner 2001: 21)

In Schweden galt bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts das Züchtigungsrecht des Hausvaters gegenüber seiner Ehefrau, seinen Kindern, sowie seiner Mägde und Knechte. 1734 wurde das Verbot der körperlichen Züchtigung mit ernsthaften Schäden oder Todesfolge für die Frauen eingeführt. Schlagen war jedoch weiterhin erlaubt. Erst mit der Einführung des Gesetzes des Verbots körperlicher Züchtigung im Jahr 1864 konnte häusliche Gewalt angezeigt werden. Zur gerichtlichen Verhandlung kam es allerdings nur, wenn die Betroffene bis zur Verhandlung an der Anzeige festhielt. Man versuchte mit dieser Regelung den privaten Bereich vor der Einflussnahme durch den Staat zu schützen. (Vgl. Luef 2008: 36) 1921 wurde in Schweden das Frauenwahlrecht eingeführt.

Im Vergleich zu vielen anderen europäischen Ländern, in denen die Lage von Frauen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erst durch die zweite Welle der Frauenbewegung in den 1970er Jahren thematisiert wurde, wurde die Lage von Frauen in Schweden bereits in den 1950er Jahren Thema einer gezielten Interventionspolitik: Die Scheidungsraten stiegen und die Familienstruktur wandelte

sich. Außerdem nahm die Geburtenrate ab und Hausfrauen wurden in dieser Zeit des wirtschaftlichen Aufschwungs zunehmend erwerbstätig. In den 1960er Jahren wurde ein neues Konzept entworfen: jämställdhet (Gleichstellung). Eine breite Koalition aus AkteurInnen fand sich unter dem Dach der jämställdhet: Frauengruppen, Regierungsvertreter, Gewerkschaften, Industrie, Handel, Verwaltungsinstitutionen und Einzelpersonen. (Vgl. Etzemüller 2005: 190) Gemeinsam verhandelten diese AkteurInnen über Möglichkeiten, Frauen für den Arbeitsmarkt zu gewinnen, diskutierten ausländische Modelle, präsentierten Lösungsvorschläge und versuchten, gezielt die öffentliche Meinung zu beeinflussen. Durch die Rolle des Wohlfahrtsstaates und das spezielle Konzept der Gleichstellung blieb die Gewaltproblematik in Schweden lange unbemerkt. Die Gleichstellungspolitik machte vor den Türen der Menschen halt, d.h. der Privatraum war von den Gesetzen nicht betroffen. Die Gewaltproblematik blieb, wie auch in allen anderen Ländern, lange im Privaten verborgen. Mit dem Verbot der Vergewaltigung innerhalb der Ehe 1965 war Schweden dennoch weltweit das erste Land mit einem solchen Verbot bzw. Gesetz.⁷

Die zweite Welle der Frauenbewegung schaffte es schließlich auch in Schweden, das Private politisch zu machen. Männergewalt gegen Frauen fand zunehmend Eingang in die Politik. 1978 wurde das erste Frauenhaus in Göteborg eröffnet; Stockholm folgte im selben Jahr. Zur gleichen Zeit und mit Hilfe der internationalisierten Frauenbewegung fand das Problem auch innerhalb der Vereinten Nationen Gehör. Nach der unverbindlichen Erklärung DEDAW (Declaration on the Elimination of Discrimination against Women) verabschiedete die UNO 1979 die bindende Konvention zur Beseitigung jeglicher Diskriminierung der Frau (CEDAW). Schweden ratifizierte diese am 2. Juli 1980 als weltweit erstes Land.⁸

Im folgenden Jahrzehnt wurde der Problematik zunehmend politische Aufmerksamkeit geschenkt und eine Reihe von Gesetzen erlassen. 1982 setzte sich beispielsweise durch, dass Misshandlung im privaten Raum auch gegen den Willen der Geschädigten angezeigt werden kann. Sechs Jahre später wurde das Verhängen einer einstweiligen Verfügung ermöglicht. Das Ziel der einstweiligen Verfügung war und ist es, Personen, die von Stalking und Belästigung betroffen sind, zu schützen. Zwar wurde dieses Gesetz 1988 geschlechtsneutral formuliert, allerdings unter der zunehmenden Bewusstwerdung der Problematik von Männergewalt gegen Frauen v.a. in der Absicht in jenen

⁷ Vgl. <http://www.valdinararelationer.se/sv/Vald-i-nara-relationer1/Toppmeny/ToppTest/Vad-ar-vald5> (2011-12-03)

⁸ Vgl. <http://www.cedaw2011.org/index.php/about-cedaw/ratification-scorecard/43> (2011-12-03)

Fällen zur Anwendung zu kommen, in denen Frauen Gewalt und Drohungen in einer Beziehung oder einer bröckelnden Beziehung ausgesetzt sind.⁹

Die Regelung erlaubte es der Staatsanwaltschaft, Schutzbestimmungen (wie z.B. Besuchsverbot) gegen Personen zu verhängen, die aktiv Kontakt zu Frauen aufnehmen, um sie zu belästigen oder zu bedrohen. Den Gefährdern kann mit diesem Verbot untersagt werden, eine bestimmte geographische Zone zu betreten, die für die gefährdete Person von besonderer Bedeutung ist. Kontaktaufnahme, die als notwendig erachtet wird, wurde in dieser Regelung allerdings nicht mit berücksichtigt.

Neben diesen Gesetzen wurde 1988 die Möglichkeit des kostenlosen Rechtsbeistands für Frauen eingeführt. Das Gesetz bietet misshandelten und belästigten Frauen kostenlosen Rechtsbeistand. Es stellte einen wichtigen Schritt in der schwedischen Entwicklung der Gewaltschutzgesetze dar. Zuvor hatten betroffene Frauen kein Recht auf Beistand während die Täter, die wegen des Verbrechens angeklagt waren, rechtliche Unterstützung erhielten. (Vgl. Beausang 2004: 75)

1984 wurde außerdem eine Dachorganisation für die sich vermehrenden Frauenhäuser eingerichtet: ROKS (Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige; deutsch: nationale Organisation für Frauen- und Mädchenhäuser in Schweden). ROKS ist heute der politisch unabhängige Dachverband für ungefähr 100 Frauen- und Mädcheneinrichtungen. Die Arbeit von ROKS richtet sich an Frauen, Mädchen und Kinder, die Männergewalt ausgesetzt sind und soll diesen eine Stütze sein. Außerdem geht ROKS präventiv gegen Männergewalt an Frauen und die Dominanz und Überordnung von Männern in der Gesellschaft vor. Die ca. 100 Einrichtungen sind alle eigene Vereine und arbeiten für ihre eigene Sache, gemeinsam haben sie aber ein Telefonservice für Hilfe suchende Frauen und Mädchen eingerichtet. Etwa 30 Einrichtungen stehen heute speziell jüngeren Mädchen zur Verfügung. Hilfe zur Selbsthilfe ist das Motto von ROKS.¹⁰

Vier Jahre später wurde BOJ (Brottsofferjourernas Riksförbund; deutsch: Reichsverband für Schutzeinrichtungen von Gewaltopfern), eine non-profit Opfergemeinschaft gegründet.

1990 wurde die Frage von Gewalt gegen Frauen in der schwedischen Politik erstmals als Gleichstellungsfrage behandelt. Gewalt gegen Frauen wurde als Ungleichgewicht der Machtbeziehung zwischen Mann und Frau gesehen und in eine Gesetzesvorlage der sozialdemokratischen Regierung zu einem neuen Gleichstellungsgesetz eingebracht.¹¹

⁹ Vgl. Justitiedepartementet: The Restraining Orders Act in Sweden 2009
<http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/violence/PM%20ES%20initiativ%20om%20besöksförbud%20eng.pdf>

¹⁰ Vgl. ROKS
http://www.roks.se/sites/default/files/pdf/information_om_roks_nov_2010.pdf (2011-12-04)

¹¹ Vgl. http://www.riksdagen.se/webbnav/?nid=37&doktyp=prop&rm=1990/91&bet=113&dok_id=GE03113

Die Reformphase der 1990er Jahre stellt in der schwedischen Politik eine aktive Phase im Kampf gegen Gewalt gegen Frauen dar und ist auch der nähere Untersuchungszeitraum meiner Arbeit (s. Kapitel 6). Unter dem Titel „Kvinnofrid“ (Frauenfriede) entstand eine Reihe von Gesetzen und Reformpaketen. Die im Jahr 1993 von der Regierung unter Bengt Westerberg, Sozial- und Gleichstellungsminister der Volkspartei (Folkspartiet), eingerichteten Kommissionen über Gewalt gegen Frauen und Prostitution dienten als Grundlage für die Änderungen der späten 1990er und 2000er Jahre. Ziel der Kommission über Gewalt gegen Frauen war es, das Ausmaß von Gewalt gegen Frauen festzustellen, herauszufinden, welche Strukturen zur Gewalt führen, Maßnahmen gegen Männergewalt gegen Frauen zu setzen und den betroffenen Frauen zu helfen.¹² 1994 erfolgte nach Erscheinen des ersten Teilberichts der Kommission die Einrichtung des Rikskvinnocentrums (deutsch: Reichsfrauzentrum)¹³ nördlich von Stockholm. Dieses nationale Wissenszentrum für misshandelte und vergewaltigte Frauen wurde an der Universität Uppsala mit der Aufgabe eingerichtet, das Wissen über Männergewalt gegen Frauen zu erhöhen und Methoden über den besseren Umgang mit gewaltbetroffenen Frauen zu entwickeln.¹⁴

1995 erschien der Schlussbericht der Kommission mit Empfehlungen zum Umgang der Behörden mit Gewalt gegen Frauen. Diese beinhalten u.a. die Aufnahme der Kränkung des Frauenfriedens „Kvinnofridskränkning“ ins Strafgesetzbuch und das Verbot des Kaufs sexueller Dienstleistungen.¹⁵ Auf Basis des Endberichts der so genannten Kvinnovaldsommission (Gewalt gegen Frauen) und nordischer und internationaler Forschungsergebnisse über Männergewalt gegen Frauen wurde im Februar 1998 eine Regierungsvorlage mit dem Titel „Proposition 1997/98:55 Kvinnofrid“ im schwedischen Reichstag eingebracht und veränderte die schwedische Frauen- und Geschlechterpolitik maßgeblich.¹⁶ In der Vorlage wurde zum Ausdruck gebracht, dass die ungleiche Machtverteilung zwischen Männern und Frauen die Hauptursache für Männergewalt gegen Frauen ist. Männergewalt gegen Frauen wird seither als gesellschaftliches Problem aufgefasst, welches es auf mehreren Ebenen zu bekämpfen gilt. So wurde z.B. auch festgehalten, dass dieses Problem

¹² Vgl. http://www.riksdagen.se/webbnav/?nid=410&doktyp=mot&rm=1997/98&bet=Ju27&dok_id=GL02Ju27 (2011-12-03)

¹³ ab 2006 Nationellt Centrum för Kvinnofrid, dt: Nationales Zentrum für Frauenfrieden

¹⁴ Vgl. http://www.nck.uu.se/Om_NCK/ 2011-12-03

¹⁵ Vgl. <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/25122> (2011-12-03)

¹⁶ Vgl. Regeringens proposition 1997/98:55 Kvinnofrid
<http://www.regeringen.se/content/1/c4/22/66/5406e038.pdf>

nicht allein durch Gesetze gelöst werden kann, sondern dass Maßnahmen in verschiedenen Bereichen gesetzt werden müssen, um es längerfristig in den Griff zu bekommen.¹⁷

Im Zusammenhang mit der Reform gab die schwedische Regierung eine Untersuchung in Auftrag, welche das Ausmaß von Männergewalt gegen Frauen aus einer dezidiert *f e m i n i s t i s c h e n* Perspektive erfassen sollte. Im Zentrum der Untersuchungen standen die Erfahrungen, die Frauen mit Gewalt von Männern gemacht hatten. An Stelle der Suche nach der Ursache für Gewalt beim (männlichen) Individuum, basiert die Studie auf der Geschlechtermachtperspektive („könsmaktperspektiv“). D.h. die allgemeine Überordnung des Mannes über die Frau wurde unter dieser Perspektive als Ursache für Männergewalt gegen Frauen gesehen.

Ergebnisse der Kvinnofridsreform sind beispielsweise das 1998 erlassene Gesetz „Grobe Verletzung der weiblichen Integrität“, das 1999 erlassene Verbot des Erwerbs sexueller Dienstleistungen und die Erweiterung der einstweiligen Verfügung aus dem Jahr 2003. Das Gesetz der groben Verletzung der weiblichen Integrität bezieht sich auf wiederholte Straftaten, die Männer gegen ihnen nahestehenden Frauen ausüben. Wenn sich ein Mann verschiedener Delikte strafbar macht z.B. Körperverletzung, Drohung, Nötigung etc., kann er für alle Verbrechen auf einmal verurteilt werden, anstatt für jedes einzelne Vergehen. Der Strafraum beträgt mindestens sechs Monate und höchstens sechs Jahre Haft. (Vgl. Beausang 2007: 76)

Das Verbot des Erwerbs sexueller Dienstleistungen besagt, dass Männer, die sexuelle Dienstleistungen in Anspruch nehmen, eine Straftat begehen, die Prostituierten allerdings nicht. Prostituierten wird in Beratungsstellen hingegen Rat und Hilfe geboten. (Vgl. Ebd: 76)

Die Erweiterung bzw. Intensivierung der einstweiligen Verfügung aus dem Jahr 1988 beinhaltet das „speziell erweiterte Besuchsverbot“ („särskilt utvidgat besöksförbud“) und ein Betretungsverbot („förbud avseende gemensam bostad“). Die speziell erweiterte einstweilige Verfügung ermöglicht es, Gefährder in einem noch größeren geografischen Umfeld von gefährdeten Personen fern zu halten. Das Betretungsverbot ermöglicht es, den Gefährder für ein Maximum von einem Monat aus der gemeinsamen Wohnung zu holen.¹⁸

Ebenfalls in den 1990er Jahren, aber unabhängig von der Reform „Kvinnofrid“, spaltete sich ein Teil der Frauenhäuser vom Dachverband ROKS ab und gründete SKR (Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund), eine nationale Organisation für Frauen- und Mädchenhäuser in

¹⁷ Ebd.

¹⁸ Vgl. Justitiedepartementet: The Restraining Orders Act in Sweden 2009 <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/violence/PM%20ES%20initiativ%20om%20besöksförbud%20eng.pdf> (2011-12-03) und http://www.bra.se/extra/measurepoint/?module_instance=4&name=03Restrainingordersisweden.pdf&url=/dynamaster/file_archive/070725/1d7bc64c64155d5bee5e6a21e6e1e7bc/03Restrainingordersinsweden.pdf (2011-12-03)

Schweden, die im Gegensatz zu ROKS weniger radikalfeministisch geprägt ist und beispielsweise auch Männer in ihren Schutzeinrichtungen beschäftigt.

Der Kampf gegen Gewalt gegen Frauen war zu Beginn der 2000er Jahre durch das DAPHNE-Programm der Europäischen Union geprägt. DAPHNE I wurde als Rechtsakt der EU im Januar 2000 beschlossen und trat als dreijähriges Aktionsprogramm für vorbeugende Maßnahmen von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen in Kraft und sollte zur Information über die Thematik beitragen.¹⁹

2004-2008 folgte DAPHNE II mit dem Ziel, jegliche Formen von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen durch vorbeugende Maßnahmen und durch Unterstützung der Opfer zu bekämpfen. Ein weiteres Ziel von DAPHNE II war die Unterstützung der in diesem Bereich tätigen Organisationen und die Förderung der Zusammenarbeit.²⁰

Aktuell läuft seit 2007 und noch bis 2013 das Programm DAPHNE III zur Bekämpfung aller Formen von Gewalt gegen Frauen, Jugendliche und Kinder. DAPHNE III fokussiert v.a. auf körperliche, sexuelle und psychische Gewalt und hat das Ziel, Opfer und gefährdete Gruppen zu schützen und damit ein hohes Maß an körperlicher und psychischer Gesundheit und sozialem Zusammenhalt in der Union herbeizuführen.²¹

Zu Beginn der 2000er Jahre wurde unter dem Titel „Slagen Dam: Mäns våld mot kvinnor i jämställda Sverige“ (deutsch: „Misshandelte Frauen: Männergewalt gegen Frauen im gleichgestellten Schweden“) die erste schwedische Prävalenzstudie zu Männergewalt gegen Frauen veröffentlicht. Aus ihr ging hervor, dass fast die Hälfte aller schwedischen Frauen (46%) nach ihrem 15. Geburtstag mindestens einmal in ihrem Leben der Gewalt eines Mannes ausgesetzt gewesen waren.²²

¹⁹ Vgl. http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/133062_de.htm (2011-12-04)

²⁰ Vgl. http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/133299_de.htm (2011-12-04)

²¹ Vgl. http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/133600_de.htm (2012-12-04)

²² Vgl. <http://www.brottsoffermyndigheten.se/default.asp?id=1852> (2011-12-04)

4. Der Governance-Ansatz

Governance ist seit den 1980er Jahren zum Titel einer Reihe wissenschaftlicher Veröffentlichungen in den unterschiedlichsten Disziplinen geworden. Gerade in den letzten zehn Jahren hat das Governance-Konzept einen bemerkenswerten Aufschwung erlebt. Während es früher nur sporadisch in einigen Wissenschaftscommunities herangezogen wurde, hat sich das Konzept heute zu einer neuen ‚theoretischen Wachstumsindustrie‘ entwickelt. (Vgl. Schneider 2002: 245)

Doch woher stammt der Begriff bzw. das Konzept überhaupt? Ein kurzer Blick auf den Ursprung des Begriffs soll diese Frage eingangs klären. 1985 hat Williamson laut Heinelt erstmals aus wirtschaftstheoretischer Perspektive einen Blick auf das heutige Governance-Konzept geworfen. Er hat argumentiert, dass unter dem Marktmechanismus und der Hierarchie eines Unternehmens die Möglichkeit besteht, Transaktionskosten durch Netzwerke zu verringern. (Vgl. Heinelt 2010: 19) PolitikwissenschaftlerInnen z. B. Renate Mayntz haben diese Perspektive laut Heinelt in den 1990ern aufgegriffen und die vermehrt beobachtbare Rolle von Policy-Netzwerken hervorgehoben. Gemeinsam mit Marin hat Mayntz politischen Austausch als die Logik hinter diesen Netzwerken entlarvt. Laut Heinelt hat der Begriff ‚Governance‘ spätestens seit Rosenaus Formel ‚Governance without Government‘ im Jahr 1992 Eingang in die politikwissenschaftliche Debatte gefunden. Rosenau hat sich laut Heinelt in seiner ursprünglichen Definition auf die internationale Ebene bezogen, auf welcher eine zentrale Autorität (wie z. B. ein Staat) bei kollektivem Handeln fehlt. (Vgl. Ebd: 19)

„Governance has been looked upon as the politics of the new era, in contrast to old hierarchically run politics often referred to as government. It should be observed that this political science use of the word ‚governance‘ is more specific than the generic English term meaning the action or manner of governing, the office, function, or power of governing or the manner in which something is governed or regulated, the method of management.“ (Larsson/Bäck 2008: 110)

Die Erklärung für den Erfolg des Begriffs Governance mag darin liegen, dass dieser interpretativ sehr flexibel und mit einer großen Anzahl an sozialen Theorien und Forschungsprogrammen vereinbar ist. So entzieht sich der Begriff Governance auch einer einheitlichen Verwendung und wird sehr unterschiedlich definiert und interpretiert. Jedoch gibt es laut Philippe C. Schmitter (2002) einige ausschlaggebende Punkte, die eine Basisdefinition von Governance ausmachen.

„Governance is a method/mechanism for dealing with a broad range of problems/conflicts in which actors regularly arrive at mutually satisfactory and binding decisions by

negotiating with each other and co-operating in the implementation of these decisions.“ (Schmitter 2002: 53)

Der Governance-Ansatz entstammt der Policy Forschung und geht nicht nur von nicht-hierarchischer politischer Steuerung aus, sondern wertet gesellschaftliche AkteurInnen gegenüber staatlichen AkteurInnen tendenziell auf. Problemfelder werden zunehmend von staatlichen und nicht-staatlichen Akteursgruppen gemeinsam koordiniert.

Da der Begriff des Akteurs in diesem Konzept eine zentrale Rolle einnimmt, soll er hier kurz definiert werden. „Akteur“ leitet sich vom französischen Begriff „acteur“ ab, was so viel wie Handelnder, aber auch Schauspieler heißt. (Vgl. Schneider 2002: 108) In der Policy Forschung ist die Rede von Policy-Akteuren, d.h. Individuen, Organisationen und Kollektiven, die auf die inhaltliche Gestaltung und Umsetzung einer Politik einwirken.

Im Mittelpunkt des Konzepts stehen gemeinsame Entscheidungsprozesse von z.B. VertreterInnen des Staats, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft. Der im deutschsprachigen Raum verbreitete Begriff des ‚kooperativen‘ oder ‚minimalen‘ Staates bezeichnet ebenfalls die im Governance-Ansatz beschriebene Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen AkteurInnen, bezieht sich aber vor allem auf wirtschaftliche AkteurInnen. Der Begriff bezeichnet die Beobachtung, „[...] dass der moderne Staat in vielen Aufgabenbereichen nicht (mehr) autoritär regelnd mit Ge- und Verboten eingreift, sondern auf Verhandlungen und einvernehmliche Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Gruppen oder Organisationen angewiesen ist.“ (Jann/Wegrich 2003: 74)

In der Politikwissenschaft versucht der Governance-Ansatz den beobachtbaren Bedeutungswandel von Staatlichkeit und Nationalstaat zu beschreiben.

„Governance beobachtet und thematisiert die Verschiebung von Grenzen, nimmt verschiedene Regelungsebenen in den Blick, fragt nach funktionalen Äquivalenten und nach solchen Ordnungsleistungen, die in einer fragmentierten, gleichermaßen durch Entgrenzung wie Vernetzung der politischen Räume gekennzeichneten Welt erbracht werden können.“ (Botzem/Hofmann/Quack/Schuppert/Straßheim 2009: 13)

Governance wird dabei oft als Gegenbegriff zu Government verwendet, v.a. um sich von der Hierarchisierung abzugrenzen, die im Government-Begriff impliziert ist. *„Quite contrary to governance by government, governance in the absence of a (world) government is characterized by the horizontal political mode of consensus-seeking negotiation and deliberation instead of hierarchical subordination.“* (Wolf 2002: 37)

Governance verbindet sich mit der Vorstellung von politischer Gestaltung in lösungsorientierten Netzwerken, in denen staatliche und gesellschaftliche AkteurInnen zusammenarbeiten. Dabei unterscheiden sich die Netzwerke im Konzept von Governance von anderen bzw. früheren Formen der Partizipation z. B. dem Korperatismus. Korperatismus in der politikwissenschaftlichen Literatur meint, dass eine begrenzte Anzahl autorisierter Interessensorganisationen in staatlichen Organen vertreten ist und staatliche Politik beeinflussen kann. Die ‚neuen‘ Netzwerke unterscheiden sich davon dahingehend, dass sie informell und freiwillig sind und Partizipation nicht reguliert ist. Kritiker des Governance-Ansatzes sind der Meinung, dass nur die Netzwerke, die einen Beitrag leisten können, auch partizipieren können. Gruppen mit weniger oder kaum vorhandenen Ressourcen laufen ihrer Meinung nach Gefahr, dadurch von Politik bzw. Politikgestaltung ausgeschlossen zu werden.

Der Governance-Ansatz hat die Politikwissenschaft aber v.a. gelehrt, dass Staaten, Regierungen oder Verwaltungen ihre Ziele gegen gesellschaftliche Adressaten nicht (mehr) einfach durchsetzen können. Langsam setzt sich das Bewusstsein durch, dass traditionelles Regieren à la ‚command-and-control‘ nicht mehr die einzige Antwort auf soziale Probleme sein kann, und dass die Lösung sozialer Probleme ein breiteres Set an Instrumenten und PartnerInnen erfordert.

Einige VertreterInnen des Governance-Ansatzes gehen noch weiter und sprechen nicht nur vom Bedeutungswandel sondern gar vom Bedeutungsverlust bzw. vom Ende des Nationalstaates; Staatsversagen wird dabei als Ursache für die Verlagerung von ‚Government‘ zu ‚Governance‘ angesehen.

„Governance only emerges as an attractive alternative when there are manifest state failures and/or market failures. It is almost never the initially most preferred way of dealing with problems or resolving conflicts.“ (Schmitter 2002: 54)

Und auch Bernard Gbikpi und Jürgen R. Grote verstehen Governance als Antwort auf eine Krise:

„The notion of governemnt appeared, i.e. a context of disillusion regarding the state’s capacity of assuming the role of an efficient centre of political control.“ (Gbikpi/Grote 2002: 20)

Brigitte Geißel sieht die Probleme des Staates, z.B. das wachsende Misstrauen der Bevölkerung gegenüber politischen Eliten und Institutionen als Grund für die Erstarkung von ‚Governance‘. Für sie ergibt sich daraus, dass der Staat als optimales Steuerungssubjekt und als Garant für effektive und legitime Politik angezweifelt wird und neue politische AkteurInnen für Willensbildung und Entscheidungsprozesse zunehmend auf der politischen und politikwissenschaftlichen Agenda erscheinen. (Vgl. Geißel 2009: 75)

Und auch James N. Rosenau sieht in der Unzufriedenheit der Bevölkerungen weltweit die Erklärung für den Erfolg von ‚Governance‘.

„People throughout the world are restless and unhappy over the quality of their governments, cynical about, and often alienated from, the effectiveness and integrity of the procedures whereby government frame and implement their policies.“ (Rosenau 2004: 33)

Der so genannte Bedeutungsverlust wird oftmals auf neuere Phänomene wie z.B. Entgrenzung und Vernetzung zurückgeführt, die sich unter dem Begriff der Globalisierung zusammenfassen lassen. Laut Forschung war aber schon in den 1970er Jahren zu beobachten, dass der Staat auf die Kompetenzen und Ressourcen gesellschaftlicher Akteure zurückgegriffen hat, weil er nicht in der Lage (oder nicht willens) war, „[...] auf Steuerungsanforderungen aus der Gesellschaft zu reagieren oder deren Umsetzung zu garantieren.“ (Deitelhoff 2009: 11)

Auch über das Verhältnis von Demokratie und Governance herrscht Uneinigkeit. In den Debatten gibt es zwei verschiedene Vorstellungen darüber. Der eine Ansatz meint, in den neuen, partizipativen Formen von Governance ein undemokratisches Potenzial zu erkennen, da die Einbeziehung neuer AkteurInnen Elitenherrschaft forcieren und traditionelle Mechanismen der Repräsentation geschwächt würden. Der andere Ansatz hingegen setzt die neuen, partizipativen Formen von Governance hingegen mehr oder weniger mit demokratischer Qualität gleich. (Vgl. Benz/Lütz/Schimank/Simonis 2007: 81)

Einig sind sich die Ansätze aber in der Vorstellung darüber, dass der Staat nicht (mehr) als einziger Akteur steuernd und koordinierend in die Gesellschaft eingreift, sondern Steuerung und Koordinierung gemeinsam mit nicht-staatlichen Akteuren vom nur teilweise hierarchischen Staat vorgenommen werden. ‚Governance‘ wird als Tatsache betrachtet und beschreibt andere bzw. neue Wege der Koordinierung sozialer Interaktion: weg von der Unterordnung und der Regulierung der Gesellschaft durch den Staat, hin zu einer horizontalen und kooperativen Art der Koordination. (Vgl. Heinelt 2010: 15) Unter dieser horizontalen und kooperativen Art der Koordination kann verstanden werden, dass jene Gruppen, die davon betroffen sind, präsent sind, wenn es um die Aushandlung bindender Entscheidungen geht. Interaktion wird nicht mehr nur traditionell von ‚Regierenden‘ zu ‚Regierten‘ gesehen, auch die ‚Regierten‘ selbst können durch soziale und politische Aktionen und Partizipation mitregieren. Als Beispiel kann die rasant gestiegene Anzahl an non-profit-Organisationen, von speziellen Interessensgruppen bis hin zu non-governmental organisations (NGOs), gesehen werden. Von der lokalen bis hin zur weltumfassenden Ebene sind diese Organisationen mit ihren Initiativen aktiv und somit auch Untersuchungsgegenstand etlicher

Studien geworden. Als Resultat haben sowohl Regierungen als auch zivilgesellschaftliche Organisationen erkannt, dass Verhandlungen und Zusammenarbeit unerlässlich geworden sind. (Vgl. Kooiman 2002: 85)

Vor allem auf europäischer und supranationaler Ebene vollziehen sich Steuerung und Koordination nicht mehr im klassischen Sinn. Die Auflösung des Staates als einheitlicher Akteur ist als generelle Tendenz zu beobachten. Die Grenzen der Politikfelder werden durchlässiger, neue AkteurInnen treten hinzu und es entstehen innerhalb wie außerhalb einzelner Nationalstaaten neue Koordinierungsformen. Es vollzieht sich eine Auflösung bzw. Verwischung der bisherigen Grenzen zwischen öffentlich/privat, national/international, innen/außen etc. Im Allgemeinen kann von einer Entgrenzung der Prozesse gesprochen werden. Internationale Normen und Regeln regieren immer tiefer in Nationalstaaten hinein.

„Nach außen ist der Nationalstaat immer weniger fähig, allein Entscheidung für die Bürger seines Territoriums zu treffen. Vielmehr werden Fragen der Wirtschafts-, Sozial- oder Umweltpolitik, die bislang als überwiegend innenpolitische Angelegenheiten galten, nun auch mit anderen Staaten, internationalen Organisationen oder privaten Akteuren auf globaler und europäischer Ebene abgestimmt.“ (Benz/Lütz/Schimank/Simonis 2007: 16)

Auf der anderen Seite behält der Staat in wichtigen Bereichen durchaus seine führende Position z.B. in der Eintreibung der Steuergelder. (Vgl. Deitelhoff 2009: 8) Vom Ende des Nationalstaates kann daher nicht die Rede sein. Auch Jan Kooiman hält es für passender, von einer veränderten Rolle des Staates, anstatt von einer schrumpfenden Rolle des Staates zu sprechen. In einem weiteren Beispiel führt er die anhaltende bzw. gestiegene Bedeutung des Staates in bestimmten Bereichen an: *„There has been an increase in the role of government as a facilitator and as a co-operating partner, for example through public-private partnerships and covenants.“* (Kooiman 2002: 74)

Bei der Umwandlung von ‚Government‘ zu ‚Governance‘ handelt es sich um einen Prozess, in dem neue Formen politischer Partizipation sichtbar werden. Die Ausgestaltung von Politik ist nicht mehr nur dem Staat oder staatlichen Institutionen vorbehalten, sondern umfasst auch gesellschaftliche Gruppierungen und/oder die Gesellschaft insgesamt.

„Generell ist heute das Gestalten von Politik in den meisten Politikfeldern zunehmend weniger durch die Figur des allmächtigen Staates geprägt, sondern durch das Auftreten multipler Netzwerkkonstellationen, in denen nichtstaatliche Akteure wichtige, früher durch den Staat ausgeführte Funktionen wahrnehmen.“ (Gottweis/Hable/Prainsack 2004: 13)

4.1 Participatory Governance

Wie auch beim Begriff ‚Governance‘ handelt es sich bei ‚Participatory Governance‘ um ein relativ neuartig beobachtetes und benanntes Phänomen auf politischer Ebene, das keinesfalls unumstritten ist. Die folgenden Definitionen von Partizipation und politischer Partizipation sind für das Verständnis von ‚Participatory Governance‘ grundlegend.

Unter Partizipation versteht man *„Beteiligung im Sinne von Teilnahme wie Teilhabe“*. (Schultze 2002: 723) Politische Partizipation wird laut Torbjörn Larrson und Henry Bäck von Parry, Moyser und Day in deren einflussreichem Buch *„Political Participation and Democracy in Britain“* definiert als *„participation in the processes in which public policy is formulated, decided and implemented“*. (Larrson/Bäck 2008: 21) An Wahlen teilnehmen, PolitikerInnen kontaktieren, an Demonstrationen teilnehmen, Petitionen unterschreiben und ähnliche Aktionen fallen dieser Definition nach unter politische Partizipation, mit dem Ziel, den Prozess der politischen Entscheidungsfindung oder politische Entscheidungen zu beeinflussen. Es kann zwischen konventionellen und unkonventionellen Formen politischer Partizipation unterschieden werden.

Neben den bereits angesprochenen Veränderungen von Staat und Staatlichkeit, haben sich auch die Formen der Partizipation in den letzten Jahrzehnten verändert. Es ist ein Rückgang konventioneller Formen und eine Zunahme unkonventioneller und direkt-demokratischer Formen von politischer Beteiligung zu beobachten. (Vgl. Schultze 2002: 723)

Die Teilnahme an Wahlen zählt zu den konventionellen Formen politischer Partizipation. Die Stimmabgabe bei Wahlen ist die allgemeinste und einfachste Form von Partizipation, da mit ihr nur wenig Aufwand für die beteiligten BürgerInnen, in dem Fall WählerInnen, verbunden ist. Trotzdem ist ein Rückgang der Wählerschaft zu verzeichnen. Dem gegenüber stehen die wachsenden unkonventionellen Formen politischer Partizipation, z.B. die Mitarbeit an Bürgerinitiativen. Im Gegensatz zum Wahlakt ist diese Form der Beteiligung sehr zeit- und auch kostenintensiv. Die Menschen arbeiten meist aus persönlicher Betroffenheit an einer Initiative mit, die sich auf ein konkretes Thema oder Problem bezieht. Rainer Olaf Schultze sieht in der Mitarbeit an Bürgerinitiativen einen *„Akt sozialer Integration in bestimmte Umwelten, Milieus, Netzwerke, soziale/politische Bewegungen...“* und einen *„[...] Akt ideologischer Identifikation mit politischen Programmen.“* (Ebd: 723f)

Schultze unterscheidet bei politischer Partizipation außerdem noch zwischen einem instrumentellen bzw. zweckrationalen Verständnis von Partizipation und einem normativen Verständnis von Partizipation.

Unter instrumenteller bzw. zweckrationaler politischer Partizipation versteht er jene Form der politischen Beteiligung, die BürgerInnen freiwillig, individuell oder kollektiv mit anderen unternehmen, um zu ihren Gunsten direkten oder indirekten Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen. (Vgl. Ebd: 273)

Bei normativer politischer Partizipation geht es hingegen nicht nur um Einflussnahme und das Durchsetzen von Interessen. Politische Beteiligung in diesem Sinne ist nicht nur Mittel zum Zweck, sondern auch Ziel und Wert an sich. Es geht z. B. um Selbstverwirklichung im Prozess und um Teilhabe in möglichst vielen Bereichen der Gesellschaft. (Vgl. Ebd: 273)

„Participatory Governance“ wird von Philippe C. Schmitter definiert als *„the regular and guaranteed presence when making binding decisions of representatives of those collectivities that will be affected by the policy adopted“*. (Schmitter 2002; in: Gbikpi/Grote 2002: 23)

Den nicht-staatlichen AkteurInnen wird im Konzept von „Participatory Governance“ eine wesentliche Rolle zugeschrieben. Mit diesen AkteurInnen sind nicht nur Individuen, sondern u.a. auch SprecherInnen von Netzwerken und Kollektiven, z.B. NGOs und anderen freiwilligen Organisationen und Vereinen gemeint. *„Participatory Governance tries to make sure that all those who will be affected by the policies at stake in the governance arrangements will be associated to the policy process in question.“* (Schmitter 2002; in: Ebd: 23) Vor allem in der frühen Phase der Willensbildung (Agendasetting und Politikformulierung) und bei komplexen politischen Problemen, bei denen sich die Interessen der maßgeblichen AkteurInnen erst formieren müssen, kann informellen Netzwerken eine wichtige Bedeutung zukommen. (Vgl. Finke 2005: 15)

Ein Großteil der Literatur behandelt die Vorteile von „Participatory Governance“ und sieht in der Wandlung von „Government“ zu „(Participatory) Governance“ eine Chance bezüglich Neu- und Mitgestaltung von Politik.

Als wesentlicher Erfolg des „Participatory Governance“-Ansatzes wird die Beteiligung in der Politikfindung derer gesehen, die später davon betroffen sein werden. Je mehr relevante TeilnehmerInnen in einen policy-making Prozess eingebunden sind, umso größer ist die Chance, dass die gesetzten Maßnahmen freiwillig akzeptiert und somit effektiv implementiert werden können, und umso größer ist die Aussicht, dass die akzeptierten Maßnahmen auch nachhaltig und aufrecht zu erhalten sind. (Vgl. Gbikpi/Grote 2002: 18)

Philippe C. Schmitter definiert drei bedeutende Vorteile von „Participatory Governance“-Arrangements:

„(1) They enhance the opportunities for mutual accomodation through exchanges of reasoned arguments; (2) they serve to generate higher levels of trust among those who participate and this, in turn, (3) allows them to introduce a longer time-horizon into their calculations since sacrifices and losses in the present can be more reliably recuperated in future decisions.“ (Schmitter 2002: 53f)

4.2 Multilevel Governance

Andrew Gamble sieht in Multilevel Governance eines der ältesten und gleichzeitig eines der neusten Konzepte in der Politikwissenschaft.

„It is new because it offers a way of thinking about politics that moves beyond the concentration on the formal institutions and policy making process of states and governments that had come to characterize a certain kind of political science. But it is also old, because the opposition between pluralist and monist conceptions of politics, and between bottom-up and top-down explanations, has been present as long as there has been systematic reflection on politics and the nature of the political world.“ (Gamble 2004: V)

Wie das Wort ‚Multilevel‘ schon sagt, beschreibt der Begriff eine Mehrebenenstruktur. Im Gegensatz zu anderen Konzepten, die Mehrebenenstrukturen beschreiben, z.B. der Föderalismus, beschreibt das Konzept des Multilevel Governance nicht nur die Struktur, sondern auch Interaktionsmuster und Koordinationsmechanismen. (Vgl. Benz 2007: 297) Es versucht, die vertikale und horizontale Zerstreuung zentraler staatlicher Autorität zu erklären, d.h. die Zerstreuung an AkteurInnen auf anderen territorialen Ebenen (vertikal) und an nicht-staatliche AkteurInnen (horizontal). *„Im Kern erfasst es die Tatsache, dass in einem institutionell differenzierten politischen System Akteure unterschiedlicher Ebenen aufeinander angewiesen sind und ihre Entscheidungen koordinieren müssen.“ (Ebd: 297)*

Die europäische Politik ist ein gutes Beispiel für Interaktion und Koordination auf mehreren Ebenen. Sie kann als das Ergebnis von Verhandlungen zwischen europäischen, nationalen und regionalen AkteurInnen verstanden werden. Die Ergebnisse der europäischen Politik sind auf ein Zusammenspiel vieler verschiedener AkteurInnen zurückzuführen. Vor allem die Europäische Kommission funktioniert netzwerkartig. Sie benötigt die Expertise der Interessensgruppen, um zustimmbare Pakete formieren zu können und fördert und finanziert nicht-wirtschaftliche Netzwerke wie z.B. das europäische Frauennetzwerk (European Network of Women).

Auch über die EU hinaus ist die Zahl der AkteurInnen, die an der Entscheidungsfindung beteiligt sind, stark angestiegen. Globalisierung hat den Kontext, in dem Staaten handeln, verwandelt und

komplexer gemacht. Wachsende internationale Interaktionen haben die Zahl intergovernmentaler Organisationen vermehrt und ihre Rolle erweitert. (Vgl. Gray 2010: 28) Die Zahl und Art der EntscheidungsträgerInnen ist erheblich gestiegen und umfasst heute Gewerkschaften, NGOs, Mitglieder sozialer Bewegungen und Individuen aus der Gesellschaft. Allein NGOs haben seit den 1950er Jahren erheblich an Zahl und Bedeutung zugenommen.

„Unter diesen Bedingungen zeigt sich, dass staatliche Akteure zunehmend mit Experten, Vertretern unterschiedlicher gesellschaftlicher Assoziationen und Mitarbeitern einschlägiger UN-Organe kooperieren, um politische Probleme zu identifizieren sowie sachgerechte und konsensfähige lösungsorientierte Lösungsvorschläge zu erarbeiten, über die dann im Plenum einer zwischenstaatlichen Konferenz formal entschieden wird.“ (Finke 2005: 216)

Das Konzept des ‚Governance‘ hat sich auch auf die globale Ebene ausgeweitet und dort zu einer neuen Sichtweise auf internationale Beziehungen geführt. Aus der Perspektive des ‚globalen Regierens‘ beginnen sich die Grenzen zwischen Innenpolitik und internationaler Politik aufzulösen und das Erkenntnisinteresse richtet sich auf das Regieren in regionalen und globalen Mehrebenensystemen sowie die Einbindung nicht-staatlicher AkteurInnen in die politische Willensbildung. (Vgl. Ebd: 17)

„Dabei reicht das Engagement gesellschaftlicher Assoziation in der globalen Politik von der direkten Beteiligung am Willensbildungsprozess – etwa durch Vertreter von NGOs in staatlichen UN-Delegationen – über die informelle Einflussnahme durch Lobbying, Beratungs- und Überzeugungsarbeit (‘advocacy’) bis zur Mobilisierung des politischen Protests auf der Straße.“ (Ebd: 19)

Nicht-staatliche AkteurInnen werden im Konzept des globalen Regierens aufgewertet. Als eine unter vielen Akteursgruppen können die bereits genannten NGOs bezeichnet werden. Nach einer weit gefassten Definition von Barbara Finke sind NGOs „[...] private, freiwillige, nicht profitorientierte Organisationen, deren Mitglieder ihre Kapazitäten zur Verwirklichung gemeinsamer Ziele und Ideale in der globalen Politik bündeln.“ (Ebd: 36) In der Regel wird angenommen, dass sie unabhängig von Markt und Staat handeln. Aber nicht nur NGOs wie z.B. Menschenrechts-, Frauen- und Umweltgruppen agieren im globalen politischen Raum. Auf der globalen Ebene agiert neben den Nationalstaaten und den NGOs eine Vielzahl von Akteursgruppen: kleine wie große, formelle wie informelle, ökonomische wie soziale, politische wie kulturelle, nationale wie transnationale, aggressive wie friedvolle und liberale wie autoritäre. Als Beispiele

sind Kirchen, Gewerkschaften, politische Stiftungen, Forschungseinrichtungen aber auch engagierte Individuen zu nennen.

Neben all den AkteurInnen kommt aber auch dem Staat immer noch eine zentrale Rolle auf der globalen Bühne zu. Er ist lediglich nicht mehr nur der einzige Akteur.

5. Die Policy-Analyse

Die Policy-Analyse befasst sich mit den konkreten Inhalten, Determinanten und Wirkungen politischer Entscheidungen. Sie will konkrete politische Ergebnisse erklären, indem sie den Politikprozess nachzeichnet und danach fragt, wie diese Ergebnisse entstanden sind. Die Policy-Analyse versucht herauszufinden, was politische AkteurInnen tun, warum sie es tun und was sie letztendlich bewirken. (Vgl. Schubert/Bandelow 2003: 3f)

Politische AkteurInnen spielen in der Politikfeldanalyse eine zentrale Rolle, wobei der Begriff der Akteure wie auch im Governance-Ansatz über Regierungen hinaus geht und auch Individuen, Gruppierungen und Organisationen bezeichnet. Gerade deshalb lässt sich die Policy-Analyse gut mit dem Governance-Ansatz verbinden, in dem AkteurInnen und Akteursgruppen über die klassischen hinaus von wesentlicher Bedeutung sind.

Laut Klaus Schubert und Nils C. Bandelow ist die Politikfeldanalyse sowohl interaktions- als auch problemorientiert:

„Sie ist interaktionsorientiert, da sie konkrete politische Entscheidungsfindungsprozesse analysiert und das Zustandekommen der in der Praxis verwirklichten Lösung erklärt. Sie ist aber auch problemorientiert, indem sie zur sachadäquaten Lösung politisch-inhaltlicher Fragen beitragen will bzw. nach ‚besten Lösungen‘ sucht.“ (Ebd: 6f)

In der Perspektive der Policy-Forschung wird Politik als veränderbarer und verändernder Prozess verstanden.

5.1 Der Begriff Policy

Der Begriff „Policy“ steht im Mittelpunkt der Policy-Analyse und grenzt sich von den beiden anderen Dimensionen von Politik, nämlich „Polity“ und „Politics“ ab. Im amerikanischen Raum wird zwischen den drei Politikdimensionen semantisch unterschieden. „Policy“ steht dabei für den inhaltlichen, materiellen Teil von Politik. Policies können z.B. Gesetze, Verordnungen, Entscheidungen, Programme und Maßnahmen sein. (Vgl. Ebd: 4) „Polity“ bezieht sich im Vergleich dazu auf die strukturellen Aspekte von Politik und „Politics“ auf die prozessualen Aspekte.

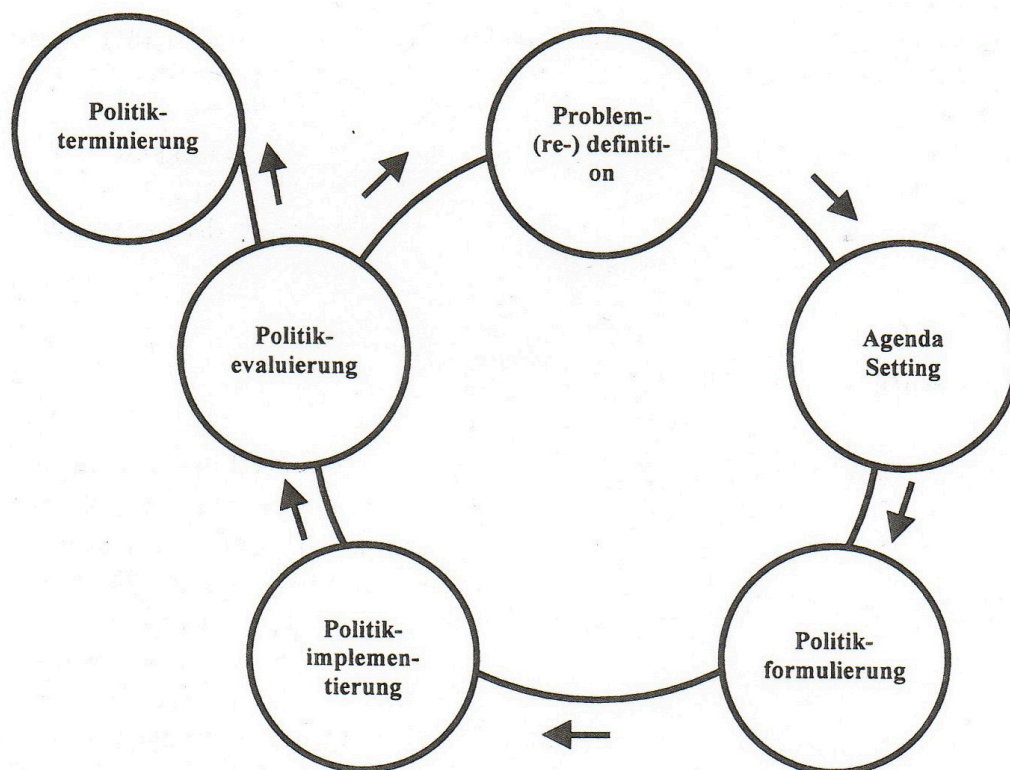
5.2 Der Policy-Cycle

Der Policy-Cycle stellt ein Phasenkonzept dar, das in der Politikfeldanalyse von besonderer Bedeutung ist. Dem geht die Interpretation von Politik als „Policy-Making“, d.h. als Versuch der Be- und Verarbeitung gesellschaftlicher Probleme, voraus. (Vgl. Jann/Wegrich 2003: 71) Politik

wird in diesem Konzept als eine logische Abfolge von Schritten konzipiert, „[...] die mit der Artikulation und Definition von Problemen anfängt und irgendwann mit der verbindlichen Festlegung von politischen Programmen und Maßnahmen beendet wird.“ (Ebd: 71)

Laut Werner Jann und Kai Wegrich ist die von Jones und Anderson verbreitete Unterteilung in „Agenda Setting“, „Policy Formation/Formulation“, „Adoption“, „Implementation“ und „Evaluation“ bis heute Standard. Die Phasen können als logisch und zeitlich lineare Folgen aufgefasst werden und werden oft auch in einem Kreis dargestellt, dem so genannten Policy-Cycle. Die kreisförmige Darstellung der Policy-Phasen verdeutlicht, dass Politikinhalte ständig formuliert, durchgeführt, evaluiert und verändert, aber im Prinzip nie abgeschlossen werden. Diese Betrachtungsweise zeigt außerdem auf, dass Policies in der Regel nicht aus dem Nichts heraus entstehen, sondern fast immer schon auf bestehende Policies treffen, diese ergänzen, modifizieren oder mit diesen konkurrieren. (Vgl. Jann/Wegrich 2003: 81f)

Abb. 1: Der idealtypische Policy-Cycle



Quelle: Jann/Wegrich 2003: 82

5.2.1 Problemwahrnehmung und Agenda-Setting

Ein Politikfeld entsteht aus zunächst noch ungelösten gesellschaftlichen Problemen bzw. Kontroversen. In dieser Phase formieren sich oft relativ radikale politische Koalitionen, die um die begriffliche und politische Deutungsmacht streiten. Häufig dominieren wenige ExpertInnen den Diskurs. (Vgl. Wright 1994, zitiert in: Noweski 2008:11)

Die Problemwahrnehmung ist die erste Phase im Policy-Cycles. D.h., *„ein soziales Problem muss als solches definiert und die Notwendigkeit eines steuernden Eingriffs öffentlicher Politik artikuliert werden.“* (Jann/Wegrich 2003: 83) Oft erfolgt die Problemwahrnehmung durch Betroffene und Interessensgruppen. Nach diesem ersten Schritt muss das Problem auf lokaler, regionaler oder nationalstaatlicher Ebene auf die politische Tagesordnung, die Agenda, gesetzt werden.

5.2.2 Politikformulierung und Entscheidung

Aus den artikulierten Problemen, Vorschlägen und Forderungen werden in der zweiten Phase der Politikformulierung staatliche Programme. Einige Autoren unterscheiden in dieser Phase zusätzlich zwischen „Formulation“ als Phase der Generierung von Alternativen und „Adoption“ als formelle Entscheidung über eine bestimmte Policies. (Vgl. Ebd: 85)

5.2.3 Implementation

Als Implementation bezeichnet man die Durchführung oder Umsetzung eines beschlossenen Programms durch die zuständigen Institutionen und Organisationen. Die Phase der Implementation ist häufig die Phase, in der sich zeigt, ob das beschlossene politische Programm ein Erfolg oder Misserfolg ist. Wesentliche Fragen in der Phase der Implementation sind z.B. Wie und durch wen soll das Programm ausgeführt werden? Welches Personal führt das Programm durch? Wie wird im Einzelfall entschieden? (Vgl. Ebd: 89f)

5.2.4 Evaluierung und Terminierung

In der Evaluierungsphase wird untersucht, ob die beschlossenen Programme zur Lösung oder zumindest Verarbeitung gesellschaftlicher Probleme beigetragen haben. Hintergrund dieser Phase ist die Begründung, dass es beim Policy-Making letztlich darauf ankommt, ob die angestrebten Ziele tatsächlich erreicht werden.

5.3 Policy-Output

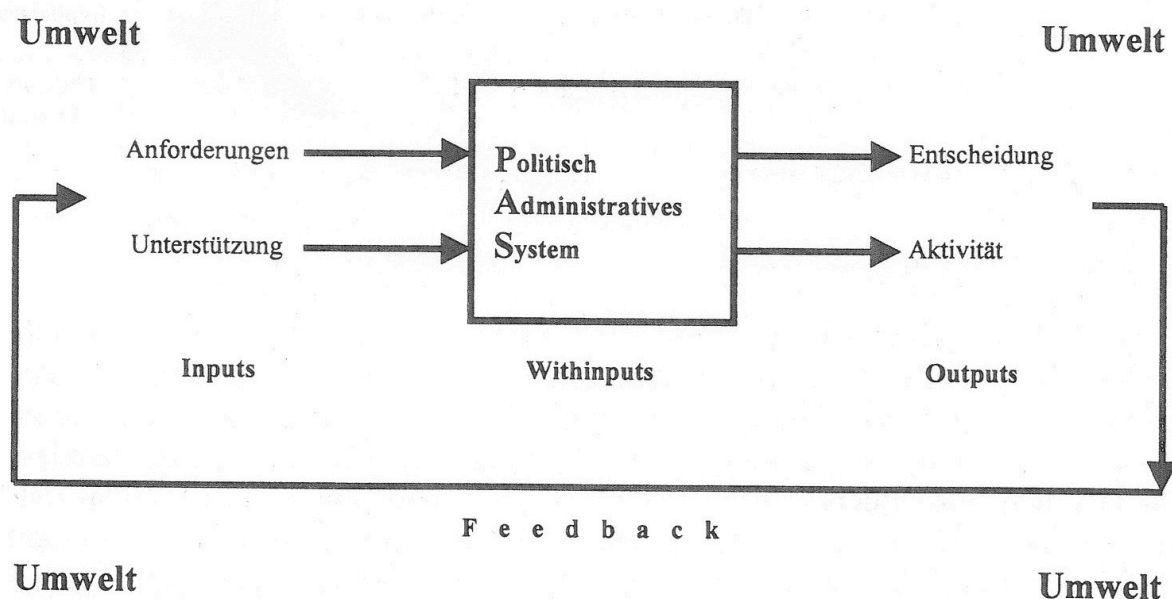
Ebenfalls bedeutend für die Politikfeldanalyse ist das Konzept des Policy-Outputs, das eine wichtige Rolle bei der Strukturierung politischer Prozesse spielt und v.a. von David Easton in die

Diskussion eingebracht wurde. Die klassische Politikwissenschaft hatte sich zuvor weitgehend auf die Inputs des politischen Systems konzentriert.

Das Modell Eastons (Abb. 2, in vereinfachter Form dargestellt von Jann und Wegrich) skizziert das politische System laut Jann und Wegrich in Form eines „[...] kybernetischen Regelkreises mit Inputs, Outputs, Umwelt und Feedbacks.“ (Ebd: 78)

„Das politische System erhält Inputs aus seiner Umwelt (national wie international), die durch Input-Kanäle (etwa Parteien, Interessensgruppen, Eliten, Medien) gefiltert und innerhalb des politischen Systems in politische Entscheidungen umgewandelt werden.“ (Ebd: 80)

Abb. 2: Eastons „Simplyfied Model of a Political System“



Quelle: Easton 1965; abgebildet in Jann/Wegrich 2003: 81

Das Modell Eastons stellt die Frage, welches die Outputs der einzelnen Phasen des Policy-Making sind.

6. Das politische System Schwedens

Schweden ist laut Verfassung eine konstitutionelle Monarchie mit parlamentarischer Regierungsform. Staatsoberhaupt ist der seit September 1973 amtierende König Carl XVI. Gustaf, der allerdings keine politische Macht inne hat, sondern nur zeremonielle und repräsentative Aufgaben wahrnimmt. Damit er dieser Rolle nachgehen kann, sind die Staatsminister verpflichtet, ihn in allen innen- und außenpolitischen Angelegenheiten zu informieren. Konsensus, Verhandlung, Integration und Pragmatismus sind die Grundpfeiler der schwedischen Politik. (Vgl. Jahn 2003: 107)

Der Reichstag (Riksdag) ist die höchste Vertretung des Volkes in Schweden. Er wird alle vier Jahre am dritten Sonntag im September von allen wahlberechtigten schwedischen StaatsbürgerInnen direkt gewählt. Die Wahl erfolgt nach Verhältniswahlrecht. Um ins Parlament einzuziehen, benötigt eine Partei mindestens vier Prozent aller abgegebenen Stimmen.²³

Der schwedische Reichstag setzt sich aus 349 Abgeordneten zusammen, wobei nahezu 50 Prozent der Parlamentsabgeordneten weiblich sind. (Vgl. Ebd: 112) Im Reichstag wird die Arbeit durch den Präsidenten des Reichstags (talman) geleitet. Der Reichstagspräsident ist in Schweden nach dem Staatsoberhaupt und somit vor dem Regierungschef das zweithöchste Amt in Schweden und nimmt eine federführende Position bei der Regierungsbildung ein. (Vgl. Ebd: 109) Er beauftragt den Parteivorsitzenden der größten Partei, eine Regierung zu bilden. Der Reichstag wählt daraufhin den Ministerpräsidenten (Statsminister), welcher persönlich für die Benennung der MinisterInnen verantwortlich ist. (Vgl. Ebd: 113) Gemeinsam mit den MinisterInnen des Kabinetts bildet der Ministerpräsident die Regierung. Laut Verfassung ist die Regierung, und nicht das Staatsoberhaupt, befugt, Regierungsbeschlüsse zu fassen.²⁴

Von besonderer Bedeutung im schwedischen Reichstag sind außerdem die Ausschüsse, da jedes parlamentarische Anliegen einen Ausschuss durchlaufen muss. Seit Oktober 2006 gibt es 15 Ausschüsse: Arbeitsmarktausschuss, Zivilausschuss, Finanzausschuss, Verteidigungsausschuss, Justizausschuss, Verfassungsausschuss, Kulturausschuss, Umwelt- und Landwirtschaftsausschuss, Wirtschaftsausschuss, Steuerausschuss, Sozialversicherungsausschuss, Sozialausschuss, Verkehrsausschuss, Ausbildungsausschuss und Auslandsausschuss. (Vgl. Ebd: 111) Die Arbeit der Ausschüsse ist nicht öffentlich und auch RegierungsvertreterInnen haben nur auf ausdrückliche Einladung Zutritt.

²³ Vgl. <http://www.sweden.se/de/Startseite/Arbeiten-leben/Fakten/Das-schwedische-Regierungssystem/>

²⁴ Ebd.

6.1 Parteiensystem

Seit der letzten Wahl im September 2010 sind acht Parteien im Reichstag vertreten: die Moderate Sammlungspartei (Moderaterna, M), die Christlich-Demokratische Partei (Kristdemokraterna, KD), die Liberale Partei (Folkpartiet Liberalerna, FP), die Zentrums- und Volkspartei (Centerpartiet, C), Die Grünen (Miljöpartiet de Gröna, MP), die Sozialdemokratische Partei (Socialdemokraterna, S), die Schwedendemokraten (Sverigedemokraterna, SD) und die Linkspartei (Vänsterpartiet, V).²⁵ Mit den Schwedendemokraten ist im Vorjahr erstmals eine rechtspopulistische Partei in den schwedischen Reichstag eingezogen.

44 Jahre lang regierten die Sozialdemokraten in Schweden ununterbrochen²⁶, bis sie 1976 von einer Koalition von Zentrum-, Volks- und Moderater Sammlungspartei abgelöst wurden. (Vgl. Ebd: 116) Mehrere Krisen führten zum Rücktritt des Ministerpräsidenten Thorbjörn Fälldin und zu einer Alleinregierung der Volkspartei von Oktober 1978 bis September 1979. Die Wahl 1979 machte Fälldin erneut zum Regierungschef einer Koalitionsregierung der drei bürgerlichen Parteien. 1981 einigten sich Zentrums- und Volkspartei in der Steuerfrage mit den Sozialdemokraten, was zu einer weiteren Krise und dem Ausscheiden der Moderaten Sammlungspartei aus der Regierung führte. (Vgl. Ebd: 116)

Aufgrund der vielen Krisen der bürgerlichen Regierung wurde Olof Palme 1982 zum Ministerpräsidenten einer sozialdemokratischen Minderheitsregierung. Die folgenden neun Jahre regierten die Sozialdemokraten: bis zu seiner Ermordung 1986 unter Olof Palme, danach unter Ingvar Carlsson. Von 1991-1994 regierten die Moderaten unter Carl Bildt, danach bis 1996 wieder Ingvar Carlsson und nach dessen altersbedingtem Rücktritt Göran Persson mit einer sozialdemokratischen Minderheitsregierung. (Vgl. Ebd: 117) Nach den Wahlen von 1998 und 2002 einigten sich die Linkspartei und die Grünen auf die Unterstützung der Sozialdemokraten in einer Minderheitsregierung.

Seit der Wahl 2006 sind die Moderaten, die Christdemokraten, die Zentrums- und die liberale Volkspartei zu einem bürgerlichen, rechten Block „Die Allianz“ (Alliansen) zusammengedrückt. Unter Fredrik Reinfeldt stellen sie auch aktuell nach der Wiederwahl 2010 die Regierung. Der einzige Unterschied: Bis 2006 handelte es sich um eine Mehrheitsregierung, durch den Wahlerfolg der rechtspopulistischen Schwedendemokraten und dem damit verbundenen Stimmenverlust für die Allianz seit 2010 um eine Minderheitsregierung.

²⁵ Vgl. <http://www.sweden.se/de/Startseite/Arbeiten-leben/Fakten/Das-schwedische-Regierungssystem/>

²⁶ Eine Ausnahme stellen die drei Monate vor der Reichstagswahl 1936 dar: Die bürgerlichen Parteien wollten die sozialdemokratische Verteidigungspolitik nicht unterstützen. Der Bauernbund bildete in diesen drei Monaten eine Alleinregierung, die die Ferienregierung (semesterregering) genannt wird.

6.2 Policy-Making

Ein wesentliches Instrument in der Einführung neuer oder Veränderung bereits bestehender Policies ist die Gesetzgebung. Die Gesetzgebung muss als ein Prozess aufeinanderfolgender Entscheidungen und Phasen verstanden werden. Der Prozess folgt dabei oft einem vorhersehbarem Muster, das im Laufe der Jahre entstanden ist. Von der Initiative bis zum fertigen Gesetz sind es mehrere Schritte.

Im Zentrum des politischen Systems Schwedens steht das schwedische Parlament, der Reichstag (riksdag). Die allgemeine Gesetzgebung zählt zu einer der Hauptaufgaben des Reichstags. Der Gesetzgebungsprozess und das Policy-Making in Schweden werden stark von der schwedischen Kontakt- und Konsenskultur geprägt. (Vgl Jahn 2003, zitiert in Jann/Tiessen 2008: 101)

Die schwedischen Grundgesetze nehmen in der Gesetzgebung eine besondere Stellung ein und können nicht so leicht geändert werden wie andere Gesetze. Sie haben Verfassungscharakter und beziehen sich auf die parlamentarische Staatsform und die Demokratie (Die Verfassung von 1974), die freie Meinungsäußerung (Das Gesetz über die Freiheit der Meinungsäußerung von 1991), die Pressefreiheit (Das Pressegesetz von 1949) und die Thronfolge (Die Sukzessionsordnung von 1810). Das Reichstagsgesetz von 1974 regelt die Organisation und Arbeitsformen des Reichstags und nimmt eine Zwischenposition zwischen Verfassungsrecht und normalem Recht ein.

Neben den vier Grundgesetzen (grundlagar), die gemeinsam die Verfassung bilden, und dem speziellen Reichstagsgesetz gibt es einfache Gesetze, Rechtsverordnungen und Vorschriften. Einfache Gesetze können allein vom Reichstag beschlossen werden, während die Regierung unterhalb der Ebene der Gesetze Rechtsverordnungen (förförordningar) erlassen kann. Vorschriften (föreskrifter) können auch von Kommunen und Verwaltungsbehörden, nach Ermächtigung durch die Regierung, erlassen werden. (Vgl. Jann/Tiessen 2008: 102)

6.2.1 Der Gesetzgebungsprozess

Im Reichstagsgesetz findet sich eine ausführliche Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens. Dieses formelle Verfahren im Reichstag macht allerdings nur einen kleinen Teil des Gesetzgebungsprozesses in Schweden aus. Ein Großteil der Gesetzgebungsarbeit geschieht in verschiedenen, von der Regierung eingesetzten, Ad-hoc-Kommissionen (kommitté). (Vgl. Ebd: 103) Dieses spezielle Kommissionswesen ist im internationalen Vergleich einzigartig.

Obwohl sich das Kommissionswesen in den letzten Jahrzehnten verändert hat und die Zahl der eingesetzten Kommissionen zurückgeht, sind Gesetzgebungs- und Reformvorhaben in Schweden ohne eine Kommission nach wie vor unvorstellbar. (Vgl. Ebd: 106) Im Jahr 2002 waren 290 Kommissionen gleichzeitig aktiv. Jährlich werden rund 100 neue Kommissionen eingesetzt und

gleichzeitig genau so viele beendet. Die durchschnittliche Arbeitsdauer einer Kommission beträgt 2,5 Jahre. (Vgl. Kommittéberättelse 2003, zitiert in: Jann/Tiessen 2008: 106)

6.2.1.1 Gesetzesinitiativen

Die Initiative im Gesetzgebungsprozess geht in Schweden v.a. von der Regierung aus, wobei sie formell auch von anderen Instanzen wie z.B. einzelnen Abgeordneten, Ausschüssen oder Initiativen außerhalb des Reichstags ausgehen kann. (Vgl. Jahn 2003: 118) Im Gegensatz zu den anderen Mitgliedern im Reichstag hat die Regierung jederzeit die Möglichkeit, eine Initiative zu einem Gesetzgebungsverfahren zu ergreifen. Die anderen Mitglieder müssen sich an bestimmte Perioden halten.

Bringt die Regierung eine neue Gesetzesvorlage ein, so wird eine Kommission beauftragt, die Voraussetzungen für das Gesetzesvorhaben der Regierung zu prüfen. *„Ganz allgemein besteht die Aufgabe der Kommissionen darin, Informationen zum relevanten Thema zu ermitteln und zu sammeln, diese zu analysieren und schließlich Gesetzesvorschläge zu unterbreiten.“* (Petersson/Söderlind 1992, zitiert in: Jann/Tiessen 2008: 107)

6.2.1.2 Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen in Ad-hoc-Kommissionen

Eine Kommission wird formal dadurch eingerichtet, dass die Regierung einen Kommissionsauftrag, eine Direktive, beschließt. Die Direktive wird dann je nach Problem vom zuständigen Ministerium ausformuliert. Eine solche Direktive gilt als Rahmen, in dem die Kommission Lösungen für das definierte Problem suchen kann. Es werden die Ziele und Arbeitsweisen beschlossen und der oder die Vorsitzende und die Abgeordneten bestimmt, die über die gesamte Dauer Mitglieder dieser Kommission bleiben und das Abstimmungsrecht besitzen. (Vgl. Jahn 2003: 118) Eine Direktive kann entweder sehr detailliert oder aber auch sehr offen formuliert sein. In der Regel umfasst sie aber nicht mehr als zehn Seiten.

Die Kommissionen variieren in Zahl und Zusammensetzung. Die Regierung kann entweder einen Ausschuss mit nur einem Mitglied oder einen Ausschuss, der sich aus mehreren Mitgliedern zusammensetzt und mehrere Parteien und Organisationen repräsentiert, ernennen. Mitglieder sind z.B. PolitikerInnen, BeamtInnen, VertreterInnen von Interessensorganisationen und Verbänden und ExpertInnen. Besteht eine Kommission aus nur einem Mitglied, verzichtet die Regierung teilweise ganz auf eine schriftliche Direktive. Solche Ein-Mann/Frau-Kommissionen werden stattdessen oft durch den direkten Kontakt mit dem/der zuständigen MinisterialbeamtIn gesteuert. (Vgl. Jann/Tiessen 2008: 106)

Das zuständige Ministerium beobachtet die Arbeit der Kommission, greift aber nur in besonderen Fällen mit Hilfe einer Zusatz-Direktive ein. Darin werden Vorgaben entweder präzisiert, verändert oder erläutert. Solche Maßnahmen werden z.B. nach einem Regierungswechsel angewendet: Die Kommission setzt ihre Arbeit fort; die neue Regierung kann ihre abweichende Auffassung über die Zusatz-Direktive deutlich machen. (Vgl. Ebd: 109)

6.2.1.2.1 Ergebnisse

Die Ergebnisse bzw. Vorschläge der Kommissionen werden betänkande (Bericht, Gutachten) genannt. Jährlich werden rund 200 dieser Berichte veröffentlicht, wobei ca. die Hälfte davon Abschlussberichte sind. (Vgl. Ebd: 110) Manche Kommissionen haben aber nur rein informative oder praktische Aufgaben und müssen keinen Abschlussbericht vorlegen.

Fast alle Abschlussberichte und wichtige Teilberichte werden als SOU (Statens Offentliga Utredningar; dt. Öffentliche Untersuchungen des Staates) veröffentlicht. Kleinere Empfehlungen, Zwischenberichte und Diskussionsentwürfe werden als Ds (Departmentsserien) veröffentlicht.

6.2.1.2.2 Remisswesen

Charakteristisch für die Arbeit der Untersuchungskommissionen in Schweden ist das so genannte Remiss-Verfahren. Verwaltungen und Interessensgruppen, die später vom entsprechenden Gesetz betroffen sind oder sein könnten, werden aufgefordert, zu den Vorschlägen der eingerichteten Kommission Stellung zu nehmen. Die Stellungnahmen dienen auf der einen Seite als Quelle der Informationsbeschaffung und sollen auf der anderen Seite die unterschiedlichen politischen Interessen berücksichtigen. *„Die Integration verschiedener politischer Interessen schon in dieser Phase des Gesetzgebungsprozesses ist das entscheidende Charakteristikum schwedischer Konsenspolitik.“* (Jahn 2003: 119)

Falls das Remiss-Verfahren negativ ausfällt, wird der Gesetzesentwurf entweder überarbeitet oder verworfen. Das passiert in ungefähr 15% der Fälle. (Vgl. Ebd: 119) Wenn das Remiss-Verfahren jedoch positiv ausfällt, dann erarbeitet die Regierung ihre eigene Stellungnahme und eine Gesetzesvorlage (Proposition) und schaltet den Reichstag ein.

6.2.1.2.3 Gesetzesvorlage: die Proposition

Nach dem Remiss-Verfahren formulieren meist BeamtInnen in enger Zusammenarbeit mit der Regierung ihren eigenen Vorschlag: eine Proposition. Trotz der Berücksichtigung sämtlicher Interessen im Untersuchungs- und Remiss-Verfahren, kann der Regierungsentwurf stark von den

Vorschlägen der Kommission oder den Anmerkungen der Remiss-Instanzen abweichen. (Vgl. Jann/Tiessen 2008: 112) Über den abschließenden Gesetzesentwurf entscheidet die Regierung kollektiv. Bevor sie im Reichstag eingebracht werden, müssen Regierungsvorlagen dem Rechtsrat (lagrådet) zur Prüfung vorgelegt werden.

Werner Jann und Jan Tiessen fassen die zwei zentralen Funktionen der Kommissionen wie folgt zusammen:

„Erstens sind sie als eine funktionale Erweiterung der Regierung zu verstehen. Durch die Kommissionen können die relativ kleinen Ministerien ihre Kapazität zur Politikformulierung deutlich erhöhen und externen Sachverstand rekrutieren. Zweitens bieten die Kommissionen schon in der Phase der Politikformulierung eine Arena für Kompromiss- und Konsensfindung zwischen den verschiedenen Interessensgruppen des Landes, die die anschließende Verabschiedung der Gesetze deutlich erleichtert.“ (Ebd: 113)

6.2.1.3 Gesetzesentwürfe im Reichstag

Nach dem Remiss-Verfahren und der Prüfung durch den Rechtsrat wird das Parlament wieder in den Gesetzgebungsprozess einbezogen; ihm wird die Regierungsproposition vorgelegt. Die Mitglieder des Reichstags haben daraufhin 15 Tage lang die Möglichkeit, Folgeanträge zu stellen. Diese Phase wird als allgemeine Antragsperiode (allmänna motionstiden) bezeichnet. (Vgl. Jahn 2003: 110) Nach Ablauf dieser 15 Tage werden die Proposition und die eventuellen Folgeanträge an einen zuständigen Ausschuss überwiesen. (Vgl. Jann/Tiessen 2008: 114)

6.2.1.3.1 Die Ausschüsse

Wie auch den Kommissionen, kommt den Ausschüssen in Schweden eine besondere Bedeutung zu, da jede Vorlage für den Reichstag zuerst an einen fachlich zuständigen Ausschuss überwiesen werden muss, bevor sie im Plenum behandelt werden kann.

Die Fachausschüsse lehnen sich an den Ministerien an. Neben den ständigen Fachausschüssen gibt es auch die Möglichkeit, Ausschüsse für bestimmte Themen einzurichten. Die Arbeit der Ausschüsse dauert im Durchschnitt zwei Monate und umfasst v.a. weitere Informationsbeschaffung. (Vgl. Ebd: 116) Die Ergebnisse des Ausschusses werden in einem Bericht zusammengetragen, eine Entscheidungsempfehlung für den Reichstag wird abgegeben.

6.2.1.3.2 Beratung und Schlussabstimmung im Plenum

Erst in der dritten Sitzung des Plenums wird die Vorlage beraten und verabschiedet. Die Debatten haben normalerweise keinen Einfluss mehr auf die Meinungsbildung der einzelnen Abgeordneten,

da diese sich schon im Vorfeld mit ihrer Fraktion abgesprochen haben und ihrer Linie folgen. Der Reichstag wird deswegen teilweise nur als „Förderband“ für die Gesetzesentwürfe der Regierung und Kommissionen bezeichnet. Dabei darf allerdings nicht vergessen werden, dass Abgeordnete vorab durch die Kommissionen oder durch Kontakte zu den Ministerien die Politikgestaltung bereits beeinflussen.(Vgl. Ebd: 118)

Der Beschluss des Reichstags wird der Regierung durch ein Reichstagsschreiben (riksdagsskrivelser) übermittelt. Auf der ersten Seite der Gesetze finden sich Hinweise auf die Vorarbeiten, auch wenn nur ein kleiner Teil der ursprünglichen Proposition ins neue Gesetz eingeht.

6.2.1.3.3 Ausfertigung der Gesetze

Die Regierung ist verpflichtet, das verabschiedete Gesetz unverzüglich nach Erhalt des Reichstagsschreibens zu unterzeichnen, auszufertigen und in der offiziellen Gesetzessammlung (Svensk Författningssamling, SFS) zu veröffentlichen. (Vgl. Ebd: 119)

6.3 Schweden und die EU

Schweden ist seit 1995 Mitglied der Europäischen Union und hat sich damit dem EU- und EG-Vertrag, den Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen und Empfehlungen, die von den Organen der EU erlassen werden, sowie den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs verpflichtet.²⁷

Eine Richtlinie ist ein Rechtsakt, durch den alle EU-Länder verpflichtet werden, ein bestimmtes Ergebnis zu erreichen, ohne dass ihnen vorgeschrieben wird, auf welchem Weg dies zu geschehen hat. Eine Verordnung ist ein Rechtsakt, der in allen EU-Ländern unmittelbar geltendes Recht ist und eine Entscheidung ist ein verbindlicher Rechtsakt, der sich an ein EU-Land, an eine Einzelperson oder ein Unternehmen richten kann.²⁸ Daneben gibt es noch Mitteilungen, Grünbücher, Weißbücher und Empfehlungen, Stellungnahmen und Entschlüsse. Eine Mitteilung ist ein Vorschlag der Europäischen Kommission für einen Rechtsakt. Ein Grünbuch ist ein Diskussionspapier, das die Debatte zu einem bestimmten Thema anregen und einen Konsultationsprozess einleiten soll. Das Weißbuch folgt häufig auf ein Grünbuch und ist ein Referenzdokument zu einer bestimmten Fragestellung mit Lösungsansätzen. Empfehlungen, Stellungnahmen und Entschlüsse sind nicht bindende Erklärungen.²⁹

²⁷ Vgl. <http://www.sweden.se/de/Startseite/Arbeiten-leben/Fakten/Das-schwedische-Regierungssystem/>

²⁸ Vgl. http://europa.eu/documentation/faq/index_de.htm

²⁹ Ebd.

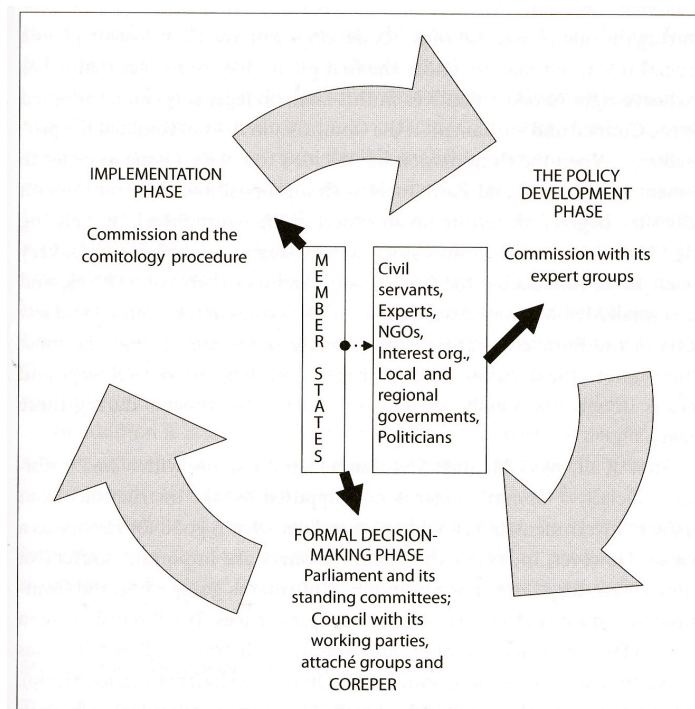
Ein Teil der Gesetzgebung, die Schweden betrifft, erfolgt innerhalb der Union. Rund ein Drittel der von der Regierung vorgelegten Gesetzesentwürfe geht auf die Implementation von EU-Recht zurück. (Vgl. Hegeland 2001, zitiert in Jann/Tiessen 2008: 127)

Der Policy-Prozess der EU wird oft, anlehnend den Phasen des Policy-Cycles, als Kreis oder Kette beschrieben. Prinzipiell wird der Policy-Making Prozess auf europäischer Ebene in drei Phasen geteilt (siehe Abb. 3): die Phase der Politikentwicklung, einer Entscheidungsphase und der Implementierungsphase. In der ersten Phase geht es vor allem um Agenda-Setting und die Vorbereitung von Vorschlägen. Der europäischen Kommission kommt hier eine entscheidende Rolle zu, da sie alleinig über das Recht verfügt, initiativ tätig zu werden.

In der zweiten Phase wird der Vorschlag der Kommission, nach der Anhörung einer von ihr eingesetzten Expertengruppe und internen Diskussionen, an den Rat der EU und das europäische Parlament für eine formale Entscheidung weitergeleitet. Alle drei Hauptinstitutionen der EU, der Rat der EU, das Parlament und die Kommission, sind in dieser Phase aktiv, das Sagen hat aber hauptsächlich der Rat der EU und mit zunehmendem Maße auch das Parlament.

Die letzte Phase der Implementierung beschäftigt sich mit der Interpretation und Exekution der Entscheidungen. Sie kann eigentlich in drei Unterphasen gegliedert werden: Die Definition der Regeln für die Implementierung, die Anwendung der Regeln der Implementierung und die Evaluierung der eingeführten Policy. (Vgl. Pedler/Schäfer 1996, zitiert in: Larsson/Bäck 2008: 246)

Abb. 3: Gesetzgebung in der Europäischen Union



Quelle: Larsson/Bäck 2008: 245

Die Einflussmöglichkeiten der schwedischen Regierung auf EU-Politik sind für das eher kleine EU-Mitgliedsland beschränkt. Doch gewinnen, wie auch in allen anderen Ländern, andere AkteurInnen und Akteursgruppen an Bedeutung. Die nationale Regierung bietet einen wichtigen Kanal für Interessensgruppen.

„Political parties, especially the opposition, interest organisations, sub-governments, the media, experts can all have a say. Nowadays, as opposed to how it used to be, the Government has much less control over how domestic actors and institutions interact with its European equivalents. However, it is striking how important the role of national Government and its administration is as a channel for interest groups. A dual strategy is often used by private organisations and local governments, namely influencing the national government while at the same time directly lobbying at the EU institutions.“ (Larsson/Bäck 2008: 252)

Manche Gesetze, die in der EU verabschiedet werden, werden in Schweden direkt umgesetzt. Andere wiederum müssen das schwedische Gesetzgebungsverfahren durchlaufen.³⁰ Dabei werden sie wie ein nationaler Gesetzesentwurf behandelt, lediglich das Kommissionsverfahren fällt weg. Der Gesetzesentwurf wird zuerst an den zuständigen Fachausschuss weitergeleitet, dieser erarbeitet dann eine Entscheidungsvorlage, die im Plenum verabschiedet wird.

Das Reichtagsgesetz verpflichtet die Fachausschüsse, die Arbeit der Europäischen Union in ihrem jeweiligen Fachgebiet zu verfolgen und zu beobachten.

Zwischen 800 und 1.000 Vorlagen der EU-Kommission, darunter Gesetzesvorschläge, Grün- und Weißbücher, erhält der Reichstag jährlich durch die Regierung. (Vgl. Hegeland 2001, zitiert in Jann/Tiessen 2008: 127) Die Regierung ist verpflichtet, den Reichstag über die Arbeit der Europäischen Union zu informieren. Bei wichtigen Vorschlägen der EU ist sie laut Reichtagsgesetz außerdem verpflichtet, eine Stellungnahme mit zusätzlichen Informationen und eine Einschätzung abzugeben. Die Regierung hat außerdem die Aufgabe, einmal jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeiten in der EU abzugeben.

Der so genannte Europaausschuss (EU-nämnden) wurde nach dänischem Vorbild geschaffen und spielt eine besondere Rolle in der schwedischen EU-Arbeit. Der Ausschuss besteht aus 17 Mitgliedern und 30 StellvertreterInnen, die gleichzeitig Mitglieder in den Fachausschüssen sind. Die zentrale Aufgabe des Europaausschusses ist es, das Verhalten der Regierung im EU-Ministerrat zu beeinflussen. (Vgl. Jann/Tiessen 2008: 128) Die Entscheidungen des EU-Ausschusses sind war nicht rechtlich, jedoch politisch bindend. Der Europaausschuss erscheint laut Ekgren und Sundelius

³⁰ Vgl. <http://www.regeringen.se/sb/d/9403/a/86375> (2011-11-30)

als „[...] geeignetes Instrument, um die Balance zwischen Demokratie und Offenheit auf der einen und den Anforderungen an die Exekutive als Gesetzgeber in der EU auf der anderen Seite zu wahren.“ (Ekgren/Sundelius 1998: 137)

7. Die Reform Kvinnofrid

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, dient mir die Reform Kvinnofrid (deutsch: Frauenfriede) als konkretes Beispiel zur Untersuchung der in diesem Rahmen entstandenen Gesetze. Der Titel der Reform ist zurückzuführen auf das Mittelalter und deutet die Intention an, „Frauen in Frieden zu lassen“.

Die drei zentralen Punkte der Kvinnofrid-Reform waren 1.) eine verschärfte Gesetzgebung, um zum Ausdruck zu bringen, dass Gewalt gegen Frauen in der Gesellschaft nicht akzeptiert wird; 2.) vorbeugende Maßnahmen, um Männergewalt gegen Frauen in Zukunft zu verhindern z.B. durch das Forcieren positiver männlicher Rollenbilder und der Betreuung gewalttätiger Männer; und 3.) Schulungen der zuständigen Stellen, um den betroffenen Frauen bestmögliche Aufnahme bieten zu können.³¹

Das Kapitel bezieht sich auf die im Rahmen der Reform entstandenen Gesetze der groben Verletzung der Integrität der Frau und des Verbots des Erwerbs sexueller Dienstleistungen, die Mitte 1998 bzw. Anfang 1999 in Kraft getreten sind, und versucht, den unter 5.2 theoretisch beschriebenen Gesetzgebungsprozess in Schweden an Hand dieser konkreten Beispiele nachzuzeichnen. Es soll deutlich werden, wie und unter wem die zwei ausschlaggebenden Kommissionen zu Beginn der 1990er eingerichtet wurden, wie die Ergebnisse und Teilergebnisse der Kommissionen aussehen, wer ins Remiss-Verfahren eingebunden wurde, wie die Gesetzesvorlage der Regierung aussah und wie die daraus entstandenen Gesetze letztlich formuliert wurden.

In den nächsten Kapiteln wird es schließlich darum gehen, den Einfluss der Frauenbewegung, der Vereinten Nationen und der Europäischen Union zu untersuchen und zu klären ob die Entstehung der Gewaltschutzgesetze in Schweden als Beispiel für Participatory und Multilevel Governance gelten.

7.1 Die eingerichteten Kommissionen

Ausgangspunkt der großen Reform waren die 1993 von der schwedischen Regierung unter Sozial- und Gleichstellungsminister Bengt Westerberg eingerichteten Kommissionen über Gewalt gegen Frauen (kvinnovåldskommission) und der so genannte Prostitutionsausschuss (Prostitutionsutredning). Die schwedische Regierung war bzw. ist der Auffassung, dass es einen Zusammenhang zwischen Männergewalt gegen Frauen und Prostitution gibt, da die Beziehung zwischen Männern und Frauen ihrer Meinung nach in beiden Fällen im Vordergrund steht.

³¹ Vgl. Ebd.

7.1.1 Kommission über Gewalt gegen Frauen

Die Aufgabe der Kommission war es, Fragen der Gewalt gegen Frauen aus einer weiblichen Perspektive zu überprüfen und greifende Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Form von Gewalt zu erarbeiten.³²

Im März 1994 hat die Kommission einen ersten Teilbericht (SOU 1994:56) mit dem Titel „Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats“ (deutsch: „Ein Zentrum für vergewaltigte und misshandelte Frauen“) vorgelegt, welcher, wie der Titel schon sagt, die Einrichtung eines Zentrums für Gewaltopfer fordert. Daraufhin hat die Regierung im Mai 1994 für das Jahr 1994/95 ein Budget von drei Millionen Kronen (~ € 300.00.-) beschlossen und das Rikskvinnocentrum an der Universitätsklinik Uppsala eingerichtet (s. Kapitel 3)

Im Juni 1995 hat die Kommission ihren Schlussbericht „Kvinnofrid“ (SOU 1995:60) vorgelegt, der anschließend durch das Remiss-Verfahren lief, in welchem Verwaltungen und Interessensgruppen, die in Zukunft von den möglichen Gesetzesänderungen betroffen sein könnten, die Möglichkeit hatten, den Bericht zu kommentieren.

Im Abschlussbericht wurde zusammengefasst, dass in den letzten Jahren bereits verschiedene Maßnahmen unternommen wurden, um die Unterstützung der Opfer zu erhöhen, allerdings immer noch Handlungsbedarf bestünde. Insbesondere im Bezug auf die Unterstützung und Hilfe für Frauen, die Opfer von Gewalt und anderem Missbrauch wurden, und im Bezug auf Maßnahmen, um Gewalt gegen Frauen und v.a. die Wiederholung von Gewalt zu verhindern.³³

Der Bericht schlägt gesetzliche Änderungen in mehreren Bereichen vor, stellt aber fest, dass Gesetzgebung allein nicht ausreicht, um dem Problem der Gewalt gegen Frauen gerecht zu werden. Bei den Empfehlungen geht die Kommission von Gewalttaten gegen Frauen aus, die von einem ihr nahestehenden Mann verübt werden.³⁴

In Kapitel zwei des Abschlussberichtes beschäftigt sich die Kommission mit internationalen Aktivitäten in Bezug auf verschiedene Fragen im Zusammenhang mit Gewalt gegen Frauen und empfiehlt, die Öffentlichkeit über internationale Aktivitäten im Kampf gegen Gewalt gegen Frauen in Kenntnis zu setzen. Dieses In-Kenntnis-Setzen habe eine informierende und bildende Funktion

³² <http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/51/22/1c1f1520.pdf> (2011-12-15)

³³ Vgl. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/51/22/1c1f1520.pdf> (2011-12-15)

³⁴ Ebd.

und würde zur stärkeren Sensibilisierung der Öffentlichkeit gegenüber dem Thema beitragen und verdeutlichen, dass Gewalt gegen Frauen ein ernstzunehmendes gesellschaftliches Problem ist.³⁵

Als ersten Schritt hat die Kommission in ihrem Bericht einige bedeutende UN- und EU-Dokumente über Maßnahmen gegen Gewalt gegen Frauen ins Schwedische übersetzen und veröffentlichen lassen und vorgeschlagen, dass alle weiteren internationalen Dokumente mit Bezug auf Gewalt gegen Frauen ins Schwedische übersetzt und veröffentlicht werden sollten.

In Kapitel drei werden statistische Daten über Gewalt gegen Frauen ausgewiesen, wobei betont wird, dass ein Großteil der Gewalt gegen Frauen im Verborgenen stattfindet und die offiziellen Statistiken nur einen kleinen Anteil der Gewaltdelikte gegen Frauen aufzeigen.

Die Kommission empfiehlt verschiedene Maßnahmen, die in der Lage sind eine bessere Grundlage für die Abschätzung des Ausmaßes von Gewalt gegen Frauen geben zu können, um damit zum einen Maßnahmen einzuleiten, die benötigt werden und zum anderen auch, um die Kosten von Männergewalt einschätzen zu können.³⁶

In Kapitel vier beschäftigt sich die Kommission mit Maßnahmen, die Gewalt gegen Frauen schließlich verhindern können. Historische Pfade und ein paar Ansatzpunkte, um sich dem Thema zu nähern, werden erläutert. Die Kommission stellt fest, dass weitere Forschung über Gewalt gegen Frauen nötig ist und empfiehlt der Regierung, die zuständige Behörde mit der Ausarbeitung eines Plans zu beauftragen, wie eine solche Entwicklung zu Stande kommen könnte. V.a. im Bereich der Gewaltpornographie wünscht sich die Kommission weitere Forschung, um den möglichen Zusammenhang zwischen gewalttätiger Pornographie und Gewalt gegen Frauen zu beleuchten.

Die Kommission wünscht sich außerdem, dass das öffentliche Bewusstsein für das soziale Problem der Gewalt geschärft wird. Sie bezieht sich hier auf TV-Kampagnen aus Kanada und England, die von den zuständigen Behörden produziert wurden, um die Öffentlichkeit über das Ausmaß und die Ursachen von Gewalt zu informieren. Nachdem in den beiden erwähnten Ländern laut Kommissionsbericht davon ausgegangen wird, dass die Kampagnen die öffentliche Meinung zu solcher Gewalt positiv beeinflusst hat, schlägt die Kommission der Regierung eine ähnliche Kampagne in Schweden vor. Außerdem sollten Modelle entwickelt werden, um das Thema im Schulunterricht oder in Jugendeinrichtungen zu behandeln.³⁷

Im fünften Kapitel widmet sich die Kommission den sozialen Diensten bzw. Einrichtungen und fordert auch hier eine Erhöhung des Bewusstseins für Gewalt gegen Frauen, deren Häufigkeit,

³⁵ Ebd.

³⁶ Ebd.

³⁷ Ebd.

Ursachen und Konsequenzen. Im Bezug auf das Gesundheitswesen wünscht sich die Kommission mehr Einrichtungen nach dem Beispiel in Uppsala. Vor allem der Zugang zu Psychotherapien für Gewaltopfer soll erweitert werden.

Die Kommission betont außerdem die Wichtigkeit von Frauenhäusern und ihrer Funktion als Schutz- und Zufluchtsort für gefährdete und geschädigte Frauen und sieht in den mangelnden Ressourcen das größte Problem, wirksame Hilfe leisten zu können. Sie schlägt der Regierung vor, den Staatsbeitrag für lokale Frauenhäuser um drei Millionen Kronen auf 13 Millionen Kronen pro Jahr (~ € 1.300.000.-) zu erhöhen. 13 Millionen Kronen entsprechen ungefähr der Hälfte des Beitrags, den Frauenhäuser von ihren Kommunen und anderen Gebern zusammen erhalten.³⁸

Kapitel acht beschäftigt sich mit der Rolle von Polizei und Justiz. Der Polizei wird empfohlen, Maßnahmen zu entwickeln, wie mit gewaltbetroffenen Frauen umzugehen sei. Außerdem wird ihr nahe gelegt, eine Informationsbroschüre für gewaltbetroffene und misshandelte Frauen zu erstellen. Die Kommission schlägt außerdem ein Experiment in Bezug auf Intensivüberwachung mit elektronischer Kontrolle für Männer vor, die die einstweilige Verfügung und das Besuchsverbot missachten. In speziellen Fällen sollten Frauen außerdem einen Leibwächter zur Verfügung gestellt bekommen, wenn alle anderen Maßnahmen, um sie vor Gewalt zu schützen, nicht greifen.

Polizei und Staatsanwaltschaft haben der Kommission nach oft eine vorgefertigte Meinung bezüglich Gewalt in Paarbeziehungen, was ihre Bereitschaft, solche Fälle zu untersuchen und zu verfolgen, einschränkt. Ist die Frau nicht bereit an den Untersuchungen teilzunehmen, werden Fälle schnell niedergelegt. Die Kommission ist der Meinung, dass die Staatsanwaltschaft anstelle der Polizei der Ermittler in Fällen von Männergewalt gegen Frauen sein sollte.

Der Bericht schlägt außerdem eine Vielzahl von Änderungen und neue Strafbestimmungen vor, so z.B. sprachliche Änderungen im Sexualstrafrecht, um den Gesetzestext realistischer auszuformulieren. An Stelle des Begriffs „Geschlechtsverkehr“ wünscht sich die Kommission die Verwendung von „Sexueller Ausbeutung“, da der erste Begriff die Idee eines freiwilligen und gegenseitigen sexuellen Akts zwischen zwei Menschen impliziere und das Element der Gegenseitigkeit im Falle von Vergewaltigung und sexuellem Missbrauch ausgeschlossen werden müsse.³⁹

Da vor allem Frauen häufig Opfer von Übergriffen und verschiedenen Verstößen gegen ihre Freiheit und ihren Frieden werden, sieht die Kommission die geschlechterneutrale Formulierung in einigen

³⁸ Ebd.

³⁹ Ebd.

Gesetzestexten als realitätsfern und wünscht sich auch hier sprachliche Änderungen zum Zwecke der Anpassung an die Realität.⁴⁰

Neben diesen Änderungen schlägt die Kommission die Einführung eines neuen Strafbestands im Strafgesetzbuch vor: Kvinnofrid. Die Bestimmung bezieht sich auf Frauen, die lange Zeit in einer Gewaltbeziehung leben bzw. gelebt haben und deren Alltag aus Gewalt und Drohungen besteht bzw. bestanden hat. Grundlage dieser Forderung ist die Sichtweise, dass Übergriffe gegen Frauen oft als Prozess stattfinden bzw. von gewaltbetroffenen Frauen als Prozesse mit tiefgreifenden Konsequenzen beschrieben werden. In diesen Gewaltprozessen sind betroffene Frauen nicht nur Opfer einer Vielzahl von bereits kriminalisierten Taten (wie z.B. Vergewaltigung), sondern auch Opfer von Taten, die vom Gesetz nicht erfasst werden, z.B. durch das Wegnehmen von Schlüsseln und Telefon und durch das Verbot, FreundInnen zu treffen.⁴¹

Die neue Bestimmung zielt konkret gegen Männergewalt gegen Frauen und soll es den Gerichten ermöglichen, den Täter für strafbare Handlungen gemeinsam mit anderen Handlungen, die das Selbstwertgefühl und die Integrität der Frau bzw. des Opfers schädigen, zu verurteilen.

7.1.2 Prostitutionsausschuss

Die Aufgabe dieses Ausschusses war es, einen Überblick über gesellschaftliche Maßnahmen gegen Prostitution zu schaffen und u.a. zu erarbeiten, wie Prostitution in der Gesellschaft besser bzw. wirksamer bekämpft werden kann.

Im März 1995 hat die Kommission ihren Schlussbericht (SOU 1995:15) mit dem Titel „Könshandeln“ (deutsch: Der Sexhandel) vorgelegt, welcher die Kriminalisierung des Handels von und mit Sex, d.h. sowohl den Erwerb als auch den Verkauf sexueller Dienstleistungen, vorschlägt.⁴²

Der Ausschuss hält in seinem Abschlussbericht fest, dass es den Handel mit Sex bzw. Prostitution zu allen Zeiten gegeben hat, aber dass er sich mit der Gesellschaft verändert und immer wieder neue Formen zu Tage treten. Am Ende des 20. Jahrhunderts ist der Handel mit Sex von Migration von Frauen aus der Dritten Welt und Osteuropa in westeuropäische, nordamerikanische und japanische Bordelle, von europäischem Sextourismus nach Thailand und Sri Lanka und von internationalem Frauenhandel, so genanntem human trafficking, geprägt. Außerdem tauchen neue Formen wie

⁴⁰ Ebd.

⁴¹ Ebd.

⁴² Vgl. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/51/23/5ceff4b3.pdf>

Telefonsex, Sex über Datendisketten und CD-Roms auf. Aufgrund dieser „Globalisierung von Sexhandel“ betont die Kommission die Wichtigkeit von internationaler Zusammenarbeit.⁴³

Laut Schätzungen der Kommission verkaufen jährlich 2.500 Frauen in Schweden sexuelle Dienste, davon 650 in Straßenprostitution und der Rest davon in weniger sichtbaren Einrichtungen wie z.B. in Massagesalons, in Wohnungen, im Escort-Service oder als Call-Girl. Mit den Zahlen des Untersuchungsausschusses zu Prostitution aus dem Jahr 1977 berechnet die Kommission 50 verschiedene männliche Kunden pro Frau und Jahr, d.h. 125.000 Fälle von gekauftem Sex jährlich. Dazu kommt die Zahl der sexuellen Dienste, die Männer bei Männern kaufen. Demnach ist die Zahl des Handels mit Sex in Schweden nach einem Rückgang am Ende der 1980er und Beginn der 1990er Jahre zum Untersuchungszeitpunkt, d.h. Mitte der 1990er wieder angestiegen.⁴⁴ Zugenommen hat laut Kommission außerdem die Anzahl der psychischen Störungen bei Prostituierten und der Anteil an ausländischen Frauen. Die Hälfte der Frauen auf dem Straßenstrich neigen laut Kommission zu Alkoholmissbrauch und zum übermäßigen Konsum von Beruhigungstabletten. Viele der Prostituierten erleiden Gewalt und Missbrauch. Sexhandel schadet laut Kommission aber auch der Gesellschaft insgesamt. Dass Männer den Zugang zum weiblichen Geschlecht kaufen können, um ihre eigenen sexuellen Bedürfnisse zu befriedigen, steht im Konflikt mit der Auffassung, dass Frauen und Männer gleich viel wert sind und strebt gegen die Bemühungen, volle Gleichstellung zwischen Männern und Frauen zu erlangen. Laut Kommission muss sich das Bewusstsein durchsetzen, dass Sexualität keine Handelsware ist.

Die Kommission konstatiert außerdem einen Zusammenhang zwischen Pornografie und Prostitution, zum einen weil Kunden von sexuellen Diensten oft Konsumenten von Pornografie sind und sich dort Anregungen und Inspiration zu sexuellen Diensten holen, die die Prostituierten dann ausführen sollen und zum anderen, weil Pornodarstellerinnen oft auch sexuelle Dienste verkaufen.⁴⁵ Um aufzuzeigen, dass der Handel mit Sexualität in Schweden gesellschaftlich nicht akzeptiert wird, fordert die Kommission ein Verbot des Erwerbs und Verkaufs sexueller Dienstleistungen. Bei Verstoß schlägt sie eine Geldstrafe oder eine Haftstrafe bis zu sechs Monaten vor.

7.2 Remiss-Verfahren

Sowohl der Abschlussbericht der Kommission „Gewalt gegen Frauen“ als auch der des Prostitutionsausschusses liefen, wie im schwedischen Gesetzgebungsverfahren üblich, nach deren

⁴³ Ebd.

⁴⁴ Ebd.

⁴⁵ Ebd.

ersten Vorlage durch das Remiss-Verfahren. Die Berichte wurden in diesem Rahmen einer Vielzahl von Institutionen, Vereinen und Gruppen vorgelegt. Im Falle des Berichts der „kvinnovåldskommission“ z.B. dem Fredrika-Bremer-Verein, dem Schul- und Hochschulwerk, dem Gleichstellungs-Ombudsmann, der sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Göteborg, dem schwedischen RichterInnenverband, dem Jugendvorstand, dem Vorstand der schwedischen Kirche, dem Vorstand der Reichspolizei, dem Stockholmer Amtsgericht und der Universitätsklinik Uppsala. Im Falle des Berichts des Prostitutionsausschusses wurden unter vielen anderen die diversen Amtsgerichte und Polizeibehörden, das schwedische UNICEF-Komitee, der Rat über Gewalt in den Medien, der Reichsverband für sexuelle Erziehung, die rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Uppsala, die Frauen-Stiftung und der Reichsverband für sexuelle Gleichberechtigung ins Remiss-Verfahren einbezogen.

Die Rückmeldungen waren in beiden Fällen gemischt und wurden von der Regierung in der darauf folgenden Regierungsvorlage „Kvinnofrid“ (Regeringens Proposition 1997/98:55) wie folgt zusammengefasst: Im Bezug auf die Einführung des neuen Strafbestands „Kvinnofrid“ mit der Möglichkeit, Täter für strafbare Handlungen gemeinsam mit anderen Handlungen, die das Selbstwertgefühl und die Integrität der Frau bzw. des Opfers schädigen, zu verurteilen, lehnten über die Hälfte der Befragten den Vorschlag unter Berufung auf erhebliche Probleme bei der Umsetzung ab. Mehrere Instanzen empfanden die Mindeststrafe (Freiheitsentzug von einem Jahr) als zu hoch, v.a. in Anbetracht dessen, dass viele betroffene Handlungen bis dahin nicht strafbar waren. Auch die Aufhebung der geschlechtsneutralen Formulierung in der neuen Bestimmung wurden von einigen Instanzen kritisiert.⁴⁶

Im Bezug auf das Verbot des Verkaufs und Erwerbs sexueller Dienstleistungen schlossen sich die Frauen-Stiftung und die Stockholmer Polizeibehörde dem Vorschlag der Kommission an. Der Großteil der befragten Instanzen lehnte das vorgeschlagene Gesetz aber entweder ganz ab, oder forderte nur das einseitige Verbot des Erwerbs und nicht auch des Verkaufs sexueller Dienste.⁴⁷

7.3 Regierungsvorlage Kvinnofrid

Am 5. Februar 1998 hat die Regierung unter Ministerpräsident Göran Persson die 225-seitige Regierungsvorlage „Kvinnofrid“ (Regeringens Proposition 1997/98:55) dem Reichstag vorgelegt.

⁴⁶ Vgl. Regeringens Proposition 1997/98:55 Kvinnofrid S. 74
<http://www.regeringen.se/content/1/c4/22/66/5406e038.pdf>

⁴⁷ Vgl. Regeringens Proposition 1997/98:55 Kvinnofrid S. 100
<http://www.regeringen.se/content/1/c4/22/66/5406e038.pdf>

Die Proposition behandelt Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, Prostitution und sexueller Belästigung am Arbeitsplatz.

In der Proposition nimmt die Regierung einleitend Stellung zur Ausgangslage in Schweden und betont den hohen Grad an Gleichstellung der Geschlechter, die hohe Präsenz von Frauen im Reichstag, in der Regierung und in den Kommunen und die hohe Erwerbsquote von Frauen. Trotzdem sieht die Regierung ein Ungleichgewicht der Machtbeziehung zwischen Männern und Frauen und in Männergewalt gegen Frauen im sozialen Nahraum das extremste Beispiel für ein solches Ungleichgewicht. Männergewalt gegen Frauen beruhe noch immer auf den Vorurteilen und der Vorstellung von männlicher Über- und weiblicher Unterordnung. Männergewalt gegen Frauen ist laut schwedischer Regierung daher als gesellschaftliches Problem aufzufassen, welches es auf mehreren Ebenen zu bekämpfen gilt.⁴⁸

Bei der Definition von Gewalt gegen Frauen bezieht sich auch die schwedische Regierung auf die weit verbreitete und von mir unter Punkt 2.2 zitierte Definition der Vereinten Nationen.

Die Regierung geht davon aus, dass Gewalt gegen Frauen auf einer breiten Front bekämpft werden muss, um zum Verschwinden gebracht zu werden. Drei wesentliche Aspekte im Kampf gegen Gewalt sind laut Regierung nötig: erstens die Verschärfung von Gesetzen, zweitens präventive Maßnahmen zur Verhinderung von Männergewalt gegen Frauen und drittens adäquate Behandlung für Gewaltopfer durch Behörden und andere Einrichtungen, mit denen sie in Kontakt kommen.

In der Vorlage wird betont, dass neue Gesetze bzw. die Verschärfung von Gesetzen eine wichtige Maßnahme im Kampf gegen Gewalt gegen Frauen, Prostitution und sexuelle Belästigung darstellt, um die Inakzeptanz solcher Gewalt in der Gesellschaft aufzuzeigen und die Sicherheit der Opfer zu erhöhen. Gleichzeitig wird festgehalten, dass Gesetze nur eine von vielen Maßnahmen im Kampf gegen Gewalt sein können.⁴⁹ Obwohl Unterstützung, Hilfe und Schutz für Frauen im Vordergrund stehen müssten, sind vorbeugende Maßnahmen wie z.B. das Forcieren männlicher Vorbilder und andere meinungsbildende Maßnahmen laut Regierung nötig, um männliche Gewalt schon vorab zu verhindern und das Problem in den Griff zu bekommen.⁵⁰

⁴⁸ Vgl. Regeringens Proposition 1997/98: 55 Kvinnofrid
<http://www.regeringen.se/content/1/c4/22/66/5406e038.pdf> S.20f.

⁴⁹ Vgl. Regeringens Proposition 1997/98:55 Kvinnofrid S. 23
<http://www.regeringen.se/content/1/c4/22/66/5406e038.pdf>

⁵⁰ Vgl. Regeringens Proposition 1997/98: 55 Kvinnofrid
<http://www.regeringen.se/content/1/c4/22/66/5406e038.pdf> S.23

Um von Gewalt betroffene Frauen angemessen zu betreuen, schlägt die Regierung vor das Wissen der Behörden z.B. durch Schulungen und Fortbildungen zu erhöhen. Außerdem plant sie die Einrichtung eines nationalen Krisentelefon und eine Erhöhung der Unterstützung für Frauenhäuser. Einer der wichtigsten Punkte der Proposition Kvinnofrid ist die Einführung des von der Kommission vorgeschlagenen neuen Gesetzes im Strafgesetzbuch, das wiederholte strafbare Handlungen gegen nahe angehörige Frauen (grovt kvinnofridskränkning) aber auch Kinder und andere nahestehende Personen im sozialen Nahraum (grovt fridskränkning) einschließt und mit Freiheitsentzug von mindestens sechs Monaten bis maximal sechs Jahren bestraft werden soll.⁵¹ Im Gegensatz zum Vorschlag der Kommission, bezieht sich die Regierungsvorlage auf bereits strafbare Handlungen. Wenn ein Mann bestimmte Straftaten gegen eine Frau, mit der er verheiratet ist oder war oder mit der er in einem anderen nahen Verhältnis steht, begeht z.B. Körperverletzung, widerrechtliche Drohung, sexuelle oder andere Belästigung oder sexuelle Ausbeutung, kann er für die grobe Verletzung der weiblichen Integrität verurteilt werden.⁵² Die neue Regelung soll es ermöglichen, die gesamte Situation der misshandelten Frau zu berücksichtigen und grenzt nicht aus, dass der Täter z.B. für schwere Körperverletzung und Vergewaltigung gleichzeitig verurteilt werden kann. Über den Vorschlag der Kommission hinaus soll das Gesetz außerdem auch in anderen Fällen von Gewalt gegen nahe Angehörige z.B. gegen Kinder, Eltern oder Geschwister zur Anwendung kommen.⁵³

In einer geschlechtergerechten Gesellschaft, in der Frauen und Männer die gleichen Rechte, Pflichten und Möglichkeiten haben, darf es laut Regierungsvorlage weder Gewalt gegen Frauen, noch Prostitution geben, weder zu Hause, noch auf öffentlichen Straßen und Plätzen oder dem Arbeitsplatz.⁵⁴ Einen weiteren wichtigen Punkt nimmt daher die Bestimmung des Verbots des Erwerbs sexueller Dienstleistungen ein. Im Gegensatz zum Vorschlag der Kommission soll nur der Erwerb solcher Dienstleistungen, d.h. der Kunde und nicht die Verkäuferin, d.h. die Prostituierte bestraft werden. Die Bestrafung ist in Form einer Geldstrafe oder von Freiheitsentzug von bis zu sechs Monaten vorgesehen. Auch die versuchte Straftat soll laut Regierungsvorlage strafbar

⁵¹ Vgl. Regeringens Proposition 1997/98: 55 Kvinnofrid
<http://www.regeringen.se/content/1/c4/22/66/5406e038.pdf> S. 74

⁵² Vgl. http://www.euowrc.org/01.euowrc/11.euowrc_sv/05.sv_ewrc.htm

⁵³ Ebd.

⁵⁴ Vgl. Regeringens Proposition 1997/98: 55 Kvinnofrid
<http://www.regeringen.se/content/1/c4/22/66/5406e038.pdf> S.22

gemacht werden. Die Straftat umfasst den Erwerb aller sexuellen Dienstleistungen, sei es auf der Straße, in Bordellen oder in so genannten Massage-Instituten.⁵⁵

Die Regierung vertritt die Auffassung, dass es nicht sinnvoll ist, die Person, die eine sexuelle Dienstleistung verkauft, d.h. die Prostituierte, zu bestrafen. Prostituierte werden als Opfer von Gewalt und Ausbeutung derer gesehen, die ihren Sexualtrieb durch den Erwerb solcher Leistungen befriedigen wollen. Die Gesetzesänderung soll Prostituierten ermöglichen, sich Hilfe zu suchen und ihr Leben zu ändern ohne dabei Gefahr laufen zu müssen, für ihre Aktivität als Prostituierte bestraft zu werden.⁵⁶

Die Regierung geht in der Vorlage auch auf die internationale Perspektive im Kampf gegen Gewalt ein und betont die Wichtigkeit von CEDAW und der Interpretation von Frauenrechten als Menschenrechten.⁵⁷ Auch auf die Rolle des Europarates mit einer speziellen Arbeitsgruppe aus Experten zu Fragen von Gewalt gegen Frauen und das 1997 abgehaltene Seminar in Straßburg zum selben Thema und die Gleichstellungskonferenz der dementsprechenden Minister im November des selben Jahres in Istanbul wird in der Proposition eingegangen.

Aber auch die Wichtigkeit internationaler Zusammenarbeit wird betont, so z.B. der vom nordischen Ministerrat durch die nordischen GleichstellungsministerInnen im August 1997 gemeinsam verabschiedete dreijährige Handlungsplan zum Thema „Männer und Gleichstellung“ mit einem zentralen Kapitel zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen oder das nordisch-baltische Programm der Zusammenarbeit in Gleichstellungsfragen zwischen nordischen GleichstellungsministerInnen und baltischen MinisterInnen vom Dezember 1997, das u.a. auch auf Fragen zum Kampf gegen Männergewalt gegen Frauen eingeht.⁵⁸

7.4 Die Gesetze

Im Mai bzw. Juni 1998 stimmte der Reichstag für die Einführung der beiden neuen Straftatbestände. Die grobe Verletzung der (weiblichen) Integrität wurde im Strafgesetzbuch (brottsbalk) Kapitel 4 „Om brott mot frihet och frid“ (deutsch: Über Verbrechen gegen Freiheit und Frieden), als §4a eingeführt und trat am 1. Juli 1998 in Kraft. Die neue Bestimmung besagt, dass eine Person, die eine wiederholte Straftat nach Kapitel 4, Kapitel 5 (Verbrechen gegen Leben und

⁵⁵ Ebd.

⁵⁶ Ebd.

⁵⁷ Vgl. Regeringens Proposition 1997/98: 55 Kvinnofrid
<http://www.regeringen.se/content/1/c4/22/66/5406e038.pdf> S.24

⁵⁸ Vgl. Regeringens Proposition 1997/98: 55
Kvinnofrid <http://www.regeringen.se/content/1/c4/22/66/5406e038.pdf> S.25

Gesundheit) oder Kapitel 6 (Sexualverbrechen) gegen eine nahstehende Person oder eine früher nahstehende Person begeht, und damit wiederholt Gewalt gegen die Integrität der betroffenen Personen begangen und ihr Selbstbewusstsein beschädigt hat, für die grobe Verletzung der Integrität für mindestens sechs Monate und maximal sechs Jahre verurteilt werden kann.⁵⁹ Wenn die beschriebene Straftat von einem Mann gegen eine Frau begangen wird, mit der er entweder verheiratet oder in einer ähnlichen Paarbeziehung ist oder war, kann er für die grobe Verletzung der weiblichen Integrität im selben Ausmaß verurteilt werden.

Das Gesetz über das Verbot des Erwerbs sexueller Dienstleistungen trat am 1. Januar 1999 in Kraft. Es besagt, dass eine Person, die sich gegen Entgelt eine vorübergehende sexuelle Beziehung erwirbt – insofern die Tat nicht nach Strafgesetzbuch geregelt ist – für den Kauf einer sexuellen Dienstleistung zu einer Geldstrafe oder einer Freiheitsstrafe von höchstens sechs Monaten verurteilt werden kann. Für den Versuch des Erwerbs kann die Person nach Strafgesetzbuch, Kapitel 23 (Versuch, Vorbereitung, Verschwörung und Komplizenschaft bei Verbrechen) verurteilt werden.⁶⁰

⁵⁹ Vgl. <http://www.riksdagen.se/webbnav/?nid=3911&bet=1962:700#K4>

⁶⁰ Vgl. <http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=1998:408&format=text>

8. Die Rolle der schwedischen Frauenbewegung: vom Phänomen Gewalt gegen Frauen zum Problem

Wie bereits in Kapitel 5 dargestellt, fängt Politik mit der Artikulation und Definition von Problemen an. So beruhen auch die Gewaltschutzgesetze in Schweden auf der Tatsache, dass Gewalt gegen Frauen und die Wichtigkeit des (politischen) Handelns in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erkannt wurden. Mittlerweile ist unumstritten, dass die zweite Welle der Frauenbewegung, auch ‚neue‘ Frauenbewegungen genannt, durch die Thematisierung und Problematisierung dieses ‚Phänomens‘ wesentlich zu diesem ersten Schritt beigetragen hat.

Trotz der frühen Versuche einer Gleichstellungspolitik etablierte und verbreitete sich die ‚neue‘ Frauenbewegung auch in Schweden als Protest gegen die vorherrschenden Strukturen männlicher Dominanz über Frauen. Die geplante Gleichstellung hatte sich durch die Programme der 1950er Jahre nicht realisieren lassen. Seit den 1960er Jahren mussten erwerbstätige Frauen die Doppelbelastung von Beruf und Hausarbeit in Kauf nehmen. Arbeitsbedingungen und Löhne der Frauen blieben schlechter als die der Männer, es gab kaum Kinderbetreuungsplätze und um abtreiben zu können, mussten viele Frauen nach Polen reisen. Eine Journalistin stellte die damals radikale Frage, warum die Doppelbelastung von Beruf und Hausarbeit nicht auch von Männern getragen würde. Die anschließende Diskussion über Geschlechterrollen führte zu einem Paradigmenwechsel in der schwedischen Gleichstellungsdebatte.

Abby Peterson teilt die neue Frauenbewegung in Schweden in zwei Phasen: in eine erste Phase bis etwa 1977, die von spontanen Aktionen, Enthusiasmus und großen ideologischen Debatten geprägt war und in eine zweite Phase seit Ende der 1970er Jahre, die an Dynamik und Radikalität verloren hatte. In der zweiten Phase sieht Peterson einen

„Bruch mit der radikalen sozialistischen Orientierung der frühen neuen Frauenbewegung und die Hinwendung zu einem Feminismus, der auf der weiblichen Erfahrung des Gebärens und der Kindererziehung beruht. Die Politik der Mutterschaft oder weiblichen Kultur nahm in Schweden wieder Gestalt an.“ (Peterson 1988: 197)

Peterson stellt fest, dass *„die Frauenbewegung zur ‚Gleichstellungspolitik‘ und als solche erfolgreich in das Establishment integriert“* wurde. (Vgl. Ebd: 198)

Die neue Frauenbewegung beruhte auch in Schweden auf der Arbeit der ersten Frauenbewegung. Vor allem Vereine, die um die Jahrhundertwende gegründet worden waren, erfuhren in der neuen Frauenbewegung einen erneuten Aufschwung. So z.B. der Fredrika-Bremer Verein („Fredrika-Bremer-Förbundet“), die linke schwedische Frauenvereinigung („Svenska Kvinnors

Vänsterförbund“) und der Sozialdemokratische Frauenausschuss. (Vgl. Luef 2008: 18) Andererseits entstanden aber auch viele neue Frauenorganisationen, die aus der Studentenbewegung der 1960er Jahre hervorgingen.

Als charakteristisch für die neue Frauenbewegung gilt ihre netzwerkartige Organisation, zusammengesetzt aus verschiedenen informellen Gruppen. Das Spezifische an der Frauenbewegung der 1970er Jahre ist, dass es sich um eine Graswurzelbewegung („gräsrotsrörelse“) handelte, die sich sehr schnell entwickelte und verbreitete. Die gemeinsame Forderung der Frauenaktivistinnen gegen Frauenunterdrückung in der Gesellschaft und das In-Frage-Stellen der traditionellen, tief verwurzelten Arbeitsteilung zwischen Frauen und Männern, zu Hause und auf dem Arbeitsmarkt, führte zur Stärkung des Selbstvertrauens vieler Frauen, die daraufhin selbst zu handeln begannen. (Vgl. Schmitz 2002: 25) Neben gemeinsamen feministischen Zielen gab es jedoch auch regionale Schwerpunkte und teilweise sehr unterschiedliche Ausgangspunkte. (Vgl. Ebd: 17) Laut Barbara Finke muss darauf hingewiesen werden, dass eigentlich von Frauenbewegungen in der Mehrzahl die Rede sein sollte, da in jeder Frauenbewegung verschiedene Ansätze präsent sind, *„auf deren Grundlage das Geschlechterverhältnis unterschiedlich konzeptualisiert wird und vor allem unterschiedliche Empfehlungen für eine erfolgversprechende Umsetzung politischen Wandels gegeben werden.“* (Finke 2005: 90) Und auch Ilse Lenz, Michiko Mae und Karin Klose weisen darauf hin, dass Frauenbewegungen *„plurale, in Konkurrenz und Kooperation miteinander verbundene Gruppen“* sind, *„in denen die Unterschiede der Geschlechterverhältnisse in verschiedenen Klassen, Ethnien, religiösen Gemeinschaften oder Regionen zutage treten können.“* (Lenz/Mae/Klose 2000: 11) Ihnen ist es wichtig, dass auch die Differenzen zwischen den Frauen wahrgenommen werden, und dass keine natürliche Solidarität zwischen den Frauen bestünde. Trotz des gemeinsamen weiblichen Geschlechts gibt es auch unter den Frauen verschiedene Vorstellungen vom Leben und Unverträglichkeiten. (Vgl. Ebd: 11)

Laut Eva Schmitz begann sich die Frauenbewegung in Schweden zu Beginn der 1980er Jahre in einem Prozess der Institutionalisierung aufzulösen. Zwar bedeutete das nicht das Ende der Bewegung, doch eine Orientierung hin Richtung Friedensbewegung.

„In der neuen Frauenbewegung wuchs das Engagement gegen Gewalt in zweierlei Hinsicht, sowohl gegen militärische Gewalt als auch gegen Gewalt gegenüber Frauen in der Öffentlichkeit und zu Hause.“ (Peterson 1988: 198)

8.1 Zentrale AkteurInnen

Neben vielen anderen, größeren und kleineren, können die Gruppe 8 aus Stockholm und die Frauen-Liga aus Lund und die dahinterstehenden Frauen als die wichtigsten Akteurinnen der Bewegung gesehen werden.

Die Frauenbewegung in Schweden formierte sich rund um die 1968 gegründete Gruppe 8 („grupp 8“). Gründungsmitglieder waren acht berufstätige Frauen im Alter zwischen 30 und 40, die sich im Winter 1967/68 bei einem Seminar über Geschlechterrollen in Uppsala kennen gelernt hatten. (Vgl. Schmitz 2002: 14) Ihr Ziel war es, die Rolle der Frau in der Gesellschaft zu untersuchen. Im Mittelpunkt stand die sexuelle und ökonomische Unterdrückung der Frau.

Während zu Beginn vor allem in der Gruppe diskutiert wurde, öffnete sie sich 1970 für neue Mitglieder und ging an die Öffentlichkeit. Zwei Jahre später gab es in Stockholm bereits 43 Lokalgruppen mit je ca. zehn Mitgliedern. (Vgl. Ebd: 15f) Insgesamt verbreitete sich die Vereinigung auf 20 schwedische Städte. Von 1971-1996 gab die Gruppe 8 außerdem die Zeitschrift „kvinnobulletinen“ heraus.

Der internationale Frauentag wurde in Schweden von der Gruppe 8 und vom Verein „Svenska Kvinnors Vänsterförbund“ am 8. März 1972 erstmals öffentlich gefeiert. Dieses öffentliche Auftreten und wachsendes Bewusstsein in der Bevölkerung führten dazu, dass sich zunehmend verschiedene Frauengruppen im ganzen Land herausbildeten. (Vgl. Ebd: 17)

Auch die 1970 in Südschweden gegründete Frauen-Liga („Kvinnoliga“) brachte sich mit einem radikal-feministischen Standpunkt in die Debatte ein. *„Die ‚Kvinnoliga‘ machte sich primär gegen die private Suppression der Frau im Haushalt und in ihren Beziehungen zu Männern stark.“* (Luef 2008: 20) Auch sie begann als Diskussionsgruppe von und für Frauen und gewann zunehmend an Bedeutung.

8.2 Zentrale Themen

„Das Private ist politisch“ (auf Schwedisch: „Det personliga är politisk“) gilt als Slogan der neuen Frauenbewegung und beschreibt das Ziel, Machtverhältnisse und Missstände im privaten bzw. häuslichen Bereich aufzuzeigen. Die Begriffe „Privatheit“ und „Öffentlichkeit“ spielen dabei eine zentrale Rolle.

Wie bereits erwähnt, führte die Entstehung der bürgerlichen Kleinfamilie zur Trennung dieser beiden Sphären. Das Haus und Privates wurden dabei der Frau und Weiblichkeit zugeschrieben, während mit dem Mann außerhäusliche Aktivitäten und öffentliches Agieren verbunden wurden.

Den Frauen der Bewegung gelang es, das Phänomen „Gewalt gegen Frauen“ in ein Problem umzuwandeln. Durch das In-den-Blick-Nehmen der hierarchischen Strukturen und Machtverhältnisse sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich der Partnerschaft bzw. Ehe wurde das Problem der Männergewalt gegen Frauen sichtbar gemacht und an die Öffentlichkeit gebracht. Es konnte erstmals eine Sensibilisierung der Problematik erreicht werden.

Das Thema Gewalt gegen Frauen wurde in der neuen Frauenbewegung erst relativ spät aufgegriffen. Der erste Artikel über häusliche Gewalt taucht z.B. in der Zeitschrift „kvinnobulletin“ erst im Jahr 1978 auf und handelt von der Eröffnung des ersten Frauenhauses in Schweden.

Für dieses Frauenhaus in Göteborg, an der Westküste Schwedens, war eine vielfältige Nutzung vorgesehen. Die Betreuung von misshandelten und vergewaltigten Frauen sollte neben anderen Aktivitäten für alle Frauen wie z.B. gemeinsames Musizieren und Sport nur eine unter vielen Aufgaben sein. *„Das Haus war in erster Linie als ein Ort der Kommunikation, der Diskussion, der Aktion und des Austausches von und für Frauen gedacht.“* (Ebd: 22) Misshandelte und vergewaltigte Frauen sollten im Frauenhaus vor allem die Möglichkeit haben, im geschützten Rahmen und unter anderen Frauen über ihre Erfahrungen zu sprechen.

Verfolgt man die Ausgaben des „kvinnobulletin“ so stellt man fest, dass häusliche Gewalt bzw. Männergewalt gegen Frauen in Schweden ungefähr zeitgleich mit der Eröffnung des ersten Frauenhauses in Göteborg ins Zentrum der Diskussion gerückt ist. So findet sich auch im „kvinnobulletin“ 1978 erstmals ein Artikel, der ausschließlich von Männergewalt gegen Frauen handelt. In dem Artikel wird festgestellt, dass diese Art von Gewalt oft unbemerkt bleibt, da sie sich in privaten Räumlichkeiten abspielt und als interne Angelegenheit zwischen Ehemann und Ehefrau betrachtet wird.

Der Artikel weist außerdem darauf hin, dass das Problem in Schweden zu diesem Zeitpunkt noch kaum erfasst war und deswegen oft auf Ergebnisse und Literatur aus Großbritannien und Holland zurückgegriffen werden musste. (Vgl. Kvinnobulletinen 1978, zitiert in Ebd: 23) Am Ende des Artikels wurden die Leserinnen mit Gewalterfahrung aufgefordert, sich bei der Redaktion zu melden. In der darauf folgenden Ausgabe erschien ein Erfahrungsbericht einer Frau.

Gleichzeitig formierte sich in Stockholm eine Gruppe mit dem Ziel, ein Frauenhaus zu gründen. Nach einem Streit im Dezember 1978 spaltete sich ein Teil von der ursprünglichen Gruppe „kvinnorhusgrupp“ (Frauenhausgruppe) ab und gründete die Vereinigung „Alla kvinnors Hus“ (Aller Frauens Haus/Häuser). Zur Spaltung war es vor allem deswegen gekommen, weil sich die Frauen uneinig darüber waren, wie das Projekt Frauenhaus aussehen sollte und wie man ein

solches Frauenhaus gestalten sollte. Die „kvinnohusgrupp“ (Frauenhausgruppe), unterstützt von der bereits erwähnten Gruppe 8, war der Meinung, dass alle Frauen mehr oder weniger unterdrückt werden und Misshandlung und Vergewaltigung nur die größten Beispiele für Unterdrückung wären und forderten daher ein Frauenhaus nach Göteborger Modell: ein Ort für alle Frauen zum Austausch, gemeinsamer Aktion und Diskussion. (Vgl. Ebd: 24) Die „alla kvinnors hus“-Gruppe hingegen wollte ein Frauenhaus speziell für misshandelte und vergewaltigte Frauen. Die Frauenhausgruppe lehnte dieses Konzept ab, da sie befürchtete, Frauen würden dadurch in die Opferposition gerückt und als passive, hilfsbedürftige Wesen dargestellt werden. (Vgl. Kvinnobulletinen 1978, zitiert in: Ebd: 24)

Die nahe Beziehung der „alla kvinnors hus“-Gruppe zur sozialdemokratischen Partei führte dazu, dass das erste Frauenhaus in Stockholm schließlich im Sinne der abgespalteten Gruppe eingerichtet und betrieben wurde. (Vgl. Ebd: 25)

8.3 Auswirkungen

Direkte Auswirkungen der Bewegung war z.B. das 1974 erlassene Abtreibungsgesetz („Abortlag“), das einen Schwangerschaftsabbruch bis zur 18. Schwangerschaftswoche erlaubt. (Vgl. Abortlag 1974:595) Wie in anderen europäischen Ländern begannen auch Frauen in Schweden, Notrufzentralen und Krisenzentren für misshandelte Frauen einzurichten. Die Eröffnung des ersten Frauenhaus in Schweden im Jahr 1978 kann als direkter Erfolg der Bewegung verbucht werden. Heute gibt es landesweit etwa 130 Frauenhäuser, die meisten davon arbeiten mittlerweile eng mit staatlichen Institutionen zusammen oder wurden gänzlich von öffentlicher Hand übernommen. Dadurch konnte die Finanzierung gesichert, die Aufnahmekapazitäten vergrößert und die Beratung von betroffenen Frauen professionalisiert werden. (Vgl. Luef Ebd: 25)

Im Prinzip kann aber gesagt werden, dass auch alle späteren Gesetze auf dem Erfolg der Frauenbewegung beruhen. So liegt allen Gesetzen die Ansicht zu Grunde, dass es sich bei Männergewalt gegen Frauen um ein gesellschaftliches Problem handelt, das es eben mit Gesetzen und anderen Maßnahmen zu bekämpfen gilt. Dass sich diese Ansicht in Schweden wie in vielen anderen Ländern durchgesetzt hat, ist als wesentlicher Erfolg der Frauenbewegung zu verstehen. D.h. für meinen Untersuchungszeitraum und die Reform „Kvinnofrid“, die in Folge noch ausführlich behandelt wird, dass die Frauenbewegung als Grundlage gesehen werden muss, aufgrund welcher es überhaupt erst möglich wurde in den 1990er Jahren eine dementsprechende Reform mit wesentlichem Augenmerk auf Gewalt gegen Frauen umzusetzen.

Zum einen kann gesagt werden, dass der Staat seine Verantwortung im Bezug auf häusliche Gewalt erkannt hat. Zum anderen betonen kritische Stimmen, dass der Staat das erlangte Wissen nütze,

„um regulierend einzugreifen, ohne dabei jedoch die Ursachen für Gewalt an Frauen zu thematisieren bzw. diesen entgegenzuwirken. Die Gewalt an Frauen werde dadurch individualisiert, die misshandelte Frau zum Ausnahmefall erklärt. Das Problem der geschlechterbezogenen Gewalt werde dadurch nicht aufgelöst.“ (Ebd: 26)

Vor allem die Gewaltdiskussionen innerhalb der feministischen Bewegung beeinflussten innerhalb kurzer Zeit Sprache und Bewusstsein in der Öffentlichkeit. Die Rolle gesellschaftlicher Institutionen, die Bedeutung sozialer Vorurteile und das Ausmaß sexueller Gewalt wurden zum Ziel wissenschaftlicher Analysen der Frauen. Ihre Publikationen führten nicht nur zur Gründung erster Notrufstellen und Krisenzentren für Frauen, sondern auch zur Erkenntnis des Staates, sich dem Thema anzunehmen und dementsprechende Gesetze zum Schutz für Frauen vor Gewalt zu erlassen. (Vgl. Cizek/Buchner 2001: 23)

8.4 Governance?

Handelt es sich bei der Frauenbewegung in Schweden und ihrem Einfluss auf schwedische Gewaltschutzgesetze um ein Beispiel für Participatory und Multilevel Governance?

Der Rolle von AkteurInnen kommt im Konzept von Governance, wie bereits im vierten Kapitel dargestellt, eine wesentliche Bedeutung zu. Gesellschaftliche, nicht-staatliche AkteurInnen werden gegenüber dem Staat als Akteur aufgewertet. Und auch im Falle der Frauenbewegung nehmen die Akteurinnen einen wichtigen Platz ein. Es waren Privatpersonen, wie z.B. die Gruppe 8 aus Stockholm und die Frauen-Liga aus Lund, denen es gelungen ist, das Thema Männergewalt gegen Frauen im sozialen Nahraum mit Fragen von Machtunterschieden und männlicher Über- und weiblicher Unterordnung zu verknüpfen, zu problematisieren und laut auszusprechen. Die Frauen der ‚neuen‘ Frauenbewegung haben v.a. wesentlich zur Problemwahrnehmung beigetragen und die Öffentlichkeit und den Staat in Schweden auf das Thema bzw. das Problem aufmerksam gemacht.

Die Thematisierung und Problematisierung von Gewalt gegen Frauen durch die ‚neue‘ Frauenbewegung ist außerdem ein gutes Beispiel für die Annahme des Governance-Ansatzes, dass sich Interaktion nicht mehr nur traditionell von ‚Regierenden‘ zu ‚Regierten‘ vollzieht. Die ‚Regierten‘, d.h. die betroffenen Frauen, haben ihr Anliegen im Zuge der Bewegung selbst in die Hand genommen und die ‚Regierenden‘ auf das Problem aufmerksam gemacht und Eingreifen und Handeln von Seiten dieser ‚Regierenden‘ und der Politik gefordert.

Außerdem ist festzustellen, dass sich die Akteurinnen dabei unkonventioneller Formen politischer Partizipation bedient haben. So haben die Frauen aufgrund persönlicher Betroffenheit nicht etwa durch verändertes Wahlverhalten versucht, ihrem Unmut Ausdruck zu verleihen und auf einen Regierungswechsel und ein Angehen des Themas ‚von oben‘ gewartet, sondern sie haben sich in einer sozialen Bewegung ‚von unten‘ zusammengeschlossen, organisiert und ihr Anliegen an den Staat und die Politik öffentlich formuliert.

Zu beobachten ist auch hier die veränderte Rolle des Staates, die vom Governance-Ansatz beschrieben wird. Mit Blick auf den Policy-Cycle kommt im Falle der Policy Gewalt gegen Frauen nämlich v.a. in der ersten Policy-Phase der Problemwahrnehmung und des Agenda Settings den Frauen der Bewegung und somit nicht-staatlichen Akteurinnen eine wesentliche Rolle zu. So schreibt auch Barbara Finke, dass informellen Netzwerken v.a. in der Phase der Willensbildung und bei komplexen politischen Problemen, bei denen sich die Interessen der maßgeblichen AkteurInnen erst formieren müssen, eine wichtige Bedeutung zukommt. (Vgl. Finke 2005: 15) Auch hier beteiligen sich, wie im Ansatz von Participatory Governance beschrieben, diejenigen an der Politikfindung, die später davon betroffen sein werden bzw. zu dem Zeitpunkt bereits von dem Problem betroffen waren.

Trotzdem behält der Staat weiterhin eine bedeutende Funktion. Gesetze müssen von der Regierung initiiert und durch den Reichstag beschlossen werden. Deswegen kann nicht die Rede vom Ende oder Bedeutungsverlust des schwedischen Nationalstaates sein, sondern lediglich von seiner veränderten Rolle. Gerade im Falle der Anti-Gewalt-Policy wird deutlich, dass staatliche bzw. klassisch-politische AkteurInnen auf der einen Seite und gesellschaftliche AkteurInnen auf der anderen Seite zusammenarbeiten. Die Frauenhausbewegung in Stockholm mit dem Streit um die Errichtung des ersten Frauenhauses in der Hauptstadt zeigt deutlich, dass klassische AkteurInnen wie z.B. politische Parteien weiterhin beeinflussend eingreifen können. So hat sich bei dem Streit auch die Gruppe mit den näheren Beziehungen zur sozialdemokratischen Partei durchgesetzt und mit deren Unterstützung das erste Frauenhaus Stockholms errichtet.

Abgesehen davon ist es der Frauenbewegung gelungen, sich über die lokale und regionale und nationalstaatliche Ebene hinaus zu vernetzen: den Frauen gelang es, zuerst das Problem der Männergewalt gegen Frauen als solches zu thematisieren und zu problematisieren, sich in lokalen und regionalen Gruppen zusammenzuschließen und zu organisieren und schließlich sich in einem weltumspannenden Netzwerk zusammenzufinden und auszutauschen und ihrem Anliegen international Gehör zu verschaffen. Uta Ruppert stellt in ihrer Literatur über Frauenbewegungen einen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Veränderung von Staatlichkeit, die im Governance-

Ansatz beschrieben wird, und der besonderen Organisationsform der neuen Frauenbewegung fest. Sie schreibt, dass den nationalstaatlichen politischen Institutionen *„gegenüber den propagierten ‚Sachzwängen‘ des kapitalistischen (Welt)Marktes“* immer weniger Steuerungsfähigkeit zukommt bzw. sieht er aufgrund des neoliberalen Paradigmas eine immer geringere Bereitschaft der Staaten, *„insbesondere wohlfahrtsstaatliche Steuerungskompetenzen auszufüllen und konfligierende Interessen politisch zu verhandeln.“* Seiner Meinung nach ist die internationale Frauenbewegung *„vor dem Hintergrund dieser ökonomisch fundierten Deregulierung von Politik...“* geradezu gezwungen, *„verschiedene neue und alte politische Handlungsräume auf unterschiedlichen Ebenen und mit den verschiedensten Akteuren global zu verknüpfen und zu nutzen.“* Auf diese Art und Weise verknüpfen sich *„lokale, nationale und internationale politische Arenen mit institutionalen Organisationen, nationalen Regierungen und NROs“*. (Ruppert 1998b, zitiert in: Dackweiler 2000: 176) Dass die Frauen- bzw. Frauenhausbewegung weltweit auf die Entstehung der Gewaltschutzgesetze eingewirkt hat, ist mittlerweile unumstritten. Brigitte Cizek und Gabriele Buchner halten in ihrem Beitrag im österreichischen Gewaltbericht 2001 fest, dass

„die feministische Frauenbewegung gerade durch ihre Aufklärungsarbeit einen erheblichen Beitrag zur Abwendung von Gewalt gegen Frauen geleistet...“ hat. *„Insbesondere der Frauenhausbewegung – als ein Teil der feministischen Frauenbewegung – ist es zuzuschreiben, dass die Thematik auch in den politischen Diskurs Eingang fand, wodurch die Gründung und vor allem die Verbreitung von Hilfseinrichtungen zur Unterstützung von Frauen (z.B. Frauenhäuser) überhaupt erst möglich wurde.“* (Cizek/ Buchner 2001: 22)

Fasst man all diese Faktoren zusammen, so lässt sich die eingangs gestellte Frage mit einem klaren „Ja“ beantworten. Die Frauenbewegung hat eine wesentliche Rolle in der Thematisierung und Problematisierung von Gewalt gegen Frauen eingenommen und sowohl auf nationaler, wie auch auf inter- und supranationaler Ebene Einfluss auf die Entstehung von Gesetzen und Erklärungen genommen. Die Frauenbewegung ist daher ein Beispiel für Participatory Governance.

9. Die Rolle der Vereinten Nationen

Die zweite Welle der Frauenbewegung der späten 1960er und der 1970er Jahre hat nicht nur auf nationalstaatlicher Ebene entscheidend zur Entstehung von Frauenhäusern und Gesetzen beigetragen. Durch ihren Aktivismus und die Kritik an der männerdominierten Interpretation von Menschenrechten und der Forderung zur Anerkennung von Frauenrechten als Menschenrechten ist es den Frauen gelungen, Gewalt gegen Frauen auch auf die globale Agenda zu bringen. In diesem Kapitel gilt es zu klären, ob die globale Agenda wiederum auf nationalstaatliche Gesetze und Programme gegen Gewalt gegen Frauen in Schweden eingewirkt hat und die Entstehung der Gewaltschutzgesetze in Folge dessen als Beispiel für Multilevel Governance betrachtet werden kann.

„Rights enjoyed by women today are the results of hard struggles by individual women and by national and international women's movements over several hundred years. Although women have always tried to fight back against sexual, domestic, or other forms of violence, it took the new women's movement of the late 1960s to bring such issues to public attention. But still, in the mid-1970s, when CEDAW was being drafted, violence against women was not yet on the global agenda. The human rights community failed to recognize violence against women as a serious social and human rights issue until the mid-1980s. Only through years of women's movement's activism and their criticism of male-biased interpretations of human rights did this recognition emerge.“ (Shin 2007: 228)

Neben der Friedenssicherung zählt der Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu den vorrangigsten Ziel der Vereinten Nationen. Alle ihre Hauptorgane, d.h. die Generalversammlung, der Sicherheitsrat, der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), der Treuhandschaftsrat, der Internationale Gerichtshof und das Sekretariat sind mit der Sicherstellung dieser Rechte und Freiheiten befasst. Das wichtigste Hilfsorgan zur Administration von Menschenrechtsfragen ist das UN-Zentrum für Menschenrechte in Genf. (Vgl. Neuhold 1999: 13)

Der Kodifizierung von Frauenrechten haben die Vereinten Nationen von Anfang an große Bedeutung zugeschrieben. Schon 1946 bei der Gründung der UNO wurde das Prinzip der Gleichberechtigung von Mann und Frau anerkannt. In der Präambel sind Frauenrechte als Bekenntnis der UN zur Verwirklichung des friedlichen Zusammenlebens, der Grundrechte und Grundfreiheiten eingebettet. (Vgl. Ebd: 27) Kurz darauf erarbeitete die Kommission der UNO bereits die ersten Konventionen über die Rechtsstellung der Frau betreffend Prostitution, Frauenhandel, politische Rechte und Fragen der Eheschließung. (Vgl. Ebd: 11)

Auch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte aus dem Jahr 1948 beinhaltet einen Grundsatz zur Nichtdiskriminierung aufgrund des Geschlechts und ist wichtig für die Erlangung von

Geschlechtergerechtigkeit. Hinter dem Titel der Erklärung steht ein Kampf, der von Eleanor Roosevelt im Sinn von Frauen entschieden wurde. Der ursprüngliche englische Titel „Rights of Men“ wurde dank ihres Einsatzes auf „Declaration on Human Rights“ geändert. (Vgl. Ebd: 27) Um die Gleichstellung von Frauen und Männern voranzutreiben und um die Grundrechte der Frauen endlich durchzusetzen, hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen immer wieder Erklärungen, Empfehlungen, Übereinkommen oder Konventionen verabschiedet.

Empfehlungen und Erklärungen sind nicht unmittelbar rechtsverbindlich. Sie *„stellen für gewöhnlich einen ersten Schritt dar und stecken allgemeine, ideelle Ziele ab.“* (Ebd: 14) Dem gegenüber stehen völkerrechtlich verbindliche Verträge, d.h. Konventionen, internationale Übereinkommen oder Pakete. Sie *„treten nach einer bestimmten Anzahl von Ratifikationen und/oder Beitritten in Kraft und erfordern die Anpassung der nationalen Gesetze an die in ihnen enthaltenen Bestimmungen.“* (Ebd: 14)

Im Bezug auf Frauen- und Genderfragen haben die Vereinten Nationen folgende Konventionen und Erklärungen verabschiedet: die Konvention über die Unterdrückung des Menschenhandels und die Ausbeutung der Prostitution anderer (1949), die Konvention über die politischen Rechte von Frauen (1952), die Konvention über die Staatsbürgerschaft verheirateter Frauen (1957), die Konvention über die Zustimmung zu, das Mindestalter bei und die Registrierung von Eheschließungen (1962), die Erklärung zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (1967), die Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (1979) und die Erklärung über die Beseitigung von Gewalt gegen Frauen (1993). (Vgl. Ebd: 12) Die Vereinten Nationen haben außerdem fortlaufend internationale Tage, Jahre und Dekaden ausgerufen, um dem Anliegen „Gewalt gegen Frauen“ Gehör zu verschaffen.

In den 1970er Jahren haben die Frauen der betreffenden Organe der Vereinten Nationen erkannt, dass die reine Ausarbeitung, Annahme und Ratifikation von Konventionen nichts oder nur wenig an der konkreten Situation von Frauen verändert hatte. Neben entwicklungspolitischen Fragen wurde Gewalt gegen Frauen in diesem Jahrzehnt zu einem zentralen Themenkomplex auf internationaler Ebene. Das Internationale Jahr der Frau (1975) und die anschließende Frauendekade (1976-1985) sollten den Grundstein der Veränderung markieren. Bei der ersten Weltfrauenkonferenz 1975 in Mexiko wurde ein „Weltaktionsplan“ zu den Themen Gleichberechtigung, Entwicklung und Frieden verabschiedet. Nach halber Laufzeit des Programms wurden 1980 bei einer weiteren Konferenz in Kopenhagen Fortschritte bewertet, offene Fragen behandelt und ein Aktionsprogramm verabschiedet. Die Schlusskonferenz 1985 in Nairobi war sehr spannend und Aufsehen erregend und verabschiedete die „Zukunftsstrategien zur Förderung der Frau bis zum Jahr 2000“. (Vgl. Ebd:

49) Laut Brita Neuhold liegt die Bedeutung dieser Frauendekade in der ungeheuren Breitenwirkung, *„die in nahezu allen Ländern Aktionen auf sehr vielen Ebenen, aus den verschiedenartigsten Sichtweisen und zu einer breiten Palette von Themen auslöste.“* (Ebd: 50)

Bereits 1967 haben die Vereinten Nationen, wie in der Übersicht deutlich wurde, mit der weit gefassten, aber rechtlich nicht bindenden Erklärung DEDAW (Declaration on the Elimination of Discrimination against Women) einen wichtigen Grundstein gelegt. Auf dessen Basis und als größter Erfolg des Weltfrauenjahrzehnts wurde 1979 die rechtlich verbindliche UN-Konvention CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau verabschiedet. (Vgl. Schöpp-Schilling 2007: 8) Sie gilt als „Magna Charta der Frauenrechte“. (Vgl. Neuhold 1999: 11) Die UN hat erkannt, dass allgemeine Menschenrechtserklärungen nicht ausreichen, um die vielen Formen der Diskriminierung der Frau zu beseitigen. Laut Karin Tertinegg bedeutet CEDAW Klarheit darüber, *„dass Männer, die Gewalt gegen Frauen ausüben, für ihr Verhalten zur Verantwortung gezogen werden müssen, und dass das Recht einer Frau auf Leben und körperliche und geistige Integrität in jedem Fall jedes andere Recht (z.B. das Recht des Täters auf Achtung seiner Privatsphäre) überwiegt.“* (Tertinegg 2007: 22)

9.1 Die Konvention „CEDAW“ im Detail

Die Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau wurde am 18. Dezember 1979 von der UN-Generalversammlung beschlossen und besteht aus einer Präambel und 30 Artikeln, die sowohl bürgerliche und politische als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte betreffen. Die Konvention legt in ihrer rechtsverbindlichen Form internationale Grundsätze und Maßnahmen für die Gleichberechtigung und das „Empowerment“ der Frau in allen Regionen, auf allen Ebenen und in allen Bereichen fest. (Vgl. Neuhold 1999: 29)

Ivanka Corti sieht in CEDAW eine besondere Errungenschaft für die Frauenwelt: *„Because of it's legally binding nature, CEDAW is undoubtedly one of the United Nations' most important achievements for the women of the world.“* (Corti 2007: 48)

Als Diskriminierung definiert und verbietet die Konvention *„sowohl direkte als auch indirekte Diskriminierung von Frauen auf Grundlage ihres biologischen Geschlechts (sex) und der ihnen zugeschriebenen Rolle (gender) einschließlich ihres Familienstands.“* (Schöpp-Schilling 2007: 9)

In Artikel 1 wird Diskriminierung der Frau wie folgt definiert:

„Jede auf Grund des Geschlechts vorgenommene Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass die von der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau ausgehende Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten der Frau - gleich, welchen Familienstands - auf politischem, wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem, staatsbürgerlichem oder anderem Gebiet beeinträchtigt oder vereitelt wird.“ (Artikel 1; in: Tertinegg 2007: 19)

Die Definition ist sehr weit gefasst und umfasst jegliche Diskriminierung von Frauen, d.h. in all ihren Lebensbereichen und somit auch jene, die in der Familie stattfinden. Die Einbeziehung des privaten Bereichs ist den Vereinten Nationen ein besonderes Anliegen, da sowohl Vorschriften der Gleichberechtigung, Gleichbehandlung und Gleichstellung als auch der Schutz vor Gewalt aufgrund patriarchaler Vorstellungen im Bereich der Ehe und Familie lange Zeit nicht gültig waren. Ein Meilenstein ist die Konvention v.a. deshalb, weil sie *„Maßnahmen zur Veränderung von traditionellen Verhaltensmustern und Rollenbildern und zur Schaffung eines neuen Bewusstseins bei Männern für ihre Verantwortung in der Erziehung und Betreuung der Kinder (Artikel 5)“* fordert. (Neuhold 1999: 29) Sie fordert außerdem die Unterstützung der Frauen bei der Übernahme von Aufgaben in Wirtschaft und Politik ein.

In Artikel 2 und 3 verpflichtet CEDAW die Vertragsstaaten zur Politik der Beseitigung der Diskriminierung mit allen geeigneten Mitteln, d.h. u.a. den Gleichheitsgrundsatz in der Verfassung und in Gesetzen zu verankern und auch für seine tatsächliche Umsetzung zu sorgen (de Facto Gleichheit), jede Diskriminierung der Frau durch Gesetze zu verbieten, Diskriminierung von Frauen sowohl durch staatliche Stellen als auch Privatpersonen und Unternehmen zu beseitigen und bestehende Gesetze, Bräuche und Praktiken, die Frauen diskriminieren, zu beseitigen.⁶¹

In Artikel 4 wird betont, dass *„vorübergehende Sondermaßnahmen der Vertragsstaaten zur beschleunigten Herbeiführung der de-facto-Gleichberechtigung von Mann und Frau [...] nicht als Diskriminierung im Sinn dieser Konvention gelten.“* (Ebd: 29)

In Artikel 6 wird die Unterdrückung des Frauenhandels und der Prostitution von Frauen gefordert. Artikel 7 beschäftigt sich mit Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung von Frauen im politischen und öffentlichen Bereich, d.h. mit Hinblick auf das aktive und passive Wahlrecht, bei der Teilnahme an Regierungspolitik, beim Zugang zu politischen Ämtern und öffentlichen Funktionen und bei der Mitwirkung an der Arbeit von NGOs. (Vgl. Ebd: 29)

⁶¹ Vgl. http://bim.lbg.ac.at/files/sites/bim/Beitrag_Angelika%20Kartusch.pdf (2011-12-10) und http://bim.lbg.ac.at/files/sites/bim/Beitrag_Angelika%20Kartusch.pdf (2011-12-10)

Artikel 8 fordert Maßnahmen zur Gewährleistung, dass Frauen ihre Regierungen gleichberechtigt auf der internationalen Ebene und in internationalen Organisationen vertreten können. Artikel 9 beschäftigt sich mit den staatsbürgerlichen Rechten von Frauen. (Vgl. Ebd: 29)

In den sehr umfangreichen und detaillierten Artikeln 10, 11 und 12 widmet sich die Konvention dem Abbau von geschlechtsspezifischer Diskriminierung im Bereich der Erziehung, der Arbeit und des Gesundheitswesens. (Vgl. Ebd: 29)

Artikel 13 fordert Maßnahmen in „anderen Bereichen des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenlebens.“ (Ebd.) Allen voran wird das Recht von Frauen auf Familienbeihilfe und der Zugang zu Bankkrediten gefordert. Aber auch das Recht auf Freizeit, Erholung, Sport und die Teilnahme am kulturellen Leben wird in diesem Artikel thematisiert.

Artikel 14 widmet sich der Förderung von Frauen im ländlichen Raum und in der Landwirtschaft.

Artikel 15 fordert den Abbau von Diskriminierung im rechtlichen Bereich und die Garantie der Rechtsfähigkeit der Frau. (Vgl. Ebd: 29)

Artikel 16 thematisiert die Gleichberechtigung der Frauen im Ehe- und Familienrecht und fordert die gleichen Rechte von Männern und Frauen sowohl bei der Kindererziehung und -betreuung als auch während einer Ehe oder nach deren Scheidung. Kinderheiraten werden als ungesetzlich erklärt und die Registrierung von Eheschließungen verpflichtend. (Vgl. Ebd: 29)

Die Artikel 17-22 betreffen den Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (ebenfalls CEDAW genannt), d.h. dessen Einrichtung, Zusammensetzung, Funktion, Aufgaben und Wirkungsweise, mit dem die Fortschritte bei der Umsetzung der Konvention durch die Vertragsstaaten überprüft werden sollen. Die restlichen Artikel 23-30 befassen sich mit Verfahrensregelungen. (Vgl. Ebd: 29)

Die Konvention CEDAW ist für alle Staaten verbindlich, die sie unterzeichnet und ratifiziert haben. Aufgrund einer sehr hohen Anzahl an Ratifikationen – 187 von insgesamt 192 UN-Mitgliedstaaten⁶² – wird CEDAW immer als besonders erfolgreich bezeichnet, wobei bei diesen Zahlen berücksichtigt werden muss, dass eine außergewöhnlich hohe Zahl an Staaten Vorbehalte angemeldet hat. (Vgl. Neuhold 1999: 30) Schweden hat die Konvention ohne Vorbehalte als erster Staat am 2. Juli 1980 ratifiziert. Am 3. September 1981 trat CEDAW in Schweden in Kraft.⁶³ Somit ist der schwedische Staat verpflichtet, die darin vorgesehenen Maßnahmen und Ziele umzusetzen.

⁶² Stand 2011.

Vgl. http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en#56

⁶³ Ebd.

Beim zweiten Treffen des Ausschusses im Jahr 1983 war Schweden mit seinem speziellen Konzept der Gleichstellung Thema. Mit dem Paradigmenwechsel und der fortlaufenden ‚neuen‘ Frauenbewegung setzte sich in Schweden die Vorstellung durch, dass Männergewalt gegen Frauen auf der Ungleichstellung und den damit verbundenen Machtunterschieden zwischen Mann und Frau beruht. In ihrem ersten Bericht kritisierte Schweden die Konvention und bringt zum Ausdruck, dass *„the Convention should not have been confined to discrimination against women. Instead it should have given a wider approach, in terms of sexual discrimination. Changes with a view to sexual equality must include measures affecting men as well as women.“* (UN 1989: 134)

1982 wurde der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women) eingerichtet, der die Überwachung der Einhaltung der Konvention zur Aufgabe hat. Er besteht aus 23 ExpertInnen aus den verschiedensten Ländern und trifft sich zwei Mal jährlich, um die Berichte zu prüfen, die die Staaten, die die Konvention unterzeichnet haben, alle vier Jahre vorzulegen haben. In den nationalen Berichten haben die Staaten ihre Maßnahmen zur Eindämmung jeglicher Diskriminierung der Frau vorzulegen. Der Bericht wird dem Komitee in einer Art Dialog präsentiert, das Komitee gibt abschließende Empfehlungen zur weiteren Arbeit.

Der CEDAW-Ausschuss hat als erste Stimme im Rahmen der Vereinten Nationen mit den allgemeinen Empfehlungen Nr. 12 „Violence against women“ (1989), Nr. 14 „Female circumcision“ (1990) und Nr. 19 „Violence against women“ (1992)

„Gewalt gegen Frauen und - als besondere Gewaltform - genitale Verstümmelung als eine Form von Diskriminierung interpretiert und deutlich gemacht, dass ein Vertragsstaat diese Menschenrechtsverletzungen durch Gesetze und andere Maßnahmen verhindern, die Täter bestrafen, die Opfer rehabilitieren und entschädigen und die Täter resozialisieren muss.“ (Schöpp-Schilling 2007: 10f)

Mit der Empfehlung von 1989 übernahm das CEDAW-Komitee die führende Rolle in der Definition von Gewalt an Frauen als Menschenrechtsverletzung. Die allgemeine Empfehlung Nr. 19 hat auf internationaler Ebene dazu beigetragen, dass Beziehungsgewalt gegen Frauen als Menschenrechtsverletzung und als Diskriminierung im Sinne der Konvention anerkannt wurde. Erst durch diese Anerkennung wurde es möglich, Staaten für die Verhinderung und Bestrafung von Gewalttaten im privaten Bereich, zum Großteil ausgeübt von Männern gegen Frauen, verantwortlich zu machen. (Vgl. Tertinegg 2007: 21)

Seither wird Gewalt gegen Frauen weltweit als Diskriminierung von Frauen verstanden. Die Definition von Diskriminierung inkludiert der UN-Definition nach geschlechtsbezogene Gewalt (gender based violence), d.h. Gewalt gegenüber einer Frau, weil sie eine Frau ist. Geschlechtsbezogene Gewalt betrifft Handlungen, die der Frau körperlichen, geistigen oder sexuellen Schaden oder Leid zufügen, einschließlich der Androhung solcher Handlungen, Nötigung und Freiheitsentzug. Geschlechtsbezogene Gewalt kann – auch ohne der ausdrücklichen Erwähnung von Gewalt – gegen bestimmte Bestimmungen der Konvention verstoßen.⁶⁴

Im Herbst 1999 verabschiedete die UNO ein CEDAW-Zusatzprotokoll, das so genannte Fakultativprotokoll. Trotz mancher Einschränkungen stellt es eine substantielle Verbesserung der Möglichkeiten von CEDAW dar. (Vgl. Neuhold 1999: 30) Es besteht im Wesentlichen aus zwei neuen Verfahrensarten zur Verbesserung der Überwachung und Umsetzung des Konventionsinhalts: das Individualbeschwerdeverfahren und das Untersuchungsverfahren. Beide Verfahren setzen die Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Vertragsstaat voraus. Falls ein Staat das Protokoll nicht unterschrieben hat, kann er auch nicht belangt werden.

Das Individualbeschwerdeverfahren ermöglicht Frauen, sich an einen CEDAW-Ausschuss zu wenden, wenn sie sich in den, in der Konvention verankerten, Rechten, verletzt fühlen und alle innerstaatlichen Instanzen erschöpft sind. Das Untersuchungsverfahren ermöglicht es dem Ausschuss, von sich aus tätig werden, wenn er von schwerwiegenden und systematischen Verletzungen von Frauenrechten erfährt.⁶⁵

9.2 Frauenrechte als Menschenrechte

„Die Weiterentwicklung des Menschenrechtsdiskurses war und ist von der fortwährenden Ausweitung auf unterdrückte, marginalisierte und bis dahin ausgeschlossene soziale Gruppen geprägt.“ (Finke 2005: 70) Auf der Ebene der Vereinten Nationen hatten sich Frauenorganisationen zunächst fast ausschließlich für die auf Frauenfragen zuständige Frauenkommission CSW (Commission on the Status of Women) konzentriert, die traditionell über sehr enge Beziehungen zur Frauenbewegung verfügte. Aufgrund der Frauendekade wurde Mitte der 1980er offensichtlich, dass Frauen immer nur im Rahmen von „Frauengruppen“, „Frauengesetzen“, „Frauenkonventionen“ und „Frauenprojekten“ arbeiten konnten. Die Wahrnehmung begann sich zu verschieben und die Frauenbewegung begann ihr Engagement von „Frauenfragen“ auf die Integration einer „Geschlechterperspektive“ in allen Handlungsfeldern, Phasen und Organen der globalen Politik zu

⁶⁴ Vgl. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom19> (2011-12-10)

⁶⁵ Vgl. <http://www.wien.gv.at/menschen/frauen/themen/international/diskriminierung.html#c> (2011-12-10)

richten. (Vgl. Ebd: 79) Durch das Erstarken der Frauenbewegung in ehemals kolonialisierten Entwicklungsländern, begannen global agierende Frauenbewegungen in den 1990ern mit Hinblick auf die Entwicklungsproblematik, ihre Aktivitäten von der Frauenkommission auf andere Fachkommissionen des ECOSOC (Economic and Social Council) auszuweiten. Als Folge davon öffnete der ECOSOC seine Türen für eine steigende Zahl akkreditierter NGOs zur Teilnahme an den Weltkonferenzen. (Vgl. Ebd: 80ff) Während zum Vorbereitungsprozess der Weltfrauenkonferenzen 1975 in Mexiko und 1980 in Kopenhagen noch keine NGOs zugelassen waren, änderte sich dies bei der dritten Weltfrauenkonferenz 1985 in Nairobi.

Ursprünglich war in den Vereinten Nationen keine Beteiligung von NGOs vorgesehen, mit der Zeit haben jedoch sowohl Hauptorgane als auch Arbeitsorgane der UN Arbeitsbeziehungen mit unterschiedlichen gesellschaftlichen AkteurInnen aufgebaut. (Vgl. Ebd: 77) Die Weltkonferenzen wurden zum wichtigsten Anziehungspunkt für gesellschaftliche AkteurInnen.

„So haben nicht-staatliche Akteure ihren Einfluss auf die politische Willensbildung der UNO vor allem im Vorfeld der zwischenstaatlichen Abstimmung ausgeweitet, die sich überwiegend in lösungsorientierten Ausschüssen entfaltet. Diese Entwicklung ging Hand in Hand mit der Professionalisierung global orientierter NGOs in den letzten beiden Jahrzehnten.“ (Ebd: 78)

Führend in der Bemühung, Frauenrechte als Menschenrechte neu zu interpretieren, war neben NGOs wie Amnesty International und Human Rights Watch, aber auch das „Center for Women's Global Leadership“ an der Universität von Rutgers in New Jersey (USA). In den 1990er Jahren hatte sich in den UN-Weltfrauenkonferenzen ein feministisches Netzwerk formiert, welches Themen und Konzepte aus der Frauenbewegung mit dem Menschenrechtsparadigma verknüpfte. Daraus formierte sich der Frauen-Menschenrechtsdiskurs. (Vgl. Ebd: 71) Das Netzwerk startete die internationale Kampagne „Frauenrechte sind Menschenrechte“ und sammelte rund 500.000 Unterschriften. (Vgl. Logar 2004: 92). Damit wollte es sicherstellen, dass die Menschenrechte von Frauen bei der UN-Menschenrechtskonferenz 1993 in Wien auch dementsprechend verankert werden. (Vgl. Neuhold 1999: 51) Der Schwerpunkt der feministischen Kritik richtete sich gegen die Trennung zwischen privater und öffentlicher Sphäre im UN-Menschenrechtsregime. Mit der Fokussierung auf das Thema Gewalt gegen Frauen auf der Menschenrechtskonferenz in Wien 1993 sollte sichtbar gemacht werden, dass Frauen häufig oder sogar überwiegend von anderen Formen von Gewalt betroffen sind als Männer, und dass auch Gewalttaten im privaten, familiären, ehelichen und partnerschaftlichen Bereich, die v.a. Frauen betreffen, als Menschenrechtsverletzungen zu kategorisieren sind. (Vgl. Finke 2005: 149) Daneben wurde noch die Verletzung der

Menschenrechte von Frauen in bewaffneten Konflikten verurteilt. Die Delegierten einigten sich auf ein paar wesentliche Maßnahmen zur Unterstützung der Menschenrechte von Frauen: die universelle Ratifikation der Konvention CEDAW und den Rückzug aller Vorbehalte, die mit deren Zielen unvereinbar sind; die Errichtung eines „Focal Point“ für Frauenfragen innerhalb des Zentrums für Menschenrechte und die Aufforderung der Stärkung der Strukturen und Aktivitäten der UN, um Menschenrechte von Frauen durchzusetzen; die Ernennung einer Sonderberichterstatterin über Gewalt an Frauen und die Ausarbeitung des Fakultativprotokolls zur Frauen-Konvention CEDAW, um es einzelnen Frauen und Frauengruppen zu ermöglichen, konkrete Menschenrechtsverletzungen an Frauen aufzuzeigen und einzuklagen (siehe Kapitel 8.1). (Vgl. Neuhold 1999: 52)

Im Abschlussdokument der Wiener Menschenrechtskonferenz „Vienna Declaration and Programme of Action“ wurden wesentliche Forderungen der Frauenkampagne aufgenommen und die öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema Gewalt gegen Frauen geschärft. (Vgl. Finke 2005: 155) Entscheidend ist v.a. der Artikel 38, der verschiedene Formen von Gewalt gegen Frauen *„im öffentlichen und privaten Leben auf der Grundlage eines umfassenden Gewaltbegriffs als Menschenrechtsverletzung konkretisiert.“* (Ebd: 155) Laut Barbara Finke überschreitet die Wiener Erklärung damit die sensible Grenze zwischen privater und öffentlicher Sphäre und spricht als erstes völkerrechtliches Dokument das Problem der häuslichen Gewalt an. (Vgl. Ebd: 155f)

Am 20.12.1993 wurde die Erklärung über die Eliminierung von Gewalt gegen Frauen (Resolution 48/104) von der Vollversammlung der Vereinten Nationen ohne Gegenstimme als UN-Resolution verabschiedet. Das Dokument gilt als Meilenstein in der Auseinandersetzung mit dem Thema Gewalt gegen Frauen innerhalb des UN-Menschenrechtsregimes. In ihm hält die Generalversammlung fest, dass die Deklaration zur Verstärkung und Ergänzung der wirksamen Umsetzung der Konvention CEDAW und der darin verankerten Beseitigung jeder Form von Diskriminierung beitragen soll.⁶⁶ Die Generalversammlung erkennt in dem Dokument an, dass Gewalt gegen Frauen eine

„Ausdrucksform der historisch gesehen ungleichen Machtverhältnisse zwischen Männern und Frauen ist, die zur Beherrschung und Diskriminierung der Frauen durch die Männer geführt und den Frauen volle Chancengerechtigkeit vorenthalten haben, und dass die Anwendung von Gewalt gegen Frauen einer der maßgeblichen sozialen Mechanismen ist, durch den Frauen gezwungen werden, sich dem Mann unterzuordnen.“⁶⁷

⁶⁶ Vgl. http://www.humanrights.ch/upload/pdf/050330_erklärung_gg_gewalt.pdf

⁶⁷ http://www.humanrights.ch/upload/pdf/050330_erklärung_gg_gewalt.pdf

Gleichzeitig räumt sie ein, dass Gewalt gegen Frauen in der Familie und in der Gesellschaft weit verbreitet ist und in allen Klassen, Kulturen und Einkommensschichten vorkommt. Die Generalversammlung erkennt in der Erklärung außerdem den Wert der Frauenbewegung an, der es ihrer Meinung nach gelungen ist, verstärkte Aufmerksamkeit *„auf die Art, den Ernst und die Größenordnung des Problems der Gewalt gegen Frauen zu lenken.“*⁶⁸

Auch die vierte Weltfrauenkonferenz 1995 in Beijing stand unter dem Zeichen von Menschenrechten von Frauen. Gewalt gegen Frauen - auch im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten - wurde angeprangert und konkrete Möglichkeiten der Verbesserung wurden erarbeitet. Sexuelle Rechte der Frauen wurden mit einer völlig neuen Offenheit dem Thema gegenüber diskutiert. Im Bezug auf das Erbrecht von Mädchen wurde v.a. mit Hinblick auf islamische Gesellschaften ein Durchbruch erzielt. (Vgl. Neuhold 1999: 52)

Beijing wurde als „Conference of Commitments“ gefeiert, weil sich so gut wie alle Regierungen verpflichteten, frauenfreundliche Veränderungen innerhalb der Politik ihrer Länder einzuführen. (Vgl. Neuhold 1999: 52) So sind die Empfehlungen im Schlussdokument der 4. Weltfrauenkonferenz, die Aktionsplattform von Beijing (BPfA), zwar völkerrechtlich nicht bindend, haben durch die große mediale Resonanz und das weltweite Echo aber einen sehr starken symbolischen Wert. (Vgl. Neuhold 1999 Teil III: 32) Laut Brita Neuhold handelt es sich dabei um ein *„umfangreiches und mutiges Maßnahmenpaket zur Konkretisierung und Erweiterung der Ziele von CEDAW.“* (Neuhold 2005: 4) Unter die zwölf definierten Hauptproblembereiche (areas of critical concern) fallen Armut, Erziehung und Ausbildung, Gesundheit, Gewalt gegen Frauen, Frauen und bewaffnete Konflikte, die Frau in der Wirtschaft, Frauen in Macht und Entscheidungspositionen, Institutionelle Mechanismen zur Förderung der Frau, Menschenrechte von Frauen, Frauen und Umwelt und Mädchen. (Vgl. Neuhold 1999 Teil III: 32) Im Bezug auf Gewalt gegen Frauen wurden Maßnahmen zur Verhütung und Beseitigung von Gewalt gegen Frauen, Untersuchung von Ursachen und Folgen von Gewalt gegen Frauen und die Beseitigung des Frauenhandels und Unterstützung von davon betroffenen Frauen gefordert.

Zwischen CEDAW und der Aktionsplattform von Beijing besteht ein direkter Zusammenhang: Die Konvention stellt den rechtlichen Rahmen dar, die Aktionsplattform von Beijing ist deren konkreter politischer Ausdruck. (Vgl. Tertinegg 2000: 33) Auch das CEDAW-Komitee verweist laufend auf

⁶⁸ Ebd.

diesen Zusammenhang und legt den Vertragsstaaten nahe, die zwölf Hauptproblembereiche in ihre periodischen Berichte einzubinden.⁶⁹

9.3 Auswirkungen auf Schweden

Mit der Unterzeichnung und Ratifizierung der Konvention CEDAW hat sich Schweden zu Beginn der 1980er zu Maßnahmen zur Beseitigung jeglicher Form von Diskriminierung gegen die Frau verpflichtet. Dass Forderungen und Empfehlungen der Vereinten Nationen nationale Programme, Gesetze und Aktionspläne beeinflusst haben, ist daher als logische Schlussfolgerung der Verpflichtung, die Schweden mit der Ratifizierung eingegangen ist, zu betrachten.

Mit seinen allgemeinen Empfehlungen hat das CEDAW-Komitee relativ genaue Vorgaben im Bezug auf das Thema Gewalt gegen Frauen geliefert. In den periodischen Berichten an die Kommission sind alle Länder, und somit auch Schweden, aufgefordert, alle vier Jahre die getroffenen Maßnahmen zur Einhaltung der Vorgaben schriftlich zu berichten. Die Berichte sind nur eine Quelle, um aufzuzeigen, wie sich die Forderungen und Empfehlungen von CEDAW auf die Entstehung der Gewaltschutzgesetze in Schweden ausgewirkt haben. Daneben spiegeln sich die Empfehlungen z.B. auch direkt in Kommissionsberichten und Regierungsvorlagen wieder.

Seit den späten 1970er Jahren hat Schweden auf nationaler Ebene diverse Komponenten eingeführt, um die praktische Implementierung der Konvention umzusetzen, z.B. im Jahr 1979 die Einrichtung der Gleichstellungskommission (Jämställdhetsnämnden). Sie wurde mit der Aufgaben betruet, gemeinsam mit dem Gleichstellungsombudsmann für Chancengleichheit und Gleichstellung der Geschlechter zu sorgen.⁷⁰ In ihrem ersten periodischen Bericht aus dem Jahr 1983 teilt die schwedische Regierung mit:

„In order to implement its policies for the promotion of sexual equality, the Swedish government had made certain organizational reforms in 1983; a Minister with a special secretariat for that purpose in the Ministry of Labour, had been made responsible for ensuring that the Government took account of sexual equality when it prepared policies, and a special body, made up of senior officials from all Ministries, had been established to help him carry out his tasks. (Vgl. United Nations 1989: 127)

Eine weitere umgesetzte Forderung findet sich beispielsweise im Schlussbericht der „kvinnovåldskommission“ wieder. Das CEDAW-Komitee hat 1989 zum 10-jährigen Bestehen der

⁶⁹ Vgl. <http://www.un.org/esa/gopher-data/ga/cedaw/15/report/9611934E.EN>

⁷⁰ 2008 übernahm die Kommission gegen Diskriminierung die Aufgaben der Gleichstellungskommission
Vgl. <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19800416.HTM>

Konvention in der allgemeinen Erklärung Nr. 10 von den Vertragsstaaten gefordert, alle relevanten CEDAW- und UN-Dokumente in ihre jeweiligen Landessprachen zu übersetzen.⁷¹ Diese Forderung hat die 1993 eingerichtete Kommission aufgegriffen und 1995 in ihren Abschlussbericht aufgenommen (s. Kapitel 6.1). Die schwedische Regierung hat sich in der darauf erarbeiteten Regierungsvorlage bereit erklärt, das Vorhaben der Übersetzung wichtiger internationaler Dokumente zu unterstützen (s. Kapitel 6.3).

In der allgemeinen Empfehlung Nr. 19 über Gewalt gegen Frauen aus dem Jahr 1992 hat der CEDAW-Ausschuss die teilnehmenden Mitgliedsstaaten aufgefordert, in ihrem nächsten Bericht statistische Daten über die Häufigkeit von Gewalt gegen Frauen, Informationen über Hilfeleistungen für Opfer und gesetzliche oder andere Maßnahmen anzuführen, die getroffen wurden, um Frauen in deren Alltag vor Gewalt zu schützen, sei es vor Mobbing am Arbeitsplatz, Missbrauch in der Familie, sexueller Gewalt o.ä.⁷² In ihrem vierten periodischen Bericht an CEDAW vom 25. Juli 1996 bezieht sich die schwedische Regierung auf diese Forderungen und räumt ein, dass dem Thema Gewalt gegen Frauen in den letzten Jahren große Aufmerksamkeit geschenkt wurde und dass große Anstrengungen unternommen wurden, um Gewalt gegen Frauen zu verhindern bzw. auszumerzen. Einen der Hauptpunkte im Bericht nimmt die Einrichtung der Kommission „Gewalt gegen Frauen“ (kvinnoväldskommission) ein. Die Regierung bezieht sich im periodischen Bericht an das CEDAW-Komitee sowohl auf den Zwischenbericht der Kommission aus dem Jahr 1993 und das daraufhin eingerichtete Frauenzentrum in Uppsala als auch auf den Abschlussbericht aus dem Jahr 1995 mit dem wesentlichen Vorschlag der Erweiterung des Strafgesetzbuches um die Straftat „Grobe Verletzung der weiblichen Integrität“ und der Kriminalisierung des Erwerbs sexueller Dienstleistungen.⁷³

Auch im fünften periodischen Bericht Schwedens an das CEDAW-Komitee vom 18. Dezember 2000 nahm die Regierung Stellung zur Entwicklung von Gewalt gegen Frauen. Sie lieferte aktuelle Zahlen und informierte CEDAW über den Gesetzesentwurf „Kvinnofrid“ aus dem Jahr 1998 und dessen Verabschiedung durch den Reichstag im gleichen Jahr. Dabei hielt die Regierung fest, dass der Gesetzesentwurf ein direktes Ergebnis der 1993 eingerichteten Kommission „Gewalt gegen Frauen“ (kvinnoväldskommission) und des Prostitutionsausschusses (prostitutionsutredningen) aus

⁷¹ Vgl. General recommendations made by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women; General Recommendation No. 10 (eighth session, 1989)
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom1>

⁷² <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/committee.htm> (2011-12-10)

⁷³ Vgl. United Nations – Fourth periodic reports of States parties: Sweden
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/312/31/IMG/N9631231.pdf?OpenElement>

dem gleichen Jahr war. Die schwedische Regierung informierte CEDAW des weiteren über das Inkrafttreten des Strafbestands der groben Verletzung der weiblichen Integrität am 1. Juli 1998. Im Bericht teilte die Regierung mit, dass von 1. Juli 1998 bis 31.12.1999 120 Personen dieser Tat angeklagt wurden, 70 davon wurden für die grobe Verletzung der weiblichen Integrität verurteilt, der Rest für andere Straftaten, z.B. Körperverletzung und widerrechtliche Drohung.⁷⁴ Auch das Inkrafttreten des Verbots des Erwerbs sexueller Dienstleistungen am 1. Januar 1999 in Kraft wurde im Bericht erwähnt. Der Bericht nimmt außerdem Bezug auf eine Umfrage des nationalen Ausschusses für Gesundheit und Wohlfahrt (Socialstyrelsen), laut welcher Straßenprostitution seit Einführung des neuen Gesetzes zurückgegangen, versteckte Prostitution allerdings angestiegen sei.⁷⁵ Neben den gesetzlichen Änderungen bezieht sich die Regierung im Bericht auf weitere Maßnahmen, so z.B. die Aufforderung an eine Vielzahl an Ämtern und Behörden, unter ihnen die nationale Polizeibehörde und alle Polizeiverwaltungen, die Staatsanwaltschaft, die nationale Verwaltung der Gefängnisse und Bewährungshilfe und die 20 Verwaltungsbezirke, ihre Maßnahmen zum Kampf gegen Gewalt zu erhöhen, Aktionspläne anzufertigen, die Zusammenarbeit im Bezug auf Gewalt gegen Frauen untereinander zu forcieren und die gesetzten Schritte zu dokumentieren und regelmäßig an die Regierung zu übermitteln.

9.4 Governance?

Die Beispiele haben gezeigt, wie die Vereinten Nationen das Thema Gewalt gegen Frauen auf internationaler Ebene aufgegriffen und wiederum versucht haben, mit Erklärungen und Konventionen auf die nationalstaatliche Ebene einzuwirken. Gerade CEDAW hat mit seiner rechtsverbindlichen Form nationale Gesetze bzw. Gesetzgebung beeinflusst und gelenkt. So hat auch Schweden die Konvention CEDAW unterschrieben und im Jahr 1980 ratifiziert und sich damit zur Einhaltung der darin enthaltenen Forderungen verpflichtet.

Im Kapitel 9.3 wurde deutlich, wie CEDAW und die Forderung „Frauenrechte sind Menschenrechte“ auch zeitlich in den Rahmen der Entstehung der großen „Gewaltschutzreform“ der 1990er Jahre in Schweden fällt und diese beeinflusst haben. Betrachtet man die im Governance-Ansatz so wichtige Ebene der AkteurInnen, so stellt man fest, dass die UN ebenfalls ein nicht-staatlicher Akteur ist, der dennoch auf nationalstaatliche Gesetzgebung eingewirkt hat. Im Gegensatz zur Frauenbewegung kommt der UN vor allem in der zweiten Policy-Phase der

⁷⁴ Ebd.

⁷⁵ Ebd.

Politikformulierung eine wichtige Rolle zu, die sie beeinflusst haben, in dem sie Gewalt gegen Frauen z.B. als Menschenrechtsverletzung formuliert haben.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass die erste Policy-Phase, d.h. die Thematisierung und Problematisierung von Gewalt gegen Frauen im häuslichen Bereich durch die Frauenbewegung wesentlich bzw. grundlegend zur Entstehung internationaler Erklärungen und Konventionen beigetragen hat. Auf der Ebene der UN war die ‚neue‘ Frauenbewegung ausschlaggebend für diese Thematisierung und Problematisierung. Über die Frauenbewegung der 1960er und 1970er Jahre hinaus, haben sich auch in den folgenden Jahrzehnten und spätestens seit der dritten Weltfrauenkonferenz 1985 in Nairobi Frauenorganisationen und NGOs öffentlich und kritisch eingebracht. Aufgrund dieser Tatsachen kann man auch hier eine Zunahme nicht-klassischer, nicht-staatlicher AkteurInnen gegenüber klassischen, staatlichen Akteuren beobachten.

Interessant ist v.a. die wechselwirkende Beziehung zwischen verschiedenen Ebenen, die Regina Dackweiler, wenn auch nicht für Schweden, sehr passend beschrieben hat:

„Lokale und nationale issues gehen – vermittelt über nationale und regionale Netzwerke und Gruppen, aber auch über die Frauenpolitik auf nationalen wie zwischenstaatlichen Regierungsorganisationen in die Ziel- und Strategiediskussionen der internationalen Frauenbewegung ein, wofür die Gleichstellungspolitik der politischen Institutionen der EU in Europa ein Beispiel darstellt. Von dort wirken sie auf internationale Diskurse und Handlungsräume, um – etwa in Form der Aktionsplattform der vierten Weltfrauenkonferenz in Beijing – wiederum zum Bezugspunkt nationaler und lokaler Frauenbewegungen zu werden, wenn diese auf die Umsetzung der normativen Regelwerke durch ihre Regierungen pochen“ (Dackweiler 2000: 169)

Hier lässt sich die im Ansatz von Multilevel Governance beschriebene Interaktion und Koordination auf mehreren Ebenen beobachten und auch, dass internationale Regeln Nationalstaaten zunehmend beeinflussen, und dass die Ausgestaltung von Politik nicht mehr nur dem Staat oder staatlichen Institutionen vorbehalten ist, sondern auch gesellschaftliche Gruppierungen, (internationale) Organisationen und Netzwerke umfasst. Die Grenzen zwischen Innenpolitik und internationaler Politik beginnen sich aufzulösen. Zu betonen ist aber auch hier, dass der Staat keinesfalls an Bedeutung verliert, sondern dass sich seine Rolle lediglich ändert. Auf der globalen Bühne ist er immer noch ein wichtiger Akteur, wenn auch nicht mehr der Einzige.

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass es sich bei der Beeinflussung der Vereinten Nationen auf die nationalen Gewaltschutzgesetze in Schweden bzw. im speziellen auf die Gewaltschutzreform der 1990er Jahre um ein Beispiel für Multilevel Governance handelt.

10. Die Rolle der Europäischen Union

„Schätzungen zufolge werden in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union schon heute 60% der klassisch als innenpolitisch bezeichneten Entscheidungen auf europäischer Ebene zumindest mitbestimmt.“ (Richardson 1996, zitiert in Schmidt 2000: 199) Obwohl Sozialpolitik ursprünglich kein Aufgabenbereich der EU war, hat diese immer wieder verbindliche Bestimmungen über die Gleichstellung der Geschlechter verabschiedet. Bis vor einiger Zeit war die EU dabei allerdings auf Bestimmungen im Bereich der Beschäftigungspolitik beschränkt. Wesentlich länger dauerte es, das Thema häusliche Gewalt auf die Agenda der Europäischen Union zu setzen. Erste Versuche in den 1980er Jahren blieben zum Großteil unerhört. (Vgl. Montoya 2009: 332) Die Verträge von Maastricht 1993 und Amsterdam 1997 stärkten sowohl Frauenpolitik innerhalb der Union als auch die EU-Institutionen und schafften mit der Erweiterung der Aufgabenbereiche der EU über wirtschaftliche Themen hinaus einen neuen Rahmen zur Verhandlung von Menschenrechten und sozialen Themen. In den Maastrichter Vertrag (Vertrag über die Europäische Union) wurde das Sozialprotokoll aufgenommen. Es regelt in Artikel 2 und 6, *„dass bei Gesetzesvorlagen zur Frauenpolitik eine Mehrheitsabstimmung im Rat anstelle der bisherigen Einstimmigkeit vorgesehen ist“* und *„dass ein Mitgliedstaat nicht daran gehindert wird, zur Erleichterung der Berufstätigkeit der Frauen oder zum Ausgleich von Benachteiligungen in ihrer beruflichen Laufbahn spezifische Vergünstigungen beizubehalten oder zu beschließen.“* (Albertini-Roth 1998, zitiert in Schmidt 2000: 218) Aufgrund dieses Vertrages und erfolgreicher Lobbyarbeit der Europäischen Frauenlobby (siehe unten) konnten im Amsterdamer Vertrag wichtige Änderungen durchgesetzt werden. Das Sozialprotokoll wurde zu einem integralen Bestandteil der Verträge; in den neuen Artikel 2 und 3 wurden die Förderung der Gleichstellung sowie die Beschäftigungsförderung als Aufgaben der Gemeinschaft anerkannt. In Artikel 3.2 wurde festgehalten, dass die EU in allen Politikbereichen darauf hinwirkt, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Mann und Frau zu fördern. (Vgl. Schmidt 2000: 219)

Aufgrund der Vielzahl an AkteurInnen auf europäischer Ebene soll hier ein kurzer Überblick über die EU-Instanzen gegeben werden, die frauenpolitisch relevant sind.

Die *Europäische Kommission* hat durch ihr Initiativrecht diverse Vorschläge zur Chancengleichheit eingebracht, z.B. die Lohngleichheitsslinie 1975. Bedenkt man den geringen Frauenanteil innerhalb der europäischen Kommission mit nur fünf von zwanzig weiblichen Mitgliedern in den Jahren 1995-2000 und 2000-2005, überrascht das aktive Verhalten der Kommission im Bereich der Frauenpolitik. (Vgl. Ebd: 200) Verena Schmidt sieht in dieser aktiven Rolle der Kommission

strategische Gründe wie z.B. die Erweiterung von Kompetenzen und das Erreichen stärkerer Legitimität bei Frauen. (Vgl. Ebd: 200f)

Das *Europäische Parlament* ist durch eine starke Unterrepräsentanz von Frauen geprägt. Nach den Europawahlen 1999 betrug der Frauenanteil 29,6 Prozent. (Vgl. Ebd: 205) Nach der ersten Direktwahl 1979 wurde von der (bis 1999) einzigen weiblichen Präsidentin des Europäischen Parlaments, Simone Veil, ein Ad-hoc-Ausschuss für Frauenfragen eingerichtet. Er sollte die Auswirkungen der EU auf Frauen untersuchen und danach wieder abgeschafft werden. Anfang der 1980er Jahre entschloss sich das Parlament den Ausschuss für Frauenrechte und Chancengleichheit (FEMM) in eine ständige Einrichtung umzuwandeln. (Vgl. Ebd: 205) FEMM ist für die Förderung von Frauenrechten in der EU und in Drittländern, für die Gleichstellung der Geschlechter und die Bekämpfung von Diskriminierung v.a. in der Arbeitswelt, für die Informationspolitik in Bezug auf Frauen, für die Umsetzung internationaler Übereinkommen und Konventionen, die die Frau betreffen, und für die Umsetzung von Gender Mainstreaming in der EU zuständig.⁷⁶

Im *Rat der Europäischen Union* (Ministerrat) treffen sich regelmäßig alle FachministerInnen. Im Bezug auf Chancengleichheit verhandeln meist Arbeits- und SozialministerInnen, obwohl es in einigen Ländern, so auch Schweden, eigene Frauenministerien gibt. 1997 trafen sich auf Initiative der britischen Ratspräsidentschaft erstmals explizit die FrauenministerInnen bzw. die dafür zuständigen FachministerInnen. (Vgl. Ebd: 207)

Eine weitere wichtige Instanz ist der *Europäische Gerichtshof* (EuGH). Seit 1971 betreffen die Urteile des EuGH nicht nur Fälle direkter Diskriminierung, sondern auch „*die indirekte oder mittelbare, die entsteht, wenn betriebliche Regelungen zwar geschlechtsneutral sind, sich aber für ein Geschlecht unverhältnismäßig nachteilig auswirken, wie z.B. Teilzeitarbeit, die zu 80% von Frauen verrichtet wird.*“ (Ebd: 209) Neben diesen Instanzen kommt auch der *Europäischen Frauenlobby* (EFL) eine wichtige Rolle innerhalb der EU zu. Sie wurde 1990 gegründet und vertritt nach eigener Darstellung 2700 Dachorganisationen und ist damit die größte Frauen-NGO auf europäischer Ebene. (Vgl. Helfferich 1998, zitiert in Schmidt 2000: 211) Die EFL ist mit den Institutionen der EU und v.a. der Kommission eng verknüpft und auch finanziell stark von der EU abhängig. Ca. 80 Prozent des Budgets der EFL stammen aus EU-Geldern, der Rest aus Mitgliedsbeiträgen. (Vgl. Schmidt 2000: 211) Die EFL beschäftigt sich vordergründig mit der Erhöhung der Zahl von Frauen in Entscheidungspositionen, den Abbau von strukturellen Diskriminierungen am Arbeitsplatz und den Kampf gegen Gewalt gegen Frauen (v.a. häusliche Gewalt, Frauenhandel, Gewalt in den Medien und jede Form von Prostitution). (Vgl. Europäische

⁷⁶ Vgl. <http://www.europa-digital.de/dschungelbuch/top3/parlament/femm.shtml>

Frauenlobby 2000, zitiert in Schmidt 2000: 211) Die EFL hat nicht nur im Ausschuss für Menschenrechte des Europarates, sondern auch bei der UNO Beobachterstatus und außerdem zwei Sitze im Beratenden Ausschuss für Chancengleichheit der Europäischen Kommission.

Neben EFL gibt es noch zwei kleinere und spezialisiertere Frauenorganisationen auf europäischer Ebene: Women in Development Europe (WIDE) und European Forum of Left Feminists (ELF).

Heute wird häusliche Gewalt in der EU sowohl als Menschenrechtsfrage, als auch als eine Frage der Gleichberechtigung und Gleichstellung behandelt. Als europäischer Grundkonsens kann laut Carol Hagemann-White die Auffassung verstanden werden, *„dass es keine wirkliche Gleichberechtigung ohne Beendigung dieser Gewalt, kein Ende der Gewalt ohne volle Gleichberechtigung geben kann.“* (Hagemann-White 2004: 33) Die EU verlangt mittlerweile von jedem Vertragsland und jedem Mitgliedsland des Europarates, aktive Maßnahmen zum Abbau von Gewalt gegen Frauen zu ergreifen.

Ein wichtiger Meilenstein war die Erklärung des Europäischen Ministerrats 1993 in Rom. In ihr wird festgehalten, dass Gewalt gegen Frauen, deren Leben, Sicherheit, Freiheit und Würde verletzt und dass Gewalt gegen Frauen daher dem Rechtsstaat entgegensteht und die Verwirklichung einer demokratischen Gesellschaft verhindert. (Vgl. Ebd: 33)

Mitte bis Ende der 1990er Jahre hat die Menschenrechtsdiskussion begonnen, Einfluss auf EU-Ebene zu nehmen. Eine ExpertInnengruppe im Europäischen Rat in Straßburg hat 1997 einen konkreten Aktionsplan vorgelegt, der Gewalt gegen Frauen als grundlegende Verletzung der Menschenrechte und Menschenwürde darstellt.⁷⁷ Im Aktionsplan wurde außerdem die „Null-Toleranz“-Position oder wie sie im englischen Original heißt, „Zero-tolerance of violence against women“-Position aus Schottland und Kanada übernommen und auf europäischer Ebene versucht umzusetzen. 1998 bereitete die Europäische Kommission für das Folgejahr in Brüssel eine Kampagne zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen vor und betitelte sie mit „das Europäische Jahr zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen“. (Vgl. Prets 2004: 19) Montoya sieht in der Kampagne den eigentlichen Startschuss der EU im Bezug auf das Thema Gewalt gegen Frauen. (Vgl. Montoya 2009: 333)

In der Vorbereitung forderte die Kommission die Mitgliedsstaaten auf, eigene Beiträge zur Kampagne beizusteuern. Ziel der Kampagne war es, neue Gesetzesvorlagen, die Verabschiedung nationaler Aktionspläne und bessere Bedingungen für Frauenhäuser in den Mitgliedsstaaten

⁷⁷ Vgl. http://www.autonome-frauenhaeuser-zif.de/pdf/gewalt/ge_01_heiliger.pdf

durchzusetzen. Der österreichische EU-Vorsitz hat als Auftakt zu diesem Europäischen Jahr der Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen zu einer internationalen ExpertInnenkonferenz zum Thema „Die Rolle der Polizei bei der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen“ nach Wien geladen. Dabei wurden 52 Normen und Empfehlungen verabschiedet. 1999 organisierte die deutsche EU-Präsidentschaft gemeinsam mit der Europäischen Kommission eine Konferenz zum Thema Rechtsschutz von Gewaltopfern. Und auch während des finnischen EU-Vorsitzes im selben Jahr wurde eine ExpertInnentagung zu häuslicher Gewalt organisiert. (Vgl. Prets 2004: 20f)

Portugal hat das Europäische Jahr gegen Gewalt während seiner Ratspräsidentschaft im Jahr 2000 mit einer Konferenz beendet. Aber auch unter dem Vorsitz von Frankreich (2000), Schweden und Belgien (2001) wurden themenbezogene Probleme wie etwa Gewalt gegen Hausangestellte, die sexuelle Misshandlung von Kindern im familiären Umfeld und Täterbetreuung behandelt. Spanien hat unter seinem Vorsitz 2002 häusliche Gewalt thematisiert und gemeinsam mit der Kommission „Good-Practice-Leitlinien“ für die Bekämpfung von Gewalt entwickelt. (Vgl. Ebd: 21)

Im Jahr 2000 hat die EU außerdem die Charta der Grundrechte der Europäischen Union verabschiedet. Der Ausschuss für die Rechte der Frau und Chancengleichheit (FEMM), einer von 20 ständigen Ausschüssen des Europäischen Parlaments, hat sich dafür eingesetzt, dass der Schutz vor häuslicher Gewalt und vor Vergewaltigung in der Ehe in die Grundrechte der EU aufgenommen wird. Zwar ist dies bis heute nicht geschehen, dennoch gibt es ein paar Artikel die mehr oder weniger in Verbindung mit dem Thema Gewalt gegen Frauen stehen: Artikel 3 (Recht auf Unversehrtheit), Artikel 20 (Gleichheit vor dem Gesetz) und Artikel 21 (Nichtdiskriminierung).⁷⁸

Seit dem Jahr 2000 wurden von der EU folgende Resolutionen mit Bezug zum Thema Gewalt gegen Frauen verabschiedet: Resolution über Frauenhandel (2000), Resolution über die Eliminierung häuslicher Gewalt gegen Frauen (2003), Resolution über Gewalt gegen Frauen im Namen der Ehre (2004) und die umfassendere Empfehlung zur Bekämpfung von Gewalt an Frauen (2006). (Vgl. Montoya 2009: 334)

Inwiefern Bemühungen der EU politische Reformen in den Mitgliedsstaaten unterstützt haben ist umstritten. Vor allem weil es sich bei vielen der gesetzten Maßnahmen der Union um so genannte „soft laws“ handelt, d.h. nicht bindende Rechtsakte der EU (siehe auch Kapitel 6.3). Laut Kritikerinnen wie Kristin Berghahn handelt es sich bei den Verbesserungen nur um symbolische Maßnahmen und einer realen Verschlechterung der Lage für Frauen. (Vgl. Berghahn 1998, zitiert in Schmidt 2000: 220) Feministische EuropaforscherInnen betonen die weitgehend negativen

⁷⁸ Vgl. Charta der Grundrechte der Europäischen Union
http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf

Auswirkungen der europäischen Integration für Frauen. Ihrer Meinung nach würden Frauen weiter, und zum Teil vermehrt, wirtschaftlich und sozial benachteiligt werden. (Vgl. Schunter-Kleemann 1999, zitiert in Schmidt 2000: 199) Auch Montoya spricht von rein rhetorischer Unterstützung, stellt aber fest, dass die Daphne-Programme darüber hinaus gingen bzw. gehen und das Potenzial haben, nationale Einrichtungen zu beeinflussen und so der Bekämpfung gegen Gewalt gegen Frauen tatsächlich zu Gute zu kommen. (Vgl. Ebd: 339)

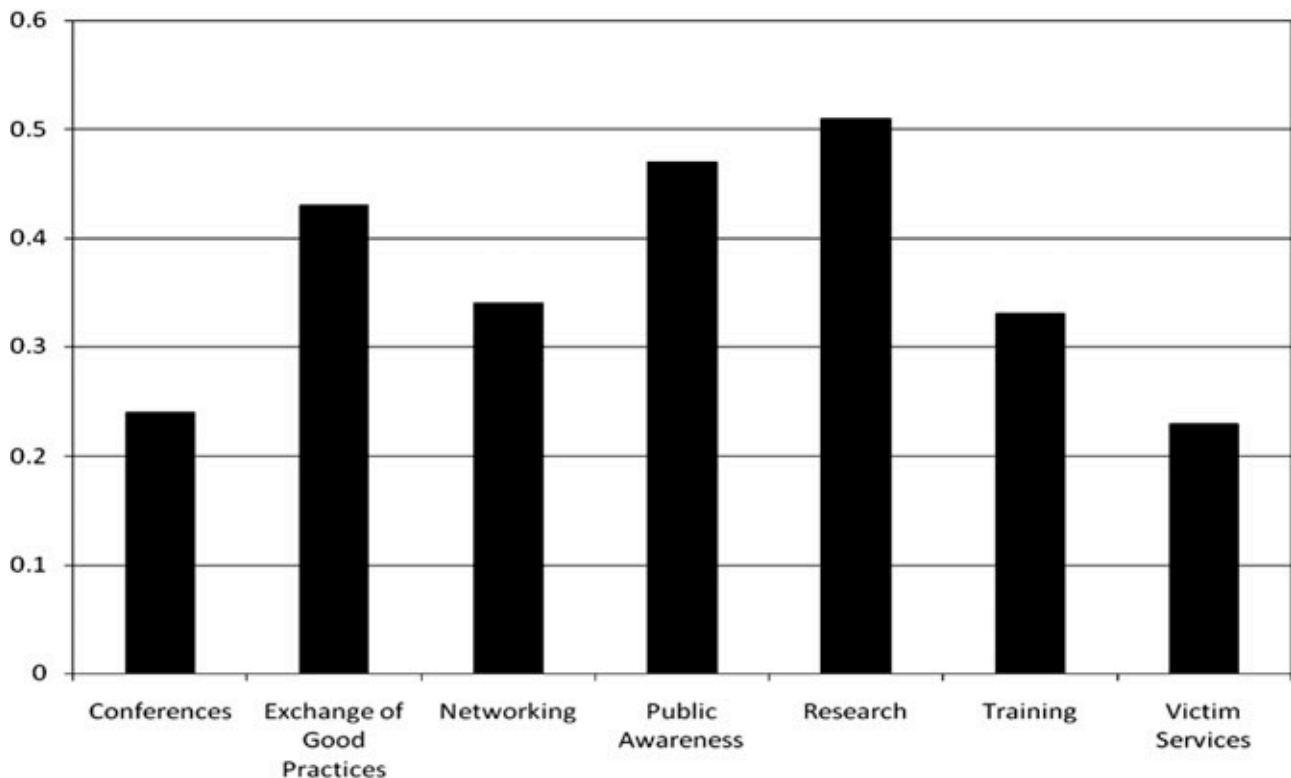
10.1 Die DAPHNE-Programme im Detail

Das Programm DAPHNE wurde von der Europäischen Kommission 1997 als Rechtsakt der EU mit dem Ziel gestartet, koordinierte und umfassende Herangehensweisen zum Umgang mit Gewalt gegen Frauen und Kinder in der europäischen Gesellschaft zu entwickeln. Fast € 200 Mio. hat die EU für das DAPHNE-Projekt bereitgestellt, ungefähr die Hälfte davon für Initiativen, die sich mit dem Kampf gegen Gewalt an Frauen beschäftigen. (Vgl. Ebd: 340) Das allgemeine Ziel des DAPHNE-Projekts war bzw. ist es, einen Beitrag zum Schutz von Kindern, Jugendlichen und Frauen vor allen Formen von Gewalt zu leisten. Das spezifische Ziel von Daphne war bzw. ist „*to contribute to the prevention of and the fight against all forms of violence occurring in the public or the private domain against children, young people and women, including sexual exploitation and trafficking in human beings, by taking preventive measure and by providing support and protection for victims and groups at risk.*“ (Ebd: 340) Um dieses Ziele zu erreichen, unterstützt Daphne drei Arten von Maßnahmen: 1.) spezifische Maßnahmen der Kommission, 2.) spezifische transnationale Projekte, in die zumindest zwei Mitgliedsländer involviert sind und 3.) die Tätigkeiten von NGOs und anderen Einrichtungen, die die Ziele des Programms unterstützen.

DAPHNE lässt sich in die Programme DAPHNE I (2000-2003), DAPHNE II (2004-2008) und DAPHNE III (2007-2013) trennen. In jeder Phase hat DAPHNE sowohl den Blickwinkel, als auch die Zahl der geförderten Projekte und Anzahl der beteiligten Organisationen erweitert. Obwohl es kleinere Änderungen und Verfeinerungen zwischen den verschiedenen DAPHNE-Phasen gegeben hat, ist die Liste der Ziele und Kriterien für die Finanzierung von Projekten relativ konstant geblieben. Wie Abbildung 4 zeigt, machen Forschungsprojekte, die qualitative oder quantitative Daten über Umfang und Art der Gewalt erheben, einen wesentlichen Teil der geförderten Projekte aus. Andere finanzierte Projekte sind z.B. Bewusstseinskampagnen, die an eine breitere Öffentlichkeit, oder bestimmte Ziel- oder Berufsgruppen gerichtet sind. Der Fond wird außerdem verwendet, um Opfereinrichtungen zu installieren oder zu unterstützen oder Personal zu schulen. DAPHNE unterstützt außerdem die Vernetzung und den Austausch über bewährte Praktiken im

Kampf gegen Gewalt gegen Frauen. (Vgl. Ebd: 40) Durch die finanzielle Unterstützung wurde DAPHNE und somit die Europäische Union zu einer wichtigen neuen Quelle von Ressourcen für nationale und transnationale Organisationen. DAPHNE dient aber nicht nur als Geldquelle, sondern auch als Quelle für Information und Fachwissen für alle Organisationen, die sich der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen verschrieben haben.

Abb. 4: Daphne-Förderungen für Maßnahmen zum Kampf gegen Gewalt an Frauen 1997-2004



Quelle: Montoya 2009: 342

Im Laufe der Jahre hat nicht nur die Zahl der Organisationen und Ländern, die an DAPHNE-Projekten teilnehmen, zugenommen, sondern auch ihre Vielfalt. Im ersten Jahr partizipierten Organisationen aus 15 Ländern, im Jahr 2000 aus 21 Ländern und im Jahr 2004 aus 24 Ländern. (Vgl. Ebd: 342) Durch die Zunahme der TeilnehmerInnen entwickelt sich das Netzwerk weiter und intensiviert die Verbindungen zwischen den AkteurInnen.

10.2 Auswirkungen auf Schweden

Wie bereits unter Punkt 6.3 angeführt, ist Schweden seit 1995 Mitglied der Europäischen Union und die schwedische Gesetzgebung daher auch von EU-Recht beeinflusst. Im Gesetzesentwurf „Kvinnofrid“ hat die schwedische Regierung Bezug auf die Rolle der EU im Kampf gegen Gewalt

an Frauen genommen und v.a. die Wichtigkeit der Arbeit des Europarates mit seiner speziellen ExpertInnengruppe zu Gewalt gegen Frauen im Jahr 1997 betont.

Wie Celeste Montoya betont, ist es dem DAPHNE-Programm der 2000er Jahre erstmals gelungen, nationale Einrichtungen zu beeinflussen und so der Bekämpfung gegen Gewalt gegen Frauen zu dienen (s. Kapitel 10). DAPHNE hat diverse schwedische Projekte unterstützt, z.B. eine von ROKS initiierte umfangreiche Werbekampagne, um das Bewusstsein und das Verständnis von Gewalt gegen Frauen zu erhöhen (1997), ein Seminar über sexuellen Missbrauch von Kindern (1997), eine Umfrage und Vernetzung der nordischen und baltischen Staaten zum Thema „Bekämpfung von Frauenhandel“ (1998), einen Aktionsplan für Europa zum Thema „junge Täter“ (1999), lokale Zusammenarbeit zwischen Agenturen, Organisationen, Bürgerbewegungen und Unternehmen in der Gemeinde zum Thema „Misshandelte Frauen und ihre Kinder“ (2000), ein Projekt zu Ehrenmorden und Zwangsverheiratungen (2003) und einen öffentlichen Public Health-Ansatz zur Prävention zwischenmenschlicher Gewalt im häuslichen Kontext (2005).⁷⁹

Schweden hat bei der 1994 in Wien stattfindenden europäischen Vorbereitungskonferenz auf die fünfte Weltfrauenkonferenz gemeinsam mit Frauenorganisationen aus Österreich, Ex-Jugoslawien, Irland, Holland, Polen und Portugal z.B. auch WAVE (Women Against Violence Europe) gegründet; ein Netzwerk von Frauenhäusern und Frauenprojekten, die an der Basis gegen Gewalt an Frauen arbeiten. (Vgl. Logar 2004: 95f) WAVE wurde bei der Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking vorgestellt und seither kontinuierlich ausgebaut. Mit finanziellen Mitteln des DAPHNE Programms der EU gelang die Einrichtung eines WAVE-Büros in Wien.

Auf der einen Seite wird daher deutlich, dass die EU v.a. mit den DAPHNE-Programmen Initiativen zum Schutz vor Gewalt auf nationalstaatlicher Ebene in Schweden unterstützt bzw. beeinflusst hat. Auf der anderen Seite ist im Bezug auf meinen Untersuchungszeitraum und die Reform „Kvinnofrid“ festzuhalten, dass die EU keinen entscheidenden Einfluss ausgeübt hat.

Viel eher ist zu beobachten, dass die ‚neue Frauenbewegung‘, die Vereinten Nationen und nationalstaatliche Maßnahmen und Gesetze die europäische Ebene beeinflusst haben und die Programmierer der 2000er auf die Bemühungen der gerade erwähnten AkteurInnen zurückzuführen sind.

Das In-Angriff-Nehmen des Themas innerhalb der EU zwischen Mitte und Ende der 1990er Jahre hat meiner Meinung nach starke symbolische Wirkung und setzt ein Zeichen der EU in die richtige Richtung, nämlich gegen Gewalt an Frauen. Dennoch hat es auf europäischer Ebene wesentlich

⁷⁹ Vgl http://ec.europa.eu/justice_home/daphnetoolkit/html/search/generateSearchServlet?task=search_by_countries&lang=en&select=7&country=SE

länger als auf der Ebene des schwedischen Nationalstaates und der Vereinten Nationen gedauert, das Thema zu problematisieren und in europäische Programme und Rechtsprechung aufzunehmen. Meiner Meinung nach ist daher kein konkreter Zusammenhang zwischen der Entstehung der Gewaltschutzgesetze in Schweden, d.h. im speziellen der Reform Kvinnofrid, und der EU zu sehen.

11. Conclusio

Handelt es sich bei der Entstehung der Gewaltschutzgesetze in Schweden um ein Beispiel für Participatory und Multilevel Governance, war die eingangs gestellte Frage. Hier, am Ende der Arbeit, lässt sie sich mit einem eindeutigen Ja beantworten. Mit Hilfe der Policy-Analyse konnte aufgezeigt werden, dass eine Vielzahl von AkteurInnen die Entstehung der Gewaltschutzgesetze in Schweden bzw. die spezielle Gesetzesreform „Kvinnofrid“ der 1990er Jahre beeinflusst und mitbestimmt hat und dass die Maßnahmen auf Ebene des schwedischen Nationalstaates wiederum Einfluss auf die EU-Ebene ausgeübt haben.

Eine wesentliche Rolle kommt der Frauenbewegung der 1960er und 1970er Jahre zu. Sie hat das Phänomen Männergewalt gegen Frauen im sozialen Nahraum öffentlich thematisiert und problematisiert und ist somit eine zentrale Figur in der ersten Phase des Policy-Cycles, der Problemwahrnehmung und des Agenda Settings. Obwohl die ‚neue‘ Frauenbewegung Jahrzehnte vor der Reform Kvinnofrid entstanden ist, ist auch die Reform der 1990er Jahre auf diese soziale Bewegung der späten 1960er und 1970er Jahre zurückzuführen. Ohne die Problematisierung von Männergewalt gegen Frauen und der Forderung das Private politisch zu betrachten, wäre eine Reform in diesem Ausmaß und ein Eingreifen von Seiten der Politik in den privaten bzw. häuslichen Bereich nicht möglich gewesen. Durch die speziellen Formen der Partizipation innerhalb der Frauenbewegung, also v.a. durch die unkonventionelle Form der politischen Beteiligung und den Einfluss der Bewegung auf die Entstehung der Gewaltschutzgesetze in Schweden bzw. die Reform Kvinnofrid gilt die Frauenbewegung als Beispiel für Participatory Governance.

Über die internationalisierte Frauenbewegung hat das Thema auch Eingang auf die Ebene der Vereinten Nationen gefunden. Mit der Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) hat die UNO 1979 ein rechtlich bindendes Instrument zum Kampf gegen Gewalt an Frauen geschaffen und damit auch die Situation und rechtliche Lage in jenen Ländern beeinflusst bzw. verändert, die es ratifiziert haben. Schweden hat CEDAW 1980 als erstes Land ratifiziert und sich damit der Einhaltung der geforderten Maßnahmen verpflichtet. Neben der Konvention wurde auf internationaler Ebene auch die Forderung von „Frauenrechten als Menschenrechten“ immer lauter. 1993 gelang bei der Menschenrechtskonferenz in Wien eine entscheidende Verankerung in Form der Erklärung über die Eliminierung von Gewalt gegen Frauen. Das Dokument gilt als Meilenstein in der Auseinandersetzung mit dem Thema Gewalt gegen Frauen innerhalb des UN-Menschenrechtsregimes.

Die vierte Weltfrauenkonferenz in Beijing (1995) wurde als „Conference of Commitments“ gefeiert, weil sich so gut wie alle Regierungen verpflichteten, frauenfreundliche Veränderungen innerhalb der Politik ihrer Länder einzuführen.

Nicht nur zeitlich fallen die Aktionen der Vereinten Nationen in den Rahmen der Kvinnofridsreform der 1990er Jahre, auch in den periodischen Berichten an die CEDAW-Kommission und in der Regierungsvorlage Kvinnofrid wird der Bezug zwischen den UN-Dokumenten und den Gewaltschutzgesetzen deutlich bzw. von der schwedischen Regierung hervorgehoben. Mit der Verankerung der Frauenrechte als Menschenrechte und der dezidierten Formulierung als solcher haben die Vereinten Nationen die nationalstaatliche Ebene in Schweden v.a. die zweite Phase des Policy-Cycles, die Politikformulierung, beeinflusst.

Da im Bezug auf die Entstehung der Gewaltschutzgesetze in Schweden bzw. der Reform Kvinnofrid Interaktion und Koordination auf mehreren Ebenen beobachtbar ist, die UN als quasi-staatlicher Akteur Einfluss auf die nationalstaatliche Gesetzgebung genommen hat und sich somit die Grenzen zwischen nationaler und internationaler Politik aufzulösen beginnen, kann im Falle der Vereinten Nationen und ihrem Einfluss auf die Entstehung von Gewaltschutzgesetzen in Schweden von einem Beispiel von Multilevel Governance gesprochen werden.

Die Mehrebenenstruktur der EU wird klassischerweise oft als Beispiel für Multilevel Governance herangezogen, wenn es darum geht, den Einfluss anderer Ebenen auf die nationalstaatliche Ebene bzw. Gesetzgebung zu erklären. In dieser Arbeit wurde deutlich, dass das Thema Gewalt gegen Frauen erst relativ spät Eingang auf europäischer Ebene gefunden hat. Über die Frauenbewegung und die Aktivitäten der Vereinten Nationen hat sich die EU Ende der 1990er Jahre dem Thema angenommen und im Laufe der Jahre diverse Erklärungen verabschiedet. Dennoch konnte die in meinem Untersuchungszeitraum nicht viel bewirken. Auch in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union aus dem Jahr 2000 wurde das Thema nicht dezidiert aufgegriffen. Wirklich wirksam war aber erst das 1997 gestartete DAPHNE-Programm, dass supranationale Vernetzung und nationale Organisationen im Kampf gegen Gewalt an Frauen fördert und finanziell unterstützt. Auch diverse schwedische Programme und Projekte wurden über die Programme DAPHNE I, DAPHNE II und DAPHNE III über die EU gefördert.

Zusammengefasst lässt sich aufgrund der Bedeutung der Frauenbewegung und der Vereinten Nationen und deren Einfluss auf die Entstehung der Gewaltschutzgesetze in Schweden von dieser als Beispiel für Participatory und Multilevel Governance sprechen.

12. Quellen

Appelt, Birgit/Höllriegl, Angelika/Logar, Rosa: Gewalt gegen Frauen und ihre Kinder, in: Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen (Hg.): Gewalt in der Familie. Gewaltbericht 2001. Von der Enttabuisierung zur Professionalisierung. Wien 2001. S. 377-466

Beausang, Angela: Schwedische Perspektiven im Kampf gegen Gewalt an Frauen; in: Verein Autonome Österreichische Frauenhäuser (Hg.): 30 Jahre Frauenhausbewegung in Europa. Wien 2004. S. 71-78

Benz, Arthur: Multilevel Governance, in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hg.) Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden 2007. S. 297-310

Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg: Einleitung in: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hg.) Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. S. 9-26

Botzem, Sebastian/Hofmann, Jeanette/Quack, Siegrid/Schuppert, Gunnar Folke/Straßheim, Holger: Die Dynamik des Governance-Ansatzes: Vier Dimensionen von Wandel; in: Botzem, Sebastian/Hofmann, Jeanette/Quack, Siegrid/Schuppert, Gunnar Folke/Straßheim, Holger (Hg.): Governance als Prozess. Baden-Baden 2009. S. 11-26

Cizek, Brigitte/Buchner, Gabriele: Entwicklung des Gewaltverständnisses; in: Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen (Hg.): Gewalt in der Familie. Gewaltbericht 2001. Wien 2001. S. 20

Cizek, Brigitte/Kappela, Olaf: Definition von Gewalt; in: Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen (Hg.): Gewalt in der Familie. Gewaltbericht 2001. Wien 2001. S. 18-19

Corti, Ivanka: Relationships with UN Conferences, specialized agencies, programs, and funds; in: Schöpp-Schilling, Hanne Beate/Flinterman, Cees (Hg.): The Circle of Empowerment. Twenty-five years of UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women. New York 2007. S. 36-51

Dackweiler, Regina: „Wir sind der Nukleus der globalen Zivilgesellschaft“ – Zusammenspiel und Wechselverhältnis der internationalen und nationalen Frauenbewegung am Beispiel des österreichischen Gewaltschutzgesetzes; in: Lenz, Ilse/Mae, Michiko/Klose, Karin (Hg.): Frauenbewegungen weltweit. Aufbrüche. Kontinuitäten. Veränderungen. Hemsbach 2000. S. 167-198

Deitelhoff, Nicole: Einleitung; in: Deitelhoff, Nicole/Steffek, Jens (Hg.): Staatlichkeit ohne Staat? Frankfurt 2009

Ekgren, Magnus/Sundelius, Bengt: Sweden: The State Joins the European Union; in: Hanf, Kenneth/Soetendorp, Ben (Hg.): Adapting to European Integration: Small States and the European Union. London 1998. S. 131-148

Etzemüller, Thomas: 1968 – Ein Riss in der Geschichte? Gesellschaftlicher Umbruch und 68er-Bewegungen in Westdeutschland und Schweden. Konstanz 2005.

Finke, Barbara: Legitimation globaler Politik durch NGOs – Frauenrechte, Deliberation und Öffentlichkeit in der UNO. Wiesbaden 2005

Gbikpi, Bernard/Grote Jürgen R.: From Democratic Government to Participatory Governance; in: Gbikpi, Bernard/Grote Jürgen R.: Participatory Governance. Political and Social Implications. Opladen 2002. S. 17-34

Geißel, Brigitte: Effektive und legitime Governance mit Zivilgesellschaft? Dynamiken am Beispiel der Europäischen Kommission und der Lokalen Agenda 21. Baden-Baden 2009

Gottweis, Herbert/Hable, Wolfgang/Prainsack, Barbara/Wydra, Doris: Verwaltete Körper. Strategien der Gesundheitspolitik im internationalen Vergleich. Wien/Köln/Weimar 2004

Gray, Gwendolyn: Federalism, Feminism and Multilevel Governance: The Elusive Search for Theory?; in: Haussman, Melissa/Sawer, Marian/Vickers, Jill (Hg.): Federalism, Feminism and Multilevel Governance. Farnham 2010. S. 19-36

Hagemann-White, Carol: Gegen Gewalt an Frauen und Kindern handeln. Forschungsperspektiven im europäischen Maßstab; in: Verein Autonome Österreichische Frauenhäuser (Hg.): 30 Jahre Frauenhausbewegung in Europa. Wien 2004 S. 32-43

Heinelt, Hubert: Governing modern societies: towards participatory governance. London 2010

Heitmeyer, Wilhelm/Hagan, John: Gewalt. Zu den Schwierigkeiten einer systematischen internationalen Bestandsaufnahme, in: Dies. (Hg.): Internationales Handbuch der Gewaltforschung. Wiesbaden 2002. S.15-25

Jahn, Detlef: Das politische System Schwedens; in: Ismayr, Wolfgang (Hg.): Die politischen Systeme Westeuropas. Opladen 2003. S. 107-150

Jann, Werner/Tiessen, Jan: Gesetzgebung im politischen System Schwedens; in: Ismayr, Wolfgang (Hg.): Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union. Wiesbaden 2008. S. 99-132

Jann, Werner/Wegrich, Kai: Phasenmodelle und Politikprozesse - Der Policy Cycle; in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München 2003. S. 71-106

Kartusch, Angelika: Die UN-Frauenrechtskonvention CEDAW - ein Überblick. Wien 2010
http://bim.lbg.ac.at/files/sites/bim/Beitrag_Angelika%20Kartusch.pdf
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Klaus, Elisabeth: Öffentlichkeit und Privatheit. Frauenöffentlichkeiten und feministische Öffentlichkeiten; in: Becker, Ruth/Kortendiek, Beate (Hg.): Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung. Theorie, Methoden, Empirie (= Geschlecht & Gesellschaft 35). Wiesbaden 2004. S. 244-251

Kooiman, Jan: Governance. A Social-Political Perspective; in: Gbikpi, Bernard/Grote Jürgen R. (Hg.): Participatory Governance. Political and Social Implications. Opladen 2002. S. 71-96

Larsson, Torbjörn/Bäck, Henry: Governing and Governance in Sweden. Stockholm 2008

Lenz, Ilse: Frauenbewegungen. Zu den Anliegen und Verlaufsformen von Frauenbewegungen als sozialen Bewegungen, in: Becker, Ruth/Kortendiek, Beate (Hg.): Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung. Theorie, Methoden, Empirie (= Geschlecht & Gesellschaft 35). Wiesbaden 2004. S. 859-869

Lenz, Ilse/Mae, Michiko/Klose, Karin: Frauenbewegungen weltweit: Einleitung; in: Lenz, Ilse/Mae, Michiko/Klose, Karin (Hg.): Frauenbewegungen weltweit. Aufbrüche. Kontinuitäten. Veränderungen. Hemsbach 2000. S. 7-20

Logar, Rosa: Global denken - lokal handeln. Die Frauenbewegung gegen Gewalt in Österreich; in: Verein Autonome Österreichische Frauenhäuser (Hg.): 30 Jahre Frauenhausbewegung in Europa. Wien 2004. S. 84-123

Luef, Evelynne: Die Darstellung von häuslicher Gewalt in der schwedischen Populärliteratur. Diplomarbeit. Universität Wien 2008.

Montoya, Celeste: International Initiative and Domestic Reforms: European Union Efforts to Combat Violence against Women; in: The Women and Politics Research Section of the American Political Science Association (Hg.): Politics & Gender 5. Colorado 2009. S. 325-348

Neuhold, Brita: Teil I: Umfassende Veränderung angesagt. Hintergrundinformation und Analyse; in: Österreichischer Entwicklungsdienst (ÖED) Bildungsreferat (Hg.): Frauenrechte – Menschenrechte: Vom Traum zur Wirklichkeit. Wien 1999. S. 7-16

Neuhold, Brita: Teil III: Dokumente, Schaubilder, Literatur; in: Österreichischer Entwicklungsdienst (ÖED) Bildungsreferat (Hg.): Frauenrechte – Menschenrechte: Vom Traum zur Wirklichkeit. Wien 1999. S. 25-32

Neuhold, Brita: Frauenrechte in den Mittelpunkt. Policy Paper für die Reviews Beijing+10 und MDGs+5; in: WIDE – Netzwerk Women in Development Europe (Hg.): Frauenrechte in den Mittelpunkt. Wie die Millennium-Entwicklungsziele mit der Konvention gegen jede Form der Diskriminierung der Frau und der Aktionsplattform von Beijing zu verknüpfen sind. Wien 2005. S. 3-21

Noweski, Michael: Ausreifung von Politikfeldern. Methaper oder Theorie? in: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hg.): Veröffentlichungsreihe der Forschungsgruppe Public Health. Schwerpunkt Bildung, Arbeit und Lebenschancen. Berlin 2008. S. 7-18

Peterson, Abby: Die neue Frauenbewegung in Schweden. Krisen und Entwicklungen; in: Autonome Frauenredaktion (Hg.): Frauenbewegungen in der Welt (Westeuropa Bd. 1) (=Argument-Sonderband 150). Hamburg 1988. S. 195-203

Prets, Christa: Initiativen und Maßnahmen der Europäischen Union zur Bekämpfung von Gewalt an Frauen und Kindern in der Familie; in: Verein Autonome Österreichische Frauenhäuser (Hg.): 30 Jahre Frauenhausbewegung in Europa. Wien 2004. S. 12-31

Reh, Werner: Quellen- und Dokumentenanalyse in der Politikfeldforschung: Wer steuert Verkehrspolitik? in: von Alemann, Ulrich (Hg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriss für Studium und Forschung. Opladen 1995. S. 201-260

Rosenau, James N.: Strong Demand, Huge Supply: Governance in an Emerging Epoch; in: Bache, Ian/Flinders, Matthew (Hg.): Multi-level Governance. New York 2004. S. 31-48

Ryning, Mikael: Utvecklingen av dödligt våld mot kvinnor i nära relationer (BRÅ-Rapport 2007:6). Stockholm 2007.

Schmidt, Verena: Zum Wechselverhältnis zwischen europäischer Frauenpolitik und europäischen Frauenorganisationen; in: Lenz, Ilse/Mae, Michiko/Klose, Karin (Hg.): Frauenbewegungen weltweit. Aufbrüche. Kontinuitäten. Veränderungen. Hemsbach 2000. S. 199-232

Schneider, Volker: Private Actors in Political Governance: Regulating the Information and Communication Sector; in: Gbikpi, Bernard/Grote Jürgen R.(Hg.): Participatory Governance. Political and Social Implications. Opladen 2002. S. 245-264

Schöpp-Schilling, Hanna Beate: Was ist CEDAW?; in: Bundeskanzleramt - Bundesministerium für Frauen, Medien und öffentlichen Dienst (Hg.): Was ist CEDAW? Die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Menschenrechte und was sie bedeuten. Wien 2007. S. 7-12

Schöpp-Schilling, Hanna Beate: Impediments to progress: The formal labor market; in: Schöpp-Schilling, Hanne Beate/Flinterman, Cees (Hg.): The Circle of Empowerment. Twenty-five years of UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women. New York 2007. S. 159-178

Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C.: Politikdimension und Fragestellung der Politikfeldanalyse; in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München 2003. S. 1-24

Schmitter, Philippe C.: Participation in Governance Arrangements: Is there any Reason to Expect it will Achieve ‚Sustainable and Innovative Policies in a Multi-Level Context?‘ in: Grote, Jürgen/Gbikpi, Bernard (Hg.): Participatory Governance. Political and Societal Implications, Opladen 2002. S. 51-70

Schmitz, Eva: Den nya kvinnorörelsen under 1970-talet; in: Olson, Lena (Hg.): Kärlek, makt & systerskap. 30 år kvinnokamp (Utställningskatalog). Göteborg 2002

Schultze, Rainer-Olaf: Partizipation; in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf: Lexikon der Politikwissenschaft. Band 2 N-Z. München 2002. S. 723-725

Shin, Heisoo: CEDAW and Violence Against Women: Providing the „missing link“; in Schöpp-Schilling, Hanne Beate/Flinterman, Cees (Hg.): The Circle of Empowerment. Twenty-five years of UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women. New York 2007. S. 223-233

Tertinegg, Karin: Die UN-Frauenkonvention und ihre Umsetzung in Österreich. Diplomarbeit. Karl Franzens Universität. Graz 2000

Tertinegg, Karin: Welche Bedeutung hat CEDAW?; in: Bundeskanzleramt - Bundesministerium für Frauen, Medien und öffentlichen Dienst (Hg.): Was ist CEDAW? Die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Menschenrechte und was sie bedeuten. Wien 2007. S. 18-23

United Nations - Committee on the Elimination of Discrimination against women: Reports of the Committee on the Elimination of Discrimination against women (CEDAW); in: Centre for Social Development and Humanitarian Affairs (United Nations) (Hg.): Reports of the Committee on the Elimination of Discrimination against women (CEDAW) Volume 1. 1982-1985. New York 1989. S. 49-53

Wolf, Klaus Dieter: Contextualizing Normative Standards for Legitimate Governance beyond the State, in: Gbikpi, Bernard/Grote Jürgen R.(Hg.): Participatory Governance. Political and Social Implications. Opladen 2002. S. 35-50

Autonome Frauenhäuser - Dimensionen der Männergewalt gegen Mädchen und Frauen sowie Kampagnen und Maßnahmen international
http://www.autonome-frauenhaeuser-zif.de/pdf/gewalt/ge_01_heiliger.pdf
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

BBC 2010 - „Iceland ,best country for gender equality“
<http://www.bbc.co.uk/news/business-11517459>
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Brottsoffermyndigheten - Slagen Dam
<http://www.brottsoffermyndigheten.se/default.asp?id=1852>
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

BRÅ report 2007:2 - Restraining orders in Sweden
http://www.bra.se/extra/measurepoint/?module_instance=4&name=03Restrainingordersisweden.pdf&url=/dynamaster/file_archive/070725/1d7bc64c64155d5bee5e6a21e6e1e7bc/03Restrainingordersinsweden.pdf
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

CEDAW - Committee on the Elimination of Discrimination against Women
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/committee.htm>
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

CEDAW - General recommendations by the Committee

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom19>
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

CEDAW 2011 - CEDAW Ratification

<http://www.cedaw2011.org/index.php/about-cedaw/ratification-scorecard/43>
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Das schwedische Regierungssystem

<http://www.sweden.se/de/Startseite/Arbeiten-leben/Fakten/Das-schwedische-Regierungssystem/>
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Europa - Das Portal der Europäischen Union

http://europa.eu/documentation/faq/index_de.htm
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Europa - Daphne Toolkit

[http://ec.europa.eu/justice_home/daphnetoolkit/html/search/generateSearchServlet?
task=search_by_countries&lang=en&select=7&country=SE](http://ec.europa.eu/justice_home/daphnetoolkit/html/search/generateSearchServlet?task=search_by_countries&lang=en&select=7&country=SE)
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Europa - Daphne Programm

[http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/
133062_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/133062_de.htm)
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Europa - DAPHNE II

[http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/
133299_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/133299_de.htm)
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Europäischen Union - Charta der Grundrechte der Europäischen Union

http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Europäische Union - FEMM

<http://www.europa-digital.de/dschungelbuch/top3/parlament/femm.shtml>
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Eurostat 2008

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-80-07-135/DE/KS-80-07-135-DE.PDF
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

IPU - Inter-Parliamentary Union

<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Justitiedepartementet - The Restraining Orders Act in Sweden 2009

<http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/violence/PM%20ES%20initiativ%20om%20besöksförbud%20eng.pdf>

(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Nationellt Centrum för Kvinnofrid - OM NCK

http://www.nck.uu.se/Om_NCK/

(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Rättsnätet - Förordning med instruktion för jämställdhetsnämnden

<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19800416.HTM>

(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Regeringen - Kvinnofrid

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/51/22/1c1f1520.pdf>

(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Regeringen - Kvinnofrid

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/51/23/5ceff4b3.pdf>

(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Regeringen - proposition 1997/98:55 Kvinnofrid

<http://www.regeringen.se/content/1/c4/22/66/5406e038.pdf>

(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Regeringen - SFS 1974:595 Abortlag

<http://notisum.se/rnp/SLS/LAG/19740595.HTM>

(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Regeringen - Motion 1997/98:Ju27 med anledning av prop. 1997/98:55 Kvinnofrid

http://www.riksdagen.se/webbnav/?nid=410&doktyp=mot&rm=1997/98&bet=Ju27&dok_id=GL02Ju27

(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Regeringen - SOU 1995:60 Kvinnofrid

<http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/25122>

(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Regeringen - proposition 2010/11:45 Förbättrat skydd mot stalkning

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/15/49/60/13d7ca47.pdf>

(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Regeringen - Das Gesetzgebungsverfahren
<http://www.regeringen.se/sb/d/9403/a/86375>
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Riksdagen - Proposition 1990/91:113 om en ny jämställdhetslag
http://www.riksdagen.se/webbnav/?nid=37&doktyp=prop&rm=1990/91&bet=113&dok_id=GE03113
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Riksdagen - Svensk författningssamling (SFS)
<http://www.riksdagen.se/webbnav/?nid=3911&bet=1962:700#K4>
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Riksdagen - Svensk författningssamling (SFS)
<http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=1998:408&format=text>
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

ROKS - Roks, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige
http://www.roks.se/sites/default/files/pdf/information_om_roks_nov_2010.pdf
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Slag i luften - En utredning om myndigheter, mansvåld och makt. Kapitel 1-4
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/03/54/31/93c7f12d.pdf>
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Slag i luften - En utredning om myndigheter, mansvåld och makt. Kapitel 5-9
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/03/54/31/42b0b786.pdf>
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

UN-Frauenrechtskonvention CEDAW
<http://www.wien.gv.at/menschen/frauen/themen/international/diskriminierung.html#c>
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

United Nations - Erklärung der UNO-Generalversammlung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen vom 20.12.1993
http://www.humanrights.ch/upload/pdf/050330_erklarung_gg_gewalt.pdf
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

United Nations - Fifth periodic reports of States parties: Sweden
http://www.humanrights.gov.se/dynamaster/file_archive/041204/5de1e625a3c9a4f002d489e13e2c4d28/CEDAWrapport5.pdf
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

United Nations - Fourth periodic reports of States parties: Sweden
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/312/31/IMG/N9631231.pdf?OpenElement>
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

United Nations - General recommendations made by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women; General Recommendation No. 10 (eighth session, 1989)
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom1>
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

United Nations - General recommendations made by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women; General Recommendation No. 12 (eighth session, 1989)
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom1>
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

United Nations - Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (Fifteenth session) New York 1996
<http://www.un.org/esa/gopher-data/ga/cedaw/15/report/9611934E.EN>
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

United Nations - Treaty Collection
http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en#56
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

The White Ribbon Campaign Europe
http://www.euowrc.org/01.euowrc/11.euowrc_sv/05.sv_ewrc.htm
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

Våld i nära relationer - Viktiga händelser
<http://www.valdinararelationer.se/sv/Vald-i-nara-relationer1/Toppmeny/ToppTest/Vad-ar-vald5>
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

World Report On Violence And Health
http://whqlibdoc.who.int/publications/2002/9241545615_chap4_eng.pdf
(letzter Zugriff: 22.01.2012)

13. Anhang

13.1 Abstract

Gewalt gegen Frauen ist nach wie vor ein gesamtgesellschaftliches Problem, zurückzuführen auf die Ungleichstellung zwischen Mann und Frau und den Machtunterschieden zwischen den Geschlechtern. Der ‚neuen‘ Frauenbewegung der 1960er und 1970er Jahre ist es gelungen, das Phänomen Gewalt gegen Frauen im sozialen Nahraum öffentlich zu thematisieren und zu problematisieren. Mit der Forderung das „Private ist Politisch“ ist es den AkteurInnen der Bewegung gelungen, sich auch auf politischer Ebene Gehör zu verschaffen.

AkteurInnen spielen auch in der vorliegenden Arbeit eine zentrale Rolle. Ihr liegt die Annahme zu Grunde, dass AkteurInnen im Sinne von Participatory und Multilevel Governance Einfluss auf die Entstehung der Gewaltschutzgesetze in Schweden genommen haben.

Am Beispiel der großen Gewaltschutzreform der 1990er Jahre („Reform Kvinnofrid“) und der in diesem Rahmen entstandenen Gesetze „Grobe Verletzung der weiblichen Integrität“ und „Verbot des Erwerbs sexueller Dienstleistungen“ und mit Hilfe der Policy-Analyse habe ich in der Arbeit die Bedeutung der Frauenbewegung, der Vereinten Nationen und der Europäischen Union herausgearbeitet.

Die Analyse hat gezeigt, dass die Frauenbewegung grundlegend für die erste Phase des Policy-Cycles, die Problemwahrnehmung war. Obwohl die Reform Jahrzehnte nach der Bewegung ins Leben gerufen wurde, ist sie zurückzuführen auf die Erkennung von Gewalt gegen Frauen als soziales, gesellschaftliches Problem und der Forderung des Eingreifens von Seiten der Politik.

Ein weiteres Ergebnis ist, dass die Frauenbewegung durch ihre internationale Dimension auch auf die Ebene der Vereinten Nationen eingewirkt hat. Diese hat wiederum mit der Konvention CEDAW zur Beseitigung jeglicher Form der Diskriminierung der Frau und der Verankerung von Frauenrechten als Menschenrechte auf die nationale Gesetzgebung in Schweden eingewirkt.

Auf Ebene der Europäischen Union wurde Gewalt gegen Frauen im sozialen Nahraum erst später und aufgrund der vielfältigen Maßnahmen der internationalen Frauenbewegung und der Vereinten Nationen zum Thema. Die Analyse hat gezeigt, dass auch die EU wirksame Programme, z.B. Daphne zum Kampf gegen Gewalt an Frauen in den Mitgliedsländern eingeführt hat. Trotzdem hat die EU, schon allein aus zeitlichen Gründen, nicht oder zumindest nicht nachweislich auf die Entstehung der schwedischen Gewaltschutzreform der 1990er Jahre eingewirkt.

Aufgrund der Rolle der Frauenbewegung und der Vereinten Nationen kann von der Entstehung der Gewaltschutzgesetze in Schweden trotzdem als Beispiel für Participatory und Multilevel Governance gesprochen werden.

13.1 Lebenslauf

✕ Persönliche Daten

Name: Claudia Walouch
Geburtstag: 05.08.1986 in Wien/Österreich

✕ Schulbildung

1992 – 1996 Besuch der Ganztagsvolksschule in Wien XX
1996 – 2000 Besuch des Gymnasiums in Wien XXII
2000 – 2005 Besuch der Handelsakademie in Wien XXII
Ausbildungsschwerpunkt: Ökologisch orientierte
Unternehmensführung
Abschluss Matura mit gutem Erfolg

✕ Ausbildung

seit 2005 Diplomstudium der Politikwissenschaft an der Universität Wien
Abschluss 1. Diplomprüfungszeugnis 2008 mit Auszeichnung
seit 2008 Bachelorstudium der Geschichte an der Universität Wien

✕ Auslandserfahrung

März 2003 Englisch-Sprachreise (Sprachkurs) auf Malta
September 2003 Spanisch-Sprachreise (Sprachkurs) in Malaga/Spanien
Wintersemester 2009/2010 Erasmus-Aufenthalt an der Universität Göteborg/Schweden
März-Mai 2011 Forschungsaufenthalt Stockholm/Schweden

✕ Berufserfahrung

2006-2007 Medienassistent bei der Medienagentur Gentner
seit Februar 2010 Ehrenamtliche Mitarbeiterin beim Erasmus Student Network
(ESN) der Universität Wien
seit August 2011 Medienassistent beim Verlag Dr. A. Schendl